

Fiche 1 : *Health Check* Wetgevingsvoorstellen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

1. Algemene gegevens

Voorstellen voor verordeningen voor directe inkomensondersteuning voor landbouwers, voor aanpassingen aan de gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten, voor steun aan plattelandontwikkeling en voor Gemeenschapsrichtlijnen voor plattelandontwikkeling in de periode 2007-2013.

Datum Commissiedocument: 20 mei 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 306/4

Pre-lex: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: [SEC\(2008\)1885/2](#) + [SEC\(2008\)1886](#) en [SEC\(2008\)1917](#) + [IAB Opinion 1st IA](#) + [IAB Opinion 2nd IA](#).

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Landbouw, Speciaal Landbouwcomité (CSA), eerste behandeling in Landbouwrapraad juni, mogelijk akkoord in Landbouwrapraad 17 en 18 november 2008

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Rechtsbasis: Artikel 36, 37 en 299(2) van het EG-verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Gekwalificeerde meerderheid, adviesrecht Europees Parlement

Comitologie: Nee

2. Samenvatting BNC-fiche

De wetgevingsvoorstellen van de Commissie vloeien voort uit een intensief debat dat in de periode van november 2007 tot mei 2008 is gevoerd op basis van een Mededeling over de *health check* die de Europese Commissie op 20 november 2007 presenteerde. Op 6 juni 2008 stuurde de minister van LNV een uitgebreid kabinetsstandpunt naar de Tweede Kamer over de bovengenoemde *health check* wetgevingsvoorstellen van de Commissie.

Samenvattend is het kabinet van oordeel dat de Commissie een benadering kiest die goed aansluit bij mondiale ontwikkelingen en de Nederlandse uitgangspunten. De beloning van maatschappelijke prestaties via het GLB die het kabinet voorstaat, kan op basis van de geschetste inzet van de Commissie langs verschillende sporen worden verwezenlijkt. Op het gebied van de inkomenssteun ziet het kabinet veel aanknopingspunten om tot de in het coalitieakkoord gewenste sterkere koppeling te komen tussen inkomensvoetstukken en maatschappelijke waarden. Ook de voorstellen op het gebied van de afslanking van het markt- en prijsbeleid passen binnen de gewenste benadering, zoals geformuleerd in de recente kabinetsreactie. De voorstellen sluiten verder aan bij de Nederlandse inzet wat betreft de passages over vereenvoudiging, regionalisatie, *cross compliance*, en de beëindiging van de energiepremieregeling.

De Europese Gemeenschap heeft exclusieve bevoegdheid op het terrein van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, derhalve is subsidiariteit niet van toepassing. Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief.

3. Samenvatting voorstel

a) *Inhoud voorstellen:*

De voorstellen hebben tot doel het GLB verder te moderniseren, te vereenvoudigen en te stroomlijnen en resterende belemmeringen uit de weg te ruimen om de landbouwsector te helpen op de groeiende vraag naar levensmiddelen in te spelen. De Commissievoorstellen gaan onder meer over:

- de werkingssfeer van *cross compliance* (randvoorwaarden voor inkomenssteun);

- de verhouding tussen de eerste pijler (inkomenssteun/markt- en prijsbeleid) en de tweede pijler (plattelandontwikkeling) van het GLB;
- verdere ont koppeling van de directe inkomenssteun;
- de afslanking van het resterende handelsverstorende markt- en prijsbeheersingsinstrumentarium.

Verder maken onderwerpen zoals het afschaffen van de melkquotering per 2015 en de daarbij behorende “zachte landing” en administratieve lastenverlichting voor ondernemer en overheid onderdeel uit van de Commissievoorstellen. (Zie voor een uitgebreide omschrijving punt 9.2).

b) Impact-assessment Commissie:

Uit de impactanalyse van de Commissie blijkt dat het huidige, in 2003 hervormde regelgevingskader bijdraagt tot de verwezenlijking van de voornaamste GLB-doelstellingen. In de analyse wordt onderzocht op welke punten het bestaande beleid kan worden aangepast om nog doeltreffender te functioneren. De tenuitvoerlegging van de bedrijfstoelageregeling en de geleidelijke uitbreiding van de ont koppeling naar andere sectoren vormen een antwoord op de noodzaak de mogelijkheid te bieden hun inkomensondersteuningsmodel aan te passen. Een verder doorgevoerde ont koppeling en een uitbreiding van de verlening van producentensteun tot sectoren die nog niet volledig zijn ont koppeld, kunnen de marktgerichtheid van het GLB fors verbeteren. In een aantal sectoren evenwel kan de ont koppeling overgangsmaatregelen nodig maken om het hoofd te bieden aan economische, sociale of milieuproblemen. Dankzij een herziening van de werkingssfeer van de randvoorwaarden kunnen de administratieve lasten worden verminderd en de nieuwe uitdagingen, die sinds 2003 veel zichtbaarder op de voorgrond zijn getreden, worden aangepakt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid: Onderhavige onderwerpen behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap.

b) Functionele toets:

- *Subsidiariteit:* n.v.t. De onderwerpen behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap.
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing:* Voor een grotere marktgerichtheid van de Europese landbouw is de voorgestelde verdere ont koppeling van de inkomenssteun van de concrete productie een voorwaarde. Productierichting en –omvang worden door ont koppelde inkomensondersteuning immers niet langer beïnvloed. Tevens maakt het voorgestelde een einde aan de gekoppelde inkomenssteun en afbouw van handelsverstorende elementen als productiebeperking (quotering!), importbeperkingen en exportsubsidies mogelijk. Ont koppeling betekent bovendien een sterke reductie van het aantal verschillende steuninstrumenten, hetgeen de vereenvoudigingsdoelstelling van de *health check* in hoge mate dient. De vormgeving van de resterende instrumenten is ook zodanig gekozen dat hiermee een grote vereenvoudiging wordt bereikt (belangrijk voorbeeld is de voorgestelde harmonisatie van de verschillende soorten toeslagrechten).

De door de Commissie geformuleerde ‘nieuwe uitdagingen’ moeten volgens de voorstellen in het bijzonder door maatregelen in het kader van het plattelandontwikkelingsbeleid worden bereikt; gelet op de hier in het geding zijnde beleidsvraagstukken (klimaat, biodiversiteit etc.) waarin vooral de relatie tussen het landbouwbedrijf en zijn omgeving aan de orde is, past deze keuze van de Commissie bij de geformuleerde nieuwe uitdagingen.

c) Nederlands oordeel: Nederland steunt ten algemene de wetgevingsvoorstellen van de Commissie. De uit de voorstellen voortvloeiende vereenvoudigingen leiden tot verlaging van administratieve, uitvoerings- en controlelasten. Met de voorgestelde mogelijkheden om historische referentiegegevens als basis voor de ont koppelde steun te vervangen door een meer *flat rate* basis zijn ook de voorwaarden gecreëerd om de in het Coalitieakkoord gewenste vermaatschappelijking van de inkomensondersteuning vorm te geven. Op onderdelen, in het bijzonder waar het gaat om het voorgestelde artikel 68, zijn de voorstellen evenwel erg gedetailleerd en daarmee te weinig flexibel. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de zogenoemde “nieuwe uitdagingen” als verplichtend nieuw onderdeel in de plattelandontwikkelingsprogramma’s worden ingevoegd. Op zijn minst zou de mogelijkheid moeten bestaan om naast dan wel geheel of gedeeltelijk in de plaats van de genoemde onderwerpen nationaal van belang geachte beleidsvraagstukken aan te pakken (zie ook par. 9.2.3).

5. Implicaties financieel

- a) *Consequenties EG-begroting*: De voorstellen leveren in de periode 2009-2013 een besparing op van € 428 mln. op de uitgaven. De ontvangsten van de Gemeenschap nemen tegelijkertijd af met €165 mln.
- b) *Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden*: Ja, omvang echter nog niet precies vast te stellen. Voorstel voor 8% extra verplichte modulatie zal tot extra nationale cofinancieringsbehoefte van ca. €120 mln. leiden (periode tot 2013). Hiertegenover staat minder afdracht aan Brussel van ca €15 mln.
- c) *Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger*: Ja, omvang echter nog niet precies vast te stellen. De afschaffing van de braakleggingsregeling en de verruiming van de melkquotering geven de akkerbouwsector respectievelijk de melkveehouderijsector de mogelijkheid om meer te produceren met als effect meer inkomsten, de mogelijkheid om meer te produceren geldt uiteraard binnen de vigerende milieumandvoorwaarden.
- d) *Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger*: Ja, omvang echter nog niet precies vast te stellen. De hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid moet leiden tot vereenvoudigde regelgeving en minder administratieve lasten voor rijksoverheid en begunstigden. De analyse van simplificatie-effecten voor landbouwers (positief en negatief) in de *impact assessment* van de Commissie zou moeten worden verrijkt door kwantitatieve informatie over de verschillende opties en over mogelijke gevolgen op bedrijfsniveau en voor overheden.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sancti-
oning beleid*:
Aanpassing van nationale regelgeving betreffende de directe inkomenssteun en interventie, alsmede van het door Rijk en provincies vastgestelde Plattelandsontwikkelingsprogramma op basis van Vo 1698/2005.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten),
dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en
beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*:
Inwerkingtreding is voorzien voor 1 januari 2009. Hoewel dit kort na de voorziene besluitvorming door de Raad in november a.s. is, is dit haalbaar: voor wat betreft de inkomenssteun is voor 2009 voorzien in voortgezette werking van bepaalde gekoppelde steunregimes van de bestaande Verordening 1782/2003 en moeten volgens de voorstellen voor 1 augustus 2009 nadere nationale keuzes betreffende de verdere ontkoppeling worden gemaakt voor 2010 en verder. De nationale implementatie van de bedrijfstoelagen behoeft voor 1 januari 2009 geen ingrijpende wijzigingen om met de nieuw voorgestelde tekst in lijn te zijn.
De voorgestelde uitbreidingen van het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) moeten volgens de voorstellen gereed zijn voor 1 januari 2010. Hiervoor is een jaar beschikbaar, hetgeen gelet op de gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en Provincies voor het Nederlandse POP en de in de verordening voorgeschreven goedkeuringsprocedure een vrij krappe termijn is.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*:
Geen; volgens Akkoord van Luxemburg van 2003 heeft het huidige GLB een looptijd tot 2013.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

De genoemde Commissievoorstellen hebben consequenties voor de uitvoering en handhaving. Het betreft immers veranderingen in regelgeving die de uitbetaling van meer dan € 1 mld. aan Nederlandse belanghebbenden betreffen.

- a) *Uitvoerbaarheid*: Doel van de Commissie is om de uitvoerbaarheid te verbeteren. De Commissie beoogt met de voorstellen ook een vereenvoudiging te kunnen realiseren. Nederland zet in op een daadwerkelijke, concrete en tastbare vereenvoudiging, onder meer op het gebied van *cross compliance*. Het gaat Nederland hierbij om de uitvoeringsaspecten van het randvoorwaardenbeleid. Nederland zal hiervoor steun zoeken bij andere lidstaten. Het doel van deze voorstellen is de uitvoeringslast voor ondernemer en overheid daadwerkelijk te kunnen terugdringen. Gelet op de reikwijdte van de Commissievoorstellen is het lastig om een concrete indruk te geven van de te bereiken resultaten.
- b) *Handhaafbaarheid*: Doel van de Commissie is om handhaafbaarheid te verbeteren. Nederland zal zich daar in de onderhandelingen ook specifiek voor inzetten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

- a) De voorstellen hebben implicaties voor ontwikkelingslanden.
- b) *Toelichting implicaties*: De consequenties voor ontwikkelingslanden zijn louter positief als gevolg van de voorziene afbouw van het handelsversturende karakter van steuninstrumenten (ontkoppeling, afslanking interventiemechanismen, afname noodzaak van exportsteun, etc.).

9. Nederlandse positie, Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt

Alvorens het kabinetsstandpunt in detail te schetsen, zullen enkele algemene kaders worden aangegeven die voor het kabinet van belang zijn in de discussie over de toekomstige invulling van het GLB.

9.1. Algemene Kaders

De Nederlandse inzet in de discussie over de toekomst van het GLB is neergelegd in het coalitieakkoord (TK 30891, nr. 4) en de beleidsagenda die op Prinsjesdag is gepresenteerd (bijlage bij 31200 XIV, nr. 8). Daarin is aangegeven dat de Europese afspraken over de hervorming van het landbouwbeleid het kader vormen voor het Nederlandse beleid en is vastgelegd dat het kabinet zich er naast de oorspronkelijke doelstellingen van voedselzekerheid en voedselveiligheid voor zal inzetten om de huidige Europese inkomstenstoelagen in de landbouw in de toekomst meer te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden, zoals het in stand houden van het landschap en de zorg voor milieu en dierenwelzijn. De financiering van deze toeslagen dient volgens het coalitieakkoord te geschieden binnen een communautair kader.

Het kabinet zal ongewijzigd vasthouden aan het in december 2005 door regeringsleiders bereikte akkoord over de verdeling van het EU-budget in de periode 2007-2013 (TK 30800 XIV, nr. 90) dat daaraan ten grondslag ligt.

De *health check* is een belangrijke stap in het bovengenoemde traject en kan worden gezien als opmaat naar de EU-begrotingsevaluatie. Wat in de *health check* wordt afgesproken dient te passen in de Nederlandse inzet voor de EU-begrotingsevaluatie voor de periode ná 2013, die de Kamer op 14 april jl. is toegezonden (TK 22112, nr. 634). Meer principiële vragen, zoals over de optimale verdeling van verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Unie en de omvang van de landbouwbegroting ná 2013, maken onderdeel uit van de discussie over de EU-begrotingsherziening en de financiële perspectieven voor de periode 2014-2020. Het kabinet is tegen die achtergrond van oordeel dat de *health check* niet mag leiden tot beslissingen die vooruitlopen op de onderhandelingen over de volgende financiële perspectieven.

Drie belangrijke mondiale thema's voor de verdere aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn: de rol van de landbouw in ontwikkelingslanden bij armoedebestrijding; de groeiende vraag naar duurzame energie en de verwachte klimaatverandering; en de voortschrijdende handelsliberalisering en in het bijzonder de WTO-onderhandelingen. Ik verwijs u voor wat betreft deze mondiale ontwikkelingen en de algemene kaders inzake de recente ontwikkelingen in het GLB en het GLB van de toekomst naar het kabinetsstandpunt d.d. 6 juni (TK 28 625, nr. 59).

9.2. Kabinetsstandpunt *health check*-voorstellen

De voorstellen van de Commissie zijn mede gebaseerd op een publieke dialoog met alle betrokken maatschappelijke actoren. De consultatieronde van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft onder andere laten zien dat er maatschappelijke steun is om:

- duurzaam ondernemerschap in de landbouw verder te versterken;
- maatschappelijk waardevolle natuurgebieden en landschappen te beschermen door de rol van de ondernemer in het behoud en beheer van deze gebieden te versterken;
- (ook) via het GLB dierenwelzijn verder te stimuleren;
- voedselzekerheid in mondiale context als doel van het GLB niet uit het oog te verliezen; en
- het GLB niet los te zien van mondiale ontwikkelingen in bijvoorbeeld de vraag naar voedsel, het klimaat, de biodiversiteit en het GLB niet los te zien van de ambities zoals verwoord in de Millennium Ontwikkelingsdoelen.

Tegen de achtergrond van de geschetste mondiale ontwikkelingen en de uitkomst van de publieke dialoog hanteert het kabinet bij de beoordeling van de *health check* voorstellen de volgende uitgangspunten:

- de aanpassingen aan het GLB dienen bij te dragen aan een goed ondernemingsklimaat in de landbouw. Innovatie, *level playing field* binnen de EU en versterking van concurrentiekracht zijn daarbij sleutelwoorden. Ook dient de overheid een betrouwbare partner te zijn met een transparant, toekomstgericht, consistent en consequent beleid;
- Europese inkomenstoelagen dienen sterker gekoppeld te worden aan het realiseren van maatschappelijke waarden zoals het in stand houden van landschap en natuur, een vitaal platteland, duurzaam waterbeheer en de zorg voor milieu en dierenwelzijn;
- de aanpassingen aan het GLB dienen te passen in mondiale ontwikkelingen, verdragsverplichtingen en eisen zoals hierboven geschetst, bij te dragen aan de Verdragsdoelstellingen van het Europees landbouw- en plattelandsbeleid en een bijdrage te leveren aan andere beleidsdoelstellingen op het gebied van bijvoorbeeld natuur/biodiversiteit, milieu, internationale handel, ontwikkelingssamenwerking, etc.;
- verdergaande vereenvoudiging van regelgeving ter vermindering van administratieve en uitvoeringslasten is eveneens van belang. Het GLB kan bijdragen aan de algemene kabinetsdoelstelling van 25% reductie in administratieve lasten voor ondernemers. Ook moet de uitvoeringslast van de overheid omlaag vanwege de krimp- en efficiencytaakstelling die uit het coalitieakkoord voortvloeit.

In de wetgevingsvoorstellen van de Commissie staan drie onderwerpen centraal. Dit betreft directe inkomensondersteuning, de omgang met marktondersteunende beleidsinstrumenten en nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaat, waterbeheer, hernieuwbare energie en biodiversiteit. Op elk van deze hoofdonderwerpen en de daaruit voortvloeiende deelonderwerpen zal nu separaat ingegaan worden.

9.2.1 Directe inkomensondersteuning

Het op een voor de hele samenleving goed zichtbare manier belonen van de maatschappelijke prestaties die de landbouwsector levert, is naar het oordeel van het kabinet de belangrijkste uitdaging voor de komende tijd. Eerste prioriteit van het kabinet zal zijn om dat beter tot uiting te laten komen in de wijze waarop de inkomensondersteuning in de eerste pijler van het GLB vorm krijgt. De *health check* biedt een uitstekende kans om daar een goed begin mee te maken en die wil Nederland met beide handen aangrijpen.

Lidstaten hebben de afgelopen jaren niet allemaal dezelfde basis gekozen voor directe inkomensondersteuning. Sommige lidstaten hebben zoals Nederland gekozen voor een historische grondslag, terwijl andere hebben gekozen voor verdeling naar regio's. Weer andere lidstaten hebben een tussenvorm ontwikkeld. De wens om te komen tot een gerichte beloning van maatschappelijke prestaties betekent dat het kabinet voornemens is om af te stappen van de nu geldende historische verdelingsgrondslag van inkomenssteun in Nederland. In haar wetgevingsvoorstellen schept de Commissie twee verschillende sporen daarvoor, die beide veel ruimte bieden voor de door Nederland gewenste gerichte beloning van maatschappelijke prestaties. Allereerst kunnen reeds toegekende toeslagrechten op basis van objectieve criteria worden herverdeeld. Een tweede mogelijkheid is regionalisering van de inkomenssteun. Dat de Commissie deze beide sporen creëert om maatschappelijke prestaties beter te kunnen belonen, begroet Nederland van harte. Het kabinet is namelijk van oordeel dat reeds in de periode naar 2013 de eerste stappen daartoe gezet moeten worden. Beide door de Commissie geïntroduceerde sporen bieden goede aangrijpingspunten om, bijvoorbeeld gebiedsgericht, extra betalingen te doen voor

maatschappelijke prestaties voor het collectief in stand houden of realiseren van specifieke waarden die van maatschappelijk belang zijn, bijvoorbeeld op het terrein van landschap, natuur, duurzaam waterbeheer en milieu.

Op aandringen van veel lidstaten - waaronder Nederland - stelt de Commissie in aanvulling op beide bovengenoemde sporen ook voor om artikel 69 van de Raadsverordening 1782/2003 (overigens nu omgenummerd tot artikel 68) flexibeler te maken. Met dit artikel in de hand kan een deel van de inkomenssteun worden herbestemd voor het stimuleren van bijvoorbeeld milieuvriendelijke landbouw, kwaliteitslandbouw en risicoverzekeringen. Het nu voorgestelde artikel biedt - naast bovengenoemde mogelijkheden - extra perspectieven voor flankerende maatregelen om de nagestreefde sterkere koppeling van inkomenssteun aan maatschappelijke prestaties te realiseren. Van belang is daarbij voor Nederland dat gebruik van artikel 68 betekent dat de betreffende middelen behouden blijven in de eerste pijler en daardoor worden ingezet op of rond het boerenerf. De wensen voor flexibilisering van dit artikel zoals de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die de afgelopen tijd heeft bepleit, zijn door de Commissie voor een belangrijk deel gehonoreerd. Dit betreft bijvoorbeeld het feit dat dit artikel nu ook van toepassing kan zijn op ontkoppelde steun en niet zoals voorheen alleen op nog gekoppelde steun.

Tijdens een Algemeen Overleg op 7 maart jl. heeft de minister van LNV uw Kamer toegezegd nog dit jaar een hoofdlijnennotitie op te stellen waarin de ruimte die de *health check* moet gaan bieden om maatschappelijke prestaties gericht te belonen, wordt vertaald naar de Nederlandse situatie (TK 21501-32, nr. 274). Deze hoofdlijnennotitie zal u inzicht geven in de ideeën van het kabinet over de vertaling van de geboden mogelijkheden naar de Nederlandse praktijk en de consequenties van de overgang naar een (geregionaliseerd) model van gerichte beloning voor maatschappelijke prestaties.

Ontkoppeling

Nederland heeft in 2004 al in beginsel besloten tot een volledige ontkoppeling van de directe inkomenssteun. Een aantal sectoren is hiervan toen echter uitgezonderd omdat een abrupte ontkoppeling tot ongewenste distorsies zou kunnen leiden. Het ging daarbij om de slachtpremies voor kalveren en volwassen runderen, lijnzaad, vlas, aardappelzetmeel en gedroogde voedergewassen. Aangekondigd werd dat deze sectoren bij wijze van uitzondering een periode van vier jaar zouden krijgen om te anticiperen op een volledige ontkoppeling per 2010 (TK 21501-32, nr. 73). De afgelopen maanden heeft met de betrokken sectoren overleg plaatsgevonden en zijn analyses verricht naar de consequenties van volledige ontkoppeling. Op basis daarvan komt het kabinet voor de betreffende sectoren tot de volgende inzet.

Het kabinet streeft naar een volledige ontkoppeling van de inkomenssteun voor aardappelzetmeeltelers en verwelkomt de Commissievoorstellen daartoe. De Commissie stelt voor om de ontkoppeling in twee stappen plaats te laten vinden (50% in 2011 en 100% in 2013). Ontkoppeling ineens in 2011 of 2012 verdient wat het kabinet betreft de voorkeur vanwege de administratieve en uitvoeringsvoordelen die daaraan zijn verbonden. De wens van Nederlandse telers en verwerkers om de evenwichtspremie voor de verwerkende industrie niet in 2011 maar in 2013 te ontkoppelen, kan het kabinet billijken. Die wens sluit aan bij de verwachte inzet van Duitsland als grootste aardappelzetmeelproducent van Europa.

Tegen de achtergrond van de eerder geschetste kabinetsinzet om nu snel tot volledige ontkoppeling te komen, is het kabinet tevreden met het Commissievoorstel dat ontkoppeling van slachtpremies voor kalveren en volwassen runderen al in 2010 mogelijk maakt. Tegelijkertijd biedt de Commissie de ruimte om de slachtpremies in 2010 en 2011 nog voor 50% gekoppeld te houden. Hoewel de keus voor volledige ontkoppeling van de kalverslachtpremie straks op nationaal niveau genomen mag worden en grote producenten als Italië en Duitsland hun slachtpremies reeds volledig hebben ontkoppeld, zal de minister van LNV meewegen op welke wijze lidstaten zoals België en Frankrijk die nog niet ontkoppeld hebben straks denken te gaan handelen en welke gevolgen dit zou kunnen hebben voor de Nederlandse concurrentiepositie. Met de sector is de minister van LNV in overleg over de technische vormgeving van de ontkoppeling. Van belang is dat de gekozen referentieperiode niet nadelig uitpakt vanwege de lagere dan gemiddelde productie gedurende de uitbraak van mond- en klauwzeer in 2001.

Voor de overige sectoren (lijnzaad, vlas en gedroogde groenvoeders) kan het kabinet zich goed vinden in de Commissievoorstellen. Deze voorzien in ontkoppeling van de inkomenssteun voor lijnzaad in 2010, de ontkoppeling van de verwerkingssteun voor korte vlasvezels in de loop van 2009, voor lange vlasvezels in twee stappen in 2011 en 2013, en de ontkoppeling van de steun aan groenvoederdrogerijen in 2011.

Het kabinet blijft van oordeel dat via flankerend beleid dient te worden voorkomen dat eventueel verlies van natuur/biodiversiteits- en milieuwaarden optreedt als gevolg van volledige ontkoppeling.

Randvoorwaardenbeleid (cross compliance)

Het in 2003 geïntroduceerde randvoorwaardenbeleid (*cross compliance*) koppelt toekenning van bedrijfstoelagen aan de naleving van communautaire voorschriften op het gebied van voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn, alsmede aan de bepalingen van goede landbouw- en milieucondities (GLMC). Het kabinet onderschrijft het nut van *cross compliance* als impuls voor duurzame productie en conform de inzet van de Commissie als één van de mogelijke instrumenten om inkomensstoelagen beter te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden. Tegelijkertijd hecht het kabinet veel waarde aan de beperking van de administratieve last van *cross compliance* voor boer en overheid. Eerder dit jaar heeft een eerste vereenvoudiging van de regelgeving plaatsgevonden, maar naar de mening van het kabinet dienen in de *health check* verdere vereenvoudigingen te worden doorgevoerd. Zo zal de minister van LNV zich in de komende onderhandelingen inzetten om alleen de kernbepalingen uit de verschillende richtlijnen van toepassing te laten zijn die door de boer kunnen worden beïnvloed. Ook zal het kabinet zich beraden over toekomstige rol die de bepalingen van goede landbouw- en milieucondities (GLMC) kunnen spelen.

Hiernaast acht het kabinet het, zonder de vereenvoudigdoelstelling uit het oog te verliezen, van belang gebiedsgericht te kunnen differentiëren met de *cross compliance* voorwaarden. Daarmee wordt een extra mogelijkheid gecreëerd inkomenssteun te verbinden aan regionaal gewenste maatschappelijke prestaties. Tevens kan dan een goede balans worden gehandhaafd tussen enerzijds de eisen die worden opgelegd aan de landbouwers en anderzijds de tegemoetkomingen die deze landbouwers ontvangen.

Boven- en ondergrens aan inkomensondersteuning

De Commissie stelt voor zowel een boven- als een ondergrens te introduceren voor inkomenssteun. Het kabinet steunt de instelling van een ondergrens en kan zich vinden in de nu door de Commissie voorgestelde ondergrens van € 250. Dit zou ca. 4.000 begunstigden in Nederland raken. Het kabinet is van oordeel dat de uitvoeringslasten van de uitbetaling van deze inkomenssteun in geen verhouding staan tot de beperkte betekenis van de steun voor de betreffende bedrijven. Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat dit voorstel pas leidt tot een besparing op de uitvoeringslasten als de nu nog gekoppelde steun volledig is ontkoppeld.

Het kabinet steunt de door de Commissie voorgestelde getrapte aftopping van inkomenssteun van bedrijven die meer dan € 100.000 per jaar ontvangen. Bij de invoering daarvan dient echter wel aandacht te worden besteed aan een aantal praktische zaken. Zo kunnen bedrijven zich splitsen of bedrijven met een hoge bedrijfstoelage kunnen een deel van hun toeslagrechten verkopen aan kleinere bedrijven. Grote bedrijven zouden ook een deel van hun toeslagrechten kunnen verhuren. Ook heeft het kabinet oog voor het feit dat het voorstel voor aftopping van inkomenssteun enkele nieuwe lidstaten met - als gevolg van collectivisatie tijdens hun communistische periode - zeer grote bedrijven waarvan meerdere gezinnen afhankelijk zijn, relatief zwaar treft.

Het kabinet kan ook instemmen met het voorstel van de Commissie om de middelen die in dit verband worden afgeroomd van bedrijven die meer dan € 100.000 per jaar aan inkomenssteun ontvangen toe te voegen aan de fondsen voor plattelandontwikkeling. In Nederland zou het daarbij gaan om ca. 200 bedrijven die tussen de € 100.000 en € 200.000 inkomenssteun ontvangen en enkele tientallen bedrijven die meer dan € 200.000 ontvangen. In totaal worden deze bedrijven met het voorstel van de Commissie met ruim € 600.000 gekort (cijfers 2006).

9.2.2. Marktondersteunende beleidsinstrumenten

De Commissie maakt duidelijk dat zij inzet op een verdere afslanking van de nog resterende instrumenten voor markt- en prijsbeheer, in het bijzonder tegen de achtergrond van de gunstige vooruitzichten in de graan- en zuivelmarkt. Die benadering sluit aan bij de eerder geschetste algemene kabinetsinzet. Ook de inzet van de Commissie om een vangnet te behouden zonder gebruik te maken van gesubsidieerde export kan - afhankelijk van de precieze uitwerking - passen in het kabinetsstandpunt voor de komende periode. Want ook het kabinet wil in de *health check* de mogelijkheid behouden van een publieke noodvoorziening in geval van ernstige marktverstoringen mits het invoeren daarvan aan strikte, objectieve criteria wordt verbonden.

Op basis van een gedegen markt- en impactanalyse stelt de Commissie voor om het interventieplafond voor voedergranen tot nul te reduceren, zoals eerder dit jaar ook met maïs is gebeurd. Voor durumtarwe, rijst en varkensvlees stelt de Commissie voor om de mogelijkheid van interventie te beëindigen. Het kabinet ondersteunt die inzet.

Voor zachte tarwe, boter en magere melkpoeder wil de Commissie de automatische toepassing van interventie tegen de vaste interventieprijs vervangen door een systeem van inschrijving. Het kabinet verwelkomt deze stap vanwege de extra marktorientatie die eruit voortvloeit. Om zeker te stellen dat deze drie resterende interventiemechanismen louter als vangnet functioneren, is het voor het kabinet van belang dat tevens maximale interventieplafonds en beperkte interventieperiodes worden ingesteld, conform de inzet van de Commissie.

Toekomst melkquotering

De minister van LNV heeft zich de afgelopen maanden met succes ingezet voor een verruiming van de melkquotering per 1 april 2008. Nederlandse melkveehouders hebben 2,5% extra quotum gekregen. Dat is echter pas een eerste stap. Het kabinet is van oordeel dat de melkquotering na 2015 - conform de eerder gemaakte afspraken - niet moet worden verlengd. De overschotsituatie die in 1984 aanleiding was om de melkquotering te introduceren, is omgeslagen in een tekortsituatie en de interventievoorraden zijn geheel verdwenen. Het is belangrijk dat de Raad in de *health check* definitief besluit over de beëindiging van de melkquotering per 2015.

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat een geleidelijke quotumuitbreiding de beste manier is om toe te werken naar beëindiging van de quotering in 2015 en te komen tot een zachte landing van het quoteringssysteem. De voorstellen van de Commissie voor een quotumstijging van in totaal 5% tot 2013 acht het kabinet echter te laag. De marktanalyse die de Commissie heeft laten opstellen laat zien dat zeker voor Nederland een grotere quotumverruiming tot 2013 nodig is om de nagestreefde zachte landing te realiseren. Nederland zal daarop blijven aandringen bij de Commissie. Indien via quotumverruiming onvoldoende zicht bestaat op de gewenste zachte landing, zal het kabinet bij de Commissie aandringen op alternatieve maatregelen.

De Commissie geeft verder aan ruimte te willen maken voor maatregelen om eventuele negatieve effecten van de uitfasering van het melkquotumsysteem voor de melkveehouderij in benadeelde (berg)gebieden te verzachten. Het idee om lidstaten in staat te stellen om in het kader van een regionale benadering via een andere verdeling van hun nationale inkomenssteunenveloppe boeren in waardevolle gebieden gerichte compensatie te geven, heeft de sympathie van het kabinet. Bezien zal worden of toepassing ervan ook in Nederland voor bepaalde gebieden gewenst is.

Wat betreft de klimaat- en milieueffecten van het verdwijnen van de melkquotering blijkt uit de impactanalyse van de Commissie dat de EU in 2020 naar verwachting ruim 6% minder melkkoeien zal hebben dan in 2008. Concreet betekent dit dat als gevolg van de afschaffing van de melkquotering zowel de totale uitstoot van ammoniak als van broeikasgassen door de Europese melkveehouderij volgens de verrichte impactanalyse in alle lidstaten gezamenlijk zal dalen. In Nederland zal naar verwachting sprake zijn van een toename van het aantal melkkoeien. Naar de precieze gevolgen daarvan wordt momenteel nader onderzoek gedaan. Het kabinet is van oordeel dat uitbreiding van de melkproductie in Nederland plaats moet vinden binnen de geldende milieuraanvoorwaarden en de daarmee samenhangende biodiversiteitsdoelstellingen.

Braaklegging

Voor het oogstjaar 2008 geldt een braakpercentage van nul. De Commissie stelt voor om het marktinstrument braaklegging af te schaffen. Zij verwijst daarbij naar de wereldwijde toename van de vraag naar granen en biomassa en de historisch lage graanvoorraden in de wereld. Met het verdwijnen van de verplichte braak, zou ook de nog steeds complexe regeling voor gewassen bestemd voor industriële verwerking of voor de productie van energie op braakgelegde percelen, de zogenaamde *non food/non feed*-regeling, verdwijnen. Met het verdwijnen van de braakleggingsregeling wordt de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling vereenvoudigd en daardoor verminderen de administratieve lasten van boeren, evenals de uitvoeringslast voor de overheid. Nederland steunt daarom het Commissievoorstel om braaklegging niet langer als marktinstrument te handhaven. Wel dient via flankerend beleid te worden voorkomen dat verlies van biodiversiteits- en milieuwwaarden optreedt. Dit kan o.a. worden bereikt door de voorziene, gerichte beloning van maatschappelijke prestaties.

9.2.3 Klimaatverandering, bio-energie, waterbeheer en biodiversiteit

Als belangrijke nieuwe uitdagingen voor het GLB noemt de Commissie klimaatverandering, bio-energie, waterbeheer en biodiversiteit. De algemene benadering die de Commissie lijkt te kiezen, wordt positief gewaardeerd. Via versterking van het plattelandsbeleid wil de Commissie speciale maatregelen stimuleren op het gebied van klimaatmitigatie, waterbeheer, biodiversiteit en bio-energie. Bij waterbeheer denkt het kabinet onder meer aan de implementatie van de Kaderrichtlijn water en bij klimaat aan waterberging. Op het gebied van bio-energie ondersteunt het kabinet de suggestie van de Commissie om tweede generatie biobrandstoffen te stimuleren, maar is geen voorstander van productiesteun aan gewassen voor biobrandstoffen en ondersteunt daarom het Commissievoornemen om de bestaande steunregeling voor energiegewassen te beëindigen. De voorstellen die de Commissie nu doet passen goed in de overheidsvisie op de *bio-based economy* die de minister van LNV de Tweede Kamer op 8 oktober 2007 mede namens de ministers Cramer, Koenders, Van der Hoeven en Eurlings toezond (TK 29575, nr. 16).

Modulatie

De Commissie stelt voor om in elke lidstaat 8% van de directe inkomenssteun extra af te romen en toe te voegen aan de beschikbare middelen voor plattelandsbeleid (tweede pijler). Deze extra modulatie betekent een ophoging van het bestaande verplichte modulatiepercentage van 5 naar 13%. De Commissie acht dit noodzakelijk vanwege de bovengenoemde nieuwe uitdagingen waar de landbouw in de EU voor staat. Het kabinet onderkent het belang van genoemde thema's en de wisselwerking ervan met de landbouw, met inbegrip van de noodzaak van innovatie, onderzoek en kennisverbreding. Het kabinet is er echter niet van overtuigd dat hiervoor extra verplichte modulatie noodzakelijk is. Door de gewenste omvorming van inkomenssteun tot beloning van maatschappelijke prestaties en de ruimere toepasbaarheid van het eerder genoemde artikel 68 zijn reeds voldoende aangrijpingspunten voor verdere vermaatschappelijking beschikbaar in de eerste pijler.

Het kabinet onderstreept het multifunctionele karakter van de landbouw en steunt daarom wel de gedachte dat als er voor extra verplichte modulatie wordt gekozen, deze eventuele extra modulatiemiddelen worden bestemd voor *nieuwe* uitdagingen. Aan een besluit tot eventuele extra modulatie verbindt het kabinet wel een aantal belangrijke voorwaarden. Het is allereerst van belang dat eventuele extra modulatie volledig terugvloeit naar Nederland en het kabinet is tegen die achtergrond tevreden dat de Commissie die wens nu heeft gehonoreerd in haar voorstellen. Mocht extra modulatie plaatsvinden, moet er ook ruimte zijn voor andere thema's die binnen Nederland maatschappelijk relevant worden gevonden. Dit betekent dat naast de door de Commissie genoemde onderwerpen waterbeheer, bio-energie, klimaatverandering en biodiversiteit ook ruimte moet zijn voor bijvoorbeeld dierenwelzijn (binnen de voorwaarden die de groene box in de WTO stelt). Rekening dient tenslotte gehouden te worden met het feit dat van eventuele extra verplichte modulatie alleen gebruik gemaakt kan worden als voldoende nationale middelen beschikbaar zijn voor cofinanciering ervan. Over de inpassing van deze budgettaire lasten zal door het kabinet een nader besluit worden genomen.

Risico- en crisisbeheer

Risico- en crisisbeheer is een onderwerp dat in de belangstelling staat, zowel op nationaal als op EU-niveau. Ondanks aandringen van diverse lidstaten, blijft de Commissie tegenstander van een horizontaal Europees crisisfonds. Het kabinet ondersteunt die benadering. De primaire verantwoordelijkheid voor risico- en crisisbeheer ligt immers bij ondernemers zelf.

Het voorstel van de Commissie om binnen de eerste pijler (via artikel 68) extra gelden beschikbaar te kunnen maken voor het realiseren van risico- en crisisbeheersingsinstrumenten, speelt in op de dringende wens van veel lidstaten om binnen het GLB mogelijkheden te creëren voor risico- en crisismanagement. Het kabinet ondersteunt de voorzichtige aanpak die de Commissie kiest en kan het ook billijken dat de Commissie via flexibilisering van het eerder genoemde artikel 68 mogelijkheden wil bieden voor ondersteuning van risico- en crisismanagement.

Het is echter ook vanuit Nederlands perspectief opportuun om te bezien of maatregelen voor risico- en crisisbeheer kunnen worden opgenomen zonder de primaire verantwoordelijkheid daarvoor over te nemen van ondernemers in de sector. Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan stimulansen voor private verzekeringsstelsels. Het ontwikkelen van effectieve vangnetconstructies moet daarbij centraal staan, evenals een gelijkwaardig speelveld in Europa.

Vereenvoudiging

Vereenvoudiging van regelgeving en vermindering van administratieve lasten zijn nauw met elkaar verweven. Het kabinet onderschrijft de inzet van de Commissie om het huidige GLB verder te vereenvoudigen, maar had voor dit onderwerp meer aandacht verwacht in de Commissievoorstellen. De *health check* is ook een goede gelegenheid om vereenvoudigingen door te voeren in die regelgeving die disproportioneel veel administratieve lasten voor het bedrijfsleven en/of uitvoerings- en controlelasten met zich meebrengen. Veranderingen in het GLB zullen doorlopend getoetst moeten worden aan de administratieve lasten die er uit voort kunnen vloeien. In de uiteindelijke te maken keuzes in de *health check* zal daarmee nadrukkelijk door het kabinet rekening worden gehouden.

