

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4147

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 21 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Daarbij geldt dat fiches 1 t/m 17 in samenhang dienen te worden gelezen met de kabinetsappreciatie van de voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en het eigenmiddelenbesluit (EMB). Deze kwam uw Kamer separaat toe.

Fiche: [MFK] Meerjarig Financieel Kader Prestatiekader.

Fiche: [MFK] Oprichting Europees Fonds Nationale en Regionale Partnerschap plannen.

Fiche: [MFK] Herziening Gemeenschappelijke Marktordening verordening.

Fiche: [MFK] Voorwaarden voor steun voor het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, Ocean Pact, het maritieme en aquacultuur beleid.

Fiche: [MFK] Voorstel nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2027.

Fiche: [MFK] Verordening EFRO met inbegrip van Interreg en het Cohesiefonds.

Fiche: [MFK] EU-steun voor asiel, migratie en integratie.

Fiche: [MFK] EU-steun voor het Schengengebied, geïntegreerd grensbeheer en visumbeleid.

Fiche: [MFK] Verordening tot oprichting ondersteuningsinstrument interne veiligheid.

Fiche: [MFK] Verordening tot instelling van het Europees Sociaal Fonds.

Fiche: [MFK] Europees Concurrentievermogenfonds.

Fiche: [MFK] Voorstel Verordening en Besluit Horizon Europa – het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie.

Fiche: [MFK] Connecting Europe Facility.

Fiche: [MFK] Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid.

Fiche: [MFK] Voorstel Commissie programma AgoraEU.

Fiche: [MFK] Verordening Erasmus+ programma.
Fiche: [MFK] Voorstel verordening voor de oprichting van Global Europe.
Fiche: Chemie Actieplan.
Fiche: ECHA-verordening.
Fiche: EU Voorradenstrategie.
Fiche: EU-strategie borgen beschikbaarheid medische tegenmaatregelen
ter versterking crisisparaatheid en gezondheidsbeveiliging.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 juli 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 560 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2025%3A560%3AFIN&qid=1752826064098>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet van toepassing
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Landbouw en Visserij
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 43, tweede lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Algemeen: het nieuwe GLB in een gewijzigde fondsenstructuur

Op 16 juli 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gepresenteerd voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: GLB) voor de periode 2028–2034. Dit GLB-voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen voor het Meerjarig Financieel Kader (hierna: MFK), waaronder ook het «voorstel voor een verordening tot oprichting van een geïntegreerd fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij en maritiem beleid, welvaart en veiligheid voor de periode 2028–2034» (hierna: NRPP) en het voorstel «*establishing a budget expenditure tracking and performance framework and other horizontal rules for the Union programmes and activities*» (hierna *performance framework*) vallen. Over deze andere voorstellen wordt de Kamer separaat geïnformeerd middels BNC-fiches. Vanwege de vele kruisverbanden tussen het GLB-voorstel en de andere wetsvoorstellen, met name het NRPP-wetsvoorstel, zal dit pakket aan BNC-fiches tijdens de onderhandelingen in samenhang gezien moeten worden.

In de nieuw voorgestelde MFK-structuur¹ stellen lidstaten een overkoepelend NRP-plan op, waarbinnen interventies² uit de GLB-«toolbox»³ moeten worden uitgewerkt. De Commissie stelt voor om een deel van de GLB-toolbox-instrumenten in het NRPP-voorstel te beschermen met een minimum gegarandeerd budget. Voor het GLB zijn veel artikelen uit het NRPP-voorstel ook direct van belang. Er staan bijvoorbeeld definities in die relevant zijn voor het inzetten van de GLB-toolbox. Daarnaast zijn ook de regels voor het plannen, de uitvoering, het uitbetalen en het verantwoord worden van het GLB-deel van het NRP-plan opgenomen in het NRPP-voorstel.

De nieuwe prestatiegerichte sturings- en verantwoordingsfilosofie wordt ingericht door de *Performance framework*-Verordening⁴ en de NRPP-Verordening. Het GLB moet blijven bijdragen aan de doelen die zijn opgesteld op Europees niveau. Lidstaten hebben hierbij meer ruimte om zelf te bepalen hoe het budget verdeeld wordt over interventies en om GLB-interventies aan te passen aan de lokale situatie. De specifieke beleidsprioriteiten die de Commissie noemt voor het GLB dragen allemaal bij aan het overkoepelende Uniedoel: het behoud van de kwaliteit van leven in de Europese Unie.⁵ Het GLB moet bijdragen aan een concurrerende en weerbare agrarische sector door het stimuleren van hoge kwaliteit productie en efficiënt gebruik van (natuurlijke) hulpbronnen. Tegelijk moet het generatievernieuwing en daarmee voedselzekerheid voor de lange termijn garanderen. Het NRP-plan inclusief GLB-interventies zal door de Commissie worden getoetst aan bovengenoemde doelstellingen en aan de andere voorwaarden vanuit de NRPP-verordening.

De agrarische sector kan volgens de Commissie baat hebben van de opname in de NRPP-structuur omdat er synergie gezocht kan worden met investeringen in diensten, infrastructuur, bio-economie, onderzoek en innovatie, vaardigheden, biodiversiteit- en conservatieprogramma's en energie- en klimaatinitiatieven via andere fondsen uit het MFK.

Algemeen: de GLB-interventies

De huidige beschikbare instrumenten blijven grotendeels bestaan in de nieuwe voorstellen. Daarnaast is er een beperkte uitbreiding van instrumenten of de mogelijkheden hiervan. De Commissie maakt onderscheid tussen interventies uit de GLB-toolbox die wel of niet binnen

¹ De Europese Commissie stelt voor in totaal 14 fondsen samen te voegen tot een groot NRPP-fonds. Ook de twee huidige GLB-fondsen (ELGF & ELFPO) worden samengevoegd in dit grotere NRPP-fonds.

² Met interventies wordt hier bedoeld: de verschillende type steun die geboden kunnen worden via het GLB zoals beschreven in artikel 5 van het GLB-voorstel. Dit zijn veelal bekende GLB interventies uit de huidige periode inclusief een paar nieuwe mogelijkheden, zoals later beschreven in dit fiche.

³ Met de GLB-«toolbox» worden de instrumenten en maatregelen binnen het GLB bedoeld.

⁴ De Performance framework-Verordening inclusief doelen en indicatorenlijst zorgt ervoor dat de Commissie zich voor de begrotingsautoriteiten kan verantwoorden.

⁵ Voor het GLB zijn dat concreet de volgende Europese doelen: het steunen van een billijk en voldoende inkomen voor boeren en hun lange termijn concurrentievermogen, met aandacht voor de positie van boeren in de waardeketen; bijdragen aan lange termijn voedselzekerheid; verbeteren van de aantrekkelijkheid van het landelijk gebied en leefomstandigheden, verzekeren van fatsoenlijke werkomstandigheden, stimuleren van generatievernieuwing in de agrarische sector, het verbeteren van de weerbaarheid van boeren en hun voorbereiding op en vermogen om te gaan met crises en risico's, het verspreiden van kennis, versnellen van innovatie, en de digitale-groene transitie in de agri-food sector; stimuleren van veerkrachtige klimaatactie, ecoosysteemdiensten, efficiënt waterbeheer en bescherming van de waterkwaliteit, biodiversiteit en natuurbehoud, duurzaam bodembeheer, natuurlijke hulpbronnen, en dierenwelzijn.

het beschermde minimale budget vallen voor het GLB en Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) (oormerking)⁶. De GLB-interventies die binnen de oormerking vallen zijn: degressieve grondgebonden inkomenssteun (de huidige basisbetaling), gekoppelde inkomenssteun, gewasspecifieke steun voor katoen, steun voor boeren in gebieden met natuurlijke en gebiedsspecifieke beperkingen, steun voor boeren in gebieden met beperkingen voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen, agromilieu- en klimaatacties, betalingen voor kleine boeren, ondersteuning voor risicobeheersinstrumenten, investeringssteun voor boeren en bosbouwers, vestigingssteun voor jonge landbouwers, nieuwe landbouwers, plattelandsbedrijven en kleine landbouwbedrijven, steun voor betere werkomstandigheden voor de boer («*Farm relief services*») en sectorale interventies. Het Commissievoorstel verplicht lidstaten bovengenoemde interventies open te stellen (met uitzondering van steun voor boeren in gebieden met beperkingen voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen).

In het voorstel vallen de onderstaande GLB-interventies niet binnen de beschermde oormerking. Lidstaten moeten deze interventies financieren uit de «niet-gealloceerde middelen» binnen het NRPP-fonds. Ook hier maakt de Commissie vervolgens onderscheid tussen interventies die wel of niet verplicht moeten worden opgesteld. Verplicht zijn LEADER (Samenwerking voor Plattelandsontwikkeling), steun voor kennisdeling en innovatie in landbouw, bosbouw en plattelandsgebieden (EIP, Europees Innovatie Partnerschappen en AKIS, Agrarisch Kennis- en Innovatiesysteem) en de schoolregeling (voor schoolfruit, -groenten en -melk). Daarnaast zijn er de niet-verplichte interventies voor regionale of lokale samenwerkingen, en crisisbetalingen voor boeren (bij natuurrampen, catastrofes of bestrijding dier-/plantenziektes).

Wat betreft nationale cofinanciering verschillen de regels per GLB-interventie. Nationale cofinanciering is verboden voor de degressieve grondgebonden inkomenssteun, gekoppelde inkomenssteun, gewasspecifieke steun voor katoen en betalingen voor kleine boeren. Voor alle overige GLB-interventies (inclusief de middelen voor het GVB, zie het GVB-fiche en het NRPP-fiche) stelt de Commissie verplichte nationale cofinanciering voor van minimaal 30% en mogelijk tot 60%, waarbij de NRPP-verordening de specifieke verschillende minimum- en maximumbedragen per interventie, eventuele uitzonderingen en verschillen tussen lidstaten behandelt.⁷

Versterken van het concurrentievermogen en boereninkomen

Inkomenssteun voor boeren blijft in het GLB-voorstel een centraal beleidsinstrument voor billijke inkomens en duurzame landbouw en voedselproductie. De Commissie stelt voor, conform haar Visie op Landbouw en Voedsel,⁸ inkomenssteun meer te richten op boeren die deze steun het meest nodig hebben. Volgens de Commissie zijn dit jonge

⁶ De Commissie stelt geoormerkte middelen voor het GLB voor van 296 miljard euro op Europees niveau. Interventies uit de GLB-toolbox en deze geoormerkte middelen zijn enkel bedoeld als steun voor boeren.

⁷ Een relevant verschil t.o.v. de huidige GLB-verordening is bijvoorbeeld de minimale verplichte nationale cofinanciering van 30% voor: «agro-milieu en klimaat-acties» (het artikel waaronder in dit voorstel ook de ecoregeling valt), voor de sectorale steun interventies en voor de schoolregeling voor schoolfruit, -groenten en -melk. Daarnaast geldt voor LEADER, steun voor kennis-deling en innovatie en steun voor regionale- en lokale samenwerking in het voorstel een verplicht cofinancieringspercentage van 60% voor «meer ontwikkelde regio's». De verdeelsleutel en bedragen per lidstaat voor de oormerking zijn op het moment van schrijven nog niet volledig bekend.

⁸ Beoordeling Mededeling: Visie voor Landbouw en Voedsel | Publicatie | Rijksoverheid.nl

en nieuwe landbouwers, vrouwen, familie en kleine bedrijven, gemengde bedrijven, boeren die opereren in gebieden met natuurlijke beperkingen of beperkingen voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen. Daarnaast stelt de Commissie nieuwe regels voor met betrekking tot plafonnering van de degressieve basisinkomenssteun. Lidstaten moeten inkomenssteun richten op landbouwers die actief bijdragen aan voedselzekerheid en zich daarbij beperken tot agrariërs wier primaire activiteit landbouw is. Tegelijk moeten lidstaten verzekeren dat kleine boeren met multifunctionele landbouwbedrijven niet buitengesloten worden.

Aantrekkelijkheid van de sector vergroten en meer aandacht voor generatievernieuwing

Ten aanzien van generatievernieuwing moeten lidstaten binnen het NRP-Plan een strategie voor generatievernieuwing opstellen en een omvattend «starterspakket» voor jonge landbouwers aanbieden. Hierin zitten onder meer interventies voor bedrijfsstart of bedrijfsovername (vestigingssteun, samenwerkingsteun) en investeringssteun. Verder stelt de Commissie in het kader van generatievernieuwing voor om basisinkomenssteun aan pensioengerechtigde boeren uit te faseren voor 2032.

Beter belonen van publieke diensten en de bijdrage van het GLB aan natuur, milieu en klimaat

De Commissie streeft ernaar een betere balans te bereiken tussen «voorwaarden stellen» en «stimuleren». Mede daarom moeten lidstaten GLB-steun via de NRP-plannen richten op de Europese GLB-prioriteiten die de Commissie essentieel acht voor de lange termijn duurzaamheid van de landbouw. Zo moet het GLB na 2027 ook bijdragen aan de omschakeling naar duurzame productiemethoden, klimaatneutraliteit in 2050, het beter belonen van bovenwettelijke prestaties en daarmee publieke diensten voor natuur en milieu.

De Commissie stelt voorwaarden via het systeem voor goede landbouwpraktijken (*Farm stewardship*). De Commissie maakt hierbij een directe koppeling met het «*Do No Significant Harm*»-principe. Dit houdt volgens de Commissie in dat agrariërs zorgdragen voor het borgen van minimale milieu- en sociale voorwaarden en het uitvoeren van beschermende praktijken door lidstaten, zoals het beschermen van bodems en rivierlopen tegen vervuiling. Het niet-naleven van deze voorwaarden kan gevolgen hebben voor de hoogte van de betaling uit een aantal interventies. Lidstaten krijgen onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid deze beschermende praktijken aan te passen aan de specifieke geografische en klimatologische omstandigheden en productiesystemen door het instellen van specifieke uitzonderingen.

Daarnaast komen er vrijwillige stimulerende regelingen getiteld «agromilieu en klimaatacties» die bijdragen aan het milieu, klimaat, diergezondheid en dierenwelzijn en de transitie naar veerkrachtige productiesystemen. Hierin worden de huidige GLB-interventie «eco-regelingen» en «agromilieu- en klimaatverbintenissen» (in Nederland het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)) samen gevoegd. De nieuw voorgestelde systematiek stelt cofinanciering verplicht en geeft lidstaten meer flexibiliteit om interventies uit te betalen over meerdere jaren, voorbij de looptijd van de GLB-periode. Ook biedt het voorstel nieuwe mogelijkheden voor een interventie gericht op boeren die zich richten op meer duurzame en veerkrachtige landbouwsystemen in de vorm van lumpsum betalingen, die volgens de Commissie zorgen voor vereenvoudiging voor zowel begunstigden als uitvoerende overheidsdiensten.

Verder biedt de Commissie mogelijkheden om GLB-steun te richten op prioritaire gebieden. Zo is het mogelijk om steun te bieden voor het boeren in gebieden met natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen en steun voor boeren in gebieden met beperkingen voortvloeiend uit wettelijke verplichtingen zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Tot slot bevat het voorstel ook een verplichting voor lidstaten met nitraatvervuilingsproblemen om steun te bieden aan boeren voor extensivering van veehouderijsystemen of diversificatie van landbouwactiviteiten.

Weerbaarheid versterken en nieuwe crisisinterventies

De Commissie benoemt de noodzaak van proactief risicobeheer om zo de weerbaarheid van de sector te versterken, met positieve stimulansen voor boeren die preventieve risicobeheersmaatregelen nemen. Het Commissievoorstel wijst op het belang van nationale strategieën voor het versterken van de lange termijn weerbaarheid op boerderijniveau en risicobeheer via het coherent gebruik van een goede mix van GLB- en nationale instrumenten. De Commissie verplicht een lidstaat om een GLB-risicomanagement instrument in het NRPP op te nemen, tenzij in het NRPP wordt aangetoond dat de lidstaat een nationaal instrument inzet.

Steun voor investeringen

Ook bevat het voorstel verplichte investeringssteun (zowel productieve als niet-productieve investeringen) voor onder andere landbouwers en bosbouwers, zoals steun voor infrastructuurontwikkeling, aanpassing aan klimaatverandering (klimaatadaptatie), energiezuinigheid, waterweerbaarheid en waterkwaliteit, precisielandbouw, en diversificatie van boereninkomen via agro-toerisme en de bio-economie.

Verbeteren van de werkomstandigheden van boeren

In het voorstel stelt de Commissie een nieuwe interventie voor gericht op het verbeteren van het welzijn van boeren. Via «*Farm Relief Services*» (landbouwvervangingsdiensten) kan bijvoorbeeld vervanging tijdens ziekte, zwangerschap of bij deelname aan trainingen gesteund worden. Verder bevat het systeem voor goede landbouwpraktijken (*Farm Stewardship System*) ook voorwaarden voor sociale duurzaamheid in de landbouw. Het GLB kan zo volgens de Commissie bijdragen aan sociale, veilige en gezonde werkomstandigheden.

Steun voor kennis en innovatie

De GLB-interventies voor kennisuitwisseling en innovatie zijn in de praktijk met name bekend door de regelingen voor samenwerken aan innovatie (Europese Innovatie Partnerschappen, EIP), zoals kennisvouchers, praktijkleernetwerken, demobedrijven, bedrijfsadviesdiensten en het AKIS (Agrarisch Kennis- en Innovatiesysteem). Deze interventies moeten volgens het voorstel verplicht worden ondersteund en zijn bedoeld om de toegang tot kennis te verbeteren en innovatie te versnellen, met als uiteindelijke doel het versterken van het concurrentievermogen, de toekomstbestendigheid en de veerkracht van de landbouw en het landelijk gebied.

Om het GLB te vereenvoudigen en administratieve lasten te verlagen geeft de Commissie meer mogelijkheden voor lumpsum-betalingen, bijvoorbeeld voor kleine boeren en voor het omschakelen naar duurzamere of biologische vormen van landbouw. Daarnaast stelt de Commissie voor om de interoperabiliteit van datasystemen en publiek beschikbare agrarische informatiesystemen op nationaal niveau te verbeteren. Op deze manier beoogt de Commissie het aantal controles en de administratielasten voor boeren te verlagen en waardevolle data uit de waardeketen te verzamelen.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd waarin verschillende opties zijn geëvalueerd voor de positie van het GLB in het NRPP. In het NRPP-fiche wordt hier een toelichting op gegeven.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Kamerbrief van 28 maart 2025⁹ over de Nederlandse inzet voor het volgend MFK en de Kamerbrief met kabinetsappreciatie van de MFK-voorstellen van de Commissie voor het volgend MFK zijn de basis voor de Nederlandse onderhandelingspositie en leidend t.o.v. de BNC-fiches over de onderliggende MFK-voorstellen. De overkoepelende Nederlandse inzet richt zich op een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK waarbij de focus gelegd dient te worden op strategische prioriteiten. In het licht van huidige geopolitieke spanningen is een financieel weerbaar Europa van groot belang voor onze veiligheid en welvaart. De voorstellen voor het nieuwe MFK en eigenmiddelenbesluit komen bovendien in een tijd waarin veel lidstaten te maken hebben met budgettaire uitdagingen door hoge schulden en oplopende tekorten. Door de grote toekomstige uitdagingen en budgettaire situatie van lidstaten is het kabinet van mening dat de EU in het MFK scherp moet herprioriteren en kritisch moet kijken naar de besteding van Europese publieke middelen.

Middelen op de EU-begroting dienen besteed te worden waar de meeste EU-toegevoegde waarde zit. De belangrijkste inhoudelijke prioriteiten voor het MFK zijn het versterken van het Europees concurrentievermogen met een sterke interne markt en inzet op onderzoek en innovatie als fundament, een stevig migratie- en asielbeleid, en veiligheid en defensie. Het kabinet zal daarnaast ook aandacht hebben voor de voedselzekerheid en het belang daarvan voor de weerbaarheid van de EU.

Het kabinet zet daarom in op een toekomstgerichte, innovatieve landbouw en visserij en een gezonde natuur, met blijvende aandacht voor toekomstperspectief, verdienvermogen, voedselzekerheid en innovatie binnen de draagkracht van de aarde. Efficiënte en innovatieve voedselproductie (inclusief visserij) draagt bij aan voedselzekerheid, hetgeen het kabinet als elementaire maatschappelijke voorziening wil borgen. Voor een weerbare samenleving en open strategische autonomie is voedselzekerheid van cruciaal belang. Actuele ontwikkelingen, zoals toenemende internationale spanningen, veranderingen in het klimaat en het milieu waardoor ook het risico op uitbraken van infectieziekten met pandemisch potentieel

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/03/28/kamerbrief-inzake-nederlandse-inzet-hoofdpijnen-mfk-2028>

toeneemt, vragen onverminderd om een ondersteuning van de landbouw, als sterkste verzekering voor voldoende voedsel van eigen bodem. Boeren moeten ook op langere termijn voedsel kunnen produceren en hiermee een inkomen kunnen verwerven. En het GLB kan hiervoor ondersteuning bieden. Dit kan door het versterken van de economische weerbaarheid, door naast een zekere basisbetaling in te zetten op onder andere innovatie en kennisdeling, stimulering voor de inzet voor ecosysteemdiensten via de ecoregeling en het ANLb en door het versterken van de positie in de keten door steun aan operationele programma's van producentenorganisaties. De stimulering is daarbij gericht op de actieve boerenondernemers die individueel en samen bewust met hun vak bezig zijn en zich aanpassen aan veranderende omstandigheden. Het kabinet zet daarbij in op goed op elkaar afgestemde regelingen voor de basisbetaling, de ecoregeling en het ANLb.

Afhankelijk van de beschikbare systematiek en mogelijke regelingen streeft het kabinet naar een evenwichtige inzet op alle GLB-doelen met behoud van het gelijke Europese speelveld. Daarbij krijgt de inkomenspositie van boeren bijzondere aandacht, onder meer door middel van een goede beloning voor het leveren van ecosysteemdiensten en de inzet op een goed concurrentievermogen. Het GLB helpt daarbij bij het behalen van (inter)nationale verplichtingen rond bijvoorbeeld natuur, water en klimaat. Het GLB kan daardoor actief bijdragen aan de huidige uitdagingen. Ook het stimuleren van de klimaatadaptatie zal in het GLB weer aandacht krijgen. Daarnaast hecht het kabinet aan de doelen voor generatievernieuwing, kennis en innovatie, een leefbaar platteland, en dierenwelzijn. Hiervoor geldt dat op deze domeinen het Nederlandse beleid goed moet aansluiten op het Europees beleid. Belangrijk voor het geheel is de balans tussen ambitie, uitvoerbaarheid, realisatie, administratieve lasten en goede samenwerking met medeoverheden en andere betrokkenen bij het huidige GLB.

a) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemeen: de GLB-toolbox

Het kabinet is in algemene zin positief over het grotendeels handhaven en verbeteren van de GLB-toolbox. De instrumenten in deze toolbox bieden kansen om bij te dragen aan de uitdagingen in Nederland en steun te bieden aan de landbouwsector, het landelijk gebied en de natuur. Hierdoor is het mogelijk toekomstgerichte boeren te ondersteunen en te investeren voor de lange termijn in een innovatieve, productieve en weerbare landbouwsector die opereert binnen de grenzen van de leefomgeving. Daarbij onderzoekt het kabinet hoe de nationale ambitie voor doelsturing kan aansluiten bij het voorstel voor het GLB. Ook ondersteunt het kabinet het streven om GLB-interventies beter toe te spitsen op de nationale specifieke geografische, klimatologische en agronomische situatie, rekening houdend met de diversiteit van de landbouw. Het kabinet staat ook positief tegenover de aandacht voor voedselzekerheid en voor het versterken van de lange termijn weerbaarheid van de sector met proactieve maatregelen en langjarige en financiële zekerheid uit de GLB-toolbox. Verder kijkt het kabinet ten algemene kritisch naar welke interventies verplicht zouden moeten worden opengesteld. Er moet Europees geborgd worden dat (grensoverschrijdende) doelen bijvoorbeeld rond water of natuur gehaald worden, maar het zou aan de lidstaat moeten zijn om ervoor te kiezen met welke

interventies uit de GLB-toolbox dat het beste zou kunnen.¹⁰ Daarnaast kan het verplichte openstellen van bepaalde interventies uit de GLB-toolbox leiden tot hoge uitvoeringskosten per regeling als het budget voor openstelling niet afdoende is. Ook past deze verplichting niet bij het streven naar meer subsidiariteit voor de lidstaten, zodat zij zelf de beste mix van GLB-interventies kunnen maken om hiermee nationale, regionale en lokale uitdagingen op te lossen.

Ten algemene zal het kabinet tijdens de onderhandelingen over het nieuwe GLB aandacht geven aan de markt oriëntatie van het GLB en het gelijke speelveld ten aanzien van de interne markt en grensoverschrijdende uitdagingen.¹¹ Aanvullend zijn vereenvoudiging, vermindering van administratieve lasten en de algemene uitvoerbaarheid voor het kabinet belangrijk. Ook zet het kabinet in op de mogelijkheid publieke diensten beter te belonen, op innovatie en op de lange termijn weerbaarheid. Met deze inzet wil het kabinet bereiken dat het nieuwe GLB in de NRPP-structuur na 2027 maximaal kan bijdragen aan de maatschappelijke doelen en opgaven in de agrarische sector, het landelijk gebied en de natuur.

Het kabinet is van mening dat de middelen die uiteindelijk beschikbaar komen in het MFK voor landbouw- en visserijbeleid in verhouding moeten staan tot de beoogde doelen en eisen die aan de lidstaten worden gesteld. Daarnaast zal het kabinet tijdens de MFK-onderhandelingen nadrukkelijk oog hebben voor de netto-betalingspositie in den brede en daarbij de effecten op de inkomenspositie voor boeren specifiek meewegen.

Algemeen: het nieuwe GLB en de gewijzigde fondsstructuur

Met de introductie in 2023 van het nieuwe prestatiemodel («New Delivery Model») en de GLB-Nationaal Strategisch Plannen is recent al een beweging gemaakt richting een meer doelgericht GLB. Het kabinet heeft in de EU steeds het belang benadrukt van stabiliteit van beleid en gepleit voor het behouden van deze nieuwe systematiek aangezien deze pas net in werking is getreden. Het kabinet heeft daarbij het belang benadrukt van het verbeteren van de prestatiegerichtheid van het GLB via de bestaande GLB-toolbox en van het verder ontwikkelen van het nieuwe prestatiemodel. Het kabinet zal zich bij de onderhandelingen dan ook ervoor inzetten dat het NRPP rekening houdt met de opgedane kennis en expertise, bij de Commissie alsook bij de lidstaten, over het prestatiegericht uitvoeringsmodel voor het GLB, dat in de huidige programmaperiode 2023–2027 al wordt toegepast.

Het kabinet is positief over het streven van de Commissie om lidstaten meer ruimte te geven om de GLB-instrumentenmix («Toolbox») en NRP-plannen zelf in te richten. Wel vraagt het kabinet zich af of de nieuwe structuur daadwerkelijk leidt tot meer flexibiliteit tijdens de uitvoering, aangezien er mogelijk minder wijzigingen mogelijk zijn in het NRP-plan waarbinnen het GLB valt, in vergelijking met het huidige GLB. Benodigde aanpassingen in de uitvoeringsperiode van de huidige (NSP-)periode laat

¹⁰ Zeker als het gaat om het verplicht openstellen van interventies voor niet-grensoverschrijdende beleidsterreinen, die niet raken aan de interne Europese markt en het gelijk speelveld.

¹¹ Het gelijke speelveld kan uiteen gaan lopen door de grote vrijheid van lidstaten om zelf te kiezen naar welke doelen de gelden gaan. De EU is opgericht om oplossingen te vinden voor grensoverschrijdende beleidsterreinen, waaronder het beschermen van de interne markt en uitdagingen op het gebied van natuur, water en klimaat. Voor deze grensoverschrijdende beleidsvraagstukken is het gelijk speelveld binnen de EU belangrijk. Het kabinet onderzoekt in dit kader momenteel de consequenties van de nieuwe regels voor cofinanciering.

zien dat flexibiliteit essentieel is voor een gepaste uitvoering. Het kabinet zal dan ook aandacht vragen voor de uitvoerbaarheid.

Versterken van het concurrentievermogen en boereninkomen

Het kabinet onderschrijft het belang dat de Commissie hecht aan het versterken van het agrarisch concurrentievermogen. Daarnaast heeft het kabinet altijd gepleit voor een marktgericht GLB en het zal erop blijven letten dat het GLB voldoende bijdraagt aan het ondersteunen van voedselproductie, van hoge kwaliteit, actieve boeren en beter concurrerende beloningen voor publieke diensten die onvoldoende door de markt worden beloond. Daarnaast staat het kabinet in het algemeen kritisch tegenover het handhaven en verruimen van de huidige mogelijkheden voor marktversturende gekoppelde steun, door subsidie op productie mogelijk te houden.

Het kabinet is niet positief over de verplichting om gekoppelde steun toe te passen en vindt flexibiliteit voor lidstaten bij het toepassen van zulke instrumenten belangrijk. Nederland maakt hier in het huidige GLB geen gebruik van. Het kabinet zal zich daarom inzetten voor afbouw en maximering daarvan, met een uitzondering voor inzet die ten goede komt aan publieke goederen zoals waterkwaliteit, dierenwelzijn of klimaatdoelen. Ten aanzien van eiwitgewassen gelden ook de marktversturende effecten van het instrument «gekoppelde steun». Het kabinet is er voorstander van om eiwitgewassen met andere interventies uit de GLB-toolbox te stimuleren, naast de mogelijkheden die worden gecreëerd onder het GMO-voorstel waarover de Kamer middels een apart BNC-fiche wordt geïnformeerd.

Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de basisinkomenssteun doelgerichter in te zetten voor boeren die inkomenssteun het meest nodig hebben. Het kabinet verwelkomt de verplichting om de steun primair te richten op actieve boeren, het kabinet zal er in de uitwerking van de voorstellen voor pleiten dat het hierbij gaat om bedrijven die daadwerkelijk landbouw bedrijven. De verplichting tot plafonnering draagt verder bij aan het Europees gelijk speelveld. Het kabinet is ook positief over de mogelijkheid de degressieve grondgebonden inkomenssteun¹² als lumpsum te kunnen uitkeren. Dat vergroot de flexibiliteit voor lidstaten om de degressieve inkomenssteun effectiever en doelgerichter te kunnen inzetten. Het kabinet onderzoekt of de aparte interventie inkomenssteun voor kleine boeren verplicht moet worden ingezet. Een dergelijke interventie moet bijdragen aan de beleidsdoelstelling en passen in de gewenste marktorientatie van het GLB, anders zal dit niet tot een vereenvoudiging en een verlaging van administratieve lasten leiden.

Steun aan andere GLB-interventies uit de toolbox zoals die voor leefomgeving en klimaat, moeten buiten de plafonnering blijven vallen volgens het kabinet zodat voldoende steun voor deze doelen mogelijk is. Het kabinet onderzoekt de effecten van de mogelijkheid tot cofinanciering voor agro- en klimaatacties ten behoeve van het gelijke speelveld. Tot slot is het kabinet positief over de voorwaarden voor de subsidiabele hectares waaronder landschapselementen vallen en het zal zich er in de onderhandelingsfase voor inzetten dat natte teelten ook hieronder vallen.

¹² Het gaat hier om inkomenssteun aan actieve boeren op basis van grondoppervlak (hectare) waarbij er verschil in de hoogte van steun wordt toegepast ten bate van groepen die dit het meeste nodig hebben. Daarnaast wordt een afbouw in steun geïntroduceerd die afhankelijk is van de hoogte van het ontvangen steunbedrag.

Aantrekkelijkheid van de sector vergroten en meer aandacht voor generatievernieuwing

Het kabinet steunt de inzet van de Commissie op het gebied van generatievernieuwing in de agrarische sector, zoals het opstellen van een integrale strategie voor generatievernieuwing en het maken van een starterspakket voor jonge landbouwers, aangezien generatievernieuwing belangrijk is voor het kabinet. Het kabinet zal dan ook pleiten voor het oormerken van 6% binnen het beschikbare GLB-budget voor generatievernieuwing. Het kabinet staat positief tegenover het aanpassen van de definitie voor jonge landbouwer, maar onderzoekt momenteel nog per GLB-interventie hoe dit precies zal uitpakken in de praktijk.

Het kabinet onderzoekt het voorstel voor het verplicht koppelen van de pensioenleeftijd aan afbouw van de basisinkomenssteun en kijkt wat de impact precies zal zijn voor de Nederlandse situatie en voor de betreffende boeren. Het kabinet is kritisch omdat hiermee actieve boeren die zich volledig in blijven zetten voor de Nederlandse en Europese voedselzekerheid na het behalen van de pensioengerechtigde leeftijd geen steun meer kunnen ontvangen. Tot slot steunt het kabinet de ophoging van het subsidieplafond voor de vestiging van jonge landbouwers.

Het Commissievoorstel voor «*Farm relief services*» is sympathiek. Het kabinet waardeert de inzet van de Commissie om de mentale gezondheid van landbouwers te verbeteren en steun te bieden voor opvang tijdens zwangerschap of zorg voor kinderen via de financiering van hulpdiensten aan landbouwbedrijven. Het kabinet staat dan ook positief tegen het opnemen van deze interventie in de GLB-toolbox, maar ziet dit niet noodzakelijk als verplichte GLB-interventie. Lidstaten moeten zelf de keus kunnen maken om een dergelijke interventie open te stellen of het beoogde doel op een andere manier met nationale maatregelen te behalen. Daarnaast benadrukt het kabinet dat hier afstemming moet worden gevonden met bestaande nationale regelingen voor zelfstandige ondernemers. Het kabinet onderzoekt momenteel wat de impact precies zou zijn voor de Nederlandse situatie.

Beter belonen van publieke diensten

Het beter belonen van publieke diensten die boeren leveren is belangrijk voor het kabinet. Het kabinet is over het algemeen positief over de instrumenten die beschikbaar worden gesteld om boeren te ondersteunen een positieve bijdrage te leveren aan doelen op het gebied van natuur, waterkwaliteit en waterkwantiteit, dierenwelzijn, milieu en klimaat. Het voorstel heeft daarbij volgens het kabinet voldoende oog voor doelen rondom natuurbehoud maar niet voor natuurherstel, terwijl het realiseren van deze doelstellingen mede via het GLB de komende jaren steeds belangrijker wordt. Voor dierenwelzijn zal het kabinet erop aandringen dat de Commissie rekening houdt met de landen die hierbij voorop lopen. Die landen moeten worden beloond voor waar ze staan en niet direct of indirect benadeeld worden omdat andere landen in het verleden minder grote stappen hebben gezet.

Betalingen voor gebieden met natuurlijke of gebiedsspecifieke beperkingen

Het kabinet is positief over de voorgestelde aanpassingen in deze reeds bestaande instrumenten. Dit instrument zou gebiedsgerichte oplossingen kunnen bieden voor uitdagingen bij het voldoen aan (inter)nationale verplichtingen rond milieu en klimaat. Het kabinet zal deze mogelijkheid in een breder kader afwegen in samenhang met de mogelijkheden die de

andere instrumenten bieden. Het kabinet is positief over de mogelijkheid om voor dit instrument nieuwe gebieden aan te wijzen. Wel onderzoekt het kabinet of de beperking voor het aanwijzen van nieuwe gebieden tot 2% van het totale landbouwareaal in de Nederlandse situatie belemmerend kan werken.

Steun voor nadelen als gevolg van de implementatie van de VHR of KRW

Het kabinet is positief over het behouden van de mogelijkheid om steun te bieden aan landbouwers die nadelen ondervinden als gevolg van de implementatie van de Vogel en Habitatrichtlijn of de Kader Richtlijn Water. Het kabinet pleit ervoor om ook de Natuurherstelverordening op te nemen als wettelijk kader waarvoor steun mogelijk is. Het kabinet onderzoekt voor de Natura 2000 gebieden de uitwerking voor de Nederlandse situatie van de gegeven beperking van het te steunen oppervlak van dit instrument.

Het kabinet is kritisch over de regeling voor nitraatvervuilingsproblemen. Ondersteuning bij aanpakken van emissies is wenselijk maar in de huidige opzet gaat er een sturende werking uit richting extensivering of diversificatie. Het kabinet zal er in Brussel voor pleiten dat de oplossingsrichting aan de lidstaat moet worden gelaten, bijvoorbeeld via innovatie en doelsturing.

Steun voor agromilieu- en klimaatacties

Het kabinet is positief over het samenvoegen van de financiering voor de huidige ecoregeling en de agromilieu- en klimaatverbintenissen (in Nederland het ANLb) in één GLB-instrument, namelijk de agromilieu- en klimaatacties. Het samenvoegen van de fondsen kan leiden tot het eenvoudiger stapelen van interventies en dit kan de uitvoerbaarheid van beide GLB-regelingen verbeteren. Deze mogelijkheden zijn ook van belang voor de maatregelen die binnen de aanpak Agrarisch Natuurbeheer (ANB) worden ontwikkeld om boeren te helpen een grotere bijdrage te leveren aan natuur-, klimaat- en waterdoelen. Het is voor het kabinet wel van belang om de mogelijkheid te houden dat de ecoregeling en het ANLb als aparte regelingen kunnen worden uitgevoerd. Daarbij vraagt het kabinet aandacht voor het waarborgen van de rol van de agrarisch collectieven en regionale overheden in de governance van het ANLb. Nederland heeft een bijzonder bottom-up systeem met agrarisch collectieven die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het Agrarisch Natuurbeheer. Het is een belangrijk aandachtspunt van het kabinet om de agrarisch collectieven ook in de volgende MFK-periode te mogen blijven ondersteunen als begunstigden. Het kabinet wil namelijk voorkomen dat de eerdere investeringen van agrariërs die zich inzetten voor natuur- en landschapsbeheer teniet worden gedaan door systeemwijzigingen.

Het kabinet verwelkomt de ruimte voor lidstaten om eigen keuzen te maken in het voorstel. Een aandachtspunt daarbij is de wijze waarop klimaat- en milieudoelstellingen binnen het GLB Europees worden geborgd. In het huidige GLB is hierbij een minimale inzet afgesproken voor agromilieu- en klimaatacties. Hoewel het nieuwe voorstel lidstaten meer flexibiliteit biedt om het beleid af te stemmen op nationale omstandigheden, brengt het ook het risico met zich mee dat de ambities op het gebied van natuur, milieu en klimaat, diergezondheid en dierenwelzijn uiteen gaat lopen tussen lidstaten. Dat zou volgens het kabinet een stap terug zijn omdat dit gevolgen kan hebben voor de gezamenlijke impact van het GLB op deze terreinen, die juist grensoverschrijdend zijn. Het kabinet is daar dan ook kritisch over. Daarom zal het kabinet vragen om de ongewenste effecten te voorkomen en een vergelijkbare inzet tussen

lidstaten te verzekeren, ook om een gelijk speelveld te waarborgen. Binnen het instrument agromilieu- en klimaatacties stelt de Commissie een afzonderlijke regeling voor ten aanzien van de omschakeling naar duurzame landbouwpraktijken. Hoewel het kabinet dit voorstel onderschrijft tezamen met de onderliggende beleidsdoelstellingen, waakt het kabinet voor mogelijke verhoging van de complexiteit en administratieve lasten. Het kabinet is positief over de opname van biologische landbouw zowel bij de mogelijkheid steun te bieden voor de handhaving van bestaande duurzame landbouwpraktijken en voor landbouwers die omschakelen naar (verschillende vormen van) duurzame landbouwpraktijken. Het kabinet is positief over het ondersteunen van biologische productie, mits daarbij wel voorop staat dat er een afzetmarkt is voor geproduceerde producten. De mogelijkheid om steun te geven bij omschakeling van landbouwpraktijken kan een extra mogelijkheid bieden bij bestaande uitdagingen zoals bijvoorbeeld verzilting. Ook beoogt het kabinet inzet van dit instrumentarium voor innovaties op het gebied van klimaat en milieu, bijvoorbeeld gericht op emissiereductie. Daarbij zal het kabinet aandacht hebben voor eventuele negatieve consequenties van omschakeling op bijvoorbeeld bodemkwaliteit, biodiversiteit, waterregulering en CO₂-opslag. Deze inzet sluit aan bij de aanpak ANB, die boeren ondersteunt om wettelijke doelen te halen in gebieden waar aanvullende inspanningen nodig zijn, zoals de Nederlandse veenweidegebieden, in en rondom Natura 2000-gebieden, in grondwaterbeschermingsgebieden en in beekdalen.

Weerbaarheid versterken en nieuwe crisisinterventies

Voedselvoorziening is een van de prioritaire thema's binnen het Rijksbrede maatschappelijke weerbaarheidbeleid.¹³ Het kabinet onderstreept dan ook het belang van het versterken van de weerbaarheid en het risicobeheer van de Europese landbouw. Het kabinet heeft meermaals gepleit voor het versterken van de lange termijn weerbaarheid en het vermogen van boeren om op eigen kracht om te gaan met (geopolitieke) schokken, weersextremen, infectieziektenuitbraken met pandemisch potentieel en andere risico's voor het agrarisch bedrijf, middels inzet op preventie, innovatie, diversificatie, adaptatie en versterking van het concurrentievermogen. Het kabinet werkt vanuit een One Health aanpak (interdisciplinaire samenwerking om de gezondheid van mens, dier en milieu te verbeteren) bij het versterken van de weerbaarheid, preventie van dierziekten en antimicrobiële resistentie is daarbij de basis. Het kabinet zal er dan ook voor pleiten om ook dierziekten goed onder het beschikbare instrumentarium te plaatsten. Het kabinet is derhalve positief over de beoogde toepassing door lidstaten van het GLB-instrument voor risicobeheer. Het kabinet verwelkomt ook de ruimte om steun voor de brede weersverzekering toe te passen op perceelsniveau. Tegelijk blijven er altijd rest-risico's over. Het kabinet staat dan ook positief tegenover een goede balans¹⁴ in de GLB-toolbox en bredere MFK-toolbox ten aanzien van risicobeheersinstrumenten.

¹³ Bron: Nationale Veiligheid I Tweede Kamer der Staten-Generaal.

¹⁴ Het kabinet ziet ook mogelijk nadelige effecten van risicobeheersinstrumenten, en vindt het dus belangrijk te blijven focussen op veerkracht en adaptie aan toekomstige omstandigheden van de landbouwsector, denk daarbij bijvoorbeeld ook aan het versterken van de samenwerking van de bodem. Zo kan het GLB de agrarische sector ondersteunen op een manier die de eigen veerkracht en weerbaarheid verbetert.

Steun voor investeringen

Het kabinet is positief over de blijvende mogelijkheid voor het gebruik van steun voor productieve investeringen en niet-productieve investeringen met een maatschappelijk doel. Het is van belang dat deze investeringen zowel op als buiten het agrarisch perceel mogen plaatsvinden. Het kabinet zal de Commissie vragen om verduidelijking over het type begunstigde en- of terreinbeherende organisaties en medeoverheden (Waterschappen en gemeenten) ook nog begunstigde mogen zijn van dit type steun voor investeringen, aangezien zij in het huidige NSP ook een belangrijke rol hierbij hebben.

Plattelandontwikkeling, steun voor landelijke gebieden

Het kabinet verwelkomt de aandacht die uitgaat naar het verbeteren van de leefomstandigheden en aantrekkelijkheid van het landelijk gebied. Grote opgaves richting een toekomstbestendige landbouw en het behoud en herstel van biodiversiteit hebben namelijk sociaaleconomische impact op het landelijk gebied.

Het samenvoegen van beleid voor cohesie en de GLB-plattelandontwikkelingsregelingen creëert kansen voor plattelandontwikkeling zoals beschreven in NRPP-fiche. Hierin wordt ook ingegaan op de ambities voor LEADER, deze interventie wordt uitgevoerd met en door een Local Action Group (LAG) die meestal bestaat uit vrijwilligers. Het kabinet wil de mogelijkheden voor professionalisering en versterking van de aanpak onderzoeken en zet zich ervoor in dat deze worden bestendigd.

Steun voor kennis en innovatie

Het kabinet is positief over de GLB-interventies voor kennis en innovatie. Voor het vergroten van de veerkracht en concurrentiekracht van de Nederlandse land- en tuinbouw is investeren in kennis en innovatie van groot belang. Het AKIS speelt hierbij een belangrijke rol omdat het kennispartners uit de praktijk, van kennisinstellingen en van overheidsorganisaties samenbrengt en onderzoeks- en projectresultaten verspreidt onder deze kennispartners. De ondersteuning vanuit het GLB voor vernieuwende samenwerkingen met de GLB-interventie «Samenwerken aan innovatie EIP» en ook «kennis en demonstratiebedrijven», het bevorderen van kennisuitwisseling in (leer-)netwerken en het onpartijdig en deskundig adviseren van agrariërs blijven volgens het kabinet nodig om het kennisniveau te verhogen en de impact van innovaties te versnellen.

b) Eerste inschatting van krachtenveld

Vanuit een groot deel van de lidstaten is in een eerste reactie kritisch gereageerd op het nieuwe GLB-voorstel. De lidstaten twijfelen of het voorstel voor het samenvoegen van fondsen en de nieuwe NRPP-structuur waarbinnen het GLB valt daadwerkelijk zal leiden tot vereenvoudiging, grotere effectiviteit en vermindering van administratieve lasten. Ook hebben lidstaten zorgen over de «gemeenschappelijkheid» van het GLB, de gevolgen van de voorstellen voor het gelijk speelveld en de uitvoering. Een aantal lidstaten benadrukt ook de positieve elementen en kansen van het NRPP en de aangepaste mogelijkheden binnen het GLB. Ook de reactie van het Europees Parlement na de presentatie van het GLB-voorstel was kritisch.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 43, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 43, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en de overige bepalingen vast te stellen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na te streven. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van landbouw is ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel d, sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het GLB-voorstel heeft tot doel een kader te scheppen voor de uitvoering van het GLB voor de periode van 2028 tot 2034. Het GLB moet bijdragen aan een concurrerende en weerbare agrarische sector door het stimuleren van hoge kwaliteit productie en efficiënt gebruik van (natuurlijke)hulpbronnen. Tegelijk moet het generatievernieuwing en daarmee voedselzekerheid voor de lange termijn garanderen.

Gezien de Europese oorsprong van de financiële middelen en het grensoverschrijdende karakter van deze beleidsopgave kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door op EU-niveau de landbouw op een eenduidige manier te stimuleren wordt bijgedragen aan de doelen van het GLB. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met enkele kanttekeningen. Het GLB voorstel heeft tot doel een kader te scheppen voor de uitvoering van het GLB voor de periode van 2028 tot 2034. Het GLB moet bijdragen aan een concurrerende en weerbare agrarische sector door het stimuleren van hoge kwaliteit productie, efficiënt gebruik van (natuurlijke)hulpbronnen. Tegelijk moet het generatievernieuwing en daarmee voedselzekerheid voor de lange termijn garanderen.

Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de instrumenten in de GLB-toolbox geschikt zijn om steun te bieden aan de landbouwsector, het landelijk gebied en de natuur, en daarmee positief kunnen bijdragen aan de GLB-doelstellingen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden ten algemene niet verder dan noodzakelijk, omdat de verschillende instrumenten van de GLB-toolbox de lidstaten goede handvatten bieden voor nationale maatregelen. Het voorstel gaat echter wel verder dan noodzakelijk, voor zover de lidstaten verplicht worden om bepaalde interventies uit de GLB-toolbox open te zetten. Dit zou ook bereikt kunnen worden door een juiste mix van verplichting op doelen (mogelijk ook via verplichte interventies) en ruimte zodat de lidstaten zelf kunnen bepalen wat de beste mix van GLB-interventies hiervoor is.

Ook dit kan helpen om Europese, nationale, regionale en lokale uitdagingen op te lossen. Het voorstel gaat ook verder dan noodzakelijk waar het gaat om het opstellen van beleidsaanbevelingen voor het GLB door de Commissie die de lidstaten in acht zouden moeten nemen bij de implementatie van de GLB-doelstellingen. Deze beleidsaanbevelingen komen bovenop de horizontale vereisten aan het NRP-plan vanuit de NRPP-verordening en vormen een onnodige extra administratieve last voor de lidstaat. Bovendien kan de Commissie deze aanbeveling op elk moment aanpassen wat een extra belemmering vormt in het toch al complexe proces van het opstellen en goedkeuren van het plan. Het kabinet zal zich er daarom voor inspannen om de beleidsaanbevelingen uit het voorstel te (laten) schrappen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De onderhandelingen over de toekomst van het GLB zijn wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel van de onderhandelingen over het MFK 2028–2034. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het GLB niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende de budgettaire omvang van het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het GLB moet ondersteunend zijn aan de overkoepelende Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Wel is het kabinet van mening dat een toekomstgerichte, innovatieve landbouw- en visserijsector in balans met natuur, met blijvende aandacht voor toekomstperspectief, verdienvermogen, voedselzekerheid en innovatie essentieel zijn, zoals opgenomen in de Kamerbrief van 28 maart 2025 over de kabinetsinzet voor het volgende MFK.

In het NRPP-voorstel wordt een groot aantal fondsen samengevoegd tot één fonds. Hier vallen onder andere het GLB en de voormalige cohesie-, asiel-, migratie- en visserijfondsen onder. Middels het NRP-plan, dat iedere lidstaat opstelt in samenwerking met de Commissie, worden de middelen vooraf gekoppeld aan doelen en mijlpalen. De Commissie heeft in het MFK-voorstel een minimaal gegarandeerd bedrag beschikbaar gesteld binnen het NRPP voor het GLB van 293.7 mld. euro (lopende prijzen) over zeven jaar. Daarnaast kan er voor het GLB aanspraak gemaakt worden op de niet-gealloceerde ruimte binnen het NRPP. In het voorstel van de Europese Commissie is op EU-niveau is sprake van een verlaging van het direct aan landbouw toegewezen EU-budget. Het is op

voorhand niet te zeggen of er na de planvorming daadwerkelijk in totaal minder naar de Landbouw gaat.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het kabinet zet in op een beperking van de stijging van de Nederlandse opdrachten aan de EU. De inzet in de onderhandelingen zal daartoe bestaan uit een combinatie van een acceptabele omvang van het MFK en een voor Nederland acceptabel aandeel in de nationale bijdragen via het eigenmiddelenbesluit. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Eventuele tegenvallers op de EU-opdrachten die volgen uit de MFK onderhandelingen dienen gedekt te worden op de Rijksbegroting.

Het is op dit moment onduidelijk welk budget er voor uitvoering van de GLB-verordening beschikbaar is in Nederland. De hoogte van het geoormerkte GLB-budget op lidstaatsniveau is niet bekend. Daarnaast zijn de GLB-instrumenten onderdeel van het NRPP, waar een gezamenlijk plan en budgetverdeling voor zal plaatsvinden. Hierdoor zijn financiële consequenties nog niet volledig te duiden.

Het voorgestelde minimaal gegarandeerde bedrag voor het GLB op EU-niveau is lager dan in de vorige MFK periode. Nadere uitwerking en de nationale invulling van de NRP-plannen bepalen de totale hoogte van de beschikbare middelen. De middelen die uiteindelijk beschikbaar komen in het MFK voor landbouw- en visserijbeleid dienen in verhouding te staan tot de beoogde doelen en eisen die aan de lidstaten worden gesteld.

Het GLB zal samen met andere beleidsterreinen gezamenlijk een NRPP vormen. Hierbij is harmonisatie van systemen onder andere qua werkwijze en voor de rapportage en verantwoording voorzien. Op de langere termijn kan dit mogelijk de efficiency bevorderen, op de korte termijn zullen aanpassingen ten opzichte van de huidige werkwijze en de voor GLB-gebruikte ICT- en datasystemen een investeringen in personeel en budget vragen van onder meer RVO en NVWA en de provinciale uitvoerders. Provincies zijn mede verantwoordelijk voor de huidige uitvoering van het GLB. De benodigde aanpassing aan een nieuwe werkwijze zal ook bij de provincies voor kosten kunnen zorgen.

In het voorstel van de Commissie wordt voor bestaande interventies nationale cofinanciering geïntroduceerd, of worden de bestaande percentages verhoogd. Dit zal vragen om aanpassing van de beleidsambities of middelen binnen beschikbare budgetten vrijmaken voor cofinanciering.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Voor het GLB is in 2023 een grote wijziging doorgevoerd. De begunstigden (bedrijfsleven en burgers) van het GLB zijn nu gewend aan het nieuwe systeem wat jaarlijks 6 miljoen euro aan regeldrukkosten met zich meebrengt. Een verandering van systeem zal een nieuwe aanpassing vragen, het kabinet streeft daarbij naar stabiliteit en betrouwbaarheid voor begunstigden. Ook de kosten voor investering in het «nieuwe» prestatie-model van het GLB 2023–2027 zijn een reden dat het kabinet altijd gepleit heeft voor stabiliteit, behoud en doorontwikkeling van het nieuwe prestatie-model. Daarom pleit het kabinet ervoor dat de Commissie een gedegen impact assessment uitvoert bij de uitwerking van de plannen

voor het GLB. Zodat de gevolgen duidelijk worden en Nederland voor haar situatie de gevolgen in kaart kan brengen.

Het nieuwe NRPP-fonds heeft een andere financiële werking dan het huidige ELGF-fonds. Dit heeft de aandacht van kabinet tijdens de onderhandelingen omdat het consequenties kan hebben voor het moment waarop boeren uitbetaald worden voor de basisinkomenssteun en omdat dit leidt tot ICT-aanpassingen bij RVO, het Europees betaalorgaan. Tijdige uitbetaling aan boeren en werkbare EU kaders voor lidstaten en betaalorganen vindt het kabinet belangrijk.

Voor boeren geeft het voorstel verder kansen om de samenwerking tussen interventies beter te organiseren, bijvoorbeeld door het gelijk-trekken van de voorwaarden voor de ecoregeling en het ANLb, dit kan de uitvoering beter en logischer maken voor de boer die met deze regelingen werkt.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De gevolgen van deze GLB-voorstellen voor de concurrentiekracht zijn lastig te voorspellen. Veel zal afhangen van de nadere uitwerking van het GLB in NRP-plannen door de lidstaten en ook van het goedkeuringsproces daarvan door de Europese Commissie en de Raad.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel noopt tot aanpassing van wet- en regelgeving op zowel het centrale als provinciale niveau. De algemene regels over de uitvoering van het GLB zijn onder andere opgenomen in de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies 2021 (REES 2021) en de Uitvoeringsregeling GLB 2023. Deze regels moeten worden aangepast of vervangen door nieuwe regels. Het GLB wordt daarnaast voor een belangrijk deel uitgevoerd door de provincies. Het gaat daarbij om plattelandsinterventies die op provinciaal niveau worden uitgevoerd. Deze zijn vastgelegd in provinciale verordeningen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen (artikel 21, vijfde lid). Dit betreft de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen ten behoeve van de interoperabiliteit en gegevensuitwisseling tussen de informatiesystemen die worden gebruikt voor de uitvoering, het beheer en de evaluatie van het GLB. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het gaat om regels waarvan flexibele aanpassing wenselijk is en waarvoor het niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om de aanvulling van de inhoud van de verordening. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat het gaat om de aanvulling van de inhoud van de verordening. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Het voorstel bevat ook bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikel 21, zesde lid, onderdelen a en b). Dit betreft de bevoegdheid om regels vast te stellen over de vorm en inhoud

van de «Roadmap» en het jaarverslag van de lidstaten en over het beschikbaar stellen daarvan aan de Commissie. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft.

Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het gaat om regels waarvan flexibele aanpassing wenselijk is en waarvoor het niet noodzakelijk is de wetgevingsprocedure hiermee te belasten. Hierdoor kan de Commissie sneller verbeteringen doorvoeren in het systeem waar dat noodzakelijk is. De keuze voor uitvoering in plaats van delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wel op zijn plaats, omdat er het uitvoeringshandelingen met betrekking tot het GLB betreft waarvoor dit de standaardprocedure vormt (artikel 2, lid 2, onder b), sub ii) van verordening 182/2011).

Het voorstel bevat daarnaast een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen met tijdelijke maatregelen om specifieke problemen op te lossen, voor zover deze maatregelen zowel noodzakelijk als gerechtvaardigd zijn om een noodsituatie het hoofd te bieden (artikel 22(1)). Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit de mogelijkheid creëert dat de Commissie in de beschreven situaties snel en flexibel handelt. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het uitvoeringshandelingen met betrekking tot het GLB betreft waarvoor dit de standaardprocedure vormt (artikel 2, lid 2, onder b), sub ii) van verordening 182/2011). Daarbij kan de Commissie als de beschreven situaties buitengewoon zijn en in het geval van urgentie, een uitvoeringshandeling aannemen op basis van de spoedprocedure, conform de onderzoeksprocedure (artikel 22(2)). Het kabinet acht de mogelijkheid tot het gebruik van de spoedprocedure in dit kader wenselijk, omdat deze wordt toegepast in het geval van urgente, buitengewone omstandigheden, in welk geval spoed geboden is. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar met een bestaande bevoegdheid onder het huidige GLB.

Comitéprocedure

Het kabinet is positief over het instellen van een comitéprocedure in artikel 24, met name het Comité voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid, voor het GLB. Dit stelt lidstaten en de Commissie in de gelegenheid adequaat uitvoeringshandelingen vast te stellen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De toepassing start vanaf de inwerkingtreding van de NRPP. Het kabinet maakt zich zorgen dat de tijd die begunstigden en uitvoerende diensten hebben om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van het voorstel voor het GLB veel te kort zal zijn. Het huidige GLB loopt tot en met 2027 en voor een aantal interventies nog door tot uiterlijk 31 december 2029. Het nieuwe GLB, als onderdeel van het NRP-plan, zou per 1 januari 2028 in moeten gaan. Boeren maken hun bouwplannen echter al in de zomer van 2027, en andere bedrijfsbeslissingen, zoals

aankopen van zaden, nog eerder dan dat. Indien de onderhandelingen over het nieuwe GLB, het NRP-plan en de omzetting daarvan in nationale wetgeving niet tijdig worden afgerond, kan de implementatiefase niet op tijd starten. De ervaringen uit de vorige herziening van het GLB is dat er weinig tijd was voor een goede voorbereiding van de uitvoering. Onder andere door de late definitieve politieke besluitvorming op Europees niveau over het MFK en de GLB-verordeningen, de tijd die nodig was om interbestuurlijk samen met de Provincies en Waterschappen tot een gedegen gezamenlijk GLB-Nationaal Strategisch Plan te komen en de tijd die vervolgens nog nodig was om goedkeuring te krijgen van de Commissie op dat plan. Nu binnen de nieuw voorgestelde NRPP-structuur het NRP-plan met nog meer betrokkenen moet worden opgesteld, is de voorgestelde implementatietermijn zeer uitdagend. Daarmee komt de uitvoerbaarheid in het geding en ook de voorspelbaarheid van het GLB voor landbouwers en andere begunstigden.

Het kabinet wil dan ook benadrukken dat er voldoende tijd moet zijn voor het opstellen en in uitvoering brengen van de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen waarmee de interventies worden opengesteld. Bovendien wijzigt het kasritme en het moment van betalen volgens de nieuwe Commissievoorstellen. Het moment van uitbetalen uit de huidige GLB-periode moet goed aansluiten bij de toekomstige GLB-periode door voldoende flexibiliteit en mogelijk een overgangperiode. Het is belangrijk dat het moment van uitbetaling van GLB-middelen voor landbouwers en andere begunstigden stabiel en betrouwbaar blijft.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is geen evaluatie- of horizonbepaling opgenomen. Gegeven het feit dat er voor een volgende programmaperiode van het GLB weer nieuwe voorstellen zullen worden gedaan, acht het kabinet dit ook niet noodzakelijk.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het kabinet is voorstander van een vereenvoudiging van het GLB. Echter, het GLB-voorstel, tezamen met het NRPP- en Performance Based-voorstel die het kader scheppen voor de uitvoering van het GLB, lijkt op het niveau van de uitvoerders en begunstigden juist complexiteit toe te voegen. Met de overgang van het MFK 2014–2020 naar het huidige MFK heeft het GLB al een grote hervorming doorgemaakt. Daarom heeft het kabinet het afgelopen jaar in de EU meermaals opgeroepen tot stabiliteit en doorontwikkeling van het GLB nieuwe prestatiemodel. Het kabinet is voorstander van een meer op prestaties gericht, gemoderniseerd en flexibeler MFK, maar zet kanttekeningen bij de haalbaarheid vanwege de korte termijn waarbinnen het GLB in de nieuwe structuur moet worden uitgevoerd. Het kabinet ziet daarbij met name risico's op het gebied van uitvoeringskosten, uitvoeringscapaciteit, decommiteringsregels¹⁵ en de implementatietermijn. Ondanks dat de Commissie stelt dat het voorstel leidt tot een vermindering van administratieve lasten, is het kabinet hier kritisch op en heeft zorgen over de uitvoerbaarheid en werkbaarheid van het voorstel.

¹⁵ Decommitteringsregels gaan over de termijn waarbinnen Europese gelden moeten worden uitgegeven, als dit niet tijdig gebeurt dan vloeien de middelen terug naar de Europese algemene begroting. Zie ook het NRPP-fiche en de MFK-kamerbrief.

Het kabinet ziet verder zeker ook synergievoordelen voor de uitvoering van het GLB-instrumentarium binnen de nieuwe NRPP-structuur.

De nieuwe systematiek vraagt om zorgvuldige voorbereiding in nauwe samenwerking tussen ministeries, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties. In de huidige tijdlijn is er echter weinig tijd om dit zorgvuldig te doen, waardoor er risico's ontstaan ten aanzien van hoge belasting van de uitvoerende en handhavende diensten, hoge uitvoeringskosten, onduidelijkheden in uitvoering en conformiteitsrisico's bij uitvoering van EU-wetgeving. Het risico daarbij is dat dit resulteert in een lager dan gewenste dienstverlening aan de beoogde begunstigden. Binnen de huidige structuren van de EU-fondsen blijkt het voor veel agrarische bedrijven al lastig om de weg naar een EU-fonds met succes te volgen. De nieuwe structuur zou onderworpen kunnen worden aan een praktijktoets om een goed beeld te krijgen of het nieuwe stelsel en de governance effectiever en drempelverlagend werken.

De opname van het GLB in de NRPP-structuur creëert extra coördinatietaken voor zowel de beheersautoriteit als de uitvoerende en handhavende diensten. Betalingsaanvragen, prognoses van toekomstige betalingsaanvragen en het jaarlijkse zekerheidspakket moeten bijvoorbeeld worden ingediend door de coördinerende autoriteit. Dit leidt tot een extra uitvoeringslaag. Extra coördinatielagen, mogelijk zelfs een extra coördinerend monitoringcomité naast- of in plaats van het huidige GLB monitoringcomité, maken het misschien moeilijker om tussentijdse wijzigingen door te voeren op het GLB-instrumentarium binnen het NRP-plan. Het kabinet vraagt daarom aandacht voor de benodigde flexibiliteit om kleine wijzigingen door te kunnen voeren die ten goede komen van de uitvoering- en handhaving van de GLB-interventies. Enige flexibiliteit in het NRP-plan is noodzakelijk zodat GLB-interventies goed aansluiten bij de werkzaamheden op het boerenerf en in het landelijk gebied.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het GLB voorziet grotendeels in steun die volgens de WTO niet marktverstoring is. De gekoppelde steun die door de WTO wel als marktverstoring wordt gezien dient te worden afgebouwd. Het nieuwe commissievoorstel lijkt wel meer ruimte te geven voor gekoppelde steun, maar het kabinet is hier tegenstander van juist om marktverstoringen te voorkomen. Bovendien is dit een beperkt percentage van het GLB en de effecten voor ontwikkelingslanden zijn dan ook beperkt.