



Natuur  
en  
Milieu



# Waar voor je geld

Opties voor milieuvorwaarden aan EU-landbouwsubsidies

Dit is een uitgave van Stichting Natuur en Milieu.

Stichting Natuur en Milieu is een onafhankelijke organisatie. Zij werkt aan een schoon milieu en een rijke natuur via dialoog, lobby, juridische actie en publicitaire druk. Overheid en politiek zijn belangrijke gesprekspartners, maar ook bedrijfsleven, wetenschap en andere maatschappelijke organisaties, nationaal en internationaal. U kunt het werk van Stichting Natuur en Milieu steunen als donateur en met giften. Wilt u meer informatie ontvangen dan kunt u bellen of mailen naar Stichting Natuur en Milieu.

Tekst: Arjan Berkhuisen, Gijs Kuneman, Jeroom Remmers

Tekstredactie: Michel Jehae en Eveline de Bruin

Grafische vormgeving: Ontwerpburo Suggestie & illusie

Foto's: Henri Cormont/Meetskundige Dienst Rijkswaterstaat,  
Peter Venema, Michiel Wijnbergh/HH, C.M. Menken

Druk: USPbv, Utrecht

Papier: Reviva Print

Utrecht, juni 2003

De Nationale Postcodeloterij steunt  
Stichting Natuur en Milieu:



# Inhoudsopgave

Inleiding	2
1 Cross Compliance en GLP	3
2 Normen en indicatoren	8
3 Controle, handhaving en certificering	15
4 Samenvatting en conclusies	18

# Inleiding

In de loop van dit jaar besluit de Raad van Landbouwministers over de toekomst van het Europese landbouwbeleid. Centraal daarin vanuit milieuoogpunt staat **cross compliance**, de koppeling tussen milieu en Europese landbouwsubsidies. Een ander belangrijk milieuonderdeel is **goede landbouwpraktijk** (GLP). GLP bepaalt de ondergrens voor subsidies voor natuur- en landschapsbeheer. Het ligt voor de hand cross compliance en GLP te koppelen. Daarmee moet vervolgens een eenduidige set normen worden ontwikkeld, die de landbouw kan helpen verder te verduurzamen. Dit is hét moment om die eenduidigheid te geven.

Met deze brochure wil Stichting Natuur en Milieu een verdere invulling geven aan cross compliance en GLP. De brochure beschrijft het model dat Natuur en Milieu voorstaat, een aantal normen en indicatoren voor cross compliance en gaat kort in op handhaving en certificering. Wij geven daarbij ons standpunt weer, maar nodigen tegelijkertijd andere partijen nadrukkelijk uit om samen met ons verder te denken over concretisering van de cross compliance en de GLP.

Deze brochure is mede gebaseerd op advies van het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) en een aantal gesprekken en een workshop met betrokken partijen. Het thema past in het bredere werk van Stichting Natuur en Milieu rond het EU-landbouwbeleid en de toepassing daarvan in ons land.



# Cross Compliance en **GLP**

1

## Goede landbouwpraktijk (GLP)

Het begrip GLP bestaat al jaren. De Nitraatrichtlijn schrijft sinds 1991 voor dat lidstaten een code voor GLP opstellen, vooral gericht op het gebruik van mest. Meer recent is GLP beschreven in de EU-kaderverordening voor Plattelandsbeleid. Deze verordening regelt Europese en nationale subsidies voor activiteiten op het platteland in de lidstaten, waaronder agrarisch natuurbeheer. De verordening geeft aan welke elementen in GLP moeten terugkomen, maar geeft niet aan op welk niveau - wettelijke verplichtingen of hoger. De definitie en het niveau van GLP zijn belangrijk. Volgens de Kaderverordening mogen boeren worden betaald voor het beheer van natuur en landschap (groene diensten), mits zij werken boven het niveau van GLP. De hoogte van de eis van GLP bepaalt daarmee de drempel voor boeren om aan agrarisch natuur- en landschapsbeheer mee te doen. Een te hoge drempel kan boeren van die stap weerhouden.

EU-lidstaten interpreteren GLP over het algemeen als de geldende wettelijke normen. Ook Nederland doet dat. De belangrijkste reden om GLP op wettelijk niveau te stellen is de handhaafbaarheid van de regels. Toch rijst de vraag of het wettelijk niveau voor GLP voldoende is. GLP is te vergelijken met maatschappelijk verantwoord



ondernemen. Bedrijven moeten zich aan de wet houden, maar vooruitstrevende bedrijven stellen zichzelf hogere eisen. In de landbouwsector wordt dat vaak vertaald in de *licence to produce*. Stichting Natuur en Milieu vindt dat de standaard voor landbouwproductie uiteindelijk geïntegreerde landbouw moet zijn. GLP dient naar dat doel toe te groeien. Cross compliance is een nuttig instrument om het uiteindelijk gewenste niveau van GLP te bereiken.

GLP geldt alleen als ondergrens om subsidies te krijgen voor natuur- en landschapsbeheer (ongeveer 5% van de Europese landbouwsubsidies). Voor de resterende 95% van de subsidies geldt de eis van GLP nu niet. Een boer die de wet overtreedt, heeft recht op het volledige geldende steunbedrag. Stichting Natuur en Milieu wil dat dit verandert. In de visie van Natuur en Milieu moet GLP op termijn de ondergrens worden voor alle landbouwsubsidies. En als het dan nog steeds om vele miljarden

gaat, mag GLP ook wel iets meer zijn dan voldoen aan de wet. GLP is niet de *rechtvaardiging* voor landbouwsubsidies. De rechtvaardiging kan zijn de zorg voor landschap en natuur, de zorg voor voedselzekerheid, het feit dat in de Europese Unie (EU) strengere eisen gelden voor dierenwelzijn, gezondheid of hygiëne of de noodzaak voor overgang van een gesubsidieerde naar een meer liberale sector. GLP geldt *wel als voorwaarde* om toegang te krijgen tot subsidies.

### Cross compliance

Jaarlijks ontvangen Europese boeren en industrie ongeveer 40 miljard euro aan EU-subsidies. Het herzieningsvoorstel van landbouwcommissaris Fischler verbindt betalingen aan boeren aan voorwaarden op het gebied van milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid, en veilige arbeidsomstandigheden - cross compliance. De vereisten bestaan uit een lijst van 38 Europese richtlijnen en een lijst met vereisten voor boeren om het land in **goede landbouwomstandigheden** (GLO) te houden. Boeren die in het huidige subsidiesysteem directe betalingen ontvangen en onder het nieuwe systeem niet voldoen aan deze voorgeschreven eisen, krijgen te maken met sancties. Dat kan betekenen dat ze minder of zelfs helemaal geen subsidie krijgen. Fischler maakt hierbij onderscheid tussen nalatigheid (10 tot 20% reductie) en opzettelijke niet-naleving (50 tot 100% reductie). Tachtig procent van het geld dat via sancties wordt afgeroomd moet worden teruggegeven aan de EU; twintig procent van de subsidie blijft beschikbaar voor de lidstaat.

Vrijwel iedereen ondersteunt het principe van cross compliance. Het is ook een logische stap, te zien als een invulling van de verplichting uit het Verdrag van Amsterdam om het milieu te integreren in het landbouwbeleid. De bezwaren van de partijen - milieuorganisaties, lidstaten, boerenorganisaties - tegen het voorstel verschillen echter.

De meeste EU-lidstaten vinden controle op uitvoering van cross compliance te ingewikkeld en te duur. De Europese Commissie wil alle 38 richtlijnen onderbrengen in het zogeheten *Integrated Administration and Control System* (IACS). In aanvulling daarop is een brede verzameling van disciplines betrokken (van milieu tot arbeidsomstandigheden). Dit betekent dat veel verschillende (overheids)instanties verantwoordelijk kunnen zijn voor controle en handhaving. Het zal een flinke klus worden om al deze controleactiviteiten te coördineren met de instanties die de betalingen aan boeren verzorgen. Ook boeren zullen kosten moeten maken voor rapportage aan de controlerende instanties. Een aantal lidstaten stelt daarom voor het aantal richtlijnen waaraan zou moeten worden voldaan te beperken en om de aanvullende eisen voor GLO te schrappen. Boeren zijn vooral bang voor nog meer administratieve lasten, veel controles en een woud van eisen. Ook natuur- en milieuorganisaties vinden dat er praktische redenen zijn om niet alle eisen van de 38 richtlijnen in cross compliance te verwerken. De richtlijnen uit de lijst kennen lang niet altijd doelstellingen op bedrijfsniveau. Soms is er geen directe koppeling te

leggen tussen de eisen uit de richtlijnen en de boerenpraktijk. Zo is het de vraag of boeren moeten worden gekort op hun subsidie bij overtreding van de EU-richtlijn voor toevoegingsmiddelen in diervoeding, als feitelijk het veevoerbedrijf in overtreding is gegaan en niet het landbouwbedrijf. Een ander probleem is dat lidstaten in veel gevallen EU-richtlijnen gebrekkig hebben geïmplementeerd. Daarmee wordt het moeilijker boeren verantwoordelijk te stellen via cross compliance. Milieuorganisaties hebben in reactie op het voorstel echter ook opgemerkt dat cross compliance-eisen breed moeten zijn. Zo ontbreekt de Europese Kaderrichtlijn Water ten onrechte op de lijst. Een aantal eisen voor GLO is beslist onmisbaar. Bovendien zou de lijst voor GLO moeten worden omgewerkt tot eisen van goede landbouw- én milieumomstandigheden. Een goede bodemkwaliteit heeft landbouwkundige maar ook milieukundige aspecten.

Een verdere overweging is dat maatschappelijk en politiek draagvlak voor cross compliance noodzakelijk is voor succes. Dat draagvlak is voor een groot deel gestoeld op de werkbaarheid van het systeem. Het moet dus eenvoudig en transparant zijn om uiteindelijk effectief te zijn. Vanuit natuur- en milieuoogpunt kan dan ook worden geconcludeerd dat de lijst van cross compliance-eisen van toepassing moet zijn op bedrijfsniveau en eenvoudig moet zijn maar wel alle relevante aspecten moet dekken. Dat betekent dat niet alle details van de betrokken richtlijnen in de eisen moeten worden opgenomen. Anderzijds moet een aantal

elementen uit de GLO (bijvoorbeeld instandhouding van landschapselementen, handhaven van een goede bodemkwaliteit) beslist in de eisen terugkomen.

Aan de andere kant is er wel sprake van vooruitgang als boeren zich aan alle wetten houden, de controle erop wordt versterkt en sancties bij overtreding groter worden. Dat leidt er echter toe dat het huidige herzieningsvoorstel vooral de status quo handhaaft: houd je aan de wet en ga vooral op dezelfde manier door. Daarom vragen milieuorganisaties zich af of de cross compliance-eisen hoger kunnen en moeten zijn dan de wettelijke verplichtingen. Een reden om niet te hoge eisen te stellen is dat de lat niet te hoog moet liggen voor boeren die aan natuur- en landschapsbeheer willen (gaan) doen.

### **Visie Stichting Natuur en Milieu: koppel cross compliance aan GLP**

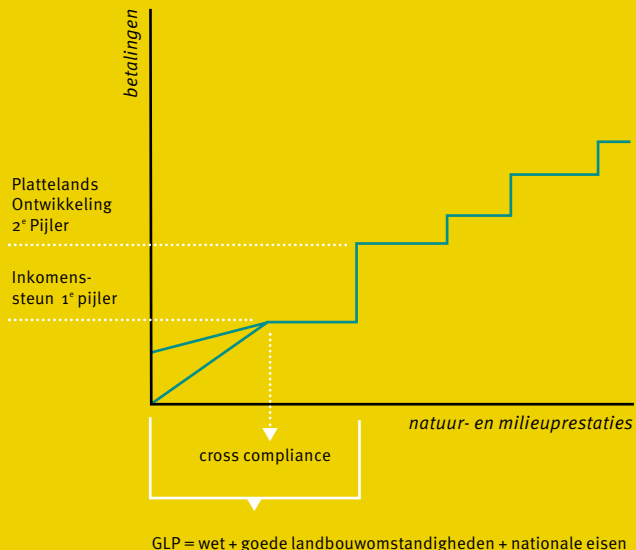
Als het aan Stichting Natuur en Milieu ligt, worden op termijn alle landbouwsubsidies gekoppeld aan minimale prestaties op het gebied van milieu, landschap, natuur, dierenwelzijn en voedselveiligheid. Die prestaties moeten worden vastgelegd als integrale GLP. Natuur en Milieu stelt voor om vanaf 2007 - bij de verdere hervorming van het EU-landbouwbeleid - GLP expliciet te laten gelden voor alle inkomenssteun en andere betalingen aan boeren. GLP moet dan ingaan op alle belangrijke aspecten van landbouwproductie op genoemde terreinen. Stichting Natuur en Milieu vindt dat voor bepaalde onderdelen eisen boven het wette-

lijk niveau mogelijk moeten zijn. Tot 2007 kan cross compliance het instrument zijn om toe te werken naar de integrale GLP van 2007. Gezien de breedte van de eisen die in GLP-2007 moeten worden vastgelegd, moet cross compliance niet alleen bestaan uit de belangrijkste richtlijnen, maar ook elementen uit de voorgestelde GLO beslaan, bijvoorbeeld instandhouding van landschapselementen en behoud van bodemkwaliteit.

Uiteraard blijven de regels uit alle 38 (of meer) richtlijnen van kracht, maar deze hoeven niet alle te gaan gelden voor cross compliance. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf is er een aantal redenen om het aantal cross compliance-eisen drastisch te beperken. Stichting Natuur en Milieu stelt dan ook voor een set van relevante en eenvoudig meetbare indicatoren vast te stellen op basis waarvan cross compliance wordt gecontroleerd en gehandhaafd. Met die indicatoren moet gegarandeerd zijn dat boeren op alle belangrijke aspecten worden gecontroleerd. Vervolgens wordt voor elke indicator ("wat") ook een norm ("hoe hoog/laag") vastgesteld. De indicatoren moeten op EU-niveau worden vastgesteld en verplicht (stikstofoverschotten), met eventueel een aantal facultatieve indicatoren (ammoniakuitstoot). Lidstaten kunnen ook nationale eisen toevoegen aan de EU-eisen, die in de lidstaat zelf van belang zijn maar elders wellicht niet (weidegang voor koeien). Ook stelt de EU waar mogelijk de minimumhoogte van de bijbehorende normen vast. In andere gevallen doet de lidstaat dat.

Het voordeel van deze benadering is dat wordt toegewerkt naar een eenduidig systeem met één set normen, die eenvoudig is te handhaven en te controleren. Het biedt kans om naar de definitieve GLP toe te groeien en geeft voldoende ruimte aan de lidstaten voor eigen invulling. Anderzijds dwingt het de relatieve achterblijvers onder de lidstaten om ook zinvolle eisen te stellen aan de landbouwproductie. Het verdient aanbeveling deze publieke GLP uiteindelijk ook te stroomlijnen met private eisen zoals Eurep-GAP, het stelsel van inkoopvoorwaarden gehanteerd door een aantal grote Europese supermarkten, waaronder Ahold. Om het voorstel uitvoerbaar te houden, kiezen wij ervoor eerst naar de prioriteiten te kijken voor milieu en natuur. Die moeten vervolgens worden vertaald in criteria die meetbaar zijn. Zie voor een uitwerking van normen en indicatoren hoofdstuk 2.

De Europese Commissie stelt voor dat 80% van de via cross compliance gekorte premies moet worden afgedragen aan de EU. Lidstaten worden zo echter niet gestimuleerd om cross compliance serieus op te pakken. Het geld dat resulteert uit cross compliance-kortingen moet daarom geheel ter beschikking blijven van de lidstaat, vindt Stichting Natuur en Milieu, en moet verplicht worden herbested in agrarisch natuur- en landschapsbeheer in het kader van het Plattelandsontwikkelingsplan (POP).



### **MODEL VOLGENS STICHTING NATUUR EN MILIEU**

*Bovenstaande figuur geeft weer hoe betalingen aan boeren samenhangen met prestaties op gebied van natuur, milieu en landschap in de periode 2004 tot 2007. GLP beslaat een brede set normen, voortvloeiend uit regelgeving, goede landbouwomstandigheden en een aantal aanvullende nationale eisen. Wie boven dat niveau van GLP werkt, kan aanspraak maken op aanvullende subsidies voor plattelandsontwikkeling. Daarvoor zijn overigens nog wel extra inspanningen vereist, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het Programma Beheer. Cross compliance bevat een beperkt aantal meetbare en controleerbare elementen van GLP. Wie boven de cross compliance norm werkt, heeft tot 2007 recht op de volledige geldende inkomenssteun.*



2

# Normen en indicatoren

Cross compliance is zinvol als het een duidelijke meerwaarde biedt voor milieu en natuur. De keuze voor een beperkt aantal slimme indicatoren maakt cross compliance effectiever, zoals ook aangegeven in hoofdstuk 1. Uitgangspunt zijn de belangrijkste landbouwgerelateerde milieu- en natuurproblemen, de daarbijbehorende richtlijnen of GLO en de normen en indicatoren die gecontroleerd zouden moeten worden.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van die belangrijkste natuur- en milieuproblemen en de mogelijke bijbehorende indicatoren en normen. Dit zijn in de ogen van Stichting Natuur en Milieu indicatoren en normen voor cross compliance op korte termijn (2004-2007), die dus onderdeel zijn van GLP. Sommige indicatoren kunnen op EU-niveau worden vastgesteld, andere zijn van nationaal niveau.

## Overbemesting

De emissies van nitraat en fosfaat zijn sinds de introductie van het MINAS-stelsel gedaald. Toch wordt de norm van 50 mg nitraat per liter grondwater uit de EU-nitraatrichtlijn onder veel landbouwbedrijven - vooral die op zandgronden - nog niet gehaald. De fosfaat-emissies zijn nog zo hoog dat de fosfaatconcentratie in de meeste zoete oppervlaktewateren hoger is dan de norm van 0,15 mg fosfaat per liter - een minimale vereiste voor goede ecologische kwaliteit en schoon water. De EU-nitraatrichtlijn heeft als doelstelling het bereiken van schoon grondwater (< 50 mg nitraat/l) en het voorkomen van vermessing van oppervlaktewater. In Nederland is de EU-nitraatrichtlijn omgezet in het MINAS-stelsel met een verliesnorm voor fosfaat en een verliesnorm voor stikstof per grondsoort en per gewas (gras- en bouwland). Wie de verliesnormen overschrijdt, moet een heffing betalen. Uit oogpunt van cross compliance stelt Stichting Natuur en Milieu voor EU-subsidies af te romen bij nalatigheid of bij opzettelijke niet-naleving van de mestwetgeving, en wel bij een geconstateerde overschrijding van de aanvoernorm of een overschrijding van de fosfaat- en stikstofverliesnormen met meer dan 5 respectievelijk 15 kg/ha boven de MINAS-norm.

Stichting Natuur en Milieu vindt dat cross compliance bij de Nederlandse mestwetgeving goed mogelijk en ook terecht is, ondanks het feit dat het MINAS-stelsel overschrijding van verliesnormen wettelijk toestaat (dan moet heffing worden betaald). In andere EU-lidstaten, waar het MINAS-stelsel niet bestaat, worden

boeren in de toekomst wèl gekort op hun EU-subsidies als zij de mestwetgeving overtreden. Het zou raar zijn als dit in Nederland niet zou gebeuren, omdat overschrijden van de norm - met boete - in Nederland wel mag. Nederland heeft immers de grootste mestproblematiek van Europa. Stichting Natuur en Milieu houdt met bovenstaand voorstel rekening met de aanwezigheid van het MINAS-stelsel, de heffingen, wisselende weersomstandigheden en de salderingsmethodiek, doordat er in het voorstel pas gekort wordt bij overschrijding van de fosfaat- en stikstofverliesnormen met meer dan 5 respectievelijk 15 kg/ha *boven* de wettelijke norm. Vrijwel alle landbouwbedrijven zitten daar in de praktijk al onder vanwege de MINAS-heffingen. Overschrijding van die norm kan dan ook echt als nalatigheid gezien worden.

Stichting Natuur en Milieu wil ook een overschrijding van de fosfaatverliesnorm als cross compliance-maatregel. Dat sluit aan bij de EU-nitraatrichtlijn, die als doelstelling heeft eutrofiëring van oppervlaktewater te voorkomen, en bij de EU-kaderrichtlijn Water, die voorschrijft dat in 2015 een toestand van goede ecologische kwaliteit van oppervlaktewater moet worden bereikt.

Verder kan nog worden overwogen als cross compliance-eis voor landbouwbedrijven in (kwetsbare) waterbeschermingsgebieden direct de norm van 50 mg nitraat per liter te hanteren. Een open vraag daarbij is de bewijslast: wie moet overschrijding van de nitraatnorm controleren en grondwatermonsters nemen?

## Bestrijdingsmiddelen

Het gebruik van bestrijdingsmiddelen is de afgelopen decennia in Nederland behoorlijk gedaald, maar is in Europese vergelijking nog relatief hoog en zorgt nog voor water- en luchtvervuiling en risico's voor de menselijke gezondheid. Er is een groot aantal EU-richtlijnen dat hierop van toepassing is en toeziet op opslag, gebruik en de afvalfase van landbouwbestrijdingsmiddelen. Recent is een Convenant Gewasbescherming afgesloten tussen rijk, LTO-Nederland, Stichting Natuur en Milieu en andere partijen. Een van de belangrijkste factoren bij vervuiling door bestrijdingsmiddelen is hoe en wanneer de middelen worden gebruikt: bij te harde wind, te dicht bij de sloot, te kort voor de oogst en dergelijke. Dit zouden daarom belangrijke indicatoren zijn voor cross compliance. Het lijkt echter niet haalbaar deze indicatoren op de vereiste schaal te controleren. Derhalve blijven er volgens Stichting Natuur en Milieu drie werkbare en relevante indicatoren over voor cross compliance. Ten eerste het gebruik van verboden middelen, in Nederland uitgezonderd de middelen op de vrijstellingslijst van het Convenant, middelen die dus tijdelijk worden gedoogd. De tweede indicator is het al dan niet juist toepassen van de verplichte teeltvrije zones uit het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. De derde eis is voldoen aan de AMvB Geïntegreerde teelt die naar verwachting in 2004 of 2005 van kracht wordt (zoals afgesproken onder het Convenant). Twee onderdelen zijn daarbij cruciaal: het hebben van een gewasbeschermingsplan en de uitvoering daarvan. Het eerste onderdeel kan in elk geval eenvoudig worden gecheckt onder cross compliance. Deze drie voorwaar-

den zouden ook op EU-niveau als cross compliance-eisen kunnen worden vastgesteld. De EU regelt immers de toelating van bestrijdingsmiddelen en stelt tevens in de richtlijn voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen dat toelating alleen op grond van geïntegreerde teelt mag gebeuren. De eis van geïntegreerde teelt is dus ook op EU-niveau haalbaar. Een EU-eis van handhaven van teeltvrije zones kan in algemene zin worden gesteld en komt onder meer tegemoet aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water.

## Landschap en natuur

Stichting Natuur en Milieu vindt bescherming van zeldzame soorten en habitats cruciaal. Ook bescherming van cultuurlandschap is belangrijk, als doel op zich en als basis voor behoud van soortenrijkdom. De belangrijkste EU-regels voor natuurbescherming zijn de Habitat- en Vogelrichtlijn. Er is momenteel geen EU-regelgeving voor bescherming en behoud van cultuurlandschap, behalve indirect via plattelandsbeleid.

Landbouwbedrijven binnen de Vogelrichtlijngebieden zijn verplicht beschermingsmaatregelen te nemen voor aanwezige Europees beschermde vogelsoorten, zodat zij kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten. Vervuiling en verslechtering van de woongebieden moet worden voorkomen. Het is verboden vogels en nesten opzettelijk te verstoren. Stichting Natuur en Milieu vindt dat boeren die inkomsten mislopen in verband met maatregelen om vogels te beschermen, gebruik moeten kunnen maken van aanvullende

natuurbeheersubsidies (POP). Indien echter landbouwbedrijven, ook buiten de Vogelrichtlijngebieden, op heterdaad worden betrapt op het opzettelijk verstoren van (nesten van) Europees beschermde vogels, zouden zij gekort kunnen worden op hun subsidie (nalatigheid). De Habitatrichtlijn vereist dat landbouwbedrijven geen schade veroorzaken aan habitats en zeldzame soorten binnen Habitatrichtlijngebieden. Eventuele schade ontstaat bijvoorbeeld door verdroging, vermessing via grond- en oppervlaktewater en ammoniak. Vermesting wordt deels via de overbestedingsnorm in cross compliance geregeld. Het is moeilijk de individuele boer aansprakelijk te stellen voor verdroging als gevolg van een te laag waterpeil. Dat kan wel als verdroging komt door te hoge wateronttrekking voor beregening. Voor verzurende en vermestende ammoniakemissies is een cross compliance-eis haalbaar en zinvol. Zo kan worden gedacht aan generieke verplichtingen zoals staleisen, te regelen in de AMvB Huisvesting. Deze en verdere eisen hangen af van nieuwe komende regelgeving. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is voorjaar 2003 bezig een regeling op te stellen voor landbouwbedrijven in zones rondom Habitatrichtlijngebieden. Ook generiek ammoniakbeleid krijgt in die periode vorm.

De Europese Commissie stelt in het kader van de GLO ook een aantal maatregelen voor op het gebied van minimaal onderhoud van het landschap en het voorkomen van achteruitgang van habitats (minimale veebezetting of 'passend regime', blijvend grasland



beschermen, instandhouding perceelgrenzen en landschapselementen en voorkoming van verstruiking). De Nederlandse regering is geen voorstander van extra cross compliance-maatregelen op het gebied van GLO. Stichting Natuur en Milieu hecht juist zeer veel belang aan deze vereisten. De eisen komen niet in de plaats van betaald natuur- en landschapsbeheer (in Nederland: Programma Beheer), maar vormen de basis ervan. Het gaat in feite om het voortzetten van bestaand, passend beheer. In de Nederlandse omstandigheden kan voor vogelrijke (weidevogel) graslanden een invulling worden gemaakt voor een passend regime (maaïen, koeien in de wei en/of juiste bemesting), in cultuurhistorisch belangrijke gebieden voor het instandhouden van perceelgrenzen, en voor het instandhouden van ecologisch, cultuurhistorisch en recreatief belangrijke landschapselementen zoals bomen, houtwallen en hagen. Dergelijke landschapselementen zijn planologisch meestal

## WAT TELT MEE IN HET PERCENTAGE NATUUR OP HET BEDRIJF?

*Het oppervlak sloten in beheer, poelen, terrastalud, rietkragen, moeras, plasdrasperceel, natuurgerichte maatregelen bij slootkant, bouw- en graslandpercelen/stroken, natuurbeheer in overhoeken, erf, dammen, grasland met botanisch beheer, weidevogelovereenkomst met uitgesteld maaien of mozaïekbeheer, ganzenbeheerovereenkomst, graanakkers met volvelds beperking mestgebruik in verband met natuur, braakliggende percelen volvelds en de oppervlakte (meters x diameter kruin) bomenlanen, houtwallen, houtsingels, struwelen, hagen, heggen, bosjes (minimaal 100 m<sup>2</sup>). Vijf vormen van schuil- en nestgelegenheden voor streekeigen vogels, vleermuizen, zoogdieren, ringslangen (nestkasten, broeihopen) tellen mee voor 100 m<sup>2</sup>.*

wel beschermd, maar de praktijk is dat zij toch langzaam verdwijnen. Ook andere landschapselementen zoals zandwegen (worden onderdeel van het agrarisch gebruik), bloemdijken, strookbeheer, waterloopjes (worden gedempt) verdwijnen langzaam uit beeld. Natuur en Milieu wil dan ook via harde cross compliance-voorwaarden bestaande (planologisch beschermde) landschapselementen beschermen. Dit kan ook op EU-niveau worden ingevoerd.

Achteruitgang van habitats wil Stichting Natuur en Milieu tevens voorkomen door agrariërs te vragen een minimumpercentage natuurareaal op het bedrijf aan te houden. Voor akkerbouwbedrijven lijkt een haalbaar percentage om te beginnen 1% en voor melkveebedrijven 2%. Het gaat dan om alle vormen van natuur waaronder sloten, slootkanten, poelen en bomen (zie kader). Deze indicator is te controleren via plattegronden, luchtfoto's, met beheersovereenkomsten en contracten en steekproefgewijs bedrijfsbezoek en levert aantoonbaar ecologische winst en biodiversiteit op. Ook in Zwitserland wordt deze indicator gebruikt, zij het alleen voor biologische boeren. Zo'n percentage is een duidelijk signaal naar burgers en het buitenland (WTO) dat een landbouwbedrijf aan extra natuureisen moet voldoen om de gemiddeld 3.000 euro EU-subsidie per jaar te ontvangen. Een andere indicator (ook in Eurep-GAP-schema van 1999 opgenomen) is de aanwezigheid van een

natuurbeheersplan (individueel of regionaal). Zo'n plan sluit goed aan bij het vereiste dat elk landbouwbedrijf een minimumpercentage natuur moet hebben: wat ga je daar vervolgens mee doen?

Een verdere invulling van het EU-voorstel van minimaal onderhoud van het landschap is de voorwaarde van weidegang voor koeien. Een weide met koeien behoort tot de meest karakteristieke landschapskenmerken van Nederland en is van groot belang voor natuur en recreatie. Koeien brengen verse mest in de wei, waarop zich insectenleven ophoudt dat gunstig is voor jonge weidevogels. Koeien dag en nacht in de wei stoten ongeveer 35% minder ammoniak uit dan koeien die jaarrond op stal gehouden worden. Stichting Natuur en Milieu stelt dan ook voor een cross compliance-maatregel in te voeren vanaf 2007 waarbij koeien jaarlijks minstens 120 dagen gemiddeld 8 uur weidegang krijgen. Behalve uit oogpunt van landschap, natuur en dierenwelzijn is dit ook van belang voor het realiseren van het ammoniakdoel uit de Europese NEC-richtlijn. Controle vindt plaats via het logboek en visuele inspectie bij kavelpad/grasland. Pas vanaf 2007 ontvangen melkveehouders inkomenssteun, waarbij cross compliance mogelijk is. Veel melkveehouders ontvangen echter ook een maïspremie, waarop al in 2004 cross compliance mogelijk is. De weidegang-eis zou via de maïspremie dus ook al eerder dan 2007 ingevoerd kunnen worden.

### Bodem

De Europese Commissie noemt onder GLO een groot aantal milieugerelateerde zaken ten aanzien van de bodem: bodemerosie, bodemstructuur, bodemverzilting, organische stof in de bodem en vruchtwisseling. Stuk voor stuk belangrijke zaken met het oog op een duurzame landbouw. Een hoger organisch stofgehalte in de bodem is op de langere termijn voor de landbouw erg belangrijk. Het is goed voor het bodemleven (bodemvruchtbaarheid), het vasthouden van water en het verminderen van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Daarom stelt Stichting Natuur en Milieu een minimumpercentage organisch stof in de grond van 1% voor vanaf 2006, als aanvullende indicator. Wie onder dat percentage zit, moet komende jaren via minder kunstmest, meer dierlijke mest, compost en GFT zijn best doen dit te verhogen. Vanaf 2007 zouden premies kunnen worden afgeroomd als niet aan dit percentage wordt voldaan. Hetzelfde geldt voor vruchtwisseling, een ander EU-voorstel voor GLO. Stichting Natuur en Milieu stelt voor hiervoor de afspraken voor teeltplan-nen op bedrijfsniveau uit het Convenant Gewasbescherming te volgen, voorzover vruchtwisseling hier onderdeel van uitmaakt.

## Wateronttrekking en waterpeil

Beperking van grondwateronttrekking is belangrijk voor natuurbehoud en wordt direct of indirect vereist via de Kaderrichtlijn Water en de Habitatrichtlijn. In Nederland geven provincies vergunningen voor grondwateronttrekking (en oppervlaktewater). In Noord-Brabant en Gelderland is gebruik van een beregeningsplanner verplicht. Deze verplichting zou ook in andere provincies kunnen gaan gelden. Natuur en Milieu stelt daarom als cross compliance-eis voor: alleen beregenen met vergunning voor wateronttrekking, niet meer onttrekken dan is vergund en verplicht gebruik van een beregeningsplanner. Een punt voor nadere invulling is het minimaal vereiste waterpeil onder bijvoorbeeld veenweiden. Om inklinken en oxidatie te voorkomen en tevens een minimale natuurwaarde te handhaven, is een bepaald grondwaterniveau gewenst. Dat waterpeil moet een plek krijgen in de definitie van GLP, om een referentiepunt te vormen voor blauwe diensten. Alleen boeren die werken met een peil boven de GLP-referentie hebben dan recht op een vergoeding in het kader van blauwe diensten.

## Dierenwelzijn

De Europese Commissie wil zes richtlijnen op het gebied van dierenwelzijn in aanmerking laten komen voor cross compliance: transport van dieren, minimumnormen voor kalveren, varkens en legkippen, richtlijnen voor het slachten en doden, en bescherming van dieren voor landbouwdoeleinden. Cross compliance zal echter

voor varkens- en pluimveebedrijven nauwelijks van invloed zijn. Beide sectoren ontvangen alleen EU-subsidie via de verbouw van eigen maïs. De kalversector daarentegen wordt gesteund via slachtpremies en subsidie op melkpoeder. In het kader van de cross compliance zijn voor deze sector extra controles gewenst bij veebedrijven die niet bij IKB of de grote kalfsvleesproducenten zijn aangesloten (verhoogd risico overtreding welzijnseisen). Gedacht kan ook worden aan cross compliance voor veebedrijven die zaken doen met transporteurs die zich niet aan EU-eisen voor internationaal veetransport houden. Met name bij schapen, runderen en varkens is dit vaak het geval. Cross compliance kan een belangrijk instrument zijn voor dierenwelzijn om naleving van wettelijke normen beter te garanderen. Stichting Natuur en Milieu laat het echter aan de Dierenbescherming over concrete voorstellen te ontwikkelen voor het korten van EU-subsidies bij overtreding van Europese verplichtingen.



3

## Controle, handhaving en certificering

De EU-lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor controle op de cross compliance-maatregelen. Dat stelt de Europese Commissie in het voorstel voor herziening van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. Minstens 5% van alle landbouwbedrijven zou jaarlijks op alle voor die bedrijven relevante richtlijnen moeten worden gecontroleerd. In Nederland gaat het dan jaarlijks om 4.000 bedrijven die onder de loep worden genomen. Als blijkt dat een bedrijf een of meerdere vereisten uit de richtlijnen niet naleeft, kan het bedrijf worden gekort op de EU-landbouwsubsidies. De controle-instanties moeten jaarlijks verslag uitbrengen over de geselecteerde 4.000 bedrijven aan het orgaan dat de subsidies verstrekt. In Nederland is dat het agentschap Laser van het ministerie van LNV. Op basis van het jaarlijkse verslag kan Laser de korting toepassen.

De Nederlandse controlepraktijk is momenteel anders. De 38 genoemde EU-richtlijnen worden door circa 15 overheidsinstanties gecontroleerd, zoals AID, waterschappen, RVV, Keuringsdienst voor Diervoeders, Arbeidsinspectie, provincies, gemeenten en soms ook de Productschappen zoals het Hoofdproductschap Akkerbouw. Elk van deze instanties maakt jaarlijks een selectie van het aantal landbouwbedrijven dat het controleert op basis van risicoprofielen. De huidige controlefrequentie is echter bijna een factor tien lager dan het voorstel van de Europese Commissie. Invoering van het Europese plan leidt daarom tot zeer hoge controlekosten voor de overheid. Daarom zoekt de Nederlandse regering naar mogelijkheden om maar een deel van de 38 richtlijnen verplicht in deze intensiteit te moeten controleren. Ook wil Nederland toestemming krijgen om niet alle regels, maar slechts enkele objectieve indicatoren uit de richtlijnen, te controleren omdat hier de grootste risico's op overtreding zijn. Zo zou er een relatief beperkte checklist voor bijvoorbeeld 20 richtlijnen (en mogelijk enkele aspecten van de GLO) kunnen worden gemaakt, die voor één controle instantie, zoals de AID, behapbaar is. Overigens bestaan er in Nederland nog geen controleorganisaties voor de elementen uit GLO, zoals bodemerosie, organisch stofgehalte in de bodem, bodemstructuur en -verziltting, en minimaal landschapsonderhoud. Mogelijk dat hier de gemeente of de AID een aanvullende taak kunnen krijgen. Controle op naleving van de Vogel- en Habitatrichtlijnen kan mogelijk door de provincies gedaan worden. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 1, vindt Stichting Natuur en

Milieu een vereenvoudigde cross compliance op basis van een beperkt aantal indicatoren een goed idee. Daarmee worden controle en handhaving beter uitvoerbaar, neemt het draagvlak voor cross compliance bij overheden en bij boeren toe, en is de uiteindelijke winst voor natuur, landschap en milieu groter. Een andere mogelijkheid om controles en handhaving te vereenvoudigen is het gebruik van risicoanalysetechnieken om te kunnen concentreren op gebieden en sectoren die het meest gevoelig zijn voor het niet voldoen aan cross compliance.

Momenteel komen er op landbouwbedrijven ook veel controleurs langs van private keurings- of certificeringsinstellingen, zoals KKM, IKB, Eurep-GAP, Milieukeur, SKAL of milieuprogramma's van handelspartijen of supermarkten. Soms controleren zij ook of bedrijven voldoen aan wettelijke vereisten zoals EU-richtlijnen. Stichting Natuur en Milieu stelt voor dat op de lange termijn overheid en keuringsinstellingen afspraken maken over het privaat controleren van de EU-vereisten



om voor de volledige EU-subsidie in aanmerking te komen. Omdat hier nog veel haken en ogen aan vastzitten (er moet toestemming van de EU voor komen, er liggen vaak eigendomsrechten op informatie en er zijn veel controlekosten), is het niet verstandig al op korte termijn hierop in te zetten. Op de langere termijn kunnen echter afspraken worden gemaakt om dubbele controles te voorkomen. Met name KKM en Milieukeur lijken hiervoor in aanmerking te kunnen komen. Ook zou Eurep-GAP, mits voldoende gecontroleerd en goed gecertificeerd, kunnen worden gekoppeld aan de cross compliance-controle en -handhaving. Deze set eisen van de koepel van de Europese supermarkten is namelijk deels gericht op naleving van EU-vereisten. Een andere mogelijkheid voor de middellange termijn is het invoeren van een plicht voor elk landbouwbedrijf dat subsidie wil ontvangen zich te certificeren. Dit is het Zwitserse model (zie kader). De overheid stelt dan een lijst op van alle wettelijke verplichtingen waar landbouwbedrijven zich aan moeten houden en van de zaken die moeten worden gecontroleerd. Deze lijst kan door publieke of door private certificeerders en keurmerkorganisaties worden gehanteerd voor de controle op het bedrijf.

## CERTIFICERING IN ZWITSERLAND SUCCESVOL

*Inspanningen voor natuur en milieu zijn een hoofdonderdeel van het landbouwbeleid in Zwitserland. De Zwitserse centrale overheid legt een directe link tussen betalingen aan boeren en milieu-inspanningen die zij leveren. Ook stimuleert zij, door economische prikkels, vormen van landbouw die vriendelijk zijn voor natuur, milieu en dieren. In Zwitserland kent men twee vormen van betalingen: algemene directe subsidies en milieusubsidies. Sinds 1999 krijgen alleen de boeren die voldoen aan de Required Environmental Services (RES) directe subsidies. Om hiervan te profiteren moeten ze kunnen laten zien dat ze deze inspanningen leveren op hun boerderij, door een certificaat te laten zien dat wordt geleverd door een van de inspectiediensten van het kanton. Onder de RES-eisen vallen onder andere dierenwelzijnsmaatregelen en milieumaatregelen (gebalanceerde bemesting, eisen aan gewasrotatie). RES is een minimumstandaard geworden om directe subsidies te krijgen. Om zo'n RES-certificaat te krijgen moeten de aanvragers up-to-date gegevens bijhouden en leveren. De RES-inspectie wordt door het kanton verzorgd.*



4

# Samenvatting en conclusies

De Europese Commissie stelt voor verplichte milieu- en landschapsvoorwaarden aan een aantal EU- landbouwsubsidies in te voeren. Natuur en Milieu is het daarmee eens. In de visie van Stichting Natuur en Milieu worden op termijn alle landbouwsubsidies gekoppeld aan minimale prestaties op gebied van milieu, landschap, natuur, dierenwelzijn en voedselveiligheid. Die prestaties moeten worden vastgelegd als integrale GLP (goede landbouwpraktijk), met als uiteindelijk doel geïntegreerde productie als standaard in te voeren. Stichting Natuur en Milieu stelt voor om vanaf 2007 bij de verdere hervorming van het EU-landbouwbeleid, GLP expliciet te laten gelden voor alle inkomenssteun en andere betalingen aan boeren. GLP moet dan ingaan op alle belangrijke aspecten van landbouwproductie op genoemde terreinen. Voor sommige aspecten is voldoen aan de wet voldoende. Voor andere gaan GLP-eisen verder dan wettelijke verplichtingen.

Voor prestaties boven het niveau van GLP op het gebied van natuur-, landschaps- en waterbeheer moeten boeren worden vergoed. Deze groene en blauwe diensten moeten uiteindelijk worden gewaardeerd op basis van geleverde prestatie. Niet zoals nu op basis van gedeerde inkomsten.

Tot 2007 kan cross compliance het instrument zijn om toe te werken naar de integrale GLP. Gezien de breedte van de eisen die in 2007 moeten worden vastgelegd, moet cross compliance niet alleen gebaseerd zijn op een aantal belangrijke richtlijnen - waaronder de nog niet opgenomen EU-kaderrichtlijn Water - maar ook op elementen uit de door de Europese Commissie voorgestelde goede landbouwomstandigheden (GLO). Daarbij gaat het onder andere om instandhouding van landschapselementen en behoud van bodemkwaliteit. De lijst met eisen voor GLO moet worden uitgebreid tot goede landbouw- én milieuumstandigheden.

Het geldt dat eventueel resulteert uit cross compliance-kortingen moet daarom geheel ter beschikking blijven van de lidstaat, vindt Stichting Natuur en Milieu, en moet verplicht worden herbested in agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Om cross compliance uitvoerbaar en effectief te laten zijn, moeten niet alle details van de EU- richtlijnen in het kader van cross compliance worden gecontroleerd. Dat lijkt niet haalbaar, en ondermijnt het maatschappelijk en politiek draagvlak. In plaats daarvan moet een aantal slim gekozen indicatoren de basis vormen voor de controle en handhaving. De lijst van cross compliance-eisen moet direct van toepassing zijn op bedrijfsniveau en moet de meest relevante aspecten dekken. Dat betekent dat ook een aantal elementen uit de GLO (instandhouding van landschapselementen, goede bodemkwaliteit) in de voorwaarden moet terugkomen.

Hieronder volgt een lijst van mogelijke indicatoren en normen, die aangrijpen op de belangrijkste natuur- en milieuproblemen. Deze kunnen gaan gelden voor cross compliance op korte termijn (2004-2007) en zijn dus onderdeel van GLP. Sommige van de indicatoren kunnen op EU-niveau worden vastgesteld, andere zijn specifiek Nederlands.

## Overbemesting

- EU-indicator: overschrijding stikstofaanvoernorm of verliesnorm. Invulling in Nederland: korting op inkomenspremie bij overschrijding van de aanvoernorm en/of van de fosfaat- en stikstofverliesnormen met meer dan 5 respectievelijk 15 kg/ha (korting bovenop MINAS-heffing).
- Bij landbouwbedrijven in (kwetsbare) waterbeschermingsgebieden de norm van 50 mg nitraat per liter strikt hanteren. Een onderzoekspunt is het vraagstuk van de bewijslast: wie moet overschrijding van de nitraatnorm controleren en de watermonsters betalen?

## Bestrijdingsmiddelen

- EU-indicator: alleen toepassen van in de EU toegelaten middelen. Voor korte termijn in Nederland vertaald naar: geen gebruik van verboden middelen, uitgezonderd de middelen op de vrijstellingslijst van het Convenant.
- EU-indicator: toepassen van de verplichte teeltvrije zones. In Nederland vastgelegd in het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.
- EU-indicator: geïntegreerde bestrijding. In Nederland: voldoen aan de AMvB Geïntegreerde teelt die naar verwachting in 2004 of 2005 van kracht wordt (zoals afgesproken onder het Convenant).

## Landschap en natuur

- Geen opzettelijke verstoring van vogels en nesten. Bedrijven die zich niet aan deze verplichtingen houden en op heterdaad worden betrapt, kunnen worden gekort op hun subsidie.

- Houden aan (nog vast te stellen) regels voor ammoniakemissies (AMvB Huisvesting of andere regels nabij Habitatrichtlijngebieden). Specifiek Nederlandse indicator.
- Handhaven van (planologisch beschermde) poelen, bomen, houtwallen en andere landschapselementen. EU-indicator.
- EU-indicator: minimumpercentage natuurareaal op het bedrijf. Invulling voor Nederland: minimumareaal van 1% voor akkerbouwbedrijven en 2% voor melkveebedrijven voor 2007; percentage later verhogen. Het betreft ook sloten, slootkanten, poelen, bomen. Eventueel koppelen aan een bedrijfsnatuurplan.
- Koeien krijgen jaarlijks minstens 120 dagen gemiddeld 8 uur weidegang. Van belang voor landschap, dierenwelzijn en ammoniakemissie. Specifiek Nederlandse eis.

## Bodem

- EU-indicator: minimumpercentage organisch stof in de grond. Invulling in Nederland: minimumpercentage van 1% vanaf 2006. In periode 2004–2006 daar naartoe werken; percentage later verhogen.

## Wateronttrekking

- Alleen beregenen met vergunning voor wateronttrekking, geen hogere onttrekking dan is vergund. Verplicht gebruiken van beregeningsplanner.

## Dierenwelzijn

- Belangrijk, maar niet gespecificeerd in dit rapport.

Stichting  
Natuur en Milieu

Donkerstraat 17  
3511 KB Utrecht NL  
snm@snm.nl

T. +31 (0)30 233 1328  
F. +31 (0)30 233 1311  
[www.snm.nl](http://www.snm.nl)