

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2468

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 januari 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij negen fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU-Actieplan 2017–2019: loonkloof tussen vrouwen en mannen aanpakken (Kamerstuk 22 112, nr. 2467)

Fiche: Mededeling de toekomst van voeding en landbouw

Fiche: Aanbeveling onderhandelingsmandaat voor een toekomstig partnerschap tussen de EU en ACS-landen (post-Cotonou). (Kamerstuk 22 112, nr. 2469)

Fiche: Mededeling Europees Minister van Economische Zaken en Financiën (Kamerstuk 22 112, nr. 2470)

Fiche: Mededeling over nieuwe begrotingsinstrumenten voor een stabiele eurozone binnen het EU-raamwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 2471)

Fiche: Richtlijn begrotingsverantwoordelijkheid en begrotingskoers op middellange termijn voor lidstaten (Kamerstuk 34 856, nr. 2)

Fiche: Aanpassing verordening steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP) (Kamerstuk 22 112, nr. 2472)

Fiche: Wijziging verordening – Inzet prestatiereserve ESI-fondsen ten behoeve van structurele hervormingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2473)

Fiche: Verordening tot instelling van het Europees Monetair Fonds (Kamerstuk 34 856, nr. 3)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: mededeling de toekomst van voeding en landbouw

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, De toekomst van voeding en landbouw.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
29 november 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 713
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0713&from=nl>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Geen
- f) *Behandelingstraject Raad*
Landbouw- en Visserijraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2. Essentie voorstel

De mededeling geeft de inzet van de Europese Commissie weer voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) dat vanaf 2021 van kracht moet worden. Daartoe zal de EC tegen de zomer van 2018 wetgevingsvoorstellen doen. Bij het bepalen van de in de mededeling opgenomen inzet heeft de Commissie zich in hoofdzaak laten leiden door een tweetal uitgangspunten, te weten de plaats, rol en betekenis van het GLB in de EU-brede beleidscontext en de noodzaak het GLB te vereenvoudigen.

EU-context

Doelstellingen voor het GLB zijn in het EU-Werkingsverdrag vastgelegd, zoals het veiligstellen van de voedselzekerheid, een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking en redelijke prijzen voor de consument. Voor de Commissie geldt tevens dat het nieuwe GLB ten volle moeten worden ingezet voor de realisering van de Klimaatovereenkomst van Parijs (COP21) en de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties.

Vereenvoudiging en subsidiariteit

Het nieuwe GLB dient vereenvoudigd en gemoderniseerd. Het huidige uitvoeringssysteem van het GLB kent strenge subsidievoorwaarden en controle-, sanctie- en auditregelingen. In de gediversifieerde landbouw- en klimaatcontext van de Unie zijn echter top-down- noch «one-size fits-all»-benaderingen voor het GLB geschikt om de gewenste resultaten en een EU-meerwaarde te realiseren. De huidige one size fits all benadering werkt niet goed in een gediversifieerde landbouw- en klimaatcontext.

De Commissie legt daarom nadruk op subsidiariteit, die het mogelijk moet maken meer rekening te houden met lokale omstandigheden van de lidstaten. De Commissie stelt voor om op EU-niveau te bepalen «wat» er moet gebeuren (doelstellingen, te verwachten resultaten, basisvereisten) en de individuele lidstaten verantwoordelijkheid te geven hoe ze aan de doelstellingen kunnen voldoen. Lidstaten moeten meer verantwoorde-

lijkheid krijgen voor het nalevings- en controlekader zodat bureaucratie en administratieve lasten verminderen.

Lidstaten dienen daarom strategische plannen voor het GLB op te stellen voor zowel de 1^e pijler (regelingen voor de directe betalingen en de marktordening) als de 2^e pijler (regelingen voor het plattelandsbeleid) van het GLB. De inhoud van strategische plannen zal moeten passen binnen communautair vastgestelde doelen en rekening houden met vereisten die voortvloeien uit EU-wetgeving en -beleid op het gebied van milieu, klimaat en energie. Het nieuwe uitvoeringssysteem moet het gemeenschappelijke karakter van het GLB waarborgen, inclusief een gelijk speelveld. Het planningsproces moet eenvoudiger dan de huidige plattelandsontwikkelingsprogrammering.

GLB-budget

De Commissie markeert dat de mededeling niet vooruitloopt op de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Het GLB-budget bedraagt 38% van het huidige MFK dat voor de periode 2014–2020 een omvang heeft van € 1.087 miljard. Het GLB-budget moet volgens de Commissie bijdragen aan maatschappelijke doelen, directe betalingen moeten behouden blijven en cofinanciering van betalingen in de 1e pijler wordt als optie genoemd. Inzet op gelijktrekking van de hectaresteen (convergentie) komt niet in die bewoordingen in de mededeling terug. De Commissie stelt wel dat de verschillen in GLB-steun tussen lidstaten kleiner moeten worden.

Doelstellingen voor een nieuw GLB

Belangrijkste doelstellingen van het toekomstige GLB zijn:

- a) het bevorderen van een slimme en veerkrachtige landbouwsector;
- b) het intensiveren van milieuzorg en klimaatactie en het bijdragen aan de verwezenlijking van de milieu- en klimaatdoelstellingen van de EU (inclusief de doelstellingen van de Klimaatovereenkomst van Parijs en de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties);
- c) het versterken van de sociaaleconomische structuur van plattelandsgebieden (waarbij de Cork verklaring van 2016 leidend is).

Daarnaast zal het toekomstige GLB marktgerichtheid moeten voortzetten, het familiebedrijfsmodel blijven ondersteunen en zich moeten blijven richten op de verwachtingen van de samenleving wat betreft duurzame voedselproductie, in het bijzonder de normen voor voedselveiligheid, -kwaliteit, milieu- en dierenwelzijn.

Het toekomstige GLB moet beter aansluiten op het onderzoek- en innovatiebeleid en innovatie stimuleren om de landbouwsector toekomstbestendig te maken.

Bevorderen van slimme en veerkrachtige landbouwsector

De Commissie kiest voor het behoud van de directe betalingen en stelt dat een evenwichtigere verdeling nodig is. Een aantal mogelijkheden moet daartoe worden onderzocht:

- een verplichte plafonnering van de rechtstreekse betalingen;
- degressieve betalingen, als middel om de steun voor grotere bedrijven te verlagen;
- meer nadruk op een herverdelingsbetaling om de steun gericht in te zetten voor kleine of middelgrote bedrijven;
- enkel steunverlening aan «echte» landbouwers, die actief landbouw bedrijven om aan de kost te komen.

Ook moet het GLB het verschil in steun tussen de lidstaten wegwerken, ook al bestaan er binnen de Unie aanzienlijke verschillen in relatieve

kosten voor arbeid en grond, evenals in agronomisch potentieel. Alle landbouwers in de EU worden geconfronteerd met dezelfde moeilijkheden, aldus de Commissie. Toekenning van inkomenssteun aan landbouwers zal moeten afhangen van hun inzet en bijdrage op het gebied van milieu- en klimaatvriendelijke praktijken.

Het GLB moet een grotere rol spelen om landbouwers te helpen meer te verdienen op de markt. De plaats van landbouwers in de voedselketen is daarbij belangrijk en zal aan bod komen in het geplande Commissievoorstel tot verbetering van de werking van de voedselvoorzieningsketen, voorjaar 2018. Producentenorganisaties in de landbouwsector verdienen meer aandacht en kunnen een nuttig instrument zijn om de onderhandelingspositie van landbouwers in de waardeketen te versterken. Door duurzame waardeketens (bioenergie, de biobased- of circulaire economie) en ecotoerisme moeten agrarische landbouwers mogelijkheid bieden om activiteiten te diversifiëren, en zich in te dekken tegen risico's en extra inkomsten.

Grotere marktgerichtheid van het GLB leidt tot een hoger risico van prijsvolatiliteit en een toenemende druk op inkomens. Klimaatverandering en frequentere sanitaire en fytosanitaire crisissen vergen een solide kader voor risicobeheer waarbij nieuwe wegen moeten worden verkend. Zoals: financiële instrumenten die de instroom van particulier kapitaal stimuleren om tijdelijke liquiditeitstekorten te overbruggen; herverzekering van onderlinge fondsen en ook stimulansen voor voorzorgsparen. Uitgangspunt is dat landbouwers zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen bedrijfsstrategie.

Het intensiveren van milieuzorg en klimaatactie en bijdragen aan de verwezenlijking van de milieu- en klimaatdoelstellingen van de EU

Het toekomstige GLB moet een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de EU- en de wereldwijde klimaat-, hulpbronnen-, milieu- en energiedoelstellingen. De huidige groene architectuur van het GLB zal worden vervangen en gemoderniseerd in één gerichtere, ambitieuze maar flexibele benadering. Het nieuwe model zal lidstaten de mogelijkheid bieden om verplichte en vrijwillige maatregelen in het kader van de 1^e en 2^e pijler naar eigen inzicht te combineren om te voldoen aan de milieu- en klimaatdoelstellingen die op EU-niveau zijn vastgesteld. Een coöperatieve/collectieve benadering wordt bevorderd waarbij landbouwers gezamenlijk diensten leveren met betrekking tot de leefomgeving, het milieu en het klimaat, met inbegrip van het behoud van het natuurlijke en culturele erfgoed van Europa (Verklaring van Cork 2.0).

Het versterken van de sociaaleconomische structuur van plattelandsgebieden

De Commissie stelt dat het GLB, en in het bijzonder het plattelandsontwikkelingsbeleid, een belangrijke rol vervult bij het stimuleren van banen en groei op het platteland en bij het beschermen van de milieukwaliteit en het rurale karakter van plattelandsgebieden.

Aandacht is nodig voor meer synergie en coördinatie met gemeentelijke overheden en de plaatselijke instanties om het plattelandspotentieel ten volle te kunnen benutten.

De versterking van de sociaaleconomische structuur (via nieuwe waardeketens en ecotoerisme) betekent voor de Commissie ook inzet op het aantrekken van jonge boeren. Het GLB moet, in samenhang met nationale maatregelen, jonge boeren helpen bij de eerste vestiging van een bedrijf. Steun voor de nieuwe generatie landbouwers kan gecombi-

neerd met de juiste stimulansen om de uittreding van de oudere generatie te vergemakkelijken en de mobiliteit van de grond te vergroten.

Bezorgdheden van de burger betreffende duurzame landbouwproductie

Het toekomstige GLB moet inspelen op de verwachtingen van de maatschappij op het gebied van gezondheid, voeding (voedselveiligheid, -kwaliteit, -verspilling) en dierenwelzijn. Het GLB moet beter worden afgestemd op het wegwerken van ernstige gezondheidskwesties, zoals antimicrobiële resistentie en moet ook landbouwers helpen bij het bevorderen van dierenwelzijn. Ook heeft het GLB een functie bij de bevordering van gezondere voeding o.a. via de waarbij verstrekking van groenten en fruit en zuivelproducten op scholen. Overigens stelt de Commissie waar het de relatie tussen voeding en het GLB betreft, dat de keuzes die de consument maakt op het gebied van voeding, afhangen van een aantal factoren die ver buiten de bevoegdheden van het GLB vallen.

De mondiale dimensie van het GLB

De mededeling noemt het belang van coherentie tussen het GLB en de andere instrumenten van het buitenlands beleid van de EU, met name dat op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Met als uitgangspunt dat GLB-maatregelen te allen tijde verenigbaar zijn met het internationale handelsrecht, zal de EU open handel bevorderen en pleiten voor strikte regels inzake handelsverstoringen van steun. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat niet kan worden ontkend dat specifieke landbouwsectoren niet bestand zijn tegen een volledige liberalisering van de handel en ongebreidelde concurrentie met ingevoerde producten. Daarmee dient in handelsbesprekingen rekening gehouden te worden. Ook vragen geografische onevenwichtigheden van EU-handelsovereenkomsten de aandacht.

Tot slot stelt de Commissie dat het toekomstige GLB een grotere rol moet spelen bij de aanpak van de onderliggende oorzaken van migratie, bijvoorbeeld via investeringen in opleiding van jonge landbouwers buiten de EU of samenwerking op het gebied van landbouwonderzoek en -innovatie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Regeerakkoord geeft aan dat het GLB minder moet worden gericht op inkomensondersteuning en meer op innovatie, duurzaamheid voedselzekerheid en voedselveiligheid. Daarnaast moet het GLB samenwerking tussen landbouwers faciliteren en bijdragen aan de crisisbestendigheid van de sector. Met deze focus kan ook de verkleining van het GLB-budget door de Brexit worden opgevangen. Tegelijkertijd zet het kabinet in op vereenvoudiging van het GLB en daarmee op een verlaging van de regeldruk vanuit Europa. Zij streeft op Europees niveau naar doelvoorwaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van lucht en oppervlaktewater, om op nationaal niveau vrijheid te behouden voor de invulling van de doelen. Ook moet er op nationaal niveau voldoende ruimte zijn voor pilots om op een efficiënte manier aan de eisen van richtlijnen (bijv. de Nitraatrichtlijn) te voldoen. Innovatie moet ook onderdeel zijn van een eigentijds Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, net als duurzaamheid, voedselzekerheid en voedselveiligheid.

Met deze uitgangspunten uit het regeerakkoord als basis, is de inzet van het kabinet voor het GLB het gelijke speelveld voor boeren op de Europese interne markt te behouden. De positie van de boer in de keten moet worden versterkt. Om de ongelijke machtsverhoudingen in de keten te compenseren, moeten de EU-mededingingskaders worden verhelderd en zo nodig aangepast om onduidelijkheden weg te nemen die samenwerking in de land- en tuinbouw in de weg staan. Waar mogelijk moeten de meerkosten van duurzaamheid worden opgenomen in de prijs van producten; waar dat niet mogelijk is, moeten die kosten worden vergoed door middel van prestatiebetalingen voor maatschappelijke diensten. De vraag naar duurzaam geproduceerd voedsel en gezond voedsel dient te worden gestimuleerd door inzet op bewustwording daarover, transparantie in de keten en promotie van duurzaam geproduceerd en gezond voedsel. Bij de vereenvoudiging en modernisering van het GLB zet het kabinet in op een nieuwe architectuur met meer subsidiariteit en minder controles.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De ambitie van de Commissie om het GLB in te zetten voor het realiseren van méér doelen dan die voor de landbouw alleen, is in lijn met de Nederlandse inzet. Het GLB moet, naast het bijdragen aan de doelstellingen voor de landbouw voortvloeiend uit het Verdrag, ook bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelen en opgaven met betrekking tot duurzaamheid, klimaat, energie, milieu, biodiversiteit, bodem, hulpbronnen, voedsel, natuur en cultuurlandschap. Het kabinet vindt dat het GLB doelgericht en programmatisch dient te worden ingezet voor zowel het realiseren van traditionele GLB-doelstellingen als ook voor maatschappelijke opgaven en uitdagingen die voortvloeien uit de Klimaatovereenkomst van Parijs (COP21), de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties en de Cork 2.0 Verklaring.

Vereenvoudiging

Belangrijk is dat de Commissie inzet op vereenvoudiging, vermindering van controlelasten en vernieuwend is dat zij meer wil werken met doel- in plaats van middelvoorschriften en meer ruimte en vrijheid wil laten voor lidstaten. Subsidiariteit bij de invulling van het GLB is een rode draad in de Mededeling. Deze keuze voor een nieuwe architectuur van het GLB met een grotere verantwoordelijkheid voor lidstaten, meer ruimte voor nationale invulling, ook op het gebied van controle, wordt ondersteund. Nederland kan daarmee ruimte krijgen om zijn eigen ambities ten aanzien van doelgerichte betalingen vorm te geven in een uitvoeringssysteem dat moderner, simpeler en minder bureaucratisch is.

GLB-strategisch plan

De inzet op meer subsidiariteit krijgt vorm via het voorstel om lidstaten een GLB-strategisch plan op te laten stellen dat maatregelen uit de 1^e en 2^e pijler omvat én de samenhang van het GLB met andere beleidsdoelen borgt. De Commissie zal de strategische plannen beoordelen op zowel hun bijdrage aan de GLB-doelen als die op o.a. klimaat-, energie- en milieuterrein. Hoewel Nederland de keuze voor een meer subsidiair GLB dat werkt met nationale strategische plannen ondersteunt, zal in de discussie over de mededeling en die over de toekomstige wetgevingsvoorstellen, kritisch gekeken worden naar de te stellen voorwaarden aan de plannen, met name op de mogelijk administratieve- en controlelasten die eruit voort zullen vloeien. De keuze voor meer subsidiariteit dient immers tot een werkelijke verduurzaming, vergroening en vereenvou-

diging van het GLB te leiden, waarbij de GLB-doelen op effectieve wijze worden bereikt. Het is van belang hierbij aandacht aan de rol van regio te geven. De regio speelt een cruciale rol bij de inhoudelijke vormgeving van pijler 2. Aandacht is nodig voor de verantwoordelijkheden van de regio's en voor meer synergie en coördinatie op nationaal en regionaal niveau.

Groene architectuur

De Commissie vereenvoudigt het instrumentarium voor het behalen van de diverse groene doelen. De huidige drie duurzaamheidsinstrumenten binnen het GLB gaan op in een meer doelgerichte aanpak. Nederland steunt dit, op die wijze kan de bestaande groene architectuur van het GLB worden versterkt en natuurinclusieve landbouw alsook klimaat-slimme landbouw worden bevorderd. Het toekomstige GLB moet naar de mening van het kabinet hoge ambities weerspiegelen op het gebied van de efficiënte omgang met natuurlijke hulpbronnen, de zorg voor natuur, kwaliteit van de leefomgeving, de gezondheid van de bodem en activiteiten die het klimaat ten goede komen. De voorgestelde vereenvoudigde aanpak, deels gebaseerd op Nederlandse ideeën en pilots, wordt dan ook ondersteund. Nederland zet daarbij in op voldoende waarborgen om te zorgen dat deze aanpak daadwerkelijk bijdraagt aan de verduurzaming en vergroening van het GLB, met een goede ex-ante screening en ex-post analyse om het volume, de aard en daadwerkelijke impact van de maatregelen te monitoren. De Commissie wil nagaan hoe een vernieuwde groene architectuur van het GLB meer toegevoegde waarde geeft o.a. door de vorming van coöperaties en collectieven. In de mededeling wordt de rol voor een collectieve aanpak, zoals de Nederlandse aanpak met agrarische collectieven voor het agro-milieubeheer, als belangrijk omschreven. Deze aanpak, tezamen met een accent op meer subsidiariteit in het GLB, ziet Nederland als een belangrijke moderniseringsslag voor het GLB.

Directe betalingen

De Commissie doet meerdere voorstellen voor het instrument directe betalingen, te weten het behoud ervan, een plafonnering of herverdeling ten faveure van kleine bedrijven en het voorstel om toekenning ervan af te laten hangen van de bijdrage van boeren op het gebied van omgevings-, milieu- en klimaatvriendelijke praktijken. Dit laatste, de omvorming van directe betalingen in de richting van betalingen voor maatschappelijke diensten, heeft Nederlandse steun. Omvorming van de directe betalingen tot prestatiebetalingen, komt enerzijds tegemoet aan de tekortkomingen van directe betalingen uit economisch perspectief (niet doelgericht, weglekken door kapitalisatie in grondprijzen) en anderzijds de noodzaak om meer te doen voor klimaat, milieu, natuur, biodiversiteit en behoud van het cultuurlandschap. Aandachtspunt is dat de vast te stellen prestaties zo objectief en eenduidig mogelijk aansluiten bij de genoemde maatschappelijke opgaven en de regionale inbedding. Het behalen van die prestaties dient adequaat te worden gemonitord. Inzet van Nederland is dat het GLB minder gericht moet worden op inkomensondersteuning en meer op innovatie, duurzaamheid, voedselzekerheid en voedselveiligheid. Wat de optie van cofinanciering van uitgaven in de 1^e pijler betreft, is dit voor het kabinet geen doel op zich, maar het past wel binnen het idee van meer subsidiariteit voor lidstaten. Het effect op het «level playing field» zal moeten worden meegewogen.

De mate en omvang waarin de huidige directe betalingen gehandhaafd moeten blijven als ook eventueel aan te brengen modificaties zoals aftopping en herverdeling, verlangt nadere afweging en zal onderwerp van politiek en maatschappelijk debat zijn over het toekomstige GLB zodra

de concrete wetgevingsvoorstellen zullen zijn gepresenteerd. De aanname van de Commissie dat grote bedrijven minder steun nodig zouden hebben dan kleinere bedrijven omdat die voldoende kapitaalkrachtig zouden zijn, lijkt nog onvoldoende onderbouwd. Zeker daar waar directe betalingen meer het karakter van prestatiebetalingen krijgen c.q. de werkelijke kosten die landbouwers maken voor bijvoorbeeld het leveren van collectieve goederen worden vergoed, is de grootte van bedrijven irrelevant.

Convergentie

De directe betalingen raken vanzelf de financiering ervan. Nederland steunt het uitgangspunt in de mededeling dat de herziening van het GLB niet vooruit dient te lopen op de besluitvorming over het MFK in de Europese Raad. In de mededeling staan desondanks passages waar impliciet naar de wenselijkheid van gelijktrekking (convergentie) van de hectaresteen in de EU wordt verwezen, zoals de zinsnede dat het GLB de verschillen tussen lidstaten moet wegwerken. Nederland steunt een dergelijke convergentie niet omdat arbeidskosten en grondprijzen sterk uiteenlopen in de EU en een vast bedrag per hectare in de hele EU daar op geen enkele wijze recht aan doet. Het is ongewenst dat aanvullend op lagere GLB-inkomsten voor boeren ten gevolge van Brexit er een extra krimp van inkomens ontstaat ten gevolge van de gelijktrekking van hectaresteen op EU-niveau.

Risicobeheer

Het is positief dat de Commissie wil inzetten op de verdere ontwikkeling van instrumenten voor risicobeheer. Agrarisch ondernemers lopen individueel relatief grote risico's qua prijzen en inkomen vanwege o.a. geringe prijselasticiteit van hun producten, de gemaakte keuzes in de afgelopen decennia om de prijsondersteuning in de EU af te schaffen, het ontstaan van schade door ziekten en plagen, extreme weersomstandigheden en politiek gedreven marktinterventies van handelspartners. Het bestaande risicobeheersinstrumentarium van het GLB sluit niet voldoende aan op deze ontwikkelingen. Nederland steunt de ideeën in de mededeling om meer nadruk te leggen op voorlichting over beter risicomangement en het oprichten van een EU-breed platform voor de ontwikkeling en verspreiding van kennis over risicomangement. Ook is er steun voor ideeënvorming voor de ontwikkeling van nieuwe financiële instrumenten die de instroom van particulier kapitaal moeten stimuleren en ideeën om te komen tot herverzekering van onderlinge fondsen of stimulansen voor voorzorgsparen.

Positie boer in keten

Versterking van de positie van de boer in de keten door samenwerking te stimuleren, krijgt geringe aandacht in de mededeling. Dit ondanks de adviezen die de Agricultural Markets Task Force eind 2016 aan de Commissie uitbracht met name op het gebied van mededinging. In lijn met het gestelde in het regeerakkoord is het belangrijk dat boeren en tuinders hun positie in de keten kunnen versterken; het nieuwe GLB moet daarvoor voldoende ruimte bieden. Bevorderd dient te worden dat boeren op de markt een eerlijke prijs krijgen voor het duurzaam produceren van ons voedsel. Die prijs zou waar mogelijk ook de kosten moeten verdisconteren die landbouwers maken voor eisen die de maatschappij aan hen stelt op het gebied van bijvoorbeeld leefomgeving, milieu, natuur en dierenwelzijn. Hoewel in de mededeling wordt aangegeven dit onderwerp aan bod komt in het geplande voorstel tot verbetering van de werking van de voedselvoorzieningsketen (voorzien begin 2018), is het van belang dat de positie van de boer in de keten volwaardig aandacht krijgt in de brede

hervorming van het GLB. Om de ongelijke machtsverhoudingen in de keten te compenseren en de positie van de boer te verbeteren, is verduidelijking en eventueel aanpassing van de mededingingskaders nodig. Het is in dit kader wel positief dat de mededeling aandacht geeft aan het belang van de rol en de doeltreffende werking van producentenorganisaties in de landbouwsector. Met het vormen van een producentenorganisatie kunnen landbouwers hun onderhandelingspositie verbeteren, kosten verlagen, concurrentievermogen en beloning op de markt verbeteren.

Gemeenschappelijke Marktordening

Naast producentenorganisaties noemt de Commissie ook het belang van marktinstrumenten (als noodzakelijk aanvulling op de directe inkomenssteun). Het gaat hierbij om instrumenten t.b.v. de stabilisering van het marktevenwicht (particuliere opslag, openbare interventie en andere crisispreventie- en beheermaatregelen), maar ook om instrumenten t.b.v. de bescherming van de interne markt (handelsnormen, tariefcontingenten). De Commissie besteedt in de mededeling zoals gesteld weinig aandacht aan marktinstrumenten terwijl deze complementair zijn aan de overige GLB-instrumenten. Nederland vindt het belangrijk dat ook de Gemeenschappelijke Marktordening (GMO), waarvan zowel producentenorganisaties als de marktinstrumenten deel van uitmaken, een prominentere plaats te geven in de hervorming van het GLB om zo belangrijke thema's te kunnen adresseren zoals concurrentiekracht, mededinging, ongewenste dubbelingen met het plattelandsbeleid en de behoefte aan een eenvoudiger architectuur voor de GMO zelf.

Jonge boeren

De aandacht die de mededeling schenkt aan de versterking van de sociaaleconomische samenhang van plattelandsgebieden en daarbij expliciet de positie van jonge boeren is van belang. Bedrijfsopvolging in de agrarische sector is ook in Nederland punt van zorg, de financiële lasten bij bedrijfsovername zijn hoog en staan bedrijfsontwikkeling zoals investeringen in innovatie en verduurzaming mogelijk in de weg. Het is van belang dat er een goede samenhang ontstaat met het in te stellen bedrijfsovernamefonds waarvoor in het Regeerakkoord € 75 miljoen beschikbaar is gesteld waarmee jonge ondernemers in staat worden gesteld met de bedrijfsovername ook een ontwikkelingsstap te maken richting verduurzaming en modernisering. Het kabinet hecht belang aan een blijvende rol van het familiebedrijf. Daarnaast wijst het kabinet op het belang van diversificatie van de agrarische bedrijfsvoering, ook voor het zich indekken tegen risico's.

Innovatie en onderzoek

Het kabinet steunt de prominente plek die onderzoek en innovatie in de mededeling heeft. De Commissie kiest daarbij een top-down benadering voor innovatie. Dit is echter niet in overeenstemming met de door Nederland voorgestane meer ondernemersgerichte interactieve benadering van innovatie, waarbij nieuwe ontwikkelingen (niet alleen technieken, maar bijvoorbeeld ook marktsystemen, sociale innovatie) samen met de ondernemers ontwikkeld worden. Ook is het verplicht stellen van bedrijfsadviesdiensten voor de landbouw in tegenspraak met de inzet op meer maatwerk voor de lidstaten.

Voedsel

Op het vlak van consument en voedsel doet de mededeling een stap in de goede richting met aandacht voor bijvoorbeeld gezond voedsel en antibioticaresistentie. Nederland zou het verwelkomen als daarnaast ook aandacht wordt gegeven aan de notie dat duurzame productie niet zonder vermarkting en consumptie van duurzame en gezonde producten kan. Het kabinet wil bevorderen dat het toekomstig GLB duurzame en gezonde consumptie faciliteert en stimuleert zodat de vraag naar duurzaam geproduceerd en gezond voedsel toeneemt en landbouwers daarvoor een goede prijs ontvangen.

Mondiale context

Het GLB staat in een internationale context, waarbij externe factoren van buiten de EU invloed hebben op het GLB en omgekeerd. Daarom is het goed dat de Commissie in de mededeling op dit aspect ingaat. Nederland vindt het belangrijk dat de GLB-afspraken verenigbaar zijn met het internationale handelsrecht. Ook vindt Nederland het wenselijk dat de afspraken op een coherente wijze bijdragen aan de duurzame ontwikkelingsdoelen, en met name die in ontwikkelingslanden.

Nederland heeft als grote landbouwexporteur baat bij een goed functionerend multilateraal handelssysteem en bilaterale handelsakkoorden. Nederland steunt daarom de Commissie in het nemen van een leiderspositie in de Wereldhandelsorganisatie om in multilateraal verband tot afspraken te komen die bijdragen aan duurzame en eerlijke handel. Daarnaast steunt Nederland de Commissie in het onderhandelen van ambitieuze en gebalanceerde handelsakkoorden, waar zowel met de offensieve als defensieve belangen van de EU rekening wordt gehouden.

b) Eerste inschatting van krachtenveld

Een keuze voor vereenvoudiging en meer ruimte voor lidstaten bij de invulling van het GLB zal op steun van het merendeel van de lidstaten kunnen rekenen. Dat geldt ook voor de keuze om het GLB, meer dan nu, in te zetten voor meer doelen dan landbouw alleen. Sommige lidstaten benadrukken in dit kader wel dat verdere ruimte voor lidstaten niet mag leiden tot renationalisatie van het landbouwbeleid. Bij met name Oost-Europese lidstaten is er zorg dat meer subsidiariteit niet ten koste mag gaan van steun aan de landbouw zelf.

Veel lidstaten zijn bezorgd over de dreigende krimp van het GLB-budget ten gevolge van Brexit en de inzet op nieuwe EU-beleidsprioriteiten en geven aan het huidige GLB zonder ingrijpende wijzigingen te willen behouden. Zij willen zowel het GLB-budget als de directe betalingen in stand houden. Lidstaten zijn verdeeld over de wenselijkheid van gelijk-trekking (convergentie) van de hectaresteen binnen de EU en ook over de invoering van een mogelijk steunplafond voor grote bedrijven.

Ook zijn er grote zorgen bij veel lidstaten over een eventuele invoering van nationale cofinanciering van de directe betalingen vanwege mogelijke gevolgen voor het gelijke speelveld binnen de EU.

Het Europees Parlement heeft nog geen positie ingenomen over de mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten opzichte van de bevoegdheid is positief.

Op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder d VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling is positief aangezien er met de voorgestelde aanpassingen aan het GLB op wordt ingezet dat lidstaten binnen de gestelde kaders de mogelijkheid krijgen om de doelstellingen van het GLB op het niveau van de lidstaat nader in te vullen en te verwezenlijken. Zodoende wordt gewaarborgd dat vereisten op EU-niveau alleen worden gesteld als daarvoor een duidelijke meerwaarde is.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van deze mededeling is positief omdat de voorgenomen maatregelen geschikt lijken om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken en niet verder gaan dan noodzakelijk om die doelstellingen te verwezenlijken.

d) Financiële gevolgen

Deze mededeling heeft op zichzelf geen financiële consequenties voor de EU-begroting of de lidstaten en decentrale overheden, met uitzondering van de verwijzing naar het gelijktrekken van de steun over lidstaten. De verdere uitwerking van de mededeling zal in de toekomst tot wetgevingsvoorstellen leiden die wel financiële gevolgen hebben voor de begrotingen van de lidstaten of voor burgers en bedrijven. Zo zijn prestatiebetalingen nog niet op grotere schaal toegepast waardoor uitvoeringskosten op dit moment moeilijk zijn te ramen, maar toename ervan ligt in de lijn der verwachting. De financiële gevolgen zullen dan ook te zijner tijd integraal moeten worden beoordeeld in samenhang met de uitkomst van de MFK-onderhandelingen.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Afhankelijk van de uitwerking van de Commissie in regelgevingsvoorstellen.