

Vergaderjaar 2017–2018

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 256

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2018

Met deze brief informeer ik u, in lijn met mijn toezeggingen tijdens de algemeen overleggen Landbouw- en Visserijraad van 24 januari (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1092) en 14 maart 2018, over de voortgang van de onderhandelingen over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de koers die mij daarbij voor ogen staat.

Met deze brief geef ik voor wat het GLB betreft invulling aan de uitvoering van de motie van de leden Dik-Faber en Geurts (Kamerstuk 34 300 XIII, nr. 136) waarin de regering wordt verzocht om in samenspraak met de agrofoodsector het voortouw te nemen voor een strategische Europese agenda voor het versterken van de regionalisering van de voedselproductie, gericht op verdere verduurzaming en voedselzekerheid, die mede als basis kan dienen voor het Europese landbouwbeleid na 2020, waarin de regering tevens wordt verzocht om maatschappelijke initiatieven die hieraan bijdragen te faciliteren en kennisontwikkeling en innovatie die hiervoor nodig is te stimuleren.

Context

Leidend bij mijn inzet voor de onderhandelingen is het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» van 10 oktober 2017 (Kamerstuk 34 700, nr. 34).

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 de Europese Unie (EU). Het streeft op Europees niveau

naar doelvoorschriften, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van lucht en oppervlaktewater, om op nationaal niveau vrijheid te behouden voor de invulling van de doelen. Daaronder vallen ook herstel en behoud van de Nederlandse natuur.

Op 29 november 2017 heeft de Europese Commissie de mededeling «De toekomst van voeding en landbouw» gepresenteerd, die haar inzet voor het GLB vanaf 2021 weergeeft. Op 19 januari jl. heeft u de appreciatie van de regering van de mededeling ontvangen (BNC-fiche; Kamerstuk 22 112, nr. 2468).

De besluitvorming over het budget voor het toekomstig GLB maakt deel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) in de Europese Raad. Op 14 februari jl. heeft de Europese Commissie daarover de mededeling «Een nieuw, modern meerjarig financieel kader voor een Europese Unie die efficiënt haar prioriteiten verwezenlijkt na 2020» uitgebracht. Uw Kamer is hierover op 16 februari geïnformeerd (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1296). Zoals daarbij aangegeven is de regering van mening dat het nieuwe MFK gericht moet zijn op gezamenlijke uitdagingen die adequaat EU-optreden vragen en beleid dat de meeste Europese toegevoegde waarde genereert: innovatie en onderzoek, slimme groei, duurzaamheid, energie, klimaat, migratie, interne en externe veiligheid. Dit vraagt ook een inhoudelijke hervorming van bestaande beleidsterreinen zoals het GLB en Cohesiebeleid. Ten aanzien van het GLB en cohesiebeleid noemt de Commissie in haar mededeling verschillende opties, waaronder behoud van het huidige budget als ook bezuinigings-opties. Het kabinet waardeert de keuze van de Commissie om besparings-opties op tafel te leggen. Het kabinet wil het Commissievoorstel echter in zijn geheel beoordelen.

Uit het voorgaande blijkt dat het GLB dient te worden gemoderniseerd en vereenvoudigd. Het toekomstige GLB moet een antwoord bieden op de opgaven voor de toekomst, zoals verwoord in het Regeerakkoord, het Klimaatakkoord van Parijs en de duurzame-ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties waaraan ons land zich heeft gecommitteerd. Het budget voor het GLB zal echter onvermijdelijk kleiner worden. Het GLB moet dus meer doen met minder.

Doelstellingen

Mijn inzet is dat het toekomstige GLB zorg draagt voor een landbouw die economie, mens en leefomgeving verbindt en daarmee draagvlak en maatschappelijke legitimiteit heeft. Daarbij staan drie opgaven centraal:

- De opgave op economisch vlak is om, bij een krimpend GLB-budget, de koploperpositie van de landbouw en bijbehorende agroketens te behouden en te versterken. Dat vraagt behoud van de marktorientatie maar ook verduurzaming en integratie met meer regionale, circulaire landbouw en inzet op korte ketens, zodat een sterkere verbinding wordt gelegd tussen burger en boer en tussen stad en platteland. Met deze aanpak kan de landbouw bijdragen aan voedselzekerheid, verduurzaming en een leefbaar en vitaal platteland.
- De opgave op sociaal vlak is om te zorgen dat boeren en tuinders, juist ook vanwege dat krimpende GLB-budget, in staat worden gesteld om een eerlijke prijs te bedingen voor hun producten, die recht doet aan de productiekosten, inclusief kosten voor duurzaamheid, en hen een redelijk inkomen biedt. Hun onderhandelingspositie in de keten (marktmacht) moet worden versterkt. De mogelijkheden van producenten om in producentenorganisaties en duurzaamheidscollectieven samen te werken moeten ruim en helder zijn, alsook die voor samenwerking in de keten in de vorm van (inter)brancheorganisaties.

- Keteninitiatieven gericht op een eerlijke verdeling van marges moeten worden gestimuleerd. Belemmeringen op het vlak van de mededingingsregels van de EU voor de landbouw dienen waar relevant te worden weggenomen, conform het Regeerakkoord. Het GLB moet zorgen voor meer prijstransparantie in de handel. Oneerlijke handelspraktijken dienen te worden tegengegaan, waarbij Europese regelgeving zou kunnen zorgen voor basisregels. Naar verwachting zal de Europese Commissie in april met een voorstel komen op dit gebied.
- De opgave met betrekking tot de leefomgeving is om te zorgen dat de landbouw bijdraagt aan het tegengaan van klimaatverandering (die ook mede door de landbouw veroorzaakt wordt), in evenwicht komt met natuur en milieu, en samengaat met het behoud van het historisch cultuurlandschap en versterking van de biodiversiteit en het dierenwelzijn. Een landbouw die primair gericht is op de wereldmarkt en daarom intensief en grootschalig is, zal de kosten daarvan niet altijd willen of kunnen verdisconteren. Het GLB moet ervoor zorgen dat ook in een marktgerichte landbouw de zwakke maatschappelijke waarden actief worden beschermd en dat de noodzakelijke voorwaarden daarvoor worden geschapen. Ook toekomstige generaties hebben recht op een gezonde leefomgeving.

Inzet

Gelet op deze opgaven en de noodzaak om meer te doen met minder budget staat mij bij de herziening van het GLB een aanpak voor ogen waarbij de kosten als gevolg van eisen die de maatschappij stelt in principe in de marktprijs worden verdisconteerd en waar dat niet mogelijk is, gerichte financiële steun vanuit het GLB gerechtvaardigd is.

Eerlijke prijsvorming

Dit betekent dat mijn inzet er primair op gericht is om belemmeringen weg te nemen voor een eerlijke prijsvorming. Kosten van een duurzame bedrijfsvoering die voldoet aan wettelijke eisen (zoals voedselveiligheid en dierenwelzijn) en maatschappelijke verwachtingen (zoals weidegang) moeten in de prijs verdisconteerd worden. Het toekomstige GLB moet daartoe zorgen voor versterking van de positie van de boer in de keten, door ruimte en helderheid te bieden voor horizontale samenwerking (tussen producenten) en verticale samenwerking (in de keten) voor wat betreft de uitzonderingsmogelijkheden voor de landbouw op de Europese mededingingsregels en moet oneerlijke handelspraktijken tegengaan. Keteninitiatieven en -certificering gericht op een eerlijke verdeling van marges en op duurzame productie moeten worden gestimuleerd. Zoals toegezegd zal ik uw Kamer voor de zomer informeren over mijn concrete inzet op dit gebied.

Deze inzet impliceert dat consumenten meebetalen aan de meerkosten van duurzaam geproduceerd en gezond voedsel. Duurzame productie kan immers niet zonder vraag naar duurzame producten. Het GLB zal om die reden moeten zorgen voor bewustwording bij en voorlichting aan Europese consumenten over het belang van duurzaam geproduceerd voedsel, transparantie in de handel over welk voedsel duurzaam geproduceerd en gezond is (etikettering) en promotie daarvan voor jong en oud. Voor producten die op de wereldmarkt verkocht worden, geldt bij de prijsvorming vanzelfsprekend een meer mondiale dynamiek.

Financiële steun vanuit het GLB

De markt voorziet in een aantal gevallen niet of nog niet voldoende in vergoeding voor de kosten van inspanningen van boeren en tuinders voor

duurzaamheid en voor diensten om te voldoen aan maatschappelijke opgaven. De middelen uit het GLB die Nederland ter beschikking zullen komen, wil ik daarom meer richten op de bijdrage aan de noodzakelijke verduurzaming van de landbouw en het realiseren van de maatschappelijke opgaven en minder op inkomensondersteuning. Het gaat daarbij, in lijn met de duurzame ontwikkelingsdoelen, om opgaven inzake klimaat, milieu, waterkwaliteit, bodemgezondheid, natuur, biodiversiteit, cultuurlandschap en duurzame productie in brede zin (bio-economie, circulaire economie, energie), naast sociaal-economische doelen zoals de leefbaarheid van het platteland, andere verdienmodellen (diversificatie) en werkgelegenheid. Zo blijft de landbouw steun ontvangen uit het GLB en tegelijk wordt de landbouw duurzamer en groener, worden maatschappelijke diensten beloond en wordt de maatschappelijke legitimiteit van de inkomenssteun versterkt. Ik sta open voor een maximering van de inkomenssteun per bedrijf, waarbij uiteraard rekening moet worden gehouden met handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Kanttekening daarbij is dat vergoedingen voor maatschappelijke diensten daar buiten vallen, omdat het in dat geval gaat om vergoeding voor gemaakte kosten en gedeelde inkomsten.

Bij de nationale implementatie van het GLB zal te zijner tijd een evenwicht worden gezocht tussen het inzetten van de middelen op prioritaire doelen enerzijds en het beperken van inkomensverlies voor de huidige begunstigen anderzijds. Een zekere mate van herverdeling lijkt echter onvermijdelijk en acht ik ook legitiem en verdedigbaar, gelet op de noodzaak om de maatschappelijke opgaven te realiseren. Overigens moet worden gezorgd dat de betalingen voor duurzaamheid en maatschappelijke diensten een verdienmodel bieden, waarbij de gemaakte kosten en inkomstenderving worden gecompenseerd met voldoende ruime marges om aantrekkelijk te zijn voor boeren. Nederland is voorloper met deze benadering, die sinds enkele jaren wordt toegepast bij agrarische collectieven voor natuur- en landschapsbeheer.

Uiteraard blijft het bij dit alles cruciaal dat het GLB waarborgen biedt voor een gelijk speelveld voor boeren op de interne Europese binnenmarkt.

Risicobeheer

Ook wanneer boeren een eerlijke prijs krijgen voor hun producten en beloond worden voor het leveren van maatschappelijke diensten lopen zij risico's rond productie en prijsvorming, met name schade door ziekten en plagen, extreme weersomstandigheden mede als gevolg van klimaatverandering, politiek gedreven marktinterventies van handelspartners en algemene prijsvolatiliteit op de markten.

Het GLB moet boeren stimuleren meer aan risicobeheer te doen, moet zorgen voor een betere buffering van productie- en inkomensrisico's en moet ertoe leiden dat boeren zo min mogelijk een beroep hoeven te doen op overheidssteun. Het instrumentarium van het GLB voor risicobeheer, zoals verzekeringen en fondsen, moet daartoe worden versterkt. Op bijvoorbeeld veterinair gebied is een betere aansluiting nodig tussen de vergoeding van directe schade en vervolgschade. Daarbij zijn keuzes aan de orde over de vormgeving, zoals publieke of private vormgeving, vrijwillig of verplicht en individueel of collectief. Ik heb Wageningen Economic Research opdracht gegeven om de mogelijkheden in kaart te brengen om het risicobeheer en de interventie bij crisis te verbeteren en de voor- en nadelen van alle opties in kaart te brengen. Het vertrekpunt dient te zijn dat agrarisch ondernemers zelf maatregelen nemen om risico's te verkleinen en te spreiden.

De generieke steunmaatregelen in het GLB voor majeure crises (particuliere opslag, openbare interventie) zijn onvoldoende effectief en dienen te worden aangepast. De crisisreserve wordt niet benut omdat de beschikbare middelen vaak niet in verhouding staan tot de omvang van de schade en de lidstaten er de voorkeur aan geven dat crisiskosten worden gedekt uit Europese middelen buiten de begrotingslijn voor het GLB.

Gezinsbedrijven en jonge boeren

Gezinsbedrijven zijn onmisbaar voor een vitaal en leefbaar platteland. Als gevolg van de stijgende grondprijzen, naast kapitaalintensiviteit en schaalvergroting, zijn de financieringslasten van bedrijfsovernames door jonge boeren hoog en blijft er weinig financiële ruimte over voor investeringen in bedrijfsontwikkeling, verduurzaming of innovatie. Ik zet mij er voor in dat het nieuwe GLB de overname van gezinsbedrijven voor jonge boeren stimuleert, onder andere door nieuwe financiële instrumenten en steun voor de ontwikkeling van vaardigheden en kennis. Het is van belang dat dit in goede samenhang plaatsvindt met het binnenkort in te stellen nationale bedrijfsovernamefonds en de bijbehorende financiële envelop in het Regeerakkoord van € 75 miljoen, waaruit jonge boeren zullen worden ondersteund om de overname van het gezinsbedrijf en investeringen in innovatie en duurzaamheid te financieren. Zoals toegezegd zal ik uw Kamer hierover voor de zomer informeren.

Innovatie

De innovatieve kracht van de landbouw dient te worden versterkt. Investeren in innovatie helpt om de bovengenoemde opgaven te realiseren, de noodzakelijke transitie in gang te zetten, de afhankelijkheid van inkomenssteun te verminderen en een nieuw maatschappelijk evenwicht te vinden voor de landbouw. Innovatie moet ondersteunend zijn aan de hierboven geschetste inzet voor eerlijke prijsvorming, duurzaamheid, beloning van maatschappelijke diensten, het afdekken van risico's en versterking van de sector (concurrentiekracht, diversificatie). Innovatie moet helpen zorgen dat beloning van maatschappelijke diensten op termijn onderdeel wordt van de normale marktprijzen, ook met het oog op de krimp van het GLB. Door voorop te lopen in innovatie over dit brede spectrum kan Nederland een wezenlijke bijdrage leveren aan mondiale versterking en verduurzaming van de landbouw en daarmee aan mondiale voedselzekerheid. In een wereld met grote duurzaamheidsuitdagingen en een groeiende bevolking is een duurzame groei van de voedselproductie op basis van innovatie van levensbelang.

Om effectief te zijn zal het GLB vooral ook moeten inzetten op bottom-up innovatie, vanuit lokale en regionale uitdagingen waar ondernemers voor staan en bij voorkeur ook collectief en ketengericht vormgegeven. Het instrumentarium van het GLB voor innovatie dient te worden vereenvoudigd, in analogie met de structuurfondsen, en aantrekkelijker gemaakt voor begunstigen.

Vereenvoudiging en subsidiariteit

De doelen, opgaven en inzet die ik hierboven heb geschetst vragen om een GLB dat lidstaten ruimte biedt om die opgaven te realiseren op een manier die zoveel mogelijk aansluit op nationale en regionale uitdagingen. De GLB-hervorming moet leiden tot werkelijke vereenvoudiging en vermindering van controlelast. Lidstaten moeten meer verantwoordelijkheid krijgen om Europees gestelde doelen een nationale invulling te geven, zonder nodeloze toename van de uitvoeringslasten. De implemen-

tatie van het GLB moet eenvoudiger worden voor boer en overheid. De verantwoordelijkheid voor uitvoering en controles moet terug naar de lidstaten. Deze herschikking van de bevoegdheidsverdeling (Europees wat moet, nationaal wat kan) staat centraal in de mededeling van de Europese Commissie over de toekomst van het GLB. Ik steun de voorgestelde richting dan ook van harte. De nationale strategische plannen die de Europese Commissie voor ogen staan geven mij ruimte om binnen de Europese kaders verantwoordelijkheid te nemen voor een goede uitrol van het GLB in de Nederlandse situatie. Nederland zet zich met een groep van negen lidstaten ervoor in om, zo mogelijk met steun vanuit Horizon 2020, de nieuwe controlesystematiek via pilots uit te proberen. RVO.nl heeft een leidende rol in deze voorstellen.

Ik ben voorstander van een nationale programmering waarbij alle steun vanuit de beide huidige pijlers van het GLB samenkomt, niet alleen bijvoorbeeld steun voor jonge boeren en beloning van maatschappelijke diensten, maar ook de steun vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma en de Gemeenschappelijke Marktordening.

Nederland is geen voorstander van continuering van de huidige vorm van vergroening. Deze vorm blijkt immers nauwelijks bij te dragen aan duurzaamheid en maatschappelijke doelen, en ik zet zoals hierboven geschetst in op een integrale verduurzaming en vergroening van het GLB. Ik verwijs u naar mijn brief van 31 januari jl. over het rapport van de Europese Rekenkamer hierover (Kamerstuk 28 625, nr. 254). Ik heb ook twijfels bij de cross-compliance, omdat die te complex is en tot hoge uitvoeringslasten leidt, terwijl er weinig toegevoegde waarde lijkt te zijn. Wel vind ik het van belang dat steun en beloning vanuit het GLB gebonden is aan bepaalde voorwaarden met betrekking tot goede landbouw- en milieupraktijken. Dit past ook in het streven naar een meer natuurinclusieve en biologische landbouw.

Krachtenveld

Het Europees Parlement heeft nog geen positie ingenomen over het toekomstige GLB maar werkt aan een standpuntbepaling over de mededeling van de Europese Commissie over het GLB.

Onder de lidstaten is grotendeels overeenstemming over de noodzaak van vereenvoudiging, meer subsidiariteit en een grotere inzet op klimaatmaatregelen en duurzame ontwikkelingsdoelen. Ook is er veel steun onder de lidstaten voor Europese regelgeving tegen oneerlijke handelspraktijken.

Het krachtenveld is verdeeld waar het gaat om de wijze waarop het GLB moet bijdragen aan het inkomen van boeren enerzijds en zorg voor de leefomgeving anderzijds. Sommige lidstaten zien het GLB primair als bron van inkomenssteun voor boeren en middel om leegloop van het platteland tegen te gaan, andere lidstaten leggen meer nadruk op de noodzaak dat het GLB gericht bijdraagt aan de zorg voor klimaat, natuur en milieu.

De netto-ontvangers zijn in doorsnee voor behoud van het GLB-budget en voor gelijktrekking van de steunbedragen per hectare voor alle lidstaten (externe convergentie). De nettobetalers zijn verdeeld over de gewenste hoogte van het GLB-budget, mede vanwege de terugval in budget vanwege de Brexit en nieuwe beleidsprioriteiten, en zijn veelal tegenstander van externe convergentie. Bij veel lidstaten leven bezwaren tegen, dan wel zorgen over, de eventuele invoering van nationale co-financiering in de eerste pijler.

Bovenstaande inschatting van het krachtenveld is gebaseerd op voorlopige posities van lidstaten met betrekking tot de mededeling van de Europese Commissie over het GLB.

Tijdpad

De Europese Commissie heeft aangekondigd uiterlijk op 2 mei a.s. haar voorstel uit te brengen voor het Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2028, met inbegrip van het budget voor het GLB voor die periode.

De wetgevende voorstellen van de Europese Commissie voor het toekomstige GLB zullen naar verwachting op 29 mei a.s. worden uitgebracht, vergezeld van een effectenanalyse. Over deze voorstellen zal in de Raad een Algemene Oriëntatie (gezamenlijke positie) worden vastgesteld als basis voor de onderhandelingen met het Europees Parlement. Gezien de verkiezing van een nieuw Europees Parlement in mei 2019 en het aantreden van een nieuwe Europese Commissie na oktober 2019 valt te verwachten dat de trilogie tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie pas eind 2019 kunnen beginnen en een politiek akkoord op zijn vroegst in 2020 zal kunnen worden bereikt.

Vooruitlopend daarop zal de Europese Commissie in april a.s. haar voorstel uitbrengen voor regelgeving met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken in de landbouw. Naar verwachting zal de inzet van de Europese Commissie zijn om over dit voorstel uiterlijk in mei 2019 een politiek akkoord te bereiken.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten