

Vergaderjaar 2010–2011

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid¹

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 februari 2011

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² heeft kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie van 18 november jl. «Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten³, alsmede van de reactie van het kabinet hierop van 26 november 2010.

Naar aanleiding hiervan heeft zij de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op 15 december 2010 een brief gestuurd.

De staatssecretaris heeft op 18 februari 2011 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 Zie E100073 op www.europapoort.nl

² Samenstelling:

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

³ Bij dit verslag is COM(2010)672 ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning.

BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Den Haag, 15 december 2011

De commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft met belangstelling kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie van 18 november jl. «*The CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*», alsmede van de snelle reactie van het kabinet hierop van 26 november jl.

De leden van de commissie onderschrijven in grote lijnen het algemene uitgangspunt van een toekomstig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB): «*The future CAP should contain a greener and more equitably distributed first pillar and a second pillar focussing more on competitiveness and Innovation, climate change and the environment*» (p. 3), maar zijn van mening dat de mededeling een nog wat onvoldragen indruk maakt.

Naar het oordeel van de commissie wordt een veel royaler mandaat neergelegd dan in het huidige GLB. De mededeling lijkt te getuigen van de worsteling van de Europese Commissie tussen enerzijds de behoefte aan een visionair verhaal over de toekomst van de Europese landbouw en het landschap (vergelijk begrippen als *smart, sustainable, inclusive, etc.*) en anderzijds de puur praktische invulling van het GLB, namelijk subsidie verstrekken aan de voornamelijk grondgebonden landbouw en via markt- en prijsbeleid boeren behoeden voor al te grote prijschommelingen. Het gevolg is dat er van alles wordt genoemd in de mededeling waarvan niet duidelijk is hoe een en ander onder het GLB zijn beslag moet krijgen, als dat al het geval zou moeten zijn.

Ook mist de commissie een heldere vaststelling waar het Europees mandaat stopt en het nationaal mandaat begint of andersom. Met name rond de Invulling van de tweede pijler zou het goed zijn de ruimte die aan het nationale niveau wordt geboden goed neer te zetten. De vaste commissie is van oordeel dat het GLB zich op dit terrein zou moeten beperken tot het registreren en uitwisselen van goede ervaringen met landschapsbeheer en multifunctioneel landgebruik en bijvoorbeeld het zichtbaar maken waar landbouw- en natuur/milieudoelen met elkaar in conflict raken. Het loslaten van de braakleggingsregeling en de melkquotering (GLB) zet bijvoorbeeld de vogel- en habitatrichtlijn, de nitraatrichtlijn en de kaderrichtlijn water onder druk. Dit is een voorbeeld van inconsistent beleid. De tweede pijler zou zich moeten richten op het voorkomen hiervan en juist op het optimaliseren van landgebruiksfuncties.

Een derde tekortkoming ziet de commissie in het ontbreken van antwoorden op de «hoe»-vraag. Bijna nergens worden de suggesties vertaald in instrumenten. Onder *market measures* in hoofdstuk 6 wordt bijvoorbeeld genoemd «*improving the functioning of the food supply chain*», maar nergens wordt duidelijk hoe, nog los vande fundamentele vraag of de Commissie hier suggereert dat de vrije markt en de schaalvergroting een halt dient te worden toegeroepen door de overheid.

Het kabinet steunt naar het oordeel van de vaste commissie terecht de noodzakelijke hervormingen zoals in deze mededeling voorgesteld waarbij de huidige, generieke directe betalingen worden vervangen door doelgerichte betalingen. Deze moeten zijn gericht op de beloning van maatschappelijke prestaties en versterking van de concurrentiekracht en het innovatievermogen van de agrarische sector. Wél vraagt de vaste

commissie of, gegeven het feit dat de agrarische sector in ons land goed is voor zeven procent van de totale productie in de Europese Unie, terwijl ons land slechts twee procent van het EU-landbouwbudget krijgt, het niet verstandig zou zijn om te pleiten voor een groter deel van het EU-budget om met name de *biobased economy* te steunen. Met andere woorden, kan de regering aangeven hoe zij zal inzetten om in de pijlers meer aandacht voor innovatie te krijgen?

In aansluiting daarop wil de commissie graag weten wat de regering beoogt te doen om te voorkomen dat weer als vanouds plattelandsbeleid gevoerd wordt, in plaats van beleid tot echte versterking van de innovatie in de landbouw, met het doel op deze wijze als Europa – en dus als Nederland – de positie van de landbouw internationaal te versterken?

Het wordt de vaste Kamercommissie voorts niet duidelijk uit de mededeling hoe de Europese Commissie precies aankijkt tegen het begrip *food security*. De leden van de vaste Kamercommissie lezen in de mededeling dat uit het debat over de toekomst van GLB het volgende strategische doel kon worden gedestilleerd (p. 2): «*To preserve the food production potential on a sustainable basis throughout the EU, so as to guarantee long-term food security for European citizens and to contribute to growing world food demand, expected by FAO to increase by 70% by 2050. Recent incidents of increased market instability, of ten exacerbated by climate change further highlight these trends and pressures. Europe's capacity to deliver food security is an important long term choice for Europe which cannot be taken for granted*». Wat betekent dit, zo vraagt de commissie de regering. Moet de EU het voedsel voor de eigen bevolking op het eigen grondgebied produceren? Zo nee, wat is dan de betekenis van deze passage? Moeten we eruit lezen dat er wel behoefte is aan «voedselsoevereiniteit»? Dat is voor de vaste commissie niet hetzelfde als volledgezelfvoorziening, maar meer een middenweg tussen een wereldvoedselmarkt en lokale productie. Hoe kan de voedselzekerheid op termijn worden gerealiseerd voor de EU, wanneer we bijvoorbeeld weten dat de fosfaatvoorraden slinken en de EU zelf niet over deze onmisbare grondstof beschikt? Uit de Kabinetsreactie op deze mededeling leidt de vaste commissie af dat de regering nadrukkelijk aandacht wenst voor de mondiale dimensie van het vraagstuk van voedselvoorziening. De vaste commissie ondersteunt dit, maar vraagt om een toelichting tegen de achtergrond van de hierboven geschetste onduidelijkheid die de mededeling laat.

De vaste commissie ziet het onderwerp *climate change* graag praktisch en niet alarmistisch ingevuld. Het gaat dan in eerste instantie om het omgaan met een toename van extreme weersomstandigheden (droogte, hagel, natte uitschieters en overstromingen) en het hiermee samenhangende grotere productierisico voor de agrariër. De langere termijn klimaatverandering, of die nou doorzet of niet, heeft een andersoortige dynamiek, waarop aanpassing mogelijk is. Aangezien Nederland zijn eigen «Delta-wet» in voorbereiding heeft, is ook hier de vraag geëigend waar precies de taak van het GLB ligt, los van het verzamelen en uitwisselen van *best practices*.

Aan het slot van de mededeling noemt de Europese commissie drie beleidsopties. Het kabinetsbeleid is duidelijk niet voor de eerstgenoemde optie van handhaving van de status quo, maar ziet meer in tweede optie van omvorming naar meer doelgerichte betalingen. Dienaangaande vragen de leden van de vaste commissie de regering aan te geven op wat voor termijn zij voorziet dat de uitgaven aan het GLB binnen de EU drastisch zullen wijzigen c.q. verlaagd worden.

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ziet de reactie van de regering op bovenstaande vragen en opmerkingen met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
E. Schuurman

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 februari 2011

Uw vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft mij op 15 december in een schriftelijke bijdrage een aantal vragen gesteld over de Mededeling van de Europese Commissie van 18 november jl. met de titel «*The Common Agricultural Policy towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*». In deze brief reageer ik op de vragen uit deze schriftelijke bijdrage van uw Kamer.

Uw Kamer signaleert drie tekortkomingen in de Mededeling van de Commissie. Ten eerste signaleert u een discrepantie tussen enerzijds «het visionaire verhaal» van de Commissie over de Europese landbouw en anderzijds «de puur praktische invulling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)». Ik ben het met u eens dat niet in alle gevallen duidelijk is hoe de verschillende beschreven opties voor de toekomstige invulling van het GLB aansluiten bij de doelstellingen die in het onderliggende verhaal neergelegd zijn. Mijn inzet in de komende maanden van onderhandelingen is dan ook om een goede aansluiting te krijgen tussen de uitdagingen waar de landbouw voor staat en het antwoord wat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) daarop kan bieden.

Een tweede tekortkoming ligt in uw ogen op het terrein van de afbakening tussen het Europese en het nationale mandaat. Zoals in de kabinetsreactie op de genoemde Commissiemededeling van 26 november jl. (TK 28 625, nr. 108) is beschreven, pleit het kabinet voor een heldere afbakening tussen de Europese fondsen waaruit het GLB wordt bekostigd en andere Europese fondsen. Zo zou, in de visie van het kabinet het bevorderen van leefbaarheid en diversificatie van het platteland geen doelstelling van het toekomstige GLB moeten zijn. Daar staat tegenover dat ik van mening ben dat bijvoorbeeld het stimuleren van agrarisch natuurbeheer en verbetering van het milieu, zoals nu vormgegeven vanuit de tweede pijler (EU-plattelandsbeleid), grensoverschrijdende aspecten kent waardoor een Europese aanpak is gerechtvaardigd.

Daarnaast ben ik van mening dat de braakleggingsregeling en de melkquotering eerst en vooral marktmaatregelen zijn en geen milieumaatregelen. Vanuit dit oogpunt dient handhaving of intrekking van deze maatregelen dan ook te worden gezien. Er is in mijn ogen dan ook geen sprake van inconsistentie van beleid.

Ten derde constateert u een gebrek aan invulling van de Mededeling met concrete instrumenten. Deze constatering is mijns inziens juist. Wel dient daarbij opgemerkt te worden dat hier sprake is van een Mededeling en nog niet van wetgevingsvoorstellen van de Commissie. In deze Mededeling worden, zoals gebruikelijk, alleen de uitgangspunten en hoofdlijnen geschetst van het doel en de vormgeving van het nieuwe GLB in de visie van de Commissie. In de komende wetgevingsvoorstellen, naar verwachting rond de zomer van 2011, zal de Commissie wel concrete voorstellen voor de invulling van het nieuwe GLB kunnen en moeten doen.

Ik ben voorts verheugd over de steun van uw Kamer voor de omvorming van het huidige systeem van generieke directe betalingen aan landbouwers naar een systeem van meer doelgerichte betalingen aan agrarische ondernemers. Het gaat daarbij om betalingen voor bovenwettelijke maatschappelijke prestaties en betalingen ter versterking van de concurrentiekracht, duurzaamheid en het innovatievermogen van de

Nederlandse en Europese land- en tuinbouw. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is voortzetting van het stimuleren van een marktgerichte Europese landbouw en de markt oriëntatie van de individuele agrarische ondernemer. Onderzoek wijst uit dat investeren in het ondernemerschap en in de concurrentiekracht én duurzaamheid van de land- en tuinbouw de beste strategie is om de voedselzekerheid op langere termijn te waarborgen. Daarnaast zijn, zoals u terecht opmerkt, nieuwe kennis en nieuwe innovatieve technologieën nodig voor een ontwikkeling in de richting van een meer koolstofefficiënte en «*biobased*» economie. In het licht van deze koerswijziging ligt een koppeling tussen het producerend vermogen van de sector en een mogelijk voor Nederland beschikbaar GLB-budget evenwel niet direct voor de hand. Ik zet mij er daarom voor in om de financiële ruimte voor gerichte betalingen binnen de eerste pijler (directe betalingen) van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zo groot mogelijk te maken. Daarmee kan ook worden voorkomen dat het investeren in concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatie in de landbouw alleen via het – voor Nederland in budgettaire omvang vooralsnog beperkte – plattelandsbeleid (de tweede pijler van het GLB) vormgegeven kan worden.

Uw Kamer steunt de wens van het kabinet voor aandacht voor de mondiale dimensie van het vraagstuk van voedselvoorziening, maar vraagt zich af hoe de Europese Commissie aankijkt tegen het begrip «voedselzekerheid». De Mededeling van de Commissie spreekt daarbij onder andere van «*to preserve the food production potential on a sustainable basis throughout the EU*» en van «*Europe's capacity to deliver food security is an important long term choice for Europe which cannot be taken for granted*», zoals u in uw brief ook citeert. Mijn interpretatie hiervan is dat de Commissie vindt dat voedselzekerheid ook in de EU niet als vanzelfsprekend moet worden beschouwd en er ruimte moet blijven voor verschillende vormen van (intensiteit en oriëntatie van) landbouwproductie.

Het accent ligt daarbij mijn inziens op het borgen van de *mogelijkheid* om op landbouwgrond voedsel te produceren. En al gelang het gebied zowel voor de Europese burgers als voor de wereldmarkt. Het kan daarbij gaan om hoogproductieve gebieden, waar oriëntatie van de landbouwproductie van nature al meer gericht is of kan zijn op de wereldmarkt en daarmee kan bijdragen aan de verwachte toename naar voedsel in de wereld. Het kan ook gaan om gebieden met een lage(re) productiviteit, al dan niet als gevolg van natuurlijke handicaps, en waar de landbouwproductie nu vooral ten goede komt aan de voedselvoorziening van de locale of regionale economie. Deze laatstgenoemde gebieden zouden zich op termijn ook – op evenwichtige en duurzame wijze – kunnen of willen ontwikkelen richting de wereldmarkt. In zijn reactie op de mededeling van de Commissie heeft het kabinet aangegeven van oordeel te zijn dat de Commissie zich hier teveel beperkt tot voedselzekerheid in het kader van de ordening van de EU-markt en voedselzekerheid onvoldoende beziet in relatie tot het wereldwijde vraagstuk rondom de voedselvoorziening, waarbij een vrijere wereldhandel een belangrijke rol kan vervullen. Mondiale voedselzekerheid vergt coherentie van beleid en een internationaal gelijk speelveld waarin ontwikkelingslanden concurrerend kunnen zijn.

Ook zou ik hier graag het volgende nog aan toe willen voegen. 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. Ik ga ervan uit dat dit ook een belangrijk uitgangspunt is van de Europese Commissie. Ik vind op de schaal van Nederland in tegenstelling tot de Europese Commissie net als de SER dat er geen directe betalingen aan

voedselproducenten nodig zijn om de voedselzekerheid in stand te houden. De productiecapaciteit én de koopkracht zijn 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 voor uitzonderlijke situaties vangnetconstructies te hebben. Daarnaast ziet het kabinet, gegeven dat verdere liberalisering van het GLB een extra beroep zal doen op de eigen concurrentiekracht van de Europese landbouwsector, een belangrijke rol voor het GLB ter bevordering van innovatie, duurzaamheid en structuurversterking.

U geeft in uw brief verder aan dat in het toekomstig GLB de aanpak van klimaatverandering in relatie tot landbouw vooral een praktische inslag zou moeten hebben en meer zou moeten zijn dan het verzamelen en uitwisselen van «*best practices*». Ik ben het daar volledig mee eens. De gevolgen van de voorspelde klimaatverandering kunnen veelzijdig en ingrijpend zijn en kunnen een grote uitdaging zijn of vormen voor de landbouw. Enerzijds ligt er een mogelijke uitdaging voor de land- en tuinbouw om zelf meer bij te dragen aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en vermindering van het gebruik van energie. Anderzijds zal de landbouw zich moeten kunnen aanpassen aan veranderende productieomstandigheden en de verwachte toename van productierisico's als gevolg van de klimaatverandering. Ook kan de land- en tuinbouw ook bijdragen door onder meer zelf meer duurzame energie te produceren, de mogelijkheden voor de opslag koolstof in bodem en gewas te vergroten, grond aan te bieden voor de tijdelijke opslag van water of blauwe diensten te leveren.

Beide kanten van deze medaille zullen wat mij betreft in de instrumentele vormgeving van het toekomstig GLB een duidelijke plek moeten krijgen. Passend in de redenering van het kabinet kan het daarbij gaan om het mogelijk maken van innovatieve en duurzame oplossingen als om de levering van bovenwettelijke prestaties.

Ten slotte vraagt u mij op welke termijn ik voorzie dat «de uitgaven aan het GLB binnen de EU drastisch zullen wijzigen c.q. verlaagd zullen worden».

Rond de zomer van 2011 worden de wetgevingsvoorstellen van de Commissie over het toekomstig GLB verwacht. Omstreeks dezelfde tijd worden de wetgevende voorstellen over de EU-begrotingsevaluatie en de nieuwe Financiële Perspectieven 2014–2020 verwacht. Besluitvorming over beide wetgevingsvoorstellen zal in de periode daarna moeten plaatsvinden in samenspraak tussen Commissie, Raad en Europese Parlement. Voorzien is dat de politieke besluitvorming uiterlijk in 2012 kan worden afgerond. Nederland heeft dan, evenals de andere lidstaten, de gelegenheid om in het jaar 2013 de implementatie voor te bereiden van het nieuwe GLB per 2014.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker