Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

Directoraat-generaal Agro

[redacted]

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

TER BESLISSING
Datum
28 september 2022

Kenmerk
DGA / 22498870

BHM: 22502467

Bijlage(n)
1

nota

Akkoord met EC over het GLB-NSP 2023-2027

[redacted]

Aanleiding

Met deze nota wordt u geïnformeerd over het bereikte akkoord met de Europese Commissie over het GLB-Nationaal Strategisch Plan. Ook wordt uw akkoord gevraagd op een aangepaste planning voor de implementatie van het nieuwe GLB en de Kamer hierover te informeren.

Geadviseerd besluit

- De Kamer te informeren over de afgeronde onderhandelingen met de EC over het NSP. In deze brief zullen de belangrijkste aanpassingen in het NSP worden benoemd. Deze zijn grotendeels in lijn met de kabinetsappreciatie van de observaties die Europese Commissie opstelde naar aanleiding van ingediende concept-NSP. De Kamer is hierop op 17 juni geïnformeerd.
- Instemming, conform het advies van de Stuurgroep NSP, met maatregelen die in 2023 de invoering van het NSP zullen vergemakkelijken:
  - Het nemen van meer tijd voor de voorbereiding op de ecoregeling en het ANLb. De aanmelding voor de basisbetaling en ecoregeling wordt op 1 maart gestart en op 15 mei gesloten. Voor het ANLb wordt de beschikkingsperiode verruimd en afgestemd op de aanmelding voor de ecoregeling. De provincies nemen in overleg met de collectieven nog een besluit hierover.
  - Het voor de ecoregeling eenmalig verlagen van de instapeisen voor biodiversiteit en landschap aangezien de derogatie van GLMC 8 (niet-productief areaal) in 2023 niet geldt voor de ecoregeling.
  - Flexibiliteit en lerend vermogen in het systeem te brengen door in het eerste jaar, uitgaande van het principe van verantwoord vertrouwen, voor administratieve fouten het sanctieregime minder streng te maken.
  - Het inzetten op gerichte communicatie ten aanzien van het uitstel en de groepen boeren die als eerste keuzen maken in het bouwplan als eerste voorlichting te geven.

Ontvangen BPZ

- De simulatietool niet op 1 oktober maar begin november beschikbaar te maken zodat met de systematiek van de ecoregeling gewerkt kan worden. Deze versie van de tool bevat nog geen koppeling met de eigen bedrijfssituatie (o.a. bufferstroken en landschapselementen) en recente wijzigingen in het NSP zijn beperkt verwerkt. Dit wordt aangegeven in de tool. RVO streeft ernaar stapsgewijs aangevulde versies beschikbaar te stellen, waarna rond 1 februari de volledige functionaliteit beschikbaar is.

Kernpunten

Ad 1 Definitief NSP
Indiening van het NSP vond plaats eind december 2021, de EC kwam begin april met haar reactie (290 observaties) en de appreciatie daarvan is op 17 juni naar de Kamer gestuurd. De onderhandelingen met de EC zijn op basis van deze observaties gevoerd. Op 30 september heeft dit tot een voorlopig akkoord geleid, de formele goedkeuring wordt binnen 6 tot 8 weken verwacht. In de overleggen de afgelopen maanden tussen NL en de EC zijn de technische details afgerond en heeft Nederland ook veel toelichting gegeven aan de EC. De Nederlandse inzet en ambitie in het NSP zijn daarbij overeind gebleven.

De onderstaande aanpassingen zijn in het NSP aangebracht.

<u>Financieel- en targetplan</u>
- Het lopende Meerjarig Financieel Kader (2021-2027) geeft juridisch geen mogelijkheid voor de beoogde overheveling van 2027 naar 2028. Dit voornemen heeft inhoudelijk de steun van de Europese Commissie. Daarom is een specifieke bepaling opgenomen om die overheveling van 30% in 2027 te borgen.
- Het aantal resultaatindicatoren in het NSP is uitgebreid met als doel om een beter en uitgebreider inzicht te verkrijgen in de resultaten van de inzet van GLB-middelen voor de verschillende doelen. Het aantal in het concept NSP toegepaste resultaatindicatoren van 21 is uitgebreid naar 36. Ook het belang van consistentie in de toepassing van de indicatoren door de lidstaten is hierbij van belang.

<u>Conditionaliteit</u>
De discussie over de Goede Landbouw en Milieu Condities (GLMC's) heeft een groot deel van de onderhandelingen in beslag genomen. De Europese Commissie hanteert een interne baseline die ze probeert toe te passen voor iedere EU lidstaat. Ruimte voor specifieke nationale invulling is voor de GLMC's beperkt. Om de deelnamebereidheid voor de doelgerichte betalingen niet in gevaar te brengen, is gezocht naar een haalbare invulling van de GLMC's, zo dicht mogelijk bij de wettelijke en Europese baseline. Met het onderhandelingsresultaat zijn we zo dicht mogelijk bij de specifieke Nederlandse situatie gebleven, met een sterke focus op doelgerichte betalingen. Terwijl tegelijk is aangesloten bij de EU-brede toepassing die in veel lidstaten sterker gericht is op inkomenssteun.

Ecoregeling

In de ecoregeling zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- de puntentoekenning en vergoeding van eco-activiteiten is geactualiseerd en geoptimaliseerd, onder andere op basis van de inzichten van de praktijktoetsen en de doorrekening. Hier is de Kamer in eerdere brieven over geïnformeerd.
- de eco-activiteit 'vezelgewas' is toegevoegd in reactie op motie Bisschop over de waardering van vlas- en hennepteelt in de ecoregeling (Kamerstuk 21501-32, nr. 1449). Dit is aan de Kamer gecommuniceerd op 31 augustus jl.
- de regiokaart is aangepast, om zo een logische indeling op basis van een dominant bouwplan te bewerkstelligen. Dit is aan de Kamer gecommuniceerd op 31 augustus jl.
- aan biologische boeren en boeren in omschakeling naar biologische landbouw wordt niveau goud toegekend.

Jonge boeren

- De top-up voor jonge boeren in inkomenssteun wordt niet verlengd.
- De top-up die nog onder het huidige GLB is aangevraagd en waarvan de 5-jaarperiode nog niet volledig is benut, wordt nog wel voortgezet, maar uitgefaseerd.
- De voorziene middelen voor verlenging van de top-up zijn toegevoegd aan de nieuw geïntroduceerde subsidie vestigingssteun voor jonge boeren.

Biologische landbouw

- Het percentage om met het GLB-instrumentarium bij te dragen aan een uitbreiding van het areaal biologische landbouw is verhoogd van 3,85% tot 6% in 2027. Details krijgen hun neerslag in het Nationaal Actieplan voor biologische productie en consumptie. Het betreft hier daarom een voorlopig percentage.
- Boeren in omschakeling naar biologische landbouw krijgen niveau goud.
- De biologische sector wordt uitgezonderd voor GLMC 7 (gewasrotatie) en kleine biologische bedrijven (≤ 10 hectare) worden uitgezonderd voor GLMC 8 (niet productief areaal).
- De biologische sector wordt nadrukkelijker meegenomen in het Agrarische Kennis en Innovatie Systeem (AKIS) en bij de interventie productieve investeringen. Tevens wordt via de samenwerkingsinterventie de mogelijkheid gecreëerd om de positie van de biologische landbouw in de keten te versterken.

Dierenwelzijn

Dierenwelzijn is integraal opgenomen, door te borgen dat GLB-interventies geen voorziene negatieve uitwerking op dierenwelzijn hebben en indien mogelijk bijdragen aan dierenwelzijn. Indien een interventie betrekking heeft op de veehouderij, zal dierenwelzijn worden meegewogen via voorwaarden, doelen of selectiecriteria. Daarnaast wordt er een pilot gestart om te kijken of er een diergebonden ecoregeling mogelijk is.
In aanvulling daarop is naar aanleiding van de onderhandelingen in het voor investeringen beschikbare budget 5% gealloceerd voor dierenwelzijn.

Ad 2 Implementatie GLB per 1 januari 2023

- De besluitvorming over het NSP en de voorwaarden van de derogatie 7e AP is recent afgerond. Ook zijn er wijzigingen vanwege de wensen van de Tweede Kamer doorgevoerd. Het definitieve kader voor het NSP komt op een moment dat boeren hun bouwplannen voor volgend jaar veelal al hebben gemaakt.
- Dit zorgt voor onzekerheid bij boeren en vertraging bij uitvoeringsorganisaties. Vooral de benodigde aanpassing van de ICT op de nieuwe situatie van de bufferstroken vraagt veel tijd van RVO (tot 1 februari).
- Er is met RVO, provincies en vertegenwoordigers van de sector gezocht naar mogelijkheden om onzekerheden weg te nemen en deelnamebereidheid en daarmee het doelbereik van het GLB te vergroten.
- Aanpassing van de tijdlijnen en het versoepelen van de instapeisen voor de ecoregeling en het toepassen van een verlicht sanctieregime heeft steun van alle partijen.
- Per 1 oktober zou de communicatie met de sector starten waarbij aanvragers met een simulatietool in de eigen RVO-omgeving hun situatie voor 2023 konden simuleren. Aansluitend was aanmelding voor deelname vanaf december voorzien. Nu zal begin november een basisversie van de simulatietool beschikbaar komen zodat met de ecoregeling-systematiek gewerkt kan worden. In de periode tot begin februari streeft RVO ernaar steeds nieuwe versies beschikbaar te stellen die een completer beeld gaan geven van de wijzigingen in het NSP. Bij elke nieuwe versie wordt inzichtelijk gemaakt welke onderdelen nog niet in een versie zitten en op een later moment worden toegevoegd.
- Om ervoor te zorgen dat de derogatie van GLMC 8 over niet-productief areaal, die niet geldt voor de ecoregeling, zo min mogelijk negatieve doorwerking heeft op deelname en daarmee doelbereik, wordt voorgesteld in 2023 de instapeis voor de eco-regeling éénmalig te verlagen voor biodiversiteit en landschap. Hierdoor wordt het voor meer boeren mogelijk in 2023 deel te nemen en ervaring op te doen, waardoor de deelname over de gehele GLB periode hoger kan liggen (indien bedrijven in 2023 niet kunnen voldoen, komen deze mogelijk niet terug in 2024). Dit kan betekenen dat er in 2023 een wat lager doelbereik zal zijn, maar over de looptijd van het GLB wordt juist een grotere deelname en doelbereik verwacht.
- In het GLB wordt in 2023, mede op verzoek van de Tweede Kamer, de landschapskaart in gebruik genomen. Dit is een registratie van landschapselementen op of direct grenzend aan agrarisch areaal. Hierdoor kunnen deze elementen in aanmerking komen voor de basisinkomensteun en kan er via de ecoregeling een vergoeding voor beheer worden gegeven.

<u>Consequenties en risico's</u>

- De landschapskaart en de nieuwe onderdelen in het NSP zorgen voor een aanzienlijke aanpassing in de werkwijze en beschikbare informatie in 2023. Het in gebruik nemen van de landschapskaart vraagt van de aanvragers een extra administratieve handeling, afhankelijk van het aantal percelen dat een aanvrager in gebruik heeft. Volgens RVO kan dit oplopen van circa 14 uur (gemiddeld bedrijf) tot 27 uur (bij veel percelen).

- Dit zorgt daarnaast voor een grotere kans op administratieve fouten bij de aanvragers. Onzekerheid hierover kan de ambitie voor ecoregeling en ANLb verminderen. Daarom wordt voorgesteld om 2023 als leerjaar te zien en voor zowel het ANLb, de ecoregeling als basisinkomensteun te werken op basis van verantwoord vertrouwen en te kijken waar dat in 2023 in het sanctieregime kan worden toegepast. Hierdoor wordt door controles wel vastgesteld wat niet goed is geregistreerd, maar volgt daar in het eerste jaar niet altijd een sanctie op.
- Hierdoor zal er mogelijk een EU-conformiteitsrisico ontstaan; dit risico is niet te voorkomen en zal bij de uitwerking van het aangepaste regime zoveel mogelijk gereduceerd worden.
- De aanpassing van de tijdslijn zorgt dat controles later kunnen starten. Hierdoor zal de betaaldoelstelling bij aanvragers waar de controles nog niet zijn afgerond in het geding komen. Het huidige niveau van 95% tijdige betalingen in december zal substantieel lager zijn; Vanuit het financieel oogpunt moet terughoudendheid betracht worden bij de optie om een nationaal voorschot te verstrekken indien deze latere ontvangst van inkomenssteun ontstaat.
- De gefaseerde invoering leidt tot meer kosten in 2023 en het risico van hogere uitvoeringskosten dan voorzien op de LNV begroting. Een eventueel tekort zal betrokken worden bij de voorjaarsbesluitvorming 2023.