

Speciaal verslag

Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerst thema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Dit verslag werd vastgesteld door controlekamer I, die onder leiding staat van ERK-lid Phil Wynn Owen en gespecialiseerd is in het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De controle werd geleid door ERK-lid Samo Jereb, ondersteund door kabinetsattaché Jerneja Vrabic, hoofdmanager Robert Markus en taakleider Michal Machowski. Het controleteam bestond uit Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Carlos Sanchez Rivero, Dainora Venckeviciene en Krzysztof Zalega.



Van links naar rechts: Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Robert Markus, Michal Machowski, Samo Jereb, Dainora Venckeviciene, Jerneja Vrabic.

INHOUD

	Paragraaf
Woordenlijst en afkortingen	
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	1-9
Reikwijdte en aanpak van de controle	10-12
Opmerkingen	13-71
Op het gebied van vergroening ontbreekt een volledig ontwikkelde interventielogica met duidelijk omschreven, ambitieuze streefdoelen en de begroting ervan is niet rechtstreeks gekoppeld aan de verwezenlijking van milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen met het beleid	13-25
De vergroeningsbetaling dient twee verschillende doelstellingen: het verbeteren van de milieu- en klimaatprestaties van het GLB en het ondersteunen van het inkomen van landbouwers	13-14
De specifieke bijdrage van vergroening aan de verwezenlijking van EU-streefdoelen op het gebied van bodem, klimaat en biodiversiteit is niet duidelijk omschreven	15-16
Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie was ambitieuzer vanuit milieuoogpunt ...	17-18
... maar er werd niet duidelijk in aangetoond wat de voorgestelde vergroeningspraktijken zouden bewerkstelligen	19-21
De begrotingstoekenning voor vergroening veranderde echter niet, omdat die gebaseerd was op een politiek besluit en niet op de verwezenlijking van milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen van het beleid	22-25
Vergroening zoals die momenteel wordt uitgevoerd, zal waarschijnlijk geen substantiële voordelen voor het milieu en het klimaat opleveren	26-57
Vergroening heeft geleid tot een zeer beperkte verandering in landbouwpraktijken ...	26-33
... wat het aanzienlijke buitenkanseffect in de opzet van het beleid illustreert	34-39

Gewasdiversificatie is minder gunstig voor de bodem dan vruchtwisseling	40-42
Het effect van de bescherming van grasland op netto-emissies afkomstig uit landbouwgrond zou door een gerichtere inzet kunnen worden verbeterd	43-46
Het overwicht van productieve economische aandachtsgebieden in combinatie met onvoldoende beheerseisen vermindert de potentiële voordelen van vergroening voor de biodiversiteit	47-50
Lidstaten maken gebruik van de flexibiliteit in vergroeningsvoorschriften om de belasting voor landbouwers en zichzelf te beperken in plaats van het verwachte milieu- en klimaatvoordeel zo groot mogelijk te maken	51-54
Vergroening heeft beperkte impact gehad op milieumaatregelen in het kader van pijler II	55-57
Vergroening maakt het GLB nog complexer	58-71
Vergroening overlapt andere GLB-milieu-instrumenten, maar de Commissie en de lidstaten beperken het hieruit voortvloeiende risico op het buitenkanseffect en dubbele financiering	58-64
De complexiteit van vergroeningsregels brengt problemen voor de uitvoering met zich mee, die de Commissie gedeeltelijk heeft opgelost	65-69
Vergroeningspraktijken lijken op GLMC's, maar er zijn grotere mogelijke sancties voor niet-naleving aan verbonden	70-71
Conclusies en aanbevelingen	72-83
Bijlage I – Ontwikkeling van het aandeel blijvend grasland	
Bijlage II – Belangrijkste gegevens over de uitvoering van ESPG in 2016	
Bijlage III – Belangrijkste gegevens over de uitvoering van EAG's in 2016	
Antwoord van de Commissie	

WOORDENLIJST EN AFKORTINGEN

Bedrijf: een landbouwbedrijf, d.w.z. al het land en alle dieren op het grondgebied van eenzelfde lidstaat die worden beheerd door één landbouwer (die een natuurlijke of rechtspersoon kan zijn, of een groep van dergelijke personen) en worden gebruikt voor landbouwactiviteiten.

Buitenkanseffect: een situatie waarin een gesubsidieerde activiteit of een gesubsidieerd project ook zonder overheidssteun geheel of gedeeltelijk zou zijn ondernomen.

Cross-compliance: een systeem waarmee de meeste GLB-betalingen worden gekoppeld aan een reeks basisnormen om te zorgen voor een goede landbouw- en milieueconditie van de grond (**GLMC's**) en aan bepaalde verplichtingen, ook wel uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (**RBE's**) genoemd. RBE's worden vastgesteld in de respectieve EU-wetgeving inzake milieu, klimaatverandering, de gezondheid van mensen, dieren en planten, en dierenwelzijn.

DG AGRI: directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Europese Commissie.

DG CLIMA: directoraat-generaal Klimaat van de Europese Commissie.

DG ENV: directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie.

Directe betalingen: steun die rechtstreeks aan landbouwers wordt verstrekt om hun een vangnet te garanderen. Ze worden voornamelijk toegekend in de vorm van basisinkomenssteun, die niet gekoppeld is aan productie. Ze helpen het inkomen van landbouwers uit verkoop op de markten, die onderhevig zijn aan volatiliteit, te stabiliseren. Rechtstreekse betalingen worden gedaan uit het Europees Landbouwgarantiefonds, dat vaak wordt aangeduid als "pijler I" van het GLB.

EAG: ecologisch aandachtsgebied. Land op landbouwbedrijven dat bestemd is voor specifieke milieuvriendelijke praktijken of elementen. In het kader van vergroening moeten landbouwbedrijven minstens 5 % van hun bouwland als EAG bestemmen.

ESPG: ecologisch kwetsbaar blijvend grasland (environmentally sensitive permanent grassland). Percelen blijvend grasland, voornamelijk die gelegen in Natura 2000-gebieden, die door de lidstaten zijn aangewezen vanwege hun belang voor de biodiversiteit, met name voor beschermde graslandsoorten en -habitats. In het kader van vergroening worden dergelijke percelen beschermd tegen de omschakeling naar ander landgebruik en tegen ploegen.

EU: Europese Unie.

GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het geheel van wetgeving en praktijken dat door de Europese Unie is vastgesteld om een gemeenschappelijk, uniform beleid voor de landbouw te vormen. De eerste maatregelen werden in 1962 ingevoerd. Sindsdien is het beleid aangepast en verder ontwikkeld en heeft het een aantal hervormingen ondergaan.

GLMC: goede landbouw- en milieuconditie. Collectieve term voor een reeks basisnormen die van toepassing zijn in het kader van cross-compliance en aan de hand waarvan een goede landbouw- en milieuconditie van land wordt gedefinieerd.

JRC: Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (Joint Research Centre). Een directoraat-generaal van de Europese Commissie.

Natura 2000: het grootste samenhangende ecologische netwerk van beschermingszones ter wereld, dat 18 % van het land in de hele EU bestrijkt alsmede substantiële mariene gebieden.

Pijler I van het GLB: gedeelte van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat rechtstreekse betalingen aan landbouwers en marktmaatregelen omvat.

Pijler II van het GLB: gedeelte van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat maatregelen voor plattelandsontwikkeling omvat.

Plattelandsontwikkeling: EU-beleid – doorgaans aangeduid als pijler II van het GLB – dat gericht is op de economische, sociale en milieubehoefte van plattelandsgebieden in de EU. Betalingen voor plattelandsontwikkeling worden uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling gedaan en door de lidstaten gefinancierd.

RBE: uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen. Een collectieve term voor een reeks verplichtingen die in de respectieve EU-wetgeving inzake milieu, klimaatverandering, de gezondheid van mensen, dieren en planten, en dierenwelzijn zijn beschreven en die van toepassing zijn in het kader van cross-compliance.

SAMENVATTING

I. Vergroening (of de vergroeningsbetaling) is een nieuw soort rechtstreekse betaling aan landbouwers die werd ingevoerd bij de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van 2013. Vergroening was bedoeld als toepassing van het beginsel dat landbouwers beloond moeten worden voor de collectieve goederen die ze leveren. Via dit mechanisme zouden de milieuprestaties van het GLB moeten worden verbeterd.

II. Dit verslag bevat de bevindingen van onze controle van vergroening. Onze belangrijkste controlevraag was of met vergroening een verbetering van de milieu- en klimaatprestaties van het GLB kon worden gerealiseerd overeenkomstig de doelstelling die in de EU-wetgeving was vastgelegd.

III. Om die belangrijkste controlevraag te beantwoorden onderzochten we:

- de interventielogica, het bestaan van duidelijke en voldoende ambitieuze streefdoelen voor vergroening en de rechtvaardiging voor de begrotingstoewijzing van het beleid;
- de voordelen die vergroening naar verwachting zal opleveren voor het milieu en het klimaat;
- de complexiteit die vergroening toevoegt aan het GLB.

IV. In het algemeen concludeerden we dat vergroening zoals die momenteel wordt uitgevoerd, waarschijnlijk niet zal leiden tot een substantiële verbetering van de milieu- en klimaatprestaties van het GLB.

V. We constateerden dat de Commissie geen volledige interventielogica voor vergroeningsbetalingen heeft ontwikkeld. Evenmin stelde zij duidelijke, voldoende ambitieuze milieustreefdoelen vast die met vergroening zouden moeten worden bereikt. Verder wordt de begrotingstoewijzing voor vergroening niet gerechtvaardigd door de milieu-inhoud van het beleid. De vergroeningsbetaling blijft in wezen een inkomenssteunregeling.

VI. We stelden eveneens vast dat vergroening waarschijnlijk geen substantiële voordelen voor het milieu en klimaat zal opleveren, met name vanwege het aanzienlijke buitenkanseffect dat een negatieve invloed heeft op het beleid. Concreet schatten wij dat

vergroening slechts bij ongeveer 5 % van alle landbouwgrond in de EU heeft geleid tot veranderingen in landbouwpraktijken.

VII. Ten slotte constateerden we dat de waarschijnlijke resultaten van het beleid de aanzienlijke complexiteit die vergroening aan het GLB toevoegt, niet rechtvaardigen. Deze complexiteit is ten dele het gevolg van overlappingen tussen vergroening en andere milieu-instrumenten van het GLB, waaronder normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van grond (GLMC's). Vergroening lijkt op GLMC's in de zin dat zij in feite ook een reeks basismilieuvoorwaarden omvat die van toepassing zijn op inkomenssteun.

VIII. Op grond van deze bevindingen doen we de volgende aanbevelingen:

- Voor de volgende GLB-hervorming moet de Commissie op basis van actuele wetenschappelijke kennis van de desbetreffende verschijnselen een complete interventielogica ontwikkelen voor de bijdrage van het GLB tot de milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen van de EU, met inbegrip van specifieke streefdoelen.
- Ter voorbereiding van haar voorstel voor de volgende GLB-hervorming moet de Commissie de uitvoering van het huidige GLB evalueren en inventariseren. Bij het opstellen van haar voorstel moet de Commissie zich laten leiden door de volgende beginselen:
 - o Landbouwers zouden alleen toegang tot GLB-betalingen mogen krijgen indien ze voldoen aan een reeks basismilieunormen die de door de huidige GLMC's bestreken gebieden alsmede de algemeen geldige vergroeningsvereisten omvatten (die beide verder zouden moeten gaan dan de vereisten van de milieuwetgeving). Sancties voor niet-naleving van deze gecombineerde normen zouden moeten volstaan als afschrikwekkend middel. Daarnaast zouden al dit soort basisnormen volledig moeten worden geïntegreerd in de basismilieuvereisten voor alle geprogrammeerde maatregelen op het gebied van landbouw.

- o In specifieke en plaatselijke milieu- en klimaatgerelateerde behoeften kan naar behoren worden voorzien door middel van krachtigere geprogrammeerde actie op het gebied van landbouw die is gebaseerd op het behalen van prestatiestreefdoelen en op financiering waarin een beoordeling van de gemiddelde gemaakte kosten en gederfde inkomsten tot uitdrukking komt met betrekking tot maatregelen en praktijken die verder gaan dan de ecologische basismilieuvereisten.
- o Wanneer de lidstaten bij de uitvoering van het GLB een keuze kunnen maken uit verschillende opties, moeten ze vóór de uitvoering kunnen aantonen dat de opties die ze kiezen doeltreffend en doelmatig zijn met betrekking tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen.

INLEIDING

1. De Europese Unie (EU) betaalt rechtstreekse subsidie aan landbouwers in het kader van pijler I¹ van haar gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Een belangrijke doelstelling van deze rechtstreekse betalingen is het inkomen van landbouwers te ondersteunen. Het GLB staat echter in toenemende mate onder kritiek omdat het de negatieve effecten van bepaalde landbouwpraktijken op het milieu en het klimaat niet voldoende zou beperken².
2. De “vergroeningsbetaling” of “vergroening”³ – een nieuw soort rechtstreekse betaling die bij de GLB-hervorming van 2013 werd ingevoerd – is de meest recente poging om dit probleem op te lossen. Het is de enige rechtstreekse betaling waarvan de belangrijkste vastgelegde doelstelling “groen” is, dat wil zeggen de verbetering van de milieuprestaties van het GLB⁴.
3. In de toelichting bij haar wetgevingsvoorstel⁵ stelde de Commissie het volgende: landbouwbedrijven “zullen steun nodig hebben bij het invoeren en in stand houden van landbouwsystemen en -praktijken die met name bijdragen tot de verwezenlijking van doelstellingen op het gebied van milieu en klimaat. Marktprijzen alleen volstaan namelijk niet om hen ertoe aan te zetten dergelijke collectieve goederen te leveren”. Deze nadruk op het besteden van overheidsmiddelen aan collectieve goederen en het belonen van

¹ Het GLB is opgedeeld in twee pijlers: pijler I omvat rechtstreekse betalingen aan landbouwers en marktinterventiemaatregelen. Deze pijler wordt volledig gefinancierd uit de EU-begroting. Onder pijler II vallen maatregelen voor plattelandontwikkeling, die worden gefinancierd door de lidstaten.

² Dergelijke negatieve milieueffecten van landbouw omvatten bodemuitputting en -erosie, waterverontreiniging, emissies van broeikasgassen en verlies aan biodiversiteit.

³ De volledige officiële naam van deze nieuwe steunregeling is “betaling voor milieu- en klimaatvriendelijke landbouwpraktijken”.

⁴ Overweging 37 van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 608).

⁵ COM(2011) 625 definitief van 12.10.2011.

landbouwers voor positieve externe effecten (d.w.z. voor het creëren van een positieve impact die anders niet zou worden beloond door de markt) geeft ook grotere legitimiteit aan GLB-uitgaven als geheel.

4. Vergroening is geen optionele regeling. Alle landbouwers die deelnemen aan rechtstreekse GLB-betalingsregelingen (zoals de basisbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling) moeten eveneens een aanvraag indienen voor de vergroeningsbetaling. Kleinere landbouwbedrijven kunnen echter steun ontvangen in het kader van vergroening zonder te hoeven voldoen aan alle of zelfs maar een van de vergroeningsvereisten. Vergroeningsvereisten zijn ook niet van toepassing op landbouwbedrijven die als “per definitie groen” worden beschouwd; zo kunnen biologische landbouwers gebruikmaken van de vergroeningsbetaling zonder te hoeven aantonen dat ze de drie vergroeningspraktijken in acht nemen.

5. De vergroeningsvereisten omvatten drie landbouwpraktijken, die allemaal eenvoudig, algemeen geldig, niet-contractueel, jaarlijks en milieu- en klimaatvriendelijk geacht worden te zijn:

- a) In het kader van **gewasdiversificatie** zijn landbouwers met meer dan 10 hectare bouwland verplicht om minstens twee gewassen te verbouwen. Op landbouwbedrijven met meer dan 30 hectare bouwland moet nog een (d.w.z. derde) gewas worden ingevoerd. Landbouwers mogen maximaal 75 % van hun bouwland voor het hoofdgewas bestemmen. Op landbouwbedrijven waar minstens drie gewassen vereist zijn, mogen de twee hoofdgewassen samen niet meer dan 95 % van het bouwland bestrijken. Het belangrijkste vastgelegde doel van gewasdiversificatie is de bodemkwaliteit te verbeteren⁶.

⁶ Overweging 41 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

- b) Bij de **instandhouding van blijvend grasland** worden twee afzonderlijke mechanismen gecombineerd. De lidstaten moeten:
- het aandeel van blijvend grasland (op nationaal en regionaal niveau) in het totale landbouwareaal waarop rechtstreekse GLB-betalingen van toepassing zijn, monitoren. Indien het aandeel met meer dan 5 % daalt ten opzichte van het referentieniveau, moeten de lidstaten landbouwers verplichten het blijvend grasland dat eerder werd omgezet in andere soorten landgebruik, te herstellen;
 - arealen grasland aanwijzen die vanuit milieuoogpunt het kwetsbaarst zijn. Het omzetten en ploegen van dergelijk uit milieuoogpunt ecologisch kwetsbaar blijvend grasland (ESPG) is verboden.

Volgens de EU-wetgeving wordt blijvend grasland voornamelijk in stand gehouden in het kader van vergroening ten behoeve van koolstofvastlegging⁷. Het hoofddoel van de bescherming van uit milieuoogpunt ecologisch kwetsbaar blijvend grasland is gebieden met waardevolle biodiversiteit beschermen (naast de algemene doelstelling van koolstofvastlegging);

- c) Landbouwers met meer dan 15 hectare bouwland moeten een deel dat overeenkomt met 5 % van dat land bestemmen als **ecologische aandachtsgebieden** (EAG's). De EU-wetgeving onderscheidt 19 verschillende soorten EAG's waarmee landbouwers aan deze verplichting kunnen voldoen, waaronder braakliggend land, vanggewassen, stikstofbindende gewassen en verschillende soorten landschapselementen. Afzonderlijke lidstaten kunnen echter besluiten hun landbouwers minder EAG-opties te bieden. De belangrijkste doelstelling die voor EAG's is vastgesteld is het beschermen en verbeteren van de biodiversiteit⁸.

⁷ Overweging 42 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

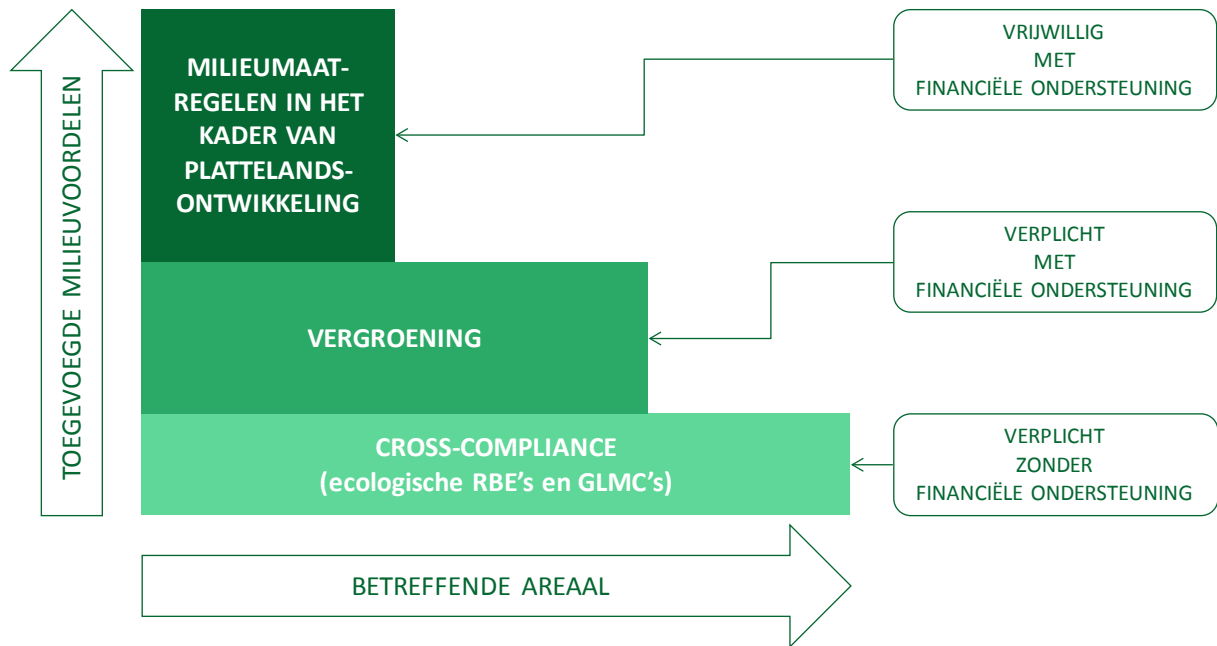
⁸ Overweging 44 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

6. Afgezien van vergroening is het GLB voorzien van twee andere belangrijke instrumenten om de milieu- en klimaatdoelstellingen na te streven:

- a) Cross-compliance is een systeem waarmee de meeste GLB-betalingen worden gekoppeld aan een reeks basisnormen om te zorgen voor een goede landbouw- en milieuconditie van land (GLMC's), en aan bepaalde verplichtingen, ook wel uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) genoemd. RBE's worden vastgesteld in de respectieve EU-wetgeving inzake milieu, klimaatverandering, de gezondheid van mensen, dieren en planten, en dierenwelzijn. Landbouwers die niet aan deze normen en vereisten voldoen, lopen het risico op een sanctie waarbij al hun rechtstreekse betalingen worden gekort, meestal met 1 % tot 5 %.
- b) Milieumaatregelen in het kader van plattelandsontwikkeling (GLB, pijler II) – zoals de agromilieu- en -klimaatmaatregel – zijn vergelijkbaar met de vergroeningsbetaling in de zin dat daarmee landbouwers worden beloond voor bepaalde milieu- en klimaatvriendelijke praktijken. In tegenstelling tot vergroening zijn deze maatregelen echter contractueel van aard en zijn ze gebaseerd op door landbouwers vrijwillig aangegane verbintenissen. In de aan landbouwers betaalde premies zijn de extra kosten en de gederfde inkomsten als gevolg van dergelijke verbintenissen verdisconteerd⁹.

7. De Commissie ziet vergroening als de middelste laag in een uit drie lagen bestaande “piramide” van “groene” GLB-instrumenten (zie **figuur 1**). De basisnormen en vereisten van cross-compliance, die gelden voor de grootste groep landbouwers en het grootste areaal, vormen de onderste laag van de piramide, en de ambitieuzere milieuverbintenissen in het kader van plattelandsontwikkeling – die van toepassing zijn op een kleinere groep vrijwilligers en een kleiner areaal – de top. Samen moeten deze instrumenten gecombineerde en aanvullende effecten teweegbrengen.

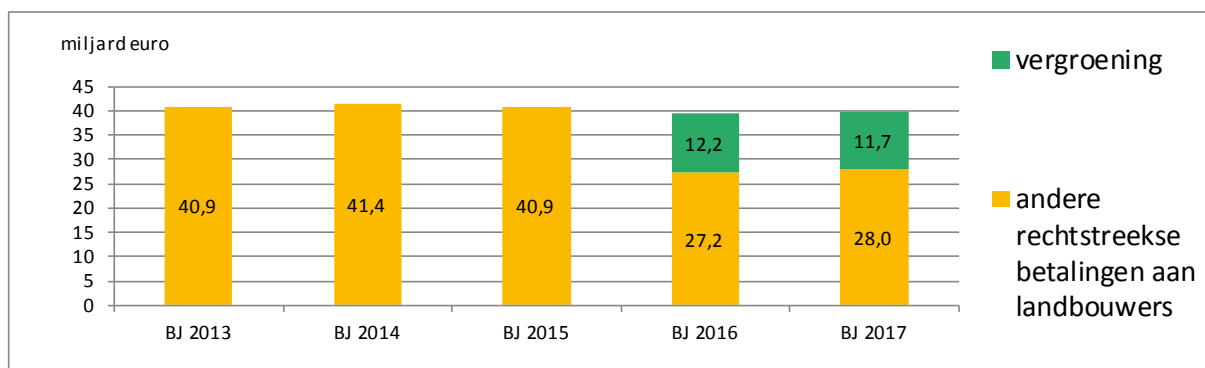
⁹ Overweging 22 van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487).

Figuur 1 – Piramide van de GLB-milieumaatregelen

Bron: ERK, op basis van werkdokument van de diensten van de Europese Commissie SWD(2016) 218 final.

8. De EU besteedt een aanzienlijk bedrag aan de nieuwe vergroeningsbetaling: 12 miljard euro per jaar, ofwel 30 % van alle rechtstreekse GLB-betalingen en bijna 8 % van de hele EU-begroting. Voor landbouwers (die hun eerste vergroeningsbetalingen ontvingen in het begrotingsjaar 2016 voor aanvragen die in 2015 waren ingediend) komt dit neer op een gemiddeld bedrag van 80 euro per hectare per jaar, waarbij sprake is van enige variatie tussen en – in sommige gevallen – binnen de lidstaten. Toen vergroening werd ingevoerd, haalden het Europees Parlement en de Raad (de begrotingsautoriteiten) deze middelen bij de andere rechtstreekse betalingen vandaan. Daarom is, zoals uit **figuur 2** blijkt, de totale begroting voor rechtstreekse GLB-betalingen tussen 2013 en 2017 relatief stabiel gebleven.

Figuur 2 – De invoering van vergroening verandert de totale begroting voor rechtstreekse GLB-betalingen niet



Bron: Gegevens van de Europese Commissie (eur-lex.europa.eu/budget/www/index-nl.htm).

9. Vergroening valt onder gedeeld beheer, waarbij de Commissie de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting behoudt, maar de uitvoeringstaken aan de lidstaten delegeert. Deze uitvoeringstaken omvatten het opzetten en gebruiken van systemen om aanvragen van landbouwers te verzamelen, administratieve controles en controles ter plaatse uit te voeren, en correcte steunbedragen te berekenen en uit te betalen. Voor vergroening moeten de lidstaten daarnaast bepaalde belangrijke parameters vaststellen, zoals de aanwijzing van ESPG en de selectie van soorten EAG's.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

10. Onze controle betrof de opzet van vergroening en de eerste twee uitvoeringsjaren ervan (aanvraagjaren 2015 en 2016), alsmede de samenhang tussen deze regeling en de andere milieu-instrumenten van het GLB, dat wil zeggen cross-compliance en de milieumaatregelen in het kader van plattelandontwikkeling.

11. Onze belangrijkste doelstelling was om na te gaan of met vergroening een verbetering van de milieu- en klimaatprestaties van het GLB kon worden gerealiseerd overeenkomstig de doelstelling die in de desbetreffende EU-wetgeving was vastgelegd. Om deze belangrijkste controlevraag te beantwoorden onderzochten we:

- a) de interventielogica, het bestaan van duidelijke en voldoende ambitieuze streefdoelen voor vergroening en de rechtvaardiging voor de begrotingstoewijzing van het beleid;

- b) de voordelen die vergroening naar verwachting zal opleveren voor het milieu en het klimaat;
- c) de complexiteit die vergroening toevoegt aan het GLB.

12. Ons werk omvatte:

- a) een analyse van informatie uit talrijke bronnen, waaronder wetgeving, richtsnoeren en werkdocumenten van de Commissie, de uitwisseling van correspondentie en informatie tussen de Commissie en de lidstaten, gegevens over de uitvoering van vergroening alsmede onderzoek van belangrijke literatuur;
- b) bezoeken aan de relevante directoraten-generaal van de Commissie (DG AGRI, DG CLIMA, DG ENV en het JRC) en belanghebbenden op EU-niveau (COPA-COGECA en BirdLife);
- c) gesprekken (via vragenlijsten en bezoeken of videoconferenties) met de autoriteiten van vijf lidstaten: Griekenland, Spanje (Castilië en León), Frankrijk (Aquitanië en Nord-Pas-de-Calais), Nederland en Polen;
- d) een gerichte evaluatie aan de hand van documenten van het risico van dubbele financiering met betrekking tot tien verdere lidstaten: België (Wallonië), de Tsjechische Republiek, Duitsland (Brandenburg), Ierland, Italië (Campanië), Litouwen, Oostenrijk, Slovenië, Finland en het VK (Wales);
- e) een analyse van onze eigen controleresultaten in verband met de betrouwbaarheidsverklaring van 2016, met name met betrekking tot veranderingen in landbouwpraktijken die aan vergroening kunnen worden toegeschreven.

OPMERKINGEN

Op het gebied van vergroening ontbreekt een volledig ontwikkelde interventielogica met duidelijk omschreven, ambitieuze streefdoelen en de begroting ervan is niet rechtstreeks gekoppeld aan de verwezenlijking van milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen met het beleid

De vergroeningsbetaling dient twee verschillende doelstellingen: het verbeteren van de milieu- en klimaatprestaties van het GLB en het ondersteunen van het inkomen van landbouwers

13. De invoering van vergroening was een poging om het beginsel toe te passen dat landbouwers beloond dienen te worden voor de collectieve milieugoederen die ze leveren. Deze nieuwe aanpak komt tot uitdrukking in de doelstelling die in de relevante EU-wetgeving voor vergroening is vastgesteld en die in **paragraaf 2** is genoemd: de verbetering van de milieu- en klimaatprestaties van het GLB.

14. Vergroening dient ook een ander doel: het ondersteunen van het inkomen van landbouwers. Hoewel deze functie van vergroening niet expliciet wordt genoemd in de wetgeving, kan die worden afgeleid uit de classificatie van vergroening als een rechtstreekse betaling.

De specifieke bijdrage van vergroening aan de verwezenlijking van EU-streefdoelen op het gebied van bodem, klimaat en biodiversiteit is niet duidelijk omschreven

15. De belangrijkste milieu- en klimaatgerelateerde problemen die door vergroening worden aangepakt – bodemkwaliteit, koolstofvastlegging en biodiversiteit – vallen onder bredere EU-strategieën (zie **tekstvak 1**).

Tekstvak 1 – Strategische EU-documenten betreffende bodem, klimaat en biodiversiteit

In 2006 werd de **thematische EU-strategie voor bodembescherming** vastgesteld¹⁰. In de strategie werd bodemdegradatie een ernstig probleem in Europa genoemd en werden voorbeelden gegeven

¹⁰ COM(2006) 231 definitief van 22.9.2006.

van de verschillende vormen die deze kon aannemen, zoals de blootstelling van land aan water- en winderosie en een laag gehalte aan organische stoffen in de bodem. De doelstelling van de strategie was verdere bodemdegradatie te voorkomen en de functies van de bodem in stand te houden, evenals aangetaste bodems te herstellen.

Een van de streefdoelen van het **klimaat- en energiepakket van de EU voor 2020**¹¹ is de emissies van broeikasgassen (GHG) met 20 % terug te dringen ten opzichte van het niveau van 1990. Dit omvat de verplichting om emissies uit sectoren die niet onder het emissiehandelssysteem vallen (met inbegrip van landbouw) met 10 % terug te dringen ten opzichte van het niveau van 2005. In het **klimaat- en energiekader van de EU voor 2030**¹² werd een reductie van 40 % in emissies van broeikasgassen ten opzichte van het niveau van 1990 als streefdoel vastgesteld. De EU beoogt haar emissies van broeikasgassen in 2050¹³ met 80 % tot 95 % verlaagd te hebben ten opzichte van het niveau van 1990.

De huidige **EU-biodiversiteitsstrategie**¹⁴, die in 2011 werd vastgesteld, loopt tot 2020. De kerndoelstelling ervan is “het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosystemendiensten in de EU uiterlijk in 2020 tot staan brengen en zo veel mogelijk ongedaan maken, en tevens de bijdrage van de Europese Unie tot het verhoeden van het wereldwijde biodiversiteitsverlies opvoeren”. Volgens de tussentijdse evaluatie van 2015¹⁵ is er nog geen grote vooruitgang geboekt met betrekking tot het behalen van deze doelstelling. De strategie volgt op de mislukte poging om het biodiversiteitsverlies uiterlijk in 2010 tot staan te brengen in het kader van het vorige biodiversiteitsactieplan van de EU¹⁶.

¹¹ COM(2008) 30 definitief van 23.1.2008 “Naar 20-20 in 2020 – Kansen van klimaatverandering voor Europa”.

¹² COM(2014) 15 final van 22.1.2014, “Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode van 2020 tot 2030” (klimaat- en energiekader 2030)”.

¹³ COM(2011) 112 definitief van 8.3.2011, “Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050”. De Europese Raad en het Europees Parlement keurden de door de Commissie voorgestelde aanpak in februari 2013, respectievelijk maart 2013 goed.

¹⁴ COM(2011) 244 definitief van 3.5.2011.

¹⁵ COM(2015) 478 final en werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2015) 187 final van 2.10.2015.

¹⁶ COM(2006) 216 definitief van 22.5.2006.

16. Het is niet duidelijk hoe vergroening zou moeten bijdragen tot de bredere EU-streefdoelen die in deze strategische documenten zijn vastgesteld:

- a) De Commissie heeft geen complete interventielogica voor vergroening ontwikkeld. Evenmin heeft zij specifieke, meetbare streefdoelen voor het beleid vastgelegd¹⁷. Met andere woorden, er bestaan geen plannen waarin wordt uiteengezet welke verbeteringen de EU wil bewerkstelligen met vergroening op het gebied van biodiversiteit, bodemkwaliteit en nettokoolstofemissies afkomstig uit landbouwgrond. Het vaststellen van dergelijke specifieke streefdoelen is per definitie moeilijk omdat talrijke factoren er een rol in spelen, waarvan sommige extern zijn (d.w.z. buiten de controle van de beleidsmakers liggen) en andere slecht worden begrepen.
- b) De voorwaarde voor het vastleggen van dit soort streefdoelen is dat er een methode voorhanden is om de desbetreffende fenomenen en de kennis van de huidige toestand ervan te meten. Er is echter slechts fragmentarische kennis aanwezig van de uitgangssituatie, dat wil zeggen de kwaliteit van de landbouwgrond, de koolstofvoorraad onder blijvend grasland en de situatie met betrekking tot de biodiversiteit op landbouwbedrijven op het moment dat vergroening werd ingevoerd. **Tekstvak 2** bevat een illustratie van deze problemen.

Tekstvak 2 – Biodiversiteit en bodem: gebrek aan duidelijkheid over waar we zijn en waar we naartoe willen

Biodiversiteit

Er is een groeiend besef dat biodiversiteit op landbouwbedrijven bedreigd wordt, maar er zijn weinig gegevens beschikbaar om de situatie te monitoren. De meeste informatie die beschikbaar is over in het wild levende dieren op landbouwgrond betreft vogels, die – vanwege hun positie bijna boven in de voedselketen – snel de gevolgen ondervinden van veranderingen in ecosystemen en zo kunnen dienen als barometer van de gezondheid van het milieu¹⁸. De index van weidevogels (Farmland Bird

¹⁷ In tegenstelling tot uitgaven voor plattelandontwikkeling, waarvoor dergelijke streefdoelen wel bestaan.

¹⁸ OECD Compendium of Agri-environmental Indicators, OECD Publishing, 2013.

Index, FBI), die gebaseerd is op gegevens die door het publiek worden verstrekt, houdt de populatietrends bij van een aantal vogelsoorten die broeden of nesten bouwen op landbouwgrond. Van 1990 tot 2014 nam de FBI met 31,5 % af (van 100 naar 68,5)¹⁹. De FBI is als een van de impactindicatoren voor het GLB vastgesteld. De Commissie heeft echter geen FBI-streefcijfer vastgelegd (noch enig ander streefdoel met betrekking tot de toestand van de biodiversiteit in verband met in het wild levende dieren op landbouwgrond) dat in het kader van het beleid moet worden gehaald.

In 2014 werd een pilotproject (LISA²⁰) ondernomen om de biodiversiteitsuitgangssituatie voor wilde plantensoorten op landbouwgrond te bepalen op basis van informatie die in 39 regio's verspreid over de hele EU ter plaatse was verzameld op 25 waarnemingspunten in elke regio. Uit de resultaten van de studie bleek dat de meeste landschappen met bouwland een lage natuurwaarde hadden. De studie zou in 2016 opnieuw worden verricht (wat een eerste indicatie van de impact van vergroening had kunnen geven), maar werd uitgesteld. De Commissie heeft geen enkel streefdoel voor vergroening vastgesteld (of voor het GLB in zijn geheel) met betrekking tot de toestand van de biodiversiteit in verband met wilde plantensoorten op landbouwgrond.

Bodem

Kennis over het gehalte aan organische koolstof in de bodem en ander aspecten van bodemkwaliteit is fragmentarisch, ten dele gebaseerd op steekproefgegevens (bijv. LUCAS²¹) en ten dele op modellering (bijv. CAPRESE²²). In zijn verslag van 2012 over de bodemtoestand in Europa²³ merkte het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) van de Europese Commissie op dat de bodemkartering in de lidstaten niet voldoende beantwoordt aan de huidige behoeften en dat

¹⁹ Eurostat-gegevens,
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdnr100&plugin=>

²⁰ Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture (LISA), verslag over het in 2014 gedane onderzoek, juli 2015. Projectbeheer door dr. Rainer Oppermann, Richard Bleil, Anja Eirich en Julian Lüdemann van het Institut für Agrarökologie und Biodiversität (ifab) in Mannheim.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey

²² Arwyn Jones et al. (JRC), "CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production", eindverslag, 2013.

²³ "The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the EEA's Environmental State and Outlook Report – SOER 2010", 2012.

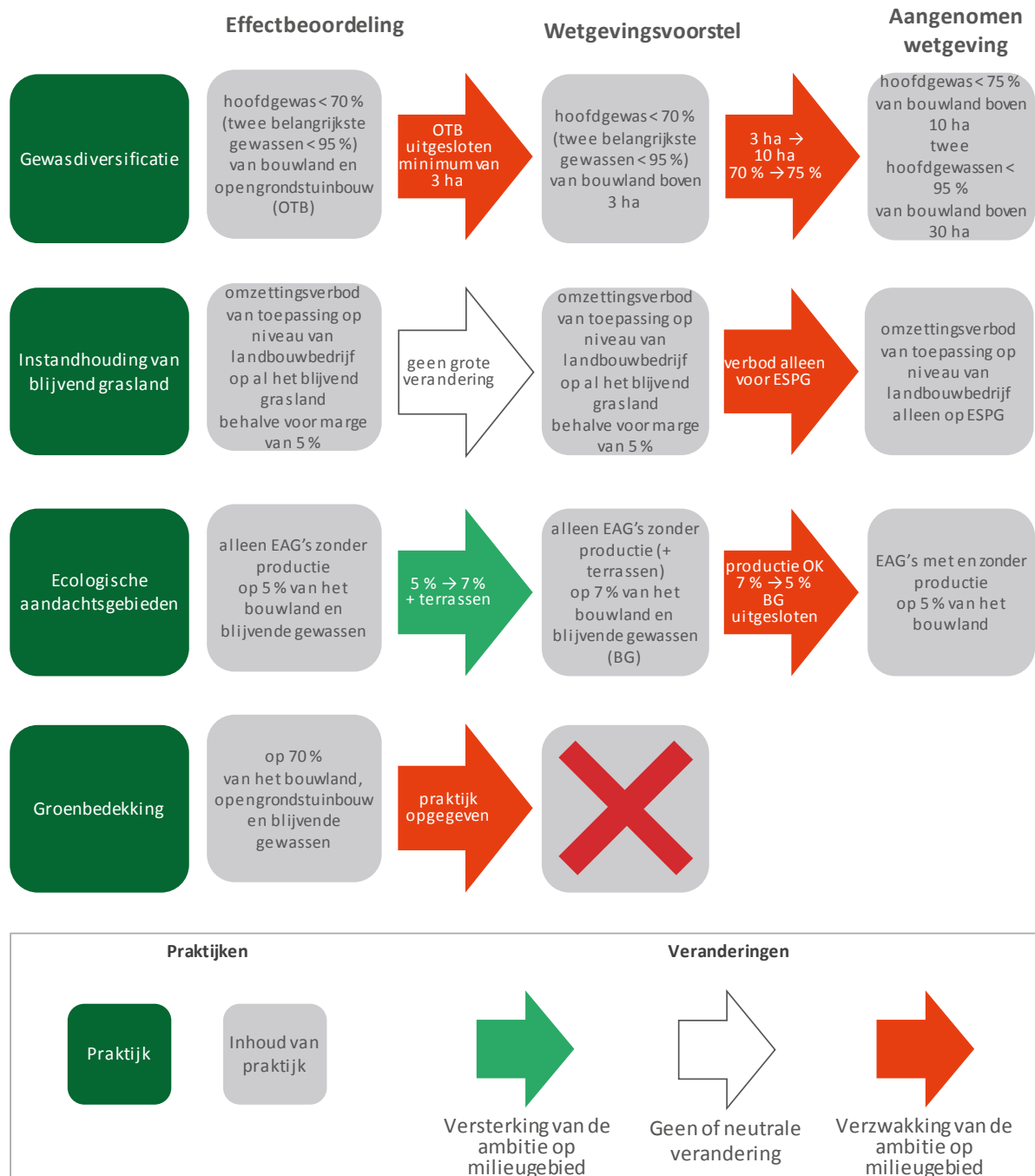
verschillen tussen verschillende nationale gegevensreeksen het moeilijk maken om grensoverschrijdende analyses te maken. De Commissie heeft geen enkel gekwantificeerd streefdoel voor vergroening vastgesteld (of voor het GLB in zijn geheel) met betrekking tot bodemkwaliteit.

Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie was ambitieuzer vanuit milieuoogpunt ...

17. Vergroening, in de vorm waarin deze aanvankelijk door de Commissie werd voorgesteld, was een ambitieuzere, milieugerichtere maatregel, die strengere eisen en minder vrijstellingen bevatte dan de huidige vergroeningspraktijken. ***Figuur 3*** biedt een overzicht van de aanzienlijke verschillen tussen het concept dat oorspronkelijk in de effectbeoordeling van 2011²⁴ werd besproken (een uitgebreide studie waarin alternatieve beleidskeuzen voor de GLB-hervorming van 2014-2020 werden geanalyseerd), het wetgevingsvoorstel van de Commissie en de wetgeving die uiteindelijk werd vastgesteld.

²⁴ COM(2011) 1153 definitief/2 van 20.10.2011.

Figuur 3 – Afzwakking van de milieuambitie ten aanzien van vergroening tijdens het wetgevingsproces



Bron: ERK, op basis van de wetgeving alsmede de effectbeoordeling 2011 en het wetgevingsvoorstel van de Commissie.

18. Het uiteindelijke resultaat van het wetgevingsproces staat in schril contrast met de aanvankelijke aanpak van de Commissie, die wordt verwoord in de effectbeoordeling van 2011: om vergroening doeltreffend te maken is het van essentieel belang om geen

“keuzemenuaanpak” te kiezen met een lijst van maatregelen waaruit de lidstaten en/of landbouwers kunnen kiezen. Door een dergelijke aanpak zou het vergroeningseffect te veel verwateren, met name als de betaling niet overeenkomt met de inspanningen die van landbouwers worden vereist, wat tot gevolg heeft dat ze maatregelen kiezen waaraan ze al voldoen of maatregelen die het minst kosten, waardoor er minder milieuvoordelen tot stand komen. Daarnaast is het zo dat hoe meer keuzen er worden geboden bij vergroening in het kader van pijler I, des te ingewikkelder het wordt om te zorgen voor samenhang met cross-compliance, met name de GLMC's (risico van basismilieuvereisten die te veel uiteenlopen tussen lidstaten) en vervolgens met pijler II (risico van dubbele betalingen). Daarom moet de voorkeur worden gegeven aan een aanpak van vergroening waarbij wordt gekozen voor slechts enkele maatregelen die aanzienlijke milieuvoordelen opleveren. De risico's waarvoor de Commissie in 2011 waarschuwde zijn grotendeels werkelijkheid geworden (zie de **paragrafen 24, 36, 37, 47-49 en 59-68**).

... maar er werd niet duidelijk in aangetoond wat de voorgestelde vergroeningspraktijken zouden bewerkstelligen

19. Zoals genoemd in **paragraaf 16** stelde de Commissie geen specifieke, kwantificeerbare streefdoelen vast voor de voorgestelde vergroeningspraktijken. Bovendien werd in de effectbeoordeling van 2011 de doeltreffendheid van de voorgestelde vergroeningspraktijken slechts ten dele aangetoond en was deze hoofdzakelijk gericht op aspecten van mitigatie van klimaatverandering:

- a) Met betrekking tot de instandhouding van blijvend grasland benadrukte de Commissie dat de koolstofvastlegging in de bodem na de omzetting van bouwland in grasland aanzienlijk trager verloopt dan het koolstofverlies dat het gevolg is van de omzetting van blijvend grasland in bouwland. Op basis daarvan pleitte de Commissie voor de bescherming van de koolstofvoorraad door middel van het verplichte behoud van bestaand blijvend grasland op het niveau van het landbouwbedrijf, en niet voor een systeem dat gebaseerd is op de monitoring van percentages op regionaal of nationaal niveau.

- b) Met betrekking tot de voorgestelde ecologische braakleggings-/EAG-maatregel werd in de effectbeoordeling weliswaar de deels positieve, deels negatieve verwachte impact van deze maatregel besproken wat betreft de mitigatie van klimaatverandering, maar werd de ecologische doeltreffendheid ervan, met name voor de biodiversiteit, niet duidelijk aangetoond.
- c) Ten slotte werd in de effectbeoordeling wetenschappelijk bewijs gegeven voor de positieve effecten van vruchtwisseling, vooral met betrekking tot de toename van organische stoffen in de bodem, waaronder koolstof. Uit praktische overwegingen stelde de Commissie echter voor om vruchtwisseling te vervangen door gewasdiversificatie (zie **paragraaf 41**).

20. Kortom, de twee EU-medewetgevers (het Europees Parlement en de Raad) ontvingen een voorstel voor een belangrijke hervorming van rechtstreekse GLB-betalingen met daarin beperkte informatie over hetgeen er met de nieuwe maatregelen zou moeten worden bereikt. We onderschrijven het standpunt in een artikel waarin het wetgevingsproces voor vergroening²⁵ werd geanalyseerd, dat het ontbreken van een duidelijke beschrijving door de Commissie vroegtijdig in het proces van de milieuvoordelen die vergroening moet opleveren, het moeilijk maakte voor de Commissie en anderen om uit te leggen in welke mate opeenvolgende afzwakkingen van de tekst van belang waren voor de verwezenlijking van resultaten.

21. De opeenvolgende veranderingen, die voor het merendeel door de twee medewetgevers werden geïnitieerd, werden op geen enkele wijze wetenschappelijk onderbouwd om de ecologische doeltreffendheid ervan aan te tonen – de nadruk ervan lag vooral op het verminderen van de inspanningen voor landbouwers.

²⁵ Kaley Hart, The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations, in “The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm.”

De begrotingstoekenning voor vergroening veranderde echter niet, omdat die gebaseerd was op een politiek besluit en niet op de verwezenlijking van milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen van het beleid

22. Het reserveren van 30 % van de totale begroting voor alle rechtstreekse GLB-betalingen voor vergroening was niet alleen een belangrijk element van de meest recente GLB-hervorming, maar ook van het meerjarig financieel kader 2014-2020. In de bredere context van het laatstgenoemde werd deze toewijzing in 2011 voor het eerst door de Commissie voorgesteld²⁶ en vervolgens in 2013 bekrachtigd door de Europese Raad²⁷.

23. Deze begrotingstoewijzing bleef gedurende het gehele wetgevingsproces op hetzelfde niveau – ongeveer 12 miljard euro per jaar – ondanks aanzienlijke veranderingen in de milieu- en klimaatinhoud van het beleid, namelijk wat betreft de vereisten (die na verloop van tijd minder strikt werden) en de reikwijdte van verschillende uitzonderingen (die toenam). Hieruit blijkt dat in het besluit om 30 % van rechtstreekse GLB-betalingen aan vergroening toe te wijzen niet tot uitdrukking komt hoe ambitieus het nieuwe instrument is met betrekking tot het milieu en klimaat. Vergroening blijft in wezen een inkomenssteunmaatregel.

24. Met name constateerden we dat de vergroeningsbetaling (gemiddeld 80 euro per ha) niet gebaseerd was op de vergroeningsuitvoeringskosten voor landbouwers²⁸.

- a) Deze kosten werden gemiddeld op ongeveer 30 euro per hectare geschat in de effectbeoordeling van 2011, op basis van de strengere vergroeningsvereisten die aanvankelijk waren gepland (zie **paragraaf 17**).

²⁶ COM(2011) 500 definitief van 29.6.2011 “Een begroting voor Europa 2020”.

²⁷ Conclusies van de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013 over het meerjarig financieel kader (EUCO 37/13).

²⁸ In het algemeen is de logica van het vergoeden van gemaakte kosten en gederfde inkomsten, die geldt voor betalingen voor plattelandsontwikkeling, niet van toepassing op rechtstreekse betalingen aan landbouwers.

- b) Volgens een studie van het JRC²⁹ waarin een model werd gemaakt van de economische impact van de huidige vergroeningsvereisten, heeft vergroening geen enkel effect op 71 % van alle landbouwers en brengt zij voor hen geen nalevingskosten in verband met de uitvoering ervan met zich mee. Van de 29 % die wel de effecten van vergroening ondervindt, bedragen de kosten van naleving bij meer dan twee derde minder dan 25 euro per hectare. Voor meer dan 40 % liggen deze kosten onder 10 euro per hectare. Voor ongeveer 2 % van de landbouwers bedragen de kosten echter meer dan 100 euro per hectare (vaak betreft het landbouwbedrijven met kleine arealen die gespecialiseerd zijn in kapitaal- en arbeidsintensieve activiteiten zoals de productie van groente).
- c) De geraamde impact van vergroening op het inkomen van landbouwers (berekend als het verschil tussen inkomsten – bestaande uit de verkoop van producten en subsidies – en variabele productiekosten, waaronder de kosten van meststoffen, pesticiden, zaden en diervoeders), is zeer beperkt. In een recente studie³⁰ schatte het JRC dat de invoering van vergroening het inkomen van landbouwers feitelijk met ongeveer 1 % had verhoogd (voornamelijk vanwege de geringe stijging in prijzen als gevolg van de beperkte daling in de productie). In de voorlopige resultaten van het in **paragraaf 24, onder b)** genoemde ontwerpverslag wordt de impact van vergroening op het inkomen van landbouwers op -1 % geschat³¹.

²⁹ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., “Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)”, European Review of Agricultural Economics, verschijnt in 2017.

³⁰ Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G., “Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results”, EUR 28037 EN, Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, Europese Commissie, 2016, doi:10.2788/452051.

³¹ Het verschil in het inkomenseffect van vergroening in het kader van het GLB tussen de twee studies wordt verklaard door verschillen in de toegepaste modellen. Bij de eerste studie wordt een marktmodel (CAPRI) gebruikt waarin rekening wordt gehouden met de prijsfeedback van vergroening, terwijl in de tweede studie een landbouwbedrijfsmodel (IFM-CAP) wordt gebruikt waarin geen rekening wordt gehouden met de effecten van het beleid op de prijzen.

25. De begroting voor vergroening is niet gebaseerd op een schatting van de economische waarde van de verwachte milieu- en klimaatvoordelen. Onderstaande feiten bieden enige context:

- a) Het is een goede praktijk om de ontwikkeling van beleid te baseren op een waardebeoordeling van de verwachte collectieve goederen. De belangrijkste poging om methodologieën te ontwikkelen voor de waardebeoordeling van ecosystemen en biodiversiteit is in het kader van het TEEB-project³² ondernomen.
- b) De EU heeft voorheen een waarde toegekend aan bepaalde milieuproblemen; zo werden in de effectbeoordeling van de thematische EU-strategie voor bodembescherming van 2006³³ de kosten van de afname van organische stoffen in de bodem geschat op 3,4 tot 5,6 miljard euro per jaar (met inbegrip van de zowel ter plaatse als niet ter plaatse gemaakte kosten).
- c) Op basis van een meta-analyse van wetenschappelijke literatuur heeft het JRC de waarde van het agrarische landschap in de EU geschat op 134 tot 201 euro per hectare en de totale waarde van het agrarische landschap van de EU op 24,5 tot 36,6 miljard euro per jaar³⁴.
- d) Het uitdrukken van milieuvoordelen in geldwaarde is bijzonder problematisch. De taak is iets gemakkelijker wanneer milieuvoordelen rechtstreeks gekoppeld kunnen worden aan reële kosten of inkomsten (bijv. de waarde van een afname in nitraatverontreiniging in water kan worden geschat op basis van de zuiveringskosten van verontreinigd water). Het wordt moeilijker wanneer een dergelijke rechtstreekse

³² Het TEEB-project (Economics of Ecosystems and Biodiversity) voor nationale en internationale beleidsmakers, dat onder het milieuprogramma van de Verenigde Naties valt en ondersteund wordt door de Europese Commissie, alsmede enkele Europese regeringen.

³³ SEC(2006) 620.

³⁴ Ciaian, P. en S. Gomez y Paloma, "The Value of EU Agricultural Landscape", JRC Working Papers EUR 24868 EN, Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek, Europese Commissie, 2011, doi:10.2791/60382.

koppeling niet mogelijk is, zoals het geval is bij een toename of het behoud van de biodiversiteit.

- e) In het geval van vergroening was het echter onmogelijk om de waarde van de economische voordelen op enigerlei wijze te bepalen, omdat, zoals is beschreven in **paragraaf 16**, de verwachte milieuvoordelen zelf niet waren uitgedrukt in de vorm van kwantificeerbare streefdoelen.

Vergroening zoals die momenteel wordt uitgevoerd, zal waarschijnlijk geen substantiële voordelen voor het milieu en het klimaat opleveren

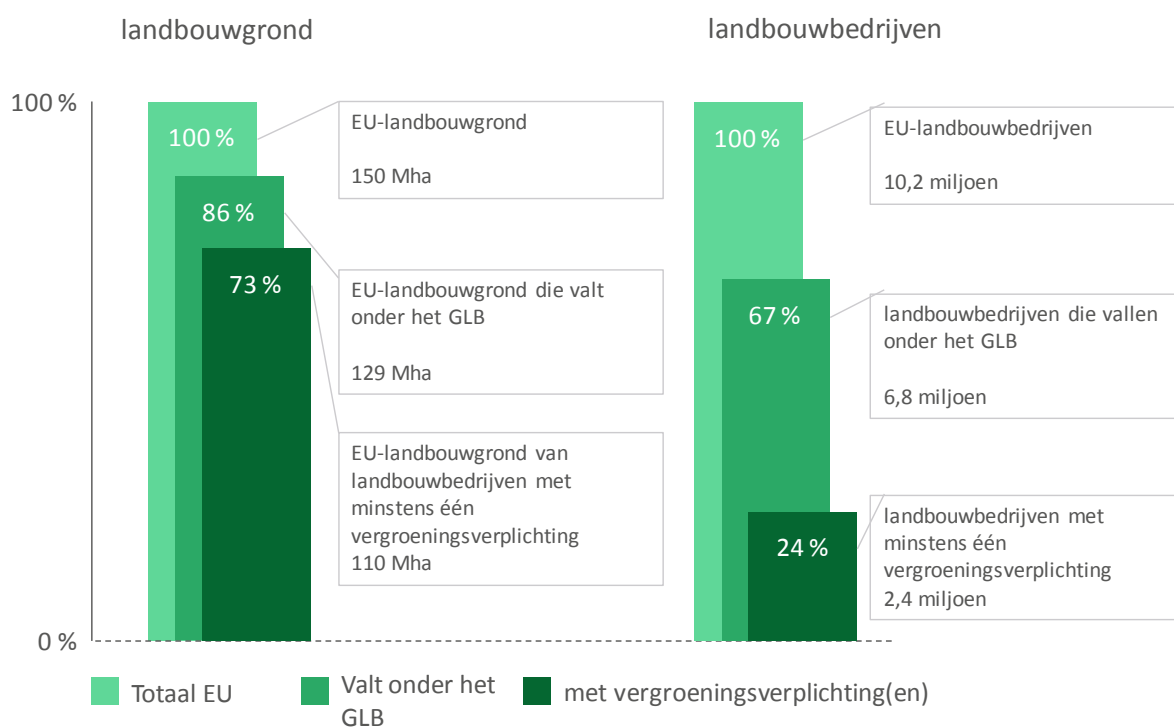
Vergroening heeft geleid tot een zeer beperkte verandering in landbouwpraktijken ...

26. Na het eerste uitvoeringsjaar van vergroening bracht de Commissie verslag uit³⁵ van de eerste output van het beleid met betrekking tot de landbouwgrond en landbouwbedrijven die eronder vielen. Uit **figuur 4** blijkt dat in 2015 voor 24 % van de landbouwbedrijven in de EU ten minste één vergroeningsverplichting bestond. Deze landbouwbedrijven zijn echter samen goed voor maar liefst 73 % van de landbouwgrond in de EU³⁶. In 2016 steeg het aandeel van de landbouwgrond van landbouwbedrijven waarop minstens één vergroeningsverplichting van toepassing was, tot 77 %. De Commissie beschouwt dit cijfer als een belangrijke resultaatindicator voor vergroening.

³⁵ SWD(2016) 218 final, zoals bijgewerkt door SWD(2017) 121 final.

³⁶ Dit verschil tussen het aandeel van landbouwbedrijven en het aandeel van landbouwgrond vloeit voort uit het feit dat de meeste vrijstellingen kleinere landbouwbedrijven betreffen die ondanks het grote aantal ervan een beperkt gebied vertegenwoordigen. Daarnaast valt een groot aantal van de kleinste landbouwbedrijven volledig buiten het GLB-systeem – zij vragen geen enkele vorm van rechtstreekse steun aan.

Figuur 4 – Vergroeningsvereisten zijn van toepassing op een minderheid van de landbouwbedrijven in de EU, maar deze landbouwbedrijven bestrijken de meeste landbouwgrond in de EU



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Europese Commissie (zonder Frankrijk – geen gegevens verstrekt).

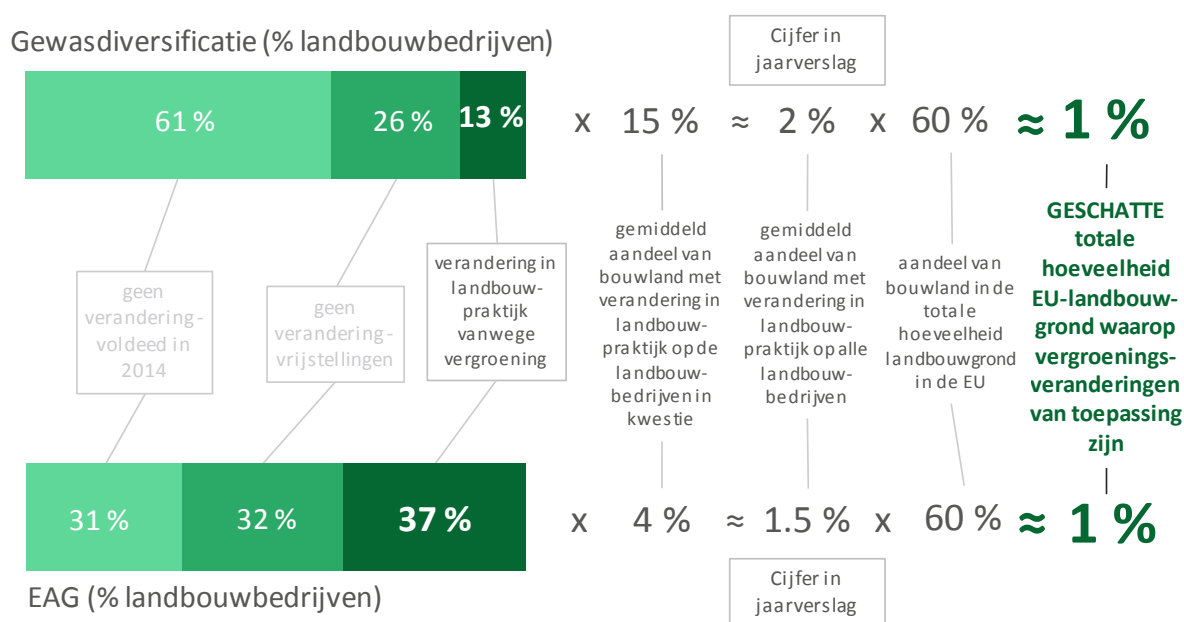
27. In hoofdstuk 7 van ons Jaarverslag 2016³⁷ hebben we de resultaten uiteengezet van onze analyse van de effecten van vergroening op landgebruik (wat betreft gewasdiversificatie en EAG's) na het eerste jaar. We baseerden deze analyse op een vergelijking van landbouwpraktijken in 2014 en 2015 (d.w.z. het laatste jaar voordat vergroening werd ingevoerd, respectievelijk het eerste jaar van de uitvoering ervan)³⁸.

³⁷ Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2016 (PB C 322 van 28.9.2017).

³⁸ Deze resultaten zijn gebaseerd op een steekproef van 145 landbouwbedrijven die werden bezocht in het kader van onze jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring. Deze beoordeling was gebaseerd op de informatie in de steunaanvragen, de boekhouding van landbouwbedrijven en gesprekken met de landbouwers.

28. **Figuur 5** geeft de resultaten van deze analyse weer. In het geval van zowel gewasdiversificatie als EAG's constateerden we dat voor de meeste landbouwbedrijven in onze steekproef (en voor de meeste landbouwgrond³⁹) de invoering van vergroening geen enkele verandering in landbouwpraktijken vereiste. Dit kwam doordat de desbetreffende landbouwbedrijven al in 2014 voldeden aan de vergroeningsvereisten of doordat ze er vrijgesteld van waren.

Figuur 5 – Vergroeningsvereisten voor gewasdiversificatie en EAG's leidden tot een verandering in landbouwpraktijken op ongeveer 2 % van de landbouwgrond in de EU (schatting door de ERK op basis van een steekproef)



Bron: ERK, op basis van controleresultaten.

³⁹ Onze resultaten, uitgedrukt in percentages landbouwbedrijven in de steekproef, zijn geen indicator van percentages landbouwbedrijven in de totale populatie van vergroeningsbegunstigden. Dit komt doordat we onze steekproef namen aan de hand van een op geldwaarde gebaseerde selectie, een methodologie die is opgezet om resultaten te produceren die statistisch representatief zijn wat betreft uitgavenpercentages, niet wat betreft begunstigdenpercentages. Onze resultaten kunnen echter dienen als een redelijke benadering van de situatie wat betreft het grondaandeel, omdat rechtstreekse betalingen in het algemeen evenredig zijn aan de oppervlakte van het landbouwbedrijf. Factoren die de precisie van deze benadering negatief beïnvloeden zijn variaties in het steunpercentage per hectare en het uiteenlopende aandeel bouwland op landbouwbedrijven.

29. Zoals opgemerkt in ons jaarverslag⁴⁰, hebben wij “een aantal positieve veranderingen in landbouwpraktijken na de invoering van de regeling vastgesteld, vooral op het gebied van EAG’s”. Voor landbouwbedrijven waarvoor de invoering van vergroening leidde tot een positieve verandering in landbouwpraktijken maakten we een schatting van het aandeel van het bouwland waarop zich zulke veranderingen voordeden. Wij stelden vast dat dit aandeel ongeveer 15 %⁴¹ bedroeg voor gewasdiversificatie en circa 4 %⁴² voor EAG’s. Als rekening wordt gehouden met de landbouwbedrijven waarop geen enkele verandering op de landbouwgrond vereist was, en met het feit dat bouwland ongeveer 60 %⁴³ van alle landbouwgrond in de EU uitmaakt, betekent dit dat na de invoering van vergroening op ongeveer 1 % van de landbouwgrond in de EU meer gewasdiversificatie moest plaatsvinden, en op ongeveer 1 % nieuwe EAG’s moesten worden ingevoerd.

30. Onze schattingen liggen heel dicht bij die van het JRC. Op basis van geavanceerde agro-economische modellen schatten⁴⁴ de onderzoekers van de Commissie dat als gevolg van de

⁴⁰ Paragraaf 7.56 van het Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2016 (PB C 322 van 28.9.2017).

⁴¹ Voor gewasdiversificatie was het maximumpercentage bouwland waarop landbouwpraktijken mogelijk moesten worden gewijzigd, beperkt tot 25 % (waarbij een landbouwer die één soort gewas verbouwde in 2015 gewasdiversificatie invoerde om te voldoen aan het vergroeningsmaximum van 75 % voor het hoofdgewas). Ons resultaat ligt onder 25 % omdat een groot aantal landbouwbedrijven die meer gewasdiversificatie moesten invoeren na de invoering van vergroening, al in 2014 meer dan een gewas verbouwden.

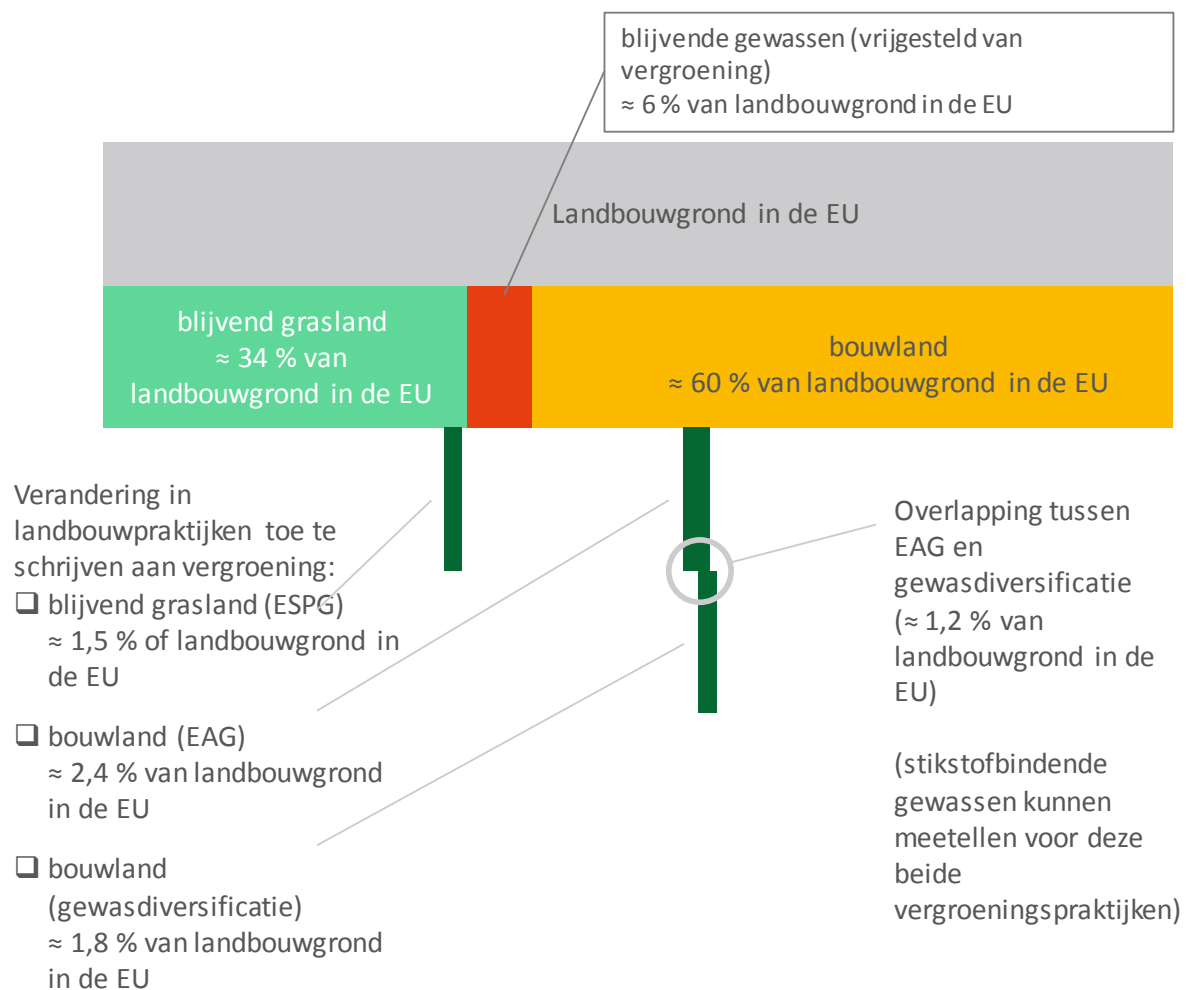
⁴² Voor EAG’s was het maximumpercentage bouwland waarop landbouwpraktijken mogelijk moesten worden gewijzigd, beperkt tot 5 % (waarbij een landbouwer zonder enige EAG’s in 2014 nieuwe EAG’s instelde op het landbouwbedrijf om te voldoen aan het vergroeningsvereiste van 5 % in 2015). Ons resultaat ligt onder 5 % omdat een groot aantal landbouwbedrijven die na de invoering van vergroening meer EAG’s moesten invoeren, in 2014 al enkele arealen hadden die als EAG konden worden aangemerkt.

⁴³ In onze analyse in het Jaarverslag 2016 lieten we deze laatste stap weg (d.w.z. het vertalen van percentages bouwland in percentages van de totale landbouwgrond). In paragraaf 7.56 concludeerden we dat het landbouwareaal waarop we positieve veranderingen aantroffen ongeveer 3,5 % van het totale bouwland bedroeg. Dit sluit aan op de tussentijdse resultaten in **figuur 5** (2 % van het bouwland voor gewasdiversificatie + 1,5 % van het bouwland voor EAG’s = 3,5 %).

⁴⁴ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., “Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)”, European Review of Agricultural Economics, verschijnt in 2017.

nieuwe vergroeningsvereisten in totaal 4,5 % van de landbouwgrond in de EU moest worden omgezet (d.w.z. een verandering van landbouwpraktijken vereiste), waaronder 1,8 % als gevolg van gewasdiversificatie, 2,4 % als gevolg van EAG's en 1,5 % vanwege blijvend grasland⁴⁵ (zie **figuur 6**).

Figuur 6 – Vergroening leidde tot veranderingen in landbouwpraktijken op ongeveer 5 % van de landbouwgrond in de EU (schatting op basis van het JRC-model)



Bron: ERK, op basis van JRC-studieresultaten en Eurostat-gegevens (Landbouwstructurenquête 2013).

⁴⁵ De schattingen voor individuele praktijken komen opgeteld niet overeen met de totale hoeveelheid vanwege vergroening omgezet land. Dit komt doordat bepaalde landbouwpraktijken meetellen voor meer dan een vergroeningsvereiste. Zo kan een areaal met stikstofbindende gewassen meetellen voor de EAG-verplichting, maar ook voor de verplichting betreffende gewasdiversificatie.

31. Het is belangrijk om op te merken dat zowel onze schattingen als die van het JRC land betreffen waarop zich, na de invoering van vergroening, een verandering in landbouwpraktijken voordeed. Ze hebben geen betrekking op land waarop dergelijke veranderingen een positieve impact hadden. Met name EAG's kunnen voordelen opleveren die zich ver over de grenzen van het gebied uitstrekken (bijv. een bufferstrook met wilde bloemen kan een habitat vormen voor bestuivers, die zich vervolgens verspreiden over de naburige percelen).
32. De schatting dat vergroening leidde tot een verandering in landbouwpraktijken op slechts ongeveer 5 % van de landbouwgrond in de EU staat in schril contrast met de belangrijke resultaatindicator van de Commissie die in **paragraaf 26** (zie ook **figuur 4**) wordt genoemd, namelijk dat in 2015 vergroening van toepassing was op 73 % van het landbouwareaal in de EU (77 % in 2016).
33. Het verschil kan worden verklaard door te kijken naar hetgeen de resultaatindicator van de Commissie meet, namelijk het aandeel van landbouwgrond in de EU van landbouwbedrijven waarop minstens één vergroeningsverplichting van toepassing is. Zelfs als de vergroeningsverplichting slechts van toepassing was op één enkel perceel, ongeacht de grote ervan, toch zou de oppervlakte van het gehele landbouwbedrijf meetellen in de indicator van de Commissie. Met andere woorden, deze indicator meet al het land van landbouwbedrijven die niet volledig vrijgesteld zijn van vergroening (of gewoon buiten het GLB-systeem van rechtstreekse betalingen vallen). Gezien de beschikbare gegevens over de structuur van landbouwbedrijven in de EU en de verschillende vrijstellingsdrempels die van toepassing zijn in het kader van vergroening had de Commissie vóór de uitvoering van dit beleid de waarde van deze indicator kunnen schatten. Nu kan dit percentage slechts in beperkte mate voor het monitoren van de met vergroening behaalde resultaten worden gebruikt. Het drukt bijvoorbeeld niet uit hoe wijdverbreid vergroeningspraktijken in feite zijn – de waarde zou bijvoorbeeld niet veranderen indien het EAG-vereiste zou worden verhoogd van 5 % naar 7 %.

... wat het aanzienlijke buitenkanseffect in de opzet van het beleid illustreert

34. De beperkte schaal waarop veranderingen in landbouwpraktijken als gevolg van vergroening plaatsvinden, hangt samen met de significante omvang van het buitenkanseffect⁴⁶ in de vergroeningsbetaling.

35. Het buitenkanseffect dat het gevolg is van overlappingsen tussen vergroening en cross-compliance wordt in de **paragrafen 59-61** besproken. Gezien de beperkte omvang (het betreft potentieel slechts enkele EAG-soorten) en matigende factoren (de vereisten in het kader van cross-compliance zijn doorgaans niet hetzelfde als de vereisten in het kader van vergroening) kunnen deze overlappingsen slechts een klein gedeelte van het waargenomen buitenkanseffect verklaren.

36. Het buitenkanseffect bij vergroening vloeit in de meeste gevallen voort uit de bescheiden omvang van de vergroeningsvereisten, die in het algemeen de normale landbouwpraktijk weerspiegelen. Dit is in het bijzonder het geval voor gewasdiversificatie. Zoals genoemd in **paragraaf 30**, schatte het JRC dat vóór de invoering van vergroening slechts ongeveer 1,8 % van alle landbouwgrond in de EU niet voldeed aan de vereisten op het gebied van gewasdiversificatie.

37. Met betrekking tot EAG's constateerden we dat in Polen verschillende landbouwpraktijken en elementen die reeds in 2014 bestonden, de vergroeningsvereisten al afdekten en dat er vervolgens nog 30 % overbleef. In de hele EU gaven landbouwers voor wie de EAG-verplichting van 5 % gold, tweemaal zoveel EAG's op als vereist⁴⁷.

38. Daarnaast zijn, zoals genoemd in de **paragrafen 4 en 26**, veel landbouwbedrijven vrijgesteld van de vergroeningsvereisten, maar ontvangen ze toch de vergroeningsbetaling. Volgens de gegevens die de lidstaten aan de Commissie rapporteerden, was in 2015 op 76 %

⁴⁶ De term "buitenkanseffect" beschrijft situaties waarin overheidsmiddelen (hier: de vergroeningsbetaling) worden betaald aan een begunstigde (hier: een landbouwer) voor collectieve goederen (hier: milieuvriendelijke landbouwpraktijken) die ook zonder overheidssteun zouden zijn geleverd, omdat ze tot de normale activiteiten van de begunstigde behoren of wettelijk voorgeschreven zijn (hier: cross-compliance).

⁴⁷ Meer dan 9 % zowel in 2015 als in 2016, zie ook **bijlage III**.

van de landbouwbedrijven in de EU, die samen 27 % van alle landbouwgrond in de EU bestreken, geen enkele vergroeningsverplichting van toepassing (zie **figuur 4**). In deze cijfers zijn landbouwers meegeteld die hun land niet opgeven in het kader van rechtstreekse GLB-betalingen⁴⁸. Van de ontvangers van vergroeningsbetalingen was in totaal 65 %, die ongeveer 16 % van de landbouwgrond in de EU bebouwde, volledig vrijgesteld van elke vergroeningsverplichting.

39. Sommige vrijstellingen betreffen de volledige reeks vergroeningsverplichtingen, terwijl andere van toepassing zijn op afzonderlijke vergroeningspraktijken. Een belangrijkere categorie wordt, zoals in **tabel 1** is weergegeven, gevormd door vrijstellingen die gericht zijn op landbouwbedrijven die “per definitie groen” zijn, d.w.z. geacht worden collectieve milieugoederen te leveren die gelijkstaan aan vergroening. De Commissie voert voor de overige vrijstellingen de noodzaak van vereenvoudiging en kosten-batenoverwegingen als argumenten aan. De landbouwers in kwestie ontvangen overheidsmiddelen voor vergroening zonder dat ze enige collectieve goederen in samenhang daarmee hoeven te leveren.

⁴⁸ Van de 10,6 miljoen landbouwbedrijven in de EU die in de Landbouwstructurenquête 2013 van Eurostat geregistreerd waren, ontvangen er ongeveer 3,4 miljoen (32 %) geen rechtstreekse GLB-steun. Deze landbouwbedrijven bestrijken ongeveer 19,3 miljoen hectare, d.w.z. 11 % van het totale landbouwareaal in de EU.

Tabel 1 – Verschillende redenen voor vergroeningsvrijstellingen

Desbetreffende vergroeningspraktijk	RECHTVAARDIGING VOOR DE VRIJSTELLING	
	“per definitie groen”	vereenvoudiging/kosten- baten/anders
alle	☐ biologische landbouwbedrijven	☐ landbouwbedrijven die onder de regeling voor kleine landbouwbedrijven vallen ☐ landbouwbedrijven met enkel blijvende gewassen
gewasdiversificatie	☐ landbouwbedrijven met een hoog aandeel grasland	☐ landbouwbedrijven met minder dan 10 ha bouwland
EAG	☐ landbouwbedrijven met een hoog aandeel grasland ☐ landbouwbedrijven met natuurlijke beperkingen in landen met een hoog aandeel bos	☐ landbouwbedrijven met minder dan 15 ha bouwland

Bron: ERK, op basis van documenten van de Europese Commissie.

Gewasdiversificatie is minder gunstig voor de bodem dan vruchtwisseling

40. De vergroeningspraktijk voor gewasdiversificatie verving een optionele GLMC betreffende vruchtwisseling die tot 2014 van kracht was. Er bestaan belangrijke verschillen tussen beide praktijken. Bij vruchtwisseling verbouwen landbouwers elk jaar op elk perceel een ander gewas dan het voorgaande jaar. Dit gaat de uitputting van nutriënten in de bodem en de verspreiding van pathogenen tegen. Ondanks het vereiste dat er ieder jaar minstens twee gewassen op een landbouwbedrijf moeten worden verbouwd, garandeert

gewasdiversificatie in de loop van de tijd geen vergelijkbare omschakeling op andere gewassen op het land.

41. In de effectbeoordeling van 2011 erkende de Commissie dat “gewasdiversificatie wellicht niet alle milieuvoordelen van vruchtwisseling oplevert”, maar constateerde ze dat gewasdiversificatie beter aansluit op het jaarlijkse karakter van rechtstreekse betalingen. Ook was er bezorgdheid over het feit dat het moeilijker zou zijn om te controleren of is voldaan aan de vruchtwisselingsvereisten, met name in verband met percelen die van vorm en/of eigenaar veranderen.

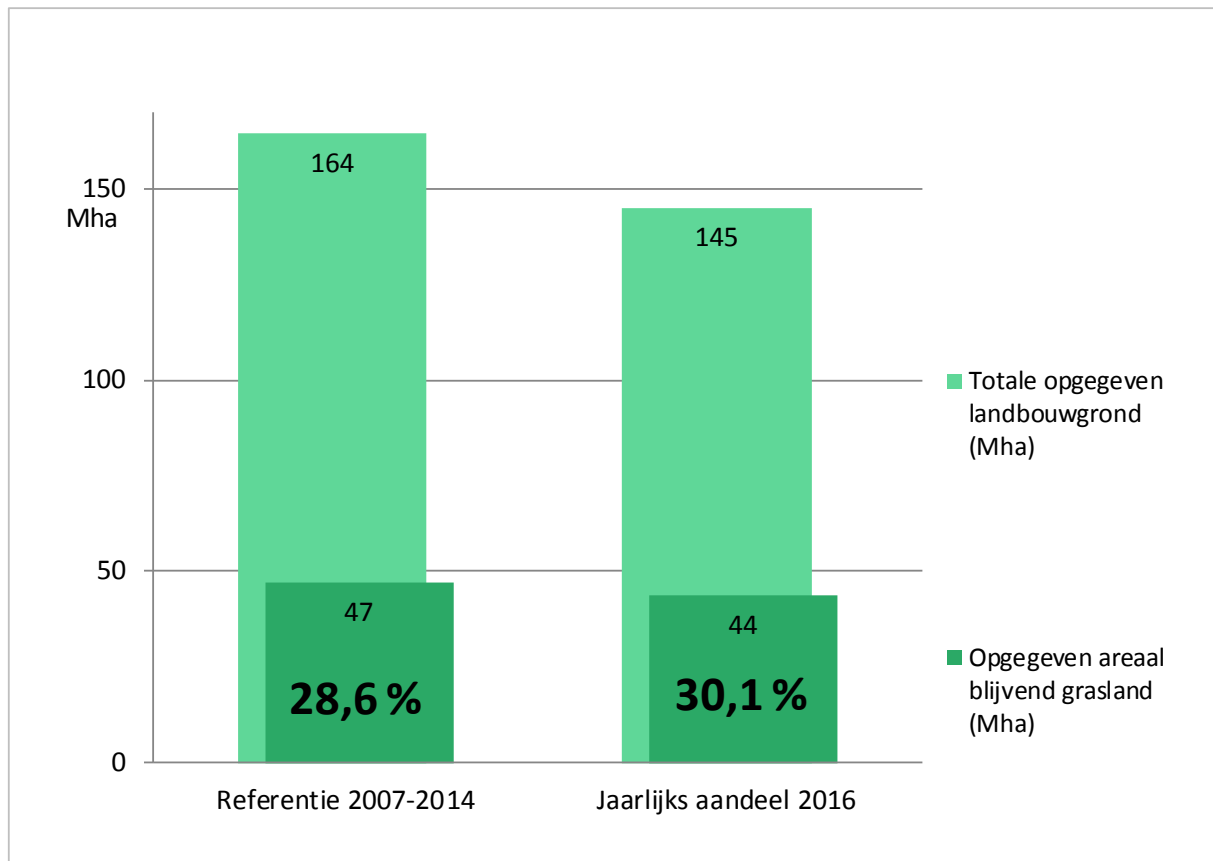
42. De Commissie erkende ook dat een vereiste voor leguminosen in het kader van gewasdiversificatie de milieu- en klimaatvoordelen van de maatregel zou kunnen vergroten. Dit idee werd echter niet opgenomen in het voorstel van de Commissie vanwege bezorgdheid over de verenigbaarheid van een dergelijk vereiste met WTO-regels⁴⁹. Uiteindelijk werden leguminosen geïntegreerd in vergroening als een van de EAG-soorten (stikstofbindende gewassen).

Het effect van de bescherming van grasland op netto-emissies afkomstig uit landbouwgrond zou door een gerichtere inzet kunnen worden verbeterd

43. Uit **figuur 7** blijkt dat het aandeel blijvend grasland in de EU, dat momenteel ongeveer 30 % bedraagt, de afgelopen tien jaar niet veel is veranderd. Achter de stijging – met 1,5 procentpunt – tussen het referentieaandeel dat in 2007-2014 van toepassing was (en voornamelijk gebaseerd was op gegevens van 2005) en het jaarlijkse aandeel voor 2016 gaat echter een verlies schuil van meer dan 3 miljoen hectare opgegeven blijvend grasland, wat een daling van 7,2 % inhoudt.

⁴⁹ De Wereldhandelsorganisatie, waarvan de EU lid is, houdt zich bezig met handelsregels tussen landen. Deze regels verbieden of beperken overheidssubsidies die het handelsverkeer verstoren. In de landbouw zijn subsidies die als niet-handelsversturend worden aangemerkt, vaak “losgekoppeld” van de productie, d.w.z. niet gekoppeld aan een specifiek gewas.

Figuur 7 – Ondanks een stijging in het aandeel blijvend grasland de afgelopen tien jaar is het feitelijke areaal permanent grasland kleiner geworden



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Europese Commissie.

44. Het aandeel blijvend grasland is vooral gestegen doordat de daling van het opgegeven areaal blijvend grasland – de teller van de verhouding – langzamer verliep dan de daling van de noemer van de verhouding, namelijk de totale opgegeven landbouwgrond. Deze laatste daalde met 11,7 % (een verlies van meer dan 19 miljoen hectare). Daarnaast is de huidige definitie van blijvend grasland breder dan in het verleden, omdat weidegrond waarop grassoorten en andere kruidachtige voedergewassen niet overheersen, er ook onder valt. Deze cijfers voor de hele EU nivelleren de aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten (zie **bijlage I**).

45. De aanwijzing van blijvend grasland als ESPG biedt nieuwe bescherming op perceelniveau van blijvend grasland tegen omzetting. De reikwijdte van deze nieuwe vorm van bescherming is echter beperkt: ESPG bestrijkt ongeveer 16 % van al het blijvend grasland in de EU (waarbij sprake is van aanzienlijke variatie tussen lidstaten).

46. Daarnaast ligt, zoals blijkt uit **bijlage II**, ongeveer 96 % van ESPG in Natura 2000-gebieden, die slechts 18 % van al het blijvend grasland in de EU bestrijken. Gezien het feit dat Natura 2000-gebieden werden afgebakend op basis van biodiversiteitsgerelateerde criteria, is de concentratie van ESPG in deze gebieden positief voor de biodiversiteit. Vanuit het oogpunt van het behoud van de koolstofvoorraad, dat de belangrijkste vastgestelde doelstelling is van de vergroeningspraktijk “instandhouding van blijvend grasland”, moet de bescherming van blijvend grasland tegen omzetting of ploegen gericht zijn op percelen met reeds een grote koolstofvoorraad in de bodem, waarvan een groot aantal waarschijnlijk buiten Natura 2000-gebieden ligt. Tot dusver hebben slechts zes lidstaten besloten om ESPG aan te wijzen buiten Natura 2000-gebieden⁵⁰.

Het overwicht van productieve economische aandachtsgebieden in combinatie met onvoldoende beheerseisen vermindert de potentiële voordelen van vergroening voor de biodiversiteit

47. Zoals genoemd in **paragraaf 9**, is een van de besluiten die de lidstaten moeten nemen met betrekking tot de uitvoering van vergroening de keuze van EAG-soorten. Ze kunnen kiezen uit een lijst van 19 verschillende soorten, waaronder 5 die verenigbaar zijn met landbouwproductie (zie **figuur 8**). Alle 28 lidstaten hebben productieve EAG's in hun keuze opgenomen.

⁵⁰ België (Vlaanderen), Tsjechische Republiek, Italië, Letland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk (Wales).

Figuur 8 – Niet-productieve en productieve EAG's



Bron: ERK, op basis van de wetgeving en het werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2017) 121 final.

48. Uit de door de lidstaten gerapporteerde vergroeningsoutputindicatoren (die zijn samengevat in **bijlage III**) blijkt dat “productieve” EAG's (voornamelijk stikstofbindende gewassen en vanggewassen) op landbouwbedrijven in de meerderheid zijn. In 2015 was het aandeel ervan in alle EAG's die door landbouwers waren opgegeven, 54 % en in het volgende jaar 58 %. Stikstofbindende gewassen zijn de meest gangbare productieve EAG-soort, gevolgd door vanggewassen.

49. Uit twee studies van 2016⁵¹ blijkt dat de twee belangrijkste productieve EAG's – vanggewassen en stikstofbindende gewassen – geen significante voordelen voor de biodiversiteit opleveren, maar dat ze kunnen bijdragen tot de verbetering van water en de

⁵¹ “Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity”, door Evelyn Underwood en Graham Tucker, Institute for European Environmental Policy, november 2016. en

“Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers”, Guy Pe'er et al., Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, december 2016.

bodem, onder meer door een toename van het gehalte aan organische koolstof in de bodem van bouwland⁵².

50. De aanvullende vereisten betreffende specifieke beheerspraktijken, zoals beperkingen op het gebruik van meststoffen en pesticiden, of minimumperioden waarin een veld met planten bedekt moet zijn, spelen een belangrijke rol bij de vaststelling van de impact van de verschillende EAG's op de biodiversiteit. Van de vijf lidstaten die we hebben onderzocht, had alleen Nederland voorschriften ingevoerd met betrekking tot beheerspraktijken (ter beperking van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor vanggewassen) die verder gingen dan de minimumvereisten in het kader van de EU-regelgeving. Ook in het recente verslag van de Commissie over EAG's⁵³ wordt geconcludeerd dat weinig lidstaten opties hebben gekozen die erop gericht zijn de EAG-verplichting vanuit milieuoogpunt doeltreffender te maken. De Commissie pakte dit probleem aan in haar recente wijziging⁵⁴ van de secundaire wetgeving, waarbij een verbod op het gebruik van pesticiden bij productieve EAG's werd ingevoerd. Bij die wijziging werd ook een aantal vereenvoudigingsmaatregelen ingevoerd (zie **paragraaf 66**).

⁵² Arwyn Jones et al. (JRC), "CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production", eindverslag, 2013.

⁵³ COM(2017) 152 final van 29.3.2017.

⁵⁴ Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/1155 van de Commissie van 15 februari 2017 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 639/2014 wat betreft de controlemaatregelen voor de hennepcultuur, bepaalde voorschriften inzake de vergoedingsbetaling, de betaling voor jonge landbouwers die zeggenschap hebben over een rechtspersoon, de berekening van het bedrag per eenheid in het kader van de vrijwillige gekoppelde steun, de delen van betalingsrechten en bepaalde kennisgevingsvereisten voor de regeling inzake een enkele areaalbetaling en de vrijwillige gekoppelde steun, en tot wijziging van bijlage X bij Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 167 van 30.6.2017, blz. 1).

Lidstaten maken gebruik van de flexibiliteit in vergroeningsvoorschriften om de belasting voor landbouwers en zichzelf te beperken in plaats van het verwachte milieu- en klimaatvoordeel zo groot mogelijk te maken

51. De lidstaten hebben een grote mate van beoordelingsvrijheid bij de uitvoering van vergroening, met name wat betreft de keuze van EAG-soorten en de aanwijzing van ESPG⁵⁵.

52. Voor de vijf lidstaten die we hebben onderzocht, was de belangrijkste reden voor de besluiten die ze hadden genomen, het beperken van de belasting voor landbouwers en de autoriteiten. In het algemeen gaven de lidstaten prioriteit aan EAG-soorten die al deel uitmaakten van hun normale landbouwpraktijken. Technische problemen bij het controleren van bepaalde EAG's en het opzetten van IT-systemen voor bepaalde EAG's speelden ook een rol (zie paragraaf 67 en tekstvak 5). Het maximaliseren van de milieu- en klimaatvoordelen van vergroening was van secundair belang.

53. Van de vijf lidstaten lieten er slechts twee (Nederland en Polen) studies verrichten of deskundigen advies uitbrengen teneinde de impact van verschillende vergroeningsuitvoeringsopties op het milieu en klimaat te analyseren. In beide lidstaten besloten de autoriteiten bepaalde belangrijke aanbevelingen niet op te volgen en gaven ze de voorkeur aan opties die landbouwers minder inspanningen zouden kosten (zie tabel 2).

⁵⁵ Bij het nemen van besluiten over de aanwijzing van ESPG hebben de lidstaten de volledige beoordelingsvrijheid met betrekking tot blijvend grasland buiten Natura 2000-gebieden. In het geval van blijvend grasland binnen Natura 2000-gebieden moeten ze rekening houden met de EU-doelstellingen betreffende de bescherming van soorten en habitats.

Tabel 2 – Selectief gebruik door de lidstaten van wetenschappelijke aanbevelingen over de uitvoering van vergroening

EAG-soort	Aanbevolen door deskundigen met het oog op biodiversiteitsvoordelen?	Geselecteerd door autoriteiten van de lidstaten (LS)	Advies van deskundigen opgevolgd door autoriteiten van LS?
Nederland			
Akkerranden	✓	✓	✓
Braakland	✗	✗	✓
Hakhout met korte omlooptijd	✗	✓	✗
Stikstofbindende gewassen	✗	✓	✗
Vanggewassen	✗	✓	✗
Polen			
Bufferstroken	✓	✓	✓
Sloten	✗	✓	✗
Hakhout met korte omlooptijd	✗	✓	✗

Bron: Controleresultaten van de ERK.

54. De Commissie houdt toezicht op de wijze waarop lidstaten vergroening uitvoeren. Deze werkzaamheden worden beschreven in **paragraaf 69**. Zoals echter wordt geïllustreerd in **tekstvak 3** heeft de Commissie zeer beperkte bevoegdheden om lidstaten aan te sporen zich bij de uitvoering van vergroening meer te richten op het milieu.

Tekstvak 3 – Voordelen van stikstofbindende gewassen voor biodiversiteit niet overtuigend aangetoond

De door de lidstaten geselecteerde EAG-soorten hoeven niet door de Commissie te worden goedgekeurd. Lidstaten die stikstofbindende gewassen selecteren zijn verplicht om alle soorten te vermelden die ze willen toestaan en om uit te leggen op welke wijze deze gewassen de biodiversiteit bevorderen. Tot op zekere hoogte wordt met dit vereiste de bezorgdheid weggenomen dat de bijdrage van stikstofbindende gewassen aan biodiversiteit te verwaarlozen kan zijn (zie **paragraaf 49**).

Alle vijf de lidstaten die we hebben onderzocht, staan landbouwers toe om met stikstofbindende gewassen te voldoen aan de EAG-verplichting. Van deze lidstaten verstrekten alleen Frankrijk de Commissie een specifieke onderbouwing voor elk van de geselecteerde soorten. De overige lidstaten beperkten hun analyse tot algemene argumenten ten gunste van stikstofbindende gewassen in het algemeen.

Wij constateerden dat de Commissie in dergelijke situaties kan vragen – en dat vaak ook doet – om een aanvullende, specifiekere onderbouwing, vooral voor planten waarvan de bijdrage aan biodiversiteit bijzonder twijfelachtig is (zoals soja). De Commissie kan lidstaten echter niet verbieden om soorten te selecteren waarvan de waarde voor de biodiversiteit niet is aangetoond.

Vergroening heeft beperkte impact gehad op milieumaatregelen in het kader van pijler II

55. Een van de positieve effecten die konden worden verwacht van de invoering van vergroening was dat de uitgaven voor plattelandsontwikkeling gericht zouden worden op ambitieuzere milieu- en klimaatgerelateerde acties. We hebben geen aanwijzingen van een dergelijke positieve verschuiving aangetroffen.

56. In de vijf lidstaten die we hebben onderzocht, hebben we de huidige soorten activiteiten (d.w.z. verschillende pakketten met verbintenissen die de landbouwers kunnen aangaan) in het kader van de agromilieu- en -klimaatmaatregel vergeleken met de bijbehorende soorten activiteiten uit de voorgaande programmeringsperiode (2007-2013). Op basis daarvan zijn we nagegaan of de lidstaten de basismilieuvereisten voor de agromilieu- en -klimaatmaatregel hadden aangescherpt en of een dergelijke verandering kon worden toegeschreven aan de invoering van vergroening.

57. In het algemeen bleek uit onze analyse een sterke continuïteit van de activiteiten in het kader van de agromilieu- en -klimaatmaatregel. De verbintenissen die momenteel aan landbouwers worden voorgesteld komen vaak overeen met die welke van toepassing waren in de periode 2007-2013. Wij constateerden dat de basismilieuvereisten van bijna alle onderzochte activiteitensoorten gedurende de periode 2014-2020 niet waren aangescherpt (tenminste, niet voor aspecten in verband met vergroening). Evenmin was daartoe in de meeste gevallen enige noodzaak omdat de basismilieuvereisten in de voorgaande periode al strenger waren dan de vergroeningsvereisten. In andere gevallen hadden de verbintenissen in kwestie niets gemeen met de vergroeningspraktijken.

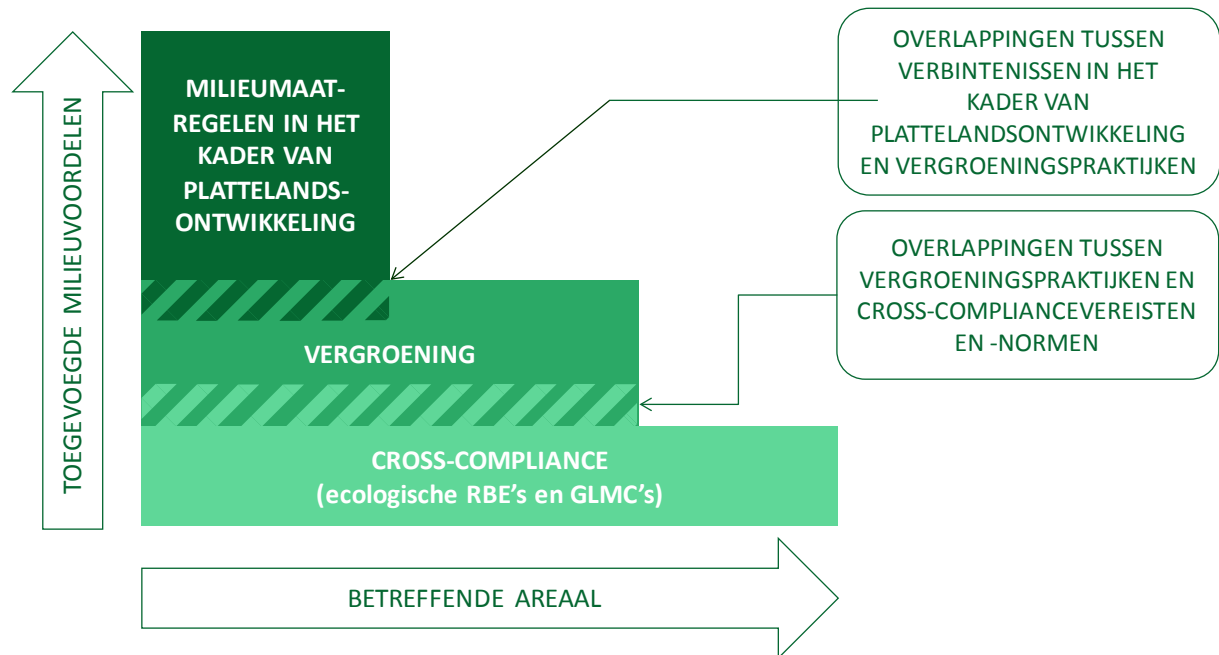
Vergroening maakt het GLB nog complexer

Vergroening overlapt andere GLB-milieu-instrumenten, maar de Commissie en de lidstaten beperken het hieruit voortvloeiende risico op het buitenkanseffect en dubbele financiering

58. Het piramidemodel van de drie groene instrumenten van het GLB, dat in **paragraaf 7** is besproken en in **figuur 1** wordt geïllustreerd, is een geïdealiseerde weergave van het beginsel dat vergroening verder moet gaan dan cross-compliance en de basis⁵⁶ moet vormen voor maatregelen op het gebied van plattelandontwikkeling. In werkelijkheid is dat niet altijd het geval en zijn er aanzienlijke overlappingsen tussen vergroening en de twee andere lagen van de piramide, zoals geïllustreerd in **figuur 9**.

⁵⁶ De term “basis” verwijst in deze situatie naar het niveau van de publieke dienstverlening (hier: een milieuvriendelijke landbouwpraktijk) dat van een begunstigde (hier: een landbouwer die onder een milieumaatregel in het kader van plattelandontwikkeling valt) zonder enige beloning wordt vereist. Een vergoeding kan slechts worden betaald voor diensten (verbintenissen) die verder gaan dan de basisdienstverlening.

Figuur 9 – Overlappen tussen vergroening en de andere GLB-milieu-instrumenten

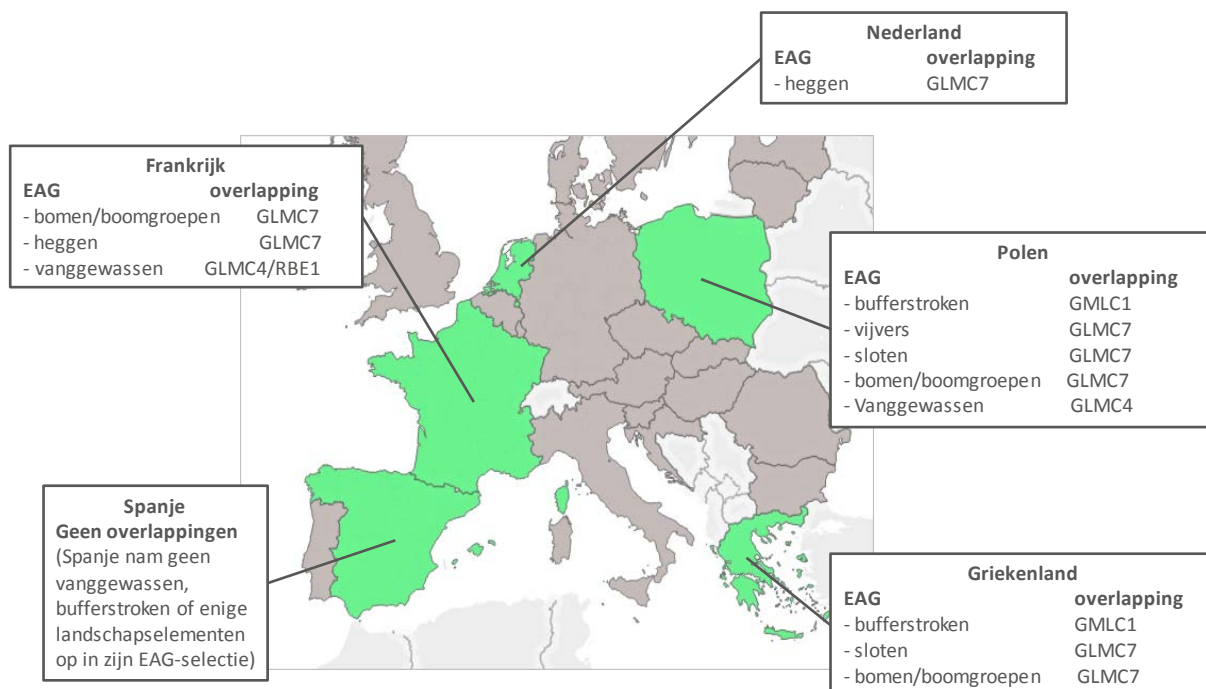


Bron: ERK, op basis van werkdocument van de diensten van de Europese Commissie SWD(2016) 218 final.

Overlappen tussen vergroening en cross-compliance komen vaak voor, maar het risico op het buitenkanseffect wordt beperkt door verschillen in de gedetailleerde vereisten

59. Overlappen tussen vergroening en cross-compliance betreffen bepaalde elementen of praktijken die beschermd of vereist zijn in het kader van GLMC's of RBE's en tegelijk kunnen worden opgegeven om te voldoen aan het EAG-vereiste. De belangrijkste EAG-soorten in dit verband zijn vanggewassen, bufferstroken en verschillende soorten landschapselementen. Zoals weergegeven in **figuur 10** troffen we dergelijke overlappen aan bij vier van de vijf geselecteerde lidstaten.

Figuur 10 – Overlappen tussen vergroening en cross-compliance werden vastgesteld bij vier van de vijf onderzochte lidstaten



Bron: ERK, op basis van controlebevindingen voor Griekenland, Spanje, Frankrijk, Nederland en Polen.

60. Dit soort overlappen werken het buitenkanseffect in de hand, dat in de meeste gevallen wordt beperkt door verschillen tussen vergroenings- en cross-compliancevereisten (bijv. voor vanggewassen is in het kader van vergroening een combinatie van minstens twee plantensoorten vereist, terwijl in het kader van GLMC 4 of RBE 1 één plantensoort doorgaans volstaat).

61. In het algemeen zorgden de onderzochte lidstaten niet voor aanvullende restricties, procedures of controles ter voorkoming of beperking van het buitenkanseffect bij de vergroeningsbetaling als gevolg van overlappen met cross-compliancevereisten. Wij troffen één uitzondering aan: in Nederland kunnen vanggewassen die vereist zijn in het kader van RBE 1 niet als EAG worden opgegeven.

Overlappen tussen vergroening en plattelandsontwikkeling (GLB-pijler II) worden in het algemeen goed beheerd door de lidstaten

62. Overlappen tussen vergroening en milieumaatregelen in het kader van plattelandsontwikkeling, zoals de agromilieu- en -klimaatmaatregel⁵⁷, kunnen ontstaan wanneer landbouwers verbintenissen aangaan in het kader van pijler II die vergelijkbaar zijn met de normale vergroeningsvereisten. Dergelijke overlappen zijn mogelijk omdat de EU-wetgeving niet voorschrijft dat vergroeningsverplichtingen in de desbetreffende basisvereisten voor plattelandsontwikkeling worden opgenomen⁵⁸. De EU-regels⁵⁹ verplichten de lidstaten echter wel om dubbele financiering van vergroeningspraktijken te voorkomen, zo nodig door de aan landbouwers in het kader van plattelandsontwikkeling betaalde bedragen te verminderen. De Commissie publiceerde gedetailleerde richtsnoeren voor de lidstaten over de wijze waarop dergelijke dubbele financiering kan worden voorkomen (zie ook **paragraaf 68**).

63. In de 15 lidstaten die werden bestreken door onze controle (5 door controlebezoeken of videoconferenties en 10 door gericht onderzoek aan de hand van documenten – zie **paragraaf 12**) onderzochten we verschillende soorten activiteiten (d.w.z. verschillende pakketten met verbintenissen) in het kader van de agromilieu- en -klimaatmaatregel. We constateerden dat ongeveer een derde van de soorten activiteiten in onze steekproef verbintenissen omvatte die vergroeningsvereisten overlappen. We constateerden ook dat de lidstaten zich in het algemeen bewust waren van deze overlappen en specifieke procedures opzetten, in sommige gevallen behoorlijke complex, om de mogelijkheid van dubbele financiering uit te sluiten.

⁵⁷ De agromilieu- en -klimaatmaatregel is niet de enige maatregel op het gebied van plattelandsontwikkeling die vergroeningsvereisten kan overlappen. Dit risico bestaat ook bij drie andere maatregelen, die in financieel opzicht minder belangrijk zijn: biologische landbouw, bebossing, en de Natura 2000-richtlijn en de kaderrichtlijn water.

⁵⁸ Artikel 28, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1305/2013 bepaalt dat de basisvereisten voor de agromilieu- en -klimaatmaatregel de vereisten met betrekking tot cross-compliance, landbouwactiviteiten en het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen moeten afdekken.

⁵⁹ Artikel 28, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1305/2013.

64. **Tekstvak 4** bevat een aantal voorbeelden van typische overlappings tussen verbintenissen in het kader van de agromilieu- en -klimaatmaatregel enerzijds en vergroeningspraktijken anderzijds en verschillende door de lidstaten gehanteerde methoden om dubbele financiering te voorkomen.

Tekstvak 4 – Verschillende overlappings tussen verbintenissen in het kader van de agromilieu- en -klimaatmaatregel enerzijds en vergroeningspraktijken anderzijds en verschillende door de lidstaten gehanteerde methoden om dubbele financiering te voorkomen

In Spanje (Castilië en León) gaan landbouwers die kiezen voor een van de activiteitensoorten in het kader van de agromilieu- en -klimaatmaatregel een verbintenis aan om 15 % van het areaal dat onder het contract valt met alfalfa te beplanten. Arealen waarop alfalfa, een stikstofbindend gewas, wordt verbouwd, kunnen in Spanje ook als EAG worden opgegeven. Dubbele financiering wordt vermeden door middel van een beperking die als automatische kruiscontrole in het IT-systeem is ingevoerd, waardoor hetzelfde areaal niet kan worden meegeteld voor zowel de verbintenis in het kader van pijler II als voor de EAG-verplichting.

In Frankrijk (Aquitanië) omvatten bepaalde activiteitensoorten in het kader van de agromilieu- en -klimaatmaatregel een verbintenis met betrekking tot gewasdiversificatie. Dubbele financiering met betrekking tot de bijbehorende vergroeningsverplichting wordt voorkomen door het feit dat de betaling in het kader van plattelandsontwikkeling alleen de bijkomende kosten dekt voor het invoeren van een vierde gewas in het mengsel van gewassen. Dit betekent dat in dit specifieke geval het vergroeningsvereiste van drie gewassen in feite is geïntegreerd in de basisvereisten voor pijler II.

De complexiteit van vergroeningsregels brengt problemen voor de uitvoering met zich mee, die de Commissie gedeeltelijk heeft opgelost

65. Landbouwers hebben kritiek op vergroening vanwege de complexiteit van de regels ervan. In haar antwoorden op de openbare raadpleging over de ervaringen tijdens het eerste jaar van de uitvoering van vergroening, noemde COPA-COGECA, een organisatie die landbouwers op EU-niveau vertegenwoordigt, de uitvoeringsregels voor alle vergroeningspraktijken moeilijk – niet alleen om eraan te voldoen, maar ook om ze te begrijpen.

66. In haar “Review of Greening after one year”⁶⁰ stelde de Commissie voor om bepaalde vergroeningsvereisten zo veel mogelijk te vereenvoudigen en te harmoniseren zonder de milieuvoordelen te verkleinen. In het document werden potentiële verbeteringen opgenoemd, zoals het samenvoegen van bepaalde vergelijkbare EAG-soorten (bijv. bufferstroken en akkerranden), het verruimen van bepaalde beperkingen ten aanzien van beheerspraktijken en termijnen, en het vergroten van de toleranties met betrekking tot de omvang en locatie van landschapselementen. De Commissie nam deze vereenvoudigingsmaatregelen op in haar recente wijziging⁶¹ van de secundaire wetgeving. Bij dezelfde wijziging werd ook een verbod op het gebruik van pesticiden op productieve EAG’s ingevoerd (zie **paragraaf 50**).

67. De uitvoering van vergroening was geen eenvoudige taak voor de lidstaten. Ten eerste vergde deze aanzienlijke financiële en organisatorische inspanningen. Bestaande IT-systemen moesten worden aangepast, met name het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS)⁶² in lidstaten die kozen voor EAG-soorten van blijvende aard (d.w.z. alle landschapselementen behalve akkerranden, daarnaast terrassen, boslandbouwhectaren, gebieden met hakhout met korte omlooptijd en beboste gebieden). In **tekstvak 5** wordt geïllustreerd hoe de belasting die de invoering van de EAG-laag met zich meebrengt, de EAG-keuzen van de lidstaten kan beïnvloeden.

Tekstvak 5 – De zware belasting die de invoering van de EAG-laag met zich meebrengt

De Spaanse autoriteiten waren aanvankelijk van plan om landschapselementen aan hun geselecteerde EAG-soorten toe te voegen, gezien de aanzienlijke milieuvoordelen die deze bieden. Ze besloten echter uiteindelijk om dit niet te doen vanwege de verwachte problemen en vertragingen die de registratie van alle landschapselementen in het LPIS met zich mee zou brengen.

⁶⁰ SWD(2016) 218 final van 22.6.2016.

⁶¹ Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/1155 van de Commissie.

⁶² Zie ook ons Speciaal verslag nr. 25/2016 “Het landbouwpercelenidentificatiesysteem: een nuttig instrument om de subsidiabiliteit van landbouwgrond te bepalen, maar het beheer ervan zou verder kunnen worden verbeterd” (<http://eca.europa.eu>).

68. Daarnaast vonden de lidstaten sommige vergroeningsregels verwarrend. Ze stelden de Commissie vragen over verschillende aspecten van de uitvoering van de vergroeningsbetaling. De Commissie plaatste deze vragen, samen met haar antwoorden op een speciaal online platform dat voor alle lidstaten toegankelijk was. In **tekstvak 6** wordt een voorbeeld gegeven van de vragen die werden gesteld. Hetzelfde platform werd gebruikt om andere soorten richtsnoeren over vergroening te verspreiden: conclusies van bijeenkomsten van deskundigengroepen en richtsnoeren waarin de belangrijkste aspecten van de uitvoering werden samengevat. De vijf lidstaten die door onze controle werden bestreken waren in het algemeen tevreden over de kwaliteit en de tijdigheid van de richtsnoeren die ze van de Commissie ontvingen.

Tekstvak 6 – Voorbeelden van de complexiteit van vergroeningsregels

Bepaalde lidstaten vroegen hoe de naleving van de vereisten op het gebied van gewasdiversificatie moest worden beoordeeld in gevallen waarin slechts een deel van het landbouwbedrijf biologisch was. De Commissie verduidelijkte dat vergroening in het algemeen slechts op het niet-biologische gedeelte van het landbouwbedrijf van invloed is. Dit betekent dat het biologisch bebouwde bouwland niet meetelt voor de minimale areaalomvang voor gewasdiversificatie. Indien het bouwland dat niet biologisch wordt bebouwd groter is dan 10 hectare, moeten de verplichte gewassen op dat bouwland worden geteeld – eventuele biologische gewassen worden voor gewasdiversificatie buiten beschouwing gelaten. Landbouwers van wie de landbouwbedrijven slechts ten dele biologisch zijn, kunnen er ook voor kiezen de vergroeningspraktijken op het gehele landbouwbedrijf toe te passen.

69. De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van vergroening door de lidstaten. Een belangrijk onderdeel van deze verantwoordelijkheid is regelmatig de verschillende kennisgevingen controleren die de lidstaten moeten verstrekken met betrekking tot hun vergroeningsuitvoeringskeuzen en vergroeningsoutput op het niveau van het landbouwbedrijf. We stelden vast dat de Commissie deze taken goed uitvoerde. Met name stelt de Commissie systematisch verschillende soorten problemen vast met betrekking tot de laattijdige verstrekking van informatie⁶³ of de onjuiste toepassing van EU-regels en

⁶³ Ongeveer 25 % van vergroeningsgerelateerde kennisgevingen wordt te laat verstrekt.

spreekt ze de desbetreffende lidstaten hierop aan. Zoals uiteengezet in **paragraaf 54** en **tekstvak 3** kan de Commissie de lidstaten echter niet verplichten om te kiezen voor vergroeningsuitvoeropties die milieu- en klimaatvriendelijker zijn.

Vergroeningspraktijken lijken op GLMC's, maar er zijn grotere mogelijke sancties voor niet-naleving aan verbonden

70. Voordat vergroening werd ingevoerd, was cross-compliance de enige verbinding tussen rechtstreekse GLB-betalingen en de milieu- en klimaatdoelstellingen van de EU. Evenals vergroening is cross-compliance verplicht voor landbouwers die rechtstreekse GLB-betalingen ontvangen. Het verschil is dat er geen beloning bestaat voor de naleving van cross-complianceverplichtingen. Inbreuken op cross-compliance kunnen resulteren in sancties waarbij alle rechtstreekse betalingen aan de begunstigde worden gekort (meestal met 1 % tot 5 %). In het kader van vergroening ontvangt de landbouwer een specifieke betaling voor de inachtneming van verplichte praktijken. De kortingen voor niet-naleving komen in grote lijnen overeen met de niet-regelconforme oppervlakte als aandeel van de totale bedrijfsoppervlakte waarop de vergroeningsverplichtingen van toepassing zijn, en kunnen tot 100 % van de betaling bedragen⁶⁴. Vanaf aanvraagjaar 2017 zullen er boven op deze kortingen administratieve sancties worden toegepast in gevallen waarin de oorspronkelijke korting hoger is dan 3 %. Deze sancties zullen voor aanvraagjaar 2017 maximaal 20 % van de vergroeningsbetaling van de landbouwer bedragen en vanaf aanvraagjaar 2018 maximaal 25 %.

71. In de praktijk werkt vergroening min of meer op dezelfde wijze als cross-compliance⁶⁵. De vergroeningsbetaling wordt voorgesteld als vorm van beloning voor milieu- en klimaatgerelateerde door landbouwers geleverde collectieve goederen. De regeling kan

⁶⁴ Gedetailleerde voorschriften zijn te vinden in Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden (PB L 181 van 20.6.2014, blz. 48).

⁶⁵ Zie ook ons Speciaal verslag nr. 26/2016 "Het blijft een uitdaging om cross-compliance doeltreffender en eenvoudiger te maken" (<http://eca.europa.eu>).

echter ook worden gezien als een mechanisme waarmee niet-naleving van een reeks milieu- en klimaatgerelateerde basisvoorwaarden (vergelijkbaar met GLMC's) die verbonden zijn aan een inkomenssteunregeling, wordt bestraft. Het enige substantiële verschil met cross-compliance is dat voor vergroening de sancties voor ernstige inbreuken normaliter hoger zijn.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

72. Onze belangrijkste controlevraag in dit verslag was of met vergroening een verbetering van de milieu- en klimaatprestaties van het GLB kon worden gerealiseerd overeenkomstig de doelstelling die in de EU-wetgeving was vastgelegd.

73. In het algemeen concludeerden we dat vergroening zoals die momenteel wordt uitgevoerd, waarschijnlijk niet zal leiden tot een substantiële verbetering van de milieu- en klimaatprestaties van het GLB.

74. Om de belangrijkste controlevraag te beantwoorden onderzochten we:

- a) de interventielogica, het bestaan van duidelijke en voldoende ambitieuze streefdoelen voor vergroening en de rechtvaardiging voor de begrotingstoewijzing van het beleid (zie de **paragrafen 13-25**);
- b) de voordelen die vergroening naar verwachting zal opleveren voor milieu en klimaat (zie de **paragrafen 26-57**);
- c) de complexiteit die vergroening toevoegt aan het GLB (zie de **paragrafen 58-71**).

75. Vergroening dient twee verschillende doelstellingen. Enerzijds is vergroening bedoeld om de milieu- en klimaatprestaties van het GLB te verbeteren. Anderzijds blijft zij, als rechtstreekse GLB-betaling, een instrument om het inkomen van landbouwers te ondersteunen. Slechts de eerste van deze doelstellingen wordt expliciet genoemd in de wetgeving (zie de **paragrafen 13 en 14**).

76. Op het gebied van vergroening ontbreekt een volledig ontwikkelde interventielogica. De Commissie heeft geen specifieke streefdoelen vastgesteld of anderszins gespecificeerd wat er naar verwachting met vergroening voor het milieu en klimaat kan worden bereikt. Iedere

beoordeling van de doeltreffendheid van het beleid wordt daarnaast negatief beïnvloed door de fragmentarische kennis van de Ausgangssituatie, met name op het gebied van biodiversiteit en de kwaliteit van de bodem, met inbegrip van het gehalte aan organische koolstof (zie de **paragrafen 15 en 16**).

77. Het oorspronkelijke vergroeningsvoorstel van de Commissie was ambitieuzer vanuit milieuoogpunt. De hieropvolgende afzwakking van de milieu-inhoud van het beleid leidde niet tot een wijziging van de voorgestelde hoogte van de financiering. Deze was vanaf het begin vastgesteld op 30 % van de rechtstreekse GLB-betalingen. Gemiddeld zijn vergroeningssubsidies aanzienlijk hoger dan de kosten die landbouwers moeten maken (waaronder gederfde inkomsten) om te voldoen aan de vergroeningsvereisten. Dit komt doordat de vergroeningsbegroting werd vastgesteld zonder deze te koppelen aan het ambitieniveau op milieugebied van het beleid. Vergroening blijft in wezen een inkomenssteunregeling (zie de **paragrafen 17-25**).

78. Vergroening zal waarschijnlijk geen substantiële voordelen voor het milieu en klimaat opleveren, met name vanwege het aanzienlijke buitenkanseffect dat een negatieve invloed heeft op het beleid. Het buitenkanseffect wordt in de eerste plaats veroorzaakt door het feit dat vergroeningsvereisten in het algemeen weinig veeleisend zijn en grotendeels overeenkomen met normale landbouwpraktijken. Daarnaast kunnen de meeste landbouwers (65 %) dankzij uitgebreide vrijstellingen de vergroeningsbetaling ontvangen zonder te worden onderworpen aan vergroeningsverplichtingen. Als gevolg daarvan leidt vergroening slechts bij een zeer gering percentage van de landbouwgrond in de EU tot een positieve verandering in landbouwpraktijken. Volgens onze schatting creëerden landbouwers nieuwe EAG's en vergrootten ze de gewasdiversificatie op slechts ongeveer 3,5 % van het bouwland, d.w.z. ongeveer 2 % van de totale EU-landbouwgrond. Daarnaast resulteerden nieuwe vergroeningsvereisten met betrekking tot blijvend grasland volgens een studie van het JRC bij slechts 1,5 % van de EU-landbouwgrond in een verandering van landbouwpraktijken. Over het geheel genomen werd ongeveer 5 % van het land dat in de EU werd bebouwd omgezet als gevolg van vergroening (zie de **paragrafen 26-39**).

79. Ook constateerden we dat bepaalde beperkingen in de opzet de doeltreffendheid van de drie vergroeningspraktijken verminderde. Gewasdiversificatie kon niet alle

milieuvoordelen van vruchtwisseling opleveren. De ESPG-aanwijzing was voornamelijk gebaseerd op biodiversiteitsgerelateerde criteria en niet voldoende gericht op koolstofrijk blijvend grasland buiten Natura 2000-gebieden. Ten slotte beperkte het overwicht van productieve EAG-soorten in combinatie met een gebrek aan zinvolle beheersvereisten de positieve effecten van EAG's op de biodiversiteit (zie de **paragrafen 40-50**).

80. De lidstaten hebben een grote mate van flexibiliteit bij de uitvoering van vergroening, met name wat betreft de keuze van EAG-soorten en de aanwijzing van ESPG. We constateerden dat ze in het algemeen geen gebruik maken van deze flexibiliteit om de milieu- en klimaatvoordelen van het beleid zo groot mogelijk te maken. Ze doen geen moeite om specifieke milieu- en klimaatgerelateerde behoeften doelgericht aan te pakken met vergroeningspraktijken. In plaats daarvan streven ze ernaar vergroening zodanig uit te voeren dat de belasting voor henzelf en hun landbouwers zo klein mogelijk blijft. De Commissie heeft beperkte bevoegdheden om de lidstaten aan te sporen vergroeningsuitvoeringskeuzen te maken die meer milieuvoordelen opleveren (zie de **paragrafen 51-54**).

81. Vergroening heeft beperkte impact gehad op de basisvereisten van milieumaatregelen in het kader van pijler II, met name omdat de in het kader van deze maatregelen aan landbouwers voorgestelde verbintenissen zelfs al voordat de vergroeningsbetaling werd ingevoerd, verder gingen dan de vergroeningsvereisten (zie de **paragrafen 55-57**).

82. Vergroening maakt het GLB aanzienlijk complexer, wat niet gerechtvaardigd is gezien de resultaten die naar verwachting met vergroening kunnen worden bereikt (zie de **paragrafen 78-81**). Deze complexiteit wordt niet in het minst veroorzaakt door de wijze waarop vergroening de andere milieu-instrumenten van het GLB overlapt (cross-compliance en de milieumaatregelen in het kader van pijler II), waardoor het risico ontstaat op het buitenkanseffect en dubbele financiering. Bepaalde besluiten en acties van de Commissie en de lidstaten beperken deze risico's. De recente wijziging van de secundaire wetgeving komt tegemoet aan bepaalde zorgen die de landbouwers en lidstaten hebben ten aanzien van de complexiteit van het beleid. Ook constateerden we dat het toezicht door de Commissie op de wijze waarop de lidstaten vergroening uitvoerden goed was (zie de **paragrafen 58-69**).

83. Vergroening lijkt op GLMC's in de zin dat zij in feite ook een reeks basismilieuvoorwaarden omvat die van toepassing zijn op inkomenssteun. Het onderscheid met GLMC's is de hogere potentiële sancties voor niet-naleving (zie de paragrafen 70 en 71).

Aanbeveling 1

Voor de volgende GLB-hervorming zou de Commissie een complete interventielogica moeten ontwikkelen voor milieu- en klimaatgerelateerde actie van de EU op het gebied van landbouw, met inbegrip van specifieke streefdoelen en op basis van actuele wetenschappelijke kennis van de desbetreffende verschijnselen.

- a) In het kader van de interventielogica zou de Commissie behoeften, input, processen, uitkomsten, resultaten, effecten en de relevante externe factoren moeten bepalen.
- b) De Commissie moet specifieke streefdoelen vaststellen voor de bijdrage van het GLB tot de milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen van de EU.
- c) Om het mogelijk te maken een doeltreffend beleid te formuleren en vervolgens de uitvoering ervan te monitoren en evalueren, moet de Commissie modellen en datareeksen ontwikkelen voor biodiversiteit, bodemtoestand (met inbegrip van het koolstofgehalte) en andere relevante milieu- en klimaatgerelateerde kwesties.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2019.

Aanbeveling 2

Ter voorbereiding van haar voorstel voor de volgende GLB-hervorming moet de Commissie de uitvoering van het huidige GLB evalueren en inventariseren. Bij het opstellen van dit voorstel moet de Commissie zich laten leiden door de volgende beginselen:

- a) Landbouwers moeten alleen toegang krijgen tot GLB-betalingen indien ze voldoen aan een reeks basismilieunormen:
 - Deze normen moeten de door de huidige GLMC's bestreken gebieden alsmede de algemeen geldige vergroeningsvereisten omvatten (die beide verder zouden moeten gaan dan de vereisten van de milieuwetgeving). Dit zou het systeem van rechtstreekse GLB-betalingen vereenvoudigen doordat kunstmatige en verwarrende verschillen tussen instrumenten die in wezen gelijk zijn, worden voorkomen;

- Sancties voor niet-naleving van deze gecombineerde normen zouden moeten volstaan als afschrikwekkend middel.
 - Daarnaast moeten al dit soort basisnormen, om dubbele financiering te voorkomen, volledig worden geïntegreerd in de basismilieuvereisten voor alle geprogrammeerde maatregelen op het gebied van landbouw.
- b) In specifieke, plaatselijke milieu- en klimaatgerelateerde behoeften kan naar behoren worden voorzien door krachtigere geprogrammeerde actie op het gebied van landbouw die gebaseerd is op:
- het bereiken van prestatiestreefdoelen;
 - financiering waarin een beoordeling tot uitdrukking komt van de gemiddelde gemaakte kosten en gederfde inkomsten met betrekking tot acties en praktijken die verder gaan dan de basismilieuvereisten.
- c) Wanneer de lidstaten bij de uitvoering van het GLB een keuze kunnen maken uit verschillende opties, moeten ze vóór de uitvoering kunnen aantonen dat de opties die ze kiezen doeltreffend en doelmatig zijn met betrekking tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2019.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Phil WYNN OWEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 15 november 2017.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

BIJLAGE I**Ontwikkeling van het aandeel blijvend grasland**

LS	Jaarlijks aandeel 2016			Referentieaandeel voor de jaren 2015-2020			Referentieaandeel voor de jaren 2007-2014		
	Totale opgegeven landbouwgrond	Opgegeven areaal blijvend grasland	Jaarlijks aandeel	Totale opgegeven landbouwgrond	Opgegeven areaal blijvend grasland	Referentieaandeel	Totale opgegeven landbouwgrond	Opgegeven areaal blijvend grasland	Referentieaandeel
	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%	(ha)	(ha)	%
BE	1 314 400	448 987	34,2 %	1 315 486	443 224	33,7 %	1 353 009	454 292	33,6 %
BG	3 715 306	430 730	11,6 %	3 679 813	429 132	11,7 %	3 384 244	441 710	13,1 %
CZ	3 052 450	568 829	18,6 %	3 060 035	562 796	18,4 %	3 499 205	771 052	22,0 %
DK	2 406 971	187 406	7,8 %	2 432 797	188 410	7,7 %	2 794 151	218 588	7,8 %
DE	15 837 869	4 225 999	26,7 %	15 910 715	4 275 141	26,9 %	17 079 413	5 024 490	29,4 %
EE	780 945	191 413	24,5 %	808 521	226 379	28,0 %	862 508	229 640	26,6 %
IE	4 492 546	4 146 476	92,3 %	4 529 921	4 126 327	91,1 %	4 739 370	4 306 615	90,9 %
EL	3 474 055	1 113 762	32,1 %	3 351 290	1 148 530	34,3 %	4 309 659	1 348 970	31,3 %
ES	19 282 905	5 188 284	26,9 %	17 924 941	4 738 728	26,4 %	22 810 689	4 977 008	21,8 %
FR	26 443 752	8 308 807	31,4 %	26 084 955	8 138 942	31,2 %	27 191 897	8 065 062	29,7 %
HR	943 389	128 516	13,6 %	877 953	112 044	12,8 %	1 021 088	126 663	12,4 %
IT ¹	8 388 012	1 352 638	16,1 %	8 388 012	1 318 111	15,7 %	10 268 869	1 949 256	19,0 %
CY	133 987	2 622	2,0 %	132 259	2 994	2,3 %	141 133	154	0,1 %
LV	1 402 663	320 117	22,8 %	1 396 574	310 985	22,3 %	1 534 046	371 539	24,2 %
LT	2 683 626	695 077	25,9 %	2 680 109	577 221	21,5 %	2 568 706	417 962	16,3 %
LU	116 009	61 497	53,0 %	118 283	60 716	51,3 %	122 858	58 929	48,0 %
HU	4 657 441	576 847	12,4 %	4 649 119	583 495	12,6 %	5 091 878	134 447	2,6 %
NL	1 703 370	690 270	40,5 %	1 733 770	704 152	40,6 %	1 951 645	470 383	24,1 %
AT	2 060 208	904 038	43,9 %	1 963 729	852 273	43,4 %	2 887 353	1 458 766	50,5 %
PL	11 893 373	1 849 142	15,5 %	11 813 509	1 694 509	14,3 %	14 112 797	2 352 294	16,7 %
PT	2 370 452	893 592	37,7 %	2 314 906	884 013	38,2 %	3 357 552	815 454	24,3 %
RO	7 513 858	1 675 808	22,3 %	7 277 405	1 741 649	23,9 %	9 411 557	2 029 630	21,6 %
SL ¹	412 748	234 513	56,8 %	412 748	231 666	56,1 %	459 554	273 804	59,6 %
SK	1 697 140	390 167	23,0 %	1 717 269	400 310	23,3 %	1 854 458	504 402	27,2 %
FI	2 042 392	134 006	6,6 %	2 076 488	132 482	6,4 %	2 287 868	16 935	0,7 %
SE	2 522 147	424 332	16,8 %	2 613 443	374 188	14,3 %	3 186 163	564 182	17,7 %
UK ²	13 807 482	8 547 962	61,9 %	13 939 630	9 037 730	64,8 %	16 099 487	9 694 376	60,2 %
Totaal EU	145 149 497	43 691 838	30,1 %	143 203 679	43 296 146	30,2 %	164 381 157	47 076 603	28,6 %

¹ Laatste gegevens uit 2015.² Voor Engeland laatste gegevens uit 2015.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Europese Commissie.

BIJLAGE II**Belangrijkste gegevens over de uitvoering van ESPG in 2016**

LS	AI het ESPG		ESPG aangewezen binnen Natura 2000			ESPG aangewezen buiten Natura 2000			AI het BG	BG aangewezen binnen Natura 2000		BG aangewezen buiten Natura 2000	
	(als % van al het		(als % van al het		(als % van BG	(als % van al het		(als % van BG	(ha)	(als % van al het		(als % van al het	
	(ha)	BG)	(ha)	ESPG)	binnen N2000)	(ha)	ESPG)	buiten N2000)		(ha)	BG)	(ha)	BG)
BE	14 640	3 %	11 152	76 %	21%	3 488	24 %	1%	486 600	54 212	11 %	432 388	89 %
BG	425 491	33 %	425 491	100 %	100%	0	0 %	0%	1 271 320	426 348	34 %	844 972	66 %
CZ	416 962	43 %	138 737	33 %	101%	278 225	67 %	33%	960 080	137 384	14 %	822 696	86 %
DK	9 547	5 %	9 547	100 %	18%	0	0 %	0%	195 480	53 544	27 %	141 936	73 %
DE	543 674	12 %	543 674	100 %	57%	0	0 %	0%	4 620 980	958 000	21 %	3 662 980	79 %
ET	687	0 %	687	100 %	2%	0	0 %	0%	324 560	36 725	11 %	287 835	89 %
IE	30 175	1 %	30 175	100 %	92%	0	0 %	0%	3 915 770	32 933	1 %	3 882 837	99 %
EL	458 258	22 %	458 258	100 %	103%	0	0 %	0%	2 102 380	443 996	21 %	1 658 384	79 %
ES	2 492 436	31 %	2 492 436	100 %	121%	0	0 %	0%	7 962 040	2 053 279	26 %	5 908 761	74 %
HR	76 487	12 %	76 487	100 %	105%	0	0 %	0%	618 070	73 126	12 %	544 944	88 %
IT	1 267 973	38 %	1 050 647	83 %	121%	217 326	17 %	0%	3 316 430	869 545	26 %	2 446 885	74 %
CY	740	40 %	740	100 %	95%	0	0 %	0%	1 850	777	42 %	1 073	58 %
LV	9 703	1 %	3 762	39 %	6%	5 941	61 %	1%	654 260	62 634	10 %	591 626	90 %
LT	66 313	12 %	66 313	100 %	100%	0	0 %	0%	560 100	66 557	12 %	493 543	88 %
LU	6 526	10 %	3 025	46 %	35%	3 501	54 %	6%	66 900	8 573	13 %	58 327	87 %
HU	460 145	65 %	460 145	100 %	92%	0	0 %	0%	702 720	499 692	71 %	203 028	29 %
NL	48 984	6 %	48 984	100 %	95%	0	0 %	0%	773 090	51 451	7 %	721 639	93 %
AT	24 795	2 %	24 795	100 %	9%	0	0 %	0%	1 296 270	269 414	21 %	1 026 856	79 %
PL	256 825	8 %	256 825	100 %	41%	0	0 %	0%	3 206 310	622 927	19 %	2 583 383	81 %
RO	679 522	15 %	679 522	100 %	88%	0	0 %	0%	4 398 350	769 100	17 %	3 629 250	83 %
SL	20 850	7 %	20 850	100 %	28%	0	0 %	0%	284 780	73 909	26 %	210 871	74 %
SK	142 239	27 %	142 239	100 %	95%	0	0 %	0%	518 340	149 651	29 %	368 689	71 %
FI	3 143	10 %	3 143	100 %	111%	0	0 %	0%	30 670	2 834	9 %	27 836	91 %
SE	49 058	11 %	49 058	100 %	104%	0	0 %	0%	448 650	47 325	11 %	401 325	89 %
UK	580 112	5 %	561 491	97 %	47%	18 621	3 %	0%	10 791 520	1 198 646	11 %	9 592 874	89 %
Totaal EU*	8 085 285	16 %	7 558 183	93 %	84 %	527 102	7 %	1 %	49 507 520	8 962 582	18 %	40 544 938	82 %

* Frankrijk en Portugal zijn niet opgenomen in deze tabel vanwege het ontbreken van volledige gegevens, evenmin als Malta, dat geen blijvend grasland heeft.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Europese Commissie.

BIJLAGE III**Belangrijkste gegevens over de uitvoering van EAG's in 2016**

LS	Bougrond onder EAG- verplichting	Vereist EAG: 5 %	Alle opgegeven EAG's	Boven het vereiste minimum opgegeven EAG's	Productieve EAG's						Niet-productieve EAG's							
		bouwgrond onder EAG- verplichting			Alle productieve EAG's			waarvan			Alle niet-productieve EAG's			waarvan				
			</															

* In deze tabel is Frankrijk niet opgenomen vanwege het ontbreken van volledige gegevens.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Europese Commissie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"VERGROENING: EEN COMPLEXERE INKOMENSSTEUNREGELING, DIE VANUIT MILIEUOOGPUNT NOG NIET DOELTREFFEND IS"

SAMENVATTING

IV. Naar de mening van de Commissie heeft vergroening het potentieel om de milieu en klimaatprestatie van het GLB te verbeteren vergeleken met de periode vóór de invoering ervan. Nieuw is bijvoorbeeld de verplichting om een ecologisch aandachtsgebied (EAG) op een percentage van het bouwland aan te leggen. De bescherming van blijvend grasland op nationaal of regionaal niveau is versterkt door de marge voor omzetting van deze weilanden te beperken.

Over het algemeen is vergroening van toepassing op bedrijven die een groot aandeel van het landbouwareaal vertegenwoordigen (77 % in 2016). Voorts heeft de Commissie in verslagen over vergroening erkend dat er ruimte is voor verbetering bij de uitvoering en is een aantal wijzigingen van de regelgeving aangenomen om zowel de werking van de regeling te vereenvoudigen als om de milieuprestatie ervan te verbeteren. Zo zal vanaf 2018 een verbod op het gebruik van pesticiden in EAG's gelden, hetgeen een aanzienlijke verbetering van de milieuprestatie van vergroening betekent.

V. Vergroening is een vorm van ontkoppelde inkomenssteun die landbouwers beloont voor de voorziening van collectieve basisgoederen. In dit opzicht verschilt vergroening – een gestandaardiseerde betaling – van gerichtere en ambitieuzere agromilieu- en klimaatmaatregelen ter vergoeding van kosten die worden gemaakt en inkomsten die worden gederfd ten opzichte van de basisvereisten. De vergroeningsbetaling is gestandaardiseerd met het oog op een eenvoudigere administratie en is niet bedoeld om hetzij de kosten voor landbouwers of de waarde van de verwachte basisvoordelen op milieu- en klimaatgebied te weerspiegelen. Het percentage van de betrokken rechtstreekse betalingen (30 % plus mogelijke sancties tot 7,5 % van de rechtstreekse betalingen) is een doeltreffend afschrikmiddel. Dankzij het aanzienlijke percentage rechtstreekse betalingen en het verplichte karakter van deze betaling, worden de vergroeningspraktijken door nagenoeg alle onder de vergroeningsverplichtingen vallende landbouwers uitgevoerd, wat een ruime verbreiding van de partijen waarborgt.

VI. Volgens de opvatting van de Commissie gaat het bij het buitenkanseffect niet enkel om de veranderingen die door vergroening ten aanzien van de praktijken van landbouwers worden opgelegd, maar ook om het behoud van bestaande praktijken en arealen (bijvoorbeeld braakland, bescherming van heggen, bufferstroken enz.) die gunstig zijn voor het milieu en het klimaat. Dit geldt des te meer nu externe factoren de huidige tendens van intensivering van de productie en specialisering versterken. Naar de mening van de Commissie is het door de Europese Rekenkamer genoemde buitenkanseffect beperkter indien ook dit effect van vergroening in aanmerking wordt genomen. Het potentieel van vergroening om de milieuprestatie van het GLB te verbeteren ligt ook in het onder vergroeningsverplichtingen vallende gebied waar landbouwers zich aan deze veranderingen of aan bestaande gunstige praktijken moeten houden.

VIII.

Eerste streepje: De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 in hoofdzaak, maar zij verkeert in dit stadium niet in een positie om specifieke verbintenissen aan te gaan met betrekking tot wetgevingsvoorstellen voor de periode na 2020 en voor de streefdatum voor de uitvoering. Er zijn echter al werkzaamheden aangevat voor de verdere ontwikkeling van de interventielogica van milieu- en klimaatgerelateerde instrumenten van het GLB, met inbegrip van vergroening.

Tweede streepje: De Commissie aanvaardt de eerste zin van aanbeveling 2 en is de uitvoering van het huidige GLB al aan het evalueren en inventariseren met het oog op de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor het GLB na 2020. In dit verband heeft de Commissie in 2016 en 2017 al twee verslagen over de uitvoering van de vergroening uitgebracht.

Voor het overige aanvaardt de Commissie aanbeveling 2 in hoofdzaak, maar zij verkeert in dit stadium niet in een positie om specifieke verbintenissen aan te gaan met betrekking tot wetgevingsvoorstellen voor de periode na 2020 en voor de streefdatum voor de uitvoering.

OPMERKINGEN

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op paragraaf 16 a) en b) en tekstvak 2:

De doelstelling van vergroening bestaat erin de milieuprestatie van het GLB te verbeteren. Beoogd wordt dit te verwezenlijken door middel van drie vereisten die betrekking hebben op de milieu- en klimaatdoelstellingen van biodiversiteit (hoofdzakelijk door EAG), koolstofvastlegging (hoofdzakelijk door de bescherming van blijvend grasland) en de bodem (hoofdzakelijk door gewasdiversificatie). Vanzelfsprekend is vergroening er slechts op gericht bij te dragen aan verbeteringen van de toestand op het gebied van deze milieu- en klimaatuitdagingen. Een relevante indicator om te meten in hoeverre de resultaten van de vergroening zich in de richting van de doelstelling bewegen, is het gebied waarop ten minste één vergroeningsverplichting van toepassing is, en er wordt naar gestreefd dit gebied zo groot mogelijk te maken. Zoals de Europese Rekenkamer benadrukt is het per definitie moeilijk om doelen te stellen en de specifieke bijdrage van vergroening aan elk van de milieu- en klimaatdoelstellingen te meten vanwege de talrijke externe en interne factoren die hierbij een rol spelen.

Tekstvak 2 – Biodiversiteit en bodem: gebrek aan duidelijkheid over waar we zijn en waar we naartoe willen

Bodem

De mededeling van de Commissie inzake de "Thematische strategie voor bodembescherming" blijft het meest uitgebreide EU-kader om verschillende vormen van bodemdegradatie aan te pakken. Sinds 2006 is er veel verwezenlijkt via de niet-wetgevingspijlars, waaronder de integratie van bodembescherming in het EU-beleid, en met name in het GLB. Bij ontstentenis van EU-wetgeving over de bodem (het voorstel voor een bodemkaderrichtlijn (COM(2006)231) werd na acht jaar ingetrokken als gevolg van een blokkerende minderheid in de Raad) zijn er nog steeds geen specifieke doelstellingen inzake bodem op EU-niveau. Er zijn verscheidene acties ondernomen op EU-niveau, zoals het opzetten van een EU-deskundigengroep inzake bodembescherming, om zich te buigen over de verbintenissen in het kader van het zevende EU-milieuactieprogramma en om na te denken over een mogelijk nieuw initiatief inzake bodem op EU-niveau. Blijkens een onlangs gepubliceerde inventarisatie van het bodembeleid op het niveau van de EU en de lidstaten¹ is bodembescherming nog steeds over tal van beleidsinstrumenten versnipperd.

19. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 16, onder a) en b), en tekstvak 2 alsook het antwoord van de Commissie op paragraaf 20.

b) De gevolgen moeten over verscheidene jaren worden waargenomen en zij resulteren uit het gecombineerde effect van tal van factoren, met inbegrip van, onder meer, het verwachte effect van EAG.

¹ http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf.

20. De verwachte milieuvoordelen werden weliswaar niet precies gekwantificeerd in de effectbeoordeling, maar de doelstellingen van elk vergroeningsvereiste zijn ten tijde van de goedkeuring door de Commissie vastgesteld. Het ecologisch aandachtsgebied was voornamelijk bedoeld om de biodiversiteit te beschermen, de bescherming van blijvend grasland was er voornamelijk op gericht koolstofvastlegging te waarborgen, en gewasdiversificatie (evenals de aanvankelijk beoogde gewasrotatie) was erop gericht de bodemkwaliteit te behouden. Voor bepaalde praktijken werden de doelstellingen ondersteund door bestaande wetenschappelijke literatuur, met name voor gewasdiversificatie en blijvend grasland. In daaropvolgende besprekingen werd uitgewerkt wat met vergroening werd beoogd, zij het niet in kwantitatieve termen.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 23 en 24:

Vergroening is een vorm van ontkoppelde inkomenssteun die landbouwers beloont voor de voorziening van collectieve milieu- en klimaatgoederen. In dit opzicht verschilt vergroening – een gestandaardiseerde betaling – van gerichtere en ambitieuzere agromilieu- en klimaatmaatregelen ter vergoeding van kosten die worden gemaakt en inkomsten die worden gederfd ten opzichte van de basisvereisten. De vergroeningsbetaling is gestandaardiseerd met het oog op een eenvoudigere administratie en is niet bedoeld om hetzij de kosten voor landbouwers of de waarde van de verwachte basisvoordelen op milieu- en klimaatgebied te weerspiegelen. Het percentage van de betrokken rechtstreekse betalingen (30 % plus mogelijke sancties tot 7,5 % van de rechtstreekse betalingen) is een doeltreffend afschrikmiddel. Dankzij het aanzienlijke percentage rechtstreekse betalingen en het verplichte karakter van deze betaling worden de vergroeningspraktijken door nagenoeg alle onder de vergroeningsverplichtingen vallende landbouwers uitgevoerd, wat een ruime verbreiding van de praktijken waarborgt.

25. Aangezien vergroening samen met andere beleidsinstrumenten bijdraagt tot de verwezenlijking van bepaalde algemene milieudoelstellingen, zoals de verbetering van het organisch materiaal in de bodem, de bescherming van landschappen of de waterkwaliteit, zou het zeer moeilijk zijn om de specifieke economische waarde van de verwachte milieu- en klimaatvoordelen die vergroening voor deze algemene doelstellingen oplevert, te isoleren.

e) Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 16.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 29 tot en met 31:

Wat veranderingen van de praktijken betreft, is de Commissie van oordeel dat het aantal betrokken bedrijven de beste indicator voor het effect van de invoering van de vergroening is. In dit verband merkt de Commissie op dat vergroening tot veranderingen leidde voor 13 % van de bedrijven wat gewasdiversificatie betreft en voor 37 % van de bedrijven wat EAG's betreft². De milieueffecten van deze veranderingen in termen van land zijn moeilijk te beoordelen aangezien niet enkel gunstige resultaten worden verwacht op het specifieke aandeel van het land waar de veranderingen zich hebben voorgedaan, maar ook in een ruimer gebied. Deze effecten hangen af van de gunstige praktijken die zijn ondernomen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 34.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 32 en 33:

De Commissie is van oordeel dat het aandeel van het land waarop ten minste één vergroeningsverplichting van toepassing is, een relevante aanwijzing is voor het potentieel van

² Zie figuur 5.

vergroening om de milieuprestatie van het GLB te verbeteren. Het weerspiegelt namelijk het areaal waarop alle vergroeningsvereisten van toepassing zijn in complementariteit en synergie met onder andere maatregelen zoals de GLMC en AMKM. Het uiteindelijke milieu- en klimaateffect van vergroening hangt natuurlijk ook af van het ambitieniveau van de vereisten die op deze gebieden van toepassing zijn (zoals het verhogen van het ecologisch aandachtsgebied van 5 % naar 7 %) maar het kwantitatieve aspect, i.e. het betrokken areaal, is cruciaal voor het uiteindelijke resultaat. In 2016 waren bedrijven waarop een of meer vergroeningsverplichtingen van toepassing waren goed voor 77 % van de totale landbouwgrond. Voor het monitoren van de vergroening worden ook andere indicatoren voor meer specifieke vergroeningsverplichtingen gebruikt, zoals het percentage EAG's op bouwland (gebaseerd op door landbouwers aangegeven EAG's). Dergelijke indicatoren worden in detail geanalyseerd in alle beschikbare verslagen over vergroening, met name het werkdocument van de diensten van de Commissie van 2016 en het EAG-verslag aan de Raad en het Europees Parlement van 2017.

Daarnaast wordt met vergroeningsverplichtingen niet noodzakelijk beoogd landbouwpraktijken te veranderen (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 34).

34. Volgens de opvatting van de Commissie gaat het bij het buitenkanseffect niet enkel om de veranderingen die door vergroening ten aanzien van de praktijken van landbouwers worden opgelegd, maar ook om het behoud van bestaande praktijken en arealen, met name wanneer externe factoren de tendens tot intensivering van de productie versterken (bijvoorbeeld door blijvend grasland en braakland te verminderen). Met het oog op vereenvoudiging behelst de vereiste inzake EAG niet noodzakelijk de creatie van nieuwe elementen of nieuw ecologische arealen op elk landbouwbedrijf waar deze reeds op het vereiste niveau aanwezig zijn. Vergroening beschermt en bevordert deze elementen en arealen echter, en voorkomt zo dat ze door intensivering teloorgaan. Indien hiermee rekening zou worden gehouden, zou het door de Europese Rekenkamer bedoelde effect beperkter zijn.

39. Biologische landbouwers die als "per definitie groen" worden beschouwd, leveren collectieve goederen die verder gaan dan die welke door vergroening worden geleverd. Kleine landbouwers zijn van de vergroeningsverplichtingen vrijgesteld op grond van de behoefte aan vereenvoudiging en kosten-batenoverwegingen. Het gebied waarop de regeling voor kleine landbouwers van toepassing is, is beperkt (7 % van het gebied met rechtstreekse betalingen).

45. De bescherming van ecologisch kwetsbaar blijvend grasland (ESPG) heeft voornamelijk betrekking op Natura 2000, dat de meest waardevolle gebieden op het vlak van biodiversiteit omvat.

46. De belangrijkste doelstelling van de bescherming van blijvend grasland is weliswaar het behoud van de koolstofvoorraad, maar de doelstelling van de bescherming van de specifieke categorie van ecologisch kwetsbaar grasland (ESPG) bestaat erin de biodiversiteit in stand te houden en een goede instandhoudingsstatus te bereiken van graslandhabitats (als bedoeld in bijlage I bij Richtlijn 92/43/EEG), van soorten die afhankelijk zijn van graslandbeheer (als bedoeld in bijlage II bij die richtlijn) en van vogelsoorten die krachtens Richtlijn 2009/147/EG bescherming genieten in speciale beschermingszones die grasland bevatten. Er is een sterke samenhang met bepaalde regels van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Op basis van de huidige wetgeving moet voor een betere doelgerichtheid de aandacht dus in eerste instantie naar biodiversiteit uitgaan.

48. Stikstofbindende gewassen en vanggewassen zijn inderdaad belangrijke EAG's, maar braakland, wat een niet-productief gebied is, is de op een na belangrijkste EAG-soort (38 % van de EAG-oppervlakte in 2015). Aangezien braakliggend land gunstig is voor het milieu en het klimaat als er passende beheerseisen zijn vastgesteld, zal het belang van dit soort EAG's de toegevoegde waarde van EAG's waarschijnlijk verhogen.

50. De Commissie is van oordeel dat de laatste wijziging van de gedelegeerde handeling³, die verduidelijkingen van beheerspraktijken zoals het verbod op pesticiden in productieve EAG's of een betere specificatie van de minimumperiode voor het plantendek behelst, een belangrijke stap in de richting van de verbetering van de biodiversiteitstoestand in deze gebieden vormt. Op de betrokken gebieden zouden deze veranderingen daarom de beheerseisen voor EAG's aanzienlijk moeten verbeteren.

54. De Commissie houdt actief toezicht op de uitvoering van de vergroening door de lidstaten en geeft een follow-up aan de onjuiste uitvoering van de EU-regels. De beoordelingscapaciteiten van de Commissie zijn evenwel begrensd; de Commissie is niet in staat om in detail te bevestigen of deze keuzen in specifieke nationale of lokale situaties vanuit milieuoogpunt relevant zijn.

57. Continuïteit is een van de belangrijke kenmerken van agromilieuklimaatsteun. Door goede regelingen uit te voeren die langer dan één programmeringsperiode resultaten afwerpen, is het mogelijk de resultaten te verstevigen.

Terwijl kan worden verwacht dat de invoering van vergroening de milieuambitie van de agromilieuklimaatmaatregelen verhoogt, is dat niet noodzakelijk altijd het geval. Ten eerste maakt vergroening geen deel uit van de uitgangssituatie voor agromilieuklimaatmaatregelen. Bij deze maatregelen moet worden vermeden dat wordt betaald voor acties die overlappen met vergroening (wat de facto het verhogen van het ambitieniveau vereist om een hogere premie voor te stellen) maar zulke niet-vergoede acties kunnen nog steeds deel uitmaken van de maatregel. Ten tweede kan met name in het geval van verbintenissen op het gebied van gewasdiversificatie het effect van vergroening gemakkelijker worden vastgesteld omdat teneinde de steun te behouden, zulke diversificatie ambitieuzer moet zijn dan in het kader van de vergroening vereist is.

58. De Commissie meent dat het risico op overlapping tussen vergroening en de randvoorwaarden (cross-compliance) enerzijds en tussen vergroening en milieumaatregelen in het kader van de plattelandsontwikkeling anderzijds naar behoren door de regelgeving wordt aangepakt. In het laatste geval worden de overlappingen tussen vergroening en agromilieuklimaatverbintenissen niet uitgesloten door het rechtskader zolang de steun voor dezelfde praktijk slechts één keer wordt uitgekeerd, d.w.z. dubbele financiering wordt vermeden.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 59 en 60:

In de regelgeving wordt het door de Europese Rekenkamer genoemde risico op overlapping tussen vergroening en de randvoorwaarden afgedekt. In plaats daarvan vormen de in verschillende lidstaten uit hoofde van de randvoorwaarden vereiste elementen of praktijken de uitgangssituatie voor de op EU-niveau vastgestelde vergroeningspraktijken. Zo is het mogelijk dat in het kader van de randvoorwaarden vanggewassen met een soort vereist zijn, maar tellen deze enkel als EAG als er een tweede soort aan het mengsel van vanggewassen wordt toegevoegd. Er bestaat dus een synergie tussen beide instrumenten: de randvoorwaarden vormen de wettelijke regel en EAG's bevorderen een beter milieueffect.

66. De vergroeningsevaluatie paste in het kader van de GLB-verenvoudiging in de context van de Refit-exercitie van de Commissie voor 2016. Hiermee kwam de Commissie de verbintenis na die zij in haar verklaring van 2 april 2014 was aangegaan om zich na een jaar ervaring te beraden over de

³ Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/1155 van de Commissie van 15 februari 2017 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 639/2014 (PB L 167 van 30.6.2017, blz. 1).

administratieve lasten, de impact op het gelijke speelveld en op het productiepotentieel op EU-niveau. In juni 2016 is een werkdocument van de diensten van de Commissie uitgebracht⁴.

Op basis van de evaluatie hebben de diensten van DG AGRI een reeks concrete vereenvoudigingsvoorstellen opgesteld. Ze vormen een evenwichtig pakket dat een precieze afstemming van de bestaande regels behelst, met name voor EAG's, om ze begrijpelijker en eenvoudiger uitvoerbaar te maken voor zowel landbouwers als overheidsdiensten.

Daartoe heeft de Commissie een gedelegeerde handeling (tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 639/2014) ingediend. Deze tekst is door beide medewetgevers aangenomen en is op 30 juni 2017 bekendgemaakt⁵.

Dertien maatregelen zullen de beheersvoorwaarden aanpassen en landbouwers ertoe aanzetten landschapselementen en bufferstroken aan te geven. Bijvoorbeeld:

- Bepaalde categorieën zijn samengevoegd en de bijbehorende eisen zijn gestroomlijnd wanneer bepaalde EAG-landschapselementen en -stroken op elkaar lijken. Dit zal verwarring en bronnen van fouten voorkomen.
- Er is enige flexibiliteit ingevoerd ten aanzien van de vastgestelde maximale afmeting en inzake de ligging van de landschapselementen, hetgeen met name een ruimer bereik van EAG-soorten zoals heggen en akkerranden mogelijk zal maken.
- Bepaalde voorwaarden die moeilijk te rechtvaardigen waren in termen van milieuvoordelen, zoals verplichtingen om stikstofbindende gewassen als zuivere soort te gebruiken, werden geschrapt.

Benadrukt moet worden dat de bedoeling van bepaalde wijzigingen erin bestaat de milieuprestatie van het beleid en de algehele geloofwaardigheid van de vergroening van de rechtstreekse betalingen van 2013 te verhogen.

Dit behelst onder meer een minimale duur voor bepaalde elementen zoals vanggewassen en braakliggend land en een algemeen verbod op het gebruik van gewasbeschermingsproducten op bebouwde arealen die als EAG zijn aangemerkt. Dit verbod weerspiegelt de bedoeling van de betaling: het gebruik van pesticiden kan niet worden beschouwd als verenigbaar met de instandhouding en de ontwikkeling van biodiversiteit op wat overeenkomt met slechts vijf procent van het bouwland.

67. Om de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van de vergroening zijn sinds 2015 verscheidene vereenvoudigingsmaatregelen in de regelgeving of de richtsnoeren vastgesteld. Met betrekking tot EAG betroffen de belangrijkste wijzigingen:

- de vereenvoudiging van de omvangscriteria voor bepaalde elementen en van de mogelijkheid om het gebied te gebruiken (bijvoorbeeld bufferstroken, akkerranden);
- het feit dat de soort en de ligging door de landbouwer in zekere mate kunnen worden gewijzigd na de steunaanvraag;
- de mogelijkheid om niet alle potentiële blijvende EAG's in de EAG-laag in kaart te brengen;

⁴ SWD(2016) 218 final van 22.6.2016.

⁵ Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/1155 van de Commissie.

- de flexibiliteit om een onderscheid te maken tussen heggen en houtwallen en bomen in rij alsook om EAG-soorten samen te voegen;
- de verduidelijking van definities (gaten in heggen of houtwallen);
- de aanvaarding van aangrenzende landschapselementen gelegen rond het landbouwperceel.

Tekstvak 5 – De zware belasting die de invoering van de EAG-laag met zich meebrengt

In 2015, het eerste jaar van de uitvoering van de vergroening, heeft de Commissie de richtsnoeren over de EAG-laag gewijzigd om te verduidelijken dat alle EAG's die door landbouwers worden aangegeven en stabiel zijn in de tijd in de EAG-laag in kaart moeten worden gebracht, en niet noodzakelijk alle potentiële EAG's.

69. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 54.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

73. Naar de mening van de Commissie heeft vergroening het potentieel om de milieu- en klimaatprestatie van het GLB te verbeteren vergeleken met de periode vóór de invoering ervan. De verplichting om een ecologisch aandachtsgebied (EAG) op een percentage van het bouwland te hebben, is bijvoorbeeld nieuw. De bescherming van blijvend grasland op nationaal of regionaal niveau is versterkt door de marge voor omzetting van deze weilanden te beperken. Over het algemeen is vergroening van toepassing op bedrijven die een groot aandeel van het landbouwareaal vertegenwoordigen (77 % in 2016). Voorts heeft de Commissie in verslagen over vergroening erkend dat er ruimte voor verbetering bij de uitvoering is en is een aantal wijzigingen van de regelgeving aangenomen om zowel de werking van de regeling te vereenvoudigen als om de milieuprestatie ervan te verbeteren. Zo zal vanaf 2018 een verbod op het gebruik van pesticiden in EAG's gelden, hetgeen een aanzienlijke verbetering van de milieuprestatie van vergroening betekent.

77. Vergroening is een vorm van ontkoppelde inkomenssteun die landbouwers beloont voor de voorziening van collectieve milieu- en klimaatgoederen. In dit opzicht verschilt vergroening – een gestandaardiseerde betaling – van gerichtere en ambitieuzere agromilieu- en klimaatmaatregelen ter vergoeding van kosten die worden gemaakt en inkomsten die worden gederfd ten opzichte van de basisvereisten. De vergroeningsbetaling is gestandaardiseerd met het oog op een eenvoudigere administratie en is niet bedoeld om hetzij de kosten voor landbouwers of de waarde van de verwachte basisvoordelen op milieu- en klimaatgebied te weerspiegelen. Het percentage van de betrokken rechtstreekse betalingen (30 % plus mogelijke sancties tot 7,5 % van de rechtstreekse betalingen) is een doeltreffend afschrikmiddel. Dankzij het aanzienlijke percentage rechtstreekse betalingen en het verplichte karakter van deze betaling, worden de vergroeningspraktijken door nagenoeg alle onder de vergroeningsverplichtingen vallende landbouwers uitgevoerd, wat een ruime verbreiding van de praktijken waarborgt.

78. Volgens de opvatting van de Commissie gaat het bij het buitenkanseffect niet enkel om de veranderingen die door vergroening ten aanzien van de praktijken van landbouwers worden opgelegd, maar ook om het behoud van bestaande praktijken en arealen (bijvoorbeeld braakland, bescherming van heggen, bufferstroken enz.) die gunstig zijn voor het milieu en het klimaat. Dit geldt des te meer nu externe factoren de huidige tendens van intensivering van de productie en specialisering versterken. Naar de mening van de Commissie is het door de Europese Rekenkamer genoemde buitenkanseffect beperkter indien ook dit effect van vergroening in aanmerking wordt genomen. Het potentieel van vergroening om de milieuprestatie van het GLB te verbeteren ligt ook in het onder vergroeningsverplichtingen vallende gebied waar landbouwers zich aan deze veranderingen of aan bestaande gunstige praktijken moeten houden.

79. Bij het ontwerp van de vergroeningsmaatregelen in de EU-wetgeving is er sprake van een trade-off tussen de verwachte milieuresultaten en de aan landbouwers en nationale overheidsdiensten op te leggen beperkingen. In dit verband werd gewasdiversificatie verkozen boven gewasrotatie vanwege de beheerslast, wordt bij aanwijzing van ESPG een verband met bepaalde Natura 2000-vereisten met biodiversiteitsdoelstellingen gelegd, en omvatten EAG-soorten productieve elementen om te voorkomen dat ze een te sterke impact op het productiepotentieel zouden hebben. Na het eerste jaar van de uitvoering van de vergroening heeft de Commissie, op basis van de opgedane ervaring, de aanzet gegeven tot de nodige wijzigingen om de milieuprestatie van de vergroening te vereenvoudigen en te verbeteren. Het gaat daarbij met name om een verbod op het gebruik van pesticiden op productieve EAG-soorten.

80. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 54.

Aanbeveling 1

De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 in hoofdzaak, maar zij verkeert in dit stadium niet in een positie om specifieke verbintenissen aan te gaan met betrekking tot wetgevingsvoorstellen voor de periode na 2020 en voor de streefdatum voor de uitvoering. Er zijn echter al werkzaamheden aangevat voor de verdere ontwikkeling van de interventielogica van milieu- en klimaatgerelateerde instrumenten van het GLB, met inbegrip van vergroening.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt de eerste zin van aanbeveling 2 en is de uitvoering van het huidige GLB al aan het evalueren en inventariseren met het oog op de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor het GLB na 2020. In dit verband heeft de Commissie in 2016⁶ en 2017⁷ al twee verslagen inzake de uitvoering van de vergroening uitgebracht.

Voor het overige aanvaardt de Commissie aanbeveling 2 in hoofdzaak, maar zij verkeert in dit stadium niet in een positie om specifieke verbintenissen aan te gaan met betrekking tot wetgevingsvoorstellen voor de periode na 2020 en voor de streefdatum voor de uitvoering.

⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie inzake de evaluatie van de vergroening na een jaar (SWD 218 final van 22.6.2016).

⁷ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en Raad inzake de uitvoering van de verplichting inzake ecologische aandachtsgebieden in het kader van de regeling inzake groene rechtstreekse betalingen (SWD(2017) 121 final van 29.3.2017).

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	5.10.2016
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	28.9.2017
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	15.11.2017
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	29.11.2017

Landbouw, met name intensieve landbouw, heeft een negatief effect op milieu en klimaat. Vergroening – een rechtstreekse betaling waarmee landbouwers worden beloond voor landbouwpraktijken die gunstig zijn voor bodemkwaliteit, koolstofvastlegging en biodiversiteit – werd in 2015 ingevoerd als instrument om de milieu- en klimaatprestaties van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU te verbeteren. Wij hebben geconstateerd dat vergroening, zoals die momenteel wordt uitgevoerd, deze doelstelling waarschijnlijk niet zal verwezenlijken, voornamelijk vanwege het lage niveau van de vereisten, die grotendeels normale landbouwpraktijken omvatten. Wij schatten dat vergroening slechts bij ongeveer 5 % van alle landbouwgrond in de EU heeft geleid tot een verandering in landbouwpraktijken. We hebben een aantal aanbevelingen gedaan voor de wijze waarop doeltreffender milieu-instrumenten voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2020 kunnen worden opgezet.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2017.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.