

Vergaderjaar 2013–2014

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 168

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2013

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de implementatie in Nederland van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2014–2020.

Deze brief geeft een algemene richting hoe het kabinet het nieuwe GLB nationaal vorm wil geven. De nieuwe Europese wetgeving, inclusief de overgangsverordening, kan vanaf 1 januari 2014 in werking treden. Het onderdeel directe betalingen zal per 2015 van kracht worden. De uitvoeringsbepalingen bij dit wetgevingspakket worden op dit moment nog uitgewerkt in Brussel. De gedelegeerde bepalingen zullen naar verwachting uiterlijk half maart 2014 gereed zijn.

Ik streef ernaar het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2014–2020 (POP3) begin 2014 bij de Europese Commissie ter goedkeuring in te dienen zodat het programma in de tweede helft van 2014 kan starten. Omdat de uitvoering van het lopende plattelandsontwikkelingsprogramma 2007–2013 (POP2) nog in 2014 doorloopt, is daarmee in een soepele overgang voorzien.

In overleg met direct betrokkenen en maatschappelijk partijen, zal de in deze brief beschreven nationale invulling van het GLB mede op basis van de nog vast te stellen uitvoeringsbepalingen verder worden gepreciseerd.

Algemeen

Het kabinet richt zich op verdere verduurzaming en ontwikkeling van de agrarische sector en op aanpassing aan maatschappelijke wensen. Het borgen van een gelijk speelveld is een belangrijk uitgangspunt. De nieuwe EU-kaders borgen dit gelijke speelveld. Binnen de kaders is ruimte voor nationale en regionale verschillen en maatwerk.

Als wereldspeler en tweede grootste exporteur ter wereld is de Nederlandse agrosector sterk georiënteerd op buitenlandse markten. Internationaal staat zij hoog aangeschreven en kan zij op diverse manieren bijdragen aan de voedselzekerheidsopgave waar de wereld de komende decennia voor staat.

Ik acht het van belang dat innovatie en verduurzaming van productiemethoden ook in de nationale implementatie van het nieuwe GLB centraal staat. De sector zal haar goede positie hiermee kunnen benutten en versterken.

De richting die ik het nieuwe GLB wil geven met de invulling van de vergroening zal bijdragen aan de maatschappelijk inbedding van het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid. Bij de invulling van de vergroening maak ik nadrukkelijk gebruik van de voorliggende mogelijkheden. De vergroening zal ik ambitieus, maar passend bij de Nederlandse situatie invullen.

Het vernieuwde GLB-instrumentarium biedt ook goede kansen voor de verduurzaming van de land- en tuinbouw en het stimuleren van innovatieve oplossingen. Mijn ambitie is om de Nederlandse land- en tuinbouw bij te laten dragen aan (inter)nationale vraagstukken over voedselzekerheid, biodiversiteit, energie, water, klimaat en dierenwelzijn.

De afgelopen jaren is een intensieve maatschappelijke dialoog gevoerd over het GLB. Meer dan ooit is er maatschappelijke betrokkenheid over de wijze waarop het GLB ingezet moet worden. Ik ben op zoek geweest naar een ambitieuze maar realistische nationale invulling. Ambitieuze op het gebied van innovatie, duurzaamheid en vergroening, op een manier die aansluit bij de Nederlandse sector. Dit overwegende wil ik in het nieuwe GLB inzetten op een eerlijke hectarepremie, een ambitieuze maar passende vergroening en een POP3 dat innovatie en verduurzaming stimuleert en daarnaast bijdraagt aan het behalen van internationale doelen op het gebied van natuur- en waterkwaliteit.

In de kwartaalrapportage van 10 oktober 2013 (Kamerstuk 28 625, nr. 165) heb ik u op de hoogte gebracht van de laatste stand van zaken rondom het onderhandelingsakkoord. In de nu voorliggende brief beschrijf ik de implementatiekeuzen en het afwegingskader waarop ik deze keuzen heb gebaseerd. De inzet die ik voorstel is mede het resultaat van overleg met de provincies, met name over het plattelandsbeleid, en consultaties met een groot aantal direct betrokkenen en maatschappelijke organisaties.

Financieel kader

Met de afspraken over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) zijn de GLB-budgetten van Nederland voor de periode 2014–2020 vastgesteld. Voor directe betalingen voor het kalenderjaar 2014 gaat het om € 793 miljoen, in 2015 € 781 miljoen en verder aflopend tot € 732 miljoen voor het kalenderjaar 2019 (EU-budgetjaren 2015, 2016 respectievelijk 2020). De uitgaven in het kader van het markt- en prijsbeleid kennen geen plafond, maar afgaande op de betalingen over 2012 en rekening houdend met de afgeslankte interventie maatregelen bedraagt de raming voor 2014 voor Nederland maximaal € 150 miljoen.

Voor het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) is voor de periode 2014–2020 voor Nederland € 607 miljoen (per jaar circa € 85 miljoen) beschikbaar uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Met nationale middelen moet aan cofinanciering worden

bijgedragen. De hoogte van verplichte cofinancieringspercentages is afhankelijk van de afzonderlijke maatregelen.

RLI advies

De Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (RLI) heeft mij op 31 oktober jongstleden een briefadvies aangeboden over duurzame keuzen bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid in Nederland. In deze brief geef ik aan op welke wijze ik met de aanbevelingen van de RLI bij de implementatiekeuzen wil omgaan.

Uitgaande van de hierboven genoemde wetgevings- en financiële kaders van het nieuwe GLB en van de inzet van het kabinet beoog ik de implementatie van respectievelijk de directe betalingen, het plattelandsbeleid en het markt- en prijsbeleid vorm te geven langs de hieronder geschetste lijnen.

Daarbij zal ik mij inzetten om de regeldruk en administratieve lasten terug te dringen, de uitvoeringslast van de overheid te verminderen en het ondernemerschap de ruimte te bieden. Degelijk financieel beheer en transparante verantwoording blijft daarbij uiteraard ook van belang.

1. Invulling directe betalingen

We staan wat betreft de directe betalingen op een bijzonder punt. Het nieuwe GLB stapt af van historische betalingen en vergroening is een belangrijk element binnen de directe betalingen. Het nieuwe GLB stuurt op de omvorming van op historische referentie gebaseerde directe betalingen naar een gelijke hectarebetaling binnen lidstaten. Enkele andere lidstaten hebben deze stap al in de huidige periode van het GLB gezet. De generieke betalingen worden deels omgevormd naar meer doelgerichte betalingen, met name door de introductie van een vergroeningspremie. Dit is conform de Nederlandse inzet in de GLB-onderhandelingen.

Hieronder bespreek ik mijn keuzen voor de nationale implementatie van de directe betalingen:

- a. de invulling van de vergroeningsverplichting;
- b. extra ondersteuning voor jonge boeren.
- c. de interne convergentie (de overgang van het huidige systeem van historische toeslagen naar gelijke hectarebetalingen) en gekoppelde betalingen;
- d. het type agrarisch bedrijf en de subsidiabele landbouwgronden die in het GLB worden opgenomen;
- e. internationale doelen.

1.a. De invulling van de vergroening

Ik vind het van groot belang de vergroening van directe betalingen met ambitie in te vullen. Een goede (agro)biodiversiteit, milieukwaliteit en bescherming van het klimaat zijn van groot belang voor de kwaliteit van onze leefomgeving en daarmee ook voor een duurzame agrarische productie. Tegelijkertijd houd ik daarbij oog voor een gelijk Europees speelveld en voor de praktische haalbaarheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.

Op Europees niveau is vastgelegd dat landbouwbedrijven die gebruik willen maken van de directe betalingen in het nieuwe GLB verplicht zijn vergroeningsmaatregelen toe te passen. Hiervoor is 30% van het budget voor directe betalingen bestemd.

Er zijn drie generieke vergroeningsmaatregelen Europees vastgesteld.

1. Gewasdiversificatie. Bedrijven moeten op bouwland minstens drie gewassen telen. Met name voor kleine bedrijven bestaan hierop enkele uitzonderingen. Binnen de gewasdiversificatie bestaan geen mogelijkheden voor nationale keuzen.
2. Behoud van blijvend grasland.
3. Ecologisch aandachtsgebied met een omvang van 5% van het bouwlandoppervlak.

Hiernaast kunnen lidstaten equivalente maatregelen, na goedkeuring door de Europese Commissie, toevoegen aan de Europese lijst waarmee bedrijven ook kunnen voldoen aan de vergroeningsverplichting.

Ik kom daarom tot de volgende keuzen, waarbij ik mij mede baseer op wetenschappelijk onderzoek en praktijkadvies van betrokkenen uit de natuur- en landbouwpraktijk.

Behoud blijvend grasland

Blijvend grasland is land dat vijf jaar of langer grasland is. Kwetsbare blijvende graslanden binnen Natura 2000-gebieden mogen volgens de verordening niet worden geploegd of omgezet, maar wel worden doorgezaaid. Dit verbod zal in Nederland gelden voor alle blijvende graslanden binnen Natura 2000-gebieden ter bescherming van de biodiversiteit. Voor het grasland buiten de Natura 2000-gebieden streef ik naar een nationale monitoring van het areaal blijvend grasland, in beginsel zonder verplichtingen aan individuele agrariërs op te leggen om een onnodige beperking in de bedrijfsvoering en extra uitvoeringslasten te voorkomen. Mocht het areaal blijvend grasland in Nederland met meer dan 5% dalen ten opzichte van het referentiejaar 2012, dan zal ik conform het Europese kader maatregelen treffen op bedrijfsniveau.

Ecologisch aandachtsgebied

De lidstaten kunnen voor de ecologische aandachtsgebieden (of *ecological focus area*, EFA) op bouwland kiezen uit een aantal opties, waaronder landschapselementen, akkerranden, bufferstroken en stikstofbindende gewassen. De mogelijkheden lopen uiteen in hun bedrijfseconomische consequenties en biodiversiteitsopbrengst.

Daarom heb ik bij de keuze voor de invulling nadrukkelijk het evenwicht gezocht tussen de praktische haalbaarheid, de meerwaarde voor de verduurzaming van de agrarische productie en de ondernemersgerichtheid van de maatregelen. De invulling zie ik dan als volgt:

- Landschapselementen zoals houtwallen, heggen en poelen, met inbegrip van dergelijke elementen die grenzen aan subsidiabele landbouwgrond;
- Equivalente (pakketten van) maatregelen, zoals:
 - akkerranden met daaraan grenzende sloten ten behoeve van de stimulering van biodiversiteit, waaronder bijen;
 - bufferstroken met daaraan grenzende sloten;
 - natuurvriendelijke oevers met daaraan grenzende sloten;
 - combinaties van enerzijds percelen (zoals vogelakkers), stroken of akkerranden ten behoeve van de biodiversiteit op een bepaald deel van de EFA en anderzijds de teelt van bepaalde eiwitgewassen op het overige deel van de verplichte EFA-oppervlakte.
- Duurzaamheidscertificaten. Ik zal het bedrijfsleven ondersteunen in het ontwikkelen en uitwerken van zogenaamde duurzaamheidscertificaten. Dit principe, waarvoor een aanzet wordt gegeven in bijvoorbeeld de verduurzamingsaanpak van het programma «Veldleeuwerik», zal de komende tijd verder uitgewerkt moeten worden door het bedrijfsleven.

Randvoorwaarde is dat de vergroeningsmaatregelen een zelfde meerwaarde hebben als de door de commissie voorgestelde maatregelen, waarna deze in de toekomst ook invulling kunnen geven aan één of meer vergroeningsverplichtingen. Dit sluit daarmee ook aan bij de aanbeveling die de RLI heeft gedaan in zijn briefadvies om verder te gaan met de ontwikkeling van bedrijfscertificaten.

- Ruimte voor een collectieve benadering, binnen de randvoorwaarden van het wetgevingskader. Hiermee kunnen groepen boeren gezamenlijk invulling geven aan de ecologisch aandachtsgebieden. Dit behelst dat een deel (maximaal de helft) van de individuele verplichting kan worden uitgevoerd door andere boeren binnen het collectief. Eis daarbij is, zoals geformuleerd in de Brusselse regelgeving, dat een aaneengesloten ecologisch aandachtsgebied wordt gerealiseerd.

Sloten die grenzen aan akkerranden en dergelijke kunnen als aangrenzend landschapselement worden meegeteld in de vergroeningsoppervlakte, omdat ze een extra bijdrage aan biodiversiteit of waterkwaliteit leveren.

Met de beschreven aanpak kan een deel van de vergroeningsverplichting worden ingevuld met de teelt van bepaalde eiwitgewassen. Hiertoe zullen nader te bepalen eiwitgewassen als onderdeel van de invulling van de aangeduide combinatiepakketten kunnen dienen. Hiermee wordt ook de teelt van veevoergewassen gestimuleerd. Ik onderzoek of er nog andere gewassen dezelfde ecologische meerwaarde hebben, waardoor zij, na instemming van de Europese Commissie, in aanmerking kunnen komen om als onderdeel van deze combipakketten te kunnen worden geteeld. In dit onderzoek betrek ik ook de teelt van vlas.

Met de voorgestelde invulling wordt een belangrijke biodiversiteitswinst geboekt en wordt de teelt van duurzaam geproduceerde veevoeder gewassen gestimuleerd. Tegelijkertijd is de voorgestelde invulling haalbaar voor de praktijk. De vergroening zal aanpassingen vergen in de bedrijfsvoering, maar naar mijn overtuiging hebben boeren hiermee voldoende ruimte om een invulling te kiezen die past bij hun bedrijf, hun ambities en hun mogelijkheden.

De komende tijd wil ik deze invulling verder uitwerken in overleg met het bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties. Hierbij neem ik ook afwegingen rondom uitvoeringskosten en handhaafbaarheid mee. De definitieve invulling van de vergroeningsmaatregelen moet voor 1 augustus 2014 aan de Europese Commissie gemeld worden.

1.b. Jonge boeren

In Nederland is 5% van de agrarische ondernemers onder de 35 jaar. Agrarische ondernemers, en dus ook continuïteit van agrarisch ondernemen, zijn essentieel voor het creëren van voedselzekerheid, maar ook voor het behoud van het mooie Nederlandse landschap. Ik vind het belangrijk om jonge agrariërs te stimuleren vanwege het belang voor de toekomst, de ontwikkeling en de maatschappelijke positie van de agrarische sector.

Daarom heb ik in de onderhandelingen over het GLB, gepleit voor ruimte voor extra steun voor jonge boeren. Het nieuwe wetgevingskader biedt deze gevraagde ruimte voor een verplichte extra hectaresteen aan jonge boeren in de eerste pijler. Bij de toekenning hiervan bestaan verschillende modaliteiten. Zodra de precieze details hiervan in gedelegeerde en uitvoeringshandelingen bekend zijn, zal ik op zo ruim mogelijke manier invulling geven aan de mogelijkheden. Ik doe dit in overleg met het Nederlands Agrarisch Jongeren Contact (NAJK).

Ook in de tweede pijler (het plattelandsbeleid) bestaat de mogelijkheid om jonge boeren te ondersteunen. Ik kom daar later in deze brief op terug.

1.c. Interne convergentie en gekoppelde betalingen

Ik ben blij dat in het nieuwe GLB inkomenstoelagen niet langer gebaseerd zijn op historische referenties.

Dit is maatschappelijk niet langer verdedigbaar. Daarnaast komt door de dynamiek in de sector het steeds vaker voor dat vergelijkbare bedrijven ongelijke directe betalingen ontvangen, louter gebaseerd op in het verleden geleverde agrarische productie en ontvangen premies. De kabinetsinzet bij de GLB-onderhandelingen heeft zich gericht op een gelijke hectarepremie in 2019. Ik wil daaraan vasthouden, in lijn met de aanbevelingen van de RLI. Daarmee is de Nederlandse agrarische sector ook beter voorbereid op verdere aanpassingen van het GLB die in 2020 en volgende jaren zeker zullen komen.

Het nieuwe GLB start met toekenning van nieuwe betalingsrechten aan de landbouwbedrijven, los van de bestaande rechten en gebaseerd op de dan (2015) aanwezige subsidiabele landbouwgrond. Ik vind het belangrijk dat de overgang naar het systeem van gelijke hectarebetalingen geleidelijk en voorspelbaar verloopt, zodat bedrijven zich kunnen voorbereiden en aanpassen. Bij deze geleidelijke overgang is het startpunt de waarde van de toeslagrechten die een landbouwer in 2014 bezit (inclusief eventueel verhuurde rechten).

Dit leidt tot de volgende keuzen voor de overgang naar de nieuwe directe betalingen:

- Vanaf 2019 is er een systeem van een gelijke basispremie van naar verwachting ongeveer € 270 per hectare en een vergroeningspremie van ongeveer € 120 per hectare voor heel Nederland.
- Een zo geleidelijk mogelijke (lineaire) overgang naar de gelijke hectarebetaling en gelijke vergroeningspremie per hectare, waarbij de vergroeningspremie in de overgangsfase bedrijfsafhankelijk is.

Ik kies ervoor om ook bedrijven die momenteel hoge betalingen per hectare ontvangen of speciale toeslagrechten hebben te laten toegroeien naar een gelijke hectarepremie in 2019. Een hogere betaling zou ten koste gaan van de overige bedrijven, met name extensieve veehouderij- en akkerbouwbedrijven. Deze zouden dan in 2019 minder dan de gemiddelde hectarepremie ontvangen en er zouden (zeer) aanzienlijke verschillen in de hectarebetalingen in 2019 blijven bestaan. Dit betekent dat de hectarebetalingen voor sectoren als de vleeskalversector en de zetmeel-aardappelsector zullen afnemen. Omdat ik de overgangperiode maximaal geleidelijk invul, met een overgangperiode tot 2019, heb ik er alle vertrouwen in dat de sectoren die per saldo minder gaan ontvangen robuust genoeg zijn om zich aan de GLB-hervormingen aan te passen.

Het wetgevingskader voor het nieuwe GLB geeft binnen de directe betalingen alleen de mogelijkheid om gekoppelde betalingen opnieuw in te voeren voor sectoren (of regio's) waar dat noodzakelijk is om de productie op peil te houden. Ik kies in Nederland voor blijvende ontkoppeling, vanwege het streven naar een gelijke hectarebetaling en het afstappen van historische referenties. Ik heb dit tijdens de onderhandelingen ook steeds aangegeven.

Bovendien leidt introductie van gekoppelde betalingen voor één of meer sectoren noodzakelijkerwijs tot een korting op de betaling van alle andere bedrijven, intensief en extensief, gangbaar en biologisch. Mocht de convergentie er toch toe leiden dat het in bepaalde sectoren (ernstig) gaat

knellen, dan kan waar noodzakelijk, in overleg met het bedrijfsleven, gezocht worden naar een passende oplossing, zonder af te dingen op de uitgangspunten (geen koppeling).

1.d. Toegang tot directe betalingen

Het nieuwe GLB is in principe bestemd voor alle actieve landbouwers en hun subsidiabele landbouwgronden. Het wetgevingskader schrijft voor op welke manier lidstaten moeten omgaan met bedrijven die in het huidige GLB niet deelnemen aan de directe betalingen.

Directe hectarebetalingen moeten in het nieuwe GLB gebaseerd zijn op de subsidiabele landbouwgrond die een agrarisch bedrijf daadwerkelijk in gebruik heeft. De definitie voor subsidiabele landbouwgrond is in het wetgevingskader voorgeschreven. Lidstaten hebben de mogelijkheid om gronden hiervan uit te sluiten vanwege een andere hoofdfunctie zoals infrastructuur of natuur.

Actieve landbouwers

Actieve landbouwers kunnen toetreden tot het nieuwe GLB. Dit betekent concreet dat ook groente-, fruit-, boom- en bollentelers toegang gaan krijgen om deel te nemen aan de directe betalingen in het GLB. Dit geldt ook voor de telers van consumptie- en pootaardappels (zetmeelaardappel-telers nemen nu al deel aan het GLB). Kassen (glasopstanden) komen niet in aanmerking voor de directe betalingen. Dit is in feite een continuering van de huidige situatie, waarin kassen deels al zijn uitgesloten en voor het overige deel in de praktijk geen steun wordt aangevraagd.

Bedrijven die verplicht zijn deel te nemen aan de landbouwtekening en als agrarisch bedrijf ingeschreven te staan bij de Kamer van Koophandel komen in aanmerking voor directe betalingen. Hiernaast zal ik een negatieflijst opstellen van bedrijven die geen directe betalingen zullen ontvangen. Deze lijst bestaat uit de Europees voorgeschreven lijst bedrijven die luchthavens, spoorwegdiensten, vastgoeddiensten en waterwerken en sport- en recreatieterreinen exploiteren. Ik wil de lijst net als in het huidige GLB uitbreiden met overheden en overheidsgerelateerde organisaties.

Bij het hanteren van de directe betalingen handhaaf ik de huidige ondergrens van € 500 per ontvanger per jaar. Op deze manier worden kleine en hobbymatige bedrijven uitgesloten, en disproportionele uitvoeringslasten voorkomen. Directe betalingen boven € 150.000 per bedrijf worden afgeroomd met 5%.

Subsidiabele landbouwgrond

Net als in het huidige GLB wil ik gronden als wegbermen en stadsparken bij voorbaat uitsluiten als subsidiabele landbouwgrond voor directe betalingen.

Eenzelfde uitsluiting wil ik nu ook gaan toepassen op natuurgronden die niet, of slechts zeer extensief, voor de landbouw kunnen worden gebruikt, zoals heidegronden. Deze uitsluiting geldt nadrukkelijk niet voor natuur bestaande uit extensief gebruikt grasland dat (in de regel) bij boeren in gebruik is (denk aan grote stukken Waterland).

Op de uit te sluiten gronden vinden voor het beheer in bepaalde gevallen agrarische activiteiten plaats, zoals begrazing door schapen. Voor die activiteiten wil ik via het GLB een graasdierpremie introduceren. Deze

graasdierpremie, vormgegeven als een dierpremie, zal gelden voor schapen en (zoog)koeien die op de genoemde niet-subsidiabele gronden grazen.

Door enerzijds gronden met een andere hoofdfunctie dan landbouw uit te sluiten en anderzijds de agrarische activiteit erop te ondersteunen, bereik ik een belangrijke vermindering van de administratieve last voor de agrarische ondernemer en een flinke besparing op de uitvoeringskosten.

1.e. Internationale doelen

De middelen van het nieuwe GLB zullen benut worden om agrariërs te ondersteunen bij investeringen en innovaties om te voldoen aan internationale doelen, met name op het gebied van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water. Hiervoor wil ik 20 miljoen benutten, een equivalent van de huidige artikel 68 maatregelen. De provincies en waterschappen zijn bereid om dit bedrag te cofinancieren. Dit bedrag zal ik expliciet labelen aan investeringen op het boerenerf door (collectieven van) agrariërs op het gebied van water maatregelen, die ook bijdragen aan het behalen van de derogatie op de Nitraatrichtlijn.

2. Invulling voor het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3)

Het kabinet wil met POP3 bijdragen aan internationale doelen op het gebied van natuur, milieu en water. De Europese doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water zijn hierbij van groot belang. Hierbij stelt het kabinet het boerenerf centraal. Het kabinet wil dat POP3 ook bijdraagt aan een concurrerende, innovatieve, duurzame en toekomstbestendige agrarische sector door in te zetten op thema's zoals klimaat, energie, milieu, dierenwelzijn, voedselkwaliteit- en veiligheid, dier- en plantgezondheid en ruimtelijke ordening. POP3 draagt zo bij aan de EU2020 strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei.

In overleg met de provincies heb ik besloten POP3 concreet te richten op de volgende thema's:

- 1) Versterken van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht;
- 2) Jonge boeren;
- 3) Natuur en landschap (zoals afgesproken in het natuurpact);
- 4) Verbetering van de waterkwaliteit;
- 5) LEADER (inclusief projecten onder het programma Duurzaam Door).

Ik heb met de provincies een akkoord bereikt over de invulling van de genoemde thema's binnen POP3 voor de periode 2014–2020. POP3 wordt landsdelig ingevuld door de provincies en aangevuld door het Rijk. Met de landsdelige aanpak kunnen gebiedsspecifieke behoeftes in de landbouw worden aangepakt. Aan generieke behoeftes wordt landsdekkend invulling gegeven. Met deze combinatie kan optimaal ingespeeld worden op het bevorderen van een gelijk speelveld. De provincies leveren het grootste deel van de benodigde nationale cofinanciering voor POP3, aangevuld met cofinanciering van de waterschappen. Op deze wijze wordt naar verwachting maximaal effect behaald van de beschikbare Europese middelen, die zoveel mogelijk ten gunste zullen komen van de agrariër en landbouwgronden.

Veelal is er sprake van een combinatie van opgaven voor een bepaald gebied of sector. POP3 zorgt dat combinaties van meerdere maatregelen in samenhang kunnen worden toegespitst op bepaalde gebieden of sectoren.

Het nieuwe wetgevingskader voor het GLB maakt het mogelijk om in POP3 een keuze te maken uit verschillende maatregelen ten gunste van de agrarische sector. Met deze maatregelen moet worden bijgedragen aan minimaal vier van de zes vastgestelde Europese plattelandsprioriteiten. Dit zijn: innovatie en kennisoverdracht, versterking van de concurrentiekracht, organisatie van de voedselketen en risicobeheer, beschermen van ecosystemen, duurzaam grondstofgebruik en CO₂ reductie en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden. Minimaal 5% van de beschikbare middelen moet worden ingezet voor LEADER, de *bottom up* benadering voor lokale initiatieven, en minimaal 30% moet worden ingezet voor maatregelen gericht op natuur en milieu, zoals bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer.

Met de gekozen inzet voldoe ik aan de genoemde Europese voorwaarden en draag ik bij aan voldoende Europese prioriteiten. Samen met de provincies kies ik voor een beperkt aantal maatregelen (minder dan 10) uit de mogelijkheden die het wetgevingkader biedt. Dit is aanzienlijk minder dan in het huidige POP2, dat ruim 20 maatregelen kent. Zo wordt in POP3 een duidelijke focus en samenhang aangebracht om een versnipperde inzet te voorkomen en de uitvoeringskosten te beheersen. Bij de uitwerking van de maatregelen zullen controleerbaarheid en verifieerbaarheid van de maatregelen voorop staan zodat de foutenmarges en uitvoeringslasten zo veel mogelijk worden beperkt.

Hieronder geef ik u een uitwerking van de verschillende thema's en maatregelen binnen POP3. De aangegeven budgetten zijn per jaar en indicatief. Ik informeer u ook over de uitvoering van POP3 en de relatie met de partnerschapsovereenkomst. Dit is een strategisch document, waarin Nederland moet aangeven hoe het de middelen uit Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen), waaronder het ELFPO, zal inzetten ten behoeve van de Europa2020 strategie. Ik streef ernaar het POP3 begin 2014 bij de Europese Commissie ter goedkeuring in te dienen zodat het programma in de tweede helft van 2014 kan starten. Dit zal niet tot problemen leiden omdat de uitvoering van POP2 nog in 2014 doorloopt.

Versterken van de innovatie en concurrentiekracht van de landbouw

Innovatie van de landbouw is samen met de verduurzaming de belangrijkste opgave voor de agrarische sector om een krachtige concurrentiepositie te behouden. Ik wil innovatie van de landbouw en het versterken van de concurrentiepositie daarom stimuleren met een samenhangend pakket van generieke en gebiedsgerichte maatregelen. Met dit pakket wordt het mogelijk om onderzoek en kennis beter te benutten voor de praktijk. Dit doe ik onder andere door het ondersteunen van samenwerkingsverbanden. Een voorbeeld hiervan is het ondersteunen van operationele innovatiegroepen onder het Europese Innovatie Partnerschap, waarmee ook de relatie met de Horizon2020 wordt gelegd. Vervolgens kan de kennisoverdracht in de vorm van trainingen, demonstraties, praktijknetwerken verder worden gestimuleerd. Eventueel benodigde fysieke investeringen voor agrariërs wil ik ondersteunen voor het ontwikkelen van nieuwe prototypes die in de praktijk getest moeten worden en voor de uitrol van innovaties in de land- en tuinbouw zoals precisielandbouw en duurzame stallen. Hierbij kan selectief gekeken worden naar specifieke problemen, gebieden en groepen van agrariërs. Het aangegeven pakket van maatregelen op het gebied van innovatie en concurrentiekrachtversterking zal worden uitgevoerd door de provincies. Aanvullend aan dit pakket voer ik een landsdekkende garantstellingsregeling voor de marktintroductie voor risicovolle innovaties (GMI) in, zoals ik heb aangekondigd in de Beleidsbrief Tuinbouw (Kamerstuk 32 627, nr. 14),

voor de tuinbouw en andere sectoren, uitgevoerd door het Rijk. Het op de markt brengen van nieuwe producten en productiesystemen gaat gepaard met aanzienlijke risico's voor de betreffende ondernemer en wordt belemmerd door extra voorwaarden aan de financiering vanwege het risicovolle karakter (afzetmarkt en hoge kostprijs). Met de GMI wordt de drempel van de eerste toepassingen van risicovolle innovaties, die maatschappelijk gewenst zijn, verlaagd.

Het bedrag dat voor dit pakket van innovatie- en concurrentiekrachtmaatregelen in POP3 wordt gereserveerd is ongeveer € 20 miljoen. Het betreft ruim € 10 miljoen aan Europese cofinanciering. De provincies cofinancieren dit met € 8 miljoen en het Rijk zal de cofinanciering dragen voor de GMI voor ongeveer € 2 miljoen per jaar.

Voor een optimale internationale concurrentiepositie voor de Nederlandse landbouw is ook een blijvende investering in de landbouwstructuurversterking essentieel. Efficiëntieverhoging is mogelijk door de juiste aanpassingen van percelen. Herstructurering van landbouwbedrijven draagt tevens bij aan de realisatie van (internationale) doelen rondom water, Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), biodiversiteit en Natura-2000. Om de landbouwstructuur verder te versterken wil ik binnen POP3 ongeveer € 15 miljoen reserveren, waarvan de helft EU-cofinanciering en de helft cofinanciering van de provincies. Ze zullen hieraan gebiedsgericht invulling geven. Het betreft een combinatie van mogelijkheden ter verbetering van de verkaveling, de toegankelijkheid en de landbouwinfrastructuur enerzijds en verbetering van de ligging van landbouwbedrijven uit het oogpunt van milieu-, water- en natuurdoelen anderzijds. Verder komen er ook mogelijkheden voor de verbetering van de energieinfrastructuur van land- en tuinbouwbedrijven om geproduceerde energie te kunnen delen met andere bedrijven en instellingen.

Weersextremen kunnen zeer ingrijpende inkomensgevolgen hebben voor agrarische ondernemers. Binnen POP3 ga ik het ondersteunen van een brede weersverzekering continueren, zoals nu vormgegeven binnen artikel 68 in de eerste pijler van het GLB. De agrarische ondernemer neemt zelf verantwoordelijkheid door al dan niet te kiezen voor een brede weersverzekering. Het betreft een privaat verzekeringsinstrument dat wordt ondersteund door een subsidiepercentage op de verzekeringspremie. Het doel van deze steun is om uiteindelijk te komen tot een instrument dat in de markt functioneert. Ik wil hierbij gebruik maken van ongeveer € 2 miljoen aan EU-cofinanciering in POP3 aangevuld met € 7 miljoen rijksmiddelen.

Met bovenstaande maatregelen wordt in totaal bijna € 44 miljoen besteed aan EU-middelen en nationale cofinanciering aan het versterken van de innovatie, duurzaamheid en concurrentiekracht van de landbouw.

Jonge boeren

Het aantal boeren neemt in Nederland al jaren af. Jonge gemotiveerde agrarische ondernemers hebben ruimte nodig om een bedrijf over te nemen en voor de toekomst gezond te houden. Jonge boeren zijn immers de boeren van de toekomst. Het kabinet vindt daarom dat jonge boeren ondersteund moeten worden bij het doen van duurzame en innovatieve investeringen in hun boerenbedrijf. Voor jonge boeren gaan de provincies in nader overleg een landsdekkende investeringsregeling inrichten ter stimulering hiervan voor een bedrag van € 5 miljoen per jaar, waarvan de helft aan EU-cofinanciering uit POP3. Hiermee is continuering gewaarborgd voor ondersteuning in de tweede pijler van jonge boeren.

Bijdrage aan natuurdoelen

De Nederlandse landbouwsector kan een belangrijke bijdrage leveren om de achteruitgang van de biodiversiteit in het agrarisch gebied af te remmen door de al geschetste invulling van de vergroeningsmaatregelen in de eerste pijler en in de tweede pijler door agrarisch natuurbeheer en inrichtingsmaatregelen in de weidevogelkerngebieden in POP3. Daarnaast kunnen gerichte maatregelen bijdragen aan de biodiversiteit, Natura-2000 en landschap en zo de negatieve invloed van de landbouw op de natuur verminderen.

In het Natuurpact heb ik samen met de provincies afspraken gemaakt om de natuur in Nederland blijvend te versterken. De afspraken betekenen dat een bedrag van € 40 miljoen per jaar aan EU-cofinanciering uit POP3 tezamen met de extra middelen die het kabinet voor natuur heeft vrijgemaakt (gemiddeld 200 miljoen per jaar tot 2027) daarvoor wordt ingezet. Dit betreft € 30 miljoen EU-cofinanciering voor het stelsel van agrarisch natuurbeheer. Het agrarisch natuurbeheer vormt een belangrijke pijler in het plattelandsbeleid en maakt daarom integraal onderdeel uit van POP3. Het agrarisch natuurbeheer wordt de komende tijd verder uitgewerkt in een nieuw stelsel dat effectiever en efficiënter is door onder meer vanaf 2016 te werken met collectieven van agrariërs en andere betrokken gebiedspartijen. Indien mogelijk zal het ganzenbeheer hier onderdeel van uitmaken. Voor maatregelen voor het ganzenbeheer gaat het in het Natuurpact om een EU-cofinancieringsbedrag van € 5 miljoen per jaar.

De hydrologische maatregelen in Natura-2000-gebieden in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) uit het Natuurpact zullen voor € 5 miljoen uit het POP3-budget worden gefinancierd. De maatregelen die in het kader van POP3 worden gefinancierd zijn hydrologische maatregelen zoals onder andere de aanleg van regenwaterbuffers en stuwen, (waterconserverende) drainagesystemen en natte bufferzones, het omleggen van beken en het verhogen van waterpeilen. Door synergie te zoeken met andere gebiedsopgaven, daarbij allianties te zoeken met andere gebiedspartijen en de inzet van innovatieve technieken kunnen de verdroogde gebieden herstellen en kan worden voldaan aan de Europese biodiversiteitverplichtingen.

Daarnaast gaat voor aanleg- en inrichtingsmaatregelen € 6 miljoen, waarvan de helft EU-cofinanciering en de andere helft cofinanciering van de provincies, naar aanleg en herstel van landschapselementen en inrichtingsmaatregelen voor specifieke beschermde soorten.

Het verbeteren van de waterkwaliteit

Op het gebied van waterbeheer staat Nederland voor grote opgaven. Het Rijk en provincies willen POP3 inzetten voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Dit sluit aan op het doel van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn en het verkrijgen van de voor Nederland belangrijke derogatie.

Het bevorderen van een emissiearme landbouw en het optimaliseren van het waterbeheer voor de landbouw staan hierbij centraal. Een bedrag van ongeveer € 25 miljoen, waarvan de helft Europese cofinanciering, wil ik inzetten voor een samenhangend pakket van maatregelen, waarbij het accent ligt op effectgerichte maatregelen voor de landbouw. Hierbij is naast het generieke beleid uit het actieprogramma, gebiedsgericht maatwerk nodig gericht op bestrijding van eutrofiering en de reductie van uit- en afspoeling van nutriënten. Zowel inrichting- en beheermaatregelen

van watersystemen als ook investeringen en innovaties in de landbouw kunnen daarbij een rol spelen. Daarnaast kunnen ook blauwe diensten ingericht worden, waarbij binnen het concept van collectieven slimme combinaties gemaakt kunnen worden met de doelen van de Kaderrichtlijn Water, de biodiversiteitdoelen, de Nitraatrichtlijn en innovaties in de landbouw.

De provincies hebben met de waterschappen afspraken gemaakt over de cofinanciering van de helft van de genoemde € 25 miljoen voor het verbeteren van de waterkwaliteit.

LEADER

Met de (verplichte) Nederlandse inzet op LEADER wordt bijgedragen aan de sociaal-economische ontwikkeling en werkgelegenheid op het platteland, de innovaties op agrarische bedrijven, de leefomgeving van de agrarische sector, jonge boeren en hun gezinnen en aan samenwerking in «krimp»-gebieden waarbij alle actoren zich inspannen voor een sociaal en economisch vitaal platteland. Juist ook voor jonge boeren zijn voldoende voorzieningen essentieel.

Ook heb ik met de provincies afgesproken dat LEADER bijdraagt aan projecten voor duurzaamheidseducatie in het kader van het programma Duurzaam Door. LEADER is door de *bottom up* aanpak bij uitstek geschikt om de daadkracht in de regio te benutten.

LEADER heeft zich als EU-methodiek voor integrale plattelandsontwikkeling bewezen en gaat nu een vijfde periode in. Omdat LEADER is gericht op de sociaal-economische ontwikkeling van de streek met aandacht voor verbrede landbouwontwikkeling biedt het goede kansen voor samenwerking en innovatie. Bij LEADER gaat het per definitie om integrale projecten die meerdere doelen en prioriteiten dienen (zoals innovatie, energie, water, natuur, werkgelegenheid). Specifiek kan het extra bijdragen aan het creëren van werkgelegenheid in geval van bevolkingsdaling in krimp- en anticipatie regio's. LEADER past goed in de «participatiesamenleving» met de samenwerking tussen private en publieke actoren, waar streekactoren sturen met een meerderheid van maatschappelijke actoren. De provincies willen de LEADER-aanpak in de periode 2014–2020 benutten om een grote professionaliseringsslag te maken. Nut en noodzaak van de uit te voeren projecten binnen LEADER moeten van tevoren worden aangetoond. Alleen de gebieden met de beste ontwikkelingsstrategieën die direct inspelen op de grootste behoeften in een streek zullen de LEADER status, lokale actie groep (LAG), krijgen.

Samen met de provincies heb ik er voor gekozen om ruim € 5 miljoen aan Europese cofinanciering te besteden aan LEADER, inclusief Duurzaam Door projecten. De provincies zullen dit bedrag met eenzelfde bedrag cofinancieren, waarmee het totaal bedrag uitkomt op bijna € 11 miljoen.

Uitvoeringstructuur POP3

Ik heb met de provincies op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de uitvoering van POP3. De afspraken bestaan eruit dat er één POP3 komt dat bestaat uit een landsdelige invulling en een rijksdeel. Ik ben, net als bij POP2, daarbij de aangewezen beheersverantwoordelijke («management autoriteit») en uit dien hoofde stelselverantwoordelijk voor een doelmatige, efficiënte, effectieve en uniforme uitvoering van het programma. Er blijft één Betaalorgaan, namelijk Dienst Regelingen, dat verantwoordelijk is voor de EU-conforme uitbetaling van de POP3-middelen.

De verdere uitwerking van de uitvoeringsstructuur zal, net als het onderwerp uitvoeringskosten en borging van financiële risico's opgenomen worden in een nader uit te werken en door partijen (Rijk en provincies) te ondertekenen Convenant. Hierin zal worden vastgelegd dat de partij die verantwoordelijk is voor het leveren van de cofinanciering ook de uitvoeringskosten van de betreffende regeling op zich neemt. Verder zullen afspraken gemaakt worden over de voortzetting van het Regiebureau POP dat een belangrijke taak vervult bij de verantwoording over POP3 naar de Europese Commissie. De door de EU verplichte opzet van een Netwerk Platteland zal wederom een plek gaan krijgen binnen de organisatie van het POP3. De uitvoeringswerkzaamheden van het Regiebureau POP en het Netwerk Platteland zullen Europees worden gefinancierd (circa € 3 miljoen). Het Rijk en provincies zullen hiervoor de benodigde nationale cofinanciering leveren.

Partnerschapsovereenkomst

Met de Partnerschapsovereenkomst geeft Nederland aan hoe het in de komende programmaperiode 2014–2020 de middelen uit de ESI-fondsen, waaronder ook het ELFPO, zal inzetten ten behoeve van de Europa 2020-strategie. In dit strategische koepeldocument wordt onder meer een integrale visie gegeven op de bijdrage die de ESI-fondsen zullen leveren aan de sociale en economische ontwikkeling van Nederland. Ook worden relaties gelegd met ander Europees beleid, zoals Horizon2020, en met nationaal beleid.

De Partnerschapsovereenkomst moet goedgekeurd worden door de Europese Commissie. Deze procedure hangt nauw samen met de goedkeuringsprocedure voor de programma's van de ESI-fondsen en dus ook het POP3.

3. Invulling van het markt- en prijsbeleid

Binnen het wetgevingspakket voor het nieuwe GLB treden de voorwaarden voor het markt- en prijsbeleid, de integrale Gemeenschappelijke Marktordening (iGMO) grotendeels per 1 januari 2014 in werking. Het GLB-wetgevingspakket laat weinig nationale keuzen voor het markt- en prijsbeleid.

Producenten- en brancheorganisaties

Een uitzondering ligt in de nieuwe mogelijkheid voor lidstaten om (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties in alle sectoren van het GLB te erkennen en om onderlinge afspraken van deze organisaties op verzoek algemeen verbindend te verklaren. Hierbij kan ook niet-leden worden verplicht bij te dragen aan de kosten die voortvloeien uit deze afspraken.

De Europese Commissie heeft recent aangegeven dat ze verdere uitwerking van de betreffende bepalingen in gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vooralsnog niet nodig acht. Op een aantal interpretatieve vragen die wij nog bij de Europese Commissie hebben uitstaan (onder meer over de definitie van «sector») verwacht ik binnenkort een reactie. Daarmee is de weg vrij om met de nationale uitwerking van het markt- en prijsbeleid van start te gaan.

Voor de rol die producenten- en brancheorganisaties zouden kunnen spelen in relatie tot de opheffing van de productschappen, inclusief de mogelijkheid om daarbij de Algemeen Verbindend Verklaring te benutten, verwijs ik naar de brief van het kabinet van 21 november jongstleden (Kamerstuk 32 615, nr. 15).

4. Vervolg

Met deze brief geef ik invulling aan de motie Lodders c.s. (Kamerstuk 21 501-32, nr. 666) over de verdeling van middelen over de pijlers en aan de motie Dik-Faber (Kamerstuk 33 750-XIII, nr. 65) inzake een nationaal gelijk speelveld. Ook is invulling gegeven aan de verschillende toezeggingen.

In de komende maanden zal de verdere uitwerking plaatsvinden. Deze uitwerking is mede afhankelijk van de precieze vormgeving van zowel de gedelegeerde als de uitvoeringshandelingen. De gedelegeerde handelingen worden per half maart 2014 verwacht, de uitvoeringshandelingen in de eerste helft van dat jaar.

Ik ben er van overtuigd dat ik met de in het voorgaande neergelegde keuzes optimaal invulling geef aan de mogelijkheden die het nieuwe GLB aan Nederland biedt. Het GLB zal hiermee bijdragen aan de modernisering, ontwikkeling en verduurzaming van de Nederlandse land- en tuinbouw.

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