

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-GRAVENHAGE

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		IZ. 2007/591	27 maart 2007
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Hervorming marktordeningen groenten en fruit			

_____ Geachte Voorzitter,

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is de afgelopen jaren ingrijpend hervormd. De eerste ronde van hervormingen werd ingezet met de MacSharry-hervorming in 1992 en Agenda 2000. Vervolgens heeft de Raad in 2003, 2004, 2005 en 2006 vrijwel alle marktordeningen op een geheel andere leest geschoeid. In vrijwel alle sectoren (zuivel, granen, rundvlees, olijfolie, katoen, tabak, suiker, bananen) is prijssteun vervangen door van productie ontkoppelde inkomenssteun. Deze inkomenssteun is via de zogenaamde *cross compliance* direct gekoppeld aan eisen op het gebied van dierenwelzijn, voedselveiligheid en milieu. Voorts is het plattelandsbeleid als tweede pijler van het GLB de afgelopen jaren versterkt. Met name de afbouw van prijssteun en de ontkoppeling van inkomenssteun hebben het GLB aanzienlijk duurzamer, marktgerichter en minder handelsverstoring gemaakt. Over deze besluiten en hervormingen bent u eerder uitgebreid geïnformeerd¹.

De hervormingen van de marktordeningen voor groenten en fruit en voor wijn staan dit jaar op de agenda van de Landbouwraprad omdat zij nog niet zijn hervormd. Commissaris Fischer Boel heeft op 29 januari jl. een voorstel voor hervorming van de marktordeningen groenten en fruit in de Raad gepresenteerd². Op ambtelijk niveau hebben de eerste inhoudelijke besprekingen van dat voorstel inmiddels plaatsgevonden. Het onderwerp zal in de komende maanden regelmatig worden geagendeerd in de Raad en het Duitse EU-voorzitterschap hoopt in de Raad van juni 2007 in Luxemburg tot een politiek akkoord te komen.

Doelstellingen van de hervormingsvoorstellen

In 1996 besloot de Raad tot de eerste hervormingen en aanpassingen van de marktordeningen voor groenten en fruit. Vervolgens heeft tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 2004 een eerste discussie plaatsgevonden over verdere aanpassing van de marktordeningen op basis van een rapport van de Commissie over vereenvoudigingsmogelijkheden. De Raadsconclusies van die discussie hebben mede geleid tot het huidige hervormingsvoorstel.

¹ Kamerstukken 21 501-32, nr. 39; 21 501-32 nr. 73 en 21 501-32 / 28 625, nr. 28.

² Kamerstuk 21 501-32, nr. 195.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
27 maart 2007	IZ. 2007/591	2

De Commissie voorziet dat de nieuwe marktordeningen begin 2008 in werking zullen treden, na raadpleging van het Europees Parlement en goedkeuring door de Raad. In deze brief ga ik in op de inhoud en achtergrond van het voorstel en zet ik het standpunt van de Nederlandse regering uiteen.

De Commissie beoogt met het hervormingsvoorstel de marktordeningen groenten en fruit in overeenstemming te brengen met de eerdere afspraken over de hervorming van het GLB. Dit betekent meer marktoriëntatie, ont koppeling van steun, het introduceren van maatschappelijke randvoorwaarden (*cross compliance*) en versterking van de WTO-conformiteit. Verder beoogt de Commissie de consumptie van groenten en fruit te verhogen, duurzame productie verder te stimuleren en crisisgerelateerde schommelingen in de inkomens van groenten- en fruittelers te verminderen. Ook schenkt de Commissie aandacht aan horizontale communautaire doelstellingen, zoals het verlagen van de administratieve lastendruk. De Commissie houdt rekening met het geldende budgetplafond voor de landbouwuitgaven tot 2013. Het voorstel van de Commissie sluit tot slot aan op de conclusies van het rapport van de Europese Rekenkamer uit 2006 over de effectiviteit van de operationele programma's van de telersverenigingen.

Inhoud hervormingsvoorstel

Het hervormingsvoorstel van de Commissie heeft betrekking op de marktordeningen voor verse groenten en fruit, voor verwerkte groenten en fruit en voor steun aan bepaalde citrusvruchten. Het Commissievoorstel bevat een groot aantal elementen om de doelstellingen te kunnen bereiken en de structuur van de sector te versterken. Hieronder geef ik u een overzicht van de belangrijkste elementen.

Telersverenigingen

De Commissie stelt voor de rol van telersverenigingen sterk te vergroten. Sinds de hervormingen van 1996 hebben telersverenigingen en hun operationele programma's een belangrijke rol gespeeld. Aangezien telersverenigingen een sleutelrol vervullen bij de afzet van groenten en fruit en de bundeling van krachten van producenten, stelt de Commissie voor het systeem van telersverenigingen te versterken en de steun in toenemende mate toe te spitsen op operationele programma's, opgesteld door deze telersverenigingen. De verenigingen vervullen via deze programma's een belangrijke rol bij investeringen in innovatieve projecten die afzet en kwaliteit bevorderen en bijdragen aan een duurzamere productie. Telersverenigingen kunnen voor de uitvoering van hun operationele programma maximaal 4,1% van de waarde van de verkochte productie van hun aangesloten leden aan financiële steun van de EU ontvangen. Dit op voorwaarde dat zij zelf een vergelijkbare financiële bijdrage leveren. Het operationele programma kan voorzien in activiteiten op het terrein van onder andere milieu, kwaliteit, biologische productie, marketing, promotie, energiebesparing en productinnovaties.

De Commissie beoogt de positie van de telersverenigingen een krachtige partner te laten zijn voor de sterk geconcentreerde detailhandels- en discountketens. In een aantal lidstaten zijn de organisatiegraad en de vorming van telersverenigingen namelijk ver achtergebleven.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
27 maart 2007	IZ. 2007/591	3

Momenteel bedraagt het percentage groenten en fruit dat in Nederland via telersverenigingen wordt verkocht 92%. Nederland is hiermee koploper in de EU, waar het gemiddelde slechts op circa 30% ligt.

Tegen deze achtergrond stelt de Commissie voor om in gebieden waar de organisatiegraad zeer laag is, de communautaire bijdrage aan operationele programma's te verhogen van 50% naar 60%. Mede op basis van de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer wordt voorgesteld dat de lidstaten een nationale strategie voor duurzame operationele programma's opstellen. Dit om de doeltreffendheid van de programma's te bevorderen en de doelmatigheid van de uitgaven te vergroten. Op basis van een dergelijke nationale strategie verwacht de Commissie dat de operationele programma's doeltreffender worden en de uitgaven doelmatiger worden besteed. De nationale strategieën moeten in ieder geval uit de navolgende elementen bestaan: marktanalyse, formulering van doelstellingen en instrumenten, prestatie-indicatoren, evaluaties van uitgevoerde operationele programma's en regelmatige rapportage. Ook stelt de Commissie voor om de verkoop 'af-bedrijf' te versoepelen. Dit is nu maximaal 25% van de productie en dat zou minimaal 10% moeten worden.

Ontkoppeling van de verwerkingssteun

Een ander belangrijk element uit het voorstel is het voornemen van de Commissie de steun voor de verwerking van groenten en fruit te ontkoppelen van productie. De nu voor deze steun gebruikte financiële middelen worden in het Commissievoorstel toegevoegd aan de nationale enveloppen voor inkomenssteun van de lidstaten. Hiermee volgt de Commissie de systematiek van de eerder hervormde marktordeningen. Ontkoppeling betekent dat de handelsversturende verwerkingssteun wordt ingeruild voor niet-handelsversturende, ontkoppelde inkomenssteun, waarmee wordt bereikt dat ook het steunbeleid voor deze sector in toekomst in WTO-verband zal kwalificeren voor de 'groene box' die steun vrijstelt van reductieverplichtingen. De hervormingsvoorstellen van de Commissie bereiden daarmee ook de groente- en fruitsector voor op een nieuwe WTO-overeenkomst.

Het budget dat nu wordt besteed aan verwerkingssteun, wordt overgeheveld naar de bedrijfstoelageregeling van de lidstaten die nu verwerkingssteun ontvangen. Dit betreft onder anderen Spanje, Italië, Griekenland, Frankrijk en Portugal. Lidstaten zoals Nederland, die nooit verwerkingssteun ontvingen, zullen daarom ook geen extra middelen ontvangen. In deze lidstaten valt immers niemand te compenseren voor verlies aan verwerkingssteun.

De Commissie stelt verder voor om de bepaling in de bedrijfstoelageregeling te schrappen die stelt dat op areaal waarvoor een ontkoppelde inkomenssteun wordt ontvangen geen aardappelen, groenten of fruit mogen worden geteeld (de zogenaamde AGF-bepaling). Dit zou betekenen dat binnenkort toeslagrechten óók benut mogen worden op arealen met groenten, fruit (inclusief boomgaarden) en aardappelen. Overigens betekent het voorstel niet dat er nieuwe toeslagrechten in Nederland hoeven te worden gecreëerd. Dat zal slechts het geval zijn in die lidstaten waar verwerkingssteun wordt overgeheveld naar de bedrijfstoelageregeling. Het opnemen van AGF-arealen in de bedrijfstoelageregeling houdt tevens in dat de *cross compliance* van toepassing wordt voor alle aardappelen-, groenten- en fruittelers die in dat kader een betaling ontvangen.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
27 maart 2007	IZ. 2007/591	4

Crisisbeheer

De commissie stelt voor dat in de operationele programma's van de van telersverenigingen ook maatregelen kunnen worden opgenomen voor crisisbeheer. Naast bestaande zaken als het uit de markt nemen van producten, afzetbevordering, communicatie en opleidingsmaatregelen gaat het hierbij om nieuwe crisismaatregelen als het groen (onrijp) of geheel niet oogsten, steun aan oogstrisicoverzekeringen en steun voor de administratieve kosten van de oprichting van onderlinge schadeverzekeringen. Crisisbeheersingsmaatregelen mogen maximaal één derde van de uitgaven van het operationele programma omvatten.

Wat het uit de markt nemen van producten betreft, wordt voorgesteld de zogenaamde communautaire ophoudvergoeding af te schaffen die voor een beperkt aantal producten van toepassing is. Het uit de markt nemen van producten zal alleen nog mogelijk zijn in het kader van operationele programma's. Telers dragen daardoor zelf 50% bij aan de kosten van deze maatregel. Alleen als producten uit de markt worden genomen om gratis verstrekt te worden aan instellingen als scholen en ziekenhuizen, bedraagt de communautaire vergoeding 100%. Dit laatste is overigens ook nu al mogelijk.

Handel met derde landen

De Commissie stelt voor om de exportsubsidies voor groenten en fruit volledig af te schaffen. De nu geldende invoerbescherming (invoertarieven, entreprijsstelsel en mogelijkheid van vrijwaringsmaatregelen) zal hangende de WTO-onderhandelingen over markttoegang voorlopig ongewijzigd blijven.

Milieueisen en biologische productie

De Commissie stelt voor dat tenminste 20% van de uitgaven binnen de operationele programma's van telersverenigingen wordt besteed aan milieumaatregelen. Verder stelt de Commissie een versterkte aanpak voor voor biologische productie. In dat kader kan een operationeel programma voor de biologische productie voor 60% uit communautaire middelen worden gefinancierd in plaats van de gangbare 50%.

Handelsnormen

De Commissie stelt geen wijzigingen voor in de handelsnormen, zoals die gelden voor circa 30 groenten- en fruitproducten. Het gaat hierbij om zaken zoals minimummaten en -gewichten, herkomst, productkwalificering en etikettering. Wel stelt de Commissie voor om de bevoegdheden voor het vaststellen van handelsnormen over te hevelen van de Raad naar de Commissie (beheerscomitéprocedure).

Afzetbevordering

Het gemiddelde consumptieniveau van groenten en fruit ligt in de meeste lidstaten van de EU helaas (ver) onder de door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) aanbevolen dagelijkse consumptiehoeveelheid van 400 gram per persoon.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
27 maart 2007	IZ. 2007/591	5

Gelet op het grote belang van groenten en fruit voor een gezonde voeding, stelt de Commissie voor om in de geldende horizontale verordening (het aandeel van de communautaire subsidie te verhogen van 50% naar 60%) voor promotiecampagnes over groenten en fruit gericht op jongeren. Hiermee moet de gemiddelde consumptie van groenten en fruit verhoogd worden.

Financieel kader

De budgettaire implicaties van het voorstel zijn nagenoeg gelijk aan de kosten van het handhaven van het huidige beleid en het Commissievoorstel is daarmee budgetneutraal. De besparingen als gevolg van de afschaffing van verwerkingssteun, exportsubsidies en van het afbouwen van compensatie voor het uit de markt nemen van bepaalde groenten en fruitproducten wil de Commissie enerzijds aanwenden voor de versterking van telersverenigingen en anderzijds toevoegen aan de nationale enveloppe voor de ontkoppelde bedrijfstoeslagregeling.

De communautaire bijdrage aan de operationele programma's wordt gehandhaafd op maximaal 4,1% van de waarde van de verkochte productie van de leden van een telersvereniging. De communautaire steun bedraagt in principe 50% en in sommige expliciet omschreven gevallen 60%. Telersverenigingen nemen de resterende kosten, respectievelijk 50% of 40%, voor hun rekening. De communautaire middelen voor de sector groenten en fruit maken ongeveer 3% uit van de landbouwbegroting.

Krachtenveld

Versterking van de rol van telersverenigingen wordt algemeen als een goede ontwikkeling gezien. Over andere thema's lopen de meningen uiteen. Voor een aanzienlijke groep zuidelijke en oostelijke lidstaten gaat het voorstel te ver in de ontkoppeling van de verwerkingssteun en het afschaffen van uitvoerrestituties. Ook streven zij naar meer mogelijkheden op het gebied van crisisbeheer. Uitbreiding van de mogelijkheden voor promotie wordt daarentegen door een grote meerderheid van de lidstaten verwelkomd.

Kabinetsstandpunt

Het kabinet is van mening dat de hervormingen van het GLB moeten worden voortgezet op de ingeslagen weg en vanuit dat opzicht worden de voorstellen van de Commissie dan ook verwelkomd³. Met de hervorming van de marktordening voor groenten en fruit wordt de hervorming van het GLB verder verbeterd. Het voorstel sluit aan bij de afspraken over een duurzamer en marktgerichter landbouwbeleid. Ten algemene steunt het kabinet initiatieven die resulteren in een meer concurrentiekrachtige Europese landbouwsector en het afbouwen van handelsversturende steunmaatregelen.

In grote lijnen voldoen de voorstellen aan de Nederlandse standpunten en wensen; de verwerkingssteun wordt ontkoppeld, de exportrestituties worden afgeschaft en het in Nederland zo succesvolle systeem van telersverenigingen wordt verder versterkt. Dit systeem heeft in belangrijke mate model gestaan voor het hervormingsvoorstel van de Commissie.

³ Volledigheidshalve zij in dit verband ook gewezen op het BNC-fiche over dit onderwerp dat uw Kamer op 16 maart 2007 toeging.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
27 maart 2007	IZ. 2007/591	6

Het kabinet kan zich vinden in de voorstellen van de Commissie die ertoe moeten leiden dat de consumptie van groenten en fruit toeneemt, met name onder jongeren. Het hervormingsvoorstel levert daarmee een bijdrage aan de volksgezondheid. Tevens zorgt het voorstel voor versterking van telersverenigingen ervoor dat het GLB verder vermaatschappelijkt, met name door het accent dat de Commissie legt op milieu- en innovatieve maatregelen en op biologische productie. Verder ben ik verheugd dat het voorstel bijdraagt aan de realisering van een meer marktgerichte tuinbouwsector in de Gemeenschap, die bijdraagt aan werkgelegenheid, innovatie en een leefbaar platteland.

Nederland is een relatief grote ontvanger van de beschikbare middelen voor telersverenigingen. In 2007 zal Nederland hiervoor ongeveer 80 miljoen euro ontvangen. Dit is ruim 10% van de totale voor telersverenigingen beschikbare middelen. Een verdere accentverlegging van de steunverlening aan de telersverenigingen is tegen die achtergrond niet alleen beleidsinhoudelijk, maar naar verwachting ook financieel aantrekkelijk voor Nederland.

De voorgestelde ontkoppeling van de verwerkingssteun is in lijn met de principes van het hervormde GLB, zoals dat in 2003 in gang is gezet. De Commissie stelt in het kader van de nagestreefde ontkoppeling ook voor om de in 2003 geïntroduceerde AGF-bepaling af te schaffen. De afschaffing van deze bepaling betekent dat straks ook aardappelen, groenten en fruit mogen worden geteeld op het areaal dat landbouwers in gebruik moeten hebben om hun toeslagrechten te verzilveren. De voorgestelde afschaffing van de AGF-bepaling heeft belangrijke voordelen, maar mogelijk ook nadelen. Afschaffing van deze bepaling betekent meer flexibiliteit voor boeren om hun toeslagrechten en daarmee hun grond te benutten. Daarnaast zullen de ruimere benuttingsmogelijkheden voor de huidige toeslagrechten ertoe kunnen leiden dat nu door 'grondgebrek' onbenutte rechten toch kunnen worden verzilverd. Ook betekent het vervallen van de AGF-bepaling dat de uitvoering van bedrijfstoelageregeling wordt vereenvoudigd. Belangrijk is tevens dat het afschaffen van de AGF-bepaling de WTO-conformiteit van het GLB vergroot, omdat ook deze steun dan onder de 'groene box' zal vallen. Een eerdere uitspraak van het beroepslichaam van de WTO heeft immers bepaald dat een vergelijkbare AGF-bepaling in de VS betekende dat de achterliggende steun het predikaat niet-handelsverstoring ('groene box') zou kwijtraken. Dat is ook de reden dat de Amerikaanse regering in haar voorstellen voor een nieuwe 'Farm Bill' aan het Congres voorstelt de AGF-bepaling te laten vervallen.

Daar staat tegenover dat bedrijven met toeslagrechten meer ruimte krijgen om over te stappen naar 'vrije' gewassen (onder meer kool, spruiten, aardbeien, uien, aardappelen) en daarmee de telers van aardappelen, groenten en fruit extra concurrentie zouden kunnen bezorgen. De kans lijkt echter klein dat marktomstandigheden sterk zullen verslechteren bij het vervallen van de AGF-bepaling. Voor de prijsvorming zijn andere factoren belangrijker, zoals weersomstandigheden. Op basis van vorenstaande argumenten ben ik van mening dat argumenten voor afschaffing van de AGF-bepaling krachtiger zijn dan de argumenten ertegen. Voorshands ben ik daarom van mening dat kan worden ingestemd met het voorstel om de AGF-clausule af te schaffen.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
27 maart 2007	IZ. 2007/591	7

Ik ben niet overtuigd van de noodzaak van een gemeenschappelijk gefinancierd horizontaal fonds voor crisissituaties in de land- en tuinbouw. Het Commissievoorstel voor crisisbeheer in de groenten- en fruitsector beperkt de communautaire steun echter tot crisismaatregelen binnen de operationele programma's van telersvereniging en stelt dat daarmee niet meer dan één derde van de uitgaven in een individueel operationeel programma gemoeid mag zijn. De Commissie tracht hiermee onder andere (het opzetten van) onderlinge schadeverzekeringen en de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers te stimuleren. Ik vind dat een goed streven, maar ben wel van oordeel dat er duidelijke criteria geformuleerd moeten worden voor maatregelen die telersverenigingen nemen.

Telersverenigingen krijgen volgens het voorstel de mogelijkheid om via hun operationele programma's en 100% communautaire financiering producten uit de markt te nemen en deze (gratis) te verstrekken aan instellingen zoals scholen en ziekenhuizen. Van deze mogelijkheid verwacht ik geen substantieel marktversturende effecten, zolang telersverenigingen daarover overeenstemming kunnen bereiken met de instellingen en het additionele consumptie betreft. Daarbij dienen de Commissie en de lidstaten toe te zien op correct gebruik van deze regeling.

Doordat de telersverenigingen in Nederland zo goed zijn ontwikkeld, is mijn verwachting dat de accenten die de Commissie legt op biologische landbouw en milieumaatregelen in belangrijke mate kunnen bijdragen aan een verantwoorde productie van hoogwaardige groenten en fruit met respect voor maatschappelijke wensen op bijvoorbeeld het terrein van milieu en natuur.

Het voorstel voor afschaffing van exportsubsidies is vanuit Nederlands perspectief acceptabel, zeker omdat de vrijvallende middelen (30 miljoen euro per jaar) in het Commissievoorstel ten goede komen aan operationele programma's van telersverenigingen. Nederland kan de Commissie volgen in haar voorstel om het huidige entreprijsstelsel te handhaven zolang er nog geen WTO-akkoord over markttoegang is. In het kader van de lopende WTO-onderhandelingen zal Nederland naar voren brengen dat het zorgen heeft over de mogelijke strijdigheid met de WTO-Landbouwovereenkomst.

Het Commissievoorstel is mijns inziens niet ambitieus genoeg op het gebied van de vereenvoudiging van handelsnormen. De geldende normen blijven van kracht en belemmeren naar mijn mening in sommige gevallen de ondernemersvrijheid van telers en dragen onnodig bij aan de lastendruk voor ondernemers en overheid. Ik zal er daarom naar streven dat het ambitieniveau op dit punt wordt verhoogd, bijvoorbeeld door de Commissie te verzoeken nu reeds expliciet toe te zeggen het uitvoeringstraject te zullen benutten voor een vereenvoudiging van de handelsnormen.

Het voorstel draagt op andere onderdelen wel bij aan het verlagen van de administratieve lasten voor ondernemers en de overheid. De controletaken verminderen onder andere door het afschaffen van de exportrestituties en doordat de steunmogelijkheden voor het uit de markt nemen van producten sterk worden beperkt. Ook het vervallen van de AGF-bepaling, die nu nog stelt dat een bedrijfstoelag niet mag worden toegekend aan grond die gebruikt wordt voor de teelt van groenten en fruit, kan bijdragen aan het verlagen van de administratieve lasten voor agrariërs en de overheid.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
27 maart 2007	IZ. 2007/591	8

De Commissie bundelt met het voorstel de drie bestaande marktordeningen voor groenten en fruit. Voorts houdt zij in de voorstellen al rekening met het lopende traject om alle sectorale marktordeningen te bundelen in één overkoepelende marktordering. Verdere vereenvoudigingen in het systeem van communautaire handelsnormen voor groenten en fruit zijn echter wenselijk. De lastendruk zou hierdoor nog verder teruggedrongen kunnen worden.

De diverse beheerscomités voor groenten en fruit wil de Commissie bundelen in één gemeenschappelijk beheerscomité. Ook dat resulteert in een verlaging van de lastendruk voor de lidstaten, die ik natuurlijk verwelkom.

Wat de budgettaire aspecten betreft, is het kabinet van mening dat het landbouwplafond, zoals de Europese Raad heeft vastgelegd in december 2005, het uitgangspunt is voor de hervormingsvoorstellen. Nederland steunt dan ook het voorstel van de Commissie om te komen tot een hervorming die budgetneutraal is ten opzichte van de huidige situatie.

Het kabinet zal tenslotte net als in de onderhandelingen over de eerdere hervormingen, ambitieus en met een realistische inslag een constructieve bijdrage leveren aan de discussie.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit,

G. Verburg