

Interdepartementaal beleidsonderzoek

**Beleidsvarianten voor 'cross-compliance'**

Koppeling van milieuvorwaarden aan  
inkomenstoeslagen in de agrarische sector

# **Beleidsvarianten voor 'cross-compliance'**

Koppeling van milieuvoorwaarden aan inkomenstoelagen in de  
agrarische sector

<b>1: INLEIDING .....</b>	<b>4</b>
DOELSTELLING .....	4
PROBLEEMSTELLING .....	4
DOELGROEP .....	5
ONDERZOEKSVRAGEN .....	5
LEIDRAAD.....	6
<b>2: CROSS-COMPLIANCE IN EUROPEES PERSPECTIEF .....</b>	<b>7</b>
2.1: INLEIDING .....	7
2.2: HERVORMING GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID.....	7
2.3 CROSS-COMPLIANCE IN ANDERE EU-LIDSTATEN .....	9
2.4: INKOMENSSTEUN: OMVANG EN RELATIEF BELANG.....	11
2.5: RANDVOORWAARDEN VOLGENS DE HORIZONTALE VERORDENING.....	13
<b>3: MILIEUVOORWAARDEN .....</b>	<b>15</b>
3.1: INLEIDING .....	15
3.2: DE DYNAMIEK VAN MILIEU IN DE LANDBOUW .....	15
3.3: EEN MINIMALE BENADERING: HUIDIGE MILIEUWETGEVING .....	15
3.4: HET BOVENWETTELIJK TRAJECT: ADDITIONELE MILIEUVOORWAARDEN .....	16
3.6: EEN COMBINATIE VAN MINIMUM- EN ADDITIONELE NORMEN .....	17
<b>4: UITVOERING EN HANDHAVING.....</b>	<b>19</b>
4.1: INLEIDING .....	19
4.2: INKOMENSTOESLAGEN EN BESTAANDE MILIEUWETGEVING.....	19
4.3: INKOMENSTOESLAGEN EN ADDITIONELE MILIEUVOORWAARDEN .....	21
4.4: SANCTIONERING .....	22
4.5: CERTIFICERING EN KETENGARANTIESTELSLS .....	24
<b>5: BUDGETTAIR KADER .....</b>	<b>26</b>
5.1 INLEIDING .....	26
5.2 OPBRENGST UIT KORTING OP DE INKOMENSSTEUN .....	26
5.3. INVLOED OP NATIONALE SUBSIDIES EN FISCALE FACILITEITEN.....	27
<b>6: BELEIDSVARIANTEN VOOR CROSS-COMPLIANCE.....</b>	<b>30</b>
6.1: INLEIDING .....	30
6.2: EUROPEES PERSPECTIEF.....	30
6.3: MILIEU- EN NATUURWAARDEN .....	31
6.4: HAALBAARHEID.....	31
6.5: OBJECTIVITEIT EN MEETBAARHEID .....	31

6.6: CONTROLE EN UITVOERING.....	32
6.7: SANCTIONERING .....	33
6.8: BUDGETTAIRE ASPECTEN .....	33
6.9: CONCLUSIES .....	34
<b>BIJLAGE 1: PRODUKTEN ONDER DE HORIZONTALE VERORDENING.....</b>	<b>38</b>
<b>BIJLAGE 2: CROSS-COMPLIANCE IN ANDERE EU-LIDSTATEN.....</b>	<b>39</b>
<b>BIJLAGE 3: SAMENSTELLING WERKGROEP IBO ‘CROSS-COMPLIANCE’ .....</b>	<b>40</b>

## 1: Inleiding

Aanleiding voor dit interdepartementale onderzoek vormen de conclusies van de Europese top in Berlijn (maart 1999) over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in het kader van Agenda 2000. Hierin is opgenomen dat de lidstaten verplicht zijn na te gaan of zij milieuvorwaarden willen verbinden aan de directe Europese inkomenssteun die de agrariërs (gaan) ontvangen. De sancties kunnen bestaan uit het verlagen en/of intrekken van de inkomenssteun. Dit instrument wordt cross-compliance genoemd. Nederland heeft zich in EU-verband positief opgesteld ten opzichte van het integreren van milieudoelstellingen in het GLB door middel van cross-compliance. Net als alle andere lidstaten is Nederland dus nu verplicht per 2000 een keuze te maken over de invulling van cross-compliance, rekening houdend met de door de Europese Unie gestelde voorwaarden, praktische uitvoerings- en handhavingsaspecten en de specifieke Nederlandse situatie.

De Minister van LNV heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer<sup>1</sup> over de implementatie van de Agenda 2000 de richting geschetst waarin het kabinet cross-compliance vorm wil gaan geven. Tevens is reeds een tweetal maatregelen genomen voor zetmeelaardappelen en maïs. Het kabinet heeft besloten dat het onderwerp in breder perspectief wordt gezien aan de hand van een agrarische, milieu-, financiële en economische invalshoek. In dit kader is gekozen voor een interdepartementaal beleidsonderzoek.

### Doelstelling

Doel van dit onderzoek is de ontwikkeling van een aantal beleidsvarianten voor de koppeling van milieuvorwaarden aan inkomenssteun in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU (cross-compliance).

### Probleemstelling

Het begrip "cross-compliance" is in zijn algemeenheid breder dan zoals bedoeld in dit onderzoek. Het heeft betrekking op de koppeling van twee of meer verschillende beleidsdoelstellingen aan hetzelfde instrument. De term cross-compliance wordt in Agenda 2000 echter gebruikt in de zin van koppeling van zowel de garantie van een bepaald inkomensniveau (beleidsdoelstelling 1) als de naleving van gestelde milieuvorwaarden (beleidsdoelstelling 2) aan de directe inkomenssteun (instrument). Deze laatste beleidsdoelstelling vormt de basis voor de probleemstelling in dit onderzoek. De koppeling van milieuvorwaarden aan de directe inkomenssteun betekent dat bij overtreding van door de Nederlandse overheid gestelde milieuvorwaarden de individuele agrariër wordt gekort op de hoogte van de Europese inkomensvoet. Overigens wordt het begrip "milieu" breder opgevat dan in Nederland doorgaans gebruikelijk is: zowel het tegengaan van milieu-vervuiling als het bevorderen van ecologische waarden vallen hieronder.

Cross-compliance moet door de Nederlandse overheid handen en voeten worden gegeven: de verschillende mogelijkheden van vormgeving en implementatie worden in dit onderzoek verkend. Deze verkenning valt uiteen in de volgende componenten:

- Achtergronden en randvoorwaarden vanuit Europees perspectief;

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 25731, nr. 15

- De te stellen milieuvorwaarden;
- Handhavings- en uitvoeringsaspecten;
- Het budgettaire kader.

### Doelgroep

Maatregelen in het kader van cross-compliance hebben betrekking op de directe inkomensvoelagen van de Europese Unie aan de agrariërs. Dit betekent dat alleen de agrariërs die inkomensvoelagen ontvangen, in aanmerking komen voor toepassing van cross-compliance. De directe inkomensvoelagen vloeien voort uit de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie, waarin het Europese prijsniveau voor de zogenaamde marktgeordende produkten geleidelijk wordt verlaagd. De negatieve inkomenseffecten voor de agrariërs die hiervan het gevolg zijn, worden gedeeltelijk gecompenseerd door rechtstreekse betalingen aan de producenten in de vorm van hectaresteen of dierpremies. De inkomensvoelagen gelden dus alleen voor die sectoren, waar de institutionele prijzen worden verlaagd. Globaal zijn dit een aantal akkerbouwgewassen (waaronder aardappelzetmeel, granen en maïs), rundvlees, zuivel en schapen en geiten. Voor deze sectoren geldt niet allemaal hetzelfde tijdpad: de zuivelsector ontvangt pas in 2005 inkomensvoelagen, terwijl de overige sectoren hiervoor reeds in 2000 in aanmerking komen (en dus voor cross-compliance).

### Onderzoeksvragen

De verschillende componenten in de probleemstelling geven aanleiding tot een aantal onderzoeksvragen. De antwoorden op deze vragen zijn bepalend voor de keuze van de beleidsvarianten.

- Hoe kan de betekenis van cross-compliance worden geïnterpreteerd, gelet op de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid?
- Welke milieuvorwaarden zijn de andere lidstaten van de EU voornemens te treffen in het kader van cross-compliance?
- Zijn er gevolgen van cross-compliance op de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouwsector, rekening houdend met de specifieke Nederlandse milieu-situatie?
- Met welke eisen van de EU moet rekening worden gehouden bij de invulling van het instrument cross-compliance?
- Welke (soort) milieuvorwaarden kunnen aan het verstrekken van directe inkomensvoelagen worden gekoppeld?
- Met welke elementen op het gebied van uitvoering en handhaving moet rekening worden gehouden? Welke gevolgen vloeien hieruit voort voor de vormgeving van cross-compliance?
- Welke sancties kunnen worden toegepast en hoe kunnen die worden vormgegeven?
- Welke financiële randvoorwaarden voor het Rijk zijn aan cross-compliance verbonden? Welke nationale subsidieregelingen kunnen in beginsel worden vervangen door het stellen van milieuvorwaarden?

## Leidraad

In hoofdstuk 2 zal het begrip cross-compliance vanuit Europees perspectief worden belicht. Hier wordt ingegaan op de achtergronden en de verhouding tot de ontwikkeling van het GLB, de omvang en het belang van de directe inkomensteun en de randvoorwaarden die voortvloeien uit onder andere de Europese Verordening inzake cross-compliance. Tevens wordt voor zover mogelijk in kaart gebracht op welke manier andere EU-lidstaten met cross-compliance omgaan. Hoofdstuk 3 schetst een aantal opties voor deze milieuvorwaarden. Zo kan worden gedacht aan additionele milieuvorwaarden of aan de huidige milieu-wetgeving. De keuze voor een pakket aan milieuvorwaarden wordt mede bepaald door de haken en ogen op het vlak van uitvoering en handhaving. In hoofdstuk 4 wordt daarom wat dieper ingegaan op deze meer praktische aspecten. Het vijfde hoofdstuk heeft een budgettaire insteek: in de eerste plaats kan cross-compliance tot gevolg hebben dat geld vrijvalt wanneer sancties -i.c. het verlagen van de inkomenssteun - worden opgelegd. In de tweede plaats wordt een mogelijke overlap met huidige nationale subsidieregelingen gesignaleerd. Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 samengevat welke gevolgen deze verschillende aspecten hebben op de keuze voor een specifieke invulling van cross-compliance. De afweging tussen de kosten - ook in administratieve zin - en de milieubaten van cross-compliance komt hierbij nadrukkelijk naar voren. Op basis van het voorgaande worden twee beleidsvarianten gepresenteerd, die mogelijkheden bieden voor de invulling van cross-compliance. Tenslotte is een aantal gerichte aanbevelingen opgenomen.

## 2: Cross-compliance in Europees perspectief

### 2.1: Inleiding

Cross-compliance is een instrument in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU, dat nationaal geïmplementeerd moet worden. Vooraf moet duidelijk zijn wat cross-compliance precies inhoudt en met welke randvoorwaarden rekening moet worden gehouden. In dit hoofdstuk wordt daarom in de eerste plaats geschetst in welk kader een instrument als cross-compliance geplaatst moet worden. Hierbij zal worden ingegaan op de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in het verleden en de te verwachten ontwikkelingen in de toekomst. Ook wordt in kaart gebracht welke plannen andere EU-lidstaten met cross-compliance hebben. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt op welke sectoren dit instrument van toepassing is en hoe groot het financieel belang is van de inkomenssteun. Tenslotte wordt aan de hand van de Europese Verordening waarin cross-compliance is opgenomen, een aantal randvoorwaarden voor de implementatie geschetst.

### 2.2: Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

De koppeling van milieuvoorwaarden aan de directe inkomenssteun vloeit voort uit de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) van de Europese Unie, waarbij de landbouw in toenemende mate wordt geconfronteerd met doelstellingen op het gebied van natuur en milieu. Met de MacSharry hervormingen in 1992 werd ingespeeld op GATT-ontwikkelingen: een verschuiving binnen het landbouwbeleid van prijsondersteuning en grensbescherming richting directe inkomensondersteuning gekoppeld aan productiebeperkende maatregelen. Gelijkijdig is een aantal begeleidende maatregelen genomen, gericht op onder andere vermindering van het beschikbare areaal voor de marktorderingsgewassen en bevordering van extensiever, milieuvriendelijker grondgebruik. Belangrijk onderdeel in dit verband is de Landbouwmilieuverordening (2078/92/EEC), die de dubbele rol van de agrariër als producent en beschermer van het milieu, natuur en landschap benadrukt. Landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met eisen inzake milieu-bescherming en natuurbeheer worden met financiële prikkels gestimuleerd. Deze nationale landbouw-milieu programma's worden gezamenlijk door de EU en de lidstaat gefinancierd.

In 1999 zijn de hervormingen van het GLB verder aangescherpt in Agenda 2000. Deze lijn kenmerkt zich door het verlagen van het interne prijsniveau voor landbouwproducten waarbij de inkomensachteruitgang gedeeltelijk wordt gecompenseerd door inkomstenstoelagen. De Europese regeringsleiders hebben besluiten genomen voor de periode 2000 tot en met 2006 (en voor de zuivelsector tot en met 2008). De sectoren die het betreft, zijn voor Nederland onder andere een aantal akkerbouwgewassen, rundvlees, zuivel en schapen en geiten (in bijlage 1 wordt een volledig overzicht gepresenteerd). Voor deze sectoren zijn de prijsverlagingen ongeveer 15 tot 20%, waarbij de zuivelsector pas in 2005 aan de beurt is. De overige sectoren krijgen al in 2000 te maken met een verdere verschuiving van prijs- naar inkomenssteun.

Gelijkijdig met de gedeeltelijke verschuiving van prijs- naar inkomenssteun, wordt in Agenda 2000 verder gegaan met het verbreden van de doelstelling van het GLB. Milieu- en natuurwaarden worden nadrukkelijker en minder vrijblijvend verbonden aan het landbouwbeleid. Twee belangrijke



instrumenten zijn vastgelegd in enerzijds de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling (EG 1257/1999) en anderzijds de Horizontale Verordening (EG 1259/1999). De Kaderverordening Plattelandsontwikkeling vervangt onder andere de Landbouwmilieuverordening en is onder meer gericht op stimulering van milieu-maatregelen en waterbeheer in de landbouw. Nederland heeft in het Plattelandsontwikkelingsplan (POP) aangegeven welke nationale programma's en subsidieregelingen onder de Kaderverordening worden gebracht. Deze uitgaven worden voor 25-50% mede betaald door de EU (de zogenaamde co-financiering). Voorbeelden van nationale subsidieregelingen onder de Kaderverordening zijn het Stimuleringskader, het Reconstructiebeleid en het Programma Beheer. In de Horizontale Verordening is onder andere het stellen van milieuvorwaarden aan directe inkomenstoelagen vastgelegd (cross-compliance).

De vraag of cross-compliance het 'landbouw-milieu instrument van de toekomst' is, is niet gemakkelijk te beantwoorden. Bij de voorbereiding van Agenda 2000 was de SER<sup>2</sup> niet positief in haar advies over cross-compliance: het verband tussen de twee pijlers van het GLB (natuur- en landschapsbeheer enerzijds en de economische functie anderzijds) is volgens de SER oneigenlijk en te simpel. In plaats daarvan zou de EU volgens de SER een specifiek instrumentarium voor de natuurbeheerfunctie moeten ontwikkelen.

De toekomst van cross-compliance wordt mede bepaald door de verdere ontwikkeling van het GLB en de rol die voor inkomenssteun en milieudoelstellingen is weggelegd. Er zijn ontwikkelingen die er op duiden dat in ieder geval vanaf 2006 (maar waarschijnlijk al eerder) verdere aanpassing van het Europees landbouwbeleid noodzakelijk zal zijn:

- Binnen de WTO-ronde wordt door belangrijke handelsblokken (VS en CAIRNS-groep) gepleit voor afbouw van productiegebonden inkomenstoelagen. De inkomenstoelagen zijn in de Uruguay-ronde ondergebracht in de blauwe box (dat is de box waarin maatregelen zijn opgenomen die voorlopig zijn toegestaan). Inkomensondersteuning die volledig is losgekoppeld van de productieomvang hoeft niet te worden afgebouwd (groene box).
- Met de toetreding van Midden- en Oost Europese landen doet de vraag zich voor hoe binnen de EU omgegaan wordt met inkomenstoelagen. Onder de Financiële Perspectieven (2000-2006) is geen rekening gehouden met het in gelijke mate invoeren van inkomenstoelagen voor de nieuwe lidstaten. In de aanloop naar Agenda 2000 heeft een groep van experts<sup>3</sup> reeds gewezen op het dilemma van de inkomenstoelagen. Enerzijds kunnen de nieuw toetredende landen geen rechten doen gelden op de inkomenstoelagen omdat zij niet te maken hebben met institutionele prijsverlagingen, anderzijds is het problematisch indien er in een gemeenschappelijk EU-landbouwbeleid een permanente situatie van ongelijkheid zou bestaan tussen boeren in 'oude' en 'nieuwe' lidstaten. In de toetredingsonderhandelingen hebben de kandidaat-lidstaten reeds

---

<sup>2</sup> *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*, Sociaal-Economische Raad, 98/04

<sup>3</sup> *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*, European Economy, European Commission reports and studies, No 5, 1997

aangegeven dat zij het uitsluiten van hun boeren van directe inkomenssteun niet kunnen accepteren.

Beide ontwikkelingen hebben tot gevolg dat er serieus rekening gehouden moet worden met verdere hervorming van het GLB waarbij verlaging van de inkomstenstoelagen een realistische optie is. Verlaging van de inkomstenstoelagen kan plaatsvinden volgens het principe van degressiviteit, waarbij geleidelijk een afbouw in de hoogte van de inkomstenstoelagen wordt gerealiseerd. Bij de onderhandelingen over Agenda 2000 waar Nederland de reële nulgroei van de uitgaven als hard uitgangspunt hanteerde, was degressiviteit van inkomenssteun voor Nederland aanvaardbaar<sup>4</sup>. Tevens zijn mechanismen denkbaar van plafonering van de landbouwuitgaven en (meer) co-financiering door de lidstaten. Daarnaast is het mogelijk dat het GLB zich verder ontwikkelt in de richting van volledige ontkoppeling van de inkomenssteun en de omvang van de produktie. Dit zou betekenen dat de doelstelling van het GLB zich zou toespitsen op structuurmaatregelen, waaronder ook het in stand houden van de leefbaarheid en kwaliteit van het landelijk gebied. Op dit moment wordt ongeveer 10% van de Europese middelen voor het landbouwbeleid besteed aan plattelandsontwikkeling.

De betekenis van cross-compliance hangt sterk samen met het belang van de inkomstenstoelagen in het GLB. Wanneer bovenstaande ontwikkelingen in het GLB doorgang vinden, kan de rol van cross-compliance kleiner worden. Er is echter ook een ontwikkeling denkbaar waarin de inkomstenstoelagen juist door de koppeling aan milieuvorwaarden in betekenis toenemen.

### 2.3 cross-compliance in andere EU-lidstaten

Hoewel het Nederland in principe vrijstaat de invulling van cross-compliance naar eigen inzicht vorm te geven, is het van belang ook de voornemens van andere EU-lidstaten te betrekken in de afweging. De Nederlandse landbouwsector is immers in hoge mate afhankelijk van de Europese markt en derhalve zijn de te stellen milieuvorwaarden van invloed op de concurrentiepositie. Een vergelijking dient echter ook rekening te houden met de specifieke milieu-situatie van Nederland ten opzichte van die in andere landen, hetgeen impliceert dat de ambities van Nederland met cross-compliance niet overeen hoeven te komen met die van de overige EU-lidstaten. Een volledig overzicht van de voornemens van alle EU-lidstaten is op dit moment niet voorhanden, maar uit de beschikbare informatie<sup>5</sup> blijkt dat er drie groepen zijn te onderscheiden:

- *lidstaten die feitelijk geen invulling geven aan het instrument cross-compliance*: Zweden, Duitsland, België en Italië. Het huidige milieubeleid en toepassing van de landbouw-milieu programma's binnen het beleid voor plattelandsontwikkeling wordt door deze landen als toereikend beoordeeld. Bij enkele landen speelt ook mee dat zij voorstander zijn van het verminderen en afbouwen van de

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25731, nr. 13 en 21501 nr. 16

<sup>5</sup> In bijlage 2 is een uitgebreid overzicht opgenomen van de specifieke milieuvorwaarden die deze landen voornemens zijn te stellen.

inkomenstoelagen, hetgeen kan worden belemmerd door tegenprestaties aan de inkomenssteun te verbinden.

- *lidstaten die bestaande nationale milieuvorschriften hebben opgenomen als voorwaarde aan inkomenssteun:* Finland, Denemarken en Frankrijk behoren tot deze groep.
- *lidstaten die additionele milieuvorwaarden verbinden aan de inkomenssteun:* Het Verenigd Koninkrijk heeft al eerder op bescheiden schaal aanvullende voorwaarden ingevoerd. Nederland heeft met ingang van dit jaar voor twee producten additionele milieuvorwaarden ingevoerd. Frankrijk overweegt invoering van additionele voorwaarden vanaf 2001.

Geconcludeerd kan worden dat het ambitieniveau inzake cross-compliance in de andere lidstaten voorsnog beperkt is. Gegeven de voorwaarde die is opgenomen in de Verordening om concurrentievervalsing te voorkomen, worden de mogelijkheden van Nederland in beginsel ingeperkt als andere lidstaten geen maatregelen treffen. De effecten op de concurrentiepositie worden echter ook bepaald door de volgende aspecten:

- De kosten van de maatregelen: deze zijn beperkt wanneer de maatregelen vallen onder de Goede Landbouwpraktijk, met andere woorden, wanneer de maatregelen goed haalbaar zijn voor de meerderheid van de agrariërs;
- Het stellen van aanvullende milieuvorwaarden kan bijdragen aan het versterken van het vertrouwen in de kwaliteit van de Nederlandse producten en productiewijze. De imagoverbetering die hiervan het gevolg is kan juist een concurrentievoordeel tot gevolg hebben;
- De effecten van aanvullende voorwaarden op de concurrentiepositie zijn groter bij bedrijven die sterk afhankelijk zijn van inkomensondersteuning dan bij bedrijven waar inkomensondersteuning een kleine rol speelt.

Om te kunnen komen tot een vergelijking van de invulling van cross-compliance tussen de lidstaten dient de milieubelasting veroorzaakt door de agrarische sector in de verschillende lidstaten in de beschouwing te worden betrokken. Uit vergelijkende studies zijn enkele indicaties te verkrijgen die betrekking hebben op het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen en de nitraatbelasting. Wat opvalt in de beschikbare studies<sup>6</sup> is dat in Nederland het agrarisch grondgebruik veel intensiever is als in de andere lidstaten. Dit resulteert in het hoogste gebruik aan gewasbeschermingsmiddelen per ha in de Europese Unie en het hoogste stikstofoverschot per ha. Wordt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gerelateerd aan de productie dan behoort Nederland tot de groep landen met het laagste gebruik per geproduceerde eenheid. Als het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen vergeleken wordt in de akkerbouw, behoort Nederland met België, Nedersaksen in Duitsland en Picardië in Frankrijk tot de gebieden met het hoogste gebruik per ha. De Nederlandse uitgangssituatie inzake de relatieve milieubelasting is dus weliswaar gedifferentieerd,

---

<sup>6</sup> *Pesticides in the EC*, LEI-DLO, onderzoeksverslag 121, 1994; *Additional EU policy instruments for plant protection products*, Oskam, Vijftigschild, Graveland, 1998; *CAP and the rural environment in transition*, F. Brouwer and P. Lowe, 1998.

maar het beeld is niet positief te noemen. Cross-compliance zou een extra impuls kunnen geven aan de verbetering van de milieu-situatie van de Nederlandse landbouwsector, waarbij in het oog moet worden gehouden dat dit instrument alleen betrekking heeft op de sectoren die inkomenssteun ontvangen (sommige akkerbouwgewassen, rundvlees, schapen en geiten en de zuivel vanaf 2005). Dit zijn deels niet de sectoren waar in Nederland de milieudruk per hectare het hoogst is. Desondanks kan het wenselijk zijn de 'vergroening' van bovenstaande sectoren een extra impuls te geven. Het zijn immers ook de sectoren die door de samenleving financieel worden ondersteund.

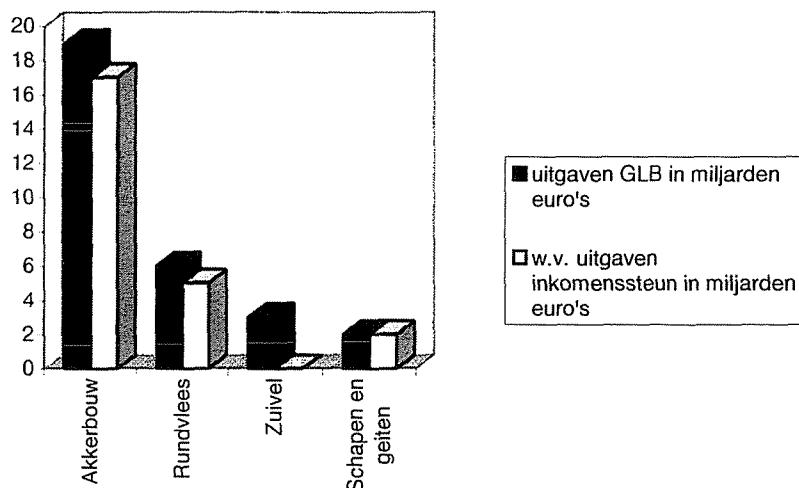
De invulling die Nederland aan cross-compliance geeft, moet op grond van de Verordening zodanig zijn dat concurrentievervalsingen worden voorkomen. Dit uitgangspunt blijkt in de praktijk moeilijk te definiëren. Er lijkt een grote diversiteit in ambities te bestaan tussen de lidstaten en bovendien wordt de concurrentiepositie ook beïnvloed door andere factoren, zoals de specifieke milieusituatie in Nederland en het positieve imago-effect van cross-compliance. Het verdient daarom aanbeveling de ontwikkeling van cross-compliance in de verschillende lidstaten te monitoren en evalueren door de Europese Commissie. Indien de resultaten daartoe aanleiding geven zou binnen de EU gestreefd moeten worden naar harmonisatie ten aanzien van het niveau waarop cross-compliance wordt gevoerd. De keuze van de maatregelen dient de bevoegdheid van de lidstaten te blijven.

#### 2.4: Inkomenssteun: omvang en relatief belang

De term "inkomenssteun" suggereert een directe betaling per hoofd, gebaseerd op het inkomen van de agrariër. In feite bestaat de inkomenssteun uit hectare- en dierpremies, die aan de agrariër worden uitbetaald. De omvang van de steun is echter niet zozeer afhankelijk van de omvang van de productie, zoals bij prijssteun het geval is, maar van een productiefactor. Derhalve wordt in eerste instantie het voortbestaan van het landbouwbedrijf gestimuleerd in plaats van de productie. Het belang van de inkomenssteun voor de Nederlandse landbouwsector en de individuele agrariërs hangt samen met de absolute en relatieve omvang van deze steun. In figuur 1 wordt voor het jaar 2001 in kaart gebracht hoe hoog de geraamde uitgaven voor het GLB (EU 15) zijn voor de verschillende productgroepen en wat hierin het aandeel is van de inkomenssteun. Nederland ontvangt hiervan in totaal naar verwachting 368 miljoen euro in 2001, terwijl dit in 2006 oploopt tot 570 miljoen euro.

*Figuur 1:*

**Totale uitgaven GLB en aandeel inkomenssteun naar  
produktgroep (jaar 2001)**



N.B.: de zuivelsector krijgt pas in 2005 te maken met verlaging van het institutionele prijsniveau en gedeeltelijke compensatie door inkomensstoeslagen.

Voor een goed inzicht in het belang van de inkomensstoeslagen is ook de omvang per individuele producent relevant. Immers, nu het accent steeds meer op inkomen komt te liggen, neemt het belang van de inkomenssteun voor de agrariër toe. In tabel 1 wordt voor de belangrijkste sectoren een overzicht gegeven van de gemiddelde Europese landbouwsteun per individueel bedrijf voor gespecialiseerde bedrijven in Nederland, ingedeeld naar verschillende bedrijfstypen. De inkomens in de agrarische sector wisselen sterk van jaar tot jaar en tussen de sectoren. Hoofdberoepsbedrijven realiseren gemiddeld over meerdere jaren een inkomen van f 50.000,- tot f 70.000,- per jaar.

Tabel 1:

Hoogte inkomensstoeslagen naar bedrijfstype (x 1000 gulden)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Veenkoloniaal akkerbouwbedrijf, totaal 65 ha, w.v. 25 ha zetmeelaardappelen	50	51	56	56	56	56	56
Overig akkerbouwbedrijf, totaal 45 ha, w.v. 10 ha graan	9	10	10	10	10	10	10
Vleeskalverbedrijf (500 kalveren)	33	65	99	99	99	99	99
Stierenbedrijf (neven bedrijf: 100 stieren per jaar)	44	58	72	72	72	72	72
Melkveebedrijf, 34 ha, met maïs, 420.000 kg melk per jaar	8	11	13	13	13	20	28
Melkveebedrijf, 34 ha, zonder maïs, 420.000 kg melk per jaar	2	4	6	6	6	13	21

Uit de gegevens blijkt dat het absolute belang van de inkomenssteun zowel op macro- als op microniveau aanzienlijk is. Een korting op de inkomenssteun heeft een potentieel grote invloed op het inkomen van de individuele agrariër. De dreigende werking die daarvan uitgaat, zal de naleving van de milieuvorwaarden stimuleren; het regulerende karakter van de kortingen op de inkomenssteun hoeft niet onderschat te worden. Cross-compliance biedt vanuit deze invalshoek goede perspectieven voor bevordering van milieuvriendelijke produktiemethoden.

## 2.5: Randvoorwaarden volgens de Horizontale Verordening

Voor de definitie van cross-compliance wordt aangesloten bij de Horizontale Verordening (EG 1257/1999) waarin dit instrument is vastgelegd. Het stellen van milieuvorwaarden aan inkomenssteun betekent dat een lidstaat de inkomenssteun gedeeltelijk kan verlagen of intrekken indien de agrariër niet aan de gestelde milieuvorwaarden heeft voldaan. Met andere woorden, de milieumaatregelen hebben een afdwingbaar karakter. Cross-compliance moet derhalve worden onderscheiden van regelingen zoals die in het kader van de vroegere Landbouwmilieuverordening en de nieuwe Kaderverordening Plattelandsontwikkeling, waarbij sprake is van beloning bij goed gedrag door middel van subsidies. Cross-compliance is door de EU geïntroduceerd met het doel de milieu-component in het GLB verder te versterken. De bevordering van een milieuvriendelijke landbouwsector kan door de lidstaten met cross-compliance op een minder vrijblijvende manier worden ingevuld dan met de bestaande subsidie-instrumenten, maar heeft alleen betrekking op de sectoren met een zware marktordening die inkomenssteun ontvangen.

De Verordening bepaalt, dat lidstaten verplicht zijn na te gaan of en zo ja welke milieuvorwaarden zij willen verbinden aan de inkomenssteun. Het begrip “milieuvorwaarden” kan in de brede zin van het woord worden opgevat. Dit betekent enerzijds “milieu” zoals dat in Nederland wordt gebruikt, dat wil zeggen tegengaan van vervuiling van grond(water) en de lucht en terugdringing van het energiegebruik bijvoorbeeld. Anderzijds vallen ook ecologische waarden, zoals natuur en landschap, onder het begrip “milieu”. Zaken als voedselveiligheid en dierenwelzijn vallen echter niet onder de reikwijdte van cross-compliance. Verder stelt de Verordening een aantal randvoorwaarden aan de toepassing van cross-compliance:

### **Objectieve criteria**

De lidstaat dient objectieve criteria vast te stellen op basis waarvan het verlagen of intrekken van de inkomenssteun wordt bepaald. Dit betekent dat de milieuvorwaarden die de nationale overheid stelt, concreet en meetbaar moeten zijn.

### **Voorkomen marktverstoringen**

Een gelijke behandeling van landbouwers moet worden gewaarborgd en markt- en concurrentieverstoringen moeten worden voorkomen. Dit kan worden uitgelegd als “gelijke behandeling in een gelijke situatie” en impliceert derhalve dat de gelijke behandeling niet geldt over de verschillende landbouwsectoren heen. Overigens kan worden opgemerkt dat de huidige markt- en concurrentiepositie ook niet vrij is van verstoringen vanwege de bestaande nationale milieu-wetgeving.

**Sancties**

De sancties, die bestaan uit het intrekken cq. verlagen van inkomenssteun moeten passen bij en in verhouding staan tot de ernst van de ecologische gevolgen van het niet naleven van de milieuvoorwaarden.

**Besteding opbrengsten**

De lidstaat wordt de mogelijkheid geboden de door verlaging van de betalingen beschikbaar gekomen bedragen te gebruiken voor het plattelandsbeleid, dat wil zeggen besteding aan (extra) maatregelen onder de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling. Indien de lidstaat dit niet kan of wil, vloeien de opbrengsten terug naar de EU.

**Samenhang met de produktiewijze**

Er moet een direct verband bestaan tussen de milieuvoorwaarden en de produktiewijze. Dit betekent dat vervuiling van het milieu of verhoging van de ecologische waarden van het landschap het gevolg is van de manier waarop een agrariër zijn bedrijfsproces inricht.

In de volgende hoofdstukken 3, 4 en 5 zullen de consequenties van deze randvoorwaarden voor de invulling van cross-compliance nader worden uitgewerkt.

### 3: Milieuvorwaarden

#### 3.1: Inleiding

Op grond van de Verordening heeft Nederland verschillende mogelijkheden voor de invulling van de milieuvorwaarden. In dit hoofdstuk worden hiervoor drie opties geschetst, die het karakter hebben van een kader, waarbinnen de specifieke eisen kunnen worden gedefinieerd. Ten aanzien van alle opties geldt, dat de milieuvorwaarden dynamisch kunnen worden benaderd.

#### 3.2: De dynamiek van milieu in de landbouw

Het milieu en de landschappelijke waarden zijn constant aan verandering onderhevig. Enerzijds worden de produktiewijzen in de landbouw aangepast aan de veranderende marktomstandigheden. Daarbij valt zowel een ontwikkeling waar te nemen in de richting van intensievere produktiemethoden met als doel produktiviteitsverhoging, als een ontwikkeling in de richting van een extensiever grondgebruik en biologische produktiemethoden. Anderzijds worden de milieunormen steeds verder aangescherpt en neemt de maatschappelijke waardering voor ecologische waarden en landschap verder toe. Beide ontwikkelingen dragen ertoe bij, dat de milieuvorwaarden die in het kader van cross-compliance kunnen worden gesteld, een dynamisch karakter kennen. De milieuvorwaarden die nu zijn vastgelegd in wetgeving, zullen immers in de toekomst worden gewijzigd, aangescherpt en aangevuld met nieuwe eisen. Bepaalde ecologische waarden die nu nog worden gestimuleerd door middel van subsidies, zullen in de toekomst meer als algemene voorwaarde worden gezien. Dit impliceert dat het niveau van de “voorlopers” van vandaag in een later stadium nog slechts gemiddeld is, terwijl het huidige gemiddelde niveau in de toekomst als “laag” zal worden gekwalificeerd. De invulling van de milieuvorwaarden in het kader van cross-compliance zal in de loop der tijd veranderen, al naar gelang de gewijzigde inzichten en opvattingen over het milieu en landschap. Daar waar in de onderstaande tekst “huidige milieuwetgeving” staat, moet worden bedacht dat de milieuwetgeving in de loop der tijd wordt aangepast en aangescherpt, ook zonder cross-compliance. In dit rapport wordt het begrip “huidige milieuwetgeving” echter gebruikt om het onderscheid duidelijk te maken tussen de minimumnormen en eventueel te stellen additionele voorwaarden, die nu (nog) niet in wetgeving zijn vastgelegd.

#### 3.3: Een minimale benadering: huidige milieuwetgeving

In de Verordening is bepaald dat de lidstaten passende milieuvorwaarden moeten verbinden aan de inkomenssteun. Het is in beginsel mogelijk dat de handhaving van de bestaande milieuwetgeving als passend wordt beschouwd en dat er geen consequenties aan worden verbonden voor de hoogte van de inkomenssteun. In feite zou dan worden aangesloten bij de bestaande situatie en wordt geen specifieke invulling gegeven aan cross-compliance. Wanneer aan cross-compliance wel een feitelijke invulling wordt gegeven, is vanuit milieu-oogpunt de meest minimale benadering een koppeling van de huidige wettelijke milieuvorwaarden aan inkomenssteun. Deze milieuvorwaarden zijn in feite de minimumnorm, waar elke agrariër zich nu reeds aan dient te houden. Overtredingen worden nu zowel straf- als bestuursrechtelijk gesanctioneerd. Voor het toezicht op de naleving en handhaving zijn verschillende gezaghebbende instanties verantwoordelijk. Zo wordt de naleving van de Wet



Milieubeheer en de Wet Bodembescherming door de gemeenten gecontroleerd en de Natuurbeschermingswet door de provincies. De naleving op de Wet verontreiniging oppervlaktewater wordt zowel door de waterschappen als de Algemene Inspectiedienst (AID) van LNV gecontroleerd, terwijl bij de Meststoffenwet naast de AID ook Bureau Heffingen betrokken is.

Niet alle onderdelen uit de milieuwetgeving komen in aanmerking voor koppeling aan de inkomensstoeslagen. Cross-compliance heeft immers alleen betrekking op de sectoren, die in aanmerking komen voor inkomenssteun (zie hoofdstuk 2). Dit impliceert dat bijvoorbeeld overtredingen van de Meststoffenwet alleen voor agrariërs in de rundvlees- en zuivelsector tot het verlagen van inkomenssteun zou leiden. De varkens- en pluimveesector daarentegen ontvangen geen inkomensstoeslagen en kunnen logischerwijs ook niet worden gekort. De overtreding van de milieuwetgeving bij cross-compliance moet dus te herleiden zijn tot de productsoort waarvoor inkomensstoeslagen worden ontvangen. De uitvoerings- en handhavingsproblematiek die hiermee samenhangt, wordt in hoofdstuk 4 besproken.

Het koppelen van milieu-wetgeving aan inkomenssteun kent een aantal voordelen. In de eerste plaats wordt de huidige situatie, waarin agrariërs die zich niet houden aan de milieu-wetgeving toch volledige inkomenssteun ontvangen, ongedaan gemaakt. In de tweede plaats krijgen agrariërs die hun milieu-inspanningen niet op het minimumniveau brengen ("achterblijvers"), een extra prikkel om deze te intensiveren. In de derde plaats treedt per definitie geen concurrentienadeel op voor de Nederlandse landbouwsector. De agrariërs worden immers reeds geacht te voldoen aan de wetgeving. Tenslotte is een praktisch voordeel van deze optie, dat de milieuvorwaarden bekend en concreet zijn en derhalve relatief eenvoudig kunnen worden gekoppeld aan de inkomenssteun.

Hiertegenover staat echter dat van de landbouwsector geen extra natuur- en milieu-inspanning wordt gevraagd, terwijl dit met cross-compliance wel mogelijk is. De mogelijkheid om het niveau van milieuzorg op een hoger peil te brengen, wordt maar gedeeltelijk benut. Dit kan worden beschouwd als een gemiste kans om de milieu-vervuiling verder terug te dringen en ecologische waarden te versterken.

### 3.4: Het bovenwettelijk traject: additionele milieuvorwaarden

De tweede optie is gericht op het stimuleren van extra natuur- en milieu-inspanningen. De inkomenssteun zou dan gekoppeld moeten worden aan additionele milieuvorwaarden. De additionaliteit heeft betrekking op het ambitieniveau: additionele normen gaan - in tegenstelling tot de minimumnormen - uit boven de huidige milieu-wetgeving. De Goede Landbouwpraktijk (GLP) is hiervan een voorbeeld. GLP kan namelijk deel uitmaken van het bestaande wettelijk kader, maar kan ook eisen bevatten die verder gaan. Echter, GLP is slechts in algemene termen omschreven en biedt daarom niet direct een concreet referentiepunt voor de te leveren milieuprestatie.

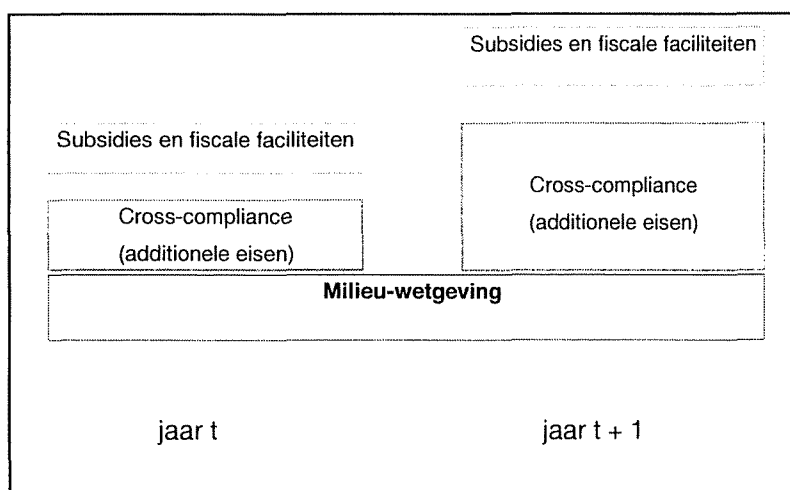
Voor de betreffende sectoren kunnen wel een aantal milieuthema's in kaart worden gebracht waarbij maatregelen gelden als extra inspanning bovenop de bestaande milieuwetgeving: bestrijdingsmiddelen, water, natuur, mineralen en ammoniak en energie. Rekening houdend met de relevante sectoren (productgroepen waarvoor inkomensstoeslagen gelden), de haalbaarheid van de

maatregelen en de uitvoerbaarheid, heeft LNV voorlopig de volgende selectie gemaakt van passende maatregelen:

Tabel 2:

Thema:	Maatregel:
<b>Bestrijdingsmiddelen</b>	<i>geïntegreerde (onkruid)bestrijding</i> maïs, overige granen, peulvruchten, oliehoudende zaden, zaaizaden, hennep en vlas; <i>geen chemische loofdoeding en lagere teeltfrequentie</i> zetmeelaardappelen
<b>Water</b>	<i>voorwaarden voor beregening</i> maïs, zetmeelaardappelen en melkkoeien
<b>Natuur</b>	<i>Perceelsrandenbeheer</i> voor alle sectoren
<b>Mineralen/ammoniak</b>	<i>Bodembedekker</i> maïs; <i>grondgebondenheid/maximale veebezetting</i> vleesstieren, zoogkoeien, melkkoeien en schapen; <i>verbetering rantsoen</i> melkkoeien
<b>Energie</b>	<i>Energiebesparing</i> in de kalverhouderij

In algemene zin kan worden geconstateerd dat additionele milieumaatregelen momenteel worden gestimuleerd door middel van bijvoorbeeld subsidies, terwijl ze in cross-compliance verband een afdwingbaar karakter kunnen krijgen. Subsidies en ook fiscale faciliteiten worden over het algemeen ingezet om voorlopers op het gebied van natuur en milieu te stimuleren. In de loop der tijd echter, zullen bepaalde aanpassingen in de produktiewijze voor een steeds grotere groep agrariërs haalbaar zijn. De additionele cross-compliance voorwaarden bevinden zich dus wat betreft het niveau van milieuzorg lager dan de milieumaatregelen die in positieve zin worden gestimuleerd door subsidies en fiscale faciliteiten, maar hoger dan de het minimumniveau dat in milieuwetgeving is vastgelegd. In het nationale bouwwerk van milieuregelgeving neemt cross-compliance een logische tussenpositie in. In onderstaande box wordt deze redenering schematisch in beeld gebracht:



### 3.6: Een combinatie van minimum- en additionele normen

In de laatste optie worden zowel de huidige milieuwetgeving als additionele normen gekoppeld aan de inkomenssteun. Een combinatie van beiden heeft het voordeel dat enerzijds een extra prikkel wordt

gecreëerd om te voldoen aan de minimumnormen en anderzijds de kans wordt benut om grotere milieu-inspanningen te plegen.

## 4: Uitvoering en handhaving

### 4.1: Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op aspecten van uitvoering en handhaving die relevant zijn voor de invoering van milieuvorwaarden in het kader van cross-compliance. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de bestaande milieuwetgeving en additionele milieuvorwaarden. Belangrijke elementen op het gebied van uitvoering en handhaving zijn onder andere de eisen die vanuit de EU worden gesteld aan de controle, alsmede de kosten die eraan verbonden zijn. Daarnaast wordt ingegaan op passende sancties. Tot slot wordt stilgestaan bij de mogelijkheden om de controle onder te brengen in certificeringssystemen.

### 4.2: Inkomenstoelagen en bestaande milieuwetgeving

De Europese Verordening verplicht de lidstaten tot het nemen van milieumaatregelen, maar geeft de lidstaten een aantal keuzemogelijkheden bij het vaststellen daarvan. Het geheel van de uitvoering van het GLB wordt beoordeeld in het kader van de controle door de Europese Commissie/EOGFL. Uit mondelinge mededelingen van de Commissie<sup>7</sup> blijkt dat, indien in het kader van cross-compliance gekozen wordt voor dwingende algemene milieueisen in bestaande wet- of regelgeving, geen extra controles door de Europese Commissie/EOGFL worden voorzien. Het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (zie paragraaf 4.3) zou volgens de Commissie niet toegepast behoeven te worden op deze maatregelen. De lidstaat zal wel moeten kunnen garanderen, dat het toezicht op de naleving van de bestaande wet- en regelgeving voldoende is. Hiervoor zijn geen nadere richtlijnen beschikbaar.

De Verordening vereist tevens dat de eisen uit de bestaande milieuwetgeving betrekking hebben op de gebruikte landbouwgrond of de productie waarvoor de agrariërs Europese inkomenstoelagen ontvangen. Deze voorwaarde impliceert, dat een aanzienlijk deel van de bestaande milieuwetgeving niet in aanmerking komt voor cross-compliance. Zo heeft het Mineralenaangifte Systeem (MINAS) betrekking op de mineralenverliezen van een volledig bedrijf. Hieruit is niet af te leiden of op de gebruikte landbouwgrond van de teelt die in aanmerking komt voor inkomenssubsidie, de verliesnormen zijn overschreden. Een ander voorbeeld betreft het verbod om niet toegelaten bestrijdingsmiddelen toe te passen. Het aantreffen van niet toegelaten middelen op een bedrijf is niet voldoende om de relatie met toepassing in een bepaalde teelt aannemelijk te maken. Alleen als het gebruik van niet toegelaten middelen in de betreffende teelt wordt aangetoond, kan tot inhouding van inkomenssteun worden overgegaan.

Er is geïnventariseerd welke onderdelen van de huidige milieuwetgeving zich in principe lenen om als voorwaarde te koppelen aan het ontvangen van Europese inkomenssteun. In onderstaande tabel wordt een overzicht gepresenteerd:

---

<sup>7</sup> Persoonlijke mededeling van de heer Priebe, DG VI van de Europese Commissie d.d. 29 juni 1999.

Tabel 3. Bepalingen uit de huidige nationale milieuwetgeving die in principe als milieuvoorwaarde voor cross-compliance in aanmerking komen

Product	Wet	Relevante bepaling	Verantwoordelijk voor handhaving
Kalveren, Stieren, Zoogkoeien, Overige runderen	Meststoffenwet	Verbod op het aanhouden van meer dieren dan is toegestaan	Bureau Heffingen en Algemene Inspectie Dienst
	Wet Milieubeheer	Meldingsplicht en vergunningsplicht voor inrichting rundveehouderijen	Gemeenten
	Wet Bodembescherming	Bepalingen omtrent de uitrijperioden en de wijze van aanwenden van dierlijke mest	Gemeenten
	Wet Verontreiniging Oppervlaktewater	Bepalingen betreffende lozingen op het oppervlaktewater (Lozingenbesluit open teelt en veehouderij)	Waterschappen en AID
Granen, Mais, Zetmeelaardappelen Eiwithoudende zaden Zaaizaden	Bestrijdingsmiddelenwet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbod op het gebruiken van niet-toegelaten bestrijdingsmiddelen</li> <li>• Verbod om in strijd te handelen met de gebruiksvoorschriften</li> </ul>	AID
	Wet Bodembescherming	Bepalingen omtrent de uitrijperioden en de wijze van aanwenden van dierlijke mest	Gemeenten
	Wet Verontreiniging Oppervlaktewater	Bepalingen betreffende lozingen op het oppervlaktewater (Lozingenbesluit open teelt en veehouderij)	Waterschappen en AID

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, zijn verschillende overheden verantwoordelijk voor de controle op de naleving van milieubepalingen. Bovendien blijkt uit het overzicht dat de voor het ministerie van LNV relevante wetgeving op centraal (landelijk) niveau wordt gecontroleerd door de AID, terwijl andere onderdelen uit de milieuwetgeving op decentraal niveau (gemeenten, provincies, waterschappen) worden gecontroleerd. Dit is een complicerende factor. Bestaande milieuwetgeving is alleen dan als cross-compliance voorwaarde op te nemen als er in het hele land toereikende en vergelijkbare

controle inspanningen worden verricht en als de koppeling met de uitbetaling van de inkomenstoelagen goed geregeld is. Deze betaalfunctie valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van LNV en wordt uitgevoerd door het agentschap LASER en de produktschappen. De Europese Commissie beschouwt ook de lidstaat - lees: de Minister - als verantwoordelijke voor de uitvoering van Europees beleid en besteding van Europese gelden. Op grond van bestuurlijke eenvoud verdient het aanbeveling enerzijds een functiescheiding te houden tussen betaling- en controle en anderzijds de politieke verantwoordelijkheid voor beide in één hand te houden, i.c. de Minister van LNV. Op die manier kunnen de gegevensstromen tussen de betalings- en de controle-instantie zo eenduidig en eenvoudig mogelijk ingericht worden en wordt verwarring over de vraag wie politiek aanspreekbaar is voor de uitvoering van cross-compliance, voorkomen. De Minister van LNV is dan verantwoordelijk voor de uitvoering van cross-compliance, dat wil zeggen voor de betaling van de inkomenstoelag en de controle op de daaraan gekoppelde onderdelen van de huidige milieuwetgeving. Voor de keuze van beleidsvarianten voor cross-compliance betekent dit, dat op pragmatische gronden het best kan worden gekozen voor onderdelen uit de huidige milieuwetgeving die door de AID worden gecontroleerd. Dit zijn in principe de Meststoffenwet, de Bestrijdingsmiddelenwet en de Wet verontreiniging oppervlaktewater. Overigens zouden in een later stadium ook andere onderdelen uit de milieuwetgeving gekoppeld kunnen worden aan de inkomenstoelagen, afhankelijk van de manier waarop de Nederlandse controlestructuur zich ontwikkelt.

Uitgaande van een adequaat niveau van handhaving van de nationale milieuregelgeving zijn - weliswaar geringe - extra kosten voor de uitvoering en handhaving te verwachten. Dit wordt met name veroorzaakt door de extra inspanningen die nodig zijn om aan te tonen, dat een overtreding van een nationale milieubepaling betrekking heeft op de gebruikte landbouwgrond of productie van het product waarvoor de inkomenstoelag wordt versterkt. Daarnaast dient gezorgd te worden voor een tijdige rapportage van controles en geconstateerde overtredingen aan het betaalorgaan dat verantwoordelijk is voor de uitbetaling van de betrokken steunregeling. Dit betaalorgaan dient vervolgens over te gaan tot inhouding van Europese inkomenssteun of terugvordering ervan als al tot uitbetaling was overgegaan.

### 4.3: Inkomenstoelagen en additionele milieuvorwaarden

Als gekozen wordt door de lidstaat voor additionele milieuvorwaarden, zal het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (GBCS) onverkort moeten worden toegepast. Het GBCS bevat de Europese vereisten voor het beheer en de controle op en sanctionering van overtredingen van een aantal Europese steunregelingen, zoals opgenomen in Verordening (EEG) 3508/92. Het GBCS schrijft voor dat de controles ter plaatse ten minste een steekproef van 10% betreffen van de steunaanvragen voor dieren en ten minste 5% van de steunaanvragen voor akkerbouwgewassen. De lidstaat moet daarnaast extra controles uitvoeren als er in regio's belangrijke onregelmatigheden worden geconstateerd. Door de Europese Commissie is vooralsnog afgezien van een uitvoeringsverordening ten behoeve van de uitvoering van de horizontale verordening waarin cross-compliance is vastgelegd.

De Commissie wil dat eerst in de praktijk ervaring wordt opgedaan met het stellen van milieuvorwaarden.

De implicaties van cross-compliance voor de controle-intensiteit worden niet alleen bepaald door de eisen die de Europese Commissie eraan stelt. De manier waarop de controle moet worden ingericht en de kosten die daaruit voortvloeien zijn sterk afhankelijk van het draagvlak voor de maatregelen. Bovendien worden de controlekosten bepaald door de aard van de gekozen additionele milieumaatregelen. De verplichting tot het telen van een nagewas (om de mineralenverliezen te beperken) is met teledetectie te controleren en vergt daardoor minder kosten dan een maatregel die alleen door inspectie ter plaatse is vast te stellen. Maatregelen die gecontroleerd kunnen worden gelijktijdig met andere controles brengen minder extra kosten met zich mee dan controles die een specifiek eigen controle-moment kennen. Op basis van de Europees vereiste controle-intensiteit kan een globale berekening worden gemaakt van de controlekosten voor additionele maatregelen. Indien wordt verondersteld, dat aan alle inkomenstoelagen voor de verschillende produktgroepen één à twee additionele milieuvorwaarden worden gesteld, zullen de kosten ruim 10 miljoen gulden per jaar bedragen<sup>8</sup>. De uitvoeringskosten wijken daarmee niet af van de uitvoeringskosten van vergelijkbare nationale milieuregelgeving. De beoordeling van de hoogte van de kosten hangt in sterke mate samen met milieuresultaat dat wordt bereikt. Voor geïntegreerde onkruidbestrijding in maïs, een maatregel die in 2000 is ingevoerd, wordt verwacht dat het gebruik van herbiciden met ruim 150.000 kg wordt gereduceerd. Dit is een reductie van 40% van het herbicidegebruik in de maïsteelt. De uitvoeringskosten van deze maatregel bedragen ongeveer 2 miljoen gulden. In het algemeen geldt dat de uitvoeringskosten in verhouding moeten staan tot de voordelen voor het milieu. Dit zal bij elke maatregel vooraf getoetst dienen te worden.

#### 4.4: Sanctionering

Handhaving van de milieuvorwaarden veronderstelt een passend sanctieregime. Bij overtreding van een door de lidstaat voorgeschreven voorwaarde kan de inkomenstoelag volledig of gedeeltelijk worden ingetrokken. Voor de bepaling van de hoogte van deze korting is de lidstaat gehouden aan de Verordening, die voorschrijft dat de lidstaten sancties vaststellen die passen bij en in verhouding staan tot de ernst van de ecologische gevolgen van het niet naleven van de milieuvorwaarden. Deze

---

<sup>8</sup> Het betreft ruim 50.000 telers van akkerbouwgewassen en ruim 40.000 veehouders. Er is van uitgegaan dat er 1 of 2 additionele milieumaatregelen worden getroffen afhankelijk van de milieubelasting van het product, gemiddeld 1,5 maatregel per teler of veehouder. De uitvoerings- en controlekosten per maatregel per ondernemer bedragen op basis van ervaringen met maïs en zetmeelaardappelen f 70,-. 92.000 ondernemers x 1,5 maatregel x f 70,- = ruim 10 mln gulden. Deze kosten zijn aanzienlijk, maar komen overeen met de uitvoerings- en controlekosten van vergelijkbare milieumaatregelen. Aangezien de uitvoerings- en controlekosten per milieumaatregel bij één dan wel twee milieumaatregelen per bedrijf gelijkblijven, worden mogelijke schaalvoordelen in de controlekosten niet in de beschouwingen betrokken.

formulering laat echter ruimte voor interpretatie door de lidstaat, aangezien 'ecologische gevolgen' zich moeilijk in geld laten uitdrukken. Bij de vraag welke aanknopingspunten deze ruimte wat meer kunnen inperken, kan een onderscheid worden gemaakt naar milieuvorwaarden op basis van de bestaande milieuwetgeving en additionele milieuvorwaarden.

Indien de milieuvorwaarden betrekking hebben op onderdelen uit de bestaande wetgeving moet ervoor worden gewaakt dat het beginsel 'ne bis in idem' wordt geschonden. Van een schending van dit beginsel zal echter geen sprake zijn, aangezien het korten van een subsidie als gevolg van het niet of niet volledig naleven van de subsidievoorwaarden niet wordt aangemerkt als een sanctie. De subsidie (inkomenstoeslag) wordt immers niet of niet volledig uitgekeerd, omdat niet of niet volledig aan de voorwaarden voor subsidieverlening is voldaan. Er wordt niet beoogd leed toe te voegen aan de overtreder, zoals bij strafrechtelijke vervolging het geval is. Voor de hoogte van de sanctie, i.c. de korting op de inkomenstoeslag, kan derhalve niet worden aangesloten bij de hoogte van bestaande boetes. Wel is het redelijk te veronderstellen dat de schade aan het milieu bij overtreding van de reeds bestaande milieuwetgeving groter is dan bij additionele milieuvorwaarden die in het kader van cross-compliance worden gesteld aan de inkomenstoeslagen.

Additionele milieuvorwaarden kunnen zowel betrekking hebben op maatregelen die milieuvervuiling tegengaan als op maatregelen die de natuur en het landschap ten goede komen. Maatregelen die het milieu ontlasten - zoals bijvoorbeeld geïntegreerde onkruidbestrijding bij maïs - gaan een stap verder dan de maatregelen die de bestaande milieuwetgeving voorschrijft. Het niveau van milieuzorg zal bij de additionele cross-compliancevoorwaarden dus wat hoger liggen dan bij de wettelijk voorgeschreven minimumnormen. Ook de schade aan het milieu bij overtreding van de milieuwetgeving is hoger dan bij de additionele voorwaarden. Het is dus passend als de korting op de inkomenstoeslag bij additionele milieuvorwaarden lager is dan de korting bij wettelijke voorwaarden.

Voor additionele maatregelen die gericht zijn op natuur en landschap - zoals bijvoorbeeld het niet maaien van perceelsranden - is een analoge redenering denkbaar, hoewel dit gecompliceerder ligt. Immers, een vergelijking tussen zorg voor het milieu enerzijds en verfraaiing van natuur en landschap anderzijds veronderstelt eenduidige waarderingsgrondslag. Hoe waardeert men een veld met boterbloemen of de toegenomen biodiversiteit ten opzichte van het ontbreken daarvan? Wel is het beperken van de schade aan het milieu van een andere orde dan verfraaiing van het landschap en bevordering van de natuur. Over het algemeen is het plausibel te veronderstellen dat beperking van schade op de eerste plaats komt ten opzichte van bevordering en verfraaiing. In die zin zouden de sancties bij natuur- en landschappelijke maatregelen dus lager kunnen zijn dan bij maatregelen die beogen de schade aan het milieu te beperken.

Uit het voorgaande volgt dat de hoogte van de korting op de inkomenstoeslagen kan worden gerelateerd aan de soort milieuvorwaarde die door middel van cross-compliance wordt gesteld. De korting kan het hoogst zijn bij overtreding van wettelijke minimumnormen; bij overtreding van



additionele milieuvorwaarden kan de korting wat lager zijn en bij overtreding van additionele natuur- en landschapsvoorwaarden kan de korting het meest gematigd zijn.

Voor de bepaling van de absolute hoogte van de korting kan worden aangesloten bij de kosten die de milieumaatregelen met zich brengen. Aangezien de sancties bedoeld zijn om de milieumaatregelen te bevorderen, moet het de agrariër financiële voordelen bieden om deze in te passen in zijn bedrijfsvoering. Aanpassing van de bedrijfsvoering kan bijvoorbeeld een investering in een bedrijfsmiddel vereisen of een opbrengstderving tot gevolg hebben. De korting op de inkomstenstoeslag moet daarom altijd groter zijn dan deze meerkosten van de aanpassing van de bedrijfsvoering. Voor elke milieumaatregel die in het kader van cross-compliance verplicht wordt gesteld, moet *ex ante* in kaart worden gebracht hoe hoog de meerkosten zullen zijn. Op basis hiervan kan een passende sanctie worden vastgesteld.

Voor de uitvoering geldt overigens dat de sanctie uit de vereisten van evenredigheid en proportionaliteit betrekking moet hebben op dat deel van de betaling dat betrekking heeft op de productie waar is geconstateerd dat het milieuvorschrift niet is nageleefd. Als een agrariër voor meerdere percelen steun aanvraagt mag de sanctie alleen betrekking hebben op het perceel of de percelen waarvoor is aangetoond of aannemelijk gemaakt dat de milieuvorwaarde niet is nageleefd.

#### 4.5: Certificering en ketengarantiestelsels

Ten aanzien van de controle op milieumaatregelen is bekeken of certificeringsprogramma's en ketengarantiestelsels zowel voor overheid als bedrijfsleven perspectief kunnen bieden. Voor de overheid kan een dergelijke controlesystematiek het voordeel hebben dat het toezicht op de naleving beperkt kan blijven tot tweede lijnstoezicht. De overheid controleert of de certificeringsinstellingen of ketenpartijen de controle op de naleving van de voorwaarden op de juiste wijze uitvoeren. Voor de agrarische bedrijven kan het voordeel zijn dat er niet apart voor cross-compliance gegevens behoeven te worden vastgelegd en er controles op het bedrijf worden uitgevoerd, maar dat deze een geïntegreerd onderdeel vormen van een certificeringsprogramma of ketengarantiestelsel waaraan de agrariër deelneemt.

In het kader van het traject Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) is onlangs een rapport uitgebracht inzake Ketengarantiestelsels<sup>9</sup>. Daarin is onderzocht of ketengarantiestelsels voor de overheid mogelijkheden bieden om een efficiëntere inzet van publieke handhavingscapaciteit te realiseren. In het rapport wordt geconcludeerd dat er onder voorwaarden mogelijkheden zijn. De belangrijkste voorwaarden zijn:

- de betrokken sector heeft een ketenstructuur;
- het stelsel heeft niet uitsluitend tot doel de controle van overheidsregelgeving;

---

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24036, nr. 155

- de (Europese) regelgeving biedt de mogelijkheid van zelfregulering en zelfhandhaving;
- het stelsel voldoet aan de eisen van de interne markt en mededingingsrecht;
- het toezicht voldoet aan een aantal andere genoemde eisen.

De huidige stand van zaken op het vlak van ketengarantiestelsels in de betreffende agrarische sectoren is divers. Er zijn certificeringsprogramma's waaraan een klein deel van de van de agrarische producenten deelneemt, zoals Milieukeurmerk en Biologische landbouw (SKAL-keurmerk). Voor cross-compliance zijn deze programma's minder geschikt, omdat de eisen zo streng zijn dat maar een beperkte groep hieraan kan voldoen. In de verschillende sectoren zijn ook programma's operationeel of in ontwikkeling die tot doel hebben om alle of een groot deel van de producenten te laten deel nemen. Op dit moment is in de melkveehouderij Keten Kwaliteit Melk (KKM) ingevoerd op initiatief van de zuivelindustrie en LTO. Aan KKM nemen bijna alle melkveehouders deel. In de (rund)vleessector is er het IKB (Integraal Keten Beheer) keurmerk. In de akkerbouw bevindt het KwaliteitsProject Akkerbouw (KPA) zich in de pilotfase. Opschaling naar de hele sector moet de komende jaren plaats vinden. Voor deze drie laatste brede ketengarantiestelsels geldt, dat er op dit moment geen milieuvoorwaarden in zijn opgenomen of dat het zich beperkt tot de bestaande wettelijke voorschriften. Voor de plantaardige producten die in aanmerking komen voor cross-compliance voorwaarden, zijn nog enkele jaren gemoeid met het opbouwen van een ketengarantiestelsel. Voor de melkveehouderij is het stelsel operationeel, maar wordt pas vanaf 2005 substantieel inkomenssteun toegekend.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige certificeringssystemen en ketengarantiestelsels op dit moment niet geschikt zijn voor de controle van cross-compliance maatregelen. Gelet op de voordelen die een dergelijke controlesystematiek biedt, verdient het aanbeveling om deze mogelijkheid wel open te houden voor de langere termijn en de ontwikkelingen op dit vlak in het oog te houden.

## 5: Budgettair kader

### 5.1 Inleiding

Cross-compliance heeft voor Nederland een aantal financiële consequenties. In het vorige hoofdstuk is al ingegaan op de kosten voor uitvoering en handhaving. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de directe financiële opbrengsten van cross-compliance: de eventueel ingehouden inkomstenstoeslagen. Daarnaast zal worden geschetst welke besparingen mogelijk zijn op nationale subsidies en fiscale faciliteiten voor natuur- en milieu-inspanningen.

### 5.2 Opbrengst uit korting op de inkomenssteun

De inkomstenstoeslagen zijn en blijven Europese middelen. In de Verordening is wel bepaald dat lidstaten de mogelijkheid hebben om deze middelen bovenop de inmiddels toegekende middelen te besteden aan het plattelandsbeleid. Dit betekent dat wanneer door Nederland inkomstenstoeslagen worden ingehouden op grond van geconstateerde overtredingen, de Nederlandse overheid deze vrijgevallen bedragen binnen drie jaar na inhouding mag besteden aan maatregelen die betrekking hebben op een aantal artikelen van de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling. Het betreft maatregelen die betrekking hebben op onder andere probleemgebieden en gebieden met milieubeperkingen, milieumaatregelen in de landbouw en bosbouw en vervroegde uittreding van agrariërs. Nederland heeft relevante beleidsmaatregelen uitgewerkt in het Plattelandsontwikkelingsplan (POP). Bij besteding van de opbrengsten uit de gekorte inkomenssteun aan onderdelen van het POP moet Nederland 50-75% co-financieren. Het is dus van belang de hoogte van de cross-compliance-opbrengsten in te schatten en ervoor te zorgen dat er nationaal voldoende middelen beschikbaar zijn om te co-financieren.

Daarbij is het uitgangspunt dat cross-compliance is bedoeld om duurzame landbouwproductie te bevorderen; de opbrengsten uit de ingehouden inkomenssteun zijn slechts een resultante van dit beleid. Wanneer goed geleide bedrijven kunnen voldoen aan de voorwaarden zal de naleving over het algemeen goed zijn. Derhalve is het bedrag aan inhoudingen gering. Bij invoering van cross-compliance in alle productiesectoren die hiervoor in aanmerking komen, is de omvang van de inhouding naar verwachting 1 à 2 miljoen gulden<sup>10</sup>. In de eerste jaren waarin cross-compliance stap voor stap wordt ingevoerd zal de opbrengst nog veel lager zijn.

Wanneer de totaal geraamde overheidsinvesteringen in het landelijk gebied worden afgezet tegen de in het POP opgenomen benodigde investeringen voor de planperiode 2000 tot en met 2006 blijkt dit ongeveer 50% (2,2 miljard Euro) te zijn. Hieruit blijkt dat er nationaal voldoende ruimte is voor extra cofinanciering.

---

<sup>10</sup> Uitgaande van een goede naleving van de voorwaarden (10% overtredingen) en de vereiste controle-intensiteit (5 tot 10% van de aanvragers) zullen jaarlijks naar verwachting ongeveer 1000 overtredingen worden geconstateerd. Bij een gemiddelde hoogte van het ingehouden bedrag ad 1500,- per overtreding kan dat leiden tot een inhouding van 1 tot 2 miljoen gulden per jaar.

### 5.3. Invloed op nationale subsidies en fiscale faciliteiten

Een heel andersoortige opbrengst die mogelijk is ten gevolge van cross-compliance, hangt samen met de overlap tussen bestaande subsidieregelingen en de te stellen milieuvorwaarden aan de inkomstenstoeslagen. Sommige milieu-inspanningen die worden gestimuleerd door subsidies, kunnen immers ook worden bevorderd door deze als voorwaarde te verbinden aan de inkomenssteun. Hetzelfde geldt voor fiscale instrumenten. Een quick-scan van de subsidieregelingen en fiscale faciliteiten levert de volgende aanknopingspunten op:

#### **Subsidies**

Van de bestaande subsidieregelingen van het ministerie van LNV biedt het Programma Beheer in beginsel aanknopingspunten voor cross-compliance. De overige subsidieregelingen komen om verschillende redenen niet in aanmerking: er is bijvoorbeeld geen relatie met de voor cross-compliance relevante productiesectoren, de subsidieregelingen zijn niet op individuele bedrijven gericht of ze hebben betrekking op zware milieumaatregelen die niet voor de meerderheid van de agrariërs in een sector haalbaar zijn.

Het onderdeel Agrarisch Natuurbeheer van Programmabeheer biedt agrariërs in begrensde gebieden de mogelijkheid om tegen een vergoeding een overeenkomst aan te gaan die tot doel heeft natuurkwaliteiten en landschapskwaliteiten te realiseren. Er is een aantal doelpakketten opgesteld waaruit de agrariër een keuze kan maken.

Het betreft onder andere pakketten gericht op weidevogels, botanische kwaliteiten van grasland en bouwland, de botanische kwaliteiten van perceelsranden, het onderhoud van landschapselementen zoals houtwallen, poelen en dergelijke. In de pakketten zijn verplichte maatregelen opgenomen en een te bereiken natuurresultaat (bijvoorbeeld aantal plantensoorten). Bij elk pakket is ook een vergoeding vastgesteld. Ter illustratie het pakket: Bonte hooirand. Dit houdt in een rand van 1 tot 5 meter breed, waar niet bemest mag worden en geen baggerslib mag worden opgebracht. Het mag niet beweid worden en niet voor een bepaalde datum gemaaid. De vergoeding per hectare is ongeveer f2300,-; 1 hectare komt overeen met een strook van 4 km lang met een breedte van 2,5 meter.

De pakketten gericht op op natuur staan open voor boeren in de beheersgebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), het Groene Hart en Waterland. De pakketten gericht op landschap worden opengesteld voor gebieden die in het Structuurschema Groene Ruimte zijn opgenomen als gebieden waar het landschap behouden en hersteld dient te worden (bijv. Zuid-west Friesland, Winterswijk, Veluwe, Mergelland).

Het Programmabeheer zal in 2003 worden geëvalueerd en zondig bijgesteld.

Als ervoor wordt gekozen om natuur- en of landschapsvoorwaarden op te nemen als cross-compliance voorwaarden, zal gezocht moeten worden naar passende eisen. Cross-compliance is immers een generiek werkend instrument. Dit betekent dat niet alle onderdelen van het agrarisch natuurbeheer in aanmerking komen. Het zal dienen te gaan om eenvoudige maatregelen (haalbaar voor goedgeleide

bedrijven) die breed toepasbaar zijn. “Perceelranden” is dan een goede mogelijkheid die in het hele land is toe te passen. Als daartoe wordt overgegaan, zullen de vergoedingen voor de bestaande pakketten aangepast moeten worden of kunnen de minimumeisen worden verhoogd. Wanneer (onderdelen uit) pakketten van het Agrarisch Natuurbeheer vervangen kunnen worden door cross-compliancevoorwaarden, zou dat een verlaging van de uitgaven voor het Programma Beheer kunnen betekenen. De budgettaire omvang van bijvoorbeeld de vergoeding voor “perceelranden” is op het moment van schrijven van dit rapport echter moeilijk in te schatten, aangezien dit afhankelijk is van het aantal aanvragen.

### **Fiscale instrumenten**

Er zijn naast subsidies enkele fiscale maatregelen van kracht voor milieu-investeringen. Dit betreft de VAMIL-regeling (vrije afschrijving milieuvriendelijke investeringen, de Energie Investeringsaftrek (EIA) en de Milieu Investeringsaftrek (MIA).

#### VAMIL:

De VAMIL laat toe dat de ondernemer de betreffende bedrijfsmiddelen in een zelf te kiezen termijn mag afschrijven. Meestal zal gekozen worden voor een versnelde afschrijving. Het effect is dat er een liquiditeitsvoordeel voor de ondernemer ontstaat: Het netto-effect is te becijferen op een paar procent voordeel van de investering (afhankelijk van het renteniveau).

De VAMIL-regeling kent een uitgebreide lijst van investeringsgoederen. Op de VAMIL-lijst zijn bedrijfsmiddelen opgenomen die nog niet gangbaar zijn ( minder dan 30% van dergelijke bedrijfsmiddelen bestaan uit de milieuvriendelijke versie daarvan) en die een brede toepassingsmogelijkheid hebben. Wettelijk voorgeschreven bedrijfsmiddelen worden niet ondersteund vanuit VAMIL.

Op de VAMIL-lijst staan investeringen van bedrijfsmiddelen die nodig zijn om te voldoen aan de cross-compliance voorwaarden. Zo staan apparatuur voor mechanische onkruidbestrijding en een loofklapper (ten behoeve van niet-chemische loofdoding bij aardappelen) op de lijst. Deze apparatuur kan worden gebruikt om te voldoen aan de voorwaarden voor zetmeelaardappelen en maïs die met ingang van dit jaar zijn ingevoerd.

#### EIA:

De EIA biedt de ondernemer de mogelijkheid bij het aanschaffen van een energiebesparend bedrijfsmiddel een extra deel (40-52%) van het investeringsbedrag ten laste van de winst te brengen, hetgeen leidt tot een lagere inkomstenbelasting (IB ondernemer) of vennootschapsbelasting (Vpb-plichtige onderneming). De criteria voor opname op de EIA-lijst zijn:

- bedrijfsmiddel moet leiden tot voldoende energiebesparing of duurzame energie betreffen
- zeer rendabele apparaten worden in het algemeen niet opgenomen
- bedrijfsmiddel moet toepasbaar zijn in groot aantal situaties/bedrijven

EIA is te beschouwen als een terugsluis instrument (deels gefinancierd via de REB-heffing) waarbij energiebeleid en lastenverlichting gecombineerd zijn. Er is geen eis met betrekking tot gangbaarheid van het bedrijfsmiddel gesteld.

#### MIA:

De MIA biedt de ondernemer de mogelijkheid bij het aanschaffen van een milieu- en welzijnsvriendelijk bedrijfsmiddel een extra deel (15 of 30%) van het investeringsbedrag kan aftrekken van de winst. De criteria voor opname op de MIA-lijst zijn:

- bedrijfsmiddel moet leiden tot voldoende milieu- en welzijnswinst ten opzichte van het wettelijk vereiste niveau
- bedrijfsmiddel kan al redelijk gangbaar zijn

Er zijn veelal wel wettelijke eisen gesteld met betrekking tot milieu en welzijn. De investering moet leiden tot extra milieuwinst. Het gaat daarbij om eisen van het Rijk, niet om de eventueel hogere gemeentelijke eisen. De MIA wordt per 1 juli 2000 ingevoerd met terugwerkende kracht tot 1 januari 2000. MIA is te beschouwen als een terugsluis instrument (deels gefinancierd via de milieuheffingen) waarbij milieu/welzijnsbeleid en lastenverlichting gecombineerd zijn. De MIA kan beperkt toegepast worden bij sectoren en bedrijfsmiddelen die leiden tot door Brussel ongewenst geachte productie-uitbreiding. Op de MIA-lijst staan bedrijfsmiddelen die nodig zijn om te voldoen aan de cross-compliance voorwaarden (apparatuur voor mechanische onkruidbestrijding, loofklapper bij aardappelteelt).

Geconcludeerd kan worden dat de genoemde fiscale instrumenten betrekking hebben op investeringen in bedrijfsmiddelen die bij cross-compliance voorwaarden aan de orde kunnen komen. Een probleem hierbij is dat het vaak gaat om bedrijfsmiddelen die niet uitsluitend worden toegepast in de teelten waar de cross-compliance voorwaarden zijn gesteld. De loofklapper wordt ook gebruikt bij consumptie- en pootaardappelen. Dit zijn geen teelten waarvoor inkomenstoelagen worden ontvangen. Het selectief maken van de regeling voor de cross-compliance sectoren bemoeilijkt de controle. Bovendien zal voor de betreffende regelingen waar sprake is van het terugsluizen van milieuheffingen een andere manier van terugsluizen moeten worden gevonden. Het is dus om pragmatische redenen niet aan te bevelen op voorhand bedrijfsmiddelen van de fiscale lijst af te halen. Wel kan een inmiddels gangbaar bedrijfsmiddel worden ingezet als cross-compliancevoorwaarde. Als fiscale stimulering niet langer noodzakelijk is, bijvoorbeeld als gevolg van het stellen van milieuvorwaarden, kan dat bedrijfsmiddel van de lijst worden afgevoerd.

## 6: Beleidsvarianten voor cross-compliance

### 6.1: Inleiding

In dit onderzoek is in kaart gebracht welke overwegingen, randvoorwaarden en praktische aspecten een rol spelen bij de vormgeving en implementatie van cross-compliance in Nederland. Uitgangspunt daarbij is het Europees kader - en daaruit voortvloeiend de Europese Verordening - waarbinnen cross-compliance als instrument is gecreëerd. Het doel van cross-compliance is het integreren van milieudoelstellingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB); Nederland heeft zich in dit verband positief opgesteld ten opzichte van het koppelen van milieuvorwaarden aan de inkomenssteun. Kenmerkend voor cross-compliance is de manier waarop dit gebeurt: milieu-inspanningen worden niet beloond, maar het ontbreken daarvan wordt bestraft. In plaats van extra te belonen, zoals dat bij subsidies het geval is, kan de overheid milieuvorwaarden stellen aan het normale niveau van de inkomstenstoelagen.

### 6.2: Europees perspectief

Deze extra milieu-inspanningen kunnen met behulp van cross-compliance alleen gegenereerd worden in de sectoren waar de agrariërs Europese inkomenssteun (gaan) ontvangen, de zogenaamde marktgeordende produkten (zetmeelaardappelen, maïs, granen, zuivel, rundveehouderij, schapen en geiten). Dit zijn deels niet de sectoren waar in Nederland de milieudruk per hectare het hoogst is. Desondanks kan het wenselijk zijn de 'vergroening' van bovenstaande sectoren een extra impuls te geven. Immers, deze sectoren worden ook financieel ondersteund door de samenleving. De directe inkomenssteun in de sectoren akkerbouw, rundvlees en schapen en geiten maakt inmiddels reeds 90-100% uit van de totale kosten van het Europese landbouwbeleid. Voor de zuivel wordt pas in 2005 een begin gemaakt met directe inkomensondersteuning. Het belang van de inkomenssteun voor een individueel bedrijf is aanzienlijk en loopt in de duizenden guldens per jaar. Overigens zijn er verschillen in omvang van de inkomenssteun te constateren tussen bedrijfsoorten.

Welk ambitieniveau Nederland zou moeten hanteren bij de feitelijke invulling van het cross-compliance instrument, hangt sterk samen met deze omvang en het belang van de inkomenssteun. Van belang is daarbij dat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) de komende tijd onder druk zal komen te staan met het oog op de uitbreiding van de EU met Midden- en oosteuropese landen en internationale discussies in WTO-verband. Een afbouw van de Europese inkomstenstoelagen aan de agrarische sector - ook wel degressiviteit genoemd - zou de betekenis van cross-compliance relativeren. Bij de onderhandelingen over Agenda 2000 was degressiviteit voor Nederland aanvaardbaar. Tegelijkertijd is bevordering van een milieu-vriendelijke landbouw een belangrijk aandachtspunt. Ook andere EU-lidstaten geven een feitelijke invulling aan cross-compliance, al lopen de ambities nogal uiteen: Duitsland, Zweden, België en Italië zullen waarschijnlijk geen milieuvorwaarden koppelen aan de inkomenssteun, terwijl Finland, Denemarken en Frankrijk de huidige milieu-wetgeving als voorwaarde gaan stellen. Tot nog toe zijn het Verenigd Koninkrijk en Nederland de enige landen die additionele (bovenwettelijke) eisen stellen aan de inkomenssteun. De invulling van cross-compliance door andere EU-lidstaten in vergelijking tot Nederland kan de concurrentiepositie van de betreffende Nederlandse landbouwsectoren beïnvloeden. Immers, relatief zware additionele milieuvorwaarden vergen

investeringen in de bedrijfsvoering die de kostprijs van het produkt verhogen. Tegelijkertijd echter, kan het imago van de sector verbeteren door de milieu-vriendelijker produktiewijze, hetgeen een positieve invloed uitoefent op de concurrentiepositie. Dit belang moet niet worden onderschat in een land als Nederland, waar de specifieke milieu-situatie zwaardere milieuvorwaarden kan rechtvaardigen.

### 6.3: Milieu- en natuurwaarden

De te stellen milieuvorwaarden kunnen op verschillende manieren worden ingevuld. Het is daarbij van belang dat het begrip "milieu" in de Verordening breder kan worden opgevat dan de Nederlandse interpretatie. Niet alleen het tegengaan van milieu-vervuiling - zoals de verontreiniging van water bijvoorbeeld - valt hieronder; ook ecologische waarden zoals landschap en natuur maken hiervan deel uit. Zaken als voedselveiligheid en dierenwelzijn vallen echter niet onder de reikwijdte van cross-compliance. In het kader van cross-compliance kunnen in beginsel twee soorten milieuvorwaarden worden gekoppeld aan de inkomensoeslagen: minimumnormen van de bestaande milieuwetgeving en additionele milieuvorwaarden. Dit betekent echter niet dat cross-compliance in de plaats komt van de huidige handhavingssystematiek op de milieuregelgeving.

### 6.4: Haalbaarheid

De milieu-maatregelen die worden gekozen als eis aan de inkomensoes, dienen haalbaar te zijn voor de meerderheid van de agrariërs in de betreffende sector. Van de huidige milieu-wetgeving mag per definitie worden verondersteld dat de haalbaarheid is gegarandeerd; immers, een ieder wordt geacht zich aan de wet te houden. Bij de keuze voor additionele milieuvorwaarden is van belang dat goed geleide bedrijven aan de eisen moeten kunnen voldoen zonder dat de bedrijfsvoering in gevaar komt. Het begrip 'Goede landbouw praktijk' biedt hiervoor een zinvol denkkader, maar niet voldoende concrete aanknopingspunten. Bij de keuze en formulering van de additionele milieuvorwaarden zal per maatregel rekening moeten worden gehouden met het haalbare karakter ervan.

### 6.5: Objectiviteit en meetbaarheid

Bij de invulling van cross-compliance is het van belang de objectiviteit van de milieuvorwaarden en de samenhang met de produktiewijze te waarborgen. Voor de huidige milieu-wetgeving geldt dat de objectiviteit reeds gewaarborgd is; bij de formulering van additionele milieuvorwaarden is dit een aandachtspunt. De meetbaarheid van de overtredingen is hier van groot belang. Het meten van overtredingen ligt bij de uitvoering van cross-compliance wat gecompliceerder dan bij de bestaande controle op milieuwetgeving. In de Verordening is namelijk bepaald, dat er een direct verband moet bestaan tussen de milieuvorwaarden cq. overtredingen en de produktiewijze. Aangezien alléén de produkten waarvoor inkomensoes wordt ontvangen onder de reikwijdte van de milieuvorwaarden vallen, dient de opsporingsinstantie dus te kunnen aantonen dat de overtreding betrekking heeft op de produktiewijze van dat specifieke produkt. Het aantreffen van verboden bestrijdingsmiddelen voor zetmeelaardappelen op een akkerbouwbedrijf met verschillende gewassen, wil nog niet zeggen dat dit bestrijdingsmiddel ook is toegepast op de zetmeelaardappelen. Er kan immers ook sprake zijn van residuen uit voorgaande jaren.



## 6.6: Controle en uitvoering

De feitelijke benutting van het instrument cross-compliance heeft gevolgen voor de controleactiviteiten van de verschillende instanties. Wanneer Nederland bij de Europese Commissie aanmeldt welke milieuvorwaarden worden gekoppeld aan de inkomenssteun, moet de regering kunnen aantonen dat de naleving ervan voldoende is gegarandeerd. Indien de huidige milieu-wetgeving wordt gekoppeld aan inkomenssteun, worden geen extra controles van de Europese Commissie op de Nederlandse handhaving voorzien. Immers, er worden geen nieuwe maatregelen voorgesteld. Dit is anders bij koppeling van additionele milieuvorwaarden aan inkomenssteun. In dat geval zal het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (GBCS) onverkort worden toegepast door de Europese Commissie. De implicatie hiervan is dat de handhavingscapaciteit moet worden vergroot. De omvang is overigens afhankelijk van de aard van de gekozen milieuvorwaarden. Als overtredingen met inspectie ter plaatse moeten worden vastgesteld, is dit duurder dan wanneer met teledetectie kan worden volstaan. Daarnaast is reeds gesproken over het herleiden van de overtreding tot de betreffende teelt of productie waarvoor een inkomensvoorslag wordt ontvangen. Dit kan in de praktijk betekenen dat de bewijslast moeilijker te verkrijgen is dan in de bestaande controlesystematiek van de milieuwetgeving. Over het algemeen mag dus een zekere vergroting van de handhavingscapaciteit verwacht worden. Het is van belang dat deze kosten van cross-compliance worden afgezet tegen de positieve milieu-effecten die worden bereikt.

Met het oog op de controleaspecten is onderzocht in hoeverre kan worden aangesloten bij privaatrechtelijke certificering en ketengarantiesystemen voor de controle op additionele milieumaatregelen. Dit heeft het voordeel, dat de handhaving door de overheid beperkt blijft, hetgeen zowel uit budgettair als uit deregulerings oogpunt gewenst is. De huidige private systemen zijn echter niet geschikt voor cross-compliance, omdat ze of alleen betrekking hebben op wettelijke normen, danwel zich slechts richten op de bovenkant van de markt. Bovendien is de trend gericht op complete bedrijfssystemen in plaats van een specifiek produkt. Juist bij cross-compliance is het echter noodzakelijk de handhaving te richten op één specifieke teelt of diersoort, aangezien de overtreding moet worden herleid tot het produkt waarvoor inkomenssteun wordt verleend. Controle door certificering en ketengarantiesystemen lijkt dus vooralsnog niet mogelijk voor cross-compliance.

Welke instanties komen dan wel voor controle in aanmerking? De huidige milieuwetgeving wordt door verschillende instanties, zowel op centraal als decentraal niveau gecontroleerd. Zowel het Rijk, als gemeenten, provincies en waterschappen zijn hierbij betrokken. De vraag is hoe een effectieve en efficiënte manier van handhaving en uitvoering kan worden gerealiseerd voor cross-compliance, zodat minimaal voldaan kan worden aan de eisen die de EU stelt aan de uitvoering en handhaving. Hiertoe dient bestuurlijke eenvoud voorop te staan. In functionele zin is er al een scheiding tussen betaling van de inkomensvoorslagen en controle op de milieuwetgeving, die respectievelijk door LASER en produktschappen enerzijds en de AID, gemeenten, provincies en waterschappen anderzijds worden uitgevoerd. Voor de bestuurlijke eenvoud is het echter praktisch wanneer de politieke verantwoordelijkheid voor betaling en controle in één hand worden gehouden. In de praktijk is de

Minister van LNV verantwoordelijk voor de correcte uitbetaling van de inkomenstoelagen. Het ligt dus voor de hand dat ook de controle op de milieumaatregelen onder de bevoegdheid van LNV zou moeten vallen. Deze pragmatische invalshoek impliceert dat controle door de - centraal aangestuurde - Algemene Inspectiedienst (AID) de meest praktische oplossing is.

Deze keuze heeft consequenties voor de vormgeving van cross-compliance, ofwel voor de vraag welke soort milieuvorwaarden worden gekoppeld aan de inkomenstoelagen. De AID controleert immers alleen bepaalde onderdelen van de milieuwetgeving. Wanneer ten principale gekozen wordt voor het opnemen van de huidige wettelijke minimumnormen als cross-compliance voorwaarden, zou de reikwijdte dus moeten worden beperkt tot de onderdelen die de AID controleert. Wanneer gekozen wordt voor additionele milieuvorwaarden moet de controlebevoegdheid bij de AID worden gelegd. Dit laat onverlet dat ook andere ministeries en overheden additionele milieuvorwaarden kunnen (laten) verbinden aan de inkomenstoelagen, als zij goede afspraken maken met de Minister van LNV over de controle door de AID.

### 6.7: Sanctionering

De lidstaat is tot op zekere hoogte vrij in bepaling van de zwaarte van de sancties, i.c. de hoogte van de korting op de inkomenstoelagen. De Verordening stelt dat de sancties moeten passen bij en in verhouding staan tot de ernst van de ecologische gevolgen. Deze formulering laat ruimte voor interpretatie. Er kan een tweetal aanknopingspunten worden geformuleerd voor de omvang van de korting. Het eerste kan worden gedefinieerd in relatieve termen: bij overtreding van de wettelijke minimumnormen zal de schade aan het milieu in het algemeen als groter worden ervaren dan bij overtreding van additionele milieuvorwaarden. Derhalve dient de korting op de inkomenstoelag in het eerste geval groter zijn. Bij overtredingen op voorwaarden die betrekking hebben op bevordering van de natuur en verfraaiing van het landschap, kan worden verondersteld dat over het algemeen beperking van schade als essentiëler wordt ervaren dan bevordering en verfraaiing. De korting op de inkomenstoelag kan bij de laatstgenoemde milieuvorwaarden dus relatief geringer zijn.

Het tweede aanknopingspunt voor de hoogte van de korting is gelegen in de meerkosten van de milieumaatregelen. Aangezien de sancties bedoeld zijn om de milieumaatregelen te bevorderen, moet het voor de agrariër financiële voordelen bieden om deze te nemen dan om hiervan af te zien. De sancties moeten dus hoger zijn dan de meerkosten voortvloeiend uit de te nemen milieumaatregelen. De meerkosten van de milieumaatregelen zijn *ex ante* te ramen op grond van de benodigde investeringen of opbrengstderving. Voor elke milieumaatregel die in het kader van cross-compliance verplicht wordt gesteld, moet *ex ante* in kaart worden gebracht hoe hoog de meerkosten zullen zijn. Op basis hiervan kan een passende sanctie worden vastgesteld.

### 6.8: Budgettaire aspecten

Implementatie van cross-compliance heeft ook budgettaire consequenties. Een direct gevolg van de sanctionering is een opbrengst van de ingehouden inkomenssteun. Op grond van de Verordening mag de lidstaat dit geld binnen drie jaar besteden aan plattelandsbeleid. Doet de lidstaat dit niet, dan vloeit

het terug naar de EU. Voor het Nederlandse plattelandsbeleid onder de Kaderverordening Plattelandsontwikkeling (POP) geldt een Europees co-financieringspercentage van 25-50%. Indien de opbrengst uit cross-compliance (Europees geld) wordt ingezet voor plattelandsontwikkeling, dient Nederland dus 50-75% nationaal bij te financieren. Op grond van het POP kan worden geconcludeerd dat Nederland over voldoende nationale budgettaire ruimte beschikt om de opbrengsten uit cross-compliance in te zetten voor plattelandsbeleid. Deze budgettaire voorwaarde is dus geen beperking voor de implementatie van cross-compliance. Overigens mag op grond van hun regulerende karakter worden verondersteld dat de opbrengsten gering zullen zijn.

Een tweede budgettair aspect heeft betrekking op de samenhang met het nationale subsidiestelsel en de fiscale faciliteiten in de landbouwsector. In het nationale bouwwerk van milieuregelingen neemt cross-compliance een zelfstandige plaats in tussen de wettelijke minimumnormen en de voorlopers op het gebied van milieuzorg. Aangezien het niveau van milieuzorg in de loop der tijd steeds hoger zal worden, kunnen de cross-compliance voorwaarden steeds verder worden uitgebreid met maatregelen die eerst in positieve zin werden gestimuleerd door middel van subsidies en fiscale faciliteiten. Cross-compliance maakt immers een hoger niveau van milieuzorg afdwingbaar. Ten aanzien van de bestaande subsidieregelingen is geconcludeerd dat in eerste instantie een aantal regelingen uit het Programma Beheer hiervoor in aanmerking komen. De budgettaire omvang hiervan is op het moment van schrijven van dit rapport echter moeilijk in te schatten, aangezien dit afhankelijk is van het aantal aanvragen. Van de fiscale faciliteiten biedt met name de VAMIL-regeling perspectief. Een gangbaar geworden bedrijfsmiddel kan worden ingezet als cross-compliance voorwaarde. Als fiscale stimulering niet langer noodzakelijk wordt geacht, bijvoorbeeld als gevolg van het stellen van cross-compliancevoorwaarden, kan dat bedrijfsmiddel van de lijst worden afgevoerd. Over het algemeen echter zijn de budgettaire effecten voor de Rijksbegroting naar verwachting beperkt.

## 6.9: Conclusies

In dit onderzoek is cross-compliance vanuit verschillende invalshoeken belicht. Het principe dat milieudoelstellingen deel uitmaken van het landbouwbeleid is op zichzelf niet omstreden, maar of en op welke manier cross-compliance hierin een belangrijke rol zal spelen, is wel een vraag. In dit onderzoek is echter gezien het standpunt dat Nederland dit instrument feitelijk wil benutten, bezien op welke wijze cross-compliance in Nederland het best kan worden vormgegeven.

Het ambitieniveau wordt in eerste instantie ingegeven door de specifieke milieusituatie in de Nederlandse landbouwsector. De intensieve produktiemethoden en de hoge milieudruk die daarvan het gevolg is, geven aanleiding tot een effectief milieubeleid en een actieve rol daarin van het agrarische bedrijf. Ook aan natuur en landschap wordt door de samenleving steeds meer waarde toegekend. Nu het GLB zich heeft ontwikkeld tot een stelsel waarin de nadruk ligt op individuele inkomenstoelagen, mag de samenleving redelijkerwijs verwachten dat de producenten zich niet alleen aan de minimumnormen houden die in milieuwetgeving zijn vastgelegd, maar ook enige extra inspanningen plegen die het milieu en de natuur ten goede komen. In dit verband kan cross-

compliance een zelfstandige rol vervullen en een plaats innemen in het nationale bouwwerk van milieuwetgeving, subsidie-instrumenten en fiscale faciliteiten.

Milieuvorwaarden in het kader van cross-compliance zullen voor de meerderheid van de agrariërs in de sector haalbaar moeten zijn. Dit betekent dat een goed geleid landbouwbedrijf zonder aanmerkelijke kostenverhoging aan de milieuvorwaarden moet kunnen voldoen. De cross-compliance voorwaarden richten zich dus op de agrariërs, die zich ten opzichte van de overige agrariërs in de sector weinig inspannen om het niveau van milieuzorg te verhogen. Door additionele milieuvorwaarden - die uitgaan boven het wettelijk minimum - te verbinden aan de inkomstenstoeslagen, kunnen middengroepen en achterblijvers op het gebied van milieuzorg worden gestimuleerd tot een betere milieuprestatie. De additionele milieuvorwaarden in het kader van cross-compliance bevinden zich in het bouwwerk van milieu-regelingen tussen de minimumnormen en de stimuleringsregelingen in:

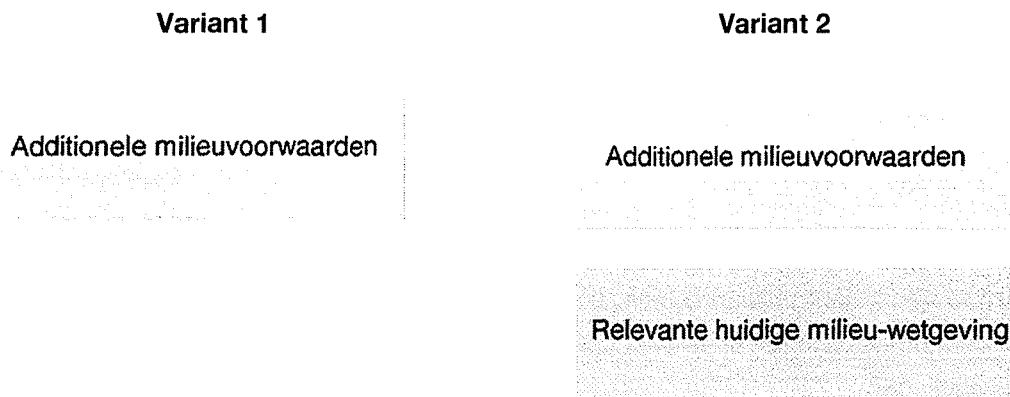
- Subsidieregelingen, fiscale faciliteiten en vrijwillige systemen gericht op milieuverbetering (EKO, Agromilieukeur, IKB, MPS, MBT), gericht op de voorlopers in de betreffende landbouwsector;
- Additionele milieuvorwaarden in het kader van cross-compliance, gericht op alle agrariërs in de betreffende landbouwsector;
- Minimumnormen, vastgelegd in milieuwetgeving, gericht op alle agrariërs in de betreffende landbouwsector.

Hoewel cross-compliance op bepaalde punten een nuttige bijdrage kan leveren aan de verbetering van het milieu, mogen geen spectaculaire milieuwinsten worden verwacht. De plaats in het bouwwerk van milieuregelingen geeft immers al aan dat de echt vooruitstrevende maatregelen niet in aanmerking komen voor cross-compliance. Bovendien wordt de milieuwinst alleen bereikt in de landbouwsectoren waar inkomstenstoeslagen van toepassing zijn (een aantal akkerbouwgewassen, rundvee, zuivel, schapen en geiten). Dit zijn juist niet de meest vervuilende sectoren in de Nederlandse landbouw.

Naast het bereiken van additionele milieu-inspanningen, kan met cross-compliance ook worden verhinderd dat agrariërs die de huidige milieuwetgeving overtreden, toch een volledige inkomstenstoeslag blijven ontvangen. Van een agrariër die financieel wordt ondersteund door de samenleving mag worden verwacht dat hij zich in ieder geval aan de wettelijke voorschriften houdt. Cross-compliance biedt nu de mogelijkheid om deze wettelijke milieuvorwaarden te verbinden aan de inkomstenstoeslag: wanneer door de bevoegde controle-instantie een overtreding wordt geconstateerd op de milieuwetgeving, kan de overheid een korting toepassen op de inkomstenstoeslag van de betreffende agrariër. Ook hier geldt weer dat alleen onderdelen uit de milieuwetgeving, die van toepassing zijn op de sectoren die inkomstenstoeslagen ontvangen, in aanmerking komen voor cross-compliance, i.c. deels niet de meest intensieve en vervuilende sectoren.

De conclusie dat cross-compliance in ieder geval benut kan worden om additionele milieuprestaties te genereren leidt tot de eerste beleidsvariant, waarin additionele milieuvorwaarden verbonden worden aan de inkomstenstoeslagen. In de tweede beleidsvariant worden naast additionele milieuvorwaarden,

ook relevante onderdelen uit de bestaande milieuwetgeving gekoppeld aan de inkomensvoelers. Relevant zijn de onderdelen, die betrekking hebben op de cross-compliance sectoren en die gecontroleerd worden door de AID. Deze tweede beleidsvariant verdient de voorkeur.



#### **Aanbevelingen:**

De keuze voor de invulling van cross-compliance dient gebaseerd te worden op een zorgvuldige afweging van kosten en baten die dit met zich brengt. De baten bestaan uit de positieve effecten op het milieu en natuur- en landschapswaarden. Cross-compliance bevordert in algemene zin de betrokkenheid van de agrariërs bij het milieu en levert daardoor een bijdrage aan de internalisering door landbouwondernemingen van de milieuproblematiek. De milieu-effecten van de reeds genomen maatregelen voor zetmeelaardappelen en maïs zijn duidelijk aanwezig en ook meetbaar. Bij elke additionele maatregel zal zoveel mogelijk getracht moeten worden deze milieu-effecten van te voren in kaart te brengen. Voor landschappelijke- en natuurwaarden ligt kwantificering moeilijker, maar kan worden aangesloten bij de systematiek die in het Programma Beheer wordt gehanteerd. Daar worden de agrariërs immers ook afgerekend op hun prestaties.

De bepaling van de te verwachten milieu-effecten is ook van belang voor de vaststelling van de hoogte van de sancties. Deze moeten immers in verhouding staan tot de ecologische gevolgen. In de praktijk zullen milieu-effecten - hoe gekwantificeerd ook - niet in geld zijn uit te drukken. Aanknopingspunt voor de hoogte van de sanctie, oftewel de korting op de inkomenssteun, is dan de prikkelende werking die ervan uit dient te gaan. De sanctie moet dus in ieder geval hoger zijn dan de meerkosten van de aanpassing van de bedrijfsvoering om aan de cross-compliance voorwaarden te voldoen.

De overige baten van cross-compliance zijn van budgettaire aard, maar in omvang gering. De opbrengsten van de kortingen op de inkomensvoelers zullen naar verwachting niet veel meer dan 1 à 2 miljoen gulden per jaar bedragen. Dit biedt voor het plattelandsbeleid nauwelijks een extra impuls. Besparingen op subsidieregelingen en fiscale faciliteiten zijn uiterst bescheiden, aangezien de bestaande subsidies meestal een andere insteek hebben dan de milieuvoorwaarden die bij cross-compliance kunnen worden gesteld.

De bescheiden baten van cross-compliance vragen om een pragmatische insteek ten aanzien van de vormgeving en uitvoering van het instrument. Aangezien de milieu-effecten van cross-compliance naar verwachting niet spectaculair zullen zijn, moeten de uitvoerings- en handhavingslasten navenant laag worden gehouden. Dit geldt zowel in budgettaire zin, als in de zin van administratieve lastendruk voor agrariërs en overheid. Derhalve moet worden gestreefd naar een in bestuurlijke zin zo eenvoudig mogelijke uitvoering van cross-compliance. Milieuregelgeving in het algemeen wordt momenteel door verschillende instanties van verschillende overheden gecontroleerd, terwijl de uitbetaling van de inkomenstoelagen wordt uitgevoerd door LASER en de produktschappen onder de verantwoordelijkheid van LNV. Deze functionele scheiding van de betaling en controle is in orde, maar over de politieke verantwoordelijkheid mag geen verwarring ontstaan. In de praktijk zouden onduidelijkheden en fricties kunnen ontstaan tussen constatering van een overtreding aan de ene kant en uitbetaling van de inkomenstoelag aan de andere kant, wanneer zoveel verschillende bevoegde instanties zich bezighouden met de controle op de milieuwetgeving. Uitvoeringsproblematiek zal zoveel als mogelijk voorkomen moeten worden, ook al omdat de EU vrij hoge eisen stelt aan de controle op de milieumaatregelen. Dit kan worden bereikt door de politieke verantwoordelijkheid voor de controle en uitbetaling in één hand te houden, respectievelijk de AID en LASER, beide onder de verantwoordelijkheid van de Minister van LNV. De te stellen additionele milieuvorwaarden zullen dus door de AID moeten worden gecontroleerd. Bij de bestaande milieuwetgeving moet voor cross-compliance een keuze worden gemaakt voor die onderdelen, die momenteel door de AID worden gecontroleerd. Overigens wordt deze keuze voor de AID grotendeels ingegeven door pragmatische overwegingen. Indien op de lange termijn de organisatie van controle op de milieuregelgeving wordt gewijzigd, kan deze keuze worden herzien.

Tenslotte is in dit onderzoek kort stilgestaan bij de mogelijke effecten van cross-compliance op de concurrentiepositie. Het gevaar dat Nederland zichzelf in een nadelige positie zou plaatsen door (additionele) milieuvorwaarden te verbinden aan de inkomenstoelagen, wordt vermeden door een pragmatische insteek te kiezen met maatregelen die voor de meerderheid van de sector haalbaar zijn. Als de ambities van Nederland daarbij iets hoger liggen dan in de overige lidstaten, kan ook worden gerefereerd aan de specifieke milieusituatie in Nederland, die een actieve rol van de agrarische sector rechtvaardigt. Om verstoringen in de concurrentiepositie te kunnen voorkomen, zoals in de Verordening is opgenomen, zou de Europese Commissie de implementatie van cross-compliance moeten monitoren en tijdig evalueren. Het verdient echter aanbeveling reeds in een vroeg stadium te streven naar harmonisatie van het niveau waarop cross-compliance wordt ingevoerd door de verschillende lidstaten.

## BIJLAGE 1: Producten onder de Horizontale Verordening

Produkt
Akkerbouwgewassen
Aardappelzetmeel
Granen
Olijfolie
Zaaddragende leguminosen
Vlas
Hennep
Zijderupsen
Bananen
Krenten
Tabak
Zaaizaad
Hop
Rijst
Rundvlees
Melk- en zuivelprodukten
Schape en geiten

## BIJLAGE 2: cross-compliance in andere EU-lidstaten

Land	Cross-compliance
Finland	<p>85% van de boeren heeft overeenkomst onder landbouw-milieuverordening: voldoen aan artikel 3</p> <p>Boeren zonder zo'n overeenkomst:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• strook van 60 cm lang water niet bebouwen</li> <li>• Voldoen aan GLP (o.a. voldoende zaaizaad gebruiken, laag gebruik herbicide, strook van 1 meter langs water geen kunstmest)</li> <li>• veehouderij: voorkomen van overbegrazing en 1 meter strook geen kunstmest en herbiciden</li> </ul>
Zweden	geen extra eisen of extra sancties: toepassing bestaande milieuvoorschriften en toepassing landbouw-milieuverordening is voldoende
Denemarken	<p>bestaandé milieuwetten en voorschriften:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• opstellen van bemestingsplan en het naleven hiervan (bij de dierlijke premies)</li> <li>• teeltverbod op strook van 2 meter langs waterlopen</li> <li>• bepalingen landbouwstructuurwet</li> <li>• aandeel van areaal waar een winterbedekker moet worden geteeld.</li> </ul> <p>Sanctie: een kleine korting</p>
Duitsland	Uit toespraak van de minister van Landbouw viel op te maken dat er geen extra eisen of sancties worden opgesteld
Verenigd Koninkrijk	<p>Had reeds twee cross-compliance voorwaarden: geen overbegrazing en voorwaarden aan braak</p> <p>Nog geen beslissing over uitbreiding</p>
België	(nog) niet: ligt gecompliceerd i.v.m. federale bevoegdheden en gewestelijke bevoegdheden
Frankrijk	<p>In 2000: voorwaarde bij geïrrigeerde teelten is vergunning voor irrigatie.</p> <p>Sanctie: korting op premie voor ha waar geen vergunning voor is</p> <p>Plannen voor 2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aanwezigheid van meetapparatuur voor gebruik water</li> <li>• mogelijk: eisen aan water gebruik snijmaïs</li> <li>• mogelijk: natuuraspecten</li> </ul>
Italië	wordt niet toegepast
Spanje	wordt niet toegepast
Portugal	wordt niet toegepast



## **BIJLAGE 3: Samenstelling werkgroep IBO 'cross-compliance'**

### Wageningen Universiteit

Prof. dr. ir. M.T.G. Meulenberg (voorzitter)

### Ministerie van Financiën

mw. drs. M. Buis (secretaris)

drs. F. Roemers

### Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

ir. P.J.A. Munters (co-secretaris)

drs. R.J.T. van Lint

### Ministerie van Algemene Zaken

mr. R.G. Mazel

### Ministerie van VROM

ir. R.A.L. Marcelis

### Ministerie van Verkeer en Waterstaat

ir. M.A. Hofstra

ir. J. Coppoolse