

Vergaderjaar 2002–2003

**28 625**

## **Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2002

In de brief van 26 september jl. van de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verzoekt de commissie mij dringend haar een Kabinetsstandpunt te doen toekomen over de Mid-Term Review (MTR) van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Dit mede omdat in de passage daarover in de notitie «Verantwoord Uitbreiden» (kamerstuk 28 604, nr. 2) slechts kort op dit onderwerp wordt ingegaan. In deze brief wil ik daar nader op ingaan. Eerst wil ik de voorstellen toelichten en vervolgens geef ik u het voorlopige Nederlandse standpunt daarover. Hierbij wil ik opmerken dat het nog niet mogelijk is een definitief standpunt in te nemen omdat er nog geen uitgewerkte voorstellen van de Commissie beschikbaar zijn en de discussie zich beperkt tot de hoofdlijnen.

#### **Inhoud voorstellen MTR**

De voorstellen van de Commissie beogen een drietal doelstellingen die ik achtereenvolgens zal toelichten.

#### *Het versterken van de concurrentiepositie van de EU- landbouw*

De Commissie stelt voor van de interventie een echt vangnet te maken en zo de boeren in de EU in staat te stellen om op marktsignalen te reageren en hen tegelijk toch te beschermen tegen extreme prijsschommelingen. Daartoe worden onder meer de volgende marktmaatregelen voorgesteld:

- De interventieprijs voor granen wordt overeenkomstig Agenda 2000 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. 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;
  - Voor rundvlees wordt een vereenvoudiging van het premiestelsel voorgesteld om te bereiken dat de producenten beter rekening zullen houden met de wensen van de consument wat betreft kwaliteit en veiligheid;
  - Voor de discussie ten behoeve van de toekomstige steunverlening in de zuivelsector doet de Commissie een voorstel voor een viertal opties, zonder daarbij een voorkeur uit te spreken. Deze opties zijn: I) het ongewijzigd handhaven van het Agenda 2000-besluit. II) Een herhaling van hetgeen in Agenda 2000 is afgesproken: verdere verhoging van de quota en een verlaging van de interventieprijzen voor boter en magere melkpoeder. III) invoering van een 2-quotasysteem: omzetting van de EU-quota in een intern «A»-quota. Voor de uitvoer komen onbeperkte «C»-quota (zoals dat ook bij suiker bestaat). IV) Afschaffing van de melkquotering in 2008.

#### *Het bevorderen van een marktgerichte en duurzame landbouw*

Eén van de doelstellingen van het proces om het GLB te hervormen is een verschuiving van de ondersteuning van de landbouwsector van het product naar de producent. Dat heeft zich sinds 1992 geuit in een verschuiving van prijssteun naar een systeem van inkomenssteun. In het strategisch document van de Commissie wordt voorgesteld om de directe steunverlening aan boeren te ontkoppelen van de productie en hen voortaan uit te betalen op bedrijfsniveau. Het systeem wordt op deze manier ingrijpend vereenvoudigd. In de huidige situatie ontvangen boeren inkomenssteun uit diverse regelingen afhankelijk van het type bedrijf. In het voorstel wordt dat een enkel bedrag, gebaseerd op historische referenties. De uitbetaling ervan wordt afhankelijk van milieu-, dierenwelzijns- en voedselveiligheidseisen («*cross-compliance*»). De nog bestaande prijssteun daalt verder. Boerenbedrijven krijgen zo meer vrijheid hun productie te veranderen, wat de marktwerking in de landbouw ten goede komt. Bovendien wordt hiermee een bijdrage geleverd aan de transitie naar een duurzame landbouw.

#### *Het versterken van de plattelandsontwikkeling*

De Commissie streeft naar uitbreiding van de doelstellingen voor het plattelandsbeleid. De Commissie wil het GLB meer richten op de bredere maatschappelijke dimensies van landbouwproductie. Daarmee denkt men ook de maatschappelijke acceptatie van het beleid te vergroten. Op dit moment zijn er al doelstellingen voor milieu, vervroegde uittreding en bosbouw, en is er een steunregeling voor de landbouw in probleemgebieden. Extra doelstellingen van het plattelandsbeleid worden:

- bevordering van de voedselkwaliteit;
- bevordering aan het voldoen aan milieu-, voedselveiligheids- en dierenwelzijnseisen door boeren.

Om dit doel te bereiken stelt de Commissie voor middelen van de eerste pijler van het GLB over te hevelen naar de tweede pijler via een systeem van verplichte dynamische modulatie (differentiatie). Voorgesteld wordt alle directe inkomenssteun (vanaf 5 000 euro) jaarlijks met 3% te verlagen, waarbij de verlaging uiteindelijk 20% bedraagt. Steun boven de 300 000 euro wordt geheel afgeroomd. Voor het plattelandsbeleid geldt de eis dat EU-middelen vergezeld moeten gaan van co-financiering door de lidstaat zelf, hoewel de Commissie stelt dat het streven is dat dit in beginsel niet

zal leiden tot hogere uitgaven voor de Lidstaten. Daarbij zij wel opgemerkt dat in tegenstelling tot het marktbeleid de uitgaven voor plattelandsbeleid in reële termen zijn vastgelegd.

Verder beoogt de Commissie de regels te vereenvoudigen en de administratieve lasten voor uitvoerende instanties en producenten te verminderen.

De bovengenoemde aanpassingen van de beleidsmaatregelen van het GLB leiden volgens de Commissie tot meer flexibiliteit bij productiebeslissingen en tot een vereenvoudiging van de wijze waarop steun wordt verleend. Bovendien garanderen de aanpassingen de boeren stabiele inkomens, vergemakkelijken zij het uitbreidingsproces, maken zij het GLB beter verdedigbaar in de WTO en stimuleren ze de landbouwproductie in een duurzame richting.

### **Voorlopig standpunt Kabinet**

Nederland stelt zich op het standpunt dat de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, of afspraken daarover, gelijktijdig met de uitbreiding van de Europese Unie hun beslag zouden moeten krijgen. Dit mede als gevolg van de financiële implicaties die volledige toepassing van het huidige GLB in de kandidaat-lidstaten met zich mee zou brengen. Een verantwoorde uitbreiding betekent ook dat uiterlijk in Kopenhagen een houdbaar financieel kader wordt overeengekomen dat geen hypotheek legt op de financiële toekomst van de Unie. Parallel daaraan wil Nederland zekerstellen dat Kopenhagen geen eindstation is, maar juist het onomkeerbare politieke beginpunt van betekenisvolle brede hervormingen in de Europese landbouw. Uiteindelijk zal het landbouwbeleid voor alle Europese boeren gelijk en passend moeten zijn. Een houdbaar financieel kader, een verantwoord landbouwbeleid en (op termijn) gelijke behandeling zijn cruciaal voor het publieke draagvlak in huidige en nieuwe lidstaten. Dat is essentieel voor een succesvolle uitbreiding, en daarmee voor Nederland en Europa.

In het Strategisch Akkoord is mede daarom vastgesteld dat landbouwers in de kandidaat-lidstaten geen directe inkomenssteun zouden moeten ontvangen. Als terugvaloptie wordt vermeldt dat Nederland eventueel zou kunnen instemmen met het toekennen van directe inkomenssteun in de kandidaat-lidstaten, als deze tegelijkertijd in de gehele EU worden afgebouwd (*no phasing in without phasing out*).

De afbouw van de inkomenssteun moet worden gecombineerd met de uitbreiding van mogelijkheden om vergoedingen te geven aan boeren die een actieve bijdrage leveren aan natuur- en landschapsbeheer.

Ook los van de uitbreiding staat het Kabinet op het standpunt dat het landbouwbeleid moet worden aangepast, waarbij een geleidelijke vermindering van de directe inkomenssteun (degressiviteit) het meest wenselijke instrument is om vermindering van de ondersteuning aan de landbouwsector te bereiken en tegelijkertijd de Europese uitgaven beheersbaar te houden.

Het Kabinet stelt zich op het standpunt dat de Commissie via haar voorstellen een eerste stap heeft gezet op weg naar hervorming van het GLB op lange termijn. De door de Commissie geboden opening voor hervorming dient echter verder verdiept te worden. Uitgangspunt daarbij is dat het totaal van de EU-landbouwuitgaven, inclusief eventueel toenemende nationale co-financiering, dient te dalen.

Het Kabinet zou graag zien dat de Commissie in de definitieve voorstellen voor de Mid-term review de volgende punten aanscherpt:

### *Toepassen degressiviteit op directe inkomenssteun:*

Het Kabinet wenst dat een helder tijdspad voor het niveau van degressiviteit op de directe inkomenssteun wordt vastgesteld. Hiervoor zou ik willen verwijzen naar de visie van het Kabinet zoals vastgesteld in het Strategisch Akkoord en de nota «Verantwoord Uitbreiden».

Het Kabinet is van mening dat het tempo van de nu voorgestelde afbouw moet worden versneld. Nederland zet hierbij in op een verhoging van het percentage van degressiviteit en het verlagen van de één op één omzetting van inkomenssteun ten behoeve van een tijdelijke intensivering van het plattelandsbeleid, opdat werkelijke besparingen op de totale landbouwuitgaven plaatsvinden. Gezien het Nederlandse standpunt dat marktwerking in het landbouwbeleid versterkt moet worden, is Nederland van mening dat het proces van vermindering van de steun en bescherming van de landbouw met kracht moet worden voortgezet. Hoewel de voorstellen van de Commissie hierover niets zeggen, is Nederland van mening dat naast de nu voorliggende opties co-financiering van de directe inkomenssteun serieus overwogen moet worden. De totale kosten blijven dan weliswaar gelijk, maar er komt slechts een deel van de uitgaven ten laste van de EU-begroting.

### *Vervroegen hervorming marktordeningen:*

Mede met het oog op de uitbreiding en de onderhandelingen in de WTO is het van belang zoveel mogelijk marktordeningen in een vroeg stadium te hervormen. 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 daadwerkelijk vergroten van de toegang tot de Europese Interne Markt en het reduceren van de interne steun en exportsubsidies is een ambitieuzere inzet gewenst. Nederland zal de Commissie vragen een concreet tijdspad aan te geven voor de verdere afbouw van prijssteun en vragen daarbij ook de steun te betrekken die via verwerkingssteun wordt gegeven.

### *Integratie*

Een belangrijke uitdaging in het toekomstige beleid wordt de sterkere integratie van de nu nog veelal afzonderlijk bekeken pijlers markt- en prijsbeleid, plattelandsbeleid en voedselveiligheidsbeleid, dierenwelzijn en milieu. Er is alle reden deze terreinen veel meer vanuit een geïntegreerde visie te benaderen. Het markt- en prijsbeleid richt zich tot nu toe vooral op het direct steunen van het inkomen van de producent. Gezien de maatschappelijke veranderingen die vragen om «andere» landbouwproductie, is het nodig dat het beleid veel meer wordt ingezet om veranderingen te stimuleren. Temeer daar de noodzaak tot verandering niet altijd direct in de vraag van de consument tot uiting komt. Uiteraard blijft het streven dat de consument bereid moet zijn extra te betalen voor producten die als gevolg van nieuwe maatschappelijke eisen duurder zijn geworden. Dit sluit ook aan op de uitkomsten van de World Summit on Sustainable Development.

Op een aantal aspecten uit de voorstellen, zou ik hieronder dieper willen ingaan.

### *Versterken van de concurrentiepositie van de EU-landbouw*

Het kabinet is het eens met de doelstelling dat interventiemechanismen echt een vangnet moeten worden dat slechts in uitzonderlijke gevallen

gebruikt wordt. Ook is het gebruik van export restituties 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%, 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. De voorgestelde oplossingen voor rogge zijn in de ogen van het Kabinet voldoende om de nog resterende problemen in die sector op te lossen. De voorgestelde maatregelen voor rijst zullen eveneens de interventieproblematiek in die sector grotendeels doen verdwijnen. 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 langdurige braak.

Ten aanzien van het zuivelbeleid wenst Nederland een ambitieuzere inzet en is Nederland voorstander van een vervroeging van de hervorming van het zuivelbeleid zoals dat in Agenda 2000 is overeengekomen. Het is weinig zinvol dat de kandidaat-lidstaten straks na toetreding eerst hun prijzen moeten verhogen om ze aan te passen aan die van de EU, om ze vervolgens in een aantal stappen weer te verlagen. Het lijkt daarom verstandig de prijsdaling uiterlijk in 2004 te laten ingaan.

Wat betreft de voorgestelde opties voor de verdere zuivelhervorming gaat de voorkeur van Nederland bij een eerste beoordeling uit naar de tweede optie, dus een verdergaande hervorming conform Agenda 2000. Daarmee worden de EU-prijzen verder aangepast richting wereldmarktprijs en wordt de afhankelijkheid van exportrestituties verder verminderd. Het is de verwachting dat voor de belangrijkste producten dan geen exportsteun meer nodig is. Desalniettemin wil ik de andere opties ook nog eens goed op hun eigen merites beoordelen. Een definitief standpunt hieromtrent zal derhalve nader worden bepaald.

#### *Het bevorderen van een marktgerichte en duurzame landbouw*

Zoals gezegd moet volgens het kabinet versterking van de marktwerking bij de hervorming van het GLB een leidend principe zijn, vandaar de keuze voor degressiviteit van de inkomenssteun. In die lijn ondersteunt het kabinet ook de gedachte achter de ont koppeling van de directe inkomenssteun van de productie. Op deze manier worden landbouwers immers gestimuleerd volledig vanuit marktprikkels te produceren. Bovendien ontstaat er door het invoeren van een verplichte cross-compliance grotere aandacht voor milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Daarbij moet wel aangetekend worden dat de huidige specifieke Nederlandse ervaringen met het systeem van vrijwillige cross compliance niet onverdeeld positief zijn. Overigens betreft het in dit geval alleen bovenwettelijke eisen in tegenstelling tot de voorstellen van de Commissie.

Bovendien leven er nog een groot aantal vragen over hoe het een en ander kan worden gerealiseerd en wat de exacte uitwerking van de voorstellen is. Zo lijkt het de bedoeling de ont koppelde steun bij overdracht toch weer te verbinden aan de grond. Het is nog niet duidelijk wat voor effecten dit heeft op de grondmarkt. Tevens is het de vraag in hoeverre er een concurrentievervalsing tussen landbouwers gaat optreden vanwege het feit dat sommigen in het verleden wel steun ontvingen en anderen niet. Dit terwijl ze in de toekomst wellicht wel dezelfde producten zullen voortbrengen.

Ook is het de vraag of door de ont koppeling er productiever schuivingen zullen optreden.

Zolang de meer gedetailleerde voorstellen van de Commissie niet beschikbaar zijn is het nog niet mogelijk een definitief standpunt in te nemen.

#### *Het versterken van plattelandsontwikkeling*

De publieke aspecten van landbouwproductie verklaren de nog steeds bestaande intensieve overheidsbemoeyenis met de landbouw. Deze overheidsbemoeyenis zal meer toegespitst moeten worden op de 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 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 en in het bijzonder de publieke functies van de sector moeten belonen. Het plattelandsbeleid dient in een overgangperiode ondersteuning te geven aan het transitieproces in de landbouw, gelet op de toenemende maatschappelijke eisen die aan de landbouw worden gesteld. Een versterking van de sector is nodig met het oog op de toename van de concurrentie op de landbouwmarkten als gevolg van het geleidelijke liberaliseringsproces. Dat proces wordt door Nederland ook krachtig ondersteund.

Beloning van producenten kan aan de orde zijn als zij een actieve rol spelen in het beheer van onder andere natuur- en landschapswaarden.

In de huidige voorstellen is het echter nog niet geheel helder hoe de versterking van het plattelandsbeleid vorm krijgt en op welke wijze zaken als voedselveiligheid en dierenwelzijn in het plattelandsbeleid ingebed zullen worden. Het is hierbij in ieder geval van belang dat er rekening wordt gehouden met de verschillende omstandigheden in de lidstaten. In de Nederlandse situatie ligt het accent van plattelandsbeleid op instandhouding van de kwaliteit van het landelijk gebied in een stedelijke omgeving, waarbij de landbouw een belangrijke rol speelt als beheerder van dit gebied. Deze invalshoek verschilt van die in veel andere lidstaten, waar plattelandsbeleid is gericht op het tegengaan van bijvoorbeeld ontvolking en (infrastructurele) onderontwikkeling. Om deze reden dient een balans gevonden te worden zodat de regelgevende Europese kaders voldoende flexibiliteit behouden om op de lokale situaties in te spelen. Ten aanzien van de langere termijn stelt Nederland zich daarom op het standpunt dat voor het plattelandsbeleid meer ruimte voor modaliteiten op nationaal niveau gezocht moet worden. Vanzelfsprekend dient dit in verband met een goed werkende Interne Markt en het waarborgen van gelijke concurrentieverhoudingen te gebeuren, binnen duidelijk omschreven Europese beleidskaders. Nederland is verder voorstander van het in stand houden van nationale cofinanciering, zodat de uitvoering van het plattelandsbeleid nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van de lidstaat zelf is. Een definitief standpunt hieromtrent zal worden bepaald als de voorstellen in detail worden uitgewerkt.

Tot slot. In het algemeen ondersteunt het Kabinet dus de doelstellingen van de voorstellen, maar is het van mening dat er meer besparingen gerealiseerd zouden moeten worden in het GLB met het oog op onder andere de uitbreiding of toekomstige hervormingen. Ook beziet het Kabinet de voorstellen in de internationale context, waarbij met name de onderhandelingen in de WTO en de positie van ontwikkelingslanden van belang zijn. Over de Nederlandse inzet om de synergie tussen ontwikkelingsbeleid en landbouwbeleid te vergroten, zal ik samen met de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking op termijn de Kamer nader informeren.

Zoals gezegd bestaan er nog veel vragen en onduidelijkheden in de voorstellen zoals die nu op tafel liggen. Deze worden waarschijnlijk pas weggenomen als de Commissie de definitieve voorstellen publiceert. Zodra deze bekend zijn zal ik U daarover nader informeren.

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