

Vergaderjaar 2022–2023

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 347

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2022

Het Nationaal Strategisch Plan (NSP) voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2023–2027 is definitief ingediend bij de Europese Commissie. De formele goedkeuring wordt deze maand verwacht. Over de veranderingen ten opzichte van het concept-NSP heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer 3 oktober jl. geïnformeerd (Kamerstuk 28 625, nr. 343). In het Commissiedebat Landbouw, Klimaat en voedsel op 20 oktober jl. (Kamerstukken 28 625 en 32 813 en 31 532, nr. 346) heb ik toegezegd specifieker in te gaan op het eerste jaar. Dat doe ik in deze brief.

Met het NSP wordt een verschuiving beoogd die aansluit bij de opgaven in de landbouw naar een doelgerichte inzet voor klimaat en leefomgeving. In Nederland zijn boeren hier al mee aan de slag. De inzet die hiervoor nodig is verschilt per sector, per gebied en per boer. In het NSP verbinden we de grote internationaal bindende afspraken voor onze leefomgeving, zoals het versterken van biodiversiteit en klimaat, aan de gebieden en de boeren die samen kunnen bijdragen aan de oplossingen. Het nieuwe GLB richt zich op het ondersteunen van boeren die actief bijdragen aan de gewenste transitie in de landbouw. Ze gaat uit van de overtuiging dat agrariërs onderdeel zijn van de oplossingen voor de huidige problemen rondom biodiversiteit, water en klimaat. Als boeren beloofd worden voor hun inspanning en ondersteund worden in hun ontwikkelingen en investeringen, komen zij in de positie dat zij voor oplossingen kunnen zorgen. Dat kan door boeren te helpen op het eigen bedrijf veranderingen door te voeren, maar juist ook door boeren in staat te stellen in het eigen gebied, in de keten of deelsector gezamenlijk te werken aan oplossingen.

Een belangrijk uitgangspunt in het nieuwe GLB is dat er een omslag wordt gerealiseerd van het sturen op het naleven van regels naar het belonen van prestaties voor maatschappelijke diensten. Deze omslag vraagt veel

van zowel de boeren/collectieven als de uitvoering bij de overheid. Daarom vind ik het belangrijk om boeren te helpen deze omslag te maken.

De late afronding van het NSP zorgt voor een beperkte tijd in de voorbereiding naar deze transitie die het GLB beoogt. Ik besef me dat hierdoor onzekerheid en zorg bij boeren en collectieven ontstaat. Er zijn mogelijk reeds wintergewassen ingezaaid en bestellingen voor pootgoed geplaatst. Daarom wil ik voor dit nieuwe stelsel het jaar 2023 zien als leerperiode. Waar het kan wil ik meedenken met de boeren en oplossingen zoeken ingeval de aanpassingen in het GLB-stelsel of de late voorbereiding erop voor problemen zorgt. Ik streef hierbij naar maximale flexibiliteit. De uitgangspunten hiervoor heeft mijn ambtsvoorganger reeds beschreven in haar brief van 3 oktober jl., in deze brief geef ik daar verder invulling aan.

Risico op niet GLB-conform handelen

In de brief van 3 oktober is een aangepast sanctieregime toegezegd. Inmiddels heb ik dat uitgewerkt en opgenomen in de Uitvoeringsregeling GLB die op 10 november 2022 jl. in de Staatscourant is gepubliceerd¹. Deze Uitvoeringsregeling ziet onder andere op de basispremie, de ecoregeling en de conditionaliteit.

Ik vertrouw erop dat boeren die deelnemen aan het GLB aan de gestelde voorwaarden voldoen. Tegelijk zijn er nieuwe onderdelen waarbij de toepassing mogelijk niet gelijk goed gaat. Daarom is er in 2023 een onderscheid naar bestaande en nieuwe voorwaarden. Aanvullend wil ik benadrukken dat het GLB anders is ingericht dan in voorgaande jaren, waardoor er al een lagere kans op sancties aanwezig is. Ik licht dit hieronder verder toe.

Bestaande voorwaarden

In de conditionaliteit- en subsidievoorwaarden van het NSP zijn groten-deels praktijken opgeschreven die nu al gangbaar zijn. Ik heb er vertrouwen in dat boeren daaraan kunnen blijven voldoen. Voor gangbare praktijken blijft het reguliere sanctieregime van kracht.

Nieuwe voorwaarden

In het GLB zitten ook de nodige veranderingen. Ik snap dat boeren daaraan moeten wennen. Daarbij zijn de voorwaarden laat bekend geworden waardoor de tijd voor voorbereiding beperkt is. In het eerste jaar zullen bij het niet voldoen aan nieuwe voorwaarden of de nieuwe GLMC's in principe waarschuwingen worden gegeven, geen sancties. Dit geeft de kans te wennen aan het systeem. Daarmee hoop ik dat boeren met vertrouwen zullen gaan meedoen aan het GLB.

Aanpassing aanvraag lang mogelijk

Voorheen werd de aanvraag voor hectaresteun door boeren uiterlijk op 15 mei gedaan. In 2023 is per 15 mei wel een aanmelding nodig en ligt het maximaal op te geven areaal vast, maar wordt de definitieve aanvraag door de boer in oktober gedaan. Aanpassingen blijven tot dan mogelijk. Als aangemelde activiteiten niet worden uitgevoerd, kan de boer deze activiteit zonder sanctie intrekken. De boer krijgt vervolgens uitbetaald voor alle oppervlakte waarvan door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) geconstateerd is dat die aan de subsidievoorwaarden

¹ Stcrt. 2022, nr. 29696-n1.

voldoet. Er wordt dus betaald voor daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten, wat kan betekenen dat de uitbetaling lager is dan de oorspronkelijke aanvraag.

Administratieve fouten

Administratieve fouten in het aanvraagproces worden hersteld tot 30 november 2023, zonder dat er sprake is van sancties. Mocht er onverhoopt toch een onjuiste oppervlakte aangevraagd worden, dan heeft dit geen sanctie tot gevolg. De al decennia toegepaste sanctie wegens het onjuist intekenen van percelen wordt per 1 januari 2023 afgeschaft.

Extra aandacht ingangsjaar 2023

Omdat de aanpassingen in het GLB in een korte tijdspanne gerealiseerd worden, zal mijn ministerie in overleg met RVO treden om te kijken of er nog situaties zijn waar de late bekendmaking van de voorwaarden, de complexe samenhang van regels, of onjuiste registratie in de RVO-systemen voor niet-nakoming zouden kunnen zorgen. Indien die situaties er zijn wil ik in overleg met de sector kijken naar goede oplossingen.

Ik beschouw dit als een goede invulling van het leerjaar 2023 en hoop daarmee het doelbereik van het GLB te vergroten. Uiteindelijk gaat het erom dat het GLB boeren ondersteunt in het toepassen van de praktijken die belangrijk zijn voor een duurzame landbouw.

Toepassing ingangsjaar op het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb)

Bij het ANLb wordt bij het sanctieregime uitgegaan van dezelfde principes als bij de hierboven genoemde regelingen, zijnde het principe dat er wordt uitbetaald voor het beheer dat een collectief heeft uitgevoerd. Daar waar het niet is uitgevoerd, leidt dit niet meteen tot een extra korting op een betaling, maar tot een gesprek en/of waarschuwing. Beheer dat niet is uitgevoerd zal ook niet worden uitbetaald. Daarbij is het uitgangspunt dat minimaal het beheer wat in 2022 is uitgevoerd, ook in 2023 mogelijk is.

Een complicerende factor is dat de ANLb-openstelling al is gestart en de collectieven nu werken aan een gebiedsaanvraag. Eind december 2022 sluit de openstelling en is een groot deel van het jaarlijks beheer ingetekend. Boeren hebben dan nog geen besluit genomen over bijvoorbeeld hun invulling van de ecoregeling. Daarnaast zijn de regionaal gedifferentieerde vergoedingen en de landschapskaart nu nog niet in detail beschikbaar. Deze hebben een grote invloed op de uitvoering van het ANLb. Dit brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee voor provincies en mijn ministerie. Ik heb daarom met provincies afgesproken om met mijn ondersteuning ruimte te bieden voor het aanpassen van aanvragen en het jaarlijks beheer, zodat nog tot volgend jaar zomer aanvragen kunnen worden bijgesteld. Hierdoor hebben collectieven en hun deelnemende boeren de ruimte om hun deelname aan het ANLb optimaal in te vullen. Daarnaast kan het jaarlijks beheer tot 15 mei worden gewijzigd en aangevuld, zolang de activiteit controleerbaar is. Ik ben ook voornemens om in afstemming met provincies, naast de eerder genoemde waarschuwing, een aantal wijzigingen door te voeren in de Beleidsregel «verlagen subsidie GLB», waarin het controle- en handhavingsbeleid van het ANLb voor een groot deel is vastgelegd. Het hierboven genoemde systeem van waarschuwen gaat ook gelden voor het ANLb. Deze waarschuwing geldt op bedrijfsniveau. Daar waar een andere boer in een collectief het eerstvolgende jaar een zelfde fout maakt,

leidt dit dus niet tot een extra korting voor het collectief. Bij het intekenen van percelen wordt de geconstateerde oppervlakte als maatstaf genomen en er wordt niet gesanctioneerd. De regels bij intekenen van percelen en landschapselementen, waarbij een sanctie gold voor meer dan 3% of meer dan 2 hectare afwijking komen te vervallen. Daarnaast wordt het aantal hectares dat een collectief in beheer heeft als uitgangspunt genomen om te bepalen of het collectief voldoende beheer uitvoert. Hierdoor kan een collectief, wanneer deze bij één leefgebied onvoldoende beheer heeft, compenseren door bij andere leefgebieden het maximaal beschikte hectares te beheren. De beheeractiviteiten die niet, of foutief uitgevoerd zijn worden onderdeel van het aangepaste sanctieregime.

Doordat al begonnen is met het opstellen van een aanvraag en het indienen van het jaarlijks beheer, is de kans zeer reëel dat er administratieve fouten ontstaan. Deze administratieve fouten zijn pas tijdens uitvoering reëel inzichtelijk te maken. Met name het laat toegankelijk worden van de landschapskaart bij RVO kan voor collectieven veel aanpassingen opleveren, die zij pas kunnen doorvoeren nadat boeren zelf hun aanpassingen hebben gedaan. Ik maak het daarom ook mogelijk om de oppervlakte waar het collectief beheer over voert, later in te dienen dan 15 mei, de peildatum voor boeren. Daarnaast is het mogelijk gemaakt voor collectieven om de landschapskaart in te kunnen zien, zodat zij op eventuele wijzigingen kunnen anticiperen. Ook blijven de provincies en ik met de collectieven in gesprek om waar mogelijk onduidelijkheden die voortvloeien uit regelgeving, systeemveranderingen en afstemming met andere beleidsterreinen weg te nemen. Daarbij is het uitgangspunt dat ik samen met provincies het initiatief zal nemen om in nauwe afstemming met collectieven, in verantwoord vertrouwen de onduidelijkheden op te lossen.

Aanpassing instapeis ecoregeling in 2023

Zoals ik heb aangegeven in mijn beantwoording van Kamervragen op 19 oktober jl. (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 390), kan in de ecoregeling en het ANLb voor een aantal niet-productieve activiteiten geen vergoeding worden uitbetaald als niet is voldaan aan GLMC 8 (minimaal 4% niet-productief bouwland). Het uitstel (derogatie) voor GLMC's 7 (gewasrotatie) en 8 (niet-productief areaal) geldt in 2023 namelijk niet voor de ecoregeling en het ANLb. Om ervoor te zorgen dat deelnemende boeren minder afhankelijk zijn van de betreffende activiteiten, wordt in 2023 de instapeis voor de ecoregeling éénmalig aangepast. Concreet verlaag ik het totaal aantal punten dat per hectare behaald moet worden éénmalig met 10% door het verlagen van de instapeis voor biodiversiteit en landschap. Hierdoor wordt het voor meer boeren mogelijk in 2023 deel te nemen aan de ecoregeling en ervaring op te doen met de regeling. Ook boeren die nu al keuzes hebben gemaakt voor hun bouwplan 2023 kunnen hierdoor makkelijker nog meedoen.

Ik wil benadrukken dat de ecoregeling een nieuwe regeling is die de komende jaren in ontwikkeling blijft. Ik benut 2023 en de opvolgende jaren dan ook om samen met de sector en andere experts te werken aan de uitbreiding van het aantal eco-activiteiten.

Toelichting GLMC 4 (Bufferstroken) en 6 (Minimale bodembedekking)

Nieuw in 2023 is dat ook vanuit het GLB er een verplichting is tot het aanhouden van bufferstroken bij waterlopen om de waterkwaliteit in ons land te verbeteren. Dit kan direct van invloed zijn op de activiteiten in die bufferstroken op een bedrijf. De definitieve breedtes van de bufferstroken

waren laat duidelijk. Mede daarom heb ik besloten in 2023 op de bufferstroken vanuit het GLB geen variatie ten opzichte van de hoofdteelt noodzakelijk te maken. De nu geldende teeltvrije zones (activiteitenbesluit milieubeheer, waar variatie verplicht is) blijven van kracht. In sommige gevallen zullen in het kader van het GLB bredere bufferstroken aangehouden moeten worden. In dat geval mag de hoofdteelt wel staan op het gedeelte waar de bufferstrook breder is. Er mogen dan echter geen gewasbeschermingsmiddelen en mestplaatsing toegepast worden, beweiding is wel mogelijk. Ik vertrouw er verder op dat na deze aanpassing aan de voorwaarden die reeds langer bekend zijn of die afhankelijk zijn van handelingen in 2023 (bijvoorbeeld het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen in de bufferstrook) nageleefd kunnen worden.

Ook nieuw zijn de voorwaarden voor GLMC 6, minimale bodembedekking die de biodiversiteit bevorderen. In gesprekken met de sector heb ik gemerkt dat deze voorwaarden zorgen voor onduidelijkheid, daarom wil ik deze hier nader toelichten. De voorgeschreven bedekking in de winterperiode kan bestaan uit een gewas, vanggewas, stoppels, mulchen, plantenresten of groenbemester. Er is een minimaal aantal weken bedekking nodig in een aantal maanden in de herfst/ winter. Het voorgeschreven aantal weken hoeft niet aaneengesloten te zijn en de bedekking hoeft ook niet beperkt te worden tot een van de aangegeven mogelijkheden. Indien als gevolg van agrarisch natuurbeheer op basis van de subsidieregeling ANLb of de Catalogus Groenblauwe diensten beheer wordt uitgevoerd, is het inzaaien met een groenbemester en de bodembedekking op zware of andere kleigrond niet verplicht.

Communicatie

Het is van belang dat landbouwers goed op de hoogte zijn van de veranderingen in het GLB. Dit is bij het opstellen van het GLB gedaan door landbouwers en adviseurs te informeren over de ontwikkelen via de RVO-website en de website «Toekomst GLB». Ook zijn webinars en andere instrumenten ingezet. In de maanden mei en juni van dit jaar is op basis van het concept NSP een eerste ronde voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd door heel Nederland. Nu het NSP is ingediend, wordt de communicatie intensiever.

In de maand oktober is de informatie op de website van RVO geactualiseerd op basis van het ingediende NSP. Deze informatie wordt in de komende maanden door RVO verder aangevuld met informatieve artikelen, visuals over bijvoorbeeld de bufferstroken en podcasts over het nieuwe GLB. Aanvullend op de informatie op de RVO website zullen in de maanden november en december opnieuw voorlichtingsbijeenkomsten over het GLB worden georganiseerd. Daarnaast zullen enkele webinars worden gegeven over belangrijke thema's, zoals de conditionaliteiten, de eco-activiteiten en de landschapselementen.

In de brief van 3 oktober bent u geïnformeerd over de tussenversie van de simulatietool die begin november in een geactualiseerde versie door RVO gepubliceerd zou worden. Ik moet uw Kamer laten weten dat het vanwege technische complicaties niet is gelukt de simulatietool in een voor de boer voldoende bruikbare versie begin november beschikbaar te maken. De publicatie van deze tussenversie is met circa een maand vertraagd. Alle inspanningen zijn erop gericht de definitieve versie van de simulatietool vanaf februari 2023 beschikbaar te hebben.

Ik realiseer mij dat de latere tussenversie geen goed nieuws is voor de boer. Het geven van duidelijkheid over het NSP heeft mijn volle aandacht

en de simulatietool is een belangrijk instrument om deze duidelijkheid te geven. Door de intensivering van de communicatie zoals hierboven al beschreven, zet ik erop in boeren ook zonder tool zo goed mogelijk te informeren over het GLB.

Overige punten

Uw Kamer heeft verzocht om een afschrift van de beantwoording van een brief van 8 juli 2022 van Vogelbescherming Nederland aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met daarin de oproep om het scheurverbod in de Vogelrichtlijngebieden te handhaven. Deze brief is niet schriftelijk beantwoord, de standpunten van de Vogelbescherming zijn op verschillende manieren betrokken bij de besluitvorming over het NSP. Zo was de Vogelbescherming Nederland ook vertegenwoordigd in de maatschappelijke begeleidingsgroep van het NSP en daarmee betrokken bij de totstandkoming van het NSP. Waar het in de brief genoemde scheurverbod betreft is invulling gegeven aan de motie van het lid Boswijk (Kamerstuk 27 428, nr. 390) die erop ziet dat voor Vogelrichtlijngebieden noodzakelijk onderhoud aan het grasland kan worden gedaan waarbij de doelstelling van GLMC 9, bescherming van habitats en soorten, niet wordt geschaad.

In het Kamerdebat over het concept NSP op 8 december 2021 (Kamerstuk 28 625, nr. 333) heeft mijn ambtsvoorganger de toezegging gedaan te bezien of art. 71 (destijds art. 66) van de Strategisch Plan Verordening mogelijk in het NSP zou kunnen worden opgenomen. Dit artikel ziet op het verschaffen van GLB-subsidies aan boeren in gebieden met natuurlijke beperkingen. Die keuze is niet gemaakt. In het NSP is het accent gelegd op vergoedingen voor het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer en GLB-bijdragen voor innovaties, investeringen en samenwerkingsprojecten gericht op de transitie naar een meer duurzame landbouw. Een bijkomende reden om art 71 niet operationeel te maken is dat er geen onderscheidende lijst of kaart van gebieden met natuurlijke beperkingen beschikbaar is.

Een tweede toezegging in genoemd debat betreft het verschaffen van een overzicht van de duurzaamheidsslag die andere lidstaten in hun NSP maken. Hiervoor wil ik verwijzen naar de opgestelde samenvattingen van de NSP's van de lidstaten op de site van de Europese Commissie². Van nog niet goedgekeurde plannen zal dit samenvattend overzicht nog verschijnen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema

² https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_en.