

Provinciale Staten van Drenthe
T.a.v. de heer J. Nauta
Postbus 122
9400 AC ASSEN

Nummer: RLG 03174
Datum: 27 mei 2003
Betreft: Aanpassing Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

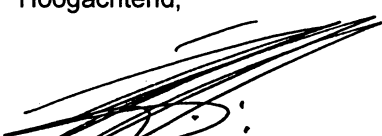
Geachte heer Nauta,

Hierbij ontvangt u het advies over de gevolgen van de hervormingsvoorstellen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid dat de Raad voor het Landelijk Gebied recent heeft uitgebracht aan minister Veerman. In dit briefadvies reageert de raad op de wetgevingsvoorstellen van eurocommissaris Fischler die eind januari van dit jaar werden gepubliceerd.

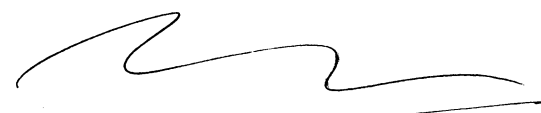
De raad heeft op 22 mei jl. in een overleg met minister Veerman zijn bezorgdheid over de hervormingsvoorstellen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kenbaar gemaakt. De huidige voorstellen gaan volgens de raad niet ver genoeg. De raad constateert dat deze voorstellen onvoldoende bijdragen aan het realiseren van de doelen voor landbouw, platteland en natuur, zoals die in het Europese Landbouw Model en in de Europese Strategie voor Duurzaamheid (Europese Raad, Göteborg, 2001) zijn geformuleerd.

Dat is de reden dat de raad - in een gesprek met minister Veerman - de noodzaak heeft benadrukt om vast te houden aan de ingeslagen koers van transitie naar duurzame landbouw en versterking van plattelandontwikkeling. Die koers zal moeten worden gerealiseerd binnen uitvoeringskaders die voor alle niveaus en alle betrokken partijen helder, handhaafbaar en stimulerend zijn.

Hoogachtend,



prof. H.J.L. Vonhoff
voorzitter



mr. W.J. Kooy
algemeen secretaris



raad
landelijk
gebied

Aan: de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
T.a.v. de heer C.P. Veerman
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Nummer: RLG 03156
Datum: 15 mei 2003
Betreft: gevolgen van hervormingsvoorstellen van het GLB

Geachte heer Veerman,

Begin dit jaar heeft de Raad voor het Landelijk Gebied u samen met de Raad voor Milieu- en Natuuronderzoek een verklaring aangeboden van Europese adviesraden getiteld 'A Sustainable Policy for Europe' (Briefnummer rlg03006). De kern van onze boodschap was 'Steun Fischler bij zijn hervormingsvoorstellen'. De raad steunt de intentie achter het Europees Landbouw Model: meer marktgerichtheid, duurzame en kwalitatief hoogwaardige productie, een diversiteit aan landbouwsystemen binnen een vitaal platteland, een vereenvoudigd GLB met een goede verdeling van verantwoordelijkheden tussen Europa, lidstaten en de regio's én een GLB die de diensten levert waar de samenleving om vraagt en daarmee de uitgaven kan verantwoorden. In de Mid Term Review - die vorig jaar gepubliceerd werd - leek Fischler zijn hervormingen fors door te zetten. Thans constateert de raad evenwel dat de nu voorliggende wetgevingsvoorstellen – gepubliceerd in januari van dit jaar – verder weg leiden van de oorspronkelijke doelen.

De oorspronkelijke integraliteit van de voorstellen lijkt aan flarden te zijn gescheurd in het krachtenveld waarin Fischler deze voorstellen heeft moeten uitwerken. De raad steunt nog steeds onverdeeld de oorspronkelijke kern van de voorstellen zoals die verwoord werd in het Europees Landbouw Model en verder vertaald werd in de Mid Term Review, juli 2002. De raad is echter tot conclusie gekomen dat de wetgevingsvoorstellen een aantal zeer bezwaarlijke kanten hebben en gevolgen kunnen hebben die niet overeenkomen met de bedoelingen achter de hervormingen. De verschuiving van de eerste naar de tweede pijler komt met deze voorstellen niet tot stand. Ze kunnen leiden tot forse ongelijkheid tussen boeren onderling en tussen regio's, een afname van biodiversiteit, grote administratieve en bestuurlijke lastendruk en ongenoegen in de samenleving (zie bijlage). Dat is de reden dat de raad u met deze brief wil wijzen op de noodzaak om vast te houden aan de ingeslagen koers van transitie naar duurzame landbouw en versterking van plattelandsontwikkeling. Die koers zal gerealiseerd moeten worden binnen uitvoeringskaders die voor alle niveaus (tot op het lokaal niveau) en alle betrokken partijen (tot aan het bedrijfsniveau) helder, handhaafbaar én stimulerend zijn.

Bijlage

De hervormingsvoorstellen van het GLB missen integraliteit

Fischler heeft in 1998 met het Europees Landbouw Model een integraal beeld ontworpen als leidraad voor de noodzakelijke hervormingen. Dit model komt neer op het versterken van de marktgerichtheid, transitie naar duurzame en kwalitatief hoogwaardige productie, behoud van een diversiteit aan landbouwsystemen binnen een vitaal platteland, vereenvoudiging van het GLB, een goede verdeling van verantwoordelijkheden tussen Europa, lidstaten en de regio's én een GLB die de diensten levert waar de samenleving om vraagt en daarmee de uitgaven kan verantwoorden. In de Mid Term Review - die vorig jaar gepubliceerd werd - leek Fischler zijn hervormingen in deze richting fors door te zetten.

De wetgevingsvoorstellen die in januari van dit jaar zijn verschenen lijken op het eerste gezicht verder vorm te geven aan de oorspronkelijke bedoelingen van Fischler zoals verwoord in het Europees Landbouw Model. Het omgekeerde blijkt echter het geval te zijn.

Achtergronden van de hervormingen

De druk vanuit de WTO-onderhandelingen om de liberalisering voort te zetten is een belangrijke factor in de wijze waarop de wetgevingsvoorstellen vorm hebben gekregen. De in Doha afgesproken termijn om uiterlijk 31 maart 2003 een akkoord te bereiken over landbouwmodaliteiten is niet gehaald. De noodzaak is daarom des te groter om tijdens de komende ministeriële bijeenkomst in Cancun in september wél afspraken te kunnen maken.

De noodzaak van het integreren van natuur- en milieudoelinden in het EU-landbouwbeleid is in een aantal stappen steeds verder verankerd¹. De kwaliteitsnormen ten aanzien van voedselveiligheid, gezondheid (voor mens, dier en plant) en arbeidsomstandigheden zijn ook voor de landbouwsector wettelijk verplicht. De toetredende landen hebben terechte verwachtingen om op basis van gelijke rechten en gelijke plichten toe te kunnen treden tot de interne markt van de EU. Op basis hiervan zullen zij ook inkomenssteun ontvangen. De ongelijkheid die deze subsidies geven is daarmee nog niet opgelost.

In de Top van Brussel (24/25 oktober 2002) werd het uitgavenkader voor (de 1^e pijler van) het GLB vastgelegd voor de periode 2007-2013. Mede op aandringen van Nederland mogen de landbouwuitgaven in de periode 2006-2013 niet met meer dan 1% per jaar toenemen.

¹ Vanaf het Verdrag van Amsterdam is artikel 6 opgenomen in het EG-Verdrag. Hierin wordt een integratie van milieuvorwaarden in alle Gemeenschappelijke beleidsvelden verplicht gesteld. In Cardiff in 1998 werd de implementatie hiervan op gang gebracht (het zgn. Cardiff process). Met het vaststellen van de Europese Strategie voor Duurzame Ontwikkeling in Göteborg 2001 werd hier nog verder inhoud aan gegeven. In die strategie werd ook vastgelegd dat in 2010 er een halt moet zijn toegeroepen aan het biodiversiteitsverlies in Europa.

zomer 2002 werd gepubliceerd. Dat betekent dat het fonds voor plattelandsontwikkeling slechts met eenderde toeneemt.

- Deze toename komt slechts ten dele ten goede aan plattelandsontwikkeling in 'engere' zin. De Kaderverordening voor plattelandsontwikkeling is namelijk uitgebreid met een aantal artikelen die niet zozeer met plattelandsontwikkeling te maken hebben als met interne bedrijfsvoeringsaspecten (dierenwelzijn, kwaliteit van productie, voldoen aan Europese normen en bedrijfsadvies). Deze zijn weliswaar facultatief en alleen de eerste 5 jaren, maar zouden desalniettemin een forse drain kunnen betekenen van de gelden bestemd voor plattelandsontwikkeling in 'engere' zin. Zeker gezien het verplicht stellen van bedrijfsadvies en het belang dat Fischler hecht aan de Europese normen mede in verband met de WTO-onderhandelingen.

2. GLB-middelen slechts beperkt inzetbaar voor het behalen van natuur-doelstellingen

De EU heeft in Gothenburg in 2001 zich verplicht om een halt toe te roepen aan biodiversiteitsverlies in 2010. Het realiseren van Natura 2000 is hierbij een van de belangrijkste middelen. Volgens een recent rapport van een EC-werkgroep over de financiering van de Habitatrichtlijn is hiervoor tussen de 3,4 en 5,7 miljard nodig. Voor de dekking van dit bedrag zouden – volgens dit rapport – ook middelen voor plattelandsontwikkeling uit het GLB ingezet moeten worden. In de nieuwe voorstellen zijn de gebieden waarin de landbouw beperkt wordt in zijn bedrijfsuitvoering door de Vogel- en Habitatrichtlijn de nieuwe gebieden met natuurlijke handicaps (nieuwe artikel 16(1) van Verordening 1257/1999). Dat maakt het in principe mogelijk om gelden voor plattelandsontwikkeling gericht in te zetten voor het realiseren van Natura 2000.² Maar met deze voorstellen zal daar hoogst waarschijnlijk onvoldoende geld voor zijn.

3. De wijze van ontkoppeling is onvoldoende doordacht

De raad is vóór een ontkoppeling van inkomenssteun aan productieomvang. Alleen de wijze waarop dat thans is vormgegeven is nog onvoldoende doordacht. De raad ziet risico's van ongewenste neveneffecten. De volgende elementen van vragen nadere bestudering vanwege mogelijk onbedoelde effecten: de verhandelbaarheid, de loskoppeling van mogelijke betalingsrecht en grond en het hanteren van historische referentie. De lidstaten zouden gevraagd moeten worden om te beoordelen hoe de verschillende boeren in hun land op deze voorstellen zouden kunnen reageren. Op basis hiervan zou dan ook de verdere gevolgen voor leefbaarheid en natuur ingeschat kunnen worden. De vormgeving van ontkoppeling en de herkoppeling aan EU-doelen is géén interne DG landbouw aangelegenheid maar moet worden voorbereid door alle betrokken DG's in Brussel.³ Maatschappelijk gezien en naar de boeren zelf toe is het belangrijk

² Met deze wijzigingen zullen er ook gebieden zijn die tot nu toe onder de regeling voor natuurlijke handicaps vielen (bergboeren) en die na inwerking treden van deze voorstellen niet meer in aanmerking komen voor deze vorm van EU-subsidie. De omvang hiervan is echter bij de raad niet bekend.

³ In een paper gepresenteerd op de Europese Conferentie 'Organic Food and Farming' in 2001 stelde de raad al: 'The catalysing factors demanding a change of the CAP are diverse and not under the responsibility of DG Agriculture, i.e. food safety, developments of bio-technology, health concerns, bio diversity, soil and environment, accession and trade. All policy areas under the responsibility of other DG's.'

Om de mogelijke negatieve consequenties van de huidige voorstellen te illustreren heeft de raad een 'worst case'-scenario voor Europa opgesteld (zie onderstaand kader).

Worst-case scenario voor Europa

In marginale streken van EU zou het uitgaande van de voorstellen voor de individuele boer economisch gezien de beste strategie kunnen zijn om de opbrengst uit de betalingsrechten te ontvangen, op te houden met landbouw-milieu-maatregelen (lage verdiensten - alleen compensatie van inkomensverlies - en hoge kosten), ophouden met iets te produceren aan landbouwproducten (prijzen zijn te laag/kosten te hoog) en af en toe iets te doen aan een minimaal beheer (maaïen 2 keer per jaar bv.) om zo te voldoen aan de eisen om grond in goede landbouwconditie te houden. Dit kan zowel wat leefbaarheid als wat biodiversiteit, natuur en landschap betreft negatieve consequenties hebben.

In moderne landbouwgebieden zoals in Nederland zou het voordelig kunnen zijn om de betalingsrechten te ontvangen en over te schakelen op andere (zgn. vrije) teelten. Die zijn vaak intensiever en hebben meer milieuconsequenties. De keten die om de oorspronkelijke landbouwproductie heen was gebouwd zou hierdoor kunnen verdwijnen.

In de relatief marginale landbouwgebieden in Nederland kan de boer ervoor kiezen om op te houden met boeren, de steun ontvangen en wat bij te verdienen in de stad. Hij moet wel af en toe maaïen. Van revitalisering in deze gebieden is dan geen sprake. Laat staan dat natuur en landschap een kwaliteitsimpuls krijgen. Een belangrijk visueel kenmerk van het veenweidegebied wordt min of meer gewaarborgd (permanent grasland mag niet verdwijnen), maar de ontwikkelingsopties wat betreft natuur en landschap (moerasontwikkeling, waterberging) zijn geblokkeerd.

In de toetredende landen krijgen op deze wijze boeren – net als in de EU-15 - een aardig bedrag waar ze niet of nauwelijks iets voor hoeven te doen. Dat geeft op lokaal niveau een ongewenste ongelijkheid. De lokale markt (en keten etc.) wordt verstoord. Deze gelden zouden beter benut kunnen worden voor maatregelen waar iedereen van profiteert. Zeker gezien het feit dat een aantal toetredende landen netto-betaler zullen worden.

De voorstellen zouden al met al uit kunnen monden in een scenario waarbij de marginale landbouwgebieden in Europa wat natuur en landschap betreft nog verder verpauperen, de hoogproductieve landbouwgebieden nog verder intensiveren en de lokale gemeenschap in de toetredende landen verstoort raakt. Van een integrale en duurzame ontwikkeling van landbouw en landelijk gebied is dan geen sprake meer. Het behalen van de biodiversiteitsdoelstelling in 2010 is onmogelijk. Regionale verschillen worden op een negatieve wijze versterkt in plaats van gecultiveerd en als basis genomen voor regionaal gedifferentieerde kwaliteitsimpulsen in het landelijk gebied. De bestuurlijke en administratieve druk neemt gigantisch toe.

Wijze van ontkoppelen beter doordenken

De raad stelt voor om de vormgeving van de ont koppeling als een commissiebrede verantwoordelijkheid te zien in plaats van een interne DG Landbouw aangelegenheid. Bovendien is het belangrijk dat de consequenties van de verhandelbaarheid, de loskoppeling van mogelijke betalingsrecht en grond en het hanteren van historische referentie goed worden beoordeeld op hun consequenties. De raad stelt voor om de lidstaten actief te betrekken bij de beoordeling van deze consequenties: niet alleen op de keuzes van boeren, maar ook op leefbaarheid én natuur. Maatschappelijk gezien en naar de boeren zelf toe is het belangrijk dat er helderheid komt over op welke termijn de ont koppelde inkomenssteun (volledig) afgebouwd wordt.

Heldere, handhaafbare én stimulerende uitvoeringskaders

Het GLB zal op het niveau van de lidstaten vertaald moeten kunnen worden in uitvoeringskaders die voor alle niveaus (tot op het lokaal niveau) en alle betrokken partijen (tot aan het bedrijfsniveau) helder, handhaafbaar én stimulerend zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat de regelgeving op alle bestuursniveaus wordt vereenvoudigd en verbeterd. De mogelijkheden om de regelgeving toe te passen binnen de handelingspraktijk van de uitvoerder (overheidsapparaat, lokaal niveau en bedrijfsniveau) zal een van de toetsstenen moeten zijn. Het nieuwe systeem zal wat betreft controle- en handhavingsvereisten binnen een krimpende overheid nog uit te voeren moeten zijn. Om in deze tijd van krimp meer ambtenaren in te zetten voor het controleren van steeds minder boeren is maatschappelijk niet te verantwoorden. Daarom acht de raad het wenselijk om systemen van zelfregulering binnen de door de EU en de lidstaten gestelde uitvoeringskaders (zoals certificeringprogramma's en ketenprojecten) te bevorderen.