

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

CY

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 juli 2009

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ heeft in de commissievergadering van 23 juni jl. de Mededelingen *Een vereenvoudigd GLB voor Europa – in het voordeel van iedereen*² (COM(2009) 128) en *Naar doelgerichtere steun voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps* (COM(2009) 161) aan de orde gesteld. Dit heeft de commissie aanleiding gegeven om de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 30 juni 2009 een brief met een aantal vragen te sturen.

De minister heeft op 15 juli 2009 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Warmolt de Boer

¹ Samenstelling:

Schuurman (CU) (voorzitter), Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Swenker (VVD), Terpstra (CDA), Slagter-Roukema (SP), Westerveld (PvdA), Sylvester (PvdA), Putters (PvdA), Doek (CDA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Slager (SP), Benedictus (CDA), Peters (SP), De Boer (CU), Willems (CDA) (vice-voorzitter), Schaap (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), Hermans (VVD), Smaling (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Yildirim (Fractie-Yildirim).

² Zie E090057 en E090062 op www.europapoort.nl.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Den Haag, 30 juni 2009

In de commissievergadering van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Eerste Kamer van 23 juni jl. zijn de Mededelingen *Een vereenvoudigd GLB voor Europa – in het voordeel van iedereen* (COM(2009) 128) en *Naar doelgerichtere steun voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps* (COM(2009) 161) aan de orde geweest. Dit heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen.

De Europese Commissie stelt in de Mededeling *Een vereenvoudigd GLB voor Europa* dat een vereenvoudiging van de EU-regelgeving op het gebied van GLB is bereikt, waardoor in 2012 een lastenvermindering van 25% (sinds 2005) binnen bereik ligt. Maar niet alle ideeën voor vereenvoudiging zijn overgenomen, zo blijkt uit deze Mededeling. De commissie legt u daarom graag de vraag voor op welke wijze Nederland denkt de complexiteit van de regelgeving en de mogelijkheden tot vereenvoudiging ten volle te gaan benutten.

Nederland wenst ná 2013 een geleidelijke overgang naar uitsluitend een ondersteuning van landbouwactiviteiten in de zogenoemde «less favoured areas» (inmiddels aangeduid als «maatschappelijk waardevolle gebieden»). De eerste stappen worden daartoe al in 2010 gezet. Maar het merendeel van de lidstaten (inclusief de twaalf nieuwe lidstaten) blijft vasthouden aan generieke inkomensondersteuning. Dan ontstaat evenwel geen Europees level playing field. Door de directe inkomensondersteuning los te laten, wordt het afdwingen van goede landbouw- en milieucondities («cross compliance») lastiger. Dienaangaande leven bij de commissie de volgende vragen. Hoe verhoudt deze Nederlandse «Alleingang» zich tot een *gemeenschappelijk* landbouwbeleid en wat zijn de gevolgen voor onze concurrentiepositie? In hoeverre kan het Nederlandse beleid (d.w.z. geen inkomensondersteuning voor de landbouw; wél overheveling naar de tweede pijler voor plattelandsontwikkeling) divergeren van het Europese beleid? Bij de implementatie van de Health Check wordt door het kabinet gebruikgemaakt van artikel 68 van de Verordening betreffende regelingen voor rechtstreekse steun. Vormen de goede landbouw- en milieucondities hierbij een randvoorwaarde («cross compliance»)?

Voedselzekerheid was een van de grondvesten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en is vandaag de dag nog steeds een belangrijk doel. Dat gold aanvankelijk alleen voor Europa, maar in toenemende mate is een gidsfunctie voor de wereldwijde voedselproductie voorzien voor de EU. In de zogenoemde *Houtskoolschets* is de Nederlandse inzet ten aanzien van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ná 2013 weergegeven. Nederland koerst op een afbouw van het markt- en prijsbeleid en een verdergaande liberalisering. Daarmee wordt de grip op de voedselproductie losgelaten. De agrarische sector kenmerkt zich onder andere door een grote gevoeligheid van de productie voor de fysieke omgeving. Nederland wil die risico's opvangen door onder andere de introductie van een weersverzekering en vangnet voor fytosanitaire en veterinaire calamiteiten. Hiermee is echter de productie, dat wil zeggen de voedselzekerheid, niet gegarandeerd. Dit geeft de commissie aanleiding tot het stellen van de volgende vragen. Wat is naar uw opvatting de definitie van voedselzekerheid? Hoe verhouden de bovengeschetste fenomenen liberalisering en voedselzekerheid zich tot elkaar en op welke wijze is de voedselzekerheid dan gegarandeerd? Aan welke maatregelen denkt u om te voor-

komen dat cruciale sectoren (zoals de grondgebonden melkveehouderij) uit ons land verdwijnen?

De financiering van het Europees landbouwbeleid is bijna geheel communautair. Bij een deel van de zogenoemde tweede pijler vindt nationale cofinanciering plaats. De regering is van oordeel dat het kader wel communautair moet blijven, maar dat (co)financiering in de toekomst ook nationaal en regionaal kan gebeuren. Die ontwikkeling wordt mogelijk versterkt, omdat het budget voor het GLB in de toekomst mede wordt bepaald door andere beleidsprioriteiten. Om een gelijk speelveld te behouden tussen de lidstaten is een zeer strak Europees kader noodzakelijk. Deelt u de zorg dat hiermee renationalisatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op de loer ligt en dat daarmee de concurrentiepositie van de Nederlandse agrarische sector in het geding is? Kunt u aangeven of en welke stappen worden ondernomen om renationalisatie te voorkomen?

De veiligheid van ons voedsel en de wijze waarop dat wordt geproduceerd vragen om Europese afspraken. In internationaal verband (buiten de EU) is dat lastiger, zoals keer op keer blijkt bij de WTO-onderhandelingen. Kan de regering aangeven op welke wijze zij gaat bewerkstelligen dat deze zogenoemde non-trade concerns worden geïncorporeerd in het Europese beleid en worden gerealiseerd bij de regelgeving omtrent de toelating van producten van buiten het grondgebied van de EU?

De commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Eerste Kamer der Staten-Generaal ziet uw reactie op bovenstaand verzoek met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Prof. dr. ir. E. Schuurman

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2009

In uw brief van 30 juni 2009 stelde u mij een aantal aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) gerelateerde vragen. Hieronder zal ik systematisch op de verschillende onderdelen van uw brief ingaan.

Vereenvoudiging regelgeving

Uw commissie legt mij de vraag voor op welke wijze Nederland denkt de complexiteit van de regelgeving en de mogelijkheden tot vereenvoudiging te gaan benutten in het licht van de voorstellen die de Europese Commissie heeft gedaan in de Mededeling *Een vereenvoudigd GLB voor Europa*. Ik stel vast dat de Mededeling een groot aantal relevante onderwerpen behandelt, die nauw aansluiten bij de inzet van Nederland. Als voorbeelden noem ik hier de door de Commissie gememoreerde noodzaak om de inhoud van regelgeving en beleid met betrekking tot het GLB blijvend kritisch te bezien, de vereenvoudiging van de regels over *cross compliance*, de mogelijke invoering van vaste verandermomenten voor regelgeving, het streven naar vereenvoudiging van taalgebruik in de regelgeving, en versterking van de aandacht voor bevindingen uit de uitvoeringspraktijk. De algemene oriëntatie van de Commissie kan ik dan ook zonder meer ten volle ondersteunen.

Zowel mijn inzet als kabinetsbreed is erop gericht de Commissie concrete voorstellen aan te reiken voor onderdelen van de GLB-regelgeving die voor vereenvoudiging in aanmerking komen. Ook andere lidstaten hebben dergelijke initiatieven ontplooid. Zoals u vaststelt, zijn deze niet alle door de Commissie overgenomen. Mede op mijn initiatief is op 24 april jl, echter in de Landbouwrraad afgesproken dat de Commissie halfjaarlijks met concrete vereenvoudigingsvoorstellen moet komen naar aanleiding van concrete suggesties van (betaalorganen van) lidstaten. Het net aangetreden Zweedse EU-voorzitterschap zal het onderwerp vereenvoudiging vanuit die optiek agenderen voor de Landbouwrraad van november 2009.

Binnen mijn ministerie heb ik een werkgroep ingesteld die zich richt op het opsporen en tot stand brengen van vereenvoudiging in de regelgeving op het gebied van het GLB. Door bundeling van alle krachten die bij beleid, toezicht en uitvoering een rol spelen, geef ik de vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving op het gebied van het GLB een extra impuls.

Landbouwbeleid na 2013

U stelt een aantal vragen over het landbouwbeleid na 2013. Het kabinet heeft in de *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020* van 12 september 2008 de Nederlandse inzet voor de discussie over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid bepaald (TK 28 625, nr. 60). Naar de mening van het kabinet moet het toekomstig Europees landbouwbeleid in dienst staan van versterking van de concurrentiekracht en marktorientatie van de agrarische sector. Belangrijk voor het kabinet is voorts de omvorming op termijn van het stelsel van inkomenstoelagen naar een systeem van doelgerichte beloningen. Beloningen die zijn gericht op de instandhouding en het realiseren van maatschappelijke waarden, zowel binnen als buiten nader te duiden maatschappelijk waardevolle gebieden.

Anders dan u in uw brief stelt, is het kabinet niet van oordeel dat gestreefd moet worden naar een overgang naar uitsluitend steun in de zogenaamde *less favoured areas* (LFA). De in de *Houtskoolschets* genoemde maatschappelijk waardevolle gebieden beperken zich nadrukkelijk niet tot de *less favoured areas*, maar omvatten deze ook die gebieden waar vanuit een oogpunt van duurzame ontwikkeling de uitoefening van landbouw aan restricties onderhevig zal (moeten) zijn. Hiermee geeft het kabinet ook invulling aan het huidige Coalitieakkoord (TK 30 991, nr. 4). De *Houtskoolschets* geeft tevens aan dat er noodzaak is en blijft om het GLB ná 2013 ook binnen een communautair kader vorm te geven en te financieren, waarbij het garanderen van een Europees *level playing field* van essentieel belang is. Hiermee geeft het kabinet aan dat een wijziging van het GLB na 2013 niet ten koste mag gaan van de huidige concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw.

De Europese discussie over de toekomstige ontwikkelingsrichting van het GLB staat momenteel in de startblokken. Eerste verkennende besprekingen hebben in de informele Landbouwraden van september 2008 (Annecy) en juni 2009 (Brno) plaatsgevonden. Daaruit is gebleken dat er veel belangstelling en steun bestaat voor de Nederlandse ideeën rondom het belonen van maatschappelijke prestaties van de landbouw. Van de door u gesuggereerde «alleingang» is geenszins sprake. Het Zweedse Voorzitterschap is voornemens om de informele Landbouwrade van september 2009 in Växjö te wijden aan de toekomst van het Europees plattelandsbeleid. De Commissie zal, mede aan de hand van deze besprekingen, in 2010 een mededeling over de toekomst van het GLB na 2013 publiceren. De uiteindelijke politieke besluitvorming over de vormgeving en inrichting van het GLB na 2013 zal naar verwachting in 2012 plaatsvinden, in samenhang met de besluitvorming over de Financiële Perspectieven 2014–2020.

In november 2008 bereikte ik met mijn EU-collega's een politiek akkoord over de *Health Check*, een tussentijdse balans van de in 2003 ingezette hervorming van het GLB.

Bij de invulling daarvan maakt het kabinet gebruik van de mogelijkheid op basis van het door u aangehaalde artikel 68 specifieke betalingen voor bijvoorbeeld kwaliteitslandbouw mogelijk te maken. Daarmee wordt in 2010 al een eerste stap gezet in lijn met de filosofie van de *Houtskoolschets*. Het bestaande randvoorwaardenbeleid (*cross compliance*) is op al deze maatregelen van toepassing.

Voedselzekerheid

U vraagt mij wat naar mijn opvatting de definitie is van voedselzekerheid. Voedselzekerheid betekent dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor een economisch en ecologisch duurzame productie, ook op de langere termijn. Het belang van een economisch en ecologisch duurzame productie wordt versterkt door de groeiende vraag naar voedsel wereldwijd. Mijn visie op dit vraagstuk heb ik recent geschetst in de Nota Landbouwontwikkeling, rurale bedrijvigheid en Voedselzekerheid, die ik samen met mijn collega voor Ontwikkelingssamenwerking in mei 2008 aan de Tweede Kamer heb gezonden, de *Nota Duurzaam Voedsel* van 29 juni 2009 en de *Beleidsagenda Duurzame Voedselsystemen* van 2 juli 2009. Het toekomstige GLB heeft een belangrijk doel waar het gaat om voedselzekerheid. Niet alleen in Europa, maar ook wereldwijd als gids-regio voor wereldwijde voedselproductie. Daarvoor is een versterking van de concurrentiekracht, marktorientatie en innovatief vermogen van de Europese agrarische sector, gericht op een duurzame en veilige productie, noodzakelijk. Internationaal Monetair Fonds (IMF) en Wereldbank waar-schuwden onlangs voor economische ontwrichting en politieke instabili-

teit als gevolg van sterk gestegen voedselprijzen. Inmiddels zijn de voedselprijzen weer sterk gedaald. In eigen land voorspelde het Landbouweconomisch Instituut (LEI) dat het tempo waarin grond in ons land aan de landbouw wordt onttrokken de komende decennia zal afnemen en wees op «de noodzaak dat er in toenemende mate op de landbouwgronden in Nederland, Europa en de wereld meer geproduceerd» zou moeten worden.

Deskundigen zijn het er over eens dat zowel de toename van de vraag als de verminderde rek in het aanbod van voedsel op de langere termijn structureel van karakter zijn. Het LEI wijst bovendien op het belang van voorraden (waaraan het nu ontbreekt), waarmee prijsschokken op de wereldmarkt kunnen worden opgevangen en speculatie voorkomen. Het nemen van handelsbelemmerende maatregelen is vanuit het perspectief van sommige landen (lenigen van acute voedseltekorten) een begrijpelijke reflex, maar het afschermen van markten biedt geen structurele oplossing. Integendeel, de markt kan alleen een stabiel nieuw evenwicht vinden als zij vrij is om op ontwikkelingen in vraag en aanbod te kunnen reageren. Voor de arme bevolking van lage inkomenslanden is het cruciaal dat zij op korte termijn voedselhulp ontvangen en dat op de lange termijn de productiecapaciteit van de landbouw, de opslag en distributie van voedsel daar wordt verbeterd.

De Sociaal Economische Raad (SER) merkt naar de mening van het kabinet in haar rapport *Waarden van de landbouw* uit mei 2008 terecht op dat voedselzekerheid een «systeemverantwoordelijkheid» van de overheid is en blijft, maar om de voedselzekerheid in stand te houden zijn geen betalingen aan voedselproducenten nodig. De productiecapaciteit én de koopkracht zijn volgens de SER voldoende om de EU van voldoende voedsel te voorzien.

Maar het is zaak alert te blijven: voortdurend lage prijzen of grote prijsfluctuaties kunnen de vitaliteit van de sector aantasten. Ook speelt het atypische karakter van de sector een belangrijke rol; boeren hebben veelal kleine ondernemingen die minder goed in staat zijn om lange tijd de financiële consequenties van onverwacht veel lagere productprijzen op te vangen. Vanuit dit perspectief is er voldoende reden om bij afwezigheid van een markt- en prijsbeleid voor noodsituaties vangnetconstructies te hebben, zoals de SER ook aanbeveelt. Daarnaast ziet het kabinet, gegeven dat verdere liberalisering een extra beroep zal doen op de eigen concurrentiekracht van de Europese landbouwsector, een rol voor het GLB ter bevordering van innovatie, duurzaamheid en structuurversterking.

U vraagt mij hoe ik denk cruciale sectoren voor Nederland te kunnen behouden waarbij u specifiek verwijst naar de grondgebonden melkveehouderij. De Nederlandse melkveehouderij heeft een sterke positie op de Europese zuivelmarkt. Het in oktober 2006 gepubliceerde LEI-rapport *Europees zuivelbeleid* onderschrijft dat (TK 30 252, nr. 12). Van belang is dat toegewerkt wordt naar een zachte landing van de melkquotering, die in 2015 wordt afgeschaft. Productieuitbreiding is mogelijk mits op bedrijfsen sectorniveau wordt voldaan aan de milieuraandvoorwaarden.

Financiering Europees landbouwbeleid

Ten aanzien van de financiering van het Europees landbouwbeleid vraagt u mij of ik, gezien het ingezette beleid, uw zorg deel dat renationalisatie op de loer ligt. In de *Houtskoolschets* en in het kabinetsstandpunt van april 2008 over het *Issues Paper* van de Europese Commissie over de herziening van de EU-begroting (TK 22 112, nr. 634) heeft het kabinet nadrukkelijk aangegeven dat de kaders en financiering voor het nieuwe beleid tot stand dienen te komen binnen een Europees kader, met ruimte

voor nationaal/regionaal maatwerk. Renationalisatie van het landbouwbeleid past daar niet bij.

Het kabinet geeft aan dat een optie is om te kiezen voor gedeeltelijke nationale (co-)financiering. In zo'n benadering ligt het voor de hand dat nationale en regionale overheden ook tenminste gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid dragen voor het beleid. Daarbij is naar het oordeel van het kabinet een zeer strak en helder Europees kader noodzakelijk om een gelijk speelveld tussen lidstaten te behouden. De borging van een Europees *level playing field* is voor het kabinet daarmee van essentieel belang. Het aandeel van het GLB in de totale EU-begroting zal mede moeten worden bepaald in het licht van de ruimte die nodig is voor de financiering van de andere beleidsprioriteiten. De besluitvorming over de voor het GLB beschikbare communautaire middelen in de periode 2014–2020 is daarmee onderdeel van een brede afweging van alle Europese beleidsprioriteiten. In de vormgeving van het toekomstig GLB zal daarmee rekening worden gehouden.

Non trade concerns

Het belang van voedselveiligheid staat buiten kijf. Op Europees niveau is voedselveiligheid en -hygiëne goed geregeld en geborgd. Gewezen zij op het WTO-verdrag betreffende Sanitaire en Fytosanitaire maatregelen (SPS-verdrag).

Dat verdrag beoogt een balans te realiseren tussen enerzijds de vrijheid tot het treffen van de benodigde maatregelen ter bescherming van de gezondheid van mens, dier en plant en anderzijds het belang van een zo vrij mogelijk handelsverkeer. Dergelijke maatregelen worden wat Nederland betreft veelal op Europees niveau getroffen. Voorts ondersteunt Nederland initiatieven van de Europese Commissie ten aanzien van de verbetering van de veterinaire en fytosanitaire buitengrenscntrole.

Nederland zet in op het stimuleren van een duurzamer en gezonder voedselaanbod, dat geproduceerd wordt met respect voor mens, dier en milieu en op de verduurzaming van de voedselconsumptie. Ook het handelsbeleid van Nederland en de Europese Unie kan niet los gezien worden van het groeiende publieke en politieke debat over duurzaamheidsvraagstukken, aangeduid als *non trade concerns* (NTC's). Van het begin af aan heeft de Europese Commissie als onderhandelaar namens de lidstaten in de lopende WTO/Doha-onderhandelingen mede op aandringen van Nederland de opdracht van de Raad gekregen om *non trade concerns* een plaats te geven in nieuwe WTO-afspraken. Door veel landen, met name ontwikkelingslanden, worden door *non trade concerns* ingegeven maatregelen echter gezien als een vorm van verkapt handelsprotectionisme. We moeten dan ook realistisch zijn over wat we op dit punt binnen de huidige onderhandelingsronde kunnen realiseren. Desalniettemin is Nederland van oordeel dat de Europese Commissie moet blijven inzetten op een zorgvuldige behandeling van *non trade concerns* zowel in de huidige ronde (in het kader van de groene box) als in toekomstige onderhandelingsrondes, daarbij rekening houdend met de bijzondere positie van ontwikkelingslanden. Voor de achtergrond en inhoud van deze inzet verwijs ik u naar de kabinetsvisie *Non trade concerns en handel: verduurzaming van productiemethoden en processen wereldwijd* van 6 mei jl. (TK 26 485, nr. 68).

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg