

Vergaderjaar 2002–2003

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 februari 2003

In mijn brief van 4 oktober 2002 (kamerstuk 28 625, nr. 1) heb ik u geïnformeerd over het regeringsstandpunt ten aanzien van de hervormingen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in het kader van de Mid-term review (MTR). Zoals u in deze brief heeft kunnen lezen is het kabinet van mening dat hervormingen van het landbouwbeleid noodzakelijk zijn. Onlangs heeft Commissaris Fischler zijn definitieve, meer uitgewerkte voorstellen gepresenteerd waarin een marktgerichte en meer duurzame landbouw dichterbij komt. Met deze brief wil ik u op de hoogte brengen van deze voorstellen en wijzen op de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Commissiemededeling van afgelopen zomer. Daarna geef ik op hoofdlijnen het Nederlandse standpunt ten aanzien van deze hervorming weer, hetgeen in grote lijnen overeenkomt met hetgeen ik uiteenzette in eerder genoemde brief.

Financiële kader

In de definitieve hervormingsvoorstellen heeft Commissaris Fischler de afspraken die tijdens de Top van Brussel (24/25 oktober 2002) zijn gemaakt in het kader van de uitbreiding als uitgangspunt genomen. Tijdens deze Europese Raad (ER) is afgesproken dat de inkomenssteun in de tien nieuwe lidstaten gefaseerd zal worden ingevoerd. Tevens is een plafond voor de prijs- of inkomensgerelateerde landbouwuitgaven (categorie IA) overeengekomen voor de periode 2007–2013. Dit plafond is gebaseerd op het plafond dat geldt in categorie 1A voor de huidige 15 lidstaten en de tien nieuwe lidstaten in 2006, zoals dat in 1999 in Berlijn is vastgesteld (42,8 miljard euro voor de EU-15 en 2,5 miljard euro voor de 10 nieuwe lidstaten). Op deze wijze is voor deze categorie een plafond afgesproken voor de EU-25 van 45,3 miljard euro in 2006.

Op aandringen van Nederland is overeengekomen dat dit plafond in de periode 2007–2013 jaarlijks slechts met 1 procent zal worden aangepast voor inflatie tot 48,5 miljard euro in 2013 (lopende prijzen). Met de

gemaakte afspraken is het uitgavenkader voor een groot deel van het GLB op beheerste wijze voor de komende jaren bepaald.

Deze plafonnering maakt de geleidelijke afbouw van de directe inkomens- steun via introductie van degressiviteit onvermijdelijk en wel om drie redenen:

- Met de invoering van directe inkomenssteun in de nieuwe lidstaten werd in Berlijn in 1999 geen rekening gehouden. Om het nu afgesproken plafond te respecteren is een geleidelijke vermindering van de directe inkomenssteun in de huidige EU-15 noodzakelijk;
- Verdere hervormingen van het GLB die extra uitgaven met zich meebrengen, zoals de nu voorgestelde hervormingen, maar ook bijvoorbeeld de voorgenomen suikerhervorming, dienen binnen het financiële kader zoals overeengekomen op de ER in Brussel te worden gerealiseerd.
- De verschuiving van middelen uit het markt- en prijsbeleid van de eerste pijler van het GLB naar het plattelandsbeleid van de tweede pijler via de zogenaamde modulatie. Voor dit element heeft de Commissie als gevolg van het overeengekomen plafond minder middelen beschikbaar gesteld dan in de oorspronkelijke voorstellen voor de Mid-term review. Commissaris Fischler heeft aangegeven dat hij in de volgende financiële perspectieven alsnog extra financiële ruimte wil scheppen voor de versterking van het plattelandsbeleid (categorie IB).

Modulatie/degressiviteit

Via een korting op de bestaande en nog te introduceren inkomens- toeslagen (degressiviteit) in de huidige EU worden middelen gegenereerd die worden gebruikt voor versterking van het plattelandsbeleid (modula- tie) en de financiering van verdere hervormingen van het GLB. Voorge- steld wordt bedrijven die meer dan 50 000 euro aan steun ontvangen te korten op hun directe inkomenssteun, oplopend tot 19 procent in 2012. Voor bedrijven die tussen 5000 en 50 000 euro aan steun ontvangen loopt dit op tot 12,5 procent in 2012. Bedrijven die tot 5000 euro aan steun ontvangen zijn vrijgesteld van korting. Door op deze gedifferentieerde wijze de financiering te regelen wil de Commissie iets doen aan het feit dat momenteel een groot deel van de inkomenssteun bij slechts 20 procent van de bedrijven terecht komt. De in de eerdere discussiestukken genoemde maximumgrens van 300 000 euro inkomenssteun is overigens komen te vervallen. Van de vrijgekomen middelen wordt een deel overge- heveld naar het plattelandsbeleid. Het gaat hierbij om jaarlijks 1 procent van het totaal van de inkomens- toeslagen (tot een totaal van 6 procent, oftewel 1,48 miljard euro in 2012). De rest van de korting op de inkomens- toeslagen is bedoeld om de inkomens- toeslagen in de nieuwe lidstaten te financieren en voor verdere hervormingen van het GLB.

De Commissie kondigt aan in de loop van 2003 ook hervormings- voorstellen voor suiker, katoen, olijfolie en tabak en mogelijk ook voor groenten en fruit en wijn te presenteren. Uit de financiële bijlage van de voorstellen blijkt dat bij het bepalen van het benodigde percentage degressiviteit uitsluitend rekening is gehouden met de financiële gevolgen van de introductie van de inkomens- toeslagen in de tien nieuwe kandidaat- lidstaten en met de budgettaire consequenties van de hervormingen zoals die nu worden voorgesteld (o.a. granen, zuivel, rijst). Er is dus nog geen rekening gehouden met de financiële consequenties van de toekomstige toetreding van Bulgarije en Roemenië noch met de overige reeds aange- kondigde hervormingen. Dit betekent dat in de toekomst de genoemde percentages verhoogd moeten worden om ook deze uitgaven onder het afgesproken plafond te financieren.

Ontkoppeling

Het principe van ontkoppeling van de directe inkomenssteun in de uitgewerkte voorstellen is grotendeels ongewijzigd gebleven. De afzonderlijke inkomensvoorzieningen voor o.a. akkerbouwgewassen, rundvlees, schapen en geiten, zuivel, aardappelzetmeel, gedroogde voedergewassen en rijst worden vervangen door een enkele betaling per bedrijf. De ontkoppelde premie betekent feitelijk dat landbouwers in de toekomst een aantal betalingsrechten krijgen. Het aantal en de omvang van deze betalingsrechten wordt gebaseerd op het gemiddeld totaal van de ontvangen directe inkomensvoorzieningen in de referentieperiode 2000 – 2002 en het aantal hectares waarop deze steun betrekking had (inclusief voederareaal als het om de dierpremies gaat). Voor aardappelzetmeel wordt een gedeeltelijke ontkoppeling voorzien. De helft van de steun wordt in de betalingsrechten opgenomen, de andere helft blijft gebonden aan de teelt van zetmeelaardappelen. De betalingsrechten zijn overdraagbaar met of zonder grond. Om een betalingsrecht te verzilveren dient deze echter wel vergezeld te gaan van een hectare landbouwgrond. Met uitzondering van de teelt van vaste gewassen, staat het de landbouwers vrij welk product ze op deze grond willen voortbrengen.

Hervorming marktordeningen

Naast de bovenstaande horizontale insteek, die is gericht op het bereiken van een grotere marktgerichtheid van de Europese Landbouw en het verbeteren van de concurrentiepositie op de wereldmarkt, worden ook een aantal wijzigingen voorgesteld in diverse marktordeningen. De Commissie wil van de interventie feitelijk een vangnet maken om de landbouwers in de EU beter op marktsignalen te laten reageren en hen tegelijkertijd toch te beschermen tegen extreme prijsschommelingen. In het discussiedocument van afgelopen zomer werden voor een aantal sectoren (o.a. granen en rijst) een aantal concrete voorstellen gedaan en presenteerde de Commissie een aantal opties voor verdere hervormingen in de zuivelsector. De voorstellen voor de diverse sectoren zijn nagenoeg ongewijzigd gebleven en het voorstel voor zuivel is nader uitgewerkt. In de nieuwe voorstellen is de Commissie voornemens de zuivelhervorming een jaar te vervroegen en bovendien een stap verder te gaan dan eerder in Agenda 2000 was overeengekomen. Concreet worden nu de volgende maatregelen voorgesteld:

- Wat zuivel betreft wordt nu in plaats van een algemene verlaging van de interventieprijs van 15 procent in drie jaar, een verdere verlaging voorgesteld over een periode van vijf jaar waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen boter en melkpoeder;
- De interventieprijs voor boter wordt in vijf stappen met in totaal 35 procent verlaagd en de interventieprijs van mager melkpoeder in vijf jaar tijd met 17,4 procent;
- De quotumverruiming voor zuivel wordt nu voorgesteld op 3,5 procent in plaats van 1,5 procent en het quotum blijft gehandhaafd tot 2014;
- De interventieprijs voor granen wordt met 5% verlaagd en de maandelijkse verhogingen (staffels) van die prijs en de interventieprijs voor rogge worden afgeschaft. Verder wordt de specifieke toeslag voor durumtarwe verlaagd en een kwaliteitspremie voor dit product ingevoerd;
- Voor rijst wordt de interventieprijs verlaagd (– 50%) tot wereldmarktniveau met compensatie voor de boeren in de vorm van rechtstreekse steun op basis van een gegarandeerd maximumareaal. Tevens wordt een regeling voor particuliere opslag ingesteld ter vervanging van de openbare interventie.
- In de sectoren gedroogde voedergewassen, eiwithoudende gewassen en noten wordt de wijze waarop steun wordt uitbetaald, aangepast;

- Roulerende braak wordt vervangen door een verplichte langdurige (10 jaar) braak. Naast aanbodbeheersing ziet de Commissie braak ook als een milieumaatregel;

Naar een duurzamere landbouw

De hervormingsvoorstellen hebben onder andere tot doel de duurzame ontwikkeling van de landbouw te stimuleren. Behalve het verbeteren van de concurrentiekracht en de marktgerichtheid van de landbouwsector, betekent dit ook dat negatieve effecten op milieu en natuur verder dienen te worden teruggedrongen. Voorgesteld wordt dat een landbouwer wordt gekort op de al degressieve inkomenssteun, indien hij niet voldoet aan de essentie van een veertigtal Europese richtlijnen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, gewasbescherming en diergezondheid en arbeidsveiligheid. Bovendien dient de grond in goede landbouwconditie te worden gehouden en dient blijvend grasland in stand te blijven. Als laatste voorwaarde voor het verkrijgen van de volledige inkomenssteun wordt gesteld dat landbouwbedrijven die meer dan 15 000 euro inkomenssteun ontvangen of een omzet hebben van meer dan 100 000 euro, binnen vijf jaar een bedrijfsadvies moeten vragen over het al dan niet op juiste wijze naleven van de genoemde richtlijnen en goede landbouwpraktijken. Deze zogenaamde cross-compliance wordt verplicht in de hele EU.

Daarnaast stelt de Commissie nog een aantal andere maatregelen voor die lidstaten facultatief in het kader van de tweede pijler kunnen opnemen. In de eerste plaats wil de Commissie landbouwers stimuleren om deel te nemen aan systemen die de kwaliteit van het productieproces verbeteren en de kwaliteit van de voortgebrachte landbouwproducten garanderen aan de consument. Bij deelname aan een dergelijk systeem wordt een ondersteuning voorgesteld van maximaal 1500 euro per jaar voor maximaal vijf jaar. Daarnaast wordt ondersteuning voorgesteld om consumenten te informeren over dergelijke systemen en voor de promotie van producten die daaronder zijn voortgebracht. Maximaal 70 procent van de projectkosten mogen publiek gefinancierd worden.

In de tweede plaats wil de Commissie landbouwers ondersteunen bij het voldoen aan nieuwe Europese normen op het gebied van milieu, gewasbescherming, voedselveiligheid, diergezondheid, dierenwelzijn en arbeidsveiligheid. Voorgesteld wordt hiervoor een degressieve ondersteuning te geven van maximaal vijf jaar met een maximum van 10 000 euro per bedrijf per jaar. Ook wordt het mogelijk een tegemoetkoming te geven in maximaal 80 procent van de kosten van een eerste bedrijfsadvies (max. 1500 euro per bedrijf). Voor dierenwelzijn wordt de mogelijkheid geboden ondernemers die het welzijn van hun dieren willen verbeteren, te ondersteunen. Het gaat hierbij om maatregelen die verder gaan dan de gebruikelijke diervriendelijke methoden. Ondersteuning kan gegeven worden op basis van de additionele kosten en gederfde inkomsten met een maximum van 500 euro per GVE (Groot-Vee-Eenheid) per jaar en voor een periode van vijf jaar. Middels de reeds genoemde modulatie (overheveling van middelen) wil Fischler het budget voor plattelandsbeleid (categorie IB) in de periode 2006–2012 met ongeveer een derde, ofwel bijna 1,5 miljard euro, uitbreiden. De Commissie zegt er naar te streven de middelen voor het plattelandsbeleid verder te verhogen bij de toekomstige discussie over de financiële perspectieven.

Standpunt kabinet

Het kabinet is van mening dat de plannen van Commissaris Fischler voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid gedurfd, maar onvermijdelijk zijn. Nederland oordeelt positief over het feit dat de inhoud van de MTR voorstellen grotendeels overeen is gebleven. De Commissie is tegemoetgekomen aan een aantal bezwaren en suggesties voor verbeteringen die tijdens de discussie van het afgelopen jaar naar voren zijn gebracht. Ook een aantal Nederlandse suggesties is meegenomen, met name de vervroeging van de zuivelhervorming en de introductie van degressiviteit. De voorstellen markeren een nieuwe stap op de weg van een fundamentele hervorming van het GLB en bieden perspectief voor een meer marktgericht en duurzamer landbouwbeleid. De voorstellen dragen hiermee bij aan het verwezenlijken van de Nederlandse ambitie dat marktwerking in het landbouwbeleid versterkt moet worden en het proces van vermindering van de steun en bescherming van de landbouw met kracht moet worden voortgezet.

Financieel kader

De afspraken die zijn gemaakt in het kader van de toetredingsonderhandelingen met de nieuwe lidstaten hebben er voor gezorgd dat de uitbreiding van de Unie met tien nieuwe lidstaten inpasbaar is binnen de bestaande financiële kaders van de Unie. Tijdens de ER van Brussel (oktober 2002) is een houdbaar financieel kader afgesproken dat een reële daling van de landbouwuitgaven in categorie IA (GLB, uitgezonderd plattelandsbeleid) met zich mee brengt voor de periode 2007–2013: de uitgaven groeien met maximaal 1 procent, ongeacht de feitelijke inflatie. Hiermee wordt een logisch vervolg gegeven aan de onderhandelingen in het kader van Agenda 2000 die – mede op aandringen van Nederland – leidden tot een reële stabilisatie van de uitgaven (daarvoor groeiden de landbouwuitgaven mee met de economische groei via het zogenaamde landbouwrichtsnoer). Een belangrijk gevolg van het afgesproken plafond is de introductie van degressiviteit van de inkomensvoetstukken in de EU.

Uit de voorstellen blijkt dat de financiering van de introductie van de inkomensvoetstukken in de tien nieuwe lidstaten en de voorgestelde zuivelhervorming alleen gefinancierd kunnen worden door de reeds bestaande inkomensvoetstukken te verlagen. De voorstellen van Commissaris Fischler bewerkstelligen hiermee een substantiële daling van de inkomensondersteuning voor de individuele ondernemer. Bedrijven die meer dan 50 000 euro aan inkomensvoetstukken ontvangen, krijgen in 2012 namelijk 19 procent minder inkomensvoetstuk dan in 2006. Bedrijven die tussen 5000 en 50 000 euro steun ontvangen zien in dezelfde periode een korting van de inkomensvoetstukken tegemoet van 12,5 procent. Wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat deze voetstukken niet worden gecorrigeerd voor inflatie (waarvan kan worden aangenomen dat die circa 2 procent bedraagt) betekent dit dat deze bedrijven in reële termen circa eenderde respectievelijk een kwart minder inkomensondersteuning tegemoet zien. De bedrijven die minder dan 5000 euro aan inkomensvoetstukken ontvangen worden weliswaar niet gekort, maar ontvangen als gevolg van de genoemde inflatie in 2012 in reële termen ongeveer een tiende minder inkomensondersteuning dan in 2006.

Hierbij dient bedacht te worden dat hervormingen van de sectoren suiker, katoen, olijfolie, tabak en mogelijk ook groenten en fruit die in de loop van 2003 op de agenda staan, een verdere afbouw van de inkomenssteun noodzakelijk kunnen maken. Hetzelfde geldt voor de toetreding van Bulgarije en Roemenië die in 2007 is voorzien. De Nederlandse regering staat op het standpunt dat de financiële consequenties van deze ontwikkelingen ook onder het in Brussel afgesproken plafond dienen te worden opge-

vangen. Tevens dient er voldoende marge te worden aangehouden voor onvoorziene uitgaven (bijvoorbeeld een dierziekte uitbraak).

Wat betreft de financiering van de tweede pijler (plattelandsontwikkeling) ben ik van mening dat deze gevonden moet worden via overheveling van middelen uit de eerste pijler, waarbij rekening gehouden dient te worden met de bijbehorende nationale cofinanciering. Het kabinet is geen voorstander van het verhogen van het budget voor plattelandsontwikkeling anders dan door een afroaming van de inkomenssteun in de eerste pijler. Op deze wijze wordt voorkomen dat de totale uitgaven voor het landbouwbeleid in de EU alsnog toenemen. In het kader van de modulatie is het kabinet van mening dat de afgeroomde middelen uit de eerste pijler niet opnieuw herverdeeld zouden moeten worden tussen de lidstaten, zoals de Commissie nu voorstelt. Deze middelen zouden moeten worden herbested in dezelfde lidstaat als waar ze worden afgeroomd. Op deze wijze blijven de middelen die via de eerste pijler worden afgeroomd op het inkomen van een bepaalde groep producenten, in dezelfde regio beschikbaar via de tweede pijler. Als aan deze voorwaarde wordt voldaan, staat het kabinet in principe open voor een grotere overheveling van de middelen van de eerste naar de tweede pijler dan jaarlijks 1 procent zoals nu is voorzien. Overigens dient een dergelijke overheveling hervormingen in de eerste pijler niet te belemmeren.

Internationaal kader – WTO

Het aanpassen van de ondersteuning via het markt- en prijsbeleid dient tevens te worden gezien in het kader van de onderhandelingen in de WTO. De WTO legt duidelijke spelregels op aan het landbouwbeleid van de aangesloten landen, om de handelsverstoringen van dit beleid zoveel mogelijk te beperken, bijvoorbeeld in de vorm van exportsteun die een prijsdrukkend effect heeft op de wereldmarkt. Aanpassing van het beleid is bovendien nodig aangezien ontwikkelingslanden toegang vragen tot onze markt. Het kabinet is van mening dat landbouwers in ontwikkelingslanden zo weinig mogelijk nadeel moeten ondervinden van de landbouwsubsidies in de EU en in staat moeten worden gesteld zelf ook naar de Europese Unie exportmogelijkheden te creëren. Vergroting van handelskansen leidt echter niet automatisch tot benutting van die mogelijkheden en daarmee tot integratie in de wereldeconomie. De nationale beleidsomgeving in ontwikkelingslanden is vaak onvoldoende om een snelle aanbodsreactie mogelijk te maken door gebrek aan marktwerking, infrastructuur, transport, krediet etc. Mede om die reden krijgt het versterken van die beleidsomgeving en de agrarische sector in ontwikkelingslanden een duidelijke plaats in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

Zie hiervoor ook de notitie beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking – Landbouw die ik met de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking op 2 december 2002 de Kamer heb aangeboden.

Onlangs heeft de Commissie haar voorstellen voor de landbouwonderhandelingen in de WTO wat betreft verdere afbouw van invoertarieven, exportrestituties en interne steun bekendgemaakt. Dit onderhandelingsbod is nog grotendeels gebaseerd op het huidige landbouwbeleid. Als de voorgestelde hervormingen doorgang vinden, zal het GLB minder handelsverstoringen zijn en minder onder druk liggen in de WTO, uitgaande van de huidige WTO-regels. Dit geeft de EU de ruimte om de Europese offensieve belangen te behartigen. De Nederlandse én Europese landbouwsector hebben een direct belang bij het vergroten van de exportmogelijkheden die het gevolg zijn van de verdere liberalisering van het handelsverkeer. Het via het beleid tegemoet komen aan de maat-

schappelijke zorgen omtrent de bescherming van het milieu, traditionele landschappen en biodiversiteit, plattelandontwikkeling en dierenwelzijn moet in de WTO-regels verhelderd worden. Maatregelen die steun voor de verwezenlijking van milieubescherming en dierenwelzijn behelzen zouden onder de regels van het WTO landbouwakkoord acceptabel moeten zijn, op voorwaarde dat de maatregelen gericht en transparant worden toegepast en zodanig dat het handelsverkeer niet of slechts minimaal wordt verstoord.

Ontkoppeling

Vanuit deze internationale context ondersteunt het kabinet de voorstellen tot ontkoppeling van de directe inkomenssteun. Toch plaatst het kabinet enkele kanttekeningen. Het is nog niet precies duidelijk wat voor effecten de ontkoppeling zal hebben op de teelt van zogenaamde vrije producten (producten die niet of slechts zeer beperkt worden ondersteund, bijvoorbeeld groenten en consumptieaardappelen). Indien een deel van de graantelers bijvoorbeeld overstapt op de groenteteelt of de teelt van consumptieaardappelen kan dat gevolgen hebben voor de prijsvorming in deze sectoren. Hoewel verschillende onderzoeken op basis van de oorspronkelijke voorstellen aangeven dat deze effecten mee zouden kunnen vallen, wil ik deze zaak op basis van de nieuwe voorstellen nog nader onderzoeken. Indien de ontkoppeling tot onoverkomelijke problemen leidt voor bepaalde sectoren, dan dient hiervoor een acceptabele oplossing te worden gevonden (bijvoorbeeld aardappelzetmeel). Ook zou als gevolg van een omschakeling naar andere teelten (bijvoorbeeld meer groente, consumptieaardappelen en bloembollen) een grotere milieubelasting kunnen optreden. Meer inzicht in een dergelijk neveneffect is gewenst. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringsaspecten; ontkoppeling mag in de ogen van het kabinet niet leiden tot een verhoging van de administratieve lastendruk voor overheid en ondernemers. Verder moet nog worden zeker gesteld dat de ontkoppelde steun in de WTO als niet handelsverstarend zal worden gezien.

Cross-compliance

Zoals aangegeven, dient een hedendaags landbouwbeleid ook tegemoet te komen aan de eisen die de moderne samenleving stelt aan de wijze waarop de landbouwproductie tot stand komt.

Het kabinet ondersteunt vanuit die filosofie het principe dat een ondernemer die de geldende Europese regelgeving op het gebied van milieu en natuur, voedselveiligheid, gewasbescherming, dieiergezondheid, dierenwelzijn en arbeidsomstandigheden niet voldoende naleeft, met gevolgen wordt geconfronteerd wat betreft de inkomenssteun waar hij/zij thans zonder deze voorwaarden recht op heeft. De introductie van deze «cross-compliance» dient echter wel op een wijze te geschieden die uitvoerbaar is en zou niet mogen leiden tot een onevenredige administratieve lastendruk (voor overheid en ondernemer). Wat dit laatste betreft is een nadere analyse van de voorstellen nodig. Het kabinet vindt in dit kader een verplicht bedrijfsadvies voor bedrijven die meer dan 15 000 euro aan inkomenssteun ontvangen of een omzet hebben van meer dan 100 000 euro wat ver gaan. Een dergelijk initiatief zou – zeker in eerste instantie – beter op vrijwillige basis kunnen worden geïntroduceerd. Dit zijn belangrijke elementen in de beoordeling van het kabinet.

Aanpassingen marktordeningen

De voorgestelde aanpassingen in enkele belangrijke sectoren verbeteren de marktgerichtheid van de Europese landbouw en zijn van belang voor

ontwikkelingslanden en het nakomen van WTO-verplichtingen. Ten aanzien van het verder vergroten van de toegang tot de Europese interne markt en het reduceren van de interne steun en exportrestituties is het van belang dat de hervorming van gemeenschappelijke marktordeningen waarover op dit moment nog niet gesproken wordt, zo spoedig mogelijk wordt vormgegeven volgens de principes die nu zijn voorgesteld. Het is positief dat de Commissie aankondigt in haar voorstellen nog in 2003 te komen met hervormingen van de sectoren suiker, katoen, olijfolie, tabak en mogelijk ook groenten en fruit en wijn. Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen dit tijdsschema te handhaven. Het kabinet pleit met name voor het verder afbouwen van de nog bestaande prijssteun, waarbij ook de prijssteun die via de verwerkende industrie wordt gegeven dient te worden meegenomen.

Het kabinet is van mening dat correcties op het marktsysteem zoveel mogelijk beperkt moeten worden tot uitzonderingsgevallen en geen regel moeten zijn. In dit licht worden de voorstellen van de Commissie om het interventiesysteem terug te brengen tot een vangnet ondersteund. Ook is het gebruik van exportrestituties op langere termijn geen goede basis voor de export. In dat verband worden de voorgestelde prijsverlagingen ten algemene gesteund.

Wel vraagt het Kabinet zich af of het voorstel van de Commissie om de interventieprijs voor granen met 5 procent te verlagen, gekoppeld aan een compensatie van 50%, op dit moment zinvol is. De laatste jaren is het EU-prijsniveau voor granen reeds gelijk aan dat op de wereldmarkt en zijn exportrestituties in veel gevallen niet nodig geweest. Bovendien zijn de budgettaire consequenties door de voorgestelde mate van compensatie omvangrijk en is er een nuttiger besteding van de schaarse middelen denkbaar, bijvoorbeeld om aanpassingen van het suikerbeleid te financieren. Dit beleid staat internationaal onder veel grotere druk dan het huidige graanbeleid, vooral door het gebruik van exportsteun.

Verder is het maar zeer de vraag of het gezien de huidige prijzen nog noodzakelijk is het aanbod te beheersen via het instrument van verplichte, niet roterende braak van 10 procent. Dit betekent dat bedrijven hun areaal met tien procent moeten verkleinen en dat brengt de nodige consequenties met zich mee voor de kleinschalige Nederlandse landbouw. Vanwege het niet roulerende karakter van deze braakverplichting, betekent dit bijvoorbeeld ook dat het areaal vrije producten daardoor wordt beperkt als gevolg van de vruchtwisseling. Dit zou een zekere intensivering van de productie met zich mee kunnen brengen wat strijdig lijkt met de opvatting van de Commissie dat braaklegging ook noodzakelijk is om redenen van milieubescherming. Het kabinet zal de Commissie vragen naar de daaraan ten grondslag liggende argumentatie.

De voorgestelde oplossingen voor rogge zijn in de ogen van het Kabinet voldoende om problemen in die sector op te lossen. De voorgestelde maatregelen voor rijst zullen eveneens de overschottenproblematiek in die sector grotendeels doen verdwijnen.

De Nederlandse regering steunt de voorstellen van Fischler wat betreft de vervroegde en ambitieuzere hervorming van de zuivelsector dan hetgeen in Agenda 2000 was overeengekomen. De huidige voorstellen komen tegemoet aan de Nederlandse wensen, namelijk een vervroeging en een verdieping ten opzichte van de eerdere plannen. Hierbij dient wel bedacht te worden dat de inkomenseffecten aanzienlijk zullen zijn. Melkveehouders worden immers voor de verlaging van de interventieprijs slechts voor de helft gecompenseerd via de inkomenstoelage die in het nieuwe ontkoppelde systeem wordt ingevoerd. Deze toeslag wordt bovendien weer gekort als gevolg van de te introduceren modulatie en degressiviteit onder het in Brussel afgesproken plafond. De effecten die dit heeft op het inkomen en de financiële positie van de bedrijven worden nog nader

bestudeerd. De sector dient zich op een redelijke wijze aan de veranderingen aan te kunnen passen.

Daarnaast heeft het kabinet twijfels bij de voorgestelde quotumverruiming van in totaal 3,5 procent. Een quotumverruiming zou moeten worden gebaseerd op de groei van de consumptie in de EU. Voorkomen moet worden dat er als gevolg van een te ruime quotumverhoging een overschot in de EU blijft bestaan. Een overschot roept immers het risico op van het gebruik van handelsversturende exportrestituties, terwijl we juist de interne prijzen verlagen om het gebruik daarvan terug te dringen. Ook kan een verruiming van het quotum in Nederland problemen geven ten aanzien van het handhaven van de nitraatrichtlijn, zeker zolang het Nederlandse mestbeleid nog niet geheel definitief is uitgekristalliseerd.

Ten algemene stelt het kabinet zich op het standpunt dat de hervormingen geen disproportionele effecten in Nederland mogen hebben in vergelijking met de effecten daarvan in andere lidstaten. Dit lijkt bijvoorbeeld het geval voor de aardappelzetmeelsector, waar door de afschaffing van de minimumprijs de relatie met het graanbeleid verbroken wordt. Ook denk ik dat een gedeeltelijke ontkoppeling voor deze sector geleidelijker zou moeten worden ingevoerd dan in de huidige voorstellen. De voorgestelde maatregelen kunnen een groot gevolg hebben voor de betrokken regio. Om de effecten van de voorstellen voor de agrarische sector, alsmede de neveneffecten voor het milieu in Nederland in kaart te brengen heb ik het Landbouweconomisch Instituut (LEI) gevraagd een evaluatie van de te verwachten effecten te maken. De resultaten daarvan zal ik de Kamer toezenden.

Daarnaast is het kabinet van mening dat het vastleggen van het beleid tot 2012 wel een lange periode betreft. Het zou verstandig zijn halverwege deze periode opnieuw een evaluatie van het dan geldende beleid af te spreken.

Naar een duurzame landbouw

De publieke aspecten van landbouwproductie verklaren de nog steeds bestaande intensieve overheidsbemoeienis met de landbouw. Deze overheidsbemoeienis zal meer toegespitst moeten worden op deze specifieke publieke aspecten en het kabinet is dan ook een voorstander van een sterkere integratie van de nu veelal nog afzonderlijk bekeken pijlers markt- en prijsbeleid, plattelandsbeleid, milieubeleid en voedselveiligheidsbeleid. Bovendien lijkt een versterking van het plattelandsbeleid -de tweede pijler van het GLB- een noodzakelijke voorwaarde om de door Nederland gewenste marktgerichte hervormingen te realiseren.

Vanuit deze optiek ondersteunt het Kabinet een versterking van het plattelandsbeleid waarbij deze integratie plaatsvindt. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de voorstellen van de Commissie om de maatschappelijke aspecten van de landbouwproductie steviger te verankeren in het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze koers sluit aan op de opvattingen van het kabinet over de transitie naar een duurzame landbouw in economisch, ecologisch en sociaal opzicht. Behalve het verankeren van deze waarden in de eerste pijler van het GLB, dient het plattelandsbeleid in een overgangperiode ondersteuning te geven aan het transitieproces in de landbouw, gelet op de toenemende maatschappelijke eisen die aan de landbouw worden gesteld.

Het beleid in de tweede pijler zou zich mijns inziens dan moeten concentreren op enerzijds het versterken van de concurrentiekracht van de landbouwsector en anderzijds op de bredere maatschappelijke acceptatie van de landbouwproductie. In het bijzonder moeten de publieke functies

van de sector worden beloond. Een versterking van de sector is nodig met het oog op de toename van de concurrentie op de landbouwmarkten als gevolg van het geleidelijke liberaliseringproces. Dat proces wordt door Nederland ook krachtig ondersteund, mits het te verenigen is met duurzame ontwikkeling zoals dat onder meer op de Top van Johannesburg van 2002 opnieuw tot centraal richtpunt van internationale ontwikkelingen is gemaakt.

Het kabinet is van mening dat maatregelen om landbouwers te stimuleren tot het deelnemen aan kwaliteitssystemen en te ondersteunen bij het voldoen aan normen vrijwillig dienen te zijn voor de lidstaten. Het facultatieve karakter geeft meer flexibiliteit om op nationale en lokale situaties in te kunnen spelen. Nadere bestudering en verduidelijking van de voorstellen moeten uitwijzen of dit ook daadwerkelijk zo is.

Naar mijn mening zijn er verschillende aangrijpingspunten in de voorstellen van de Commissie om deze beleidslijnen in de Nederlandse praktijk te brengen. Het concreet mogelijk maken van innovaties en milieu- en diervriendelijke toepassingen in bedrijfs- en beheerssystemen is er één van. Maar ook het beter en breder toepassen van bestaande kennis is een belangrijke doelstelling.

Het opzetten en op gang brengen van een goed en zo mogelijk structureel kennissysteem voor de gehele primaire sector zou hierbij een belangrijke rol kunnen spelen. Een dergelijk programma – uit te voeren in het kader van de tweede pijler van het GLB – moet er op gericht zijn om de vele bestaande kennis en ervaring rond duurzame én concurrerende productie breed in de bedrijfstak te implementeren. De opzet, uitvoering en financiering hiervan zie ik als gezamenlijke verantwoordelijkheid voor alle belanghebbende partijen, waarbij de overheid het voortouw neemt.

Het huidige Europese plattelandsbeleid houdt te weinig rekening met de verschillende omstandigheden in de lidstaten. Het accent van plattelandsbeleid in de Nederlandse situatie ligt op de instandhouding van de kwaliteit van het landelijk gebied in een stedelijke omgeving. Beloning van producenten kan aan de orde zijn als zij een actieve rol spelen in het beheer van onder andere natuur- en landschapswaarden en hiervoor niet via het marktmechanisme een beloning kan worden gevonden. De landbouwsector is immers de belangrijkste gebruiker van het landelijk gebied en staat in die rol voor grote veranderingen. Het kabinet is van mening dat de rol van met name de grondgebonden landbouw, maar ook die van andere actoren op het platteland als beheerder van het landelijk gebied moet worden versterkt.

Zoals ik u reeds in mijn brief van 4 oktober 2002 heb gemeld is dat wezenlijk anders dan in de meeste lidstaten waar het voornamelijk is gericht op het tegengaan van ontvolking en (infrastructurele) achterstanden. Ik betreur het dan ook dat de Commissie nog geen concrete voorstellen heeft gedaan tot een vereenvoudiging en flexibilisering van het bestaande instrumentarium in de tweede pijler. Ik zal me hiervoor inzetten in de discussie rondom de evaluatie van het Europese plattelandsbeleid die in de loop van 2003 gestalte zal krijgen. Hierbij zal ook gestreefd moeten worden naar een betere afstemming met het structuur- en cohesiebeleid van de EU.

Nederland is voorstander van het in stand houden van nationale co-financiering zodat de uitvoering van het plattelandsbeleid nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van de lidstaat zelf is. Ten aanzien van de langere termijn stelt Nederland zich op het standpunt dat voor plattelandsbeleid meer ruimte op nationaal niveau moet worden gezocht.

Tot slot wil ik opmerken dat de voorstellen in Europese context gezien moeten worden. Een eerste discussie in de Raad heeft uitgewezen dat een groot aantal lidstaten uitermate kritisch is en de voorstellen veel te ver vindt gaan. Voor aanneming in de Raad is een meerderheid van tweederde van de stemmen nodig. Ik ben van mening dat het voor Nederland uitermate belangrijk is dat de voorstellen aangenomen worden en de voorgestelde hervormingen in gang gezet kunnen worden. Dat is nodig vanwege de hiervoor uiteengezette redenen, maar ook vanwege het feit dat hervorming van het beleid ongetwijfeld gecompliceerder zal worden als er met 25 lidstaten over onderhandeld dient te worden. Nederland wil dan ook constructief meewerken aan besluitvorming binnen de kaders van het hierboven geschetste Kabinetsstandpunt, waarbij het uitgangspunt is dat zoveel mogelijk van de voorstellen overeind blijft en aandacht is voor specifieke problemen in ons land.

Samengevat, het kabinet ziet de voorstellen als een belangrijke stap op de weg van een fundamentele hervorming van het GLB waarin de ondersteuning van de landbouwsector geleidelijk wordt verminderd. Een stap die dankzij het in Brussel afgesproken plafond vervolgstappen zal krijgen op het moment dat verdere hervormingen of uitbreiding van de Unie aan de orde is. Positief in dit kader zijn ook de aangekondigde hervormingen voor een aantal andere sectoren in 2003, waardoor het proces van aanpassing van het beleid gaande blijft. Een stap die van groot belang is in het licht van de WTO onderhandelingen, maar ook met het oog op het transitieproces waarin de landbouw zich bevindt.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
C. P. Veerman