

Vergaderjaar 2016–2017

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 247

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2017

Met deze brief informeer ik u, in lijn met mijn toezegging tijdens het algemeen overleg Landbouw- en Visserijraad van 23 januari jl. (Kamerstuk 21 501-32, nr. 963), over het proces en de Nederlandse inzet voor de modernisering en vereenvoudiging van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en de koers die het kabinet daarbij voor ogen staat.

Met deze brief geef ik aan hoe ik vanuit het GLB wil bijdragen aan de uitvoering van de motie van de leden Dik-Faber en Geurts (Kamerstuk 34 300 XIII, nr. 136) inzake een strategische Europese agenda voor het versterken van de regionalisering van de voedselproductie, gericht op verdere verduurzaming en voedselzekerheid, die mede als basis kan dienen voor het Europese landbouwbeleid na 2020, de motie van de leden Graus, Dijkgraaf en Geurts (Kamerstuk 34 550 XIII, nr. 80) waarin de regering wordt verzocht de aanbevelingen van de Agricultural Markets Task Force (AMTF) tot inzet te maken bij de onderhandelingen voor het toekomstige GLB en de motie van het lid Ouwehand (Kamerstuk 33 576, nr. 110), die de regering verzoekt in te zetten op omschakelsubsidies voor boeren om om te schakelen naar natuurinclusieve en/of biologische landbouw.

Vanzelfsprekend zal in de contacten met de Europese Commissie en andere lidstaten gewezen worden op de demissionaire status van het kabinet en de mogelijkheid dat een nieuw kabinet andere accenten aanbrengt.

Tijdpad van de herziening

Het GLB dateert in zijn huidige vorm uit 2013, toen door Raad en Europees Parlement een politiek akkoord werd bereikt over de voorstellen van de Europese Commissie voor het GLB voor de periode vanaf 2014. Implementatie daarvan in gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vond plaats

in 2014, het eerste jaar van de looptijd van het huidige (2014–2020) Meerjarig Financieel Kader (MFK).

Het proces van de modernisering en vereenvoudiging van het GLB na 2020 is van start gegaan met een publieke consultatie door de Europese Commissie. Deze liep van 2 februari tot en met 2 mei 2017. De Europese Commissie heeft 322.912 reacties ontvangen op de consultatie en zal de resultaten daarvan op 7 juli aanstaande presenteren op een conferentie in Brussel. De Nederlandse inbreng voor de consultatie is u toegezonden op 10 april jl. (Kamerstuk 28 625, nr. 242) en is ingediend op 2 mei jl., waarbij conform de motie van het lid Dijkgraaf c.s. (Kamerstuk 28 625, nr. 244) is vermeld dat die inbreng in het licht dient te worden gezien van de demissionaire status van het kabinet en dat het parlement zich hier inhoudelijk nog niet over heeft willen uitspreken.

Bij de opening van de consultatie publiceerde de Europese Commissie een voorbereidende effectenanalyse met beleidsopties voor het toekomstig GLB. Op basis van de uitkomst van de consultatie, aanvullende workshops over specifieke thema's en de uitkomst van de Europese conferentie over plattelandsontwikkeling¹ in Cork op 5-6 september 2016 zal de Europese Commissie naar verwachting in november 2017 een Mededeling uitbrengen over de toekomst van het GLB, vergezeld van een effectenanalyse.

De inhoudelijke wetgevingsvoorstellen voor het GLB worden in 2018 verwacht, eveneens vergezeld van een effectenanalyse. Over die voorstellen zal in de Raad een Algemene Oriëntatie (gezamenlijke positie) worden vastgesteld als basis voor de onderhandelingen met het Europees Parlement. Gezien de verkiezing van een nieuw Europees Parlement in mei 2019 en het aantreden van een nieuwe Europese Commissie na oktober 2019 valt te verwachten dat de trilogie tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie pas eind 2019 kunnen beginnen en een politiek akkoord op zijn vroegst in 2020 zal kunnen worden bereikt. Na publicatie van de regelgeving volgt implementatie daarvan middels gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Daarmee volgt de herziening een vergelijkbaar tijdpad als die van 2013.

Context van de herziening

MFK-onderhandelingen en Brexit

De herziening van het GLB loopt samen met de onderhandelingen over een nieuw MFK voor de periode vanaf 2021. De Europese Commissie is gehouden om in 2017 voorstellen uit te brengen voor het nieuwe MFK, met inbegrip van de middelen voor het GLB. Met het oog op de Brexit zullen deze voorstellen vermoedelijk pas in 2018 uitkomen. Nadat de Commissie het eerste MFK-voorstel heeft gepresenteerd beginnen de onderhandelingen. In de eerste plaats wordt in de Raad onderhandeld over het voorstel. Unanimiteit is hierbij vereist. Nadat de Raad tot een akkoord is gekomen, worden het MFK-voorstel en het Raadscompromis in het Europees Parlement behandeld. Het Europees Parlement moet instemmen met het MFK. Het akkoord over het volgende MFK moet uiterlijk eind 2020 worden gesloten, maar wordt idealiter ruim daarvoor gesloten om tijd te geven voor de vertaling van het akkoord naar verordeningen op deelterreinen.

Het is niet aannemelijk dat een politiek akkoord over het GLB kan worden bereikt voordat er zekerheid is over de beschikbare middelen in het MFK.

¹ Zie https://ec.europa.eu/agriculture/events/rural-development-2016_nl.

Het verloop van de onderhandelingen over Brexit en MFK kan daarmee leiden tot vertraging van de onderhandelingen over het GLB.

Brexit en MFK hebben ook inhoudelijk grote invloed op de herziening van het GLB. In de onderhandelingen over een volgend MFK zal bepaald worden in hoeverre de uitgaven van de EU aangepast worden ter compensatie van het verlies aan inkomsten uit het Verenigd Koninkrijk (VK). Volgens Nederland moet de totaalomvang van het MFK naar beneden bijgesteld worden om te compenseren voor het vertrek van het VK. Een kleinere EU vraagt om een kleinere EU- begroting. Daarnaast zal de EU ruimte moeten vrijmaken voor urgente nieuwe beleidsdoelen zoals innovatie en slimme groei, duurzaamheid, energie, klimaat en interne en externe veiligheid, waaronder migratie. Dat heeft gevolgen voor de beleidsambities van de EU. De middelen voor het GLB, nu circa 38% van het MFK, zullen daarmee onder aanzienlijke druk komen te staan. Het nieuwe GLB zal moeten aansluiten op deze nieuwe financiële werkelijkheid door verlaging van het budget en zal daarnaast een inhoudelijke modernisering moeten ondergaan, zoals ook aangegeven in de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Financiën van 19 mei 2017 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1232).

Voor wat betreft de meerjarige gevolgen van de Brexit voor de EU-begroting, zowel in dit MFK als het volgende MFK, verwijs ik naar bovengenoemde brief van de Minister van Buitenlandse Zaken en Minister van Financiën, waarin hier uitgebreid op wordt ingegaan.

Functioneren van de Europese Unie

Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de financiële crisis van 2008 hebben geleid tot verlies aan vertrouwen in «Brussel», twijfel aan het nut van de EU en vragen over de legitimiteit van de Europese Commissie. Dit heeft bij de diensten van de Europese Commissie en in de lidstaten geleid tot een heroriëntatie op de architectuur en het functioneren van de EU. Het accent zou meer moeten komen te liggen op subsidiariteit van de lidstaten en minder op gedetailleerde regelgeving. De EU-regeringsleiders verwoordden dit op 25 maart jl. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1201) in de Verklaring van Rome als volgt: «Wij willen een grote Unie voor grote vraagstukken en een kleine Unie voor kleine». Daarmee ligt er een opdracht en ook kansen voor een nieuw elan in de samenwerking binnen de EU. De uitdaging bij de herziening van het GLB is om deze transitie mee vorm te geven.

Inzet van de regering

De regering wil de modernisering en vereenvoudiging van het GLB aangrijpen om te komen tot een beleid dat een vitale landbouw en plattelandsontwikkeling mogelijk maakt, aansluit op de vragen en wensen van de maatschappij ten aanzien van de landbouw, financieel houdbaar is binnen de kaders van een krimpend MFK en in zijn vormgeving meer aan lidstaten overlaat en minder uitvoeringslasten met zich meebrengt. De zware lastendruk en de overmatig complexe regelgeving van het GLB moeten worden aangepakt. Deregulering en subsidiariteit zijn daarbij kernbegrippen.

Marktoriëntatie

In lijn met artikel 39 van het Verdrag over de Werking van de Europese Unie (VWEU) moet het GLB een optimaal gebruik van de productiefactoren bevorderen, landbouwers afdoende mogelijkheden bieden om een redelijk inkomen te verwerven en redelijke prijzen voor consumenten

verzekeren. Wat Nederland betreft dient marktorientatie daarbij het uitgangspunt te zijn. De ondernemer is primair zelf verantwoordelijk voor de verwerving van zijn inkomen. Een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten is daarbij onmisbaar met het oog op het gelijke speelveld. Nederland profiteert bij uitstek van het gelijke speelveld van de gemeenschappelijke marktordening vanwege de sterke productie- en exportpositie.

Het is van belang dat de marktorientatie van het GLB, de goede werking van de Europese binnenmarkt en het gelijke speelveld bij de komende herziening behouden blijven. Het prijsniveau van het GLB-vangnet (opkoop of opslag door de EU bij prijsval door overproductie of vraaguitval) dient zo laag mogelijk te worden gehouden om productie voor interventieopkoop en daarmee marktverstoring te voorkomen. Het is onwenselijk om terug te gaan naar aan productie gekoppelde steun, omdat die een onwenselijke prikkel vormt om productie in stand te houden waar geen markt voor is.

De AMTF adviseert in zijn rapport² van 2016 om de positie van de boer in de keten te versterken, omdat de marktmacht van individuele primaire producenten te klein is ten opzichte van de andere partijen in de keten, zoals handel en retail, waar aanmerkelijke schaalvergroting heeft plaatsgevonden die voor de primaire productie niet mogelijk en niet wenselijk is. De weerbaarheid van de boer in de keten zal moeten worden versterkt, gedeels langs de lijnen van de aanbevelingen van de AMTF. Agrariërs kunnen samenwerken om zo meer marktmacht te genereren. Mogelijk moeten onderdelen van de Europese regelgeving over mededinging worden aangepast om de spanning tussen die regelgeving en het GLB weg te nemen over de ruimte voor producenten om zich te organiseren, bijvoorbeeld in relatie tot duurzaamheid. Belemmeringen voor primaire producenten om een groter deel van hun inkomen op de markt te verdienen moeten waar relevant en noodzakelijk worden weggenomen. Ik verwijs u ook naar mijn brief van 8 december 2016 (Kamerstuk 28 625, nr. 239).

Innovatie, de drijvende kracht achter concurrentievermogen en duurzaamheid, moet nog meer dan voorheen worden bevorderd. Dat is onder meer nodig met het oog op diversificatie van activiteiten zoals bijvoorbeeld productie van energie uit gewassen, productie van nieuwe gewassen (zoals voor plantaardige eiwitten) en productie van nieuwe meststoffen uit dierlijke mest ter vervanging van fossiele kunstmest (circulaire economie). Aandacht is nodig voor de positie van jonge boeren, gelet op de vergrijzing in de landbouw en omdat jonge boeren vaak voorlopers zijn bij innovatie en verduurzaming.

Risicobeheer

Agrarisch ondernemers lopen op dit moment, onder meer gelet op de kapitaalinvesteringen die met de bedrijfsvoering gepaard gaan, individueel risico's rond productie en prijsvorming. De prijselasticiteit van hun producten is gering en de risico's die zij lopen met betrekking tot schade door ziekten en plagen, extreme weersomstandigheden, politiek gedreven marktinterventies van handelspartners en algemene prijsvolatiliteit op de markten zijn aanzienlijk. Prijs- en inkomensvolatiliteit nemen toe en schommelingen in opbrengst ten gevolge van klimaatverandering zullen die trend in de komende jaren versterken.

² Agricultural Markets Task Force (2016), Improving market outcomes. Enhancing the position of farmers in the supply chain (https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/agri-markets-task-force/improving-markets-outcomes_en.pdf).

Het bestaande risicobeheersinstrumentarium van het GLB sluit niet aan op deze ontwikkelingen. Het vertrekpunt dient te zijn dat agrarisch ondernemers zelf maatregelen nemen om risico's te verkleinen (preventie, gebruik van termijnmarkten), te spreiden (diversificatie van gewassen en activiteiten) en te bufferen (opbouw reserves). Wel kan de overheid de ontwikkeling en het gebruik van verzekeringen (verplaatsing van risico's naar derden) en fondsen (onderling delen van risico's) ondersteunen. Private instrumenten hebben hierbij mijn voorkeur, maar in bepaalde gevallen is publieke steun denkbaar mits dit niet leidt tot ongewenst risicovol gedrag van agrarisch ondernemers (in vaktermen «moral hazard») en verdringing van private verzekeringen («crowding out»). Bovendien zijn publieke oplossingen nodig voor calamiteiten en catastrofes, risico's die te groot zijn om af te dekken met private verzekeringen. Ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) wijst daarop³. Een geslaagd voorbeeld daarvan is het diergezondheidsfonds, dat gevoed wordt door de betrokken sectoren en waarbij de overheid de risico's van grote uitbraken van dierziekten afdekt boven een afgesproken plafond.

Van directe betalingen naar maatschappelijke diensten

Bij de productie van landbouwproducten in het kader van een marktgeoriënteerd GLB treden ongewenste externe effecten op voor landschap, natuur, biodiversiteit en milieu (klimaat, lucht, bodem, water) die niet worden verwerkt in de prijs van die producten. De samenleving verwacht van agrarisch ondernemers dat zij hun bedrijf op duurzame wijze uitoefenen met respect voor landschap, natuur, biodiversiteit en milieu en andere waarden zoals dierenwelzijn. Voor ondernemers speelt echter dat zij daarvoor kosten moeten maken zonder daarvoor een vergoeding te ontvangen en daarmee inkomen mislopen. Het GLB zou moeten worden aangewend om dit marktfalen te corrigeren door agrarische ondernemers te belonen voor dergelijke maatschappelijke diensten. Dit maakt een wezenlijk grotere bijdrage van de landbouw mogelijk aan de Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties en het klimaatverdrag van Parijs, waaraan de EU en de lidstaten zich hebben gecommitteerd. Een voorbeeld is de beweging naar natuurinclusieve landbouw, die boeren een kans biedt om de samenhang tussen landbouw en natuur in de bedrijfsvoering vorm te geven en die ik ondersteun. De landbouw heeft voor haar eigen voortbestaan ook belang bij een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, het in stand houden van ecosysteemdiensten en biodiversiteit en het afremmen van klimaatverandering. Dit laat onverlet dat er ook een omslag nodig is bij de consument, waarbij die bereid is de werkelijke kosten te betalen van producten die op de gewenste manier zijn geproduceerd (zie verderop in deze brief).

In het huidige GLB zijn de maatregelen voor verduurzaming en vergroening versnipperd over beide pijlers. De directe betalingen in de eerste pijler zijn voor 30% gekoppeld aan vergroeningseisen, die EU-breed echter nog te weinig merkbaar effect lijken te hebben op de biodiversiteit, milieu en klimaat. In Nederland bijvoorbeeld hebben veel landbouwers gekozen voor een productiegerelateerde invulling van de vergroening (zie Kamerstuk 28 625, nr. 242). In de tweede pijler kunnen de middelen van de plattelandsontwikkelingsprogramma's worden ingezet voor agro-milieu-klimaatmaatregelen. Ik ben van mening dat de effectiviteit van en de synergie tussen de verschillende maatregelen moet worden vergroot.

³ OECD (2011), Managing Risk in Agriculture: Policy Assessment and Design (<http://www.oecd.org/publications/managing-risk-in-agriculture-9789264116146-en.htm>); OECD (2017), Evaluation of the EU Common Agricultural Policy 2014–20 (<http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/cap-evaluation.pdf>).

Naar mijn overtuiging moeten de directe betalingen worden omgevormd tot gerichte ondersteuning voor maatschappelijke diensten. Binnen een kleiner wordend GLB-budget moeten de beperktere middelen in zijn geheel gerichter worden ingezet voor maatschappelijke doelen. Het doel zou niet langer moeten zijn om langs publieke weg rechtstreeks te voorzien in inkomen voor landbouwers, maar om landbouwers financieel te ondersteunen om aan verwachtingen en wensen van de maatschappij te kunnen voldoen die door de markt onvoldoende worden gehonoreerd. Te denken valt aan investeringen ten behoeve van het tegengaan van klimaatverandering of aanpassing van de bedrijfsvoering om natuur op en om het bedrijf beter te beschermen of zelfs volledig te integreren in de bedrijfsvoering. Daarmee wordt de maatschappelijke legitimiteit van het GLB, die nu onder druk staat, opnieuw geborgd. De eerder genoemde motie van het lid Ouwehand inzake omschakelsubsidies voor boeren om om te schakelen naar natuurinclusieve en/of biologische landbouw past in deze lijn. Nationale co-financiering van dergelijke gerichte ondersteuning en subsidies ligt in de rede; dit kan de aanpassing van het gehele EU GLB-budget versoepelen en past tegelijkertijd binnen de agenda om een deel van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het GLB terug te leggen bij de nationale overheden. Daarbij moet overigens wel het gelijke speelveld op de Europese interne markt worden geborgd.

Of ondersteuning van maatschappelijke diensten in de eerste of tweede pijler thuishoort vind ik van minder belang, aangezien het voortbestaan van de pijlerstructuur als zodanig in het nieuwe GLB door de Europese Commissie naar verwachting ter discussie wordt gesteld. Belangrijker is om erop te focussen dat de betalingen binnen het toekomstige GLB doelgericht worden ingezet op het behalen van regiospecifieke opgaven rond vergroening en verduurzaming. Dat geeft ruimte voor het noodzakelijk regionaal maatwerk en uitwerking van de aanpak binnen het agrarisch natuurbeheer door collectieven. Hiervoor zijn nationale enveloppen nodig waarbij de financieringssystematiek aansluit op die van de huidige plattelandsontwikkelingsprogramma's. Een dergelijke envelop dient gebaseerd te zijn op een verdeling van de GLB-middelen op basis van productiewaarde van de Nederlandse landbouw, niet langer op basis van productieareaal.

Voortzetting van de directe betalingen in hun huidige vorm vind ik ook om andere redenen onwenselijk. Directe betalingen gebaseerd op areaal hebben Europees gezien een ongewenst opdrijvend effect op de grondprijs en belemmeren zo de toegang van jonge boeren, remmen landbouwers af om risicobeheersmaatregelen te nemen en vormen een rem op innovatie en structuurverbetering. Bovendien gaat het grootste deel van de directe betalingen in de EU naar grote bedrijven die deze steun niet of in mindere mate nodig hebben en niet naar kleine familiebedrijven zoals verschillende lidstaten voorstaan. Het vervallen van bedrijfseconomisch overbodige steun aan grote concurrentiekrachtige bedrijven kan een manier zijn om de dalende omvang van de Europese begroting en de envelop daarin voor het GLB op te vangen.

Daarnaast pleiten overigens veel oostelijke lidstaten voor convergentie van de hectarepremies in het nieuwe GLB. Dit wordt naar verwachting een kernpunt van de discussies in de EU rond de GLB-herziening. Nederland kent op Malta na de hoogste hectarepremie in de EU, met de kanttekening dat ons land ook de hoogste productie per hectare kent. Bij volledige convergentie tussen de lidstaten zou de hectarepremie in ons land terugvallen naar circa de helft van het huidige bedrag. Gelijktrekking van de hectarepremie binnen de EU zou echter geen recht doen aan de verschillen tussen de lidstaten in grondprijs, benodigde investeringen en gerealiseerde productie per hectare. Een systeem van gerichte onder-

steuning voor maatschappelijke diensten, toegesneden op de regio-specifieke opgaven, doet dat wel.

Onvermijdelijk gevolg is dat niet langer directe inkomenssteun verkregen kan worden op grond van landbouwareaal, maar dat landbouwers gericht aanspraak kunnen maken op subsidie voor maatschappelijk gewenste investeringen en innovaties of dat sprake is van een structurele vergoeding voor aantoonbare maatschappelijke diensten als bijdragen aan klimaat, natuur, water, landschap en dierenwelzijn. Met dergelijke scherpe criteria kan het GLB een grotere bijdrage leveren aan de uitdagingen waar de EU voor staat, met een kleiner beslag op de EU-begroting. Uiteraard moet daarbij worden gezorgd dat de GLB-middelen uitsluitend worden besteed aan relevante en gerechtvaardigde doelen met maatschappelijk draagvlak en moet worden geborgd dat het gelijke speelveld van de interne markt behouden blijft. Voorkomen dient te worden dat marktverstoring optreedt ten gevolge van subsidies uit Europese landbouwfondsen, die enkel in bepaalde gebieden in de EU worden verstrekt.

Naar een Gemeenschappelijk Landbouw- en Voedselbeleid

Het pleidooi van de AMTF voor versterking van de positie van de boer in de keten sluit aan bij mijn discussiestuk voor de informele Landbouwraad van mei 2016 onder Nederlands Voorzitterschap en het betoog van Louise Fresco en Krijn Poppe (Wageningen University & Research)⁴ dat het GLB dient te worden omgevormd tot een Gemeenschappelijk Landbouw- en Voedselbeleid (GLVB) dat de keten omvat tot en met de consument.

Verbreiding van het GLB tot een GLVB betekent dat naast de producent (landbouwer) ook de consument een herkenbare plaats krijgt in het Europese landbouwbeleid. Dat is in mijn optiek noodzakelijk en gerechtvaardigd, waar artikel 12 VWEU stelt dat consumentenbescherming dient te worden meegenomen bij het vaststellen van het beleid van de EU (zoals het GLB) en ook artikel 169 VWEU daarbij verwijst naar de gezondheid, veiligheid en economische belangen van consumenten. De productie van voedsel is geen doel op zichzelf, maar een instrument om de voedselvoorziening van consumenten op een houdbare wijze te realiseren. Duurzame voedselproductie vraagt niet alleen om regulering van de voorwaarden waaronder productie plaatsvindt, maar zeker ook om een vraag naar duurzaam geproduceerd voedsel («push & pull»). Een herkenbare plaats in het GLB van de consument is ook nodig voor de maatschappelijke legitimatie daarvan.

Ten aanzien van de plaats van de consument in het nieuwe GLB is mijn inzet allereerst om de bewustwording bij consumenten over het belang van gezond, duurzaam en diervriendelijk geproduceerd voedsel voor hun gezondheid en leefomgeving (natuur, milieu, landschap) te bevorderen door educatie en voorlichting. Daarnaast wil ik het mogelijk maken dat consumenten gezonde en duurzame keuzes maken door transparante informatie daarover in handel en retail. Ook wil ik het maken van gezonde en duurzame keuzes door consumenten stimuleren door middel van gerichte promotieprogramma's, niet alleen op scholen maar ook gericht op volwassenen. Tot slot wijs ik op het belang van versterking van de voedselinnovatie ten behoeve van gezondheid en duurzaamheid.

⁴ Louise O. Fresco and Krijn J. Poppe (2016), Towards a Common Agricultural and Food Policy (<http://dx.doi.org/10.18174/390280>).

Bij dit alles moet worden gezorgd voor een goede balans tussen Europees gestelde doelen en subsidiariteit in de uitwerking daarvan (bijvoorbeeld keuzevrijheid en vrijwilligheid).

Ten aanzien van de keten als geheel vind ik versterkte aandacht noodzakelijk voor korte ketens, waarbij de primaire productie zich in eerste instantie richt op de eigen streek en waardoor boeren en consumenten opnieuw met elkaar in contact komen, naast de reguliere agroketens die op de wereldmarkt gericht zijn. Daarnaast vind ik het van belang dat ketenpartijen zich meer toeleggen op het inzetten van duurzaamheidscertificaten, zoals Foqus Planet en het Beter Leven keurmerk. Dergelijke initiatieven die duurzaamheidsgaranties borgen en transparantie geven zouden in het GLB een formele plek kunnen krijgen, waarbij wel moet worden geborgd dat de GLB-gelden bij de boer terechtkomen.

Tevens zal Nederland zich inzetten voor de mogelijkheid om innovaties in de voedselproductie te kunnen ondersteunen uit GLB-middelen die bijdragen aan een duurzamere productie of een duurzamere of gezondere consumptie. Te denken valt bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van nieuwe producten van zogeheten «groene» eiwitten of zeewier.

Vereenvoudiging en subsidiariteit

Het GLB is dermate complex en bureaucratisch geworden dat de uitvoering ervan voor agrarisch ondernemers en overheden en de controles daarop buitengewoon veel lasten en kosten met zich meebrengt en de risico's op fouten en boetes disproportioneel zijn. Vereenvoudiging van het GLB heeft voor de Europese Commissie en de lidstaten dan ook hoge prioriteit. Al sinds het van kracht worden van het GLB in 2013 is er gewerkt, mede met Nederlandse inbreng, aan vereenvoudiging, met als meest recent initiatief de voorstellen over het GLB in de Omnibusverordening.

De regering streeft naar een nieuw GLB met aanmerkelijk lagere lasten en kosten voor ondernemers en overheid (Rijk, provincies, RVO.nl). Daarvoor moet de architectuur van het GLB fundamenteel worden herzien. De Europese regelgeving dient kaders te stellen en doelen te geven die door de lidstaten moeten worden bereikt door middel van nationale implementatieprogramma's. Dat is ook nodig met het oog op de grote klimatologische en fysieke verschillen tussen lidstaten, die om maatwerk en doelvoorschriften vragen en zo min mogelijk middelvoorschriften. Het GLB moet daarnaast criteria geven om te bepalen of de doelen worden bereikt. De controles op de naleving dienen bij de lidstaten te worden belegd, waarbij de Europese Commissie controleert of de interne audits van de lidstaat, uitgevoerd door de overheid of bij onafhankelijke controleurs («cross reliance»), adequaat zijn. Waar mogelijk moet gebruik worden gemaakt van risicogebaseerd toezicht en van moderne controletechnieken zoals satellieten en «big data».

Behalve herijking van de budgettaire inzet is het ook gewenst de Europese regelgeving voor landbouw tegen het licht te houden. Deregulering en versterking van subsidiariteit op het gebied van regelgeving dient ook onderdeel te zijn van de gewenste modernisering. Herziening van de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het GLB en waar mogelijk een grotere mate van ruimte voor de lidstaten bij de beleidsuitwerking dient het leidende principe te zijn, in lijn met de eerder geciteerde Verklaring van Rome van de regeringsleiders. Europees wat moet, nationaal wat kan.

Krachtenveld rond de herziening

De Europese Commissie legt bij monde van Eurocommissaris Hogan de nadruk op versterkte economische robuustheid van boereninkomens (vanwege inkomensvolatiliteit), verduurzaming in brede zin (met inbegrip van klimaatmaatregelen, gekoppeld aan de duurzame ontwikkelingsdoelen van de VN), verjonging van de boerenstand en vereenvoudiging. Bij die vereenvoudiging lijkt de Europese Commissie te streven naar een herziening van de verantwoordelijkheidsverdeling met de lidstaten en een modernisering van het controle-instrumentarium, in lijn met mijn inzet.

Met het vertrek van het VK verliest Nederland een medestander voor modernisering van het GLB. Steun voor de Nederlandse inzet is vooral te vinden bij de noordelijke en westelijke lidstaten. De oostelijke lidstaten streven als netto-ontvanger behoud van de directe betalingen na en convergentie van de hectarepremies, beide ten koste van netto-betalers zoals Nederland. Veel lidstaten zijn bezorgd over de dreigende krimp van het GLB-budget en nemen om die reden een conservatieve houding aan, teneinde die krimp niet te bevorderen.

De discussie over de modernisering en vereenvoudiging van het GLB voor de periode na 2021 bevindt zich nog in een vroeg stadium. De bredere politieke ontwikkeling van de Unie en het verloop en de uitkomst van de onderhandelingen over MFK en Brexit zullen in belangrijke mate bepalen in hoeverre er sprake zal zijn van een fundamentele herziening van het GLB. Nederland zal daarbij zijn financiële belangen veilig moeten stellen maar heeft eveneens belang bij een werkelijke modernisering, als noodzakelijke voorwaarde voor een blijvend concurrentiekrachtige, duurzame en maatschappelijk gerespecteerde Nederlandse landbouw en voedselproductie.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam