

*Position Paper Nederlandse provincies - concept 22 mei 2017*



## Toekomst GLB - toelichtend document

Toelichting bij de position paper van de Nederlandse provincies op de landbouw van de toekomst en de betekenis hiervan voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2020 – 2027

# Vijf verbetervoorstellen

Voorstel is om de genoemde verbetervoorstellen uit te werken op "wat" en "hoe" tbv het meeschrijven aan de nieuwe wetteksten GLB.

Samen (of in afstemming met EZ en LTO) bemensen we 5 expert-groepen die elk een voorstel uitwerken, idealiter dusdanig dat ze vervat kunnen worden in tekstvoorstellen tbv het wetgevend kader. Op deze wijze kunnen we de teksten gedurende het gehele lobbyproces blijven bewaken. Hieronder eerste gedachten.

## 1. Geconditioneerde flat-rate

Selectieve inzet van stabiliserend effect directe betalingen.

Mogelijkheid om Directe Betalingen selectief beschikbaar te stellen aan agrariërs met bepaald profiel (duurzaam, maatschappelijk actief, bijgeschoold, interactief, jonge boeren e.d.), kan per lidstaat verschillen, geen Vergroeningscomponent meer

## 2. Versnelde transitie bedrijfsvoering

Investeringsruimte agrariër van de toekomst.

Modulatie deel Pijler 1 naar Pijler 2 maatregelen tbv productieve investeringen en activiteiten (modernisering, ontwikkelen en uitrol innovatie, opzetten nieuw verdienmodel) van agrariërs en project-samenwerkingsverbanden zoals bedoeld bij 1., mogelijkheid bestaat al maar specifiek maken ivm koudwatervrees agrariërs voor modulatie

Spelregels ter bescherming eigendom en rechten bij inbreng IPR / kennis / data door agrariërs

Maatregel toevoegen die voorziet in creatie van een transitie/innovatieprogramma voor een subsector of regio (idem suikersector).

## 3. Versnelde transitie voedselsysteem

Betere prijzen en meer stabiele inkomens zonder subsidie.

Verbeterde spelregels voor producentenverenigingen/groepen tbv verbeterde positie in de keten en communicatie met consument, interpretatiedocument DG Mededinging nodig tbv eenduidige toepassing in de lidstaten,

Opties voor risicospreiding

## 4. Versnelde transitie verdienmodellen

Collectieven als aanbieder maatschappelijk wenselijke producten.

Spelregels verruimen tbv agrarische collectieven naar voorbeeld producentenverenigingen tbv toekenning werkbudget voor meerjarenprogramma analoog aan systematiek GMO, bedoeld voor beheersvergoedingen en non-productieve investeringen, vergoedingen niet beperken tot natuur / landschap / biodiversiteit / water maar maatschappelijk pakket verbreden met schone energie, lokale afzet en catering, recreatief medegebruik e.d.

## 5. Verbeterd rendement GLB-middelen

Uitvoeringskosten en frustraties besparen.

Vereenvoudiging door meer te werken met standaard kostenpakketten, lump sum, simplified costs, steekproeven

# Referentiedocument (betreft eerder geaccordeerde teksten)

## **Toelichting op het lobby-paper van de Nederlandse provincies**

De visie van de Nederlandse provincies is afgestemd met de visie van de rijksoverheid van Nederland. De provincies zijn verantwoordelijk voor de ontwikkelopgaven van de regio en stedelijke zone. Zij maken zich sterk voor de belangen van de inwoners, die soms burgers, dan weer consumenten, werknemers of recreanten zijn. Provincies hebben een opvatting over het landbouwbeleid van de toekomst en vertalen dit in activiteiten, regelgeving en instrumenten om door samenwerking en innovatie te komen tot verduurzaming.

In deze toelichting op het manifest is aangegeven hoe de provincies de vragen van de Europese Commissie (consultatie) heeft geïnterpreteerd en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

### **Doelstellingen huidig GLB**

De provincie is van mening dat landbouwers marktgeoriënteerd moeten opereren en het aanbod moeten afstemmen op de vraag naar gezond, duurzaam en klimaatvriendelijk voedsel. De omslag naar een duurzame en klimaatvriendelijke landbouw is onmogelijk te realiseren zonder daarin de gehele keten, inclusief de consument te betrekken. Maar ook niet zonder een redelijke levensstandaard voor landbouwers te behouden. Het GLB kan een rol vervullen in het stimuleren tot het maken van gezonde en duurzame keuzes in alle stadia van de keten. Beïnvloeding van voedingspatronen is een belangrijke sleutel in het verduurzamen van de landbouw ten behoeve van het leveren van gezonde, veilige en diverse producten.

Bij marktwerking hoort ook risicomanagement. Handelsmaatregelen en regels dragen bij aan het versterken van het gelijke speelveld dat een interne markt dient te zijn. Zo zou regelgeving het mogelijk moeten maken dat producenten en inkooporganisaties op basis van gelijke onderhandelingsposities zaken kunnen doen. Ten behoeve van de leefbaarheid op het platteland en stimulering van korte ketens (regionale duurzame productie, gericht op regionale vraag) is behoud van de economische activiteit en werkgelegenheid nodig.

### **Milieu en Klimaat**

De EU staat voor de uitdaging te voldoen aan de Sustainable Development Goals van de VN en het Klimaatakkoord van Parijs. De landbouw kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Daarom is een omslag nodig naar ondersteuning van maatschappelijke diensten door agrariërs op het vlak van instandhouding biodiversiteit, bodemverbetering en -bescherming tegen degradatie en verzilting, waterbeheer, beheer (cultuur) landschap, vermindering van uitstoot broeikasgassen en fijnstof, CO<sub>2</sub>-vastlegging, aanpassen aan klimaatverandering etc. De markt belooft de landbouw daar in veel gevallen onvoldoende voor. Hier ligt dan ook een taak voor de overheid.

Om directe betalingen te kunnen ontvangen, moeten agrariërs ten eerste voldoen aan de eisen Goede Landbouw Praktijk, die is vertaald in 17 pakketten van eisen aan de bedrijfsvoering; de Cross Compliance. Daarnaast gelden extra eisen voor Vergroening. Momenteel is 30% van het budget voor directe betalingen gekoppeld aan gerichte betalingen voor Vergroening. Gewenst is dat een groot aandeel van de betalingen wordt verbonden aan een duurzame bedrijfsvoering.

De gerichte beloningen concentreren zich nu op bevordering van de biodiversiteit. De uitdaging voor de komende tijd is om te bezien op welke wijze ook andere relevante Sustainable Development Goals gefaciliteerd kunnen worden.

## **Inkomen en opvolging**

In Nederland is de landbouw een kapitaalintensieve sector met hoge grondprijzen. Door fluctuerende prijzen en lage rentabiliteit is het voor opvolgers lastig om overnames te financieren. Omdat bedrijfsopvolging van cruciaal belang is voor een toekomstbestendige sector, is het van belang dat voor toekomstbestendige opvolgers de toegang tot financiering wordt verbeterd. Aandacht voor een eerlijke inkomensverdeling in de keten is gewenst.

## **Innovatie en kennisoverdracht**

Innovatie is de belangrijkste driver van de modernisering van de landbouw. Innovatie en stimulering daarvan is belangrijk om de maatschappelijke doelen rond duurzaamheid, dierenwelzijn, voedselzekerheid etc. te kunnen halen en de concurrentiekracht te versterken. Voedsel produceren met minder water, energie, gewasbeschermingsmiddelen, etc. is alleen mogelijk door de toepassing van innovatie, zowel op het gebied van technologie, IT als marktinnovaties en sociale innovaties. De EU zet sinds 2014 naast de inzet van onderzoeksprogramma's als Horizon 2020 ook het GLB in om de innovatie in de landbouw te bevorderen, o.a. met de introductie van het instrument Europees Innovatie Partnerschap (EIP) voor de Landbouw. Dit beleid willen de provincies met kracht doorzetten. Een belangrijke stap hierin is het stimuleren dat voorlopers investeren in innovaties. Voorlopers lopen immers meer risico vanwege grotere kansen op 'kinderziektes' en omdat consumenten niet altijd voor verdergaande verduurzaming willen betalen. Om de risico's bij de gewenste duurzame innovatieve investeringen af te vangen zijn garantstellingen voor de marktintroductie nodig. Mogelijk biedt een sterkere synergie tussen landbouwbeleid en onderzoek- en innovatiebeleid na 2020 zicht op een beter resultaat. Het huidige EIP-landbouw geeft hiervoor al een goede aanzet, maar er is meer mogelijk. Idealiter beslaan onderzoek en innovatie instrumenten de hele cyclus van eerste ideeën, onderzoek, pilots, eerste investeringen en uitrol. Voor een goede afstemming van deze instrumenten is betere synergie tussen de diverse Europese fondsen nodig.

## **Relatie GLB met ontwikkelingslanden**

De EU heeft een verantwoordelijkheid voor ontwikkelingslanden. Dit betekent dat steun aan eigen landbouwers geen belemmeringen mag creëren voor de ontwikkeling van de landbouw in ontwikkelingslanden. Voor Nederland is dat een belangrijke randvoorwaarde. Belangrijk in dit verband zijn de uitkomsten van de 10e Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie, die in december 2015 plaatsvond in Nairobi. Hier zijn onder andere afspraken gemaakt over het afschaffen van exportsubsidies met ingang van 1 januari 2016 en het beperken van andere vormen van handelsverstorende steun in de landbouw. Daarnaast is het EU-beleid om producten uit de Minst Ontwikkelde Landen zonder importheffing op de EU markt te laten, om op deze manier de economische ontwikkeling van deze landen te stimuleren.

## **Belangrijkste problemen en obstakels**

De inkomenssteun is de afgelopen decennia belangrijk geweest voor het inkomen van de landbouwers. Het is niet zo dat de inkomenssteun tot een hoger inkomen heeft geleid. De zonzijde van de inkomenssteun was en is borging van continuïteit, van een stabiel inkomen en van – ten dele - onafhankelijkheid van de inkooporganisaties van de retail. De schaduwzijde van de inkomenssteun is dat landbouwbedrijven voor hun voortbestaan te afhankelijk zijn geworden van subsidies. Daarom zal onder het toekomstig GLB bevordering van de concurrentiekracht van de landbouw en de vermindering van de afhankelijkheid van subsidies, zodanig dat de maatschappelijke belangen wel geborgd blijven, een belangrijk speerpunt moeten zijn.

Naast de afhankelijkheid van inkomenssubsidies schiet het GLB ook tekort bij bevordering van verduurzaming.

De vigerende Europese doelen van het GLB (borgen van voldoende en veilig voedsel en in standhouden van een goede conditie van het productieareaal – bodem, watersysteem, biodiversiteit) moeten aangepast moeten worden, op basis van de Sustainable

Development Goals. Deze aanpassing moet doorwerken in het instrumentarium. De provincies vinden dat de betalingen gekoppeld moeten worden aan prestaties die bijdragen aan de actuele opgaven. Bedrijven, die niet gericht zijn op transitie naar verduurzaming moeten geen subsidie krijgen. Dat wil echter niet zeggen dat landbouwers meer inspanningen moeten leveren en meer kosten moeten maken om voor dezelfde steun in aanmerking te blijven komen. Meer presteren moet lonen. Van de landbouwsector wordt in toenemende mate verwacht dat ze maatschappelijke prestaties levert voor instandhouding van biodiversiteit, bodemverbetering en -bescherming, waterbeheer, vermindering van uitstoot broeikasgassen, veilig en gezond voedsel etc. De markt belooft de landbouw daar in veel gevallen echter onvoldoende voor. Door dit marktfalen ligt er dan ook een taak voor ketenpartijen en de overheid.

Het GLB is nu gefocust op de primaire producenten. Om de consument aan te zetten tot veranderingen in eetgewoonten, is het gewenst om kennis over en consumptie van gezond en duurzaam geproduceerd voedsel te bevorderen en meer in te zetten op de partijen in de voedingsketen die invloed hebben op het consumentengedrag. Landbouwers zijn tot nu toe onvoldoende in staat om de risico's die samenhangen met landbouwproductie en de agrarische markt goed te managen. Aan de ene kant zou de kennis van risicomanagement moeten worden vergroot bij landbouwers en aan de andere kant zou het aanbod van en deelname aan met name private verzekeringen, futures, maar ook markttransparantie moeten worden vergroot.

### **Welke lasten worden ervaren?**

Het is nu zo dat instrumenten en doelen op verschillende plaatsen in het GLB terugkomen, zoals bijvoorbeeld vergroening in pijler 1 en agromilieumaatregelen in pijler 2. Voorkomen moet worden dat er dubbele betalingen plaatsvinden, c.q. dat controles op dubbele betalingen moeten worden uitgevoerd. Een ander voorbeeld betreft investeringen of verzekeringen zowel worden gefinancierd onder pijler 2 als bij operationele programma's onder markt en prijsbeleid in pijler 1. Door overlap weg te nemen, kunnen controles op dubbele betalingen vermeden worden.

De verantwoording van kosten in het plattelandsonwikkelingsplan kan sterk worden vereenvoudigd, door meer forfaitaire bedragen toe te staan en het erkennen van accountantscontroles als verantwoording van de kosten.

Lidstaten zouden binnen vastgestelde kaders en doelen grotere ruimte moeten krijgen in de uitvoering. Strikte regelgeving en voorschriften doen geen recht aan de diversiteit van de regio, accent op doelvoorschriften is nodig.

De lastendruk moet minder worden en de controlesystematiek vereenvoudigd (toezicht op toezicht, smart data). Daarbij zou een op risico gebaseerd controlesysteem de lasten kunnen verlichten. Nu wordt bij een subsidie van 5.000 euro eenzelfde controle verwacht als bij een subsidie van 200.000 euro. Bij de directe betalingen moeten eerst betaalrechten worden vastgesteld, voordat landbouwers directe betalingen krijgen.

Wanneer in een land het bedrag per hectare gelijk is, zou ook jaarlijks naar het daadwerkelijk in gebruik zijnde land gekeken kunnen worden, waarmee wordt voorkomen dat twee registers bijgehouden moeten worden. Ook neemt hiermee de kans op fouten af.

### **Prioriteiten voor toekomstig GLB**

De landbouw is nauw verweven met belangrijke maatschappelijke vraagstukken en kan daarin een cruciale rol vervullen. In het GLB zijn diverse maatregelen ingebouwd (zoals cross compliance en vergroening) om landbouwers te stimuleren in hun bedrijfsvoering met deze verwevenheid rekening te houden. Deze stimulansen zijn echter vooral gericht op het voldoen aan wettelijke normen. In de subsidiemaatregelen (zoals vergroening), is er aandacht gewenst voor belangrijke uitdagingen, bijvoorbeeld op het vlak van klimaatmaatregelen, waterbeheer, bodembescherming, milieumaatregelen, (cultuur)landschapsbeheer en stimulering van de consumptie van gezonder en gevarieerder voedsel. Daartoe is voorwaarde dat de positie van de landbouwer in de keten wordt versterkt en er geen handelsverstoringende steun is.

Het is met name van belang om een GLB te hebben voor één interne markt en grensoverschrijdende zaken zoals milieu en klimaat. Een robuuste marktgeoriënteerde concurrentiekrachtige sector kan ook zonder dergelijke subsidies borg staan voor voldoende inkomen voor landbouwers. Daarbij is het van wezenlijk belang de verworvenheden van de interne markt optimaal te benutten en zorg te dragen voor een gelijk speelveld. Dit maakt het mogelijk om voedsel daar te produceren waar de omstandigheden het meest gunstig zijn. Een gezamenlijke innovatiestrategie zorgt ervoor dat de Europese agrarische sector kan verduurzamen en concurrerend kan blijven.

### **Op welk niveau moeten de volgende GLB-doelstellingen volgens u in de eerste plaats worden nagestreefd ?**

Onderwerpen die betrekking hebben op de interne markt en grensoverschrijdende aangelegenheden dienen zeker op EU-niveau behartigd te worden. De leefbaarheid van het platteland kan beter op regionaal of landelijk niveau belegd worden. De verschillen binnen de EU zijn daarvoor te groot.

### **Ombuiging naar gerichte betalingen**

Gewenst is een ombuiging van directe betalingen naar gerichte betaling gericht op verduurzaming via o.a. innovatie, milieu (inclusief natuurlijke beperkingen) en klimaatmaatregelen. Marktwerking en een sterkere positie in de keten zijn belangrijk voor het landbouwincome. Kennis van risico-instrumenten en futures is belangrijk, maar futuremarkten zelf zijn private initiatieven. Sociaal en fiscaal beleid heeft net als bij ieder ander bedrijf ook invloed. Het is moeilijk te verantwoorden dat individuele ontvangers grote steunbedragen ontvangen.

### **EU-export**

De EU als blok is de grootste agrarische exporteur in de wereld. Nederland als land is de één na grootste exporteur in de wereld. Nederland is een voorstander van verdere handelsliberalisatie en het tegengaan van non-tarief barrières.

### **GLB en standaarden**

De provincies hebben hierbij gekeken naar verbeterde verbinding met het GLB. Deze verbetering is alleen bij de landbouwproductie mogelijk, omdat het GLB daar invloed op heeft. Daarom laat Nederland de standaarden voor arbeidsomstandigheden en voedselveiligheid buiten beschouwing. Nederland vindt het van groot belang dat er een gelijk speelveld is. Nederland zou graag zien dat er met vrijwillige standaarden zou kunnen worden gewerkt, waarvoor consumenten extra betalen. Tot nu toe is de consument eigenlijk alleen bij biologische productie en dierenwelzijn bereid om extra te betalen voor vrijwillige hogere standaarden. De provincies zijn van mening dat een koppeling van GLB, gezien de klimaatopgaven, met normen inzake milieu en klimaat gewenst zijn.

### **Plattelandsgebieden**

Voor de provincie zijn de behoeften en wensen van de regio leidend. Een betere wisselwerking tussen lokale duurzame productie en vraag is gewenst. Om de kennis op dit gebied in de regio te houden is kennisoverdracht en beschikbaarheid en toegang tot beroepsopleidingen nodig. Innovatie ten behoeve van het platteland is van onmisbaar belang.

### **Vereenvoudiging**

Nederland en de provincie hanteren bij de keuze voor vereenvoudiging twee belangrijke randvoorwaarden: 1) De vereenvoudigingen mogen de realisering van de doelstellingen van het nieuwe GLB niet bemoeilijken en 2) de vereenvoudigingen mogen de 7

bescherming van de financiële belangen van de EU en rechtmatigheid van betalingen niet in gevaar brengen.

Lidstaten zouden binnen vastgestelde kaders en doelen grotere ruimte moeten krijgen in de uitvoering. De lastendruk moet minder worden en de controlesystematiek vereenvoudigd (toezicht op toezicht, smart data).

De kostenverantwoording in het plattelandsontwikkelingsplan kan sterk worden vereenvoudigd, door meer forfaitaire bedragen toe te staan en het erkennen van accountantscontroles als verantwoording van de kosten. Nederland wil de eisen die hiervoor gelden graag meer in lijn brengen met het nationaal uniform subsidiekader: volsta bij subsidies onder de € 25.000 met steekproefsgewijze controles achteraf. Geen bankgarantie bij kleine subsidieaanvragen.

Bij de directe betalingen moeten eerst betaalrechten worden vastgesteld, voordat landbouwers directe betalingen krijgen. Wanneer in een land het bedrag per hectare gelijk is, zou ook jaarlijks naar het daadwerkelijk in gebruik zijnde land worden gekeken, daarmee wordt voorkomen dat twee registers bijgehouden hoeven te worden.

Nederland vraagt om verduidelijking binnen de regelgeving en om duidelijke richtsnoeren daarbij. Onder andere rond de operationele programma's groente en fruit moeten de EU-voorschriften worden verduidelijkt. Verder vraagt Nederland om meer duidelijkheid rond mededinging en crisiskartels.

Er moet ook worden gekeken naar subsidiariteit onder het adagium "nationaal wat kan en Europees waar het moet".

### **Ideeën voor een moderner GLB**

Het grootste gedeelte van het GLB-budget gaat naar directe betalingen, waarbij het uitgekeerde bedrag hoofdzakelijk wordt bepaald door het aantal hectares aan productieareaal van het betreffende bedrijf. Om de hectarepremie te mogen ontvangen zijn daaraan zowel vergroeningseisen, als een aantal pakketten aan productievoorwaarden verbonden: de cross compliance eisen. Het geld zou effectiever ingezet kunnen worden door de directe betalingen beter te koppelen aan maatschappelijke uitdagingen die verder kunnen gaan dan het voorzien in gezond en veilig voedsel. Hierbij kan gedacht worden aan milieu- en natuurbeheer, aanpassen aan klimaatuitdagingen, risicomanagement (m.n. kennisvergroting) en innovatie voor verduurzaming.

Een GLB dat zich kan ontwikkelen tot een integraal landbouw- en voedselbeleid dat de hele keten betreft tot en met de consument is gewenst. Voor de focus kiezen we voor Europese thema's die kunnen bijdragen aan de vanuit NL perspectief gewenste richting van de transitie.

Voor de bijdragen van landbouwers aan milieu en natuurbeheer kunnen landbouwers alleen een vergoeding op basis van gemaakte kosten krijgen. Hierdoor blijft het animo en imago onder landbouwers beperkt. Wanneer deze als baten voor de maatschappij zouden worden gezien, zogenaamde groene diensten, kan het een verdienmodel voor landbouwers worden, waar zowel landbouwers als maatschappij baat bij hebben.

De provincie onderschrijven grotendeels de conclusies uit het AMTF. Landbouwers zijn tot nu toe onvoldoende in staat om de risico's die samenhangen met landbouwproductie en de agrarische markt goed te managen. Aan de ene kant zou de kennis van risicomanagement moeten worden vergroot bij landbouwers en aan de andere kant zou het aanbod van risicomanagementtools, zoals verzekeringen, futures, maar ook markttransparantie moeten worden vergroot. Ook onderschrijft Nederland de aanbeveling dat de Europese Commissie de mogelijkheden van samenwerking, samenwerkingsverbanden en collectieven verduidelijkt. Daarbij pleiten de provincies ervoor dat de Europese Commissie ook nadrukkelijk de mogelijkheden van samenwerking op het gebied van duurzaamheid vergroot.