

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

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
1 oktober 2007	07-LNV-B-79	IZ. 2007/2419	7 december 2007
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
Kabinetsstandpunt health check GLB			

_____ Geachte Voorzitter,

Op 20 november jl. presenteerde de Europese Commissie een Mededeling over de zogenaamde *health check* van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). In deze brief informeer ik u over het kabinetsstandpunt over deze Mededeling. Alvorens dat te doen, zal ik enkele algemene kaders schetsen die voor het kabinet van belang zijn in de discussie over de toekomstige invulling van het GLB.

Algemene kaders

De Nederlandse inzet in de discussie over de toekomst van het GLB is neergelegd in het coalitieakkoord (TK 30891, nr. 4) en de beleidsagenda die op Prinsjesdag is gepresenteerd (bijlage bij 31200 XIV, nr. 8). Daarin is aangegeven dat de Europese afspraken over de hervorming van het landbouwbeleid het kader vormen voor het Nederlandse beleid en is vastgelegd dat het kabinet zich er naast de oorspronkelijke doelstellingen van voedselzekerheid en voedselveiligheid voor zal inzetten om de huidige Europese inkomens- toelagen in de landbouw in de toekomst meer te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden, zoals het in stand houden van het landschap en de zorg voor milieu en dierenwelzijn. De financiering van deze toelagen dient volgens het coalitieakkoord te geschieden binnen een communautair kader.

Mondiale ontwikkelingen

Bij de toekomstige inrichting van het GLB is het van belang centraal te stellen wat de samenleving vraagt en nodig heeft. Het eindresultaat is een balans tussen wat op mondiaal, Europees en nationaal niveau wenselijk wordt geacht. De landbouw kan zich alleen verder ontwikkelen als rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld voedselzekerheid, voedselveiligheid, voedselkwaliteit, natuur, milieu en dierenwelzijn. De landbouwer van de toekomst zal ook een krachtig ondernemer moeten zijn. Een ondernemer die enerzijds weet om te gaan met wisselende marktomstandigheden met verminderde bescherming door het landbouwbeleid, anderzijds goed aanvoelt wat wel en niet kan en tegelijkertijd midden in de samenleving staat.

Van belang op mondiaal niveau voor de verdere aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is de rol van de landbouw in ontwikkelingslanden bij armoedebestrijding. Wij hebben ons internationaal met de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's) verplicht om in 2015 de armoede, honger en ondervoeding te halveren. Groei in landbouwproductiviteit draagt aanzienlijk bij aan armoedebestrijding op het platteland in ontwikkelingslanden. Dit is een van de belangrijke boodschappen van het *World Development Report 2008* van de Wereldbank¹. In veel ontwikkelingslanden fungeert de landbouw als motor voor economische ontwikkeling.

Wereldwijd stijgt niet alleen de vraag naar voedsel sterk, maar ook de vraag naar voedsel van hogere kwaliteit. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag. Allereerst natuurlijk de explosieve groei van de wereldbevolking. De Verenigde Naties schatten dat de wereldbevolking in 2050 negen miljard mensen zal tellen. Dat is een toename van 50% in vijftig jaar. Een tweede oorzaak is de opkomst van nieuwe economieën in Azië zoals India en China, met als gevolg een flinke stijging van de vraag naar voedsel. Europa heeft daar een belangrijke rol te spelen. Ik vind dat we in Europa mede verantwoordelijkheid dragen voor de verdere ontwikkeling en productie van voldoende voedsel in de wereld. Nog altijd lijden wereldwijd meer dan 800 miljoen mensen honger. Extra inzet is daarom nodig om de internationale doelstellingen, zoals opgenomen in de Millennium Ontwikkelingsdoelen, op het gebied van armoedebestrijding te realiseren. Onze inzet zou gericht moeten zijn op het leveren van een bijdrage aan productiviteitsverbetering in ontwikkelingslanden, met name via kennisontwikkeling (onderzoek, onderwijs en voorlichting), faciliteren van duurzame ketenontwikkeling (productie, verwerking en afzet), stimuleren van lokale en regionale markten en bevorderen van internationale markttoegang. De belangen van ontwikkelingslanden zullen ook in de komende jaren zwaar wegen in de keuzes die gemaakt moeten worden over de toekomstige inrichting van het GLB. Ik zie een verantwoordelijkheid van ons werelddeel voor andere delen van de wereld, en dan denk ik in het bijzonder aan Afrika.

Een tweede - bepaald niet te veronachtzamen - ontwikkeling betreft de groeiende vraag naar duurzame energie en de verwachte klimaatverandering. Naar verwachting zal het zuiden van Europa warmer en droger worden en het noorden van Europa warmer en natter. Het is dan ook zeker niet denkbeeldig dat bepaalde teelten zich zullen gaan verplaatsen. Daarnaast heeft de discussie over energie en klimaatverandering onder andere ook geleid tot een sterke toename van de teelt van energiegewassen. Zelfs in die mate dat deze een serieuze concurrent vormen voor de productie van voedselgewassen. Klimaatverandering en het zoeken naar alternatieve energiebronnen laten zien hoe nauw ontwikkelingen op wereldschaal samenhangen. Er is daarbij ook sprake van potentieel tegenstrijdige belangen. Een sterk groeiende wereldbevolking vraagt meer voedsel, groeiende economieën vragen om een voedselpakket met meer dierlijk eiwit en de productie van bio-energie uit landbouwgewassen neemt toe. Dit kan een aantal ongewenste gevolgen hebben. De productie van energiegewassen kan de voedselzekerheid in gevaar brengen en kan gevolgen hebben voor de biodiversiteit.

¹ "World Development Report 2008; agriculture for development", Wereldbank, 2007.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
7 december 2007	I.Z. 2007/2419	3

De landbouw zal met een groeiende productie een nog grotere aanspraak maken op de watervoorraden. Het is duidelijk dat we in de toekomst te maken zullen krijgen met concurrerende belangen die zich op wereldschaal afspelen. Daar kan op verschillende manieren mee worden omgegaan. Voor het kabinet geldt als uitgangspunt dat duurzaamheid de leidraad zal zijn om sturing te geven aan de ontwikkelingen die zich voordoen. Zorgvuldig zal moeten worden geanalyseerd op welke manier sociale, ecologische en economische doelstellingen elkaar raken en hoe vervolgens die verschillende doelstellingen op een optimale manier tegelijkertijd recht kunnen worden gedaan. Bij de vraag 'productie voor de mond of voor de motor' moet in tijden van schaarste productie voor voedsel voorrang krijgen en houden. Tegelijkertijd ligt het uit oogpunt van voedselzekerheid ook voor de hand om ons productiepotentieel vitaal en in conditie te houden, ook als onze eigen bevolking niet meer groeit. Gelet op de prijsontwikkelingen zal dat waarschijnlijk ook wel lukken, en zal de markt hier zelf in sturen.

Een belangrijke derde mondiale ontwikkeling is de voortschrijdende handelsliberalisering en in het bijzonder de WTO-onderhandelingen. De inzet op afbouw van handelsverstoring markt- en prijsbeleid, zoals de uitfasering van exportsubsidies, vloeit daaruit voort. Daarnaast zal ook verbetering van markttoegang voor landbouwproducten uit - met name de armere - ontwikkelingslanden blijven worden nagestreefd en zullen deze landen worden geholpen om gebruik te maken van de markttoegang die de EU hen biedt. Zo hebben de ministers van LNV en voor Ontwikkelingssamenwerking enkele publiek/private partnerships met een aantal Aziatische en Afrikaanse ontwikkelingslanden geïnitieerd voor het vergroten van hun markttoegangskansen voor landbouwproducten in Europa en elders.

Door de ingrijpende hervormingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, is de ondersteuning aan de Europese landbouw beduidend minder handelsverstoring geworden. Door deze GLB-hervormingen, het besluit om alle (landbouw)producten uit de minst ontwikkelde landen volledig vrije toegang te geven en het aanbod om alle exportsubsidies uit te faseren, zijn ook positieve impulsen aan de WTO-besprekingen gegeven. De Nederlandse inzet voor een succesvolle WTO-ronde blijft onverminderd. Nederland heeft groot belang, zowel economisch als politiek, bij een succesvolle afsluiting van de WTO-onderhandelingen. Maar, zoals ook opgetekend in de door de staatssecretaris van Economische Zaken recent geformuleerde kabinetsinzet (TK 25074, nr. 144), kunnen in een onderhandelings situatie als de huidige, concessies niet alleen van de EU komen. Voor het bereiken van een evenwichtig, ambitieus en ontwikkelingsgericht resultaat op het landbouwdossier zal de EU verder moeten onderhandelen over afbouw van handelsverstoring interne steun, verbeterde markttoegang en volledige parallelle uitfasering van alle vormen van exportsteun, inclusief exportkredieten en gebonden voedselhulp. Voor Nederland is daarbij specifiek van belang dat exportrestituties worden uitgefaseerd op basis van budget (zonder verdere volumerestricties). De onderhandelingsopdracht voor deze WTO-ronde op landbouwgebied geeft aan dat rekening zal worden gehouden met *non-trade concerns*. Tot dusverre bestaat voor geen van de voor de EU relevante *non-trade concerns* (bescherming van milieu, traditionele landschappen en biodiversiteit, platte-landsontwikkeling en dierenwelzijn) draagvlak in de onderhandelingen, vanwege verzet van met name ontwikkelingslanden. Nederland blijft de Commissie met regelmaat op het belang van deze onderwerpen in de onderhandelingen wijzen.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de toekomst

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

Voor Nederland betreft de *health check* duidelijk een evaluatie van de in 2003 in gang gezette GLB-hervormingen waarin onder andere de vraag beantwoord wordt hoe de directe inkomenssteun tot 2013 ingezet moet worden. De *health check* kan daarmee worden gezien als opmaat voor de EU-begrotingsherziening, in de woorden van Commissaris Fischer Boel "one vision, two steps". Wat in de *health check* wordt afgesproken dient te passen in de Nederlandse inzet voor de EU-begrotingsherziening voor de periode ná 2013. Meer principiële vragen, zoals over de optimale verdeling van verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Unie, maken geen onderdeel uit van de *health check*, maar wel van de begrotingsherziening.

De werkingsfeer van het GLB is sinds 2004 uitgebreid van 15 tot 27 lidstaten en van 5 tot 15 miljoen boerenbedrijven. De GLB-uitgaven zijn in diezelfde periode nauwelijks gegroeid en zullen de komende jaren in reële termen zelfs dalen. Het kabinet zal, zoals ik u eerder meedeelde, vasthouden aan het in december 2005 door regeringsleiders bereikte akkoord over de verdeling van het EU-budget in de periode 2007-2013 (TK 30800 XIV, nr. 90) dat daaraan ten grondslag ligt.

De toekomst van het GLB is van groot belang voor landbouw en platteland. Uit recent in mijn opdracht uitgevoerd onderzoek door TNS NIPO blijkt dat 90% van de Nederlanders vindt dat de Europese landbouw "belangrijk" of "zeer belangrijk voor onze toekomst" is (bijlage bij TK 28625, nr. 49). Ook recent onderzoek van CPB en SCP heeft laten zien dat er in Nederland meer belang wordt gehecht aan een communautair vormgegeven GLB dan in vrijwel alle andere EU-lidstaten². Ook vanwege het feit dat de agrocluster in brede zin³ goed is voor ongeveer 10% van ons Bruto Nationaal Product (BNP) en 10% van onze werkgelegenheid.

² "Marktplaats Europa; vijftig jaar publieke opinie en marktintegratie in de Europese Unie", Centraal Planbureau (CPB) en Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), 2007.

³ Gebaseerd op binnen- en buitenlandse agrarische grondstoffen; inclusief hovenierssector, agrarische dienstverlening, bosbouw cacao, dranken en tabak. Zie ook de brochure "Het Nederlandse agrocluster op de wereldkaart" dat uw Kamer eerder werd toegezonden (TK 29939, nr. 4). Een belangrijk deel van het agrocluster functioneert zonder steun van GLB-middelen.

Hoewel lang niet alle onderdelen van het agrocluster binnen de werkingssfeer van het GLB vallen, is de toekomstige vormgeving van het GLB voor Nederland belangrijk. Tegelijkertijd is Nederland na de Verenigde Staten de grootste exporteur van landbouwproducten en voedingsmiddelen ter wereld en heeft de landbouw ongeveer 70% van ons landoppervlak in gebruik. Het is zeker ook tegen die achtergrond van belang dat in het coalitieakkoord wordt gesteld dat de agrarische sector zich moet kunnen blijven ontwikkelen door het stimuleren van innovatie, diversificatie, biologische landbouw en het beheer van natuur en landschap. Het toekomstige GLB dient mede de voorwaarden te scheppen voor een blijvend sterke positie van het agrocluster, met name op het gebied van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht.

Het transitieproces van het GLB is nog niet voltooid. Verdere stappen op het pad van meer marktgerichtheid en meer sturing op maatschappelijke doelen is nodig. Krachtigere marktoriëntatie betekent dat boeren voor het produceren van voedsel op termijn op beduidend minder steun kunnen rekenen. Een groot deel van de agrarische sector kan de concurrentiestrijd met de (wereld)markt op eigen kracht naar verwachting ook aan. Tegen die achtergrond is het kabinet van oordeel dat de resterende handelsverstoringselementen in het gemeenschappelijke markt- en prijsbeleid kunnen worden afgebouwd. Dit geldt evenzeer voor exportrestituties en onbeperkte interventieregelingen. Daarmee wordt ook recht gedaan aan de belangen van ontwikkelingslanden. Wel blijft er mogelijk een publieke noodvoorziening in geval van zeer ernstige marktverstoringen nodig. Het inroepen daarvan zal aan strikte, objectieve criteria moeten worden verbonden.

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

De discussie over de *health check* is een belangrijke stap in het bovengenoemde traject. De aanpak die de Commissie kiest wordt door het kabinet ondersteund. Door nu eerst een discussiedocument te presenteren in de vorm van een Mededeling en pas in mei 2008 met wetgevingsvoorstellen te komen, kan het komende half jaar worden gediscussieerd over het bredere kader waarbinnen de *health check* zich afspeelt. Dat de Commissie daarbij nadrukkelijk ook streeft naar een publieke dialoog met alle betrokken maatschappelijke actoren, ondersteun ik. De nagestreefde verbreding van het GLB vereist dat naar mijn overtuiging ook. Ik heb snel na mijn aantreden al een maatschappelijk debat over de toekomst van het GLB geïnitieerd. Over de belangrijkste bevindingen uit de eerste fase van deze maatschappelijke consultatie heb ik u op 17 oktober jl. schriftelijk geïnformeerd (TK 28625, nr. 50). Mijn consultatieronde heeft onder andere laten zien dat er maatschappelijke steun is om:

- duurzaam ondernemerschap in de landbouw verder te versterken;
- maatschappelijk waardevolle natuurgebieden en landschappen te beschermen door de rol van de ondernemer in het behoud en beheer van deze gebieden te versterken;
- na te gaan welke mogelijkheden er in Europees verband zijn om (ook) via het GLB dierenwelzijn verder te stimuleren;
- voedselzekerheid als doel van het GLB niet uit het oog te verliezen; en
- het GLB te positioneren in het licht van mondiale ontwikkelingen als klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, toenemende groei en welvaart van de wereldbevolking en de ambities zoals verwoord in de Millennium Ontwikkelingsdoelen.

In de aanloop naar de wetgevingsvoorstellen van de Commissie zal ik deze maatschappelijke dialoog over het GLB voortzetten. Ik ga daarbij verder in gesprek met een brede maatschappelijke vertegenwoordiging over de manier waarop maatschappelijke waarden een sterke verankering kunnen krijgen in het GLB in het licht van de *health check* Mededeling van de Commissie.

Het kabinet hanteert bij de beoordeling van de *health check* Mededeling van de Commissie en de latere wetgevingsvoorstellen die er uit voortvloeien de volgende vier uitgangspunten:

- de aanpassingen aan het GLB dienen bij te dragen aan een goed ondernemingsklimaat in de landbouw. Innovatie, *level playing field* binnen de EU en versterking van concurrentiekracht zijn daarbij sleutelwoorden. Ook dient de overheid een betrouwbare partner te zijn met een transparant, toekomstgericht, consistent en consequent beleid.
- Europese inkomenstoelagen dienen sterker gekoppeld te worden aan het realiseren van maatschappelijke waarden zoals voedselveiligheid en voedselzekerheid, het in stand houden van landschap en natuur, een vitaal platteland en de zorg voor milieu en dierenwelzijn;
- de aanpassingen aan het GLB dienen te passen in mondiale ontwikkelingen, verdragsverplichtingen en eisen zoals hierboven geschetst, bij te dragen aan de Verdragsdoelstellingen van het Europees landbouw- en plattelandsbeleid en een bijdrage te leveren aan andere (Europese) beleidsdoelstellingen op het gebied van bijvoorbeeld natuur/biodiversiteit, milieu, internationale handel, ontwikkelingssamenwerking, etc.;

- verdergaande vereenvoudiging van regelgeving ter vermindering van administratieve en uitvoeringslasten is eveneens van belang. Het GLB kan bijdragen aan de algemene kabinetsdoelstelling van 25% reductie in administratieve lasten voor ondernemers. Ook moet de uitvoeringslast van de overheid omlaag vanwege de krimp- en efficiency-taakstelling die het coalitieakkoord bevat.

Nederlandse inzet

De Commissie wil gedurende de *health check* drie onderwerpen centraal stellen. Dit betreft de werking van het beleid van directe inkomensondersteuning, de omgang met marktondersteunende beleidsinstrumenten en nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaatverandering, biobrandstoffen, waterbeheer en risicomangement. Op elk van deze hoofdonderwerpen en de daaruit voortvloeiende deelonderwerpen zal ik nu separaat ingaan.

Directe inkomensondersteuning

Het doel van de sinds 2003 doorgevoerde hervormingen was het loskoppelen van inkomenssteun van productie. Door productie te ontkoppelen van ondersteuning, is de landbouwsector beter gaan reageren op de markt. Lidstaten konden er voor kiezen om de ontkoppelde inkomenssteun te baseren op een historische referentie per bedrijf of op regionale gemiddelden. Ook kon er voor gekozen worden sommige premies nog gekoppeld te houden. De aldus ontstane keuzevrijheid heeft er toe geleid dat de nationale invulling per lidstaat momenteel grote verschillen vertoont. De Commissie constateert in haar Mededeling dat er voldoende reden is om tot verdere vereenvoudiging en uniformering te komen. Inzet is daarbij het principe van volledige ontkoppeling van inkomenssteun en het (verder) doorvoeren van regionalisering. De Commissie stelt daarbij dat naarmate de tijd voortschrijdt, een historische basis voor het betalen van ontkoppelde inkomenssteun moeilijker te rechtvaardigen is. Het is volgens de Commissie gepast dat lidstaten hun model van inkomenssteun aanpassen “towards a flatter rate”.

De overstap van het historische model naar een regionaal model is ingrijpend, maar naar het oordeel van het kabinet al in de periode naar 2013 wenselijk. Een regionale verdeling van inkomenssteun biedt goede mogelijkheden om tot de gewenste vermaatschappelijking te komen. Een regionaal systeem kan bij uitstek aangrijpingspunten bieden om in bepaalde gebieden extra betalingen te doen voor het collectief instandhouden of realiseren van specifieke waarden die van maatschappelijk belang zijn, zoals bijvoorbeeld op terrein van landschap, natuur en milieu. Bij een omschakeling naar een regionaal systeem zullen tal van keuzes gemaakt moeten worden om te komen tot een evenwichtige en duurzame koppeling van GLB-inkomenssteun aan maatschappelijke waarden. Het gaat dan met name om verschillende mogelijke vormen van een regionaal model. Dit vraagt om een diepgaande analyse, waarbij enerzijds gekeken wordt naar gewenste ontwikkelingsrichtingen van de landbouw in Nederland en anderzijds naar de impact die een herverdeling van inkomenssteun heeft op sectoren en gebieden. Hierbij zijn de bijbehorende administratieve en uitvoeringslasten voor ondernemers en overheid van groot belang. Ook zal nader moeten worden geanalyseerd hoe de overstap van een stelsel met historische toeslagrechten naar een regionaal model kan worden gemaakt, de lengte van de transitieperiode, welke maatschappelijke functies en diensten daarbij moeten worden gehonoreerd of gestimuleerd en hoe de naleving kan worden gewaarborgd.

Bij het laatste gaat het bijvoorbeeld om het stellen van extra voorwaarden (gebiedspecifieke *cross compliance* randvoorwaarden), het belonen van geleverde diensten of andere vormen van nalevingsverbintenissen. In de verdere uitwerking hiervan zal ook rekening worden gehouden met de adviezen van de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG)⁴, het nog te verschijnen advies van de Sociaal Economische Raad (SER) en het reeds verschenen rapport van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP)⁵ over de toekomst van het GLB.

Naast het voornoemde 'gebiedsbrede' spoor van vermaatschappelijking van het GLB is het mogelijk om op bedrijfs- en sectorniveau duurzame productiewijzen te stimuleren. Door herbestemming van maximaal 10% van de inkomenssteun kunnen lidstaten middelen binnen de nationale enveloppe voor inkomenssteun herverdelen voor het stimuleren van bijvoorbeeld milieuvriendelijke landbouw of 'kwaliteitslandbouw' (artikel 69 van Raadsverordening 1782/2003). Het vorige kabinet heeft in 2004 besloten hiervan geen gebruik te maken, onder meer vanwege de voorziene ingewikkelde uitvoeringstechniek en restrictieve toepassingsmogelijkheden. De Commissie kondigt in haar Mededeling nu echter aan de toepassing en het bereik van dit artikel opnieuw tegen het licht te zullen houden en mogelijk te zullen verruimen en vereenvoudigen. Het kabinet ondersteunt dat voornemen omdat een ruimere interpretatie van deze bepaling extra mogelijkheden kan bieden voor een sterkere koppeling van inkomenssteun aan maatschappelijke waarden.

Ontkoppeling

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie dat ontkoppeling en regionalisering logische stappen zijn. Nederland heeft in 2004 in beginsel besloten tot een volledige ontkoppeling van de directe inkomenssteun. Een aantal sectoren is hiervan toen echter uitgezonderd omdat een abrupte ontkoppeling tot ongewenste distorsies zou kunnen leiden. Het ging daarbij om de slachtpremies voor kalveren en volwassen runderen en lijnzaad (vlas). Aangekondigd werd dat deze sectoren bij wijze van uitzondering een periode van vier jaar zouden krijgen om te anticiperen op een volledige ontkoppeling per 2010 (TK 21501-32, nr. 73). Ook voor aardappelzetmeel is de premie nog gedeeltelijk aan de productie gekoppeld. Deze is echter op EU-niveau verankerd, terwijl de keus voor ontkoppeling van de slachtpremies voor kalveren en volwassen runderen en voor lijnzaad nationaal genomen kon worden.

De komende maanden zal ik, met de betrokken sectoren en hun maatschappelijk relevante omgeving, een discussie entameren over de gevolgen van verdere ontkoppeling. Om deze discussie te faciliteren, heb ik het LEI gevraagd de economische consequenties daarvan te analyseren. Deze studies zullen u binnenkort worden toegezonden. De Commissie voorziet eveneens een traject waarbij sectorgewijs de gevolgen van ontkoppeling worden geanalyseerd.

⁴ "Publieke belangen centraal; advies over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid" en "Advies over het systeem van bedrijfstoelagen", Raad voor het Landelijk Gebied (RLG), 2007.

⁵ "Opties voor Europese landbouwsubsidies", Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), 2007.

Zij geeft in haar Mededeling aan zich daarbij vooral te richten op regionale effecten op bedrijf, natuur en landschap in de extensieve veehouderij (onder andere zoogkoeienpremie). Onze nationale discussie zal naar verwachting de nodige input kunnen leveren voor de ontkoppelingsdiscussie in de EU.

Het kabinet is van mening dat volledige ont koppeling gewenst is. De inzet van het kabinet is om te komen tot een ont koppeling van de slachtpremies voor kalveren en volwassen runderen en van lijnzaad per 2010, zoals reeds in 2004 aangekondigd. Hoewel de keus voor volledige ont koppeling in deze sectoren op nationaal niveau genomen mag worden en grote producenten als Italië en Duitsland hun slachtpremies reeds volledig hebben ont koppeld, zal ik meewegen op welke wijze lidstaten zoals België en Frankrijk die nog niet ont koppeld hebben nu denken te gaan handelen en welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor de Nederlandse concurrentiepositie. Voor aardappelzetmeel denkt het kabinet aan ont koppeling per 2011 of 2012. De reden daarvoor is dat ont koppeling in die sector moet worden gezien in samenhang met het stelsel van nationale aardappelzetmeel-quota en het feit dat de mate van koppeling in deze sector communautair is geregeld. Het kabinet is tenslotte van oordeel dat via flankerend beleid dient te worden voorkomen dat eventueel verlies van biodiversiteits- en milieuwaarden optreedt als gevolg van volledige ont koppeling.

Cross compliance

Het in 2003 geïntroduceerde randvoorwaardenbeleid (*cross compliance*) koppelt toekenning van bedrijfstoelagen aan de naleving van communautaire voorschriften op het gebied van voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn. Eerder dit jaar is in Brussel een aanzet gegeven om de uitvoering van *cross compliance* te vereenvoudigen. Deze technische vereenvoudiging zal naar verwachting begin 2008 in werking treden. In haar *health check* Mededeling kondigt de Commissie aan een discussie over doel en reikwijdte van *cross compliance* te willen voeren.

Het kabinet onderschrijft het nut van *cross compliance* als impuls voor duurzame productie. Het is daarom belangrijk dat de *cross compliance* voorwaarden een goede weerspiegeling zijn van de maatschappelijk gewenste duurzaamheid op nationaal en regionaal niveau. Met het oog op de mogelijke overstap naar een regionaal model is het gewenst om de *cross compliance* voorwaarden zo nodig gebiedsgericht te kunnen differentiëren. Een gebiedsgerichte invulling kan wenselijk of nodig zijn om regionaal maatschappelijk gewenste functies te kunnen waarborgen. Dit roept wel de fundamentele vraag op naar het doel en betekenis van *cross compliance* als de omvang van de inkomenssteun afneemt. Een balans dient immers te worden gevonden tussen de eisen (en kortingen) die aan landbouwers worden opgelegd en de tegemoetkomingen waarop die gebaseerd zijn. Vanuit die optiek onderschrijft het kabinet de noodzaak om doel en reikwijdte verder te doordenken. Daarbij blijft het evenwel belangrijk dat het instrument behalve doeltreffend ook eenvoudig uitvoerbaar en controleerbaar is.

Boven- en ondergrens aan inkomensondersteuning

De Commissie geeft aan te overwegen om zowel een boven- als een ondergrens te introduceren voor inkomenssteun. Het kabinet steunt de instelling van een ondergrens van bijvoorbeeld 100 euro. Dit zou ongeveer 2000 begunstigen in Nederland raken.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
7 december 2007	I.Z. 2007/2419	10

Het kabinet is van oordeel dat de uitvoeringslasten van de uitbetaling van deze inkomens- steun in geen verhouding staan tot de geringe betekenis van de steun voor de betreffende bedrijven.

Het kabinet steunt de instelling van een gestaffelde bovengrens voor inkomenssteun, zoals de Commissie suggereert. Bij de invoering daarvan dient echter wel aandacht te worden besteed aan een aantal praktische zaken. Zo kunnen bedrijven zich splitsen of bedrijven met een hoge bedrijfstoeslag kunnen een deel van hun toeslagrechten verkopen aan kleinere bedrijven. Grote bedrijven zouden ook een deel van hun toeslagrechten kunnen verhuren. Ook heeft het kabinet oog voor het feit dat een eventueel voorstel voor aftopping van inkomenssteun ook enkele nieuwe lidstaten met - als gevolg van collectivisatie tijdens hun communistische periode - zeer grote bedrijven waarvan meerdere gezinnen afhankelijk zijn, relatief zwaar treft.

Marktondersteunende beleidsinstrumenten

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

De Commissie kondigt aan op korte termijn marktrapporten te presenteren over de graan- en zuivelsectoren. Het kabinet steunt de nu reeds geschetste inzet van de Commissie om het interventieplafond voor voedergranen tot nul te reduceren, zoals eerder dit jaar ook met maïs is gebeurd. De Commissie zinspeelt er in haar Mededeling op dat interventie voor tarwe als vangnet wellicht blijft bestaan. Nederland is niet op voorhand overtuigd van de noodzaak daartoe, maar kan een eventueel voorstel van de Commissie daartoe billijken als deze louter als publieke noodvoorziening fungeert, zoals hierboven aangegeven.

Toekomst melkquotering

De inzet van de Commissie op het gebied van de melkquotering heeft de volle steun van het kabinet. Nederland is van oordeel dat de melkquotering na 2015 - conform de eerder gemaakte afspraken - niet moet worden verlengd. De overschotsituatie die in 1984 aanleiding was om de melkquotering te introduceren, is omgeslagen in een tekortsituatie en de interventievoorraden zijn geheel verdwenen. Het is belangrijk dat de Raad snel definitief uitsluitsel geeft over de beëindiging van de melkquotering per 2015. Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat een geleidelijke quotumuitbreiding de beste manier is om toe te werken naar beëindiging van de quotering in 2015 en een zachte landing van het quoteringssysteem te bewerkstelligen. Concrete voorstellen hiertoe zal de Commissie doen op basis van haar marktrapportage in december.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
7 december 2007	I.Z. 2007/2419	11

Zoals bekend, ben ik van oordeel dat de marktsituatie dusdanig is dat al in 2008 tot een quotumverruiming van 2 à 3% moet worden overgegaan (TK 21501-32, nr. 244). Ik zal daarop blijven aandringen bij de Commissie.

In haar Mededeling geeft de Commissie voorts aan dat zij maatregelen nodig vindt om de mogelijk negatieve effecten van de uitfasering van het melkquotumsysteem voor de melkveehouderij in benadeelde (berg)gebieden te verzachten. Het idee om lidstaten in staat te stellen om in het kader van een regionale benadering via een andere verdeling van hun nationale inkomenssteunenveloppe boeren gerichte compensatie te geven, heeft de sympathie van het kabinet. Bezien zal worden of toepassing ervan ook in Nederland voor bepaalde gebieden gewenst is.

Ook is het kabinet van oordeel dat uitbreiding van de melkproductie plaats moet vinden binnen de geldende milieurandvoorwaarden. Naar het oordeel van het kabinet kan parallel aan de zachte landing van de melkquotering een verdere uitfasering van export-subsidies plaatsvinden. Ook de bestaande interventieregelingen voor magere melkpoeder en boter kunnen verder worden afgeslankt tot een publieke noodvoorziening in geval van zeer ernstige marktverstoring.

Braaklegging

De Commissie stelt in haar Mededeling voor om braaklegging als marktinstrument te laten verdwijnen. Om de milieu- en biodiversiteitsvoordelen te behouden, stelt zij voor om via modulatie extra middelen voor plattelandsbeleid ruimte te creëren voor specifieke vergoedingen voor CO₂-binding, natuurbraak en akkerranden- en oeverstrokenbeheer.

Voor het oogstjaar 2008 geldt een braakpercentage van nul. Er is een aantal overwegingen dat pleit voor het afschaffen van het marktinstrument braaklegging. Zo neemt wereldwijd de vraag naar granen en biomassa toe en staan de graanvoorraden in de wereld op een historisch laag niveau. Met het verdwijnen van de verplichte braak verdwijnt ook de nog steeds complexe regeling voor gewassen bestemd voor industriële verwerking of voor de productie van energie op braakgelegde percelen, de zogenaamde *non food/non feed*-regeling. Verder wordt de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling vereenvoudigd waardoor de administratieve lasten van de boeren en de uitvoeringslast voor de overheid verminderen. Voorshands is het kabinet daarom van oordeel dat braaklegging niet langer als marktinstrument noodzakelijk is. Wel dient zonodig via flankerend beleid te worden voorkomen dat verlies van biodiversiteits- en milieuwaarden optreedt.

Modulatie

De Commissie kondigt in haar Mededeling aan over te willen gaan tot verhoging van het bestaande verplichte modulatiepercentage van 5 naar 13%. Daardoor zou in elke lidstaat 8% van de directe inkomenssteun extra worden afgeroomd en toegevoegd aan de beschikbare middelen voor plattelandsbeleid. Ze verwijst daarbij naar de nieuwe uitdagingen voor de landbouw in de EU, waarbij onder andere klimaatverandering, biodiversiteit, risico- en crisisbeheer, bio-energie en waterbeheer expliciet worden genoemd. Het kabinet onderkent het belang van genoemde thema's en de wisselwerking ervan met de landbouw, met inbegrip van de noodzaak van innovatie, onderzoek en kennisverbreding.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
7 december 2007	I.Z. 2007/2419	12

Het kabinet is niet overtuigd van het voorstel voor extra verplichte modulatie. Recent is reeds 5% verplichte modulatie doorgevoerd en via regionalisering en de ruimere toepasbaarheid van het bovengenoemde artikel 69 zijn reeds de nodige aangrijpingspunten voor verdere vermaatschappelijking beschikbaar. Een andere reden voor terughoudendheid is dat de inkomenssteun in Nederland en de 14 overige 'oude' lidstaten in de periode tot 2013 naar verwachting nog met circa 7% zal worden gekort om de infasering van de inkomenssteun in de 12 recent toegetreden lidstaten te kunnen financieren.

Het kabinet onderstreept het multifunctionele karakter van de landbouw en steunt daarom wel de gedachte dat als er voor extra verplichte modulatie wordt gekozen, deze eventuele extra modulatiemiddelen worden bestemd voor *nieuwe* uitdagingen. De huidige nationale plattelandsprogramma's voor de periode 2007-2013 zijn immers reeds (bijna) allemaal goedgekeurd en het is niet wenselijk ze open te breken. Aan eventuele extra modulatie verbindt het kabinet een aantal belangrijke voorwaarden. Het is allereerst van belang dat eventuele extra modulatie volledig terugvloeit naar Nederland. De Commissie geeft aan vast te willen houden aan de huidige praktijk volgens welke Nederland slechts 80% terugkrijgt. De Commissie wil de verplichte modulatie besteden via de bestaande kaders voor het plattelandsontwikkelingsbeleid. Het is echter ongewenst daarbij vast te houden aan een verplichte minimale besteding voor elk van de zogenaamde assen in de huidige plattelandsverordening. Verplichte ondergrenzen voor de besteding van de via eventuele aanvullende verplichte modulatie verkregen middelen kunnen belemmerend werken. Mocht extra modulatie plaatsvinden, moet er de nodige ruimte zijn voor thema's die binnen Nederland maatschappelijk relevant worden gevonden. Dit betekent dat naast de door de Commissie genoemde onderwerpen als waterbeheer, bio-energie, risico- en crisismanagement, klimaatverandering en biodiversiteit ook ruimte moet zijn voor bijvoorbeeld dierenwelzijn (binnen de voorwaarden die de groene box in de WTO stelt). Rekening dient tenslotte gehouden te worden met het feit dat van eventuele extra verplichte modulatie alleen gebruik gemaakt kan worden als voldoende nationale middelen beschikbaar zijn voor cofinanciering ervan. Over de inpassing van deze budgettaire lasten wordt besloten bij voorjaarsnota.

Risico- en crisisbeheer, klimaatverandering, bio-energie, waterbeheer en biodiversiteit
 Risico- en crisisbeheer is een onderwerp dat in de belangstelling staat, zowel op nationaal als op EU-niveau. In haar Mededeling geeft de Commissie aan het debat over de rol van risico- en crisisbeheer in het GLB te willen voortzetten. Nu al concludeert zij echter geen heil te zien in een horizontaal Europees crisisfonds. Het kabinet ondersteunt die benadering. De primaire verantwoordelijkheid voor risico- en crisisbeheer ligt immers bij ondernemers zelf.

Het voorstel van de Commissie om eventuele extra modulatiegelden beschikbaar te maken voor het realiseren van risico- en crisisbeheersingsinstrumenten, speelt in op de dringende wens van veel lidstaten om binnen het GLB mogelijkheden te creëren voor risico- en crisismanagement. Het kabinet ondersteunt de voorzichtige aanpak die de Commissie kiest.

Het is echter ook vanuit Nederlands perspectief opportuun om te bezien of binnen het plattelandsbeleid maatregelen voor risico- en crisisbeheer kunnen worden opgenomen zonder de primaire verantwoordelijkheid daarvoor over te nemen van ondernemers in de sector. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan stimulansen voor private verzekeringsstelsels. Binnen het plattelandsbeleid - waar altijd sprake is van cofinanciering - kunnen lidstaten, regio's en producentgroepen hun risico's en crises gezamenlijk tegemoet treden. Het ontwikkelen van effectieve vangnetconstructies moet daarbij centraal staan.

Als andere belangrijke nieuwe uitdagingen voor het GLB noemt de Commissie klimaatverandering, bio-energie, waterbeheer en biodiversiteit. De algemene benadering die de Commissie lijkt te kiezen, wordt positief gewaardeerd. Via versterking van het plattelandsbeleid wil de Commissie speciale maatregelen stimuleren op het gebied van klimaatadaptatie, -mitigatie, beter waterbeheer, biodiversiteit en bio-energie. Bij waterbeheer valt bijvoorbeeld te denken aan de implementatie van de Kaderrichtlijn water en bij klimaatadaptatie aan waterberging. Op het gebied van bio-energie ondersteunt het kabinet de suggestie van de Commissie om tweede generatie biobrandstoffen te stimuleren, maar is geen voorstander van productiesteun aan gewassen voor biobrandstoffen. De productie van deze gewassen wordt al voldoende gestimuleerd door andere maatregelen, zoals de verplichte bijmenging van biobrandstoffen.

Vereenvoudiging

Vereenvoudiging van regelgeving en vermindering van administratieve lasten zijn nauw met elkaar verweven. Het kabinet onderschrijft de inzet van de Commissie om het huidige GLB verder te vereenvoudigen, maar had voor dit onderwerp meer aandacht verwacht in de Mededeling. De *health check* is ook een goede gelegenheid om vereenvoudigingen door te voeren in die regelgeving die disproportioneel veel administratieve lasten voor het bedrijfsleven en/of uitvoerings- en controlelasten met zich meebrengen. Veranderingen in het GLB zullen doorlopend worden getoetst aan de administratieve lasten die er uit voort kunnen vloeien. In de uiteindelijke te maken keuzen zal daarmee nadrukkelijk rekening worden gehouden. Het GLB van de toekomst moet immers niet alleen effectief zijn, maar evenzeer efficiënt worden ingericht en draagvlak hebben bij boeren en andere plattelandsondernemers die er mee te maken hebben. Ik zal hierover met de sector en zijn maatschappelijk relevante omgeving in overleg treden.

Ter afsluiting

Samenvattend is het kabinet van oordeel dat de Commissie een benadering kiest die in belangrijke mate aansluit bij de eerder genoemde Nederlandse uitgangspunten. De vermaatschappelijking van het GLB die het kabinet voorstaat, kan op basis van de geschetste inzet van de Commissie langs verschillende sporen worden verwezenlijkt. Op het gebied van de inkomenssteun ziet het kabinet veel aanknopingspunten in de Mededeling om tot de gewenste sterkere koppeling te komen tussen inkomstenstoelagen en maatschappelijke waarden. Ook de voorstellen op het gebied van *cross compliance* en afslanking van het markt- en prijsbeleid passen binnen de gewenste benadering. Versterking van het plattelandsbeleid kan dat eveneens zijn, mits aan een aantal belangrijke voorwaarden wordt voldaan. De concrete *health check* voorstellen van de Commissie worden daarom door het kabinet vanuit een positieve grondhouding tegemoet getreden en bezien in samenhang met de inzet in de EU-begrotingsherziening.

Datum	Kenmerk	Vervolgblad
7 december 2007	I.Z. 2007/2419	14

Het is de inzet van het kabinet om in de komende *health check* besluitvorming een Europees kader te creëren waarbinnen Nederland de door haar gewenste, meer aan maatschappelijke waarden gekoppelde, invulling aan inkomenssteun kan geven. Dit betekent een Brussels besluitvormingstraject in 2008 waarin de algemene kaders worden vastgelegd en aansluitend een nationaal traject in 2009 waarin specifieke nationale keuzes worden gemaakt.

Vervoltraject

Naar verwachting zal een eerste gedachtewisseling plaatsvinden over de Commissie-mededeling in de Landbouw- en Visserijraad van januari 2008. De discussie onder Sloveens EU-voorzitterschap zal naar verwachting leiden tot Raadsconclusies in maart 2008. Mede op basis van die Raadsconclusies zal de Commissie vervolgens concrete wetgevingsvoorstellen doen. Die worden verwacht in mei of juni 2008. De Franse minister Barnier heeft mij op 13 november jl. tijdens mijn bezoek aan Parijs gemeld dat het Franse EU-voorzitterschap ernaar streeft om uiterlijk in december 2008 tot een politiek akkoord over deze voorstellen te komen.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit,

G. Verburg
