

Vergaderjaar 2011–2012

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 137

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2011

Op 12 oktober heeft de Europese Commissie haar wetgevingsvoorstellen over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2014–2020 gepresenteerd. Met deze wetgevingsvoorstellen, die volgen op de Commissiemededeling van 18 november 2010, presenteert de Commissie de gedetailleerde vormgeving van het toekomstige GLB.

In deze brief geef ik u de kabinetsreactie op de wetgevingsvoorstellen. Deze bouwt voort op de kabinetsreactie op de Mededeling van de Commissie van 18 november jl. (TK 28 625, nr. 108) en de brief van 8 maart jl. waarin ik vragen van de vaste Commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over de vormgeving van het toekomstig GLB heb beantwoord (TK 28 625, nr. 117).

Achtergrond

Het GLB is ruim vijftig jaar oud. De belangrijkste doelstelling in de afgelopen decennia was het bevorderen van de agrarische productie, waarbij redelijke en stabiele inkomens voor de agrarische sector konden worden gerealiseerd in combinatie met gematigde en stabiele voedselprijzen voor de consument. De handelsverstoring van de agrarische productie in de EU is vanaf het eind van de jaren zeventig van de vorige eeuw langzamerhand afgebouwd. Het ontstaan van voedseloverschotten en verstoring van internationale markten door exportrestituties waren daarvoor een belangrijke reden. Het handelsverstoringende markt- en prijsbeleid is ondertussen grotendeels vervangen door geheel van productie ontkoppelde inkomenssteun. Tegelijkertijd zijn duurzaamheidseisen aan agrarische productie belangrijker geworden. Het proces van ont koppeling is daarom gepaard gegaan met introductie van randvoorwaarden voor het verkrijgen van inkomenssteun op het gebied

van bijvoorbeeld milieu, voedselkwaliteit, diergezondheid en dierenwelzijn («cross compliance»).

Uitgangssituatie

De huidige situatie is dat het markt- en prijsbeleid nog slechts een gering deel uitmaakt van het GLB, er geen sprake meer is van structurele overschotten, exportsubsidies substantieel zijn afgenomen (tot minder dan 1% van het totaal GLB-budget in 2010/2011) en de marktorientatie van de sector is versterkt. In Nederland ontvangen met name de grondgebonden sectoren melkveehouderij en akkerbouw directe betalingen, waarvan de hoogte is gebaseerd op de historische landbouwproductie. Daarnaast is het plattelandsbeleid integraal onderdeel geworden van het GLB.

Met de nu voorgestelde beleidshervormingen wordt getracht het GLB verder te moderniseren en aan te passen aan hedendaagse en toekomstige maatschappelijke wensen. In Nederland spreekt uit de maatschappelijke dialoog over de toekomst van het GLB een brede steun voor de inzet op concurrentiekracht, innovatie en verduurzaming. De Nederlandse landbouw heeft behoefte aan stimulansen voor een duurzame landbouw. Er is behoefte aan beleid dat de sector vooruit brengt, gericht op boeren die vooruit willen. Beleid waar nieuwe concepten en ideeën worden gestimuleerd en ondersteund en waar in de maatschappij ruimte voor wordt geboden. Het Kabinet ziet in de voorgestelde beleidshervormingen kansen om daar de gewenste ruimte voor te maken.

Het kabinet constateert verder dat, zoals door Nederland in de Landbouw- en Visserijraad van april 2011 jl. is gevraagd, de aandacht voor de externe dimensie van het GLB een plaats heeft gekregen in de impactanalyse die tegelijk met de wetgevende voorstellen is gepubliceerd. De Commissie concludeert dat de voorstellen voortbouwen op de versterking van de marktorientatie van de landbouw en de Europese onderhandelingen over multilaterale handelsakkoorden. Tezamen met de GLB-doelstelling die zich richt op een duurzame landbouwontwikkeling zullen, in een mondiaal perspectief, de negatieve gevolgen van de landbouw in ontwikkelende landen verder verminderen. Het kabinet zal zich er sterk voor maken dat de aandacht voor de belangen van ontwikkelingslanden volwaardig blijven worden meegenomen en roept de Commissie daartoe op de externe dimensie van het nieuwe GLB met regelmaat te monitoren en evalueren. Het kabinet vindt het bovendien belangrijk dat de resultaten van kennisontwikkeling en innovatie die in Europa tot stand komen, ook beschikbaar zijn voor ontwikkelingslanden. Voor de verdere Nederlandse inzet ten aanzien van het GLB en ontwikkelingssamenwerking verwijs ik naar de brief van 22 september 2011 (TK 28 625, nr. 135) die ik samen met de Staatsecretaris van Buitenlandse Zaken hierover aan uw Kamer heb gezonden.

Commissievoorstellen

De nu gepubliceerde wetgevingsvoorstellen van de Commissie bouwen voort op de hiervoor al genoemde Commissiemededeling van 18 november 2010. De daarin geformuleerde hoofddoelen van het nieuwe GLB zijn:

1. een economisch duurzame voedselproductie;
2. een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen
3. een evenwichtige gebiedsgerichte ontwikkeling.

Met betrekking tot de instrumentele vormgeving schetste de Commissie in haar Mededeling enkele opties. Met deze wetgevingsvoorstellen heeft

de Commissie duidelijk gekozen voor de optie om de betalingen in het kader van het GLB om te vormen naar doelgerichte betalingen.

Nederlandse inzet

De belangrijkste punten van de kabinetsinzet zijn:

1. de vervanging (op termijn) van de huidige directe betalingen door doelgerichte betalingen. De directe betalingen zullen niet langer gebaseerd zijn op in het verleden gerealiseerde productie en premies. De toekomstige, doelgerichte betalingen zullen zich moeten richten op:
 - a. versterking van concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatievermogen van de landbouwsector;
 - b. de beloning voor bovenwettelijke maatschappelijke prestaties op het terrein van bijvoorbeeld natuur, milieu landschap, diergezondheid en dierwelzijn;
2. geen uitbreiding van het markt- en prijsbeleid; beperking tot een «vangnet-niveau», met een inzet op afschaffing van de exportsubsidies per 2013;
3. een plattelandsbeleid dat zich richt op Europese prioriteiten en daarbinnen op agrarische activiteiten;
4. vereenvoudiging van het GLB in combinatie met een versterking van het financieel beheer en de financiële verantwoording (conform de motie Luijben TK, 31 335, nr. 11), gericht op een verlaging van de administratieve lasten voor de boer en de uitvoeringslasten voor de overheid. Hierbij moet de rechtmatigheid van de besteding van Europese middelen geborgd zijn;
5. volwaardige aandacht voor de externe effecten van het GLB specifiek voor ontwikkelingslanden.

De Nederlandse inzet zal in lijn zijn met de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader voor 2014–2020 (TK 21 501–20, nr. 553). Dit is een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader is er ruimte om inhoudelijk actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen. De budgettaire omvang van het nieuwe GLB sluit aan bij de inzet van het kabinet en bij relevante moties van de Kamer zoals de motie Plasterk/Ten Broeke (TK 32 502, nr. 7) en de motie De Mos/Koopmans (TK 32 500 XIII, nr. 115). Daarbij zal door het kabinet gekeken worden naar alle landbouwmiddelen binnen en buiten het MFK. Het kabinet is van mening dat alle Europese uitgaven binnen het MFK moeten worden opgenomen, inclusief de landbouwcrisisreserve. Dat bevordert de transparantie en een horizontale belangenafweging en voorkomt dat de prikkels tot begrotingsdiscipline worden afgezwakt.

Het kabinet is van mening dat een aantal voorstellen van de Commissie noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de GLB fondsen bijdragen aan de doelstellingen van de Europa 2020 strategie en de uitwerking ervan door de lidstaten plaatsvindt binnen een Europees «level playing field». Een aantal voorstellen gaat echter verder dan wat daarvoor nodig is.

De Commissie legt de lidstaten op sommige punten zodanige eisen en verplichtingen op, dat daarbij spanning optreedt met het proportionaliteitsprincipe. De nagestreefde doelen leiden in sommige gevallen tot disproportionele administratieve lasten en uitvoeringskosten. In het navolgende zal ik daar verder op ingaan.

Voorstellen van de Commissie en appreciatie door het kabinet

Herverdeling directe betalingen

De Commissie stelt in haar wetgevingsvoorstellen een herverdeling van de directe betalingen over de lidstaten voor. Zij stelt voor dat lidstaten die minder dan 90% van het EU-gemiddelde per hectare landbouwgrond ontvangen, één derde van het verschil tussen hun huidige hectarevergoeding en 90% van het EU-gemiddelde gecompenseerd krijgen. Dit moet worden betaald door de lidstaten met een bovengemiddelde hectarepremie, zoals Nederland. In het voorstel van de Commissie is het voor Nederland beschikbare nationale plafond directe betalingen in 2020 ca € 760 miljoen, een daling van meer dan 8% (ca € 70 miljoen) ten opzichte van de € 830 miljoen in 2013. Voor het plattelandsbeleid stelt de Commissie een budgetverdeling voor op basis van objectieve criteria, rekening houdend met de huidige verdeling tussen lidstaten.

Het kabinet is van oordeel dat een evenwichtige herverdeling van directe betalingen is te rechtvaardigen. Met de door de Commissie gehanteerde rekenregel wordt de korting voor Nederland meer dan 8%. Door niet alle lidstaten met een bovengemiddelde hectaretoeslag gelijkelijk aan te slaan, wordt de rekening van de herverdeling onevenredig zwaar bij Nederland, Denemarken, België en Italië gelegd, terwijl andere welvarende lidstaten met een veel lager percentage worden gekort. De door de Commissie voorgestelde herverdeling voor directe betalingen tast ook de mogelijkheden aan om de landbouwsector te kunnen blijven ondersteunen in de noodzakelijke transitie naar een meer concurrerende, duurzame en innovatieve landbouw in 2020. Er is daarom naar het oordeel van het kabinet in het voorliggende Commissie voorstel geen sprake van een evenwichtige herverdeling. Het kabinet pleit daarom voor:

- een herverdeling die plaatsvindt op basis van het totale GLB budget per lidstaat i.p.v. een voor de eerste en tweede pijler afzonderlijk, ook met het oog op de Nederlandse nettopositie;
- de toepassing van het gelijkheidsprincipe i.p.v. het proportionaliteitsprincipe voor alle lidstaten met een hectarebetaling boven het EU-gemiddelde, zodat alle lidstaten met een bovengemiddelde vergoeding op vergelijkbare wijze meebetalen aan de herverdeling.

Directe betalingen

Basispremie

De Commissie stelt voor om in de periode 2014–2020 de omslag te maken naar het zogenaamde «regionale model» van directe betalingen, waarin alle hectares landbouwgrond in beginsel steunwaardig zijn. Daarmee wil de Commissie definitief afscheid nemen van het «historische model» waarbij de directe betalingen zijn gebaseerd op productievolume uit het verleden.

Nederland ondersteunt de voorgestelde overgang van een historisch naar een regionaal model. Door deze overstap zal de oppervlakte landbouwgrond dat in Nederland is belegd met toeslagrechten stijgen van ca 1,4 miljoen naar ruim 1,8 miljoen hectare. De gemiddelde waarde van de toeslagrechten zal hierdoor evenredig dalen. Daar staat tegenover dat de gehele oppervlakte landbouwgrond van de betrokken bedrijven in het nieuwe systeem zal worden opgenomen, waar nu in veel gevallen maar een deel van het bedrijfsoppervlak is belegd met toeslagrechten. De financiële gevolgen van de overstap naar het regionale model kunnen per bedrijf sterk verschillen. De uitgangssituatie is immers voor elk bedrijf anders. Overigens zal het aantal bedrijven dat in het systeem van

toeslagrechten wordt betrokken slechts gering stijgen. Het nieuwe systeem zal namelijk betrekking hebben op alle bedrijven die in 2011 toeslagrechten hebben benut (conform hun aanvraag op uiterlijk 15 mei van dat jaar) en op gespecialiseerde groente-, fruit- en wijnbedrijven.

De Commissie wil het regionale model vorm geven door het beschikbare budget voor een lidstaat te verdelen over de aangevraagde, subsidiabele hectares in die lidstaat, waarbij alleen zogenaamde «actieve landbouwers» voor betaling in aanmerking komen. Hierbij moet in acht worden genomen dat de Commissie voorstelt om de directe betalingen deels gericht in te zetten, voor specifieke onderwerpen en/of doelgroepen. De op die wijze in te zetten middelen zijn dan niet meer beschikbaar voor de generieke hectarebetaling, de basispremie. Daarbij krijgen de lidstaten de mogelijkheid om aparte regio's te onderscheiden met een in hoogte verschillende basispremie.

Het kabinet blijft streven naar de omvorming van de huidige generieke betalingen naar doelgerichte betalingen. Doelgerichte betalingen kunnen, naast investeringsregelingen voor versterking van concurrentiekracht en innovatievermogen, mede worden ingezet voor de beloning van maatschappelijke diensten. Deze diensten zullen meestal het karakter van een hectarebetaling hebben.

Het kabinet is geen voorstander van de door de Commissie voorgestelde definitie van «actieve landbouwer», die in aanmerking komt voor directe betalingen. De door de Commissie voorgesteld benadering leidt tot een grote uitvoeringslast die niet in verhouding staat tot het beoogde doel. De nu door Nederland toegepaste praktische benadering waarbij bijvoorbeeld luchthavens zijn uitgesloten van directe betalingen is eenvoudiger, praktischer en effectiever.

Vergroeningsbetaling naast de basispremie (30% van de directe betalingen)

Alle boeren die directe betalingen ontvangen, worden in het Commissie-voorstel verplicht vergroeningsmaatregelen te nemen. Alleen dan ontvangen landbouwers een zogenaamde «vergroeningspremie», waarvoor 30% van het budget voor directe betalingen wordt gereserveerd. De vergroeningsmaatregelen houden in dat boeren met grasland het aandeel permanent grasland op hun bedrijf ten minste moeten handhaven. Gebruikers van akkerland moeten 7% van hun bedrijfsoppervlak reserveren voor ecologische beheer en gewasdiversificatie op hun bedrijf toepassen (behalve bij blijvende teelten zoals boomteelt). Biologische bedrijven hebben wat de Commissie betreft sowieso recht op deze vergroeningspremie.

Het kabinet is positief over de stappen die door de Commissie worden gezet naar doelgerichte betalingen en het kabinet kan instemmen met de voorgestelde reservering van 30% van het budget voor directe betalingen voor vergroeningsmaatregelen. De voorgenomen vormgeving van de vergroening is naar het oordeel van het kabinet echter onvoldoende effectief. Zij leidt niet tot tastbare biodiversiteitswinst en levert wel extra uitvoerings-, controle- en administratieve lasten op voor overheid en landbouwers.

De vergroening van het GLB is een prominent thema in de maatschappelijke dialoog over de toekomst van het GLB. Er wordt veel gesproken en geschreven over de mogelijkheden van stimulering van zichtbare vergroening van het GLB, via bevordering van natuur en landschap. Ook kwam frequent aan de orde dat vergroening vorm kan krijgen door bijvoorbeeld vermindering van emissies vanuit de agrarische productie

die nadelig kunnen uitpakken voor omliggende natuurgebieden. Deze discussie heeft zijn weerslag gekregen in het bovenstaande standpunt van het kabinet over de vergroening. Niet alleen gericht op «zichtbare vergroening», maar ook bevordering van duurzame landbouwproductiemethoden.

Het kabinet kan zich vinden in het voorstel om de gebruikers van akkerland te verplichten een deel van hun grond ecologisch te beheren. Er zijn echter nog veel onduidelijkheden over wat de Commissie onder het voorgestelde percentage van 7% voor ecologisch beheer laat vallen en hoe ze dat percentage van plan is te berekenen. Vooralsnog acht het kabinet het voorgestelde percentage van 7% te hoog. Tegelijkertijd is het kabinet van oordeel dat het ook goed zou zijn als gebruikers van grasland meedoen aan ecologisch beheer. De uitwerking van dit vergroeningsvoorstel is bij uitstek een onderwerp dat ik ook in het vervolg met betrokken partijen in de maatschappelijke dialoog verder wil uitwerken. Voorts ondersteunt het kabinet de voorgestelde (indirecte) koppeling van de voorziene basispremie aan deelname aan vergroeningsmaatregelen, waardoor een extra stimulans voor deelname aan deze vergroening ontstaat. Tevens zal het kabinet pleiten voor de mogelijkheid van een vrijwillige, regionale diversiteit in vergroeningsmaatregelen, waardoor de biodiversiteitswinst aanmerkelijk vergroot kan worden. Ook zal het kabinet pleiten voor een rol voor boerencollectieven zoals agrarische natuurverenigingen bij de uitvoering ervan.

Het kabinet is van mening dat de Commissie het begrip vergroening te beperkt invult. Het streeft er daarom naar ook investeringen in duurzame en innovatieve productiemethoden via doelgerichte betalingen te ondersteunen. Daarbij denkt het kabinet o.a. aan investeringsregelingen voor innovatieve, integraal duurzame stallen en precisielandbouw. Deze zouden integraal onderdeel moeten uitmaken van een Europees keuzemenu van vergroeningsmaatregelen. Lidstaten krijgen daarbij wat het kabinet betreft de keuzevrijheid om binnen een algemeen Europees kader te streven naar maatwerk. Bijvoorbeeld door zelf maatregelen te kiezen die bijdragen aan biodiversiteit, milieu, luchtkwaliteit, dierenwelzijn, klimaat en passen bij de nationale en regionale productieomstandigheden en bedrijfsvoering. Vanzelfsprekend moeten deze keuzes binnen een gemeenschappelijk Europees kader vallen om een gelijk speelveld te waarborgen.

In de verdere onderhandelingen zal het kabinet zich er voor inzetten om de voorgestelde vergroening zo vorm te geven dat deze, conform het «onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur» van 20 september jl., een stimulans vormt voor agrarisch natuurbeheer buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Overgangsmaatregel

De Commissie wil de lidstaten de gelegenheid geven de overgang van het historische naar het regionale model stapsgewijs vorm te geven. Uiterlijk in 2019 dient het regionale model wat de Commissie betreft volledig geïmplementeerd te zijn. De basishectarepremie is dan binnen de lidstaat, of binnen een regio voor elke hectare gelijk.

Het kabinet staat een zo kort mogelijke overgang voor, waardoor zo snel mogelijk het nieuwe model van directe betalingen voor alle bedrijven wordt geëffectueerd en het zo snel mogelijk gericht kan worden ingezet op versterking van op de toekomst gerichte bedrijven.

Aftopping

De Commissie stelt een beperking voor van de directe betalingen aan grote agrarische bedrijven. Ontvangsten aan basispremie boven € 150 000 per bedrijf worden dan stapsgewijs gekort. Hoe hoger de ontvangsten, hoe meer korting. Boven € 300 000 ontvangt een bedrijf geen basispremie meer. In de voorstellen van de Commissie moet wel rekening worden gehouden met betaalde loonkosten, waardoor bedrijven met veel werknemers worden ontzien.

Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak van de voorgestelde aftopping. Nederland zet in op doelgerichte betalingen, waarbij de rol van directe betalingen als «inkomensondersteuning» afneemt en waarbij het uiteindelijk niet van belang is hoe groot of klein het betrokken agrarische bedrijf is. De geleverde maatschappelijke prestatie is dan leidend. Door het voorstel van de Commissie voor aftopping van directe betalingen zullen ook de uitvoerings-, controle- en handhavingslasten fors oplopen. Daarnaast zijn de Commissievoorstellen niet duidelijk over de wijze waarop omgegaan moet worden met maatschappen, gedeeld eigenaarschap e.d.

Gekoppelde betalingen

De Commissie stelt voor de lidstaten de mogelijkheid te geven om 5 tot 10% (en bij uitzondering meer dan 10%) van het beschikbare budget voor directe betalingen te reserveren voor gekoppelde betalingen. In haar voorstellen wil de Commissie de mogelijkheid van herkoppeling van betalingen open stellen voor een brede reeks van sectoren en gewassen, die van bijzonder belang zijn om economische en/of sociale redenen.

Het kabinet is geen voorstander van een herintroductie van gekoppelde betalingen voor sectoren die in de afgelopen jaren juist verplicht zijn ontkoppeld. Hiermee worden onnodige en onwenselijke stappen terug gezet in de tijd en zou verstoring kunnen ontstaan van concurrentieverhoudingen tussen lidstaten, tussen sectoren en met derde landen, inclusief ontwikkelingslanden.

Jonge boeren

Elke lidstaat wordt in de Commissievoorstellen verplicht een aparte betaling in te stellen voor jonge boeren en daarvoor maximaal 2% van het budget voor directe betalingen te reserveren. Jonge boeren krijgen daarmee gedurende maximaal 5 jaar een extra betaling ter waarde van 25% van hun basispremie over, in Nederland, maximaal 25 toeslagrechten.

Het kabinet is van oordeel dat het daarnaast ook belangrijk is om gerichte stimulansen te geven voor de ontwikkeling, optimalisering en verduurzaming van landbouwbedrijven. Daarom hecht het kabinet ook aan (verruimde) mogelijkheden voor bijvoorbeeld garantstellingen voor jonge boeren waardoor innovatieve ontwikkelingen worden bevorderd. In het onderdeel plattelandsbeleid wordt hier ook op in gegaan.

Kleine agrarische bedrijven

Onder deze regeling wordt elke lidstaat wat de Commissie betreft verplicht om een aparte betaling in te stellen voor kleine bedrijven en daarvoor maximaal 10% van het budget voor directe betalingen te reserveren. Het betreft kleine bedrijven die qua directe betalingen wel moeten uitkomen boven de in Nederland gestelde ondergrens van € 500

per jaar. De hoogte van de betaling aan deze kleine bedrijven moet wat de Commissie betreft nog nader worden vastgesteld, maar ligt tussen de € 500 en € 1 000 per bedrijf per jaar en komt in de plaats van de som van alle directe betalingen voor het betrokken bedrijf.

Van een dergelijke *lump sum* betaling voor kleine bedrijven is het kabinet geen voorstander. Het kabinet ziet geen reden waarom «kleine» bedrijven niet aan de normaal gebruikelijke randvoorwaarden zouden hoeven te voldoen. Bedacht moet daarbij worden dat het hier ook kan gaan om bedrijven die op een gering oppervlak intensief produceren. Daar komt bij dat de door de Commissie voorgestelde uitvoeringsmodaliteiten leiden tot vergroting van de uitvoeringslasten van lidstaten.

Top-up betaling voor gebieden met natuurlijke beperkingen

In haar wetgevingsvoorstellen biedt de Commissie de mogelijkheid aan lidstaten om delen van aangewezen gebieden met natuurlijke beperkingen (de huidige *Less Favoured Areas*) bovenop de reguliere betaling via plattelandsmiddelen (tweede pijler) een *top-up* te geven uit het budget voor directe betalingen. Hiervoor stelt de Commissie voor maximaal 5% van het budget voor directe betalingen te reserveren.

Het kabinet kan instemmen met het vrijwillige karakter van de mogelijkheden voor *top-up* betalingen in gebieden met natuurlijke beperkingen. Bij de implementatie in Nederland van het nieuwe GLB, zoals nu voorzien in de loop van 2013, zal het kabinet bezien in hoeverre toepassing van deze voorzieningen mogelijk en gewenst is.

Mogelijkheid voor overheveling naar de tweede pijler

Tot slot biedt de Commissie met haar voorstellen de gelegenheid aan lidstaten om maximaal 10% van het budget voor directe betalingen over te hevelen naar het plattelandsbeleid (tweede pijler).

Nederland steunt die inzet, maar pleit er daarbij voor deze middelen zonder de gebruikelijke nationale cofinanciering in te kunnen zetten in de tweede pijler. Op die manier wordt immers voorkomen dat het totale budgettaire beslag van het GLB toeneemt. Overigens biedt de Commissie aan een beperkt aantal lidstaten de mogelijkheid om 5% van het plattelandsbudget over te hevelen naar het budget voor de directe betalingen.

Markt- en prijsbeleid

De Commissie stelt in haar wetgevingsvoorstellen voor om bestaande, handelsversturende quoteringsregelingen definitief af te schaffen. Tegelijkertijd handhaaft zij een vangnet voor crisissituaties en stelt zij voor de positie van producenten te versterken.

Afbouw handelsversturende maatregelen

De Commissie stelt voor om alle productiebeperkende maatregelen af te schaffen. Dit houdt in dat huidige suiker- aardappelzetmeel- en melkquoteringen volgens afspraak verdwijnen. Dat geldt ook voor het aanplantverbod in de wijnsector. Conform de in 2005 gemaakte afspraken zal de suikerquotering in 2015 worden afgeschaft. Verder wordt het toepassingsgebied van crisismaatregelen, die door de Commissie kunnen worden getroffen, uitgebreid. Een aantal sectorspecifieke promotieregelingen, zoals de schoolfruit- en schoolmelkregeling, worden gehandhaafd.

Zoals al aangegeven in de kabinetsreactie op de Mededeling van de Commissie over het GLB, is het kabinet van oordeel dat marktondersteuning beperkt moet worden tot een systeem dat een vangnet biedt. Het kabinet kan dan ook instemmen met het voorstel om productiebeperkingen volgens eerder gemaakte afspraken af te bouwen.

Versterking positie producenten

De Commissie stelt voor om de positie van producenten in de keten op diverse manieren te ondersteunen. In de eerste plaats worden lidstaten verplicht om producentenorganisaties (waaronder begrepen inter-branche organisaties en associaties van producentenorganisaties) op hun verzoek te erkennen. Tot nu toe bestaat die verplichting in slechts enkele sectoren. Verder wordt de rol van producentenorganisaties uitgebreid. Dit komt tot uiting in de mogelijkheid voor lidstaten om regels die door een producentenorganisatie zijn opgesteld, algemeen verbindend te verklaren voor niet-aangesloten leden en in de mogelijkheid om niet-leden te verplichten een financiële bijdrage te leveren aan algemeen verbindend verklaarde initiatieven.

Specifiek voor de zuivelsector wordt voorgesteld de mogelijkheid te creëren dat producentenorganisaties ten behoeve van hun leden onderhandelen met zuivelverwerkers over de voorwaarden in de leveringscontracten. Daarnaast kunnen lidstaten in de zuivelsector leveringscontracten verplichten tussen boeren en verwerkers van rauwe melk. De mogelijkheid voor lidstaten om regels van producentenorganisaties algemeen verbindend te verklaren, bestaat al in de groenten- en fruitsector. Het kabinet heeft grote aarzelingen om via nieuwe regelgeving in te grijpen in de markt door voorwaarden voor leveringscontracten van overheidswege voor te schrijven.

Exportsubsidies

Het kabinet pleit ervoor om ook bij het uitblijven van een onderhandelingsakkoord in de WTO-onderhandelingen over te gaan tot volledige uitfasering van de nog resterende exportsubsidies per 2013. Helaas doet de Commissie daartoe nog geen voorstellen. Zij maakt de afschaffing van exportsubsidies conform haar eerdere inzet afhankelijk van de lopende WTO-onderhandelingen en de uitfasering van exportsubsidies door andere WTO-leden, zoals de VS en Canada.

Plattelandsbeleid

Het kabinet ziet het GLB als samenhangend pakket van maatregelen, waarbij de eerste pijler (directe betalingen) en tweede pijler (plattelandsbeleid) aanvullend aan elkaar zijn. Bij de implementatie in Nederland van het nieuwe GLB zal het kabinet bezien in hoeverre toepassing van de voorgestelde specifieke voorzieningen in de tweede pijler nodig, mogelijk en gewenst zijn.

De Commissie wil één Gemeenschappelijk Strategisch Kader (GSK) instellen, waarmee de samenhang tussen de verschillende Europese fondsen, te weten de Structuurfondsen, het Europees Visserijfonds en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling wordt bevorderd in relatie tot hun bijdrage aan de Europa2020-strategie. De lidstaten zullen hier een integrale nationale invulling aan moeten geven in een partnerschapscontract. Om die reden is de Commissie op 6 oktober met een algemene verordening gekomen met gemeenschappelijke bepalingen voor al deze fondsen. Dit betreft naast het GSK, o.a. bepalingen ten aanzien van financiële instrumenten, conditionaliteiten en financieel beheer. De

onderhandelingen over deze algemene verordening en het GSK vinden plaats in het kader van de toekomst van het Cohesiebeleid. De Kamer wordt hierover apart geïnformeerd.

De doelen van het EU-plattelandsbeleid (tweede pijler) blijven net als in de huidige situatie concurrentieversterking, milieu/natuur en leefbaarheid van het platteland. De Commissie heeft deze doelen op basis van de Europa 2020-strategie verder vertaald naar een zestal zogenaamde kernprioriteiten voor de tweede pijler. De kernprioriteiten die de Commissie formuleert zijn:

- 1) kennisoverdracht in landbouw en bosbouw;
- 2) versterking concurrentiekracht;
- 3) risicobeheer en versterking van keten organisatie;
- 4) bescherming van ecosystemen die afhankelijk zijn van land- en bosbouw, waaronder de Natura 2000-gebieden;
- 5) duurzaam grondstofgebruik en CO₂-reductie; en
- 6) stimulering werkgelegenheid en diversificatie.

De maatregelen die de Commissie voorschrijft ter realisatie van deze prioriteiten zijn vergelijkbaar met de huidige, uitgebreid met nieuwe mogelijkheden voor innovatie, collectieven en risicobeheer. Waar in de uitwerking van het huidige kader in het Nederlandse plattelandontwikkelingsprogramma (POP2) nog sprake is van vier prioritaire assen met verplichte minimum bestedingspercentages heeft de Commissie dit in haar nieuwe voorstellen losgelaten.

Het kabinet juicht de voorgestelde grotere flexibiliteit en een meer doelgestuurde inzet van plattelandsmiddelen toe omdat lidstaten hierdoor veel beter in staat zijn in te spelen op de nationale situatie om te kunnen bijdragen aan Europese doelen. Hiermee ziet het kabinet de tweede pijler als integraal onderdeel van het GLB, waarbij de beide pijlers elkaar aanvullen. Tezamen richten zij zich op een duurzame en concurrerende agrarische sector en een vitaal platteland.

Het Kabinet wil ook de tweede pijler vooral inzetten voor investeringen gericht op duurzaamheid en innovatie om daarmee de concurrentiekracht van de Nederlandse landbouw te vergroten. Daarbij levert een gerichte inzet van de tweede pijlermiddelen op het gebied van klimaat, biodiversiteit, Natura 2000, water en energie een effectieve bijdrage aan de concurrentiekracht.

Collectieven

Het kabinet is positief over de opname van de mogelijkheid tot het werken met boerencollectieven bij agrarisch natuurbeheer. Dit te meer omdat de indruk bestaat dat de Commissie zich heeft laten inspireren door de vier Nederlandse GLB-pilots. Een collectieve aanpak zal leiden tot een samenhangende aanpak van agro-milieubeheer en daarmee tot een groter aanbod van publieke goederen. Tevens verwacht het kabinet dat het effect van de maatregelen op het milieu in het landelijk gebied en in het bijzonder op het gebied van klimaatverandering, hernieuwbare energie, waterbeheer en biodiversiteit vergroot wordt en dat de deelname aan agro-milieubeheer zal toenemen. Met de collectieven en andere betrokkenen zal ik de komende tijd blijven werken aan de verdere invulling hiervan.

Risicobeheer

Het kabinet is positief over de mogelijkheden op het gebied van risicobeheer die de Commissie introduceert in het nieuwe GLB. Het kabinet

hecht aan een deugdelijk systeem van risicobeheer voor agrarische ondernemers om risicobeheerinstrumenten tijdelijk en degressief te kunnen faciliteren en optimaliseren. De verantwoordelijkheid voor risicobeheer ligt wat het kabinet betreft immers primair bij landbouwers zelf. Het afdekken van risico's staat nooit op zich zelf en zal altijd samen moeten gaan met bewustwording en preventie.

Innovatie

De ambities die ik heb voor het verder verduurzamen van de agrarische sector richting 2020 worden gesteund door het extra accent dat de Commissie legt op innovatie in tweede pijler. Alleen door innovatie zal de Nederlandse en Europese landbouwsector in de toekomst duurzaam en concurrerend kunnen zijn. Mijn inziens sluit dit aan op de ambities die we gezamenlijk in Europa nastreven in de EU 2020-strategie.

Ten opzichte van het voorgestelde Europese innovatie Partnerschap (EIP) heeft het kabinet een afwachtende houding. Nederland ondersteunt de basisgedachte achter de EIP's, waarbij het doel is om het aantal instrumenten te reduceren en te stroomlijnen. Mits goed vormgegeven kan het EIP een goede stimulans zijn om kennisontwikkeling beter te laten aansluiten op een goede kennisbenutting in de agrarische sector. In dat geval kan het EIP dienen ter ondersteuning van de succesvolle gouden driehoek van kennis, overheid en agrobédrijfsleven.

Jonge Boeren

Ook in de voorstellen voor de vernieuwde tweede pijler creëert de Commissie mogelijkheden ter ondersteuning van jonge agrariërs en handicapgebieden. Het kabinet meent dat gerichte stimulansen voor jonge boeren om te investeren in duurzame en innovatieve productiemethoden de effectiviteit van de aparte betaling voor jonge boeren in de eerste pijler kunnen versterken.

Handicapgebieden

Wat betreft de mogelijkheden tot ondersteuning in handicapgebieden is het kabinet tevreden dat deze door de Commissie worden gehandhaafd. Daarnaast is in de afgelopen jaren door lidstaten onderzoek gedaan naar nieuwe criteria voor de aanwijzing van gebieden. In januari 2010 heeft u het WUR-rapport ontvangen en heeft mijn ambtsvoorganger hierover een voorlopige reactie opgesteld. De aanpassingen die de Europese Commissie nu voorstelt met betrekking tot deze gebieden hebben de instemming van het kabinet. Ze hebben met name betrekking op een meer objectieve benadering van de gebieden, die nu vallen onder art. 19 van de EU-verordening 1257/1999.

Horizontale bepalingen

De Commissie grijpt de hervorming van het GLB aan om een aantal gemeenschappelijke onderwerpen voor de uitvoering van het GLB onder te brengen in een nieuwe horizontale verordening. De verordening moet een nieuwe basis vormen voor een gestroomlijnde uitvoering, monitoring, evaluatie en verantwoording van het gehele GLB.

Het kabinet steunt de integratie van de verschillende bestaande verordeningen in één horizontale verordening. Deze integratie leidt tot vermindering van risico's in de uitvoering. Het kabinet zal de Commissie aansporen de harmonisering van gemeenschappelijke regels, zoals definities en begrippen, voort te zetten.

Cross compliance

De Commissie heeft in haar Mededeling aangegeven «cross compliance» te willen vereenvoudigen. In haar wetgevingsvoorstel integreert de Commissie alle eisen en normen in één verplichte lijst. Het vrijwillige karakter van sommige normen voor het in een goede landbouw- en milieueconditie houden van landbouwgrond (GLMC) komt daarmee te vervallen.

Het kabinet is van oordeel dat de voorgestelde aanpassingen in het «cross compliance»-systeem geen verbetering zijn. De Commissie stelt daarnaast een aantal nieuwe GLMC-normen voor en heeft de bewoording van een aantal andere aangepast. Dit baart het kabinet zorgen omdat de uitvoerings- en administratieve lasten er door toenemen. Bovendien kan het risico op onregelmatigheden hierdoor toenemen wat weer kan leiden tot financiële risico's. Het kabinet acht een aanpak via het gericht belonen van landbouwers voor geleverde prestaties en diensten effectiever en efficiënter.

Bedrijfsadviesstelsel

De Commissie stelt voor het bedrijfsadviesstelsel op een aantal punten verder te versterken. Het kabinet ondersteunt de betekenis van een adequate kennisoverdracht aan en kennisbenutting door boeren over de maatschappelijke randvoorwaarden voor een duurzame bedrijfsvoering. Het kabinet hecht echter tegelijkertijd sterk aan de eigen verantwoordelijkheid die landbouwers dragen voor hun bedrijfsvoering en wil niet ingrijpen in de goed functionerende kennis- en adviesmarkt.

Vereenvoudiging

Nederland is teleurgesteld in de mate waarin de Commissie vereenvoudiging van het GLB realiseert. Vereenvoudiging van regels wordt beschouwd als een belangrijke factor in het terugdringen van het risico op fouten en het verbeteren van de verantwoording. De voorstellen laten eerder een verzwaring zien van uitvoerings- en administratieve lasten en dragen op dat punt onvoldoende bij aan het verbeteren van de financiële verantwoording. Het kabinet zal in nauwe samenwerking met andere lidstaten actief blijven pleiten voor verdere vereenvoudiging en zich daarbij laten leiden door de voorstellen die eerder dit jaar mede namens 25 andere lidstaten zijn gedaan. Deze voorstellen bevatten «*key principles*» waarmee vereenvoudiging zichtbaar en merkbaar gemaakt kan worden: een juiste verhouding hanteren tussen kosten en baten van maatregelen, de introductie van risico-gebaseerd toezicht en controle, introductie van het beginsel van proportionaliteit bij controles en sancties, meer eigen verantwoordelijkheid en flexibiliteit geven in de programmering en uitvoering van effectieve controlemethoden aan lidstaten die het financieel beheer aantoonbaar op orde hebben en hierover aanvullende zekerheid geven via nationale verklaringen, zorgen voor een transparante en eenduidige interpretatie van EU regels en het stimuleren en gebruiken van digitalisering en elektronische dienstverlening voor de aanvragers.

Vervolgtraject van de onderhandelingen en maatschappelijke dialoog

Met de presentatie van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie is een nieuwe fase in het onderhandelingsproces ingegaan. In de periode tot eind 2012 zal onder Deens en Cypriotisch Voorzitterschap naar verwachting elke maand in de Landbouwråd worden onderhandeld over

de Commissievoorstellen. Tegelijkertijd zal het Europees Parlement, dat voor het eerst de volledige medebeslissingsbevoegdheid heeft bij een grote GLB-hervorming, zijn positie ten aanzien van de Commissievoorstellen bepalen. Mogelijk dat pas in de eerste helft van 2013 onder leiding van de voorzitterschap tot een definitief akkoord wordt gekomen.

Dit proces zal in Nederland wederom vergezeld worden door een actieve uitwisseling van discussies en ideeën in de maatschappelijke dialoog over de toekomst van het GLB.

Dit gebeurt zowel online, zoals op de website www.toekomstGLB.nl, als offline, bijvoorbeeld op 9 november wanneer in Utrecht de Commissievoorstellen, en de wijze waarop het kabinet ze waardeert, met een brede groep betrokkenen zal worden besproken.

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