

Vergaderjaar 2007–2008

**28 625**

**Herziening van het Gemeenschappelijk  
Landbouwbeleid**

**21 501-32**

**Landbouw- en Visserijraad**

**Nr. 59**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2008

Op 20 mei jl. presenteerde de Europese Commissie een serie wetgevingsvoorstellen in het kader van de zogenaamde *health check* van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). In deze brief informeer ik u over het kabinetsstandpunt over deze wetgevingsvoorstellen.

De wetgevingsvoorstellen van de Commissie vloeien voort uit een intensief debat dat de afgelopen maanden is gevoerd op basis van een Mededeling over de *health check* die de Commissie op 20 november 2007 presenteerde. Op 10 december 2007 zond ik uw Kamer een uitgebreid kabinetsstandpunt (TK 28 625, nr. 54) over die Mededeling. De daarin vermelde kabinetsinzet blijft onverminderd van kracht en wordt in deze brief op diverse punten in herinnering geroepen en waar nodig verder geconcretiseerd op basis van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie. Samenvattend is het kabinet van oordeel dat de Commissie een benadering kiest die goed aansluit bij mondiale ontwikkelingen en de Nederlandse uitgangspunten. De beloning van maatschappelijke prestaties via het GLB die het kabinet voorstaat, kan op basis van de geschetste inzet van de Commissie langs verschillende sporen worden verwezenlijkt. Op het gebied van de inkomenssteun ziet het kabinet veel aanknopingspunten om tot de in het coalitieakkoord gewenste sterkere koppeling te komen tussen inkomensvoetnoten en maatschappelijke waarden. Ook de voorstellen op het gebied van de afslanking van het markt- en prijsbeleid passen binnen de gewenste benadering.

Alvorens het kabinetsstandpunt in detail te schetsen, zal ik enkele algemene kaders aangeven die voor het kabinet van belang zijn in de discussie over de toekomstige invulling van het GLB.

## Algemene kaders

De Nederlandse inzet in de discussie over de toekomst van het GLB is neergelegd in het coalitieakkoord (TK 30 891, nr. 4) en de beleidsagenda die op Prinsjesdag is gepresenteerd (bijlage bij 31 200 XIV, nr. 8).

Daarin is aangegeven dat de Europese afspraken over de hervorming van het landbouwbeleid het kader vormen voor het Nederlandse beleid en is vastgelegd dat het kabinet zich er naast de oorspronkelijke doelstellingen van voedselzekerheid en voedselveiligheid voor zal inzetten om de huidige Europese inkomenstoelagen in de landbouw in de toekomst meer te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden, zoals het instandhouden van het landschap en de zorg voor milieu en dierenwelzijn. De financiering van deze toeslagen dient volgens het coalitieakkoord te geschieden binnen een communautair kader.

Het kabinet zal ongewijzigd vasthouden aan het in december 2005 door regeringsleiders bereikte akkoord over de verdeling van het EU-budget in de periode 2007–2013 (TK 30 800 XIV, nr. 90) dat daaraan ten grondslag ligt.

De *health check* is een belangrijke stap in het bovengenoemde traject en kan worden gezien als opmaat naar de EU-begrotingsevaluatie. Wat in de *health check* wordt afgesproken dient te passen in de Nederlandse inzet voor de EU-begrotingsevaluatie voor de periode ná 2013, die uw Kamer op 14 april jl. is toegezonden (TK 22 112, nr. 634). Meer principiële vragen, zoals over de optimale verdeling van verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Unie en de omvang van de landbouwbegroting ná 2013, maken onderdeel uit van de discussie over de EU-begrotingsherziening en de financiële perspectieven voor de periode 2014–2020. Het kabinet is tegen die achtergrond van oordeel dat de *health check* niet mag leiden tot beslissingen die vooruitlopen op de onderhandelingen over de volgende financiële perspectieven.

### *Landbouwbeleid en armoedebestrijding*

Van belang op mondiaal niveau voor de verdere aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is de rol van de landbouw in ontwikkelingslanden bij armoedebestrijding. Wij hebben ons internationaal met de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's) verplicht om in 2015 de armoede, honger en ondervoeding te halveren. Groei in landbouwproductiviteit draagt aanzienlijk bij aan armoedebestrijding op het platteland in ontwikkelingslanden. Het kabinet vindt dat we in Europa mede verantwoordelijkheid dragen voor de verdere ontwikkeling en productie van voldoende voedsel in de wereld. Extra inzet is nodig om de internationale doelstellingen, zoals opgenomen in de Millennium Ontwikkelingsdoelen, op het gebied van armoedebestrijding te realiseren. In de brief die ik tezamen met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op 8 mei jl. over dit onderwerp aan uw Kamer zond (TK 31 250, nr. 14), wordt benadrukt dat substantiële extra investeringen in de landbouw en rurale bedrijvigheid in ontwikkelingslanden noodzakelijk zijn. De Nederlandse inzet zal langs vijf sporen plaatsvinden: onderzoek en innovatie gericht op productiviteitsverbetering; publieke dienstverlening en instituties; duurzame ketenontwikkeling; verbetering van markttoegang; en voedselzekerheid en overdrachtsmechanismen. Door verschillende oorzaken en een samenloop van omstandigheden is momenteel sprake van een hoog prijsniveau op de internationale voedselmarkten. De genoemde vijf sporen kunnen bijdragen aan het bestrijden van de negatieve effecten van deze prijsstijgingen.

### *Klimaatverandering en bio-energie*

Een tweede belangrijke mondiale ontwikkeling betreft de groeiende vraag naar duurzame energie en de verwachte klimaatverandering. Naar verwachting zal het zuiden van Europa warmer en droger worden en het noorden van Europa warmer en natter. Het is dan ook niet denkbeeldig dat bepaalde teelten zich zullen gaan verplaatsen. Daarnaast heeft de discussie over energie en klimaatverandering onder andere ook geleid tot een sterke toename van de teelt van energiegewassen waarmee deze een concurrent kan vormen voor de productie van voedselgewassen. Zoals in de hiervoor genoemde brief is aangegeven, laten klimaatverandering en het zoeken naar alternatieve energiebronnen zien hoe nauw ontwikkelingen op wereldschaal samenhangen met verdere landbouwontwikkeling en voedselzekerheid. Er is daarbij ook sprake van potentieel tegenstrijdige belangen. Een sterk groeiende wereldbevolking vraagt meer voedsel, groeiende welvaart in opkomende economieën vraagt om een hoogwaardig voedselpakket en de productie van bio-energie uit landbouwgewassen neemt toe. Dit kan een aantal ongewenste gevolgen hebben. De productie van energiegewassen kan de voedselzekerheid in gevaar brengen en kan negatieve gevolgen hebben voor de biodiversiteit. Daarvoor zal doorlopend aandacht moeten zijn bij aanpassingen in het GLB. De landbouw zal met een groeiende productie een nog grotere aanspraak maken op de watervoorraden. Het is duidelijk dat we in de toekomst te maken zullen krijgen met concurrerende belangen die zich op wereldschaal afspelen. Daar kan op verschillende manieren mee worden omgegaan. Voor het kabinet geldt als uitgangspunt dat duurzaamheid de leidraad zal zijn om sturing te geven aan de ontwikkelingen die zich voordoen. Zorgvuldig zal moeten worden geanalyseerd op welke manier sociale, ecologische en economische doelstellingen elkaar raken en hoe vervolgens die verschillende doelstellingen op een optimale manier tegelijkertijd recht kunnen worden gedaan. Bij de vraag «productie voor de mond of voor de motor» moet in tijden van schaarste productie voor voedsel voorrang krijgen en houden. Ook is het uit oogpunt van voedselzekerheid van belang om ons productiepotentieel vitaal en in conditie te houden, ook als onze eigen bevolking niet meer groeit. Gelet op de prijsontwikkelingen zal dat waarschijnlijk ook wel lukken, en zal de markt hier zelf in sturen.

### *Handelsliberalisering*

Een derde, belangrijke mondiale ontwikkeling is de voortschrijdende handelsliberalisering en in het bijzonder de WTO-onderhandelingen. De inzet op afbouw van handelsverstoring markt- en prijsbeleid, zoals de uitfasering van exportsubsidies, vloeit daaruit voort. Daarnaast zal ook verbetering van markttoegang voor landbouwproducten uit – met name de armere – ontwikkelingslanden blijvend worden nagestreefd en zullen deze landen worden geholpen om gebruik te maken van de markttoegang die de EU hen biedt. Door de ingrijpende hervormingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, is de ondersteuning aan de Europese landbouw beduidend minder handelsverstoring geworden. Deze hervormingen, het besluit om alle (landbouw)producten uit de minst ontwikkelde landen volledig vrije toegang te geven en het aanbod om alle exportsubsidies uit te faseren, hebben positieve impulsen gegeven aan de WTO-besprekingen.

Nederland heeft groot belang, zowel economisch als politiek, bij een succesvolle afsluiting van de WTO-onderhandelingen en zal zich blijven inzetten voor een ambitieus en evenwichtig totaalakkoord dat rekening houdt met de offensieve en defensieve belangen van Nederland en dat ook serieus werk maakt van de ontwikkelingsdimensie van deze ronde. Concessies kunnen daarbij echter niet alleen van de EU komen. Ook

andere ontwikkelde landen zullen, evenals rijkere ontwikkelingslanden, hun bijdrage moeten leveren.

#### *Recente ontwikkelingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*

In haar wetgevingsvoorstellen constateert de Commissie terecht dat het GLB in de afgelopen vijftien jaar een metamorfose heeft ondergaan. Hervormingen hebben tot gevolg gehad dat steun in hoge mate is ontkoppeld van productie. Ook werd de maatschappelijke context versterkt via de introductie van een randvoorwaardenbeleid. Dit in 2003 geïntroduceerde randvoorwaardenbeleid, dat vaak met de Engelse term *cross compliance* wordt aangeduid, koppelt toekenning van inkomensondersteuning aan de naleving van voorschriften op het gebied van onder andere voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn. Voor het eerst kregen randvoorwaarden op het gebied van duurzame productie daarmee expliciet een plek in het GLB. Met de introductie van een plattelandsbeleid heeft de leefbaarheid van plattelandsregio's als nieuwe doelstelling van het GLB de afgelopen jaren zijn intrede gedaan en heeft de rol van boeren als beheerders van landschap en natuur een sterker accent gekregen.

De werkingssfeer van het GLB is sinds 2004 uitgebreid van 15 tot 27 lidstaten en van 5 tot 15 miljoen boerenbedrijven. De GLB-uitgaven zijn in diezelfde periode nauwelijks gegroeid en zullen de komende jaren in reële termen dalen. Het kabinet zal, zoals ik hiervoor al aangaf, ongewijzigd vasthouden aan het akkoord over de verdeling van het EU-budget in de periode 2007–2013 dat daaraan ten grondslag ligt.

#### *Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de toekomst*

De toekomst van het GLB is van groot belang voor landbouw en platteland. Uit vorig jaar in mijn opdracht uitgevoerd onderzoek door TNS NIPO blijkt dat 90% van de Nederlanders vindt dat de Europese landbouw «belangrijk» of «zeer belangrijk voor onze toekomst» is (bijlage bij TK 28 625, nr. 49). Ook recent onderzoek van CPB en SCP heeft laten zien dat er in Nederland meer belang wordt gehecht aan een communautair vormgegeven GLB dan in bijna alle andere EU-lidstaten<sup>1</sup>. Verondersteld mag worden dat daarbij een rol speelt dat het agrocluster in brede zin<sup>2</sup> in Nederland goed is voor ongeveer 10% van ons Bruto Nationaal Product (BNP) en 10% van onze werkgelegenheid. Tegelijkertijd is Nederland na de Verenigde Staten de grootste exporteur van landbouwproducten en voedingsmiddelen ter wereld en heeft de landbouw ongeveer 70% van ons landoppervlak in gebruik.

Tegen de achtergrond van de economische en maatschappelijke relevantie van het agrocluster, is het van belang dat in het coalitieakkoord wordt gesteld dat de agrarische sector zich moet kunnen blijven ontwikkelen door het stimuleren van innovatie, diversificatie, biologische landbouw en het beheer van natuur en landschap. Het toekomstige GLB dient mede de voorwaarden te scheppen voor een blijvend sterke positie van het agrocluster, met name op het gebied van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht. Het transitieproces van het GLB is nog niet voltooid. Verdere stappen op het pad van meer marktgerichtheid en meer sturing op maatschappelijke doelen zijn in het kader van de *health check* nodig. Krachtigere markt oriëntatie betekent dat boeren voor het produceren van voedsel op termijn op beduidend minder steun kunnen rekenen. Een groot deel van de agrarische sector kan de concurrentiestrijd met de (wereld)markt op eigen kracht naar verwachting ook aan. Tegen die achtergrond is het kabinet van oordeel dat de resterende handelsverstorende elementen in het gemeenschappelijke markt- en prijsbeleid kunnen worden afgebouwd. Dit betreft onder meer exportrestituties en

<sup>1</sup> «Marktplaats Europa; vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie», Centraal Planbureau (CPB) en Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), 2007.

<sup>2</sup> Gebaseerd op binnenlandse en buitenlandse grondstoffen; inclusief hovenierssector, agrarische dienstverlening, bosbouw, cacao, dranken en tabak.

onbeperkte interventieregelingen. Daarmee wordt ook recht gedaan aan de belangen van ontwikkelingslanden. Wel blijft er voorlopig nog een publieke noodvoorziening in geval van ernstige marktverstoringen nodig. Het invoeren daarvan zal aan strikte, objectieve criteria moeten worden verbonden.

Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat ook in de toekomst een noodzaak blijft bestaan voor Europees beleid specifiek gericht op een vitale landbouw en een vitaal platteland. Dat betekent naast meer markt oriëntatie tegelijkertijd meer aandacht voor maatschappelijke dienstverlening door boeren en andere plattelandsondernemers. Het vigerende stelsel van inkomenssteun moet in de toekomst een mechanisme bieden dat de beloning van positieve externe effecten op het terrein van landschap en andere publieke goederen regelt, zonder dat de dynamiek van de hele sector gericht op versterking van de eigen concurrentiekracht wordt belemmerd. Meer concreet is het kabinet van oordeel dat enerzijds het GLB in de toekomst gericht zal moeten zijn op versterking van innovatie en duurzaam agrarisch ondernemerschap. Tevens zal het GLB zich al in de nabije toekomst meer moeten richten op boeren en plattelandsondernemers die actief zijn in gebieden waar dat zonder steun niet mogelijk is en die daar publieke diensten leveren die anders verloren zouden gaan en/of op (agrarisch) ondernemers die prestaties leveren op het gebied van bijvoorbeeld landschap, natuur/milieu/biodiversiteit en waterbeheer. Zij leveren dan met hun economische activiteiten diensten aan de samenleving waarvoor zij een passende beloning krijgen. In Europees verband zullen hiervoor de beleidskaders afgesproken moeten worden. Deze Europese beleidskaders moeten wel de nodige ruimte bieden voor nationale invulling, zodat rekening gehouden kan worden met de grote verschillen die op regionaal niveau tussen landbouwregio's bestaan. Zo zijn de variatie in grondprijs (onder invloed van de verstedelijkingsgraad), de structuur van agrarische bedrijven en de verschillen in landschap en natuur van invloed op de behoefte aan publieke diensten, de mogelijkheden om deze diensten te kunnen verlenen en op de vaststelling van een passende beloning daarvoor.

### **Kabinetsstandpunt health check-voorstellen**

De voorstellen van de Commissie zijn mede gebaseerd op een publieke dialoog met alle betrokken maatschappelijke actoren, zoals ik die zelf het afgelopen jaar ook heb gevoerd. Mijn consultatieronde heeft onder andere laten zien dat er maatschappelijke steun is om:

- duurzaam ondernemerschap in de landbouw verder te versterken;
- maatschappelijk waardevolle natuurgebieden en landschappen te beschermen door de rol van de ondernemer in het behoud en beheer van deze gebieden te versterken;
- om (ook) via het GLB dierenwelzijn verder te stimuleren;
- voedselzekerheid in mondiale context als doel van het GLB niet uit het oog te verliezen; en
- het GLB niet los te zien van mondiale ontwikkelingen in bijvoorbeeld de vraag naar voedsel, het klimaat, de biodiversiteit en het GLB niet los te zien van de ambities zoals verwoord in de Millennium Ontwikkelingsdoelen.

Tegen de achtergrond van de geschetste mondiale ontwikkelingen en de uitkomst van de publieke dialoog hanteert het kabinet bij de beoordeling van de *health check*-voorstellen de volgende uitgangspunten:

- de aanpassingen aan het GLB dienen bij te dragen aan een goed ondernemingsklimaat in de landbouw. Innovatie, *level playing field* binnen de EU en versterking van concurrentiekracht zijn daarbij sleu-

- telwoorden. Ook dient de overheid een betrouwbare partner te zijn met een transparant, toekomstgericht, consistent en consequent beleid;
- Europese inkomenstoelagen dienen sterker gekoppeld te worden aan het realiseren van maatschappelijke waarden zoals het instandhouden van landschap en natuur, een vitaal platteland, duurzaam waterbeheer en de zorg voor milieu en dierenwelzijn;
  - de aanpassingen aan het GLB dienen te passen in mondiale ontwikkelingen, verdragsverplichtingen en eisen zoals hierboven geschetst, bij te dragen aan de Verdragsdoelstellingen van het Europees landbouwen plattelandsbeleid en een bijdrage te leveren aan andere beleidsdoelstellingen op het gebied van bijvoorbeeld natuur/ biodiversiteit, milieu, internationale handel, ontwikkelingssamenwerking, etc.;
  - verdergaande vereenvoudiging van regelgeving ter vermindering van administratieve en uitvoeringslasten is eveneens van belang. Het GLB kan bijdragen aan de algemene kabinetsdoelstelling van 25% reductie in administratieve lasten voor ondernemers. Ook moet de uitvoeringslast van de overheid omlaag vanwege de krimpen efficiencytaakstelling die uit het coalitieakkoord voortvloeit.

In de wetgevingsvoorstellen van de Commissie staan drie onderwerpen centraal. Dit betreft directe inkomensondersteuning, de omgang met marktondersteunende beleidsinstrumenten en nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaat, waterbeheer, hernieuwbare energie en biodiversiteit. Op elk van deze hoofdonderwerpen en de daaruit voortvloeiende deelonderwerpen zal ik nu separaat ingaan.

#### *Directe inkomensondersteuning*

Het op een voor de hele samenleving goed zichtbare manier belonen van de maatschappelijke prestaties die de landbouwsector levert, is naar mijn oordeel de belangrijkste uitdaging voor de komende tijd.

Eerste prioriteit van het kabinet zal zijn om dat beter tot uiting te laten komen in de wijze waarop de inkomensondersteuning in de eerste pijler van het GLB vorm krijgt. De *health check* biedt een uitstekende kans om daar een goed begin mee te maken en die wil ik met beide handen aangrijpen.

Lidstaten hebben de afgelopen jaren niet allemaal dezelfde basis gekozen voor directe inkomensondersteuning. Sommige lidstaten hebben zoals Nederland gekozen voor een historische grondslag, terwijl andere hebben gekozen voor verdeling naar regio's. Weer andere lidstaten hebben een tussenvorm ontwikkeld. De wens om te komen tot een gerichte beloning van maatschappelijke prestaties betekent dat het kabinet voornemens is om af te stappen van de nu geldende historische verdelingsgrondslag van inkomenssteun in Nederland. In haar wetgevingsvoorstellen schept de Commissie twee verschillende sporen daarvoor, die beide veel ruimte bieden voor de door Nederland gewenste gerichte beloning van maatschappelijke prestaties. Allereerst kunnen reeds toegekende toeslagrechten op basis van objectieve criteria worden herverdeeld. Een tweede mogelijkheid is regionalisering van de inkomenssteun. Dat de Commissie deze beide sporen creëert om maatschappelijke prestaties beter te kunnen belonen, begroet ik van harte. Het kabinet is namelijk van oordeel dat reeds in de periode naar 2013 de eerste stappen daartoe gezet moeten worden. Beide door de Commissie geïntroduceerde sporen bieden goede aangrijpingspunten om, bijvoorbeeld gebiedsgericht, extra betalingen te doen voor maatschappelijke prestaties voor het collectief instandhouden of realiseren van specifieke waarden die van maatschappelijk belang zijn, bijvoorbeeld op het terrein van landschap, natuur, duurzaam waterbeheer en milieu.

Op aandringen van veel lidstaten – waaronder Nederland – stelt de Commissie in aanvulling op beide bovengenoemde sporen ook voor om artikel 69 van de Raadsverordening 1782/2003 (overigens nu omgenummerd tot artikel 68) flexibeler te maken. Met dit artikel in de hand kan een deel van de inkomenssteun worden herbestemd voor het stimuleren van bijvoorbeeld milieuvriendelijke landbouw, kwaliteitslandbouw en risico-verzekeringen. Het nu voorgestelde artikel biedt – naast bovengenoemde mogelijkheden – extra perspectieven voor flankerende maatregelen om de nagestreefde sterkere koppeling van inkomenssteun aan maatschappelijke prestaties te realiseren. Van belang is daarbij voor mij dat gebruik van artikel 68 betekent dat de betreffende middelen behouden blijven in de eerste pijler en daardoor worden ingezet op of rond het boerenerf. De wensen voor flexibilisering van dit artikel zoals ik die de afgelopen tijd heb bepleit, zijn door de Commissie voor een belangrijk deel gehonoreerd. Dit betreft bijvoorbeeld het feit dat dit artikel nu ook van toepassing kan zijn op ontkoppelde steun en niet zoals voorheen alleen op nog gekoppelde steun.

Tijdens een Algemeen Overleg op 7 maart jl. heb ik uw Kamer toegezegd nog dit jaar een hoofdlijnennotitie op te stellen waarin de ruimte die de *health check* moet gaan bieden om maatschappelijke prestaties gericht te belonen, wordt vertaald naar de Nederlandse situatie (TK 21 501-32, nr. 274).

Deze hoofdlijnennotitie zal u inzicht geven in mijn ideeën over de vertaling van de geboden mogelijkheden naar de Nederlandse praktijk en de consequenties van de overgang naar een (geregionaliseerd) model van gerichte beloning voor maatschappelijke prestaties.

#### *Ontkoppeling*

Nederland heeft in 2004 al in beginsel besloten tot een volledige ontkoppeling van de directe inkomenssteun. Een aantal sectoren is hiervan toen echter uitgezonderd omdat een abrupte ontkoppeling tot ongewenste distorsies zou kunnen leiden. Het ging daarbij om de slachtpremies voor kalveren en volwassen runderen, lijnzaad, vlas, aardappelzetmeel en gedroogde voedergewassen. Aangekondigd werd dat deze sectoren bij wijze van uitzondering een periode van vier jaar zouden krijgen om te anticiperen op een volledige ontkoppeling per 2010 (TK 21 501-32, nr. 73). De afgelopen maanden heeft met de betrokken sectoren overleg plaatsgevonden en zijn analyses verricht naar de consequenties van volledige ontkoppeling. Op basis daarvan kom ik voor de betreffende sectoren tot de volgende inzet.

Het kabinet streeft naar een volledige ontkoppeling van de inkomenssteun voor aardappelzetmeeltelers en verwelkomt de Commissievoorstellen daartoe. De Commissie stelt voor om de ontkoppeling in twee stappen plaats te laten vinden (50% in 2011 en 100% in 2013). Ontkoppeling ineens in 2011 of 2012 verdient wat mij betreft de voorkeur vanwege de administratieve en uitvoeringsvoordelen die daaraan zijn verbonden. De wens van Nederlandse telers en verwerkers om de evenwichtspremie voor de verwerkende industrie niet in 2011 maar in 2013 te ontkoppelen, kan ik billijken. Die wens sluit aan bij de verwachte inzet van Duitsland als grootste aardappelzetmeelproducent van Europa.

Tegen de achtergrond van de eerder geschetste kabinetsinzet om nu snel tot volledige ontkoppeling te komen, ben ik tevreden met het Commissievoorstel dat ontkoppeling van slachtpremies voor kalveren en volwassen runderen al in 2010 mogelijk maakt. Tegelijkertijd biedt de Commissie de ruimte om de slachtpremies in 2010 en 2011 nog voor 50% gekoppeld te

houden. Hoewel de keus voor volledige ontkoppeling van de kalverslact-premie straks op nationaal niveau genomen mag worden en grote producenten als Italië en Duitsland hun slactpremies reeds volledig hebben ontkoppeld, zal ik meewegen op welke wijze lidstaten zoals België en Frankrijk die nog niet ontkoppeld hebben straks denken te gaan handelen en welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor de Nederlandse concurrentiepositie. Met de sector ben ik in overleg over de technische vormgeving van de ontkoppeling. Van belang is dat de gekozen referentieperiode niet nadelig uitpakt vanwege de lagere dan gemiddelde productie gedurende de uitbraak van mond- en klauwzeer in 2001.

Voor de overige sectoren (lijnzaad, vlas en gedroogde groenvoeders) kan ik mij goed vinden in de Commissievoorstellen. Deze voorzien in ontkoppeling van de inkomenssteun voor lijnzaad in 2010, de ontkoppeling van de verwerkingssteun voor korte vlasvezels in de loop van 2009, voor lange vlasvezels in twee stappen in 2011 en 2013, en de ontkoppeling van de steun aan groenvoederdrogerijen in 2011.

Het kabinet blijft van oordeel dat via flankerend beleid dient te worden voorkomen dat eventueel verlies van natuur/biodiversiteits- en milieuwwaarden optreedt als gevolg van volledige ontkoppeling.

#### *Randvoorwaardenbeleid (cross compliance)*

Het in 2003 geïntroduceerde randvoorwaardenbeleid (*cross compliance*) koppelt toekenning van bedrijfstoelagen aan de naleving van communautaire voorschriften op het gebied van voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn, alsmede aan de bepalingen van goede landbouw- en milieucondities (GLMC). Het kabinet onderschrijft het nut van *cross compliance* als impuls voor duurzame productie en conform de inzet van de Commissie als één van de mogelijke instrumenten om inkomens-toelagen beter te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden. Tegelijkertijd hecht het kabinet veel waarde aan de beperking van de administratieve last van *cross compliance* voor boer en overheid. Eerder dit jaar heeft een eerste vereenvoudiging van de regelgeving plaatsgevonden, maar naar de mening van het kabinet dienen in de *health check* verdere vereenvoudigingen te worden doorgevoerd. Zo zal ik mij in de komende onderhandelingen inzetten om alleen de kernbepalingen uit de verschillende richtlijnen van toepassing te laten zijn die door de boer kunnen worden beïnvloed. Ook zal het kabinet zich beraden over toekomstige rol die de bepalingen van goede landbouw- en milieucondities (GLMC) kunnen spelen.

Hiernaast acht ik het, zonder de vereenvoudigdoelstelling uit het oog te verliezen, van belang gebiedsgericht te kunnen differentiëren met de *cross compliance* voorwaarden. Daarmee wordt een extra mogelijkheid gecreëerd inkomenssteun te verbinden aan regionaal gewenste maatschappelijke prestaties. Tevens kan dan een goede balans worden gehandhaafd tussen enerzijds de eisen die worden opgelegd aan de landbouwers en anderzijds de tegemoetkomingen die deze landbouwers ontvangen.

#### *Boven- en ondergrens aan inkomensondersteuning*

De Commissie stelt voor zowel een boven- als een ondergrens te introduceren voor inkomenssteun. Het kabinet steunt de instelling van een ondergrens en kan zich vinden in de nu door de Commissie voorgestelde ondergrens van EUR 250. Dit zou circa 4 000 begunstigden in Nederland raken. Het kabinet is van oordeel dat de uitvoeringslasten van de uitbetaling van deze inkomenssteun in geen verhouding staan tot de beperkte betekenis van de steun voor de betreffende bedrijven. Overigens wil ik hierbij



opmerken dat dit voorstel pas leidt tot een besparing op de uitvoeringslasten als de nu nog gekoppelde steun volledig is ontkoppeld.

Het kabinet steunt de door de Commissie voorgestelde getrapte aftopping van inkomenssteun van bedrijven die meer dan EUR 100 000 per jaar ontvangen. Bij de invoering daarvan dient echter wel aandacht te worden besteed aan een aantal praktische zaken. Zo kunnen bedrijven zich splitsen of bedrijven met een hoge bedrijfstoeslag kunnen een deel van hun toeslagrechten verkopen aan kleinere bedrijven. Grote bedrijven zouden ook een deel van hun toeslagrechten kunnen verhuren.

Ook heeft het kabinet oog voor het feit dat het voorstel voor aftopping van inkomenssteun enkele nieuwe lidstaten met – als gevolg van collectivisatie tijdens hun communistische periode – zeer grote bedrijven waarvan meerdere gezinnen afhankelijk zijn, relatief zwaar treft.

Het kabinet kan ook instemmen met het voorstel van de Commissie om de middelen die in dit verband worden afgeroomd van bedrijven die meer dan EUR 100 000 per jaar aan inkomenssteun ontvangen toe te voegen aan de fondsen voor plattelandsontwikkeling. In Nederland zou het daarbij gaan om circa 200 bedrijven die tussen de EUR 100 000 en EUR 200 000 inkomenssteun ontvangen en enkele tientallen bedrijven die meer dan EUR 200 000 ontvangen. In totaal worden deze bedrijven met het voorstel van de Commissie met ruim EUR 600 000 gekort (cijfers 2006).

#### *Marktondersteunende beleidsinstrumenten*

De Commissie maakt duidelijk dat zij inzet op een verdere afslanking van de nog resterende instrumenten voor markten prijsbeheer, in het bijzonder tegen de achtergrond van de gunstige vooruitzichten in de graan- en zuivelmarkt. Die benadering sluit aan bij de eerder geschetste algemene kabinetsinzet. Ook de inzet van de Commissie om een vangnet te behouden zonder gebruik te maken van gesubsidieerde export kan – afhankelijk van de precieze uitwerking – passen in het kabinetsstandpunt voor de komende periode. Want ook het kabinet wil in de *health check* de mogelijkheid behouden van een publieke noodvoorziening in geval van ernstige marktverstoringen mits het inroepen daarvan aan strikte, objectieve criteria wordt verbonden.

Op basis van een gedegen markt- en impactanalyse stelt de Commissie voor om het interventieplafond voor voedergranen tot nul te reduceren, zoals eerder dit jaar ook met maïs is gebeurd. Voor durumtarwe, rijst en varkensvlees stelt de Commissie voor om de mogelijkheid van interventie te beëindigen. Ik ondersteun die inzet.

Voor zachte tarwe, boter en magere melkpoeder wil de Commissie de automatische toepassing van interventie tegen de vaste interventieprijs vervangen door een systeem van inschrijving. Ik verwelkom deze stap vanwege de extra markt oriëntatie die eruit voortvloeit. Om zeker te stellen dat deze drie resterende interventiemechanismen louter als vangnet functioneren, is het voor mij van belang dat tevens maximale interventieplafonds en beperkte interventieperiodes worden ingesteld, conform de inzet van de Commissie.

#### *Toekomst melkquotering*

Ik heb mij de afgelopen maanden met succes ingezet voor een verruiming van de melkquotering per 1 april 2008. Nederlandse melkveehouders hebben 2,5% extra quotum gekregen. Dat is echter pas een eerste stap. Het kabinet is van oordeel dat de melkquotering na 2015 – conform de

eerder gemaakte afspraken – niet moet worden verlengd. De overschot-situatie die in 1984 aanleiding was om de melkquotering te introduceren, is omgeslagen in een tekortsituatie en de interventievoorraden zijn geheel verdwenen. Het is belangrijk dat de Raad in de *health check* definitief besluit over de beëindiging van de melkquotering per 2015.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat een geleidelijke quotumuitbreiding de beste manier is om toe te werken naar beëindiging van de quotering in 2015 en te komen tot een zachte landing van het quoteringssysteem. De voorstellen van de Commissie voor een quotumstijging van in totaal 5% tot 2013 acht het kabinet echter te laag. De marktanalyse die de Commissie heeft laten opstellen laat zien dat zeker voor Nederland een grotere quotumverruiming tot 2013 nodig is om de nagestreefde zachte landing te realiseren. Ik zal daarop blijven aandringen bij de Commissie. Indien via quotumverruiming onvoldoende zicht bestaat op de gewenste zachte landing, zal het kabinet bij de Commissie aandringen op alternatieve maatregelen.

De Commissie geeft verder aan ruimte te willen maken voor maatregelen om eventuele negatieve effecten van de uitfasering van het melkquotum-systeem voor de melkveehouderij in benadeelde (berg)gebieden te verzachten. Het idee om lidstaten in staat te stellen om in het kader van een regionale benadering via een andere verdeling van hun nationale inkomenssteunenvolpoe boeren in waardevolle gebieden gerichte compensatie te geven, heeft de sympathie van het kabinet. Bezien zal worden of toepassing ervan ook in Nederland voor bepaalde gebieden gewenst is.

Wat betreft de klimaat- en milieueffecten van het verdwijnen van de melkquotering blijkt uit de impactanalyse van de Commissie dat de EU in 2020 naar verwachting ruim 6% minder melkkoeien zal hebben dan in 2008. Concreet betekent dit dat als gevolg van de afschaffing van de melkquotering zowel de totale uitstoot van ammoniak als van broeikasgassen door de Europese melkveehouderij volgens de verrichte impactanalyse in alle lidstaten gezamenlijk zal dalen. In Nederland zal naar verwachting sprake zijn van een toename van het aantal melkkoeien. Naar de precieze gevolgen daarvan wordt momenteel nader onderzoek gedaan. Het kabinet is van oordeel dat uitbreiding van de melkproductie in Nederland plaats moet vinden binnen de geldende milieurandvoorwaarden en de daarmee samenhangende biodiversiteitsdoelstellingen.

### *Braaklegging*

Voor het oogstjaar 2008 geldt een braakpercentage van nul. De Commissie stelt voor om het marktinstrument braaklegging af te schaffen. Zij verwijst daarbij naar de wereldwijde toename van de vraag naar granen en biomassa en de historisch lage graanvoorraden in de wereld. Met het verdwijnen van de verplichte braak, zou ook de nog steeds complexe regeling voor gewassen bestemd voor industriële verwerking of voor de productie van energie op braakgelegde percelen, de zogenaamde *non food/non feed*-regeling, verdwijnen. Met het verdwijnen van de braakleggingsregeling wordt de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling vereenvoudigd en daardoor verminderen de administratieve lasten van boeren, evenals de uitvoeringslast voor de overheid. Ik steun daarom het Commissievoorstel om braaklegging niet langer als marktinstrument te handhaven. Wel dient via flankerend beleid te worden voorkomen dat verlies van biodiversiteits- en milieuwaarden optreedt. Dit kan onder andere worden bereikt door de voorziene, gerichte beloning van maatschappelijke prestaties.

### *Klimaatverandering, bio-energie, waterbeheer en biodiversiteit*

Als belangrijke nieuwe uitdagingen voor het GLB noemt de Commissie klimaatverandering, bio-energie, waterbeheer en biodiversiteit. De algemene benadering die de Commissie lijkt te kiezen, wordt positief gewaardeerd. Via versterking van het plattelandsbeleid wil de Commissie speciale maatregelen stimuleren op het gebied van klimaatmitigatie, waterbeheer, biodiversiteit en bio-energie. Bij waterbeheer denkt het kabinet onder meer aan de implementatie van de Kaderrichtlijn water en bij klimaat aan waterberging. Op het gebied van bio-energie ondersteunt het kabinet de suggestie van de Commissie om tweede generatie biobrandstoffen te stimuleren, maar is geen voorstander van productiesteun aan gewassen voor biobrandstoffen en ondersteunt daarom het Commissievoornemen om de bestaande steunregeling voor energiegewassen te beëindigen. De voorstellen die de Commissie nu doet passen goed in de overheidsvisie op de *bio-based economy* die ik uw Kamer op 8 oktober 2007 mede namens de ministers Cramer, Koenders, Van der Hoeven en Eurlings toezond (TK 29 575, nr. 16).

### *Modulatie*

De Commissie stelt voor om in elke lidstaat 8% van de directe inkomenssteun extra af te romen en toe te voegen aan de beschikbare middelen voor plattelandsbeleid (tweede pijler). Deze extra modulatie betekent een ophoging van het bestaande verplichte modulatiepercentage van 5 naar 13%. De Commissie acht dit noodzakelijk vanwege de bovengenoemde nieuwe uitdagingen waar de landbouw in de EU voor staat. Het kabinet onderkent het belang van genoemde thema's en de wisselwerking ervan met de landbouw, met inbegrip van de noodzaak van innovatie, onderzoek en kennisverbreding. Het kabinet is er echter niet van overtuigd dat hiervoor extra verplichte modulatie noodzakelijk is. Door de gewenste omvorming van inkomenssteun tot beloning van maatschappelijke prestaties en de ruimere toepasbaarheid van het eerder genoemde artikel 68 zijn reeds voldoende aangrijpingspunten voor verdere vermaatschappelijking beschikbaar in de eerste pijler.

Het kabinet onderstreept het multifunctionele karakter van de landbouw en steunt daarom wel de gedachte dat als er voor extra verplichte modulatie wordt gekozen, deze eventuele extra modulatiemiddelen worden bestemd voor *nieuwe* uitdagingen. Aan een besluit tot eventuele extra modulatie verbindt het kabinet wel een aantal belangrijke voorwaarden. Het is allereerst van belang dat eventuele extra modulatie volledig terugvloeit naar Nederland en het kabinet is tegen die achtergrond tevreden dat de Commissie die wens nu heeft gehonoreerd in haar voorstellen. Mocht extra modulatie plaatsvinden, moet er ook ruimte zijn voor andere thema's die binnen Nederland maatschappelijk relevant worden gevonden. Dit betekent dat naast de door de Commissie genoemde onderwerpen waterbeheer, bio-energie, klimaatverandering en biodiversiteit ook ruimte moet zijn voor bijvoorbeeld dierenwelzijn (binnen de voorwaarden die de groene box in de WTO stelt). Rekening dient tenslotte gehouden te worden met het feit dat van eventuele extra verplichte modulatie alleen gebruik gemaakt kan worden als voldoende nationale middelen beschikbaar zijn voor cofinanciering ervan. Over de inpassing van deze budgettaire lasten zal door het kabinet een nader besluit worden genomen.

### *Risico- en crisisbeheer*

Risico- en crisisbeheer is een onderwerp dat in de belangstelling staat, zowel op nationaal als op EU-niveau. Ondanks aandringen van diverse

lidstaten, blijft de Commissie tegenstander van een horizontaal Europees crisisfonds. Het kabinet ondersteunt die benadering. De primaire verantwoordelijkheid voor risicoen crisisbeheer ligt immers bij ondernemers zelf.

Het voorstel van de Commissie om binnen de eerste pijler (via artikel 68) extra gelden beschikbaar te kunnen maken voor het realiseren van risico- en crisisbeheersingsinstrumenten, speelt in op de dringende wens van veel lidstaten om binnen het GLB mogelijkheden te creëren voor risico- en crisismanagement. Het kabinet ondersteunt de voorzichtige aanpak die de Commissie kiest en kan het ook billijken dat de Commissie via flexibilisering van het eerder genoemde artikel 68 mogelijkheden wil bieden voor ondersteuning van risicoen crisismanagement.

Het is echter ook vanuit Nederlands perspectief opportuun om te bezien of maatregelen voor risico- en crisisbeheer kunnen worden opgenomen zonder de primaire verantwoordelijkheid daarvoor over te nemen van ondernemers in de sector. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan stimulansen voor private verzekeringsstelsels. Het ontwikkelen van effectieve vangnetconstructies moet daarbij centraal staan, evenals een gelijkwaardig speelveld in Europa.

#### *Vereenvoudiging*

Vereenvoudiging van regelgeving en vermindering van administratieve lasten zijn nauw met elkaar verweven. Het kabinet onderschrijft de inzet van de Commissie om het huidige GLB verder te vereenvoudigen, maar had voor dit onderwerp meer aandacht verwacht in de Commissievoorstellen. De *health check* is ook een goede gelegenheid om vereenvoudigingen door te voeren in die regelgeving die disproportioneel veel administratieve lasten voor het bedrijfsleven en/of uitvoerings- en controlelasten met zich meebrengen. Veranderingen in het GLB zullen doorlopend getoetst moeten worden aan de administratieve lasten die er uit voort kunnen vloeien. In de uiteindelijke te maken keuzes in de *health check* zal daarmee nadrukkelijk door mij rekening worden gehouden.

#### **Vervolgtraject**

De Commissaris heeft de *health check* voorstellen toegelicht tijdens de informele Landbouwraad van 27 mei jl. in het Sloveense Brdo. Een eerste formele gedachtewisseling over de voorstellen zal plaatsvinden in de Landbouwraad van 24–25 juni a.s. in Luxemburg. Ik verwacht in de periode vanaf juli vervolgens een zeer intensief debat onder leiding van het Franse EU-voorzitterschap.

Dit betekent dat een Brussels besluitvormingstraject in 2008 volledig afgerond kan worden en aansluitend in 2009 een nationaal traject volgt waarin specifieke nationale keuzes worden gemaakt over de wijze van implementatie.

De Franse minister Barnier heeft mij op 19 mei tijdens bilateraal overleg gemeld dat hij er naar streeft om tijdens de Landbouwraad van 17–18 november tot een politiek akkoord over deze wetgevingsvoorstellen te komen.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
G. Verburg