

1. Cross compliance, een inleiding

Achtergrond van cross compliance: het hervormde Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

In 2003 heeft een ingrijpende hervorming van het Europese Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) plaatsgevonden.

Twee belangrijke elementen van dit hervormde GLB zijn:

1. Directe betalingen aan landbouwers zijn niet langer gekoppeld aan productie. Dit betekent dat de omvang van een aantal steunregelingen niet meer afhangt van de omvang van de productie in gewas, dieren of producten. In plaats daarvan ontvangen landbouwers een bedrijfstoelage die losstaat van productie;
2. Het ontvangen van de volledige bedrijfstoelage wordt afhankelijk gesteld van het voldoen aan maatschappelijke randvoorwaarden.

Dit laatste onderdeel betreft de Randvoorwaarden GLB, ofwel cross compliance. Daarover wordt hieronder meer uitleg gegeven.

Wat is cross compliance/ Randvoorwaarden GLB?

De nieuwe Europese Raadsverordening (EG) nr. 1782/2003 bevat voorschriften voor de steunverlening aan landbouwers. Deze verordening bepaalt dat landbouwers voor het verkrijgen van de volledige steun moeten voldoen aan randvoorwaarden.

Deze voorwaarden, de 'Randvoorwaarden GLB' bestaan uit drie onderdelen:

1. Het naleven van wettelijke eisen ('beheerseisen') door landbouwers. Het gaat om eisen op het gebied van milieu, volksgezondheid, diergezondheid, plantgezondheid en dierenwelzijn. De eisen komen voort uit 19 Europese richtlijnen of verordeningen. Het gaat daarbij overigens niet om de complete richtlijn of verordening, maar om een beperkt aantal specifieke artikelen daaruit. De eisen zijn voor alle landbouwers in de Europese Unie gelijk. Deze gelijkheid wordt het Europese level playing field genoemd. De beheerseisen zijn te vinden in bijlage III van Raadsverordening (EG) nr. 1782/2003.
2. Door lidstaten vast te stellen normen om de landbouwgrond in een goede landbouw- en milieueconditie te houden. Het kader daarvoor is te vinden in Bijlage IV van Raadsverordening (EG) nr. 1782/2003.
3. De instandhouding in de lidstaten van blijvend grasland.

Deze drie onderdelen tezamen worden de *Randvoorwaarden GLB* of *cross-compliance* genoemd. Beide termen worden gebruikt en dat kan leiden tot verwarring. Cross compliance is eigenlijk hetgeen onder 1 staat vermeld, de naleving van wettelijke eisen. Het totaal van de drie onderdelen vormen samen de Randvoorwaarden GLB. In deze brochure spreken we – omwille van eenduidigheid - over Randvoorwaarden GLB.

In bijlage 1 bij deze brochure worden de Randvoorwaarden GLB gedetailleerd beschreven.

Doel van de Randvoorwaarden GLB

Met het invoeren van de Randvoorwaarden GLB poogt de EU te verzekeren dat landbouwers die Europese steun ontvangen, duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dat betekent dat zij in hun bedrijfsvoering rekening houden met natuur, dierenwelzijn en milieu.

Op deze wijze wil de EU het draagvlak en de acceptatie van de directe betalingen aan de Europese landbouwers vergroten, zowel bij de Europese consumenten en maatschappelijke organisaties als bij de handelspartners van de EU buiten Europa (in de Wereldhandelsorganisatie).

2. Op welke steunregelingen zijn de Randvoorwaarden GLB van toepassing?

De Randvoorwaarden GLB zijn van toepassing op alle inkomenssteun die door landbouwers kan worden aangevraagd. Het gaat om de volgende steunregelingen die in Nederland door verschillende zogenoemde betaalorganen (LNV, dan wel de betrokken productschappen) worden uitgevoerd:

- de bedrijfstoelageregeling (deze toeslag omvat de steun die niet langer aan productie is gekoppeld);
- de areaalbetalingen voor noten, energiegewassen en eiwithoudende gewassen en de productiesteun voor zetmeelaardappelen en zaaizaad van vezelvlas;
- de slachtpremie;
- de melkpremie.

De voorschriften voor deze steunbetalingen staan in de reeds genoemde Raadsverordening (EG) nr. 1782/2003 en in de bijbehorende uitvoeringsverordeningen. Een overzicht van deze verordeningen is opgenomen in bijlage 2 bij deze brochure. De nationale uitvoering van deze steunregelingen is geregeld in de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 en in de Regeling superheffing en melkpremie 2004.

3. Wat houden de controles op Randvoorwaarden GLB in?

De controle op de naleving van de Randvoorwaarden GLB bestaat uit twee onderdelen:

a. Gerichte 1% controle

Elk jaar moet de overheid ten minste één procent van alle landbouwers die premie aanvragen controleren op alle Randvoorwaarden GLB. Hoe dat moet gebeuren is voorgeschreven in een uitvoeringsverordening van de Europese Commissie (Verordening (EG) nr. 796/2004). De selectie van deze 1% gebeurt op basis van een risicoanalyse. De controle gebeurt via een zogenoemde controle ter plaatse. Dat wil zeggen dat controleurs de landbouwbedrijven bezoeken. Bij deze controle dient het gehele bedrijf gecontroleerd te worden op alle op dat bedrijf van toepassing zijnde Randvoorwaarden GLB voor zover ze op dat moment zijn te controleren. De controle dient ook te zien op alle gronden, ook de percelen die uit productie zijn genomen of waarvoor een landbouwer geen subsidie heeft aangevraagd.

b. Doormeldingen uit reguliere handhaving: 'de spontane meldingen'

Naast de gerichte controle op 1% van alle landbouwers, schrijft de Raadsverordening (EG) nr. 1782/2003 voor dat elke vastgestelde niet-naleving van een of meerdere randvoorwaarden moet leiden tot een korting op de inkomenssteun. Dit uitgangspunt is de basis voor de doormeldingen. Alle niet-nalevingen die, in welk verband ook, door de verantwoordelijke controle instantie worden vastgesteld, dienen daarom te worden gemeld bij een coördinerende autoriteit.

Deze verplichting komt voort uit het stelsel van directe inkomenssteun en de daaraan verbonden voorwaarde van naleving van de randvoorwaarden. De EU wil namelijk naleving van maatschappelijke voorwaarden door landbouwers voldoende borgen. Er is daarom gekozen voor dit tweeledig controlestelsel.

Er is geen eigenstandige bepaling nodig in de Europese verordeningen die doormeldingen door de betrokken controle instanties expliciet regelt. Die verantwoordelijkheid vloeit namelijk rechtstreeks voort uit de betrokken verordeningen die uit hun aard rechtstreeks bindend zijn voor overheid en burger in elke lidstaat in de Unie. De belangrijkste artikelen uit deze verordeningen zijn artikel 3 en 6 van Raadsverordening (EG) nr. 1782/2003 en artikel 45, eerste lid en 65, vierde lid van Commissieverordening (EG) nr. 796/2004.

In Nederland is voor de coördinatie van cross compliance controles de Algemene Inspectiedienst (AID) door de Minister van LNV aangewezen als de Coördinerende Controle Autoriteit (CCA).

4. Wat is het gevolg van het niet naleven van de Randvoorwaarden GLB?

Als tijdens een controlebezoek wordt vastgesteld dat een of meerdere randvoorwaarden door een landbouwer niet zijn nageleefd, moet een korting worden toegepast op het totale bedrag van alle door hem of haar aangevraagde steun. Dit is de randvoorwaardenkorting. De steun kan zijn aangevraagd bij 1 of meer Nederlandse betaalorganen. De betaalorganen zijn Dienst Regelingen (DR), het Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA), het Productschap Zuivel (PZ) of de Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE). DR is aangewezen als coördinerend betaalorgaan.

DR stelt op basis van de controleresultaten vast of een randvoorwaardenkorting moet worden toegepast en hoe hoog deze moet zijn. De hoogte hangt onder meer af van ernst, omvang en het al of niet permanente karakter van de niet-naleving, maar ook of er sprake is van herhaling of van opzettelijk handelen. In zeer ernstige gevallen kan de steun zelfs helemaal worden ingetrokken of kan een landbouwer worden uitgesloten van het doen van een aanvraag.

Een eventuele randvoorwaardenkorting als gevolg van niet-naleving van een of meerdere Randvoorwaarden GLB wordt verdisconteerd in de subsidiebeslissing die door het betrokken betaalorgaan (DR, HPA, PVE of PZ) aan de landbouwer wordt toegestuurd. Tegen deze beschikking kan de landbouwer bezwaar en beroep aantekenen.

5. Verantwoording

De steun aan Europese landbouwers wordt betaald uit het Europees Oriëntatie en Garantie-fonds voor de landbouw (EOGFL). De Europese Commissie controleert de lidstaten op een juiste wijze van betaling en verantwoording. Ook het toezicht op de naleving van de Randvoorwaarden GLB valt hieronder. De Europese Commissie controleert dan ook of de lidstaten voldoende toezicht houden op de naleving van regels door de landbouwers.

Nederland is als lidstaat eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de controle op de randvoorwaarden.

6. De samenwerking tussen controle instanties

Waarom samenwerking?

In bijlage III van Raadsverordening (EG) nr. 1782/2003 staan de te controleren Europese randvoorwaarden. De nationale uitvoering van deze regels is in Nederland deels overgedragen aan decentrale overheden.

Enkele randvoorwaarden zijn dan ook bepalingen die door een andere overheid dan de Minister van LNV worden gecontroleerd. De Minister van LNV als aanspreekpunt van de lidstaat Nederland heeft daarom de hulp nodig van alle instanties die in Nederland op grond van onze decentrale taakverdeling verantwoordelijk zijn voor handhaving en controle van betrokken regelgeving.

Het gaat om de volgende bepalingen:

* Voor de provincies gaat het om:

De Flora- en faunawet, artikelen 8, 9 juncto 31, 10 juncto 31, 11, 12, 13, 14, 15, 37, 50 lid 3, 53 juncto 46 en art. 72 lid 5 juncto artikel 5, 6, 7 en 9 van het Besluit beheer- en schadebestrijding dieren

* Voor de gemeenten gaat het om:

Het Lozingenbesluit Bodembescherming, artikel 25

* Voor de waterschappen/Inspectie Verkeer & Waterstaat gaat het om:

Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, artikelen 13 en 16

Voor een volledig overzicht van de Randvoorwaarden GLB in onze nationale regelgeving verwijzen we naar bijlage I bij de Regeling GLB-inkomenssteun 2006.

LNV wil graag samenwerken met de controle instanties in Nederland die bij de Randvoorwaarden GLB zijn betrokken.

LNV hanteert drie vertrekpunten voor de samenwerking:

1. De bestaande verdeling van bevoegdheden en handhavingstaken wordt gerespecteerd;
2. Bestaand handhavingsbeleid wordt gerespecteerd;
3. De controledruk voor de agrarische ondernemer moet zoveel mogelijk beperkt blijven en het combineren van controles verdient derhalve de voorkeur.

De afgelopen periode heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden tussen LNV en de (koepelorganisaties van de) andere overheidsinstanties die een controleverantwoordelijkheid hebben op dit terrein. Dit overleg vond onder andere plaats

met de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg, Inspectie Verkeer & Waterstaat en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (B-LOM) van april 2005 hebben de genoemde partijen gezamenlijk besloten om de samenwerking verder vorm te geven.

Wie doet wat?

Naast de decentrale overheden hebben ook de AID, de politie en de Inspectie Verkeer & Waterstaat een reguliere handhavingsverantwoordelijkheid op een aantal terreinen. Het merendeel van de bij de Randvoorwaarden GLB betrokken wet- en regelgeving (circa 80%) wordt gecontroleerd door de AID.

Elke controle-instantie (gemeente, waterschap, inspectie of provincie) is alleen verantwoordelijk voor die eisen of normen waarvoor zij op grond van thans geldende regelgeving reeds verantwoordelijk en bevoegd zijn. Dit geldt zowel voor de bijdrage aan het uitvoeren van de 1%-controles als voor de doormeldingen.

Reeds bestaande handhavingsbevoegdheden en bestaand handhavingsbeleid van de controle-instanties worden derhalve niet beïnvloed door de invoering van cross-compliance. LNV vraagt niet aan de mede-overheden om andere, of méér zaken te controleren dan de voornoemde bepalingen van hun eigen regelgeving. Men hoeft niet anders te gaan controleren in de toekomst.

Welke informatie moet worden uitgewisseld?

De afspraken die LNV heeft gemaakt met de koepelorganisaties zien op samenwerking in de vorm van informatie-uitwisseling tussen de mede-overheden en LNV (de AID).

Deze informatieuitwisseling betekent in de praktijk het volgende:

1. Met betrekking tot de gerichte controles ter plaatse bij 1% van de Nederlandse premieaanvragers: Afhankelijk van hoe jaarlijks de verdeling van de selectie uitvalt, zal de inzet van verschillende medeoverheden gewenst zijn. De EU-desk van de AID zal aan de hand van de controleplanning de betrokken controle-instanties van de mede-overheden benaderen om gezamenlijk een controle voor te bereiden en uit te voeren. De betrokken mede-overheid controleert dan de naleving van de 'eigen' regelgeving en in de registratie van de totale cross compliance-controle in het systeem van de AID wordt aangetekend dat de betrokken mede-overheid aanwezig was. Op deze wijze wordt het aantal controles waar een agrarisch ondernemer mee wordt geconfronteerd, zoveel mogelijk beperkt.
2. Met betrekking tot de niet-nalevingen die tijdens de reguliere handhaving aan het licht komen (de doormeldingen): Indien tijdens de reguliere handhaving een overtreding wordt vastgesteld van een bepaling die is aangemerkt als een Randvoorwaarde GLB (bijv. artikel 25 Lozingenbesluit bodembescherming) dan dient de betrokken controle-instantie van deze niet-naleving een melding te doen aan de EU-Desk; dit wordt een '**doormelding**' of '**spontane melding**' genoemd. De melding kan per post of elektronisch via e-mail (zie onder 7) worden doorgegeven aan de EU-Desk.

Een dergelijke melding bevat de volgende gegevens:

- Naam, adres en woonplaats van de betrokken agrarisch ondernemer;
- De vastgestelde niet-naleving;

- Datum van de aanzegging door de bevoegde controleur.

Zoals reeds vermeld, is de AID aangewezen door de Minister als de Coördinerende Controle Autoriteit (CCA) voor de Randvoorwaarden GLB. De AID coördineert de informatieuitwisseling tussen de betrokken controlediensten. Binnen de AID is de CCA-functie ondergebracht bij de afdeling EU-Desk. De EU-Desk is gevestigd in De Meern.

Hoe verder?

Na het traject van afstemming en afspraken maken met de koepelorganisaties, heeft LNV diverse provinciale milieu-overleggen bezocht om uitleg te geven over de Randvoorwaarden GLB en welke samenwerking LNV daarvoor graag met de medeoverheden wil opzetten. Alle medeoverheden zijn per brief geïnformeerd en er is hen gevraagd hun medewerking te willen verlenen. Bij brief van de Minister van 16 december 2005 is verzocht om tot en met eind februari 2006 nog doormeldingen te doen van vastgestelde niet-nalevingen over 2005. De Minister vraagt dit thans opnieuw.

LNV zal verdere inzet plegen om samenwerking op te zetten. Europees beleid is volgens ons heel goed vanuit een gedecentraliseerd netwerk van overheden te realiseren, met respect voor elkaars bevoegdheden.

7. Contact

Voor contact met LNV over de Randvoorwaarden GLB, over doormelding, of over andere aspecten van samenwerking kunt u zich wenden tot:

EU-desk, Algemene Inspectiedienst
Antwoordnummer 3315
3440 ZB Woerden
telefoon: 030-6695231
e-mail: eu-desk@minlnv.nl

Bijlage 1. De randvoorwaarden GLB

1. De beheerseisen (op basis van Bijlage III uit Verordening (EG) 1782/2003)

A. Van toepassing met ingang van 1-1-2005	
Milieu	
1. Richtlijn 79/409/EEG over het behoud van de VOGELSTAND (Vogelrichtlijn)	art. 3, 4 (lid 1, 2 en 4), 5, 7 en 8
2. Richtlijn 80/68/EEG over de BESCHERMING VAN HET GRONDWATER tegen verontreiniging	art. 4 en 5
3. Richtlijn 86/278/EEG over het GEBRUIK VAN ZUIVERINGSSLIB in de landbouw	art. 3
4. Richtlijn 91/676/EEG over de bescherming van water tegen nitraten uit agrarische bronnen (NITRAATRICHTLIJN)	art. 4 en 5
5. Richtlijn 92/43/EEG over de instandhouding van natuurlijke HABITATS EN DE WILDE FLORA EN FAUNA (Habitatrichtlijn)	art. 6, 13, 15 en 22 onder b
Volksgezondheid en diergezondheid	
6. Richtlijn 92/102/EEG over de IDENTIFICATIE EN DE REGISTRATIE VAN DIEREN	art. 3, 4 en 5
7. Verordening (EG) nr. 911/2004 (was nr. 2629/97) over uitvoeringsbepalingen inzake OORMERKEN, BEDRIJFSREGISTERS EN PASPOORTEN	art. 6, 8 en 9
8. Verordening (EG) nr. 1760/2000 over een IDENTIFICATIE- EN REGISTRATIEREGELING VOOR RUNDEREN	art. 4 en 7
8b. Verordening (EG) nr. 21/2004 over de IDENTIFICATIE- EN REGISTRATIEREGELING VOOR SCHAPEN EN GEITEN	art. 3, 4 en 5
B. Van toepassing met ingang van 1-1-2006	
Volksgezondheid, diergezondheid en gezondheid van planten	
9. Richtlijn 91/414/EEG over het op de markt brengen van GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN	art. 3
10. Richtlijn 96/22/EG over het verbod op het gebruik, in de veehouderij, van bepaalde STOFFEN MET HORMONALE WERKING	art. 3, 4, 5 en 7
11. Verordening (EG) nr. 178/2002 over algemene beginselen en voorschriften van de LEVENSMIDDELENWETGEVING	art. 14, 17, 17 lid 1, 18, 19 en 20
12. Verordening (EG) nr. 999/2001 over de bestrijding van spongiforme encefalopathieën (BSE)	art. 7 en 11
Kennisgeving van ziekten	
13. Richtlijn 85/511/EEG over de bestrijding van MOND- EN KLAUWZEER	art. 3
14. Richtlijn 92/119/EEG over de bestrijding van bepaalde dierziekten en van vesiculaire varkensziekte (VARKENSPEST)	art. 3
15. Richtlijn 2000/75/EG over de bestrijding en uitroeiing van BLUETONGUE	art. 3
C. Van toepassing met ingang van 1-1-2007	
Dierenwelzijn	
16. Richtlijn 91/629/EEG over minimumnormen ter bescherming van KALVEREN	art. 3 en 4
17. Richtlijn 91/630/EEG over minimumnormen ter bescherming van VARKENS	art. 3 en 4 lid 1
18. Richtlijn 98/58/EG over de bescherming van voor landbouwdoeleinden GEHOUDEN DIEREN	art. 4

Deze eisen zijn allemaal al geïmplementeerd, dan wel nader uitgevoerd in de Nederlandse regelgeving. De vorm of de hoogte van deze eisen verandert niet met de introductie van de randvoorwaarden. Het gaat om bestaande wettelijke eisen waaraan een ieder zich reeds moest houden.

2. Normen om landbouwgrond in een goede landbouw- en milieueconditie te houden

Landbouwers die premie aanvragen moeten op grond van Verordening (EG) nr. 1782/2003 ook voldoen aan minimumnormen voor het in een goede landbouw- en milieueconditie houden van landbouwgrond. De EU heeft deze verplichting opgelegd, maar de uiteindelijke invulling is overgelaten aan de lidstaat zelf. Voor Nederland heeft de Minister van LNV de volgende voorwaarden vastgesteld die vanaf 1 januari 2005 gelden. Het gaat dan om:

- 1) de voorschriften m.b.t. erosiebestrijding zoals neergelegd in:
 - a. de 'Verordening HPA Erosiebestrijding landbouw gronden 2003' en/of het daaraan gekoppelde 'Besluit HPA voorschriften bedrijfserosieplan 2003' van het Hoofdproductschap Akkerbouw;
 - b. de 'Verordening PT bestrijding erosie tuinbouwgronden 2004' en /of het daaraan gekoppelde 'Besluit PT voorschriften bedrijfserosieplan 2003' van het Productschap Tuinbouw.

- 2) voor braakpercelen die voor areaalsteun worden opgegeven geldt vanaf 1-1-2005 een verbod op zwarte braak. Vanaf 1-1-2006 geldt, in verband met de introductie van de bedrijfstoelage, voor braakpercelen waarop betaling van braaktoeslagrechten wordt aangevraagd een verplichting de percelen in te zaaien met een groenbemester, met een uitzondering voor:
 - a. erkende, biologisch producerende bedrijven;
 - b. percelen waarop op last van de Plantenziektenkundige Dienst bestrijding van quarantaineorganismen met zwarte braak noodzakelijk is;
 - c. percelen waarop op last van het Hoofdproductschap Akkerbouw of het Productschap Tuinbouw een teeltverbod geldt in verband met de bestrijding van knolcyperus.

3. De instandhouding van blijvend grasland

De lidstaten zijn verplicht om het aandeel blijvend grasland in het totale areaal landbouwgrond per lidstaat, dat in 2003 aanwezig was, in stand te houden. Dat is geregeld in artikel 5, tweede lid, van Verordening (EG) nr. 1782/2003. Blijvend grasland heeft namelijk een positieve invloed op het milieu. Dit percentage blijvend grasland in 2003 ten opzichte van de totale oppervlakte cultuurgrond wordt het 'referentieaandeel 2003' genoemd. De ontwikkeling van het aandeel blijvend grasland wordt landelijk op basis van de jaarlijkse areaalopgaven van landbouwers door het Ministerie gemonitord en er bestaat vooralsnog geen individuele instandhoudingsplicht voor de landbouwer.

Bijlage 2. Relevante regelgeving

Europees:

1. Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de Verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001, PbEU L 270;
2. Verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad, PbEU L 141;
3. Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 1782/2003, PbEU L 141;
4. Verordening (EG) nr. 1973/2004 van de Commissie van 29 oktober 2004 houdende uitvoeringsbepalingen Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad met betrekking tot de bij de titels IV en Ivbis van die verordening ingestelde steunregelingen en het gebruik van braakgelegde grond voor de productie van grondstoffen, PbEU L 345;

Nationaal

5. Regeling GLB-inkomenssteun 2006, Stcrt. 2-12-2005, nr. 235, gerectificeerd in Stcrt. 31-1-2006, nr. 22
6. Regeling superheffing en melkpremie 2004, Stcrt. 23-3-2004, nr. 60, laatstelijk gewijzigd bij Wijziging Regeling superheffing en melkpremie 2004, Stcrt. 23-1-2006, nr. 16