

Vergaderjaar 2010–2011

**28 625**

## **Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid**

**Nr. 117**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2011

In deze brief beantwoord ik de vragen die de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie mij heeft gesteld op 17 februari 2011 over de vormgeving van het toekomstig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) (2011Z03006/2011D08539).

Ik zal de inzet schetsen van het kabinet voor het nieuwe GLB, waarbij ik op de gestelde vragen en genoemde aspecten zal ingaan. Hierbij zal ik de kabinetsinzet geven ten aanzien van de onderhandelingen over het nieuwe GLB en ten aanzien van de daarna komende implementatie in Nederland. Ik zal besluiten met een reactie op de overige gestelde vragen over o.a. voedselzekerheid, de stand van zaken van de Economische Partnerschap Akkoorden (EPA's) en over de stand van zaken in de WTO/Doha-ronde.

#### **I. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid**

In de kabinetsreactie van 26 november jl. op de Mededeling van de Commissie (TK 28 625, nr. 108) heb ik de hoofdlijnen van de inzet van het kabinet geschetst. Vanzelfsprekend passen onderstaande verdere uitwerking en toelichting hierbinnen.

#### **Stand van zaken in de GLB-onderhandelingen**

Op 18 november jl. heeft de Europese Commissie haar Mededeling over de toekomst van het GLB gepubliceerd. Deze Mededeling is tot nu toe drie keer in de Landbouwwraad besproken, waarbij telkens één van de drie door de Europese Commissie benoemde hoofddoelstellingen van het nieuwe GLB centraal stond. Het voornemen van het Hongaarse voorzitterschap is om tijdens de Landbouwwraad van maart a.s. tot raadsconclusies over de Mededeling te komen.

De rapporteur van de Commissie Landbouw en Plattelandsontwikkeling van het Europees Parlement (EP), de heer Deß, is momenteel bezig met zijn rapportage over de Mededeling van de Europese Commissie. Naar verwachting zal de Commissie Landbouw en Plattelandsontwikkeling van het EP hierover in april besluiten. Een plenaire behandeling in het Europees Parlement is voorzien in mei. Het rapport van rapporteur Deß waarnaar u verwijst, is dan ook een concept. Verderop in deze brief zal ik inhoudelijk ingaan op het conceptrapport.

### **Algemene vormgeving van het GLB (vraag 6)**

Momenteel is het GLB opgebouwd uit twee pijlers. De eerste pijler bestaat uit de directe betalingen aan agrariërs (grotendeels ontkoppelde inkomenssteun) en uit de kosten voor marktmaatregelen, bijvoorbeeld voor telersverenigingen in de groenten- en fruitsector en exportrestituties. De tweede pijler geeft vorm aan het plattelandsbeleid, met daarbinnen vier assen (resp. gericht op versterking concurrentiekracht; verbeteren milieu; verbeteren leefkwaliteit op het platteland, lokale initiatieven (*LEADER*-aanpak) en diversificatie).

De eerste pijler bevat generieke, niet specifieke betalingen. De tweede pijler bevat specifieke, vrijwillig toe te passen betalingen die worden gecofinancierd door de ontvangende lidstaat. Deze vormgeving is ook het uitgangspunt in het nieuwe GLB, zoals de Commissie in haar Mededeling voorstelt.

Dit wordt door het overgrote deel van de lidstaten niet ter discussie gesteld. Ook ik kan me daarmee verenigen, hoewel voor mij het onderscheid steeds minder relevant wordt, naarmate we alle betalingen in het GLB steeds doelgerichter maken. Een sterke, doelgerichte eerste pijler is in een twee-pijlerstructuur voor het kabinet belangrijk.

In Nederland is de eerste pijler budgettair veel groter dan de tweede pijler. Indien alleen de Europese middelen worden gezien (en niet de nationale cofinanciering) gaat van het totale Nederlandse GLB-budget 95% naar de eerste pijler en 5% naar de tweede. De verschillen op dit gebied tussen de lidstaten zijn groot. In sommige nieuwe lidstaten gaat een klein deel van de GLB-middelen naar de eerste pijler en het merendeel naar de tweede pijler (zie ook verder onder «Budget en pijlerstructuur»).

De Europese Commissie heeft drie opties aangegeven voor de verdere vormgeving van het toekomstige GLB. Uit gesprekken op ambtelijk niveau en in de verschillende Landbouwraden is duidelijk geworden dat er niet zozeer een keus door de lidstaten hoeft te worden gemaakt uit deze drie opties. Het nieuwe GLB kan, in de visie van de Commissie, worden samengesteld uit verschillende elementen genoemd in de opties. Niettegenstaande dit gegeven heeft de discussie zich toch vooral toegespitst op de elementen die beschreven zijn in de tweede optie («omvorming naar doelgerichte betalingen»).

### **De eerste pijler en handicap-gebieden (vraag 2, vraag 4)**

De hoofdprioriteit voor het kabinet is dat de huidige directe GLB-betalingen moeten worden vervangen door doelgerichte betalingen. Deze betalingen zullen moeten worden gericht op twee doelen:

1. De versterking van concurrentiekracht in combinatie met verduurzaming en innovatie.
2. De beloning voor (bovenwettelijke) maatschappelijke prestaties, op het terrein van bijvoorbeeld natuur, milieu, waterbeheer, landschap, dierenwelzijn en diergezondheid.

### *Ad 1. Versterking concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatie*

De Europese landbouw gaat verder op weg naar meer marktorientatie, en naar een verder liberaliserende en globaliserende landbouwmarkt. Dit is een gewenste ontwikkeling in het kader van het versterken van de landbouwsector, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan voedselzekerheid, zowel Europees als wereldwijd.

Wel dient deze liberalisering en globalisering zodanig plaats te vinden dat ook ontwikkelingslanden eerlijke kansen krijgen op de markt en de prijsvorming transparant is. Later in deze brief ga ik hierop dieper in. Tegelijkertijd zal de sector moeten blijven voldoen aan duurzaamheids-eisen, op bijvoorbeeld het gebied van milieu, klimaat, biodiversiteit, waterbeheer en dierenwelzijn. Daarom zal de landbouwsector verder moeten innoveren om daarmee zowel de concurrentiekracht te versterken als aan duurzaamheids-eisen te kunnen voldoen. Het nieuwe GLB zal m.i. hieraan een belangrijke bijdrage moeten leveren, waarmee dan een levenskrachtige landbouw wordt bevorderd die duurzaam omgaat met natuurlijke hulpbronnen en die een belangrijke rol speelt in regionale ontwikkeling. Hiermee wordt dan (mede) invulling gegeven aan de drie hoofddoelen van het nieuwe GLB zoals de Europese Commissie in haar Mededeling heeft geschetst (economisch duurzame voedselproductie, duurzaam beheer natuurlijke hulpbronnen, evenwichtige gebiedsgerichte ontwikkeling)

Versterking van concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatie is voor het kabinet een cruciale doelstelling, waaraan doelgerichte betalingen in de eerste pijler van het GLB een belangrijke bijdrage dienen te leveren. Alleen de tweede pijler inzetten voor deze doelen, is onvoldoende. Zelfs als Nederland er in zou slagen om de tweede pijler zeer ingrijpend te versterken, zal er een relatief klein budget beschikbaar blijven, vergeleken met de eerste pijler. Daarom streef ik er naar dat ook eerste pijlermiddelen ingezet kunnen worden voor versterking van concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatie. Ik streef er in de onderhandelingen naar om zowel in de eerste, als in de tweede pijler de mogelijkheid te krijgen middelen in te zetten voor deze doelstellingen. Afhankelijk van de uiteindelijke uitkomst van de nieuwe nationale enveloppen en randvoorwaarden voor de eerste en tweede pijler, kunnen we dan keuzes maken over welke activiteiten en maatregelen we vanuit welke pijler kunnen en willen financieren.

### *Ad 2. De beloning voor (bovenwettelijke) maatschappelijke prestaties, op het terrein van bijvoorbeeld natuur, milieu, waterbeheer, landschap, dierenwelzijn en diergezondheid*

Het kabinet zet bij de vervanging van de huidige directe betalingen door doelgerichte betalingen in op een beloning voor maatschappelijke prestaties die agrariërs leveren. De door uw Vaste Kamercommissie genoemde vergroening maakt daar mijns inziens deel van uit.

De tweede optie van de Europese Commissie voor de verdere vormgeving van het nieuwe GLB bevat verschillende elementen die aanspreken vanwege de prominente mogelijkheden om de doelstelling van het kabinet van «beloning van maatschappelijke prestaties» in te kunnen vullen. Los van de exacte invulling die we de komende jaren in Nederland zullen kiezen voor vermaatschappelijking (incl. vergroening) van het GLB, streef ik ernaar om binnen het uiteindelijk aan Nederland toe te kennen budget voor de eerste pijler de volgende mogelijkheden te realiseren:

1. De mogelijkheid om (basis)hectarebetalingen regionaal, binnen een lidstaat, te kunnen differentiëren, zodat Nederland, indien gewenst,

- de mogelijkheid heeft om bijvoorbeeld extra betalingen neer te kunnen laten slaan in specifieke gebieden, en/of
2. De mogelijkheid om een regionale top-up te geven in specifieke gebieden. Dit is een mogelijkheid die de Europese Commissie in haar Mededeling ook heeft opgenomen.
  3. Met deze kaders is het mogelijk om specifieke gebieden een (extra) doelgerichte betaling te geven, óf via differentiatie van de basishectarebetalingen zoals beschreven onder 1 óf via een extra betaling zoals beschreven onder 2.
  4. Waar de Commissie streeft naar een aparte top-up voor groene betalingen, streef ik naar vergroening van de basisbetaling zelf. Dat sluit aan bij het meer doelgericht maken van de GLB-betalingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een puntensysteem. Daarbij leveren verschillende aantoonbare maatschappelijke prestaties punten op. De landbouwer geeft aan welke prestaties hij levert. De hoogte van de «vergroende» basisbetaling wordt dan afhankelijk van het aantal behaalde punten. De suggestie van de EP-rapporteur Deß voor de vormgeving van de vergroening van het GLB lijkt hiervoor een aanzet te geven.

Bij het vergroenen denk ik dan ook *niet* direct aan een invulling via *cross compliance* zoals in vraag 2 (vergroening eerste pijler) door de Vaste Kamercommissie wordt gesuggereerd, omdat *cross compliance* zich beperkt tot wettelijke voorschriften en alleen achteraf kan worden gecontroleerd.

### **De tweede pijler (vraag 2, 3, 5)**

Naast deze mogelijkheden in de eerste pijler, blijft het kabinet tegelijkertijd streven naar verdere vergroening van de tweede pijler (vraag 3). In dit kader denk ik met name aan de mogelijkheid voor het afsluiten van agro-milieuverbintenissen (groene/blauwe diensten), zoals het huidige agrarisch natuurbeheer. De exacte invulling hangt natuurlijk af van de randvoorwaarden en budgettaire mogelijkheden in beide pijlers. Daarom zet ik in op een breed palet aan mogelijkheden in beide pijlers. Pas als de Europese Commissie in het najaar met haar wetgevingsvoorstellen voor het nieuwe GLB komt, het Europees Parlement haar advies heeft afgerond en het toekomstig GLB-budget is vastgesteld, zijn de kaders duidelijker waarbinnen het GLB nationaal verder vorm moet worden gegeven.

Hierbij wil ik ook enkele woorden wijden aan de zogenaamde marktconformiteit van de betalingen in de tweede pijler voor agro-milieuverbintenissen en/of vergroening zoals geformuleerd in de vragen 2 (vergroening tweede pijler) en 5 (beloning groene diensten). Ik ben een groot voorstander van het belonen van maatschappelijke prestaties op een marktconforme manier. Dit is al gedurende lange tijd een wens van Nederland. Om een betaling te kunnen geven voor maatschappelijke prestaties, is in WTO-verband afgesproken maximaal het inkomensverlies en de gemaakte kosten te vergoeden. Met deze constatering staat mijn denken echter niet stil. Ik ondersteun dan ook van harte de verkenning die de OESO, met in achtneming van WTO-kaders, heeft uitgezet naar meer stimulerende en effectieve alternatieven.

Tot slot wil ik in dit verband ingaan op de vraag die u mij stelt (vraag 5) of «inkomenssteun onder striktere voorwaarden» wellicht betere mogelijkheden biedt dan «beloning voor diensten». Ik hecht grote waarde aan de mogelijkheden voor differentiatie en/of vergroening van de basishectarebetaling, meer dan aan het verder aanscherpen van de randvoorwaarden («*cross compliance*»). Hiermee vloeit de betaling toe naar diegenen die maatschappelijke meerwaarde leveren. Het past ook in het streven van het

kabinet om de lastendruk voor ondernemers te verlagen en te komen tot een eenvoudiger uitvoering.

### *Vormgeving van de tweede pijler (vraag 3, 6)*

De tweede pijler van het GLB omvat het EU-plattelandsbeleid. In Europa is er een grote diversiteit tussen de verschillende plattelandsgebieden. Vergeleken met andere lidstaten heeft Nederland een dichtbevolkt land onder zware stedelijke druk, waar verschillende economische activiteiten geborgd of soms gecombineerd moeten worden door beperkte grondbeschikbaarheid. De geografische ligging in de delta van Europese rivieren brengt extra uitdagingen met zich mee op het gebied van biodiversiteit, watermanagement en het klimaatprobleem. De steeds toenemende eisen op het gebied van milieu, natuur, landschap en recreatie, in combinatie met een grote stedelijke druk op de plattelandsgebieden, maakt de Nederlandse situatie anders dan andere gebieden in Europa. Deze toenemende eisen hebben zich onder andere vertaald in uitdagingen op het gebied van Natura 2000, Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water en tal van andere milieuregeling.

Gezien de opgaven voor het Nederlands platteland, vind ik een hoger aandeel van het uiteindelijk vast te stellen budget voor de tweede pijler dan het huidige aandeel voor Nederland gerechtvaardigd, ook in relatie tot de eerste pijler en de mogelijkheden daarbinnen. Het verleden heeft ons geleerd dat middelen uit het plattelandsfonds in Nederland volledig worden benut. Van belang is daarbij wel dat voor benutting van de Europese tweede pijlermiddelen ook nationale cofinanciering beschikbaar moet zijn, hetgeen met de huidige budgettaire krapte niet eenvoudig is. Daar komt bij dat Nederland een gelijk speelveld belangrijk vindt.

Lidstaten kunnen zelf het beste bepalen op welke manier de gestelde doelen gerealiseerd kunnen worden. Ik pleit dan ook voor meer flexibele tweede pijler zonder stringent voorgeschreven assen en maatregelen, zodat lidstaten zelf op effectieve wijze het juiste pakket aan maatregelen kunnen treffen. Mijn inziens zou de tweede pijler zich moeten blijven toespitsen op versterking van de concurrentiekracht, innovatie en duurzaamheidsthema's rondom milieu, klimaat en dierenwelzijn en zich enkel te richten op agrariërs en agrarisch landgebruik. Ik zie dan ook graag dat de in 2010 met de *Health Check* van het GLB ingeslagen weg wordt voortgezet door de tweede pijler toe te spitsen op de maatschappelijke uitdagingen van deze tijd zoals biodiversiteit, waterbeheer en waterkwaliteit, gebruik en productie van hernieuwbare energie, klimaat, maar ook dierenwelzijn. Innovatie speelt hierbij vanzelfsprekend een belangrijke rol. De Europese kaders voor de invulling van het Nederlandse plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) kennen een breed scala aan verschillende maatregelen en doelen. In tegenstelling tot het huidige POP2, wil ik meer focus aanbrengen om de Europese gelden zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

Om de doelgerichtheid van de betalingen uit de tweede pijler verder te vergroten, onderzoek ik momenteel de mogelijkheden om binnen het GLB te werken met samenwerkingsverbanden, zogenaamde boerencollectieven, voor verdergaande innovatie, agrarisch natuur- en landschapsbeheer en het versterken van de multifunctionaliteit. Streven is om door het sluiten van contracten met zulke boerencollectieven, zoals agrarische natuurverenigingen, Europese gelden effectiever en meer op maat in te zetten. Indien nodig zal ik aanpassingen in de Europese wetgeving bepleiten om effectief met dergelijke samenwerkingsverbanden te kunnen werken.

#### **Gebieden (vraag 4)**

Nederland maakt nu ook al gebruik van de mogelijkheid binnen de tweede pijler om «benadeelde gebieden» (*Less Favoured Areas, LFA*) aan te wijzen en daar een (compensatie)betaling te geven. Ik streef er naar om deze mogelijkheid ook in het nieuwe GLB op zijn minst te handhaven en waar mogelijk voor Nederland zelfs uit te breiden. De Europese Commissie heeft in dit verband een voorstel gedaan voor een *top-up* betaling met eerste pijlermiddelen voor (een deel van) de in de tweede pijler aangewezen LFA. Ik wil de mogelijkheid krijgen om een dergelijke *top-up* breder te kunnen toewijzen dan alleen aan LFA, zodat in de nationale implementatie er voor gekozen kan worden om ook andere categorieën, bijvoorbeeld nationale landschappen, hiervan te laten profiteren.

#### **Jonge boeren (vraag 8)**

Ik ben van mening dat we startende landbouwondernemers moeten blijven ondersteunen. Naar mijn overtuiging moet met het nieuwe GLB hierop zelfs versterkt worden ingezet. Jonge boeren van nu, zijn tenslotte de boeren van de toekomst. Ik heb wel twijfels of een premie aan beginnende boeren bij een bedrijfsovername, zoals uw Kamer suggereert, daarvoor geschikt is. Ik ben het eens met de analyse van de EU-rapporteur Deß dat het van belang blijft om bedrijfs- en structuurontwikkeling te bevorderen. Daarom is mijns inziens de bedrijfsovername het beste te ondersteunen via een vorm van garantstelling om de financiële risico's op te vangen, omdat daarmee de lasten van de beginnende boeren meer direct worden verlaagd. Ook na de bedrijfsovername wil ik jonge boeren blijven ondersteunen bij de versterking van concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatie om ook zo de vitaliteit van de sector te bevorderen.

#### **Budget en pijlerstructuur (vraag 6 en 2)**

Een sterk GLB is voor Nederland van belang. Nederland wil, conform het kabinetsstandpunt, inzetten op de geleidelijke, maar zichtbare vervanging van de generieke directe betalingen in doelgerichte betalingen voor versterking van concurrentiekracht, duurzaamheid, innovatie en beloning van boeren voor de levering van (bovenwettelijke) maatschappelijke prestaties. De tweede pijler bestaat al voor het merendeel uit doelgerichte betalingen. In die zin wordt op termijn het onderscheid tussen de eerste en de tweede pijler minder relevant, zoals ik hierboven al heb aangegeven. Het gaat immers om de doelen die we in de EU met het GLB willen bereiken en het instrument moet daarvan de afgeleide zijn, en niet de start.

Bij deze veranderingen streef ik naar een soepele overgang naar het nieuwe GLB, zoals ook is benadrukt door EP-rapporteur Deß. In dit kader is de EP-rapporteur voorstander van een (beperkte) herverdeling van eerste pijlermiddelen. Voor mij is een essentieel uitgangspunt dat een eventuele herverdeling alleen gezien kan worden in het brede EU-kader, zoals dat ook aan de orde is bij de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven, dus ook in samenhang met de verdeling van andere EU-budgetten. Ook is voor het kabinet een uitgangspunt dat een eventuele herverdeling zo veel mogelijk plaatsvindt op basis van objectieve criteria. Tegelijkertijd zal het vinden van objectieve criteria waarin alle lidstaten zich voldoende kunnen vinden, een lastige en misschien onmogelijke opgave blijken. Een voorstel zoals gedaan door Deß zou dan behulpzaam kunnen zijn.

## Krachtenveld (vraag 1)

Het krachtenveld is vanzelfsprekend nog niet definitief in kaart te brengen. Alle besprekingen tot dusver hebben een oriënterend karakter en ook verschillende *position papers* geven slechts een beschrijving van standpunten op hoofdlijnen. Graag geef ik de volgende observaties daaruit:

- De uitdagingen en doelen zoals beschreven in de Commissiemededeling worden breed herkend. Het streven naar doelgerichtheid van de GLB-betalingen wordt breed gesteund.
- *Herverdeling middelen over lidstaten*: weliswaar steunen de lidstaten een billijke verdeling van de middelen voor directe betalingen over de lidstaten, maar ze plaatsen ook nadrukkelijke kanttekeningen. Deze hebben betrekking op de mogelijke criteria voor een herverdeling van middelen. De meeste recent toegetreden lidstaten willen een groter aandeel in de directe betalingen, terwijl de meeste andere lidstaten vinden dat de herverdelingsdiscussie in een breder kader moet worden geplaatst en niet beperkt moeten blijven tot de directe betalingen. Een eenduidig beeld is dus nog niet te geven.
- *Herverdeling middelen over regio's binnen de lidstaten*: veel lidstaten willen flexibiliteit bij herverdeling van directe betalingen over de regio's binnen lidstaten.
- *Vormgeving directe betalingen*: verreweg de meeste lidstaten hechten in principe aan een basishectarebetaling voor alle landbouwgronden. Vele lidstaten zetten vraagtekens bij de invulling van de verplichte «*greening*» zoals door de Commissie voorgesteld, vanwege de vrees voor een complexe uitvoering. Sommige pleiten ervoor vergroening alleen via de tweede pijler te regelen en anderen zien geen mogelijkheden voor hun land in de door de Commissie gegeven voorbeelden. Ook voor de regionale *top-ups* wordt door vele lidstaten aangegeven dit liever uitsluitend via de tweede pijler te regelen of hooguit facultatief in de eerste pijler te willen zien. In het algemeen streven de Commissie en diverse lidstaten ernaar om de pijlers «zuiver te houden». Vanuit die visie betekent dit dat de eerste pijler gereserveerd blijft voor generieke hectare betalingen, al dan niet gedifferentieerd. De tweede pijler is dan bestemd voor specifieke, vrijwillige, te cofinancieren maatregelen.

## Conceptrapport Deß (vraag 1)

Aanvullend op mijn eerdere opmerkingen bij het conceptrapport van rapporteur Deß van het Europees Parlement, wil ik nog het volgende toevoegen.

Ik zie een aantal belangrijke overeenkomsten met het standpunt van het Nederlandse kabinet op het toekomstig GLB.

Rapporteur Deß benadrukt het strategische karakter van de landbouw voor Europa, ook op de lange termijn. Belangrijke principes voor de hervorming van het GLB zijn voor Deß een eenvoudige uitvoering van het toekomstig van het GLB, met name op het vlak van controle (o.a. *cross compliance*). Eveneens is Deß van mening dat de discussie rond de toekomstige verdeling van het beschikbare GLB-budget in z'n totaliteit moet worden gezien en niet beperkt mag blijven tot alleen de directe betalingen (inkomenssteun). Dit zijn principes die ik van harte ondersteun.

Rapporteur Deß meent dat de uitgangspunten en de structuur van het GLB voor de toekomst op hoofdlijnen niet hoeven veranderen. De beide pijlers zouden moeten blijven bestaan, waarbij in de eerste pijler de directe betalingen ook in toekomst belangrijk blijven voor het inkomen van actieve landbouwers. Een beperkte koppeling van inkomenssteun voor kwetsbare sectoren en gebieden wordt toelaatbaar geacht. Het markt- en prijsbeleid kan wat hem betreft worden omgevormd naar een



publiek vangnet, waarbij gepleit wordt voor een aantal extra faciliteiten voor onder andere de opvang van prijsrisico's en mogelijkheden van niet-handelsversturende verzekeringen. De aanpak van de verdere verduurzaming van de landbouwproductie, steun aan gebieden met (natuurlijke) handicaps en het beheer van natuurlijke hulpbronnen en de bredere plattelandsontwikkeling, moeten vooral langs de lijnen van de tweede pijler van het GLB georganiseerd blijven.

Kortom, de uitgangspunten en structuur van het toekomstig GLB blijven op hoofdlijnen dezelfde volgens het conceptrapport. De voorgestelde veranderingen zullen zich vooral richten op de invulling ervan. Deß benadrukt daarbij dat bij de invulling daarvan voldoende rekening gehouden moet worden met mogelijkheden voor ontwikkeling van de landbouw en de landbouwstructuur, met het oog op toekomstige uitdagingen, en de rol die jonge en kleine boeren daarbij moeten kunnen spelen. Een paar van de door Deß bepleite veranderingen wil ik kort aanstippen, omdat ze ook deel zullen zijn van de discussies die Commissie, Raad en EP met elkaar zullen gaan voeren.

De Europese Commissie wil de ruimte voor specifieke doelgerichte betalingen in de eerste pijler, middels voortzetting van artikel 68 van verordening 73/2009, afschaffen, afgezien van de mogelijkheid voor enige resterende gekoppelde betalingen. Rapporteur Deß bepleit juist een maximale benutting van die ruimte, tot 10% van het budget van de directe betalingen. In het licht van de kabinetsdoelstelling om te komen tot meer doelgerichte betalingen in de eerste pijler van het GLB, kan ik Deß op dit punt steunen.

Een interessante gedachte van rapporteur Deß vind ik om in het plattelandsbeleid te gaan werken met een variabel cofinancieringspercentage waarbij de nationale cofinanciering lager kan zijn voor programma's en maatregelen die gericht zijn op het realiseren van Europese doelstellingen en prioriteiten.

Hoewel zowel de Europese Commissie, als rapporteur Deß beide een verdere vergroening van het GLB, met name ook in de eerste pijler, willen nastreven, hebben zij verschillende visies over de invulling ervan, zoals in het voorgaande al aangestipt.

### **Marktregulering (vraag 7)**

De Stuurgroep Technology Assessment van het voormalig ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Wageningen UR, heeft in haar rapport «*Resilience of the European food system to calamities*» (november 2008) aangegeven dat de Europese voedselvoorziening tot 2020 bestand is tegen eventuele calamiteiten binnen en buiten Europa. De EU is netto-exporteur van voedingsmiddelen en Nederland is daarbinnen goed verankerd in de Europese voedingsmiddelen- en landbouwsector. Ook is er voldoende potentieel om zowel productie als areaal te vergroten en voldoende koopkracht voor aankoop van voedingsmiddelen op de internationale markt. Als zodanig zijn (buffer)voorraden niet noodzakelijk. Op Europees niveau kan het bestaande vangnet voor stabilisatie in de markt zorgen, door te diepe prijsdalen te voorkomen

Voedselzekerheid heeft mijn aandacht, mede vanwege de mogelijke spanningen door de relatief sterke volatiliteit in de verschillende markten onder andere door klimaat- en weersinvloeden en de reacties van overheden daarop. Ook de internationale voedselzekerheidssituatie speelt hierbij een belangrijke rol (zie verderop in deze brief «voedselvoorziening»). De Sociaal Economische Raad (SER) merkt naar de mening van het kabinet in haar rapport *Waarden van de landbouw* uit mei 2008 terecht



op dat voedselzekerheid een «systeemverantwoordelijkheid» van de overheid is en blijft. Dit is ook een belangrijk uitgangspunt van de Europese Commissie.

Transparantie is in de markt- en prijsontwikkelingen, ook binnen het GLB, van groot belang. Grotere transparantie kan bereikt worden door bijvoorbeeld betere openbaar beschikbare prijsinformatie. Er wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd naar de prijsvorming van landbouwproducten in relatie tot de verdeling van de marges binnen de keten. Resultaten van dit onderzoek worden in de loop van 2011 verwacht. Ook is in Brussel het zogenaamde *High Level Forum for a better functioning food supply chain* ingesteld, die o.a. naar de prijsvorming in de keten kijkt. Zij komt in 2012 met aanbevelingen. Tot slot kan de verdere ontwikkeling van termijnmarkten wellicht bijdragen aan de gewenste prijstransparantie en tegelijkertijd bijdragen aan stabilisatie van markten. In dit kader memoreer ik ook mijn toezegging aan uw Kamer (TK 32500-XIII-173, motienummer 98 van de leden Koopmans en Snijder-Hazelhoff) over de mededingingswetgeving. Hierin heb ik gemeld dat ik de consequenties van de mededingingsregels voor het functioneren van de agro- en foodwereld zal onderzoeken.

### **Exportrestituties (vraag 12)**

Nederland is voorvechter geweest van het EU-aanbod in de WTO-onderhandelingen om alle exportrestituties wereldwijd uiterlijk in 2013 volledig uit te faseren en dat blijft ook mijn inzet. Het kabinet steunt daarom evenals Denemarken, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, ieder voorstel van de Europese Commissie om exportrestituties op weg naar 2013 te verlagen.

De omvang van de exportrestituties in 2012 en 2013 is moeilijk te voorspellen. De verwachtingen over de ontwikkeling van wereldmarktprijzen zijn positief vanwege de toenemende vraag naar landbouwproducten in opkomende markten, zoals China, India en Brazilië. De toenemende koopkracht en de groei van de wereldbevolking zijn de verklarende factoren hiervoor.

Niettemin is het wereldwijde economisch herstel nog kwetsbaar. Als gevolg daarvan kan de vraag tijdelijk afnemen. Verwacht mag worden dat de exportrestituties van de EU de komende jaren laag zullen zijn. Voor veel landbouwsectoren zullen de uitvoerrestituties niet meer worden ingesteld en op nul blijven staan.

In crisissituaties, waarbij de EU tevens op markten van belangrijke derde landen wordt geconfronteerd met gesubsidieerde uitvoer van de belangrijkste concurrenten en onder de voorwaarde dat de belangen van ontwikkelingslanden niet worden geschaad, kunnen tot eind 2013 met grote terughoudendheid nog exportrestituties worden gegeven. De terughoudendheid betekent wat mij betreft dat het exportrestitutiebedrag niet hoger mag liggen dan strikt noodzakelijk is, om in die situatie het EU-marktaandeel op de markten van derde landen te verdedigen tegen de gesubsidieerde uitvoer van de grootste concurrenten.

Voor een overzicht van de exportrestituties in 2010 verwijs ik u naar bijlage I.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

## II. Overige onderwerpen

### Coherentie, gevolgen GLB voor ontwikkelingslanden (vraag 9)

De belangrijkste maatstaf om de effecten van het huidige en toekomstige GLB op ontwikkelingslanden te meten, is de mate van handelsverstoring van het GLB. Die kan worden gemeten in termen van markttoegang en in de aard van de verleende steun. De aard van de ondersteuning van boeren via het GLB, is ingrijpend gewijzigd. In 1990 gold ca. 90% van de GLB-steun als handelsverstoring, volgens de geldende definities van WTO. Nu geldt nog slechts ca. 10% van de GLB-steun als handelsverstoring. Het GLB is daarmee in hoge mate ontwikkelingsvriendelijk geworden. De voorziene volledige uitfasering van nog resterende exportsubsidies in 2013, zal de beperkte nog resterende handelsverstoring van het GLB in de komende jaren nog verder verminderen.

Ook op basis van de tweede maatstaf, de mate waarin markttoegang wordt geboden aan ontwikkelingslanden, is het EU-beleid zeer ruimhartig geworden. De groep minstontwikkelde landen beschikt over volledig vrije markttoegang voor alle landbouwproducten in het kader van het *Everything But Arms*-programma. In tegenstelling tot vrijwel alle andere ontwikkelde landen, maakt de EU daarbij geen uitzondering voor gevoelige landbouwproducten als bananen, rijst en suiker. Ook veel andere ontwikkelingslanden beschikken over geprivilegieerde markttoegang voor hun landbouwproducten tot de EU (zie ook vraag 10 en 11). De EU is daardoor verreweg de grootste importeur van landbouwproducten uit ontwikkelingslanden. Illustratief is dat de invoerwaarde van landbouwproducten uit ontwikkelingslanden in de EU groter is dan die van de VS, Australië, Japan, Nieuw Zeeland en Canada tezamen (cijfers 2006–2008). Als gevolg van nieuwe handelsconcessies, verwacht ik dat de markttoegang voor producten uit ontwikkelingslanden in de EU verder zal toenemen in de komende jaren.

Voor veel armere ontwikkelingslanden is het overigens niet altijd eenvoudig de markttoegang die de EU biedt, ook daadwerkelijk te gebruiken. Soms leggen ze het af tegen rijkere ontwikkelingslanden als Brazilië, en soms hebben ze moeite om te voldoen aan de geldende hygiëne- en gezondheidseisen. Mede daarom is het kabinet voornemens om de eerder ingezette koers voort te zetten, door in haar ontwikkelingssamenwerkingbeleid meer prioriteit te geven aan landbouwontwikkeling in ontwikkelingslanden zelf (zie hieronder).

### Voedselvoorziening (vraag 10)

Het standpunt van het kabinet over de wereldwijde voedselvoorziening/voedselzekerheid is uiteengezet in de Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking die mijn collega Knapen uw Kamer heeft doen toekomen op 26 november 2010 (TK 32 500 V, nr. 15).

De voortgangsrapportage over landbouw en ontwikkelingssamenwerking (TK 31 250, nr. 14) van januari 2010 had betrekking op het tijdens het voorgaande kabinet in gang gezette beleid op het gebied van landbouw, rurale ontwikkeling en voedselzekerheid. Dat beleid, waarbij landbouw weer een meer prominente plaats kreeg in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, heb ik op basis van het regeerakkoord en in aansluiting bij het WRR-rapport «Minder pretentie, meer ambitie» (2010) samen met collega Knapenvoortgezet en uitgebreid, lattend op de prioriteit die het onderwerp voedselzekerheid in de Basisbrief heeft gekregen. Hierbij streven collega Knapen en ik er naar in een aantal landen de voedselzekerheid te vergroten, door projecten te ondersteunen die gericht zijn op de ontwik-

keling van de agrarische sector in den brede. Daarnaast worden echter ook op multilateraal niveau door Nederland diverse activiteiten ontplooid. In navolging van de eind oktober 2010 door mijzelf voorgezeten mondiale conferentie over landbouw, voedselzekerheid en klimaatverandering heeft Nederland het voortouw genomen voor een gerichte follow-up. Over o.a. het onderwerp «*climate smart agriculture*» wordt samengewerkt met de voedel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) en met de Wereldbank. Voorts zal een vervolgconferentie plaatsvinden in Vietnam in 2011.

Om de ontwikkeling van de landbouw in ontwikkelingslanden een kans te geven, is het nodig mondiaal handelsbelemmeringen voor agrarische producten te verminderen. Dat betekent dat ik uitzie naar de afronding van de lopende onderhandelingen in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in het kader van de Doha-ronde, waarin zowel de EU als andere rijke landen zich zullen committeren aan substantiële verlaging van tarieven en handelsversturende subsidies.

Om de internationale handel te bevorderen, stimuleert Nederland daarnaast de oprichting van publiek-private partnerschappen met ontwikkelingslanden en de inzet van handelsrelateerde ontwikkelingshulp (*Aid for Trade*). Zo worden ontwikkelingslanden gefaciliteerd om hun producten op de wereldmarkt af te zetten. Dit spoor van ketenontwikkeling wil het kabinet, in samenwerking met het bedrijfsleven en kennisinstellingen, verder ontwikkelen in het kader van het nieuwe beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Wat de import vanuit ontwikkelingslanden naar de Europese Unie betreft, wil ik erop wijzen dat naast het EBA-programma, dat alle Minst Ontwikkelde Landen volledig vrije toegang tot de EU geeft, ook de ACS (Afrika, Caribisch Gebied, Stille Oceaan)-landen die met de Europese Unie een interim of definitief Economisch Partnerschapsakkoord (EPA) zijn overeengekomen, vrije toegang hebben tot de EU-markt. Ook met andere ontwikkelingslanden zijn handelsafspraken gemaakt die hen preferentiële toegang tot de Europese markt bieden, zoals de meeste landen in het nabuurschapsprogramma van de Europese Unie. Tenslotte geldt dat alle ontwikkelingslanden aanspraak maken op het Algemeen Preferentieel Stelsel dat ook voor bepaalde landbouwproducten gunstiger tarieven biedt dan de algemeen geldende buitentarieven van de Unie.

### **Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) en Doha-onderhandelingen (vraag 11)**

De totale handel tussen de Europese Unie en de ACS-landen bedroeg in 2007 ongeveer 80 miljard euro. De Europese Unie importeerde voor 40,2 miljard euro uit de ACS-landen en exporteerde voor 39,7 miljard euro naar de ACS-landen.

De EPA's zijn vrijhandelsakkoorden tussen de EU en deze landen, die ten behoeve van de onderhandelingen over deze akkoorden zijn georganiseerd in zeven regio's. De onderhandelingen tussen de EU en de ACS-regio's zijn een proces van geven en nemen, net zoals andere vrijhandelsakkoorden die de EU met andere landen of handelsblokken afsluit. Het is aan de EU om te beslissen hoeveel preferenties zij wenst te bieden. Het GLB is daar geen belemmering voor. Het is dus niet noodzakelijk dat voor het afsluiten van EPA's het GLB aangepast wordt.

Na negen jaar van onderhandelingen is tot op heden slechts met één ACS-regio een definitief EPA afgesloten, en wel tussen de EU en de ACS-landen in het Caribisch gebied. Met meer dan de helft van alle

ACS-landen is het echter nog niet gelukt een definitief of interim EPA uit te onderhandelen. Het merendeel van deze landen zijn Minst Ontwikkelde Landen in Afrika die in hun export naar Europa weinig directe nadelige gevolgen van het niet-afsluiten van een EPA ondervinden, omdat zij in het kader van het hierboven genoemde EBA-programma al quotumvrij en tariefvrij naar de EU kunnen exporteren.

Voor het afronden van de EPA -onderhandelingen gold een deadline van 1 januari 2008. Tot die tijd mocht de EU in WTO-kader op basis van een *waiver* aan de ACS-landen éézijdige handelsconcessies blijven geven op basis van het Partnerschapsakkoord van Cotonou. Per 1 januari 2008 is deze regeling afgelopen. Om te voorkomen dat de ACS landen, en dan met name de niet-Minst Ontwikkelde Landen, terug zouden vallen op het Algemeen Preferentieel Stelsel, is met 21 landen een interim EPA afgesloten, op basis waarvan zij voorlopig onbeperkte markttoegang tot de Europese Unie behouden.

Voor de stand van zaken van de EPA-onderhandelingen met de overige 6 regio's verwijs ik u naar bijlage II.<sup>1</sup>

Ik ben verheugd over de positieve signalen over de mogelijke afronding van de Doha-ronde (DDA) van de WTO in 2011. Ik onderschrijf de krachtige verklaring die tijdens de G20 in Seoul zijn afgegeven. Er ligt een ambitieus werkprogramma om de DDA nog in 2011 af te kunnen ronden. 2011 wordt een cruciaal jaar, waarin met de juiste inspanningen van alle betrokkenen een ambitieus, evenwichtig en alomvattend akkoord haalbaar moet zijn.

De Nederlandse inzet is gericht op een actieve bijdrage van de EU aan het slagen van de DDA. Hiertoe dient de EU zich flexibel op te stellen, zonder daarbij de balans in het totaalakkoord uit het oog te verliezen. Nederland blijft inzetten op een ambitieus en evenwichtig eindresultaat, dat ook serieus werk maakt van de ontwikkelingsdimensie van deze ronde. Vanzelfsprekend is er regelmatig contact tussen de overheden van alle EU-lidstaten, op verschillende niveaus over de voortgang van de Doha-onderhandelingen, ook tussen mij en mijn Europese ambtsgenoten. Zodra er zich in Genève relevante ontwikkelingen voordoen, zal ik uw Kamer daarover nader informeren.

Het kabinet blijft voorts pleiten voor toekomstige agendering van «non» trade concerns» zoals dierenwelzijn en milieu in multilaterale fora als de WTO. In het kader van de onderhandelingen over een vrijhandelsovereenkomst met de Mercosur- landen (Brazilië, Argentinië, Uruguay en Paraguay) heb ik speciale aandacht voor zowel offensieve landbouwbelangen, waaronder in het bijzonder dierenwelzijnsgevoelige producten als varkens- en pluimveevlees.

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

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.