

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013

Aanscherping Position paper IPO

29 november 2011

Status

Eind 2010 hebben de Nederlandse provincies hun positie ten aanzien van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid reeds vastgesteld. Deze positie blijft onverkort van kracht. Op 12 oktober 2011 heeft de Europese Commissie de wetgevende voorstellen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2014-2020 gepubliceerd. Op grond hiervan en de reactie van het kabinet hierop van 28 oktober geven de provincies hier hun visie op de belangrijkste kansen en pijnpunten.

Samenvatting

De Nederlandse provincies zijn over het algemeen tevreden met de voorstellen van de Europese Commissie. Deze voorstellen zorgen ervoor dat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vanaf 2014 beter aansluit bij de EU2020 strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Desalniettemin kan het GLB ons inziens nog beter aansluiten bij de EU2020 doelen en bij de gewenste ontwikkeling van een vitaal platteland. Onderstaande samenvatting is opgedeeld in boodschappen in de richting van twee 'arena's. De eerste vier punten zouden naar onze mening gewijzigd moeten worden in de voorstellen van de Commissie. Deze punten zullen wij uitdragen in onze lobby in Brussel. De volgende zes hebben wij een nog een aantal zorgen die betrekking hebben op de Nederlandse interpretatie en uiteindelijke implementatie van de voorstellen. Deze aandachtspunten zijn vooral gericht op onze lobby richting het Rijk.

Richting de verschillende besluitvormingsorganen in Brussel:

De provincies:

- 1) zijn van mening dat de voorgestelde korting van 8% op Pijler 1 (onderdeel directe betalingen) voor Nederland gecompenseerd moet worden door een hogere bijdrage voor Pijler 2;**
- 2) vinden, net als het Rijk, de vergroeningsmaatregelen van Pijler 1 te rigide en pleiten voor een breder vergroeningspakket, vergelijkbaar met de Catalogus Groen-Blauwe Diensten;**
- 3) achten het onwenselijk dat eventuele onbenutte vergroeningsmiddelen terugvloeien naar de Europese Commissie en stellen daarom alternatieven voor;**

- 4) pleiten met de Nederlandse regering voor voortzetting van de ont koppeling van de directe betalingen en stimulering van innovaties op het boerenbedrijf ten behoeve van de concurrentiekracht en duurzame ontwikkeling.

Richting Rijk:

De provincies:

- 5) zijn van mening dat een 'zachte landing' oftewel een geleidelijk overgangsregime noodzakelijk is om boeren op een verantwoorde manier te laten overschakelen naar het nieuwe systeem;
- 6) pleiten ervoor om gebruik te maken van de vrijwillige mogelijkheid om 10% van de directe inkomenssteun over te hevelen naar de tweede pijler;
- 7) pleiten ervoor om gebruik te maken van de vrijwillige mogelijkheid om 5% van de directe betalingen in te zetten voor gebieden met natuurlijke beperkingen;
- 8) geven de voorkeur aan een landsdelige sturing van de integrale strategische opgave voor Regionaal Beleid, Plattelandsbeleid en Visserijbeleid, waarbij tenminste afstemming tussen de programmali jnen en Management Autoriteiten wordt georganiseerd, conform het beoogde partnershipcontract tussen de EU;
- 9) onderschrijven de prioriteiten van pijler 2 en de hierbij voorgestelde ontschotting, waarbij deze fondsen breed inzetbaar moeten zijn, en niet alleen voor agrarische ondernemers;
- 10) vinden dat Agrarisch Natuurbeheer buiten EHS de verantwoordelijkheid is van het Rijk, zoals is afgesproken in het onderhandelingsakkoord over de decentralisatie natuur;
- 11) vinden dat het budget voor Agrarisch Natuurbeheer binnen de EHS gegarandeerd moet zijn binnen pijler 2.

Toelichting

Rol provincies

De Nederlandse provincies zijn betrokken bij het Europese Landbouwbeleid vanuit hun verantwoordelijkheid over ruimtelijk economische vraagstukken. In het recent gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur is bovendien de verantwoordelijkheid voor natuurbeleid en het landelijk gebied overgedragen van het Rijk naar de provincies. Daarnaast staan wij voor de duurzame ontwikkeling van de landbouw. Het doel van de provincies is om ons platteland sterk en vitaal te houden. Daaronder verstaan we een sterke plattelandseconomie, met de landbouw als wezenlijk onderdeel, gekenmerkt door innovatie en duurzaamheid. Ook betekent een sterk en vitaal platteland dat het landschap onderhouden en ontwikkeld wordt, dat de natuurlijke hulpbronnen duurzaam worden beheerd en dat de landelijke gebieden aantrekkelijk zijn om in te wonen en te recreëren. Deze provinciale ambitie sluit volledig aan bij de doelen die de Europese Unie zich stelt in de zogenaamde 'EU 2020' strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Regionale overheden zijn op deze thema's in het landelijk gebied in staat maatwerk te leveren en ambities in praktijk om te zetten, een rol die Europa ook steeds meer benadrukt. Als gebiedsregisseur kunnen wij optreden als deskundige partner van de Europese Unie om van beleid werkelijkheid te maken. Daarover hebben wij in november 2010 een position paper gepubliceerd. Dit document is een nadere uitwerking daarvan in reactie op de voorstellen van de Commissie.

Algemeen

Over het algemeen zijn de provincies tevreden met de voorstellen van de Europese Commissie. Volgens deze voorstellen zal het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vanaf 2014 beter aansluiten bij de EU2020 strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Het nieuwe GLB zal de ontwikkeling van een gezonde en duurzame landbouwsector en van een vitaal platteland versterken. De omvorming van het systeem van directe betalingen naar een regionaal model waarbij naast een basispremie per hectare 30% wordt gereserveerd voor vergroeningsmaatregelen, is een eerste stap in de goede richting. Ook denken wij dat de voorstellen in pijler 2 beter aansluiten bij de EU2020-doelstellingen en dat de voorgestelde grotere flexibiliteit tussen de prioriteiten ons in staat stelt maatwerk te leveren en bureaucratie te verminderen. Wij vinden het ook een goede zaak, dat de Europese Commissie op strategisch niveau een integrale benadering vereist van Regionaal Beleid, Plattelandsbeleid en Visserijbeleid. Toch denken wij dat het GLB door inachtneming van onderstaande punten nog beter aan zal sluiten bij de EU2020-doelen:

Ad 1. Behoud budget

In de voorstellen van de Commissie wordt een herverdeling van de directe betalingen voorgesteld ten bate van de lidstaten die nu minder dan 90% van het EU-gemiddelde ontvangen. Dit betekent dat Nederland gekort wordt op de eerste pijler met zo'n 8 procent. Echter, van een herverdeling van pijler 2 gelden lijkt geen sprake te zijn. Alhoewel de provincies voorstander zijn van een eerlijkere verdeling van het budget tussen de lidstaten, moet hierbij wel het totale Europese landbouwbudget in ogenschouw worden genomen, en niet alleen het gedeelte voor directe betalingen. In die context is Nederland slechts een gemiddelde ontvanger. Wij pleiten voor een behoud van het totale GLB budget van Nederland. Door een behoud van het grootste deel van het budget voor Pijler 1 en door daarbinnen innovatieve ontwikkelingen te stimuleren, kan de innovatieve kracht van de Nederlandse landbouwsector goed benut worden. Met andere woorden, de Nederlandse landbouw kan een koploperspositie invullen om de EU2020 doelen te halen. Goede voorbeelden zijn de pootaardappelsector en de melkveehouderij. De ontwikkelingen die in ons land in deze deelsectoren plaatsvinden, hebben een uitstraling op de ontwikkeling van de landbouwsector in heel Europa en daarbuiten. Voor wat betreft pijler 2 is het

noodzakelijk dat minimaal het huidige budget behouden blijft voor een vitaal platteland, waar de nieuwe uitdagingen opgepakt kunnen worden. De door ons gewenste invulling hiervan wordt verderop in dit document uiteengezet.

Ad 2. Meer flexibele inzet vergroeningscomponent

De Europese Commissie stelt voor dat het huidige systeem van directe betalingen wordt vervangen door een basispremie per hectare. Daarnaast moeten lidstaten 30 procent van hun directe inkomenssteun reserveren voor een verplichte vergroeningscomponent. Deze bestaat uit drie maatregelen: boeren met grasland moeten permanent grasland handhaven; akkerbouwers moeten 7 procent van hun bedrijfsoppervlak reserveren voor ecologisch beheer en aan gewasdiversificatie doen. Biologische bedrijven hebben sowieso recht op deze vergroeningspremie, evenals boeren die vanwege Natura2000-wetgeving toch al aan deze voorwaarden moeten voldoen.

Hoewel de provincies verheugd zijn over het voornemen van de Commissie om 30% van de directe betalingen om te zetten naar doelgerichte betalingen, steunen wij de Nederlandse regering in het standpunt dat deze maatregelen te rigide zijn en niet voldoende bijdragen aan vergroening en duurzame innovatie van de landbouwsector. Wij pleiten voor een meer flexibele catalogus van groen-blauwe diensten, die beter aansluiten bij provinciale en EU2020-doelstellingen, zoals op het gebied Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water en biodiversiteit. Ook vergroening door innovatie (bijvoorbeeld ten bate van de bio-based economy) zouden mogelijk moeten zijn. Daartoe vinden wij dat de vergroeningseis onder andere ingevuld mag worden met maatregelen (zowel diensten als investeringen) in verduurzaming van agrarische bedrijven. Gezien de verwevenheid van provinciale en Europese doelen zijn wij van mening dat provincies nauw betrokken dienen te zijn bij het samenstellen van dit pakket vergroeningsmaatregelen. Op die manier kunnen er zowel bedrijfsgerichte als gebiedsgerichte maatregelen in de vergroeningscomponent worden opgenomen, waardoor er maatwerk kan worden geleverd. Ook zouden boeren niet alleen op individueel niveau, maar ook in collectief verband in aanmerking moeten komen voor deze premie.

Ad 3. Besteding onbenutte middelen vergroeningscomponent

Niet alle agrariërs zullen naar onze verwachting in staat blijken de 30% vergroeningscomponent 'terug te verdienen', waardoor een deel van het gereserveerde bedrag terugvloeit naar de Europese Commissie. Dit is niet wenselijk. Wij zien daarom drie alternatieve mogelijkheden:

- ofwel de beleidsruimte om vergroening in Pijler 1 toe te passen wordt dusdanig verruimd, dat deze volledig en effectief benut kan worden (zie punt 4)
- ofwel het resterende bedrag kan extra worden ingezet op "vergroende" hectares in pijler 1
- ofwel het resterende bedrag kan worden toegevoegd aan groene en duurzame maatregelen in pijler 2, bij voorkeur zonder cofinancieringsplicht.

Ad 4. Ontkoppeling betalingen en concurrentiekracht

Provincies onderschrijven het standpunt van het rijk dat de ingezette ontkoppeling van directe betalingen voortgezet dient te worden en zijn derhalve wij samen met het Rijk tegen een herkoppeling van bepaalde teelten. Europa zou af moeten zien van toepassing van de vrijwillige reservering van 5-10 % hiervoor. Dit is in feite een stap terug in de tijd en druist in tegen de EU2020-doelen. Een vrijwillige koppeling zou alleen mogelijk moeten zijn in uitzonderlijke gevallen, en in samenspraak met de decentrale overheden en belanghebbenden.

Tegelijk bevat pijler 1 geen mogelijkheden meer om, zoals voorheen met Artikel 68, aan specifieke aspecten van concurrentiekracht te werken. Het zou wellicht denkbaar zijn om de Europese Commissie te vragen om de ruimte voor koppeling ook in te mogen zetten voor maatregelen gericht op concurrentiekracht, al dan niet door overheveling naar pijler 2.

Ad 5. Geleidelijk overgangsregime

Zoals ook in ons position paper van 2010 bepleit, zijn wij van mening dat boeren de gelegenheid moeten hebben om te schakelen van het huidige naar het nieuwe systeem van directe betalingen. Wij steunen het standpunt van de Nederlandse regering dan ook niet, die een zo kort mogelijke overgang voorstelt

Ad 6. Overheveling 10 % pijler 1 naar pijler 2.

De grote ambities die de Europese Commissie en ook de provincies hebben met het plattelandsontwikkelingsfonds, kunnen ons inziens alleen bereikt worden met een fors budget in de tweede pijler. De voorstellen bieden de mogelijkheid om 10% van de directe inkomenssteun over te hevelen naar de tweede pijler. Net als het Rijk juichen wij deze mogelijkheid toe. Wij roepen de Nederlandse overheid dan ook op om maximaal van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Ad 7. LFA's

In de voorstellen blijft het mogelijk om naast de biofysische kenmerken via een specifieke motivering gebieden aan te wijzen met natuurlijke beperkingen, de zogenaamde Less Favoured Area's (LFA's). Op grond hiervan kunnen de huidige gebieden in Nederland die als LFA zijn aangewezen, in aanmerking blijven komen voor steun. Wij pleiten ervoor om deze gebieden vanuit de eerste pijler te steunen door middel van de in de voorstellen geboden vrijwillige mogelijkheid om 5 % van de directe inkomenssteun hiervoor te reserveren.

Ad 8. Regionale sturing pijler 2

De nieuwe voorstellen bieden de mogelijkheid om in plaats van één nationaal uitvoeringsprogramma met verschillende regionale programma's te werken. Op het terrein van regionaal beleid wordt dit systeem al langer toegepast en hebben provincies goede ervaringen met vier landsdelige Management Autoriteiten. Wij pleiten ervoor om het plattelandsontwikkelingsprogramma naar analogie van deze MA's aan te sturen. Zo kunnen wij gebiedsgericht maatwerk leveren en gebruik maken van de ervaring in het EFRO-fonds. Regionaal maatwerk zal de effectiviteit van de inzet van middelen vergroten. Ook helpt dit beide beleidsterreinen beter op elkaar af te stemmen, zoals verlangd wordt binnen het 'Common Strategic Framework', waarbij de lidstaten één partnerschapscontract afsluiten met de Commissie over alle fondsen binnen de nationale enveloppe (Structuurfondsen, Plattelandsontwikkeling en Visserijfonds). In het Topsectorenbeleid is eveneens sprake van afstemming tussen Rijk en provincies op landsdelig niveau en zouden landsdelige POP-programma's synergie tussen deze beleidsvelden kunnen versterken. Daarbij zullen we uiteraard op zoek gaan naar manieren om de krachten te bundelen en zo de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken.

Ad 9. Ontschotting plattelandsontwikkelingsbeleid

De Commissie stelt voor de huidige 4 assen binnen de tweede pijler te vervangen door 6 prioriteiten, die beter aansluiten bij de EU2020-doelstellingen. Wij juichen deze ontwikkeling toe, en zien graag dat dit gepaard gaat met de mogelijkheid om makkelijker te schuiven tussen de prioriteiten dan nu het geval is in POP2. Op die manier kan beter ingespeeld worden op veranderende omstandigheden en maatwerk worden geleverd doordat landsdelen zelf kunnen bepalen welke prioriteiten in hun regio het meest relevant zijn. Bij deze vrijheid hoort naar onze mening ook een brede inzetbaarheid van het plattelandsontwikkelingsfonds, en niet alleen voor agrarische ondernemers zoals het Rijk telkens benadrukt.

Ad 10. Agrarisch natuurbeheer buiten de EHS

In het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur is afgesproken “*dat het rijk in beginsel het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS uitvoert als onderdeel van de EU-hectaretoeslagen. Een systematiek daarvoor wordt nader uitgewerkt. Bij de overgang naar pijler 1 wordt ook aandacht gegeven aan de collectieve benadering die tot nu gehanteerd is.*”

Als er geen flexibiliteit in de vergroeningsmaatregelen in de 1^e pijler mogelijk is en ook geen collectieve benadering, dan is de 2^e pijler voor het rijk nog een optie. Dit mag echter niet ten koste gaan van het toch al geringe EU-budget in de 2^e pijler en zou via verschuiving van het benodigde deel van de EU-middelen van 1^e naar 2^e pijler gefinancierd moeten worden. Ook is dan de nationale cofinanciering een verantwoordelijkheid van het rijk.

Ad 11. Agrarisch natuurbeheer binnen de EHS

Het agrarisch natuurbeheer binnen de EHS is de verantwoordelijkheid van de provincies. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat er in de 2^e pijler EU-cofinanciering mogelijk is tot 50% van de programmakosten (circa 15 miljoen euro per jaar). Dit budget zal gegarandeerd moeten zijn binnen de 2^e pijler voor dit doel, want dit maakt onderdeel uit van het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur.