

ADVIES OVER DE IMPLEMENTATIE VAN HET NIEUWE GLB

Inleiding

In 2013 hebben ondergetekenden van de Directeur-Generaal Agro Mr. Dr. Hoogeveen een adviesopdracht ontvangen, die mede omvat de implementatie van de uitvoeringswijze en uitvoeringsaspecten van het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid.

Op 1 april is ons gevraagd om voor dit onderdeel onze adviespunten aan te dragen. Dat doen wij middels deze notitie.

Kader

Het kader van ons advies wordt bepaald door de brief van de Staatsecretaris over de implementatie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van 6 december 2013 aan de Tweede Kamer.

De staatsecretaris geeft daarin o.a. het volgende aan; "de vergroening zal ik ambitieus, maar passend bij de Nederlandse situatie invullen".

Anders gezegd: de invulling van de vergroeningseis moet effectief zijn en vanuit onze adviesrol praktisch. Daarbij moet gerealiseerd worden, dat ondernemers (en burgers) er altijd na zullen streven om met de minste aanpassingen aan de eisen te voldoen, dit nog afgezien van het altijd aanwezige frauderisico.

Anders gezegd: de implementatie moet effectief, praktisch en realistisch zijn, waarbij effectief het eerste baken is.

Verder geldt als kader voor ons advies de Motie Koopmans-Jacobi, die een grens stelt aan de uitvoeringskosten.

Algemene opmerkingen

De vergroeningseisen zijn het meest relevant voor akkerbouwers met inbegrip van vollegronds-groentetelers, bloembollen-boeren en kwekers van heesters. Zuivere melkveehouders zullen vaak voldoen aan het criteria voor blijvend grasland.

Dit betekent op voorhand, dat er gewaakt moet worden voor een scala aan vergroeningsmogelijkheden, immers deze mogelijkheden zullen door het merendeel van de agrarische ondernemers niet of beperkt toegepast gaan worden.

Bij de invulling moet er verder voor worden gewaakt, dat de vergroening niet wordt ingevuld door de aankoop van kleine voor de landbouw niet bruikbare stukjes grond of andere creatieve oplossingen, die niet of nauwelijks effectief zijn.

De natuurdoelen zijn vaak -hetgeen op zich logische is- geformuleerd vanuit de lijst van beschermde dieren en planten. Dit brengt het risico met zich mee, dat een mooier landschap door bijvoorbeeld akkerranden, de teelt van lupine, zonnebloemen en/of koolzaden niet wordt gezien als het realiseren van de natuurdoelen. Terwijl de burger daar diametraal anders tegen aankijkt en juist deze zaken als een versterking van de natuur ziet.

Waar zou de vergroeningseis zich toe kunnen beperken

De vergroeningscriteria zouden - naast de criteria voor blijvend grasland en de eis van drie gewassen, naar onze opvatting beperkt kunnen blijven tot;

- I. Bepaalde eiwitrijke, dus stikstofbindende gewassen, alsmede vanggewassen (groenbemester) en/of
- II. Akkerranden (forfait) en/of
- III. Poelen (forfait) en/of
- IV. Braak eventueel in combinatie met pijler 2 werkzaamheden.

Omdat wij verwachten ,dat akkerbouwers het meest gebruik zullen gaan maken van de teelt van eiwitrijke gewassen en de vanggewassen als integrale vergroeningsmogelijkheid staat deze mogelijkheid centraal in deze notitie

In deze opzet is er dus *geen* sprake van;

- duurzaamheidscertificaten (voorlopig niet)
- collectieven in Pijler 1 (voorlopig niet)
- sloten met natuurvriendelijke oevers als EFA
- heggen en/of houtwallen als EFA

Op deze onderdelen komen wij in deze notitie terug.

In dit advies gaan we verder nog in op de graasdierpremie, omdat deze opzet mogelijkwijs veel breder uitpakt dan bedoeld .

Daarnaast duiden wij een aantal probleemvelden aan, die bij de implementatie verder een rol kunnen gaan spelen.

Eiwitgewassen/ Nitraat bindende gewassen

In de Kamerbrief van december is aangegeven, dat een *gedeelte* (cursief PB/MCK) van de vergroeningsverplichting kan worden ingevuld met de teelt van bepaalde eiwitgewassen.

Wij adviseren om agrarische ondernemers de mogelijkheid te bieden om de *gehele* verplichting in te vullen met bepaalde eiwitgewassen en/of vanggewassen met toepassing van de wegingscoëfficiënt zoals vermeld in de EU Verordening.

Naar ons idee pleiten voor deze invulling zowel milieu effecten als de bevordering van de eiwit productie in de EU;

Milieu effecten: Een buitengewoon belangrijk milieu doel van het NGLB is de bevordering van de biodiversiteit. Tijdens de groeiperiode van de gewassen op het veld is er ruim voldoende aanbod van voedsel en beschutting. Na de oogst is dit anders en zijn er maatregelen nodig om de biodiversiteit te bevorderen.

Zowel voor de voedselvoorziening als wel beschutting en verbetering van het bodem leven is een vanggewas (groenbemester) prima geschikt.

Het stimuleren van vanggewassen draagt dan ook bij aan de basis gedachte ,die aan het vergroeningsbeleid beleid ten grondslag ligt en past uitstekend in de bedrijfsvoering. Middels rassenkeuze kan tot laat in de herfst er een bloeiend landschap ontstaan met in de winter een beschutting en fourage gebied. Daarnaast zal een vanggewas organische stof aan de bodem toevoegen.

Deze werkwijze kan passen "mits goed omschreven" binnen de uitgangspunten van het vergroeningsbeleid.

Voor de toegestane gewassen denken wij in ieder geval aan; Luzerne, Rode Klaver, Lupine en erwten/bonen voor de dierlijke consumptie.

Eiwit productie; Recent zijn Copa-Cogeca en de Commissie tot overeenstemming gekomen om nitraat bindende gewassen met meer nadruk als vergroeningscriteria uit te dragen. Dit vanwege de milieu effecten en de eiwit productie in de EU.

Voor de gehele EU geldt, dat vanuit het oogpunt van zelfvoorziening er geen goed evenwicht is tussen de productie in de EU van zetmeel en eiwitrijke gewassen. Dit kan op lange termijn tot een probleem leiden als landen als China op voorhand posities van bijvoorbeeld Soja veilig gaan stellen.

Los daarvan is de aard en omvang van Soja importen niet ideaal.

Akkerranden + Poelen + Houtwallen

Teneinde de uitwerking praktische te houden, doen wij voor deze elementen de volgende aanbevelingen;

Akkerranden; Om bij akkerranden uit te gaan van een forfait van 3 meter . De ondernemer dient er dan zorg voor te dragen, dat aan de eis van de minimum breedte wordt voldaan. Een eventuele overschrijding wordt dan toegerekend aan de beteelbare oppervlakte. Voor RVO.nl speelt dan voor de registratie alleen de lengte een rol en is er voor de percentageberekening geen discussie over de breedte. Verder vereenvoudigt deze opzet de controle.

Vanuit het ministerie is aangegeven, dat deze oplossing problemen op kan leveren bij akkerranden die gedeeld worden door twee ondernemers. Na onze opvatting is dit weer praktisch op te lossen door de ondernemers aan te laten geven hoe de akkerrand in percentage verdeeld wordt.

Poelen: De oppervlakte van poelen is moeilijk vast te stellen. Het wateroppervlakte verschilt vaak per periode, daarnaast maken de omliggende struiken deel uit van het voortplantingsgebied van de pad. Wij adviseren om bij poelen -die naar verwachting beperkt zullen voorkomen- te werken met een forfait.

Houtwallen e.d.: Solitaire bomen en heggen kunnen als EFA door een lidstaat worden aangewezen. De bewerkelijkheid van de registratie weegt naar ons idee in relatie tot het

beoogde effect niet op tegen de uitvoeringkosten bij RVO.nl . Bij houtwallen zal het vaak gaan om reeds bestaande wallen. Waardoor het extra vergroeningseffect zeer beperkt zal zijn. Wij adviseren, dan ook om solitaire bomen, heggen en houtwallen niet op te nemen als EFA.

Double Funding / braak

Er kan zich een z.g. "double funding" probleem voor doen, als een agrarische ondernemer zowel Pijler 1 als Pijler 2 gelden ontvangt. Nu zullen pijler 2 gelden veelal bestaan uit vergoedingen voor akkerranden beheer en/of vergoedingen voor vogel beheer.

Wij voorzien bij akkerranden beheer inderdaad dit probleem.

Immers agrarische ondernemer (A) met akkerranden in een "wit gebied", ontvangt minder dan een identieke ondernemer (B),die deelneemt aan een Collectief

Bij vogelbeheer zal het gaan om de vergoeding voor specifieke werkzaamheden en/of een vergoeding voor opbrengst verlies bijvoorbeeld door een latere zaaidatum en/of een latere oogstdatum. Immers hier is A niet gelijk aan B.

Duurzaamheidscertificaten

Wij verwachten, dat de uitwerking van de op zich aansprekende gedachte van duurzaamheidscertificaten een complexe aangelegenheid zal worden. De bal voor de ontwikkeling ligt ook primair bij het bedrijfsleven. De Staatsecretaris schrijft immers in de Kamerbrief van december; "Ik zal het bedrijfsleven ondersteunen"

Als derhalve de uitwerking achter blijft dan lijkt ons een invoering in een later jaar -zo de wenselijkheid er dan nog is - zinvol.

Ruimte voor collectieve benadering

Zoals bij de paragraaf "Kader" staat vermeld zullen ondernemers er altijd naar streven om met de geringst mogelijke aanpassingen aan de criteria te voldoen. Dit los van eventueel frauduleus gedrag. Wij verwachten dat deze tendens zich bij deze mogelijkheid versterkt kan voordoen, als tenminste niet op voorhand goed vast welke maatregelen onder "de collectieve benadering"vallen.

Dit klemt temeer omdat deze maatregel vanwege het collectieve uitgangspunt een andere procedure en registratie vereist ,dit met inbegrip van ICT aanpassingen bij RVO.nl. Voor de uitvoering is dit dus een complexe mogelijkheid.

Dit gekoppeld aan de verwachting, dat de toepassing beperkt brengt ons tot het advies om deze mogelijkheid -voorlopig- niet mee te nemen.

Sloten

Sloten vallen tot een bepaalde lengte onder de beteelbare oppervlakte.

Dat is gunstig voor melkveehouders en biologische akkerbouwers.

Verder is er het voornemen om "gewone" sloten niet als EFA aan te wijzen omdat deze geen vergroeningseffect hebben.

Op pagina 5 van de Kamerbrief worden echter wel een tweetal mogelijkheden beschreven voor het mee tellen van sloten n.l. sloten met natuurvriendelijke oevers en sloten met aangrenzende akkerranden.

Wij voorzien bij de uitvoering en handhaving een probleem ,als het gaat om sloten met natuurvriendelijke oevers. Dat probleem komt door de moeilijke afbakening van de definitie en de daarmee verband houdende uitvoerings -en controle problemen. Wij adviseren dan ook om de sloten met uitzondering van de sloten met akkerranden geheel buiten beschouwing te laten.

Graasdierpremie

De gedachte om de graasdierpremie in te voeren komt voort uit de -terechte- zorg, dat agrarische ondernemers , die op zinvolle wijze middels het vee natuurbeheer verrichten en daarbij voor een groot gedeelte afhankelijk zijn van de Pijler 1 subsidie in problemen komen.

De uitwerking kan echter met zich mee brengen, dat er voor ieder schaap op een dijkje een graasdierpremie wordt aangevraagd. Dat kan zinvol zijn immers ook deze schapen vervullen een functie in het natuurbeheer. De uitwerking wordt daarmee echter complex en fraudegevoelig. Om de uitvoeringsproblematiek enigszins te beperken adviseren om voor dit onderdeel een ondergrens in te stellen Euro 1000,

Overige Uitvoeringsvraagstukken

Zelfs na de invulling zoals hiervoor geschetst resteren er een aantal cruciale vraagstukken;

Naar verwachting zullen de procedures over de oppervlakte explosief kunnen stijgen. Daarmee kan er een probleem ontstaan vergelijkbaar met het "stippenvraagstuk" of de WOZ bezwaren bij gemeentes. Wij hebben in ons "Advies tot Uw Dienst" dit probleem al voorzien en hierover een paar aanbevelingen gedaan. Nader overleg is gewenst om na te gaan hoe een explosieve stijging van procedures voorkomen kan worden.

In Noord-Holland maar ook in andere delen van Nederland kent men de reizende bollenkraam of gebruik van een andermans perceel . Deze ruil van percelen is eenmalig en geldt voor een periode van maximaal 10 maanden aaneen gesloten. Het grote voordeel is de verbetering van de bodemkwaliteit en grasland verbetering e.e.a. ten gunste van de productieverhoging. Deze situatie is "landbouwbreed" voor veel bedrijven van groot belang. Wij zijn er niet van overtuigd dat deze werkwijze in het NGLB goed mogelijk blijft.

De overdracht van rechten bij bedrijfsoverdrachten en beëindigingen is nog niet goed geregeld .

De definitie van actieve landbouwer dient nog nader uitgewerkt te worden.

Slot

Graag zijn wij bereid om dit advies nader toe te lichten.

Piet Blauw, Veendam

Marco Korff Bennekom
25 april 2014