

Vergaderjaar 2018–2019

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 262

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2018

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft mij verzocht om een reactie op een impact assessment uitgevoerd door Wageningen University & Research naar de effecten van de voorstellen voor een nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor het inkomen van de Nederlandse landbouwers¹, en een impact assessment uitgevoerd door het Louis Bolk Instituut naar de effecten van de GLB-voorstellen op bodemkwaliteit, biodiversiteit, innovatie, klimaat en agrarisch natuurbeheer². Hierbij doe ik u mijn reactie toekomen.

Allereerst wil ik benadrukken dat het voor het maken van gefundeerde afwegingen voor de invulling van het nieuwe GLB van groot belang is dat al in een vroeg stadium mogelijke invullingen van het nieuwe GLB en het Nationaal Strategisch Plan (NSP) uitgewerkt en beoordeeld worden. Ook als het mogelijke invullingen betreft die als relatief vergaand kunnen worden beschouwd; het uitwerken van meer vergaande invullingsvarianten helpt om de te verwachten effecten van keuzes beter te doorzien en te komen tot een zo goed mogelijke afweging. Met deze in opdracht van uw Kamer uitgevoerde studies wordt een wezenlijke bijdrage geleverd aan die toekomstige afweging.

De nieuwe GLB-verordeningen zijn nog niet definitief. De Europese Commissie heeft op 1 juni jl. haar voorstellen voor de nieuwe verordeningen gepubliceerd en over deze ontwerpverordeningen wordt nu onderhandeld. Over de inzet van de Nederlandse regering in deze onderhandelingen bent u geïnformeerd (o.a. het BNC-fiche in Kamerstuk 34 965, nr. 2). De verwachting is dat de definitieve verordeningen zullen afwijken van de ontwerpen die nu besproken worden. Ook over het beschikbare budget voor het nieuwe GLB is er nog geen akkoord. En dit

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

alles heeft zeker ook gevolgen voor de te verwachten effecten van het GLB op landbouwinkomens en op bodemkwaliteit, biodiversiteit, innovatie, klimaat en agrarisch natuurbeheer.

De concrete invulling van het nieuwe GLB voor Nederland zal gebeuren in het Nederlandse NSP. In het NSP worden de Nederlandse keuzes ten aanzien van de precieze doelen en maatregelen vastgelegd, binnen de kaders van de Europese regels in de vastgestelde verordeningen. Het proces om te komen tot invulling van het NSP staat nog helemaal aan het begin. En het kan pas worden afgerond zodra de EU-verordeningen zijn vastgesteld. Om te komen tot een NSP dient op basis van een analyse van de situatie wat betreft de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen (de SWOT-analyse) en de identificatie van de behoeften een interventiestrategie te worden opgesteld, zodat er afgewogen keuzes worden gemaakt over verdeling van middelen over doelen, maatregelen en begunstigden, en over de voorwaarden die gekoppeld worden aan maatregelen. Elk van die keuzes beïnvloedt, samen met de feitelijke deelname van boeren aan individuele maatregelen, het uiteindelijke effect van het nieuwe GLB op zaken als inkomens van landbouwers, klimaat, bodemkwaliteit, agrarisch natuurbeheer en biodiversiteit op bedrijven en innovatie in de landbouw. Bovendien is een ex-ante evaluatie die ook een strategische milieubeoordeling omvat, een onderdeel van het NSP. Zoals ik eerder al heb toegezegd, wordt uw Kamer betrokken bij de invulling van het NSP.

Op enkele van de gekozen uitgangspunten en aannames in beide rapporten wil ik graag reageren, ook om mogelijke misverstanden over de inhoud van de ontwerpverordeningen en de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over het nieuwe GLB te voorkomen.

In het rapport «Verkenning gevolgen GLB-voorstellen voor landbouwinkomens in Nederland» van WEcR wordt uitgegaan van de ontwerpverordeningsteksten en niet van de inzet van Nederland zoals verwoord in het BNC-fiche. Uitzondering daarop is dat de huidige vergroeningseisen in een ecoschema kunnen worden opgenomen (in de twee basisscenario's). In de voorstellen kan dat niet. Nederland zet wel in op deze mogelijkheid.

In de studie van WEcR is een brede verkenning gedaan van keuzen die Nederland kan maken in de verdeling van de middelen over maatschappelijke doelen (met name biodiversiteit, bodem en klimaat). Dit geeft een eerste beeld, variërend van het min of meer behouden van de situatie van 2020, tot in het «ecoschema zwaar»-scenario een invulling met vergaande natuur-, milieu- en klimaat-maatregelen met groot effect op de bedrijfsinkomens van landbouwbedrijven die niet deelnemen aan dit ecoschema. Het ecoschema «zwaar» wordt in het gehanteerde scenario slechts door een beperkt aantal landbouwers gekozen omdat verondersteld wordt dat hoe zwaarder het eco-schema is, hoe lager de deelnamebereidheid zal zijn. Dit zou inderdaad het geval kunnen zijn wanneer de vergoeding strikt beperkt zou blijven tot gemaakte kosten en gedeelde inkomsten. Ook is het beschikbare budget beperkt, waardoor er sprake is van een uitruil tussen de hoogte van vergoedingen en de breedte van de deelname. Ik meen dat het voor zoveel mogelijk landbouwers mogelijk moet zijn om in het kader van het GLB deel te nemen aan maatregelen die de transitie naar kringlooplandbouw ondersteunen en daar een redelijke vergoeding voor te krijgen. Het scenario «ecoschema zwaar», waarin per boer gemiddeld ruwweg 10 maal zoveel geld wordt besteed als in het huidige Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, strookt daar niet mee.

Om te zorgen dat het voor zoveel mogelijk landbouwers mogelijk is om deel te nemen aan de maatregelen om de transitie naar kringloop-

landbouw te ondersteunen, passend bij de eigen bedrijfsvoering, denk ik aan een drielagenmodel met als eerste niveau een basisbetaling en als tweede niveau een betaling voor het uitvoeren van maatschappelijke diensten, zoals deelname aan ecoschema's. Mijn inzet is dat bij dit tweede niveau van betaling voor maatschappelijke diensten een extra top-up mogelijk is. Deze top-up gaat verder dan een vergoeding voor de gemaakte kosten en gedeerde inkomsten, en is daarmee een eerlijke, aantrekkelijke beloning voor de agrariërs die iets extra's doen voor de maatschappij. Daarmee wordt niet langer de zwaarte van het pakket bepalend voor de deelname, maar de inhoud daarvan en wie in de gelegenheid worden gesteld om daaraan deel te nemen. Daardoor wordt ook het belang van de activiteit in het regionale boerenlandschap en de inpasbaarheid van de activiteit in de bedrijfsvoering bepalender voor het uitvoeren van activiteiten door een agrariër, dan de vergoeding. Het derde niveau is bedoeld voor activiteiten die agrariërs samen met andere agrariërs/beheerders van landbouwgrond ondernemen, zoals nu vormgegeven in het collectieve stelsel voor agrarisch natuurbeheer. Daarbij kunnen ook nieuwe activiteiten worden ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld activiteiten die een regionale kringloop versterken.

In beide studies is vooral ingegaan op de effecten van de invulling van de eerste pijler van het nieuwe GLB. Gelet op het stadium waarin de ontwikkeling van het nieuwe GLB zich bevindt en de functie van deze beide studies is het begrijpelijk dat in deze studies hiervoor gekozen is. Zoals hierboven geschetst wijken bepaalde aannames van de studies, bijvoorbeeld over de aantrekkelijkheid van betalingen voor maatschappelijke diensten, af van hetgeen mij voor ogen staat. Voor mijn inzet en zienswijze is in Brussel inmiddels ook groeiende steun. Dat heeft ook gevolgen voor de inschatting van de effecten van de scenario's voor klimaat, leefomgeving en biodiversiteit. Ik wil voorts graag benadrukken dat het van belang is in het nieuwe GLB de inzet in de eerste én tweede pijler zorgvuldig in samenhang te bezien en bepalen. Bij beperkte middelen is een samenhangende programmering in het NSP van groot belang. Zo is bijvoorbeeld de samenhang tussen de ecoschema's en de toekomstige conditionaliteit (uitgebreide cross-compliance) uit de eerste pijler en het agrarisch natuurbeheer in de tweede pijler van groot belang. Ook in de toekomstige beoordeling van opties voor invulling van het NSP is het evalueren van maatregelen in samenhang een aandachtspunt.

Al met al meen ik dat, hoewel het eerste verkenningen betreft, beide studies waardevolle inzichten opleveren die ik zal betrekken in de uitwerking van het nieuwe GLB in het Nationale Strategische Plan.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten