

Vergaderjaar 2010–2011

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 130

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2011

Op 7 juni 2011 hebben de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur het briefadvies «Het Europees landbouwbeleid als transitie-instrument voor de land- en tuinbouw» aan mij aangeboden. De Raden voeren momenteel een verkenning uit rond de toekomst van de Nederlandse land- en tuinbouwsector en het agrofoodcomplex. Als onderdeel van deze verkenning heeft het kabinet de Raden advies gevraagd over de wenselijke uitgangspunten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) na 2013. Het advies van de Raden wordt meegewogen bij het bepalen van de onderhandelingsinzet in Brussel.

Momenteel is de discussie over de hervorming van het Europees Landbouwbeleid (GLB) volop gaande. De uitkomsten van de discussie zullen hun weerslag vinden in nieuwe wetgeving die vanaf 2014 in werking zal treden. De hervorming zal volgens de Raden benut moet worden om de land- en tuinbouw voor te bereiden op een in de toekomst meer geliberaliseerde markt, terwijl de sector tegelijkertijd zal moeten voldoen aan steeds strengere maatschappelijke eisen. In een overgangsfase horen GLB-betalingen doelgericht te worden ingezet om het ondernemerschap in de land- en tuinbouw te versterken door de positie in de keten en in gebieden te verstevigen

Het kabinet verwelkomt het advies van de Raden. Met name de aanbeveling om het nieuwe GLB te benutten om de transitie te versnellen naar een concurrerend, innovatief en duurzaam agrofoodcomplex spreekt het kabinet aan. Het kabinet vindt ook dat het ongericht ondersteunen van inkomens van ondernemers in de agrarische sector langzamerhand in de analen van de geschiedenis van het landbouwbeleid moet worden bijgeschreven en vervangen moet worden door doelgerichte betalingen.

Het kabinet heeft er behoefte aan om in te gaan op enkele punten van de analyse van de Raden. Daarnaast wil het kabinet reageren op het advies dat voortvloeit uit de constatering die door de Raden in de analyses zijn gemaakt.

Belang agrofood

Het kabinet onderschrijft de constatering dat het Nederlandse agrofood-complex Europees en mondiaal gezien een toppositie bekleedt. Naast klinkende cijfers over de bijdrage aan het Bruto Nationaal Product (BNP) en de werkgelegenheid (beide circa 10%) levert het agrofoodcomplex een grote bijdrage aan de Nederlandse economie door haar verwevenheid met de kennisinfrastructuur en technologie en de integratie met andere economische sectoren. Op 4 februari 2011 heeft het kabinet uw Kamer een brief gestuurd (TK 32 637, nr. 1) waarin ze de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid uiteenzet. Het kabinet wil er samen met bedrijven en wetenschappers aan werken om Nederlandse sectoren aan de wereldtop te houden of te brengen. Het is niet voor niets dat van de tien topsectoren, waar het kabinet op inzet, er twee direct gerelateerd zijn aan het agrofood-complex. Het kabinet verwelkomt en deelt de analyse van de Raden waar deze voedselzekerheid in een internationaal perspectief plaatsen. Dit is een speerpunt in de kabinetsagenda ten aanzien van landbouw en ontwikkelingssamenwerking.

Versterking interne markt

De Raden roepen het kabinet op om te werken aan voltooiing, verdieping en benutting van de interne markt, de versterking van de Europese Monetaire Unie (EMU) en de sociale, economische en territoriale cohesie. Zij achten dit van zelfs nog groter belang dan het GLB en merken op dat daarbij niet het saldo van afdrachten en ontvangsten uit de Europese Unie (de netto betalingspositie) centraal zou moeten staan. Het kabinet onderschrijft het bijzonder grote belang van de Europese interne markt voor de toekomst van het Nederlandse bedrijfsleven in het algemeen en het agrofoodcomplex in het bijzonder. Zij zal dan ook energiek en met kracht blijven streven naar een verdere versterking van de interne markt. De inzet van het kabinet voor de onderhandelingen over het nieuwe Meerjarig Financieel Kader voor de begroting van de Europese Unie is geschetst in de brief van 28 maart 2011 aan uw Kamer (TK 21 501-20, nr. 529). In deze brief geeft het kabinet aan dat ze streeft naar een nominaal gelijkblijvend budget voor het GLB binnen een sobere totaalbegroting. Tevens zet het kabinet in deze brief haar inzet in een breder perspectief. Vanuit dit bredere perspectief komt het kabinet tot de opvatting dat lagere afdrachten door Nederland en een sobere Europese begroting die de Europese burger meer waar voor zijn geld geeft, prima samen kunnen gaan.

Rol overheid

Naar de mening van de Raden ligt de rol van de overheden bij het handhaven en versterken van de primaire agrarische sector niet meer bij marktbescherming en inkomensondersteuning maar in het stellen van kaders, stimuleren en faciliteren van het agrofoodcomplex. In de reactie op de mededeling van over het GLB voor de periode 2014–2020 die op 18 november 2010 door de Europese Commissie is gepubliceerd heeft het kabinet geoordeeld dat het resterende marktinstrumentarium zeker geen uitbreiding behoeft. Beperking tot een systeem dat een vangnet biedt is geboden (TK 28 625, nr. 108). Meer in zijn algemeenheid kan geconstateerd worden dat de rol van de overheid in het economisch leven evolueert van «een overheid die zorgt voor» naar «een overheid die zorgt

dat». Het is een transitie die het kabinet krachtig ondersteunt. Niet voor niets hanteert het kabinet als credo «minder overheid, minder subsidies, minder regels».

Als samenvatting van het beleid zijn credo's nodig maar effectief beleid is belangrijker. Het eerder genoemde «bedrijfslevenbeleid» zet in op een aanpak per topsector. De «Gouden driehoek»: bedrijven, overheid en kennisinstellingen zal er naar overtuiging van het kabinet voor zorgen dat het Nederlandse bedrijfsleven weer toekomstbestendig wordt. Het stellen van kaders, stimuleren en faciliteren is een kenmerkend en essentieel onderdeel van deze aanpak.

Handelingsperspectief

In het advies aan regering en parlement onderscheiden de Raden twee handelingsperspectieven. De eerste is een principiële lijn waarbij land- en tuinbouw op lange termijn onafhankelijk wordt van (GLB-) subsidies. Dit is ook het beeld dat het kabinet voor ogen heeft voor zóver het producten van de land- en tuinbouw betreft die vermarktbaar zijn. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat dit beeld in de Europese context waarschijnlijk niet op zeer korte termijn realiteit zal worden. Dit onderdeel van het advies van de Raden wekt de indruk dat de Raden pleiten voor het op termijn afschaffen van het GLB of één van de pijlers van het GLB. Een kanttekening is hierbij op zijn plaats. Het kabinet is van oordeel dat maatschappelijke waarden die niet door de markt worden beloond blijvende aandacht van de overheid behoeven. Omdat de landbouw grote invloed heeft op grensoverschrijdende waarden die bescherming behoeven zoals voedselzekerheid, milieu en biodiversiteit, zal er ook in de toekomst behoefte zijn aan Europees beleid dat zich speciaal richt op met de landbouw verbonden maatschappelijke waarden. Het onderscheid tussen de twee pijlers van het GLB wordt daarbij, naarmate alle betalingen in het GLB doelgerichter worden, steeds minder relevant.

De tweede lijn is een pragmatische die de Raden in de Europese context als meer realistisch beschouwen. Deze lijn kenmerkt zich door de inzet op een beleid dat bijdraagt aan de ontwikkeling naar waardetoevoeging in ketens en gebieden om de landbouw uit het spanningsveld te halen van steeds forsere eisen uit de samenleving en verscherpte internationale concurrentie. De Raden adviseren deze pragmatische lijn te volgen opdat de GLB-gelden maximaal benut worden voor innovatie en verduurzaming in de van inkomenssteun afhankelijke sectoren. Het kabinet kan zich goed vinden in deze redeneerlijn en het daaruit volgende advies van de Raden. De facto heeft ze al voor de lijn die de Raden voorstellen gekozen. Dat komt tot uitdrukking in de correspondentie die het kabinet tot nu toe met uw Kamer over het GLB heeft gevoerd (TK 28 265, nrs. 108, 115, 117 en 125). Daarnaast zal het ook tot uiting komen tijdens de onderhandelingen die zullen volgen op het verschijnen van de wetgevingsvoorstellen over het nieuwe GLB die deze herfst worden verwacht.

Verdeling inkomenssteun

De Raden stellen dat de huidige GLB-betalingen in de vorm van inkomenssteun aan agrariërs op basis van productie uit het verleden niet meer kan. De inzet van het kabinet is om de huidige directe GLB-betalingen te vervangen door doelgerichte betalingen. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan. Een overgang naar doelgerichte betalingen houdt impliciet in dat afscheid genomen wordt van het «historisch model»; het model dat ten grondslag ligt aan de huidige betalingen.

Het kabinet is er zich ten volle van bewust dat deze transitie voor sommige bedrijven en sectoren ingrijpende inkomensgevolgen kan hebben. Het kabinet zal dan ook inzetten op de geleidelijke, maar zichtbare vervanging van de generieke directe betalingen door doelgerichte betalingen. De wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie worden in oktober 2011 verwacht. Bij de concrete inzet wil ik mij, afhankelijk natuurlijk van de concrete voorstellen, inzetten voor een basispremie in de orde van grootte zoals genoemd in mijn brief van 30 mei jl. Dit onder voorwaarde dat er voldoende middelen beschikbaar komen voor het bevorderen van concurrentiekracht, innovatie en verduurzaming.

De Raden zijn er niet voor om de betalingen in een voor alle landbouwhectares gelijk bedrag per regio te verdelen. Het bezwaar daarvan is dat daarmee sectoren toeslagen krijgen die zich tot nu toe zonder inkomensondersteuning kunnen redden. Het kabinet deelt deze zorg maar gaat er vanuit dat dit bezwaar vervalt als de huidige inkomstenstoelagen zijn getransformeerd tot doelgerichte betalingen.

Naar doelgerichte betalingen

De kern van het advies van de Raden wordt gevormd door de aanbeveling om de verandering naar een concurrerende, innovatieve en duurzame land- en tuinbouwsector leidraad te laten zijn bij de komende onderhandelingen over het nieuwe Europees Landbouwbeleid (GLB). De Raden adviseren om de land- en tuinbouw gefaseerd voor te bereiden op een meer geliberaliseerde markt.

In de brief van 8 maart 2011 (TK 28 625, nr. 117), waarin het kabinet de inzet van het kabinet voor het nieuwe GLB schetst, wordt aangegeven dat de hoofdprioriteit van het kabinet is om de GLB-betalingen in de toekomst te richten op twee doelen:

1. De versterking van concurrentiekracht in combinatie met verduurzaming en innovatie.
2. De beloning voor (bovenwettelijke) maatschappelijke prestaties, op het terrein van bijvoorbeeld natuur, milieu, waterbeheer, landschap, dierenwelzijn en diergezondheid.

De doelen sluiten grotendeels aan op de doelen die de Raden, zij het in wat andere bewoording, als leidraad voor het toekomstig GLB adviseren. Wat betreft risicobeheersingsinstrumenten, waar de Raden ook een opmerking over maken, is het kabinet van oordeel dat deze (verder) moeten worden ontwikkeld. De meeste instrumenten, zoals verzekeringen, zullen echter alleen duurzaam kunnen functioneren als ze uiteindelijk zelfstandig in de markt hun weg vinden. In de initiatiefase is er wel een faciliterende rol voor de overheid.

Het kabinet hecht groot belang aan de versterking van concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatie. Om deze reden wordt bij de onderhandelingen over de wetgevingsvoorstellen later dit jaar ingezet op het behoud, en waar mogelijk uitbreiding, van de mogelijkheden die het GLB nu biedt. Dat betekent dat, naar opvatting van het kabinet, zowel de mogelijkheden van de eerste pijler als de tweede pijler behouden moeten blijven. Dit is ook van belang bij het uitwerken van de agenda's van de topsectoren waar, binnen de Europese randvoorwaarden, aandacht zal zijn voor gebruik van GLB gelden voor innovatie. Op die manier blijft de land- en tuinbouw ook in de toekomst een vitale sector die bijdraagt aan verduurzaming en versterking van de economie van ons land.

Het tweede maar niet minder belangrijke doel dat het kabinet via het GLB wil dienen heeft betrekking op het belonen van maatschappelijke en gewenste prestaties. In de wandelgangen wordt in dit verband vaak gesproken over het «vergroenen» van het GLB. Het gaat hier om waarden

die niet via de markt beloond worden. Het kabinet wil dat die vergroening zowel via de eerste als de tweede pijler gerealiseerd wordt. De eerste pijlerbetalingen bestaan daarbij, in de visie van het kabinet, uit een basiscomponent en een groene component. Deze groene component levert een vergoeding op als de agrarische ondernemer publieke goederen levert, in stand houdt en/of de minder gewenste gevolgen van het produceren van voedsel vermindert of compenseert. Op die manier wordt de ondernemer beloond voor de bijdrage aan een schonere leefomgeving, een mooi landschap en een beter leefbare aarde. In de tweede pijler wordt de mogelijkheid geboden voor het afsluiten van agromilieuverbintenissen (groene/blauwe diensten), zoals het huidige agrarisch natuurbeheer.

Doelgerichte betalingen acht het kabinet essentieel voor de houdbaarheid van het landbouwbeleid en de toekomstige legitimatie ervan. Deze betalingen wil het kabinet inzetten om de transitie naar een concurrerende, innovatieve en duurzaam producerende sector te realiseren. Beloning van publieke waarden die door de land- en tuinbouw worden geleverd is een onlosmakelijk onderdeel van deze transitie.

Het kabinet wil op dit moment geen co-financiering in de eerste pijler bepleiten, zoals de Raden adviseren. Het kabinet wil voorkomen dat via een dergelijke renationalisering een steeds groter deel van het Europese GLB-budget alleen kan worden ontsloten via het bijleggen van nationale middelen. Daarnaast kan door cofinanciering van directe betalingen het voor Nederlandse ondernemers belangrijke gelijke speelveld in gevaar komen. Daar staat tegenover dat zeker daar waar sprake is van louter nationale doelstellingen waarvan het behalen gestimuleerd moet worden door het GLB, het terecht lijkt dat daar ook nationale cofinanciering tegenover staat. Om die reden kent het Europees Plattelandsbeleid wel cofinanciering (TK 28 625, nr. 108).

Plattelandsbeleid

De Raden achten het wenselijk dat de relatie van het plattelandsbeleid in de tweede pijler van het GLB met het cohesiebeleid wordt versterkt. Het kabinet deelt deze wens en verwelkomt voorstellen van de Europese Commissie die de samenhang tussen het GLB en de cohesiefondsen beter dan nu vorm geven.

Met een meer doelgerichte eerste pijler zal het belang van een zorgvuldige afstemming tussen de eerste en tweede pijler groter worden. De uitdaging is om te zorgen voor elkaar aanvullend en versterkende instrumenten in beide pijlers en voorkoming van ongewenste overlap. Het kabinet onderschrijft het belang van de betrokkenheid van de regio's bij de invulling van de tweede pijler. Maar de noodzaak tot een zorgvuldige afstemming tussen de pijlers brengt ook met zich mee dat het Rijk hier een duidelijke regierol zal moeten blijven spelen. Terecht constateren de Raden dat de uitvoeringskosten in de tweede pijler onaanvaardbaar hoog zijn. Het kabinet hecht dan ook veel belang aan het vereenvoudigen van het Europees plattelandsbeleid.

Een brede inzet van de (beperkte) tweede pijler middelen, zoals de Raden voorstellen, geeft echter het risico dat dit ook leidt tot hogere uitvoeringskosten.

Beleidsombuiging

De Raden adviseren om zo snel mogelijk te beginnen met de voorgestelde beleidsombuiging. De beleidsruimte die daarvoor nodig is wordt naar oordeel van de Raden door het huidige GLB al geboden. Voorgesteld

wordt om in de eerste pijler inkomenstoelagen af te romen en elders gericht in te zetten.

In het licht van het voorgaande is het kabinet verheugd dat het betrokken bedrijfsleven de ingezette lijn van het kabinet ondersteunt en instemt met een verandering in het beleid. Die verandering vindt zijn weerslag in de brief van 30 mei 2011 (TK 28 625, nr. 125) waarin uw Kamer is geïnformeerd over het voornemen om artikel 68 aan te passen en verder uit te bouwen. Artikel 68 van Verordening 73/2009 biedt de mogelijkheid om een deel van de nationale enveloppe voor directe betalingen te herbestemmen voor het stimuleren van bijvoorbeeld milieuvriendelijke landbouw, dierenwelzijn, kwaliteitslandbouw en risicoverzekeringen. Artikel 68 is daarmee een instrument om de kabinetsinzet binnen de zogenoemde eerste pijler van het GLB al voor 2014 mogelijk te maken. Het kabinet verwacht dat Nederland hiermee ook een duidelijk signaal afgeeft voor de komende onderhandelingen over het GLB na 2013.

Deze beleidsombuiging is op dit punt geheel in lijn met het advies van de Raden.

Vereenvoudiging

Tenslotte pleiten de Raden er voor dat Nederland in de onderhandelingen inzet op een sterk vereenvoudigd Europees GLB-systeem. Het kabinet constateert dat de wens om tot vereenvoudiging van het GLB te komen breed in Europa leeft maar tot op heden vooral met de mond beleden wordt. Nederland heeft samen met Denemarken het initiatief genomen om over dit onderwerp een discussienota op te stellen. Deze is in de bijeenkomst van de Landbouwwraad van 17 maart dit jaar ook door vrijwel alle EU-lidstaten onderschreven. In de brief van 28 maart (TK 21 501-32, nr. 470) heb ik uw Kamer daarover bericht. In de komende onderhandelingen over de wetgevingsvoorstellen zal Nederland vereenvoudiging als een belangrijk aandachtspunt inbrengen. De door de Raden bepleite vermindering van de administratieve lastendruk en simpele controlestructuur is daar, wat het kabinet betreft, een integraal onderdeel van.

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