

Oplegnotitie: Handreiking Landschapselementen

Beste leden Waterschappen,

Deze verklarende notitie introduceert de komst van de "Handleiding Landschapselementen" en geeft context bij de bedoelingen ervan. Doormiddel van de handreiking, informeert en adviseert een ad-hoc ingestelde werkgroep onder leiding van de Unie van Waterschappen, met betrekking tot de benadering voor het in gebruik geven van landschapselementen binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Doel van de handreiking is het bieden van een kennisbasis ter onderbouwing van het ambtelijk advies aan het dagelijks bestuur van het waterschap. De handreiking wordt aan de waterschappen aangeboden door deze te versturen aan Unie-themagroep landbouw emissies, GLB-themagroep, het landelijke grondverversoverleg en via het Werkgroep Watersystemen (WWS) en Commissie Watersystemen (CWS).

Het is aan ieder waterschap afzonderlijk om de afweging te maken of het in gebruik geven van waterschapseigendommen mogelijk, wenselijk en maatschappelijk aanvaardbaar is en voldoende meerwaarde geeft vanuit oogpunt van waterstaatkundig beheer en opweegt tegen de substantiële organisatie last die het met zich meebrengt. Indien in uw waterschap het onderwerp landschapselementen wordt besproken kunt u kennis nemen van deze handreiking.

Bestuurlijke aandachtspunten

De Unie van Waterschappen adviseert om rekening te houden met de volgende aandachtspunten:

1. Mei 2024 zal de gecombineerde opgave van het GLB weer ingediend worden. Om agrariërs en andere relevante instanties genoeg tijd te geven om zich hierop voor te bereiden, wordt sterk geadviseerd om uiterlijk eind februari 2024 duidelijkheid te geven over het standpunt vanuit de waterschappen.
2. De werkgroep plaatst daarbij de kanttekening dat een toezegging kan leiden tot verschillende benaderingen binnen de waterschappen wat landelijk een ongelijk speelveld kan creëren. In de CWS werd de sterke behoefte voor een uniforme benadering (één geluid) binnen de waterschappen uitgesproken.
3. De Unie van Waterschappen doet daarom de oproep om (vroegtijdig) te communiceren over het overwogen standpunt. Indien een toestemming wordt overwogen kan in afstemming met andere waterschappen een uniforme wijze voor de omgang met deze regeling worden geformuleerd.

Aanleiding bespreekstuk

Begin 2023 heeft het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) via de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bekendgemaakt dat landschapselementen mee mogen tellen voor de basispremie van het GLB. Ook is aangegeven dat landschapselementen in eigendom van waterschappen onder bepaalde voorwaarden, met toestemming van het waterschap, door agrariërs kunnen worden meegerekend in de gecombineerde opgave van het GLB. Waterschappen waren niet vooraf geïnformeerd over deze regeling en waren hier niet op voorbereid. Een aantal waterschappen heeft, gezien het minimale wettelijke kader en missende informatie, voor 2023 door middel van een pilot invulling gegeven aan deze regeling. Diverse waterschappen heroverwogen het standpunt van 2023 en evalueren de situatie voor 2024 opnieuw.

Echter blijft er nog veel onduidelijkheid rond de regeling. Zo blijft een besluit met richtlijnen vanuit LNV uit en wordt de invulling van de regeling geheel aan terrein beherende organisaties, waaronder ook de waterschappen, overgelaten. Dit heeft als gevolg dat de regeling ruimte laat voor interpretatie. Bij de waterschappen zijn er onder andere vragen over de eisen waaraan een dergelijke toestemming moet voldoen, de risico's van staatssteun, de bijdrage aan de doelstellingen van het GLB en de mogelijkheden voor toezicht en controle. Aangezien de meeste waterschappen met dezelfde vragen zitten omtrent de regeling,



ontstond de behoefte om dit centraal op te pakken. Een werkgroep, begeleid door de Unie van Waterschappen is daarom opgesteld om de voorgenoemde punten door middel van een verdiepende analyse in kaart te brengen en de waterschappen middels een handreiking over de mogelijkheden en risico's te informeren.

De kern van het advies

De opgehaalde inzichten door middel van de verdiepende analyse, onderbouwen het advies als afgegeven door de Unie van Waterschappen op 11 mei 2023. Het advies voor de omgang met het in gebruik geven van landschapselementen blijft daarom "Nee, tenzij...". De uitwerking van de regeling wordt als complex ervaren met een aantal kritische elementen die in het geval van een overwogen toestemming door het waterschap goed uitgezocht/overwogen dienen te worden. Dit betreft voornamelijk het risico voor staatssteun, de substantiële organisatielast, de fraudegevoeligheid van de regeling en een stabiele regeling voor de lange termijn. Zie de handreiking voor het volledige advies.

Besproken in

De handreiking is reeds aangekondigd in de WWS (27-10-2023) en is als mededeling in de CWS (17-11-2023) besproken. In het voorstadium is de handreiking afgestemd met de GLB-Themagroep, de Themagroep Landbouwemissies en het Landelijk Grondverwerversoverleg.

Handreiking: Benadering Landschapselementen GLB

Achtergrond

Het nieuwe GLB-NSP heeft als conditionaliteit de eis om 4% niet productief areaal op bouwland aan te houden. Begin 2023 heeft het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) via de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) bekendgemaakt dat landschapselementen mee mogen tellen voor de basispremie van het GLB¹. Ook is aangegeven dat landschapselementen in eigendom van waterschappen onder bepaalde voorwaarden, met toestemming van het waterschap, door agrariërs kunnen worden meegerekend in de gecombineerde opgave van het GLB. Waterschappen waren niet vooraf geïnformeerd over deze regeling en waren hier niet op voorbereid. Wel kwamen er bij de waterschappen van verschillende kanten (agrariërs, agrarische collectieven, agrarische adviseurs, politiek, journalisten) vragen binnen over de mogelijkheid om waterschapsobjecten mee te nemen in de gecombineerde opgave. Een aantal waterschappen heeft voor 2023 door middel van een pilot invulling gegeven aan deze regeling. Bij de waterschapsbesturen heeft dit geleid tot vragen (of 'en vooral') hoe we in de toekomst om kunnen gaan met deze mogelijkheid van het GLB.

De regeling van LNV brengt veel onduidelijkheid met zich mee. De invulling van de regeling is geheel aan terreinbeherende organisaties, waaronder ook de waterschappen, overgelaten. Dit heeft als gevolg dat de regeling ruimte laat voor interpretatie. Bij de waterschappen zijn er onder andere vragen over de eisen waaraan een dergelijke toestemming moet voldoen, de risico's van staatssteun, de bijdrage aan de doelstellingen van het GLB en de mogelijkheden voor toezicht en controle. Aangezien de meeste waterschappen met dezelfde vragen zitten omtrent de regeling, ontstond de behoefte om dit centraal op te pakken. Een werkgroep, begeleid door de Unie van Waterschappen is daarom ingesteld om de mogelijkheden en risico's door middel van een verdiepende analyse in kaart te brengen en de waterschappen door middel van een handreiking hierover te informeren.

Doel en aanpak handreiking

Een handreiking werd door de werkgroep gezien als een geschikt eindproduct om de verzamelde inzichten te consolideren en de waterschappen te voorzien van een holistisch beeld van de regeling en relevante overwegingen voor een weloverwogen besluit. Om tot de juiste inzichten te komen, heeft de werkgroep zowel gekeken naar de invulling van de waterschappen voor 2023 als naar de overwegingen voor invulling vanaf 2024. Om hier inzicht in te krijgen, heeft de werkgroep een vragenlijst uitgezet onder de waterschappen (zie bijlage 1). Deze vragenlijst is naar de GLB-Themagroep, Themagroep Landbouwemissies en naar Grondzaken gestuurd. Hierop hebben 18 van de 21 waterschappen gereageerd. De resultaten van deze vragenlijst zijn betrokken bij de uitwerking van deze handreiking (zie Bijlage 2 voor een samenvattende analyse)². Om nadere informatie op te halen over de invulling van de regeling, zijn gesprekken gevoerd met LNV. Vervolgens heeft Kenniscentrum Europa Decentraal (KED) een staatssteunanalyse doorgevoerd op drie voorgelegde casussen (Bijlage 3). Ook zijn twee fictieve situaties

¹ [Landschapselementen 2023 \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/landbouw/landbouwemissies/landchapselementen-2023)

² De vragenlijst is in sommige gevallen door waterschappen vanuit verschillende benaderingen ingevuld. De antwoorden zijn daarom niet altijd één op één vergelijkbaar. Bij het analyseren en consolideren van de antwoorden zijn daarbij enkele aannames gedaan. De resultaten zijn daarom als richtlijn te hanteren. Om deze reden worden de antwoorden enkel geconsolideerd en geanonimiseerd ter beschikking gesteld.



uitgewerkt voor waterschapssloten en onderhoudspaden om een indruk te krijgen van de kosten-baten die bij de regeling tot stand komen (bijlage 4 en 5).

Daarmee is het doel van de handreiking om de waterschappen met de benodigde informatie te voorzien en te adviseren bij het maken van de overweging, of het in gebruik geven van waterschapseigendommen

- mogelijk, wenselijk en maatschappelijk aanvaardbaar is;
- voldoende meerwaarde geeft vanuit oogpunt van waterstaatkundig beheer;
- en opweegt tegen de substantiële organisatielast die het met zich meebrengt.

Randvoorwaarden LNV en RVO

Het volgende zet de regeling uiteen en geeft een overzicht van de uitspraken die LNV, RVO hebben gedaan over de regeling om landschapselementen op het agrarisch bedrijf aan te wijzen en vast te leggen.

De verplichting vanuit het GLB om landschapselementen op een agrarisch bedrijf vast te leggen vloeit voort uit de basisvoorwaarde om op bouwland minimaal 4% niet productief areaal te hebben (GLMC-eis 8). Bedrijven met meer dan 75% grasland, kruidachtige voedergewassen, vlinderbloemige gewassen of natte teelt en biologische bedrijven zijn overigens vrijgesteld van deze eis. Voor invulling van landschapselementen komen onder andere in aanmerking boomgroepen, houtsingels, struweelranden, sloten, oevers, poelen en schouwpaden. Meer informatie over de basisvoorwaarden vanuit het GLB³ en over de landschapselementen is te vinden op de RVO-site⁴.

Het oppervlak aan landschapselementen wordt meegeteld als subsidiabel oppervlak. Agrariërs krijgen hierover dus de basispremie en de eventuele ecopremie uitgekeerd. Schouwpaden, sloten en oevers zijn als landschapselement op te geven. In hoeverre agrariërs daarmee ook sloten, oevers en schouwpaden van waterschappen op kunnen geven is een aantal malen ter sprake geweest. In oktober 2022 heeft RVO aanvankelijk aangegeven dat er een gebruikerstitel moet zijn (eigendom, pacht of gebruikersovereenkomst), waarbij de gebruiker tevens zeggenschap moet hebben over de sloot in de zin dat de landbouwer bepaalt welk onderhoud op welk moment aan de sloot wordt uitgevoerd. Dit werd aanvankelijk in april 2023 door LNV nogmaals bevestigd, maar in een later stadium is LNV hier op teruggekomen en heeft men aangegeven dat het onderhoud (of mede-onderhoud) geen voorwaarde is. Waterschappen moeten als eigenaren wel toestemming geven voor het gebruik van de waterschapseigendommen als landschapselement ten behoeve van het GLB.

In de zomer van 2023 zijn door leden van de PvdD en D66 vragen gesteld aan de minister van LNV over de mogelijkheden om waterschapssloten als landschapselement op te laten geven voor het GLB^{5, 6}. Hieruit werd duidelijk dat voor een dergelijke toestemming wel een overeenstemming afgegeven dient te worden. Op navraag bij LNV kwam hierop het antwoord dat het openstaat of deze toestemming mondeling of schriftelijk gebeurt. Wel is het van belang dat bij eventuele controle nagewezen moet kunnen worden of er daadwerkelijk een overeenkomst is gesloten en of de voorwaarden die gesteld zijn in de overeenkomst zijn nageleefd. Over de duur van de overeenkomst zijn geen voorwaarden gesteld.

Wat betreft de goedkeuring van de Europese Commissie van deze regeling antwoordt de minister van LNV, in de gestelde kamer vraag, of de Europese Commissie (EC) geïnformeerd is dan wel toestemming heeft

³ [Conditionaliteiten GLB 2023 \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/nl/landbouw/landbouwsubsidies/landbouwsubsidies)

⁴ [Landschapselementen 2023 \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/nl/landbouw/landbouwsubsidies/landbouwsubsidies)

⁵ [Antwoord op vragen van het lid Akerboom over het toezicht en de handhaving op de eco-regeling van de Europese landbouwsubsidies | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁶ [Antwoord op vragen van het lid Tjeerd de Groot over het bericht 'Waterschappen helpen boeren met 'onverbloemde greenwashing' voor EU-subsidie' | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)



verleend voor de regeling, het volgende: *“Het GLB-NSP is goedgekeurd door de Europese Commissie en het als subsidiabel beschouwen van aangrenzende landschapselementen beschouwt LNV als in lijn met de EU-regelgeving. De gemaakte keuzes waarop in deze schriftelijke vragen wordt gedoeld, is niet expliciet voorgelegd aan de Europese Commissie voor goedkeuring.”*

Interpretatie Toestemming

Op de vraag welke vorm een toestemming moet hebben, antwoord LNV⁷: *“In de regeling staan de opties voor schriftelijke en mondelinge overeenkomsten beide open”*. Wel benoemen ze de eis dat de overeenkomst nagewezen moet kunnen worden bij een controle. Vervolgens geven ze het advies: *“Gezien de schaal waarin de waterschappen mogelijk toestemming geven voor het gebruik, is raadzaam om te overwegen of een mondelinge overeenkomst wenselijk en beheersbaar is voor het waterschap”*. Waar LNV dit enkel adviseert, schrijft RVO letterlijk, dat een gemaakte toestemming altijd schriftelijk aangetoond moet kunnen worden bij controle⁸. De reactie van het KED sluit hierop aan⁹: *“Mondelinge toestemming voor afspraken/regelingen voldoen niet en het waterschap moet kunnen aantonen dat de afspraken die individueel zijn gemaakt bijdragen aan GLB-doelen. Deze afspraken zullen gecontroleerd en gehandhaafd moeten worden. Het is niet mogelijk mondelinge afspraken te kunnen laten controleren of daarmee aan te tonen dat er toestemming is”*.

De berichtgeving rondom het (oneigenlijk) gebruik van waterschapsgronden (overheidsgronden) in de media in de periode vanaf juni tot en met vandaag, toont het belang van een goede registratie van het in gebruik geven van gronden aan. Bovendien zijn waterschappen gehouden rekening te houden met Artikel 86, lid 1 van de Waterschapswet¹⁰ (oneigenlijk gebruik voorkomen). Omdat er geen voorwaarden zijn gesteld aan de duur van de overeenkomst, is het mogelijk overeenkomsten te sluiten die langer duren dan 1 jaar. Geadviseerd wordt echter de overeenkomst niet langer dan de duur van de huidige GLB-periode te laten doorlopen (meestal 6 jaar).

Standpunt Waterschappen

Op 11 mei 2023 reageert de Unie van Waterschappen op het besluit van LNV om de nieuwe regeling rond landschapselementen toe te staan. In de Memo geeft de Unie van Waterschappen daarover het volgende advies:

“Als het waterschap overweegt toestemming te geven moet rekening gehouden worden met het volgende:

- *De doelstellingen voor waterstaatkundig beheer moeten niet in het geding komen.*
- *De toestemming past bij de huidige doelen rondom landschapselementen.*
- *De toestemming is positief getoetst aan het staatssteunrecht.*
- *Afspraken worden (schriftelijk) vastgelegd”*.

Daarmee wijst het Uniebureau ambtelijk de waterschappen op de risico's van het wel verlenen van toestemming. Dit standpunt geldt nog steeds en wordt door middel van deze handreiking nader onderzocht.

Zie ook bijlage Bijlage 3_Memo_UvW_Landschapselementen GLB_11-05-23

⁷ Bijlage 4: Mail LNV_04-10-23

⁸ [Landbouwgrond GLB 2023 \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/landbouwgrond/GLB-2023)

⁹ Bijlage 5: Analyse Staatssteun KED

¹⁰ [wetten.nl - Regeling - Waterschapswet - BWBR0005108](https://wetten.nl/Regeling-Waterschapswet-BWBR0005108)



Verwachte Voordelen

Voordelen voor agrariër

Het verlenen van toestemming aan agrariërs om waterschapseigendommen (aangrenzend aan perceel) in te zetten als landschapselement heeft ten eerste voordeel voor de betreffende agrariër:

- Het waterschapseigendom kan bij toestemming bijdragen aan de conditionaliteit van het GLB (GLCMC8a) om 4% van het bouwland niet-productief te laten.
- Indien toestemming verleend wordt, hoeft een agrariër minder eigen grond als landschapselement aan te wijzen, waardoor op die percelen teelt mogelijk is en meer oppervlakte meegerekend kan worden als mestplaatsingsruimte.

Voordelen voor waterschappen

De mogelijkheid om voorwaarden te stellen en een tegenprestatie te vragen bij het verlenen van toestemming kan het waterschap voordelen opleveren. Zie bijlage 2 voor een overzicht van alle door de waterschappen overwogen tegenprestaties.

- Door voorwaarden te stellen aan het beheer en onderhoud zouden deze taken efficiënter kunnen worden. Zo blijven onderhoudskosten bespaard door deze taken aan de agrariër over te dragen. Ook kunnen wensen vanuit de waterschappen in voorwaarden omgezet worden, door bijvoorbeeld bredere onderhoudspaden aan één kant van de watergang als eis te stellen. Daarmee zou de invoering van smalspoormaterieel naar veiligere brede onderhoudspaden voor breedspoormachines gerealiseerd kunnen worden.
- Samenwerking met de sector. Een goede samenwerking met de agrarische sector helpt beide partijen. Goodwill bij agrariërs creëren draagt bij aan een betere basis voor opgaves binnen de agrarische sector.

Voordelen voor milieudoelen

Waterschappen kunnen meer sturing krijgen op welke eco-activiteiten uitgevoerd worden door agrariërs door dit op te nemen als tegenprestatie. Gevraagde tegenprestaties kunnen milieudoelen ten goede komen. Het waterschap kan eco-activiteiten kiezen die de meeste bijdragen aan waterkwaliteit/-kwantiteit, landschap, biodiversiteit en het versterken van ecologie. Voorbeelden hiervan zijn het bevorderen van de groen/blauwe dooradering of het stellen van extra eisen aan de inrichting en het beheer van het landschap of ter bevordering van de biodiversiteit.

Verwachte Risico's/Nadelen

Risico's agrariër

Voor de agrariërs levert de regeling een ongelijk speelveld. Niet alle agrariërs grenzen met hun bouwland aan landschapselementen van terreinbeherende organisaties en hebben dus dezelfde kans om aanspraak te maken op deze regeling. Daarnaast levert de regeling het risico voor staatssteun. Zelfs als de regeling staatssteun conform blijkt, kan het overschrijden van de de-minimisnorm of het niet voldoen aan de tegenprestatie tot terugvorderingen van staatssteun leiden.

Risico's Waterschappen

Het toestaan van de inzet van waterschapsobjecten als landschapselement kan voor de waterschappen leiden tot substantiële extra werkzaamheden en het risico voor leveren van staatssteun aan agrariërs.

In het geval van oneerlijke staatssteun:

- Als blijkt dat er onterecht subsidie is aangevraagd, kunnen kortingen of boetes worden opgelegd¹¹. Ook kunnen de waterschappen worden teruggefloten door de Europese Commissie.

¹¹ [De eco-regeling 2023 \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/de-eco-regeling-2023)



Bij het risico voor substantiële extra werkzaamheden voor waterschappen, gaat het om:

- Het verlenen van toestemming dat bij elk waterschap en in elk afzonderlijk waterschapsgebied maatwerk en interne afstemming vraagt voorafgaand aan het geven van toestemming. De verschillen per gebied/waterschap zijn groot, zo blijkt uit de antwoordanalyse. Ook heeft het geven van toestemming gevolgen voor de bestaande werkwijze/doelstellingen van het dagelijks waterstaatkundig beheer en onderhoud. Omdat deze vaak al langjarig belegd zijn bij derden (aannemers), via aanliggende eigenaren of het waterschap zelf.
- Substantiële extra administratieve last gerelateerd aan het verlenen en beheren van de toestemming. Op basis van de reactie van LNV en advies van KED, is dit bij de voor een staatssteun conform vereiste schriftelijke en per ondernemer te verlenen toestemming een reëel risico.
- Het zekerstellen van een staatssteun conforme toestemming die bovenwettelijk is en bijdraagt aan het milieu. Dit betreft het berekenen van het financiële voordeel voor agrariërs, opvragen/registreren de-minimisverklaringen (de bewijslast ligt bij de ondernemer, maar waterschappen moeten hier bewijs van vastleggen) of het opstellen van een passende tegenprestatie en het door laten voeren van de staatssteuntoets.
- Bij het stellen van tegenprestaties, die respectievelijk de ontvangen steun compenseert, komt ook de grotere rechtsverantwoording in verband met het registreren van tegenprestaties en controle daarop. Ook moet het eisen van tegenprestaties met bestaand onderhoud worden afgestemd.
- Communicatie over de invulling van de regeling, bijvoorbeeld via de website of contacten met het agrarisch netwerk.
- Afstemming met RVO.
- Deze regeling brengt het risico met zich mee, dat een steeds veranderende situatie, bijvoorbeeld in beheer en onderhoud, tot extra werk leidt. Zo zijn de waterschappen en de stabiliteit van de regeling afhankelijk van het besluit van de agrariër.

De omvang van de extra werkzaamheden is lastig in te schatten, omdat dit afhankelijk is van verschillende aspecten in de uitwerking. Inschatting vanuit waterschap Scheldestromen is dat bij substantiële deelname dit op kan lopen tot 1 fte voor enkel de administratieve afhandeling.

Risico's voor milieudoelen

De regeling GLMC8 is bedoeld om een positieve bijdrage te leveren aan de biodiversiteitsdoelen. Om deze te behalen dienen de volgende risico's overwogen te worden:

- Een verlaging van de kwaliteit/achterstallig beheer en onderhoud indien overgedragen. Of het niet kunnen voldoen aan de voorwaarden door de agrariër.
- De regeling kan leiden tot een vergroot productief landbouwareaal. Dit betreft niet de landschapselementen, maar wel het verminderde deel dat in niet-productief areaal omgezet dient te worden om tot 4 % van het totaal te komen. Het is uit te zoeken tot in welke mate dit het positieve effect van de regeling compenseert. Ook is uit te zoeken of dit vervolgens ook de mestplaatsingsruimte vergroot. Dit kan een negatief effect hebben op de waterkwaliteit.
- Het beschikbaar stellen van bestaande landschapselementen vermindert de eis voor het vergroten van het niet-productief bouwland. Het verminderd daarmee het oppervlak voor biodiversiteitsdoelen en maakt GLMC8 minder effectief.
- Het intekenen van subsidiabel areaal in de gecombineerde opgave van het GLB blijkt fraudegevoelig. Dit element en de mogelijkheden voor een verbeterde controle hierop zijn mee te wegen in de overweging. De controle hierop ligt bij het RVO.

Zie ook Bijlage 2: Vragenlijst_analyse_landschapselementen



Staatssteun

Door waterschapseigendom op te mogen tellen bij het landbouwareaal kan een agrarisch bedrijf makkelijker voldoen aan de eis om 4% van het bouwland niet-productief te laten en kan de agrariër een vergoeding ontvangen over het waterschapseigendom. Omdat dit mogelijk een voordeel kan opleveren voor de agrariër, moet een toestemming van het waterschap en de voorwaarden getoetst worden aan het staatssteunrecht (zie ook Bijlage 3: Memo_UvW_Landschapselementen GLB_11-05-23).

De werkgroep heeft de vraag onderzocht tot in hoeverre sprake zou kunnen zijn van oneigenlijke staatssteun bij het verlenen van toestemming om waterschapseigendommen in te zetten als landschapselement door een agrariër. Daarbij is het Kenniscentrum Europa Decentraal (KED) om advies gevraagd. Het KED heeft hierop een memo geschreven waarbij de staatssteun rechtelijke aspecten voor de situatie worden geanalyseerd (zie bijlage 5).¹²

De vraag of er sprake is van staatssteun is afhankelijk van vijf cumulatieve criteria zoals benoemd in artikel 107 lid 1 VWEU¹³. Dat wil zeggen dat aan alle voorwaarden moet worden voldaan alvorens er sprake is van staatssteun. Overheden dienen elke steunverlening te toetsen aan deze criteria. Als een steunverlening voldoet aan alle criteria is er sprake van staatssteun en dan moet de steunmaatregel volgens de Europese staatssteunregels worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Landbouwwijstellingsverordening en De-Minimisregeling

Een decentrale overheid kan echter ook onderzoeken of de steun mogelijk vrijgesteld kan worden van deze aanmeldingsplicht en de steunmaatregel direct "staatssteunproof" gemaakt kan worden. Een steunmaatregel is dan verenigbaar met de interne markt op grond van een wijstellingsverordening (zoals de Landbouwwijstellingsverordening) of is zo beperkt van omvang, dat het toch geacht wordt geen staatssteun te zijn omdat deze steun te klein is om het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te beïnvloeden (zogenoemde 'de-minimissteun'). De steun voldoet in deze gevallen niet aan het vijfde staatssteun criterium, dat er sprake moet zijn van een grensoverschrijdend effect, vormt geen ongeoorloofde staatssteun en is vrijgesteld van de aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie.

Om te voldoen aan de landbouwwijstellingsverordening¹⁴ is specifiek artikel 34 (steun voor agromilieuverbindingen) relevant voor deze regeling. In dit geval blijft de steun hoogstens €600 per hectare per jaar voor eenjarige teelten, €900 per hectare per jaar voor gespecialiseerde blijvende teelten en €450 per hectare per jaar voor andere vormen van landgebruik.

Op basis van de de-minimisverordening voor de landbouwsector (Verordening (EU) nr.1408/2013)¹⁵, kan een maximaal steunbedrag van €20.000 over drie belastingjaren als de-minimissteun worden verstrekt aan agrariërs. Melding, kennisgeving en rapportage van steunverlening aan de Europese Commissie is in dit geval niet vereist. Zowel de Europese Commissie als Nederland houdt geen centraal register bij van de de-minimissteun. Decentrale overheden wordt geadviseerd dit zelf wel bij te houden, zodat zij gemakkelijk kunnen terugvinden en aantonen aan welke ondernemingen zij al de-minimissteun hebben verleend.

Bij steun op basis van de de-minimisverordening is van belang dat:

- De begunstigde schriftelijk op de hoogte gebracht moet worden,
- Het waterschap een de-minimisverklaring van de agrariër ontvangt en beoordeeld (rekening houdend met cumulatie),

¹² Bijlage 5: het gaat hier om een concept versie van de staatssteunanalyse.

¹³ [EUR-Lex - 12012E/TXT - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹⁴ [Verordening \(EU\) 2022/ van de Commissie van 14 december 2022](#)

¹⁵ [Verordening \(EU\) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013](#)



- Het waterschap moet bijhouden aan welke agrariër de-minimissteun is verleend.

Kortom, de regeling om landschapselementen door agrariërs op te laten geven in de gecombineerde opgave van het GLB hoeft niet gemeld te worden als staatssteun, zolang de steun valt binnen artikel 34 van de landbouwwijstellingsverordening (steun voor agro-milieuverbintenissen) of binnen de de-minimisgrens van 20.000 per 3 jaar valt.

3 Cases Waterschappen

Om de staatssteun analyse te concretiseren, zijn aan het KED drie casussen voorgelegd:

- Casus 1: toestemming, zonder tegenprestatie, beheer bij waterschap.
- Casus 2: toestemming alleen voor waterlopen waar een agrariër onderhoudsplichtig is (aansluitend bij Legger).
- Casus 3: toestemming met als voorwaarde dat maatregelen die onder de eco-regeling vallen worden uitgevoerd, beheer bij waterschap.

Bij alle drie de casussen was de analyse van het KED dat ze vanuit staatssteunrechtelijk perspectief (zonder verdere uitwerking) onwenselijk zijn. Alle drie de cases lijken in meer of mindere mate aan de vijf staatssteun criteria te voldoen. Zo is er een voordeel voor een actieve landbouwer dat voortkomt uit een gunning van een overheid. De diverse aanpakken van de waterschappen tonen aan dat het hier om een selectief voordeel gaat in een economische sector die dusdanig diep is geïntegreerd dat de grensoverschrijdendheid van het effect makkelijk aan te nemen is.

Ook vallen de drie casussen niet onder artikel 34 van de landbouwwijstellingsverordening. Er zal daarom teruggevallen moeten worden op de-minimisvrijstelling. Mocht de agrariër door deze en andere ontvangen steun de-minimisregeling overschrijden, zal de staatssteun gemeld moeten worden en een tegenprestatie gesteld moeten worden die de steun minimaal compenseert.

Zie ook Bijlage 5: KED_Staatssteunanalyse_Waterschappen

Kosten-baten berekening (Voorbeelden)

Om tot een staatssteun conforme regeling te komen dient de opbrengst minimaal gecompenseerd te worden. Het volgende betreft twee voorbeelden van een kosten-baten berekening voor het in gebruik geven van waterlopen en schouwpaden. Deze voorbeelden geven een indruk van wat er mogelijk is binnen de de-minimis regeling of een tegenprestatie. Dit betreffen fictieve berekeningen die niet één op één toepasbaar zijn op de situatie binnen uw waterschap.

Waterlopen

In deze casus is ervan uitgegaan dat het waterschap toestemming geeft aan een agrariër om de helft van een waterloop (de zijde grenzend aan zijn/haar perceel) mee te tellen als landschapselement ten behoeve van de invulling van de GLB-vereisten (aanhouden 4% niet productief areaal op bouwland). Als tegenprestatie wordt hierbij van de agrariër gevraagd om een kruidenrijke bufferstrook aan te houden van 3 meter naast de betreffende waterloop¹⁶. Het meetellen van de waterloop onder deze voorwaarde is extra aantrekkelijk omdat het oppervlak van de waterloop dubbel mag tellen¹⁷. Uit een indicatieve berekening blijkt dat het jaarlijks financiële voordeel wat een agrariër hierbij kan hebben, ligt tussen de 5.700 en 8.000 euro per hectare in gebruik gegeven waterloop. De jaarlijkse financiële waarde van de

¹⁶ Met het instellen van tegenprestaties is rekening te houden met de vergoeding die daarvoor mogelijk weer te ontvangen is. In het geval van kruidenrijke bufferstroken is bijvoorbeeld weer een vergoeding vanuit de eco-regeling en het ANLb te ontvangen. Dit dient vervolgens weer extra gecompenseerd te worden.

¹⁷ Conditionaliteit GLMC8 geeft aan dat een waterloop met wegingsfactor 2 meetelt met betrekking tot niet-productief areaal.



tegenprestatie ligt tussen de 800 en 1.200 euro per hectare in gebruik gegeven waterloop. Per saldo blijft er dus sprake van een financieel voordeel wat het waterschap geeft aan een agrariër. Om binnen de de-minimisbedragen te blijven voor vrijstelling van staatssteun zou een waterschap per agrariër tussen de 1 en 1,3 hectare aan waterloop kunnen uitgeven als landschapselement ten behoeve van invulling van de GLB-vereisten. De nadere uitwerking van deze berekening is te vinden in bijlage 6.

Zie ook Bijlage 6: Kosten-baten_Waterschapssloot

Schouwpaden

In deze casus is ervan uitgegaan dat het waterschap toestemming geeft aan een agrariër om het onderhoudspad¹⁸ (of bijvoorbeeld een schouwpad) langs een waterloop (de zijde grenzend aan zijn/haar perceel) mee te tellen als landschapselement ten behoeve van de invulling van de GLB-vereisten (aanhouden 4% niet productief areaal op bouwland). Als tegenprestatie wordt hierbij van de agrariër gevraagd om een kruidenrijke bufferstrook op/naast het onderhoudspad te realiseren¹⁹. Onder deze voorwaarde is het in gebruik geven van het onderhoudspad aan de agrariër aantrekkelijk, omdat het oppervlak van het onderhoudspad mee mag tellen in de gecombineerde opgave van het GLB. Uit een indicatieve berekening blijkt dat het jaarlijks financiële voordeel wat een agrariër hierbij kan hebben, ligt tussen de 2.200 en 3.000 euro per hectare in gebruik gegeven waterloop. Dit zit vooral in de verhoogde opbrengst die te realiseren valt door het verkleinde in niet-productief areaal om te zetten bouwland. De jaarlijkse financiële waarde van de tegenprestatie ligt tussen de 800 en 1.200 euro per hectare in gebruik gegeven onderhoudspad (effecten + kosten voor het waterschap op reguliere beheer en onderhoud buiten beschouwing gelaten). Per saldo blijft er dus sprake van een financieel voordeel wat het waterschap geeft aan een agrariër. Om binnen de de-minimisbedragen te blijven voor vrijstelling van staatssteun zou een waterschap per agrariër tussen de 1,5 en 2,2 hectare aan onderhoudspad kunnen uitgeven als landschapselement ten behoeve van invulling van de GLB-vereisten. Voor deze landschapselementen geldt echter een maximum van 1,5 hectare. De nadere uitwerking van deze berekening is te vinden in bijlage 7.

Zie ook Bijlage 7: Kosten-baten_Onderhoudspad

Conclusie: advies van de Werkgroep

De opgehaalde inzichten door middel van de verdiepende analyse, onderbouwen het advies als afgegeven door de Unie van Waterschappen op 11 mei 2023. Het advies voor de omgang met het in gebruik geven van landschapselementen blijft daarom "Nee, tenzij...". De uitwerking van de regeling wordt als complex ervaren met een aantal kritische elementen die in het geval van een overwogen toestemming door het waterschap goed uitgezocht/overwogen dienen te worden. Dit betreft voornamelijk het risico voor staatssteun, de substantiële organisatielast, de fraudegevoeligheid van de regeling en een stabiele regeling voor de lange termijn.

De kans die zich hier voor waterschappen voordoet, is dat het waterschap met het in gebruik geven van waterschapseigendommen, sturing krijgt op de te leveren tegenprestatie en de mogelijke invulling van de GLB-vereisten (zowel de basisvoorwaarden als de voorwaarden uit de eco-regeling) door de agrariër.

¹⁸ Onder landschapselementen benoemt de RVO niet 'onderhoudspad' maar wel 'schouwpad'. De definitie die RVO aanhoudt is als volgt: "Schouwpad 6801: Een schouwpad is een openbaar onverhard pad langs een watergang. Het zijn groenstroken die vrijgehouden worden om de watergang te onderhouden. Een schouwpad heeft geen logistieke functie en is dus geen pad om van a naar b te komen." <https://www.rvo.nl/onderwerpen/glb-2023/landschapselementen>

¹⁹ Ibid. zie voetnoot 16



Daarbij moet in overweging worden genomen dat de betreffende agrariër sowieso (ook als hij niet door het waterschap wordt geholpen) aan de basisvoorwaarden en de conditionaliteiten moet voldoen, wil hij/zij in aanmerking komen voor GLB-premie. De agrariër kan dan uiteraard kiezen voor een minder voordelige variant gezien vanuit wateroogpunt. Daarmee biedt het in gebruik geven van landschapselementen de mogelijkheid om dit te beïnvloeden. Echter wordt de regelingsvorm als nadelig gezien en wegen de mogelijke randvoorwaarden en risico's die het met zich meebrengt zwaar ten opzichte van de voordelen.

Daarmee luid het advies, dat het in gebruik geven van waterschapseigendommen niet wordt geadviseerd, tenzij aan navolgende voorwaarden en aanbevelingen wordt voldaan:

- Doelstellingen voor waterstaatkundig beheer komen niet in het geding (ofwel waterschappen moeten hun waterbeheertaken kunnen blijven uitvoeren).
- Er moet voldaan worden aan staatssteunregels. Overeenkomst/regeling moet gemeld en getoetst zijn op oneigenlijke staatssteun ofwel er wordt voldaan aan de vereisten vanuit de vrijstellingsmogelijkheden.
- Afspraken moeten (schriftelijk) worden vastgelegd in een onderlinge overeenkomst en hierop moet worden gecontroleerd door het waterschap.
- Er is sprake van een netto plus voor het landschap en/of de biodiversiteit. Een (bovenwettelijke) tegenprestatie door de agrariër gericht op duurzaam waterbeheer en verbetering van waterkwaliteit en biodiversiteit is onderdeel van de overeenkomst met de agrariër.

Het is aan ieder waterschap afzonderlijk om de afweging te maken of het in gebruik geven van waterschapseigendommen mogelijk, wenselijk en maatschappelijk aanvaardbaar is en voldoende meerwaarde geeft vanuit oogpunt van waterstaatkundig beheer en opweegt tegen de substantiële organisatie last die het met zich meebrengt. Bij interesse voor het in gebruik geven van landschapselementen kan mogelijk een pilot of projectvorm geschikt zijn om de uitvoerbaarheid van de regeling in de praktijk te testen.

Bijlagen

Bijlage 1: Vragenlijst_Landschapselementen

Bijlage 2: Vragenlijst_analyse_landschapselementen

Bijlage 3: Memo_UvW_Landschapselementen GLB_11-05-23

Bijlage 4: Mail LNV_04-10-23

Bijlage 5: KED_Staatssteunanalyse_Waterschappen

Bijlage 6: Kosten-baten_Waterschapssloot

Bijlage 7: Kosten-baten_Onderhoudspad

Deze handreiking is opgesteld door een tijdelijke werkgroep gevormd door:

- Casper Lambregts (Brabantse Delta)
- Nelleke Domburg (Hollands Noorderkwartier)
- Marius van Wingerden (Scheldestromen)
- Hugo Stamsnieder (Vechtstromen)
- Yvonne Wijchers (Hunze en Aas)
- Jantine Haverkamp (Unie van Waterschappen)
- Robin Memelink (Unie van Waterschappen)

Bijlage 1_Vragenlijst_Landschapselementen

Vragenlijst: Omgang waterschapsobjecten als landschapselement (GLB)

In het NSP is de mogelijkheid opgenomen om landschapselementen van derden op te geven. Hier kunnen ook waterschapsobjecten onder vallen, als waterschappen hier toestemming voor willen geven ([Land-schapselementen 2023 \(rvo.nl\)](#)). De waterschappen gaan hier verschillend mee om, mede door onduidelijkheden en late aanpassingen vanuit het rijk omtrent de voorwaarden. Eerder dit jaar is er door de Unie een memo verstuurd (zie bijlage mail) met informatie waar waterschappen rekening mee moeten houden in de afweging dit wel of niet toe te staan. Recentelijk heeft het artikel van Follow The Money (zie bijlage mail) en de daarop volgende kamervragen (zie bijlage mail), deze regeling onder een vergrootglas gelegd. Om tot een passende aanpak voor 2024 te komen, is vanuit de Themagroep GLB een tijdelijke werkgroep ingesteld. Deze werkgroep heeft de intentie om een handreiking te creëren ter ondersteuning voor de waterschappen om zorgvuldige afwegingen te maken voor invulling van een eventuele regeling, en zo mogelijk tot een gezamenlijke regeling te komen. Daarbij willen we de verschillende omstandigheden bij waterschappen meenemen en betrekken, hoe de verschillende waterschappen tegen het gebruik van waterschapseigendommen als landschapselementen aankijken. Daarnaast zal er contact blijven met LNV over eventuele wijzigingen in de regeling voor 2024.

In het NSP is de mogelijkheid opgenomen om landschapselementen van derden op te geven. Hier kunnen ook waterschapsobjecten onder vallen. Doormiddel van deze vragenlijst vraagt de werkgroep, met betrekking tot dit onderwerp, naar jullie ervaringen van het afgelopen jaar en visie voor het komende jaar vragen. Het verzoek is om kort en bondig antwoord te geven op de onderstaande vragen en de ingevulde vragenlijst **uiterlijk 6 September** terug te sturen naar Robin Memelink (rmemelink@uvw.nl). Je reactie wordt zeer op prijs gesteld!

Ps. Deze lijst wordt naar de GLB themagroep gestuurd. Dringend verzoek om deze intern integraal af te stemmen (in ieder geval met de collega's die onderdeel uitmaken van de themagroep emissies en de grondzaken collega's aangesloten bij het landelijk grondzakenoverleg.)

Voor en Achternaam:

E-Mail:

Waterschap:

Situatie 2023

1 Beschrijving: Welke waterschapsobjecten (in eigendom van het waterschap) grenzend aan landbouwpercelen, komen voor de desbetreffende regeling in aanmerking?

- Waterlopen
- Schouwpaden
- Houtwallen
- Bosschages
- Overige, nml.....

2 Onderhoud: Beschrijf de huidige verantwoordelijkheden rond het beheer en onderhoud voor deze waterschapsobjecten?



Wie voert het beheer en onderhoud uit?

3 Kwantificering: Om hoeveel landschapselementen zou het in totaal kunnen gaan?

Wat is de totale oppervlakte/lengte van de waterschapsobjecten (schatting) die als landschapselement aange-merkt zouden kunnen worden?

Maak indien mogelijk een schatting van het oppervlakte (ha) en/of de lengte (km).

- Waterlopen
- Schouwpaden
- Houtwallen
- Bosschages
- Overige, nml.....

4 Toestemming: Heeft jouw waterschap het opgeven van waterschapsobjecten als landschapselement voor 2023 toegestaan?

Nee / Ja, zonder tegenprestatie / Ja, onder de voorwaarde...

5 Kwantificering: Indien u vraag 4 met "Ja" beantwoord heeft, hoeveel landschapselementen zijn voor 2023 opgegeven?

Voor welk oppervlak (ha) of lengte (km) zijn waterschapsobjecten als landschapselement opgegeven in de gecombineerde opgave van het GLB voor 2023?

Maak indien mogelijk een schatting van het oppervlakte (ha) en/of de lengte (km).

- Waterlopen
- Schouwpaden
- Houtwallen
- Bosschages
- Overige, nml.....

6 Tegenprestatie: Ligt de overweging/keuze rond het stellen van een tegenprestatie aan de agrariër kort toe.

*Wat was binnen uw waterschap de overweging/keuze voor het stellen van een tegenprestatie voor 2023?
Waarom is er uiteindelijk wel/niet voor gekozen dit door te voeren?*

7 Is jouw waterschap benaderd door agrariërs / agrarische organisaties over deze regeling?



Nee / Ja, door wie en met welke reden?

Situatie 2024

8 Toestemming: Overweegt jouw waterschap het opgeven van waterschapsobjecten als landschapselement voor 2024 (onder voorwaarden) toe te staan?

Nee / Ja, zonder tegenprestatie / Ja, onder de voorwaarde...

Ligt mogelijk gemaakte afspraken/overwegingen rond deze regeling voor 2024 kort toe.

Ga hierbij in of jouw waterschap vindt, of het toestaan wel/niet past bij huidige (en eigen) doelen rondom landschapselementen, GLB, biodiversiteit, beheer en onderhoud, etc.?

9 Tegenprestatie: Hoe kijkt jouw waterschap tegen het stellen van een tegenprestatie aan de agrariër in 2024?

Welke maatregelen ziet u als mogelijk voordeel voor de kerntaken van het waterschap, welke een agrariër als tegenprestatie zou kunnen vervullen?

10 Uitvoering: Hoe kijkt jouw waterschap aan tegen de uitvoering van een dergelijke regeling?

Moedigt jouw waterschap een unanieme aanpak (alle waterschapsobjecten / gehele gebieden), of een gedifferentieerde aanpak (enkel plekken waar mogelijkheden zijn / sommige wel, sommige niet). Bijvoorbeeld door de mogelijkheden vanuit beheer en onderhoud, akkerbouwgebied of graslandgebied of natuurgebied.

Twee voorbeelden ter overweging:

Voorbeeld 1: langs 10 kilometer waterloop met onderhoudspad kunnen deelnemers zijn maar ook niet deelnemers. Wilt u een uitvoering op afspraak of all-in, all-out?

Voorbeeld 2: Een agrariër neemt het onderhoud van schouwpaden op zich als tegenprestatie. Staat u het opgeven van enkel de schouwpaden toe of ook de waterlopen?



Risico's

11 Welke risico's ziet jouw waterschap bij het in gebruik geven van waterschapsobjecten ten behoeve van GLB?

11a Administratief

Welke administratieve lasten voorziet u?

Hoe wil het waterschap omgaan met toezeggingen (mondeling/schriftelijk)?

Hoe kan de administratieve last geminimaliseerd worden?

11b Beheer waterschapsobjecten

Hoe kijkt jouw waterschap naar de mogelijke invloed van deze regeling op het beheer en onderhoud van waterschapsobjecten?

11c Staatssteun

Hoe ziet jouw waterschap het risico voor staatssteun rond deze regeling?

Ga hierbij in op het risico voor zowel de waterschappen als voor agrariërs.

11d Anders

Ziet jouw waterschap overige risico's rond deze regeling?

Verdere opmerkingen

12. Indien u verdere opmerkingen heeft, ligt deze hier kort toe.

(Max. 150 woorden)

Bijlage 2_Vragenlijst_Analyse_Landschapselementen

Analyse

03-10-2023

Robin Memelink

Inleiding

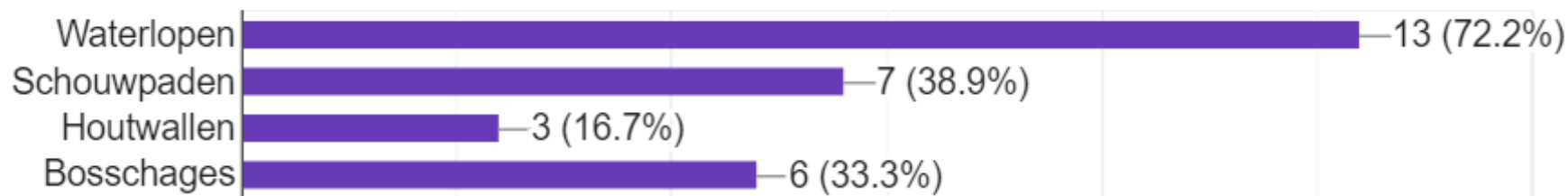
Dit document bevat een analyse van een vragenlijst die naar de waterschappen is gestuurd met betrekking tot de landschapselementen thematiek. Begin 2023 heeft het ministerie van LNV abrupt een toestemming afgegeven dat landschapselementen mee mogen tellen voor de basispremie van het GLB. Ook mogen de waterschapsoBJECTEN aangrenzend aan landbouwpercelen onder toestemming van het waterschap door de agrariër worden meegerekend in de gecombineerde opgave van het GLB. Een aantal waterschappen heeft als pilot een dergelijke regeling voor 2023 toegestaan.

Er heerst echter nog veel onduidelijkheid rond de regeling. Ook bestond de wens binnen de waterschappen om dit centraal uit te laten zoeken. De Unie van Waterschappen heeft vervolgens een werkgroep ingesteld met als doel een adviserende handreiking op te stellen. Om tot inzichten te komen over de overwegingen rond deze regeling voor het besluit in 2023 en de overwegingen voor 2024 is er een vragenlijst naar de GLB-Themagroep, themagroep landbouwemissies en naar grondzaken gestuurd. Op deze vragenlijst hebben 18 van de 21 waterschappen gereageerd. In de volgende slides worden de antwoorden geanalyseerd. Vanaf slide 18 staan de volledige antwoorden per waterschap benoemd.

Conclusies Vraag 1

Welke waterschapsobjecten (in eigendom van het waterschap) grenzend aan landbouwpercelen, komen voor de desbetreffende regeling in aanmerking?

- Vrijwel elk waterschap heeft landschapselementen die in aanmerking kunnen komen voor de regeling.
- Voornaamste landschapselement zijn waterlopen (13x), maar ook schouwpaden (7x) en bosschages (6x) zijn in bezit door een groot deel van de waterschappen.



Andere of uitzondering | 10x

Onder andere: grasland (inc. >200 poelen en vennen), landbouwpercelen (ruilgrond), houtsingels, solitaire bomen, werkpaden, hagen/grafter, regenwaterbuffers, struweel, erosiestroken en lijnvormige elementen, en waterkeringen (~190 Km), overhoeken, strategisch aangekochte gronden)

Conclusies Vraag 2

Beschrijf de huidige verantwoordelijkheden rond het beheer en onderhoud voor deze waterschapsobjecten? Wie voert het beheer en onderhoud uit?

- Voor A-/Hoofd-/Primaire waterwegen voeren de Waterschappen het beheer en onderhoud voornamelijk zelf uit (wettelijke taak).
 - Eigendom voornamelijk waterschap maar ook sporadisch agrariërs
- Voor B-/Secundaire waterwegen worden bij verschillende waterschappen het onderhoud en/of beheer in overeenstemming aan aangrenzende grondbezitter/agrariër (9x) of een aannemer/loonwerker (2x) uitgevoerd.
 - Eigendom voornamelijk agrariër maar ook sporadisch waterschap
- Onderhoud/Schouwpaden zijn veelal in bezit van en worden onderhouden door agrariërs.
 - Eigendom 50-50 waterschap en agrariërs

Conclusies Vraag 3 (1/2)

Om hoeveel landschapselementen zou het in totaal kunnen gaan?

In de rekenmethoden van de waterschappen zaten grote verschillen. De opsomming op de volgende slide is gedaan met de volgende aannames:

- Onderhoud van een watergang vind aan één kant plaats. Om tot hectares te komen is met de halve breedte van de waterlopen gerekend.
- Indien de breedte niet gespecificeerd was, is aangenomen dat primaire waterlopen 10m, secundaire waterlopen 6m en schouwpaden 3m breed zijn.
- Indien het waterschap geen indicatie maakte van het aandeel landschapselementen dat aan landbouwpercelen grenst is 75% aangenomen.
- Indien een bereik (min. – max.) aan landschapselementen is aangegeven, is het maximum aangenomen.

Conclusies Vraag 3 (2/2)

Om hoeveel landschapselementen zou het in totaal kunnen gaan?

Totaal (ha)	Totaal (km)
14.770	37.222

	Waterlopen (ha)	Schouwpaden (ha)	Bossches (ha)	Andere (ha)
Totaal	12.034	2.633	100	3

Conclusies Vraag 4

Heeft jouw waterschap het opgeven van waterschapsubjecten als landschapselement voor 2023 toegestaan?

- Nee (13 Waterschappen)
- Nee, tenzij extra waarde voor biodiversiteit; sprake van beheer en onderhoud; geen hinder normaal onderhoud; onderhoud conform GLB; privaatrechtelijke overeenkomst; grond in bezit van waterschap dat grenst aan agrariër
- Nee, tenzij agrariërs al een bestaande grondgebruiksverklaring hebben
- Ja, onder de voorwaarden... (3 Waterschappen)
 - De agrariër meedoet aan de eco-regelingen
 - Enkel onderhoudspaden, zonder tegenprestatie
 - Conform de legger de aanliggende eigenaar is onderhoudsplichtig

Conclusies Vraag 5

Indien vraag 4 met “Ja” beantwoord is, hoeveel landschapselementen zijn voor 2023 opgegeven? Maak indien mogelijk een schatting van het oppervlakte (ha) en/of de lengte (km) per objecttype (waterlopen, schouwpaden, houtwallen, bosschages).

- Dit is bij geen van de waterschappen bekend, ook kon geen enkel waterschap een schatting maken.
- Agrariërs geven de waterschapsobjecten op eigen initiatief (en risico) op in de jaarlijkse gecombineerde opgave voor het GLB. Het RVO administreert deze opgave. Het waterschap heeft hier geen inzicht in.

Conclusies Vraag 6

Is jouw waterschap benaderd door agrariërs / agrarische organisaties over deze regeling?

- De meeste waterschappen zijn benaderd door enkele of meerdere (+/- 30) individuele agrariërs (of agrarische adviseurs) met het verzoek of ze landschapselementen mochten opgeven (14 waterschappen)
- Verder is de Dommel benaderd door ZLTO de Langstraat en fractie BBB en Hollandse Delta door een agrarisch collectief.
- Een enkeling is niet benaderd (2 waterschappen)

Conclusies Vraag 7

Overweegt jouw waterschap het opgeven van waterschapobjecten als landschapselement voor 2024 (onder voorwaarden) toe te staan?

- Ongeacht de situatie voor 2023, overwegen bijna alle waterschappen een toestemming vanaf 2024.
- Toestemming enkel indien geen staatssteun.
- Toestemming enkel onder de juiste gestelde voorwaarden (zie vraag 8 voor voorwaarden).
- Veel waterschappen zeggen het beheer en onderhoud aan vnl. primaire waterlopen niet uit handen te willen geven (rechtelijke verplichting - zie ook antwoorden vraag 10)
- Diverse waterschappen benoemen het beheer van landschapselementen, die door het waterschap zelf worden beheerd, niet aan agrariërs/derden over te willen dragen.
- Regeling moet de milieudoelen ten goede komen.
- Personeelscapaciteiten is een kritiek element. Administratieve lasten voor verlenen van toestemmingen en monitoren moeten realistisch zijn.
- Bestuurlijk besluit nog te nemen en in afwachting van Unie standpunt.
- Door het verlenen van toestemming goodwill creëren bij boeren is een pré.

Conclusies Vraag 8

Hoe kijkt jouw waterschap tegen het stellen van een tegenprestatie aan de agrariër in 2024?

- Onderhoud en beheer van waterlopen door de agrariër (7 waterschappen)
- Maatregelen voor versnellen KRW of verbeteren van biodiversiteit (waterkwaliteitsverbetering, emissiereductie, natuurvriendelijke oevers en biodiversiteitswinst) (6 waterschappen)
- Eis meedoen/bredere (ANLb) bufferstroken (6 waterschappen)
- Toestaan betreden eigendom agrariër met (breed) onderhoudsmaterieel (3 waterschappen) (juridisch lastig)
- Deelname ecoregelingen (3 waterschappen) of kruidenrijke akkerranden (5 waterschappen)
- Afspraken afname/ontvangen van maaisel voor bodemverbetering. Afspraken brede schouwpaden voor afvoeren (4 waterschappen)
- Afspraken niet bemesten en geen chemie (2 waterschappen)
- Afspraken uitstellen maaidatum
- Geen voordelen (2 waterschappen) (beheer zelf willen uitvoeren en geen toezicht op derden)

Conclusies Vraag 9 (1/2)

Welke administratieve lasten voorziet jouw waterschap bij het in gebruik geven van waterschapsobjecten ten behoeve van GLB?

Verwachte administratieve taken

- Opzetten van toestemmingsmethode en uitvoeren van staatssteuntoets
- Duidelijke communicatie van regeling (website)
- Verlenen schriftelijke overeenkomsten en vastleggen tegenprestaties
- Berekenen financieel voordeel per agrariër
- Administratieve last qua toezicht en handhaving van tegenprestatie/overeenkomst
- Gegevensuitwisseling RVO (kaartmateriaal)
- Afstemmen met bestaande onderhoud (aannemers)

Indicatie administratieve last

- Sterk afhankelijk van toestemmingsmethodiek.
- Toestemmingen verleend in 2023 (mondeling en algemene toestemming), bezorgden minimale extra last.
- De meeste waterschappen verwachten dat een staatssteun conforme toestemmingsmethode een significante extra administratieve zal hebben.

Conclusies Vraag 9 (2/2)

Ideeën voor verminderen Administratieve last

- I.p.v. individuele boeren, collectieven toestemming verlenen.
- Collectief ANLb kan eventueel een rol spelen in praktische uitvoering
- Duidelijke informatie verstrekken / Aanmeldwebsite voor geïnteresseerden (digitalisering)
- Mondelinge i.p.v.. Schriftelijke toestemming
- Algemene i.p.v.. Individuele toestemming
- Gelaagd uitrollen. Testen op focus of pilot gebieden.
- Goede procesafspraken met RVO

Conclusies Vraag 10

Welke risico's ziet jouw waterschap rond het beheer en onderhoud van waterschapsoBJECTEN bij het in gebruik geven van waterschapsoBJECTEN ten behoeve van GLB?

- Verlies autonomie voor waterschap
- Niet kunnen voldoen aan toezicht en handhaving op toestemmingen
- Steeds veranderende situatie en onduidelijkheid voor boeren (imago verlies)
- Verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid onoverzichtelijk in geval van niet naleven beheer
- Inefficiënt beheer door versnippering van beheer in een gebied (lappendeken) (kosten verhogend)
- Risico op veiligheid en calamiteiten bij onderhoud onervaren agrariërs
- Verpaupering schouwpaden indien onderhoud door derde
- Snel ipv. Maatwerk (ecologisch impactvol beheer)
- Datamanagement en communicatie taken onderschatten

Conclusies Vraag 11

Hoe ziet jouw waterschap het risico voor staatssteun bij het in gebruik geven van waterschapsobjecten ten behoeve van GLB?

- Reëel risico (8x)
- Klein risico (1x)
- Geen indicatie of weet niet (9x)

Risico waterschap

- Teruggefloten worden door EU Commissie
- Boetes

Risico agrariër

- Terugvordering van de staatssteun (financieel voordeel)
- Overschrijden van 20.000 minimis norm voor staatssteun
- Oneerlijke steun voor agrariërs

Conclusies Vraag 12

Welke risico's ziet jouw waterschap bij het in gebruik geven van waterschapsoBJECTEN ten behoeve van GLB?

- Continu veranderende afspraken die het vertrouwen van boeren schaden
- Korte deelname eco-regelingen boeren (wisselend beheer)
- Imago verlies en onbetrouwbaarheid waterschappen (media aandacht) door onduidelijke regeling of niet kunnen waarmaken naleving
- Ongelijk speelveld en kansen voor agrariërs binnen en tussen waterschappen
- In gebruik geven landschapselementen gaat voorbij aan doel 4% niet productief areaal. Het hoofddoel van de regeling (meer vergroening) wordt vergeten, niet gehaald of zelfs tegengewerkt.
- Grotere rechtsverantwoording waterschappen (staatssteun, wet & Overheid, Didam criteria)
- Vergroot spanningsveld rond bufferstroken en maaisel thematiek
- Fraudegevoelige regeling en sterke lobby landbouw
- Kostenverhoging door inefficiëntie onderhoud
- Hogere mestquota voor boeren (verslechterd de waterkwaliteit)
- Twee waterschappen benoemen expliciet geen (extra) risico's te zien

Bijlage 3_Memo_UvW_Landschapselementen GLB_11-05-23

Aan Secretaris directeuren
Van Meindert Smallenbroek
Betreft Landschapselement GLB ecoregelingen
Datum 11 mei 2023

— — — — —

Het nieuwe GLB / NSP heeft voor de ecoregelingen de eis om 4% niet productief areaal op bouwland aan te houden. Daarin is helaas ruimte gelaten voor verschillende interpretaties, wat leidt tot veel vragen bij waterschappen en de agrarische sector. De afweging om een agrariër wel of geen toestemming te geven zodat de agrariër eigendom van het waterschap kan opgeven als landschapselement is een afweging van het waterschap.

Het Uniebureau wijst ambtelijk in deze memo de waterschappen op de risico's van het wel toestemming geven.

LNV heeft op 5 mei 2023 laten weten dat:

Als eigenaar van een landschapselement zijn waterschappen niet verplicht om toestemming te geven. Als de waterloop voldoet aan de voorwaarde die stelt dat het landschapselement moet grenzen aan (binnen vijf meter) het landbouwareaal van de landbouwer, wordt het in kader van het GLB gezien als onderdeel van het perceel. Deze interpretatie is ook vastgelegd in gespreksstukken met de EC over het NSP. Gebruik van het perceel is daarmee ook gebruik van het landschapselement. Vanuit het GLB is het nodig dat er toestemming is gegeven door de eigenaar en zijn aanvullende voorwaarden geen verplichting.

Deze toevoeging ten opzichte van de eerdere voorwaarden in het GLB NSP is op 8 mei aangepast op de website van RVO: [Landschapselementen 2023 \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/landbouw/landbouwgrond/landchapselementen).

Voorwaarden

- U heeft de landschapselementen waarvoor u subsidie aanvraagt op 15 mei 2023 ter beschikking als eigendom, huur of pacht. Of u heeft ze in beheer met schriftelijke of mondelinge toestemming van de eigenaar, de verhuurder of de verpachter. Is er sprake van onderverhuur? Dan heeft uw verhuurder toestemming nodig van de eigenaar voor de onderhuur. Lees de [uitgebreide uitleg over mondelinge afspraken over grondgebruik](#).
- Het landschapselement ligt op landbouwgrond of grenst daaraan.
- Grond die geen [landbouwgrond](#) is (dus niet-subsidiabel) mag het landschapselement niet helemaal omsluiten. Dus bijvoorbeeld een heg midden op een erf telt niet.
- Natuurterreinen zijn voor de [basispremie](#) niet subsidiabel.

Toevoeging op de voorwaarden per 8 mei 2023:

Waterschapssloten

Voor het mee laten tellen van een waterloop van een waterschap, is onderhoud (of medeonderhoud) geen voorwaarde. Het waterschap moet wel toestemming geven, zodat u de sloot op kunt geven. Ook blijven andere voorwaarden voor het intekenen van landschapselementen van kracht. Het waterschap kan bovendien aanvullende voorwaarden stellen om een sloot op te geven, bijvoorbeeld deelname aan de eco-regeling.

Unieadvies

Het waterschap dient voor toestemming af te wegen of:

- De doelstellingen voor waterstaatkundig beheer niet in het geding komen.
- De toestemming past bij de huidige doelen rondom landschapselementen.
- De toestemming positief getoetst is aan het staatssteunrecht.

Waterschapstaken

Ten eerste is het van belang dat waterschappen hun taken op hun eigendom kunnen blijven uitvoeren. Oftewel de doelstellingen voor waterstaatkundig beheer mogen niet in het geding komen.

“Geitenpaadje”

Doelstelling van GLMC 8 is “Instandhouding van niet-productieve kenmerken en oppervlakte ter verbetering van de biodiversiteit op boerderijen”. Het geven van toestemming zodat eigendom van het waterschap ingezet wordt als landschapselement van het agrarisch bedrijf zonder aanvullende voorwaarde gaat ons inziens voorbij aan de intentie van het GLB en de ecoregelingen. Het is ons inziens een geitenpaadje zodat agrarische bedrijven meer productieve landbouwgrond behouden en in aanmerking kunnen komen voor een financiële vergoeding uit de ecoregelingen.

De intentie van de eis van 4% niet productief areaal, namelijk het vergroten van het areaal landschapselementen, past bij de doelstelling in het NPLG van 10% groen blauwe dooradering en de groen blauwe regelingen. Door eigendom van het waterschap in te zetten wordt er minder areaal landschapselementen gerealiseerd.

Staatssteunrecht toetsen

Uit overleg met Kenniscentrum Europa Decentraal blijkt dat agrarische bedrijven het risico lopen dat de vergoeding teruggevorderd wordt als blijkt dat het bedrijf geen gebruik kan maken van de de-minimisteun en het waterschap de toestemming niet heeft getoetst aan het staatssteunrecht.

Als een eigendom van een waterschap ingezet wordt als landschapselement voor een agrarisch bedrijf en deze een vergoeding ontvangt dan is dat staatssteun, tenzij aangetoond kan worden dat het geen staatssteun betreft (zie uitleg in toelichting). Daarom moet de toestemming van het waterschap en de voorwaarden getoetst worden aan het staatssteunrecht. Naar alle waarschijnlijkheid zal het resultaat van de toetsing gelijk zijn aan de GLB ecoregeling, maar daarvoor moeten de voorwaarden nagelopen worden en de plannen kennisgeven aan Brussel via het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Aanbeveling van de Unie van Waterschappen is om bij het verlenen van toestemming dit schriftelijk vast te leggen.

Bijlage: Extra toelichting

Achtergrond

Bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), waarin agrariërs landbouwsubsidie aan kunnen vragen, dienen agrariërs te voldoen aan bepaalde basisvoorwaarden (Goede Landbouw- en Milieucondities, kortweg GLMC's). Eén van die basisvoorwaarden betreft het aanhouden van een minimaal percentage niet-productieve grond (4%) op bouwland (GLMC8). Dit percentage moet ingevuld worden met landschapselementen, zoals akkerranden, heggen, hagen, bomen, sloten, vijvers en groene braak. Voor het jaar 2023 is deze basisvoorwaarde niet verplicht voor de basispremie. Voor deelname aan de ecoregelingen of het ANLB is deze voorwaarde echter al wel verplicht in 2023. Vanaf 2024 is deze basisvoorwaarde ook verplicht voor het aanvragen van de basispremie. Deze basisvoorwaarde uit het GLB is bedoeld om de biodiversiteit in het agrarisch landelijk gebied te verbeteren.

Waterschapstaken

Waterschappen hebben op grond van de Waterschapswet als openbare lichamen ten doel de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied (art. 1 Waterschapswet). Waterschappen voeren het beheer over regionale watersystemen, waaronder oppervlaktewaterlichamen, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken zoals stuwen en gemalen.

Bij het waterstaatkundig beheer moeten de waterschappen te allen tijde de volgende doelstellingen voor ogen houden:

- Het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste in samenhang met
- het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen (lees: drinkwater, recreatie, zwemwater etc).

Om hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden te kunnen waarmaken en verantwoorden is het nodig publiekrechtelijke (vergunningverlening, toezicht, handhaving) en privaatrechtelijk (verhuur, verpachting, bruikleen, subsidies etc.) en waar nodig strafrechtelijk te kunnen bijsturen, te faciliteren of te initiëren. In de kern komen de adviezen van de waterschaps-kerngroep GLB hierop neer.

Staatssteunrecht toetsen

Waterschappen hebben een verantwoordelijkheid om hun regeling of elke afzonderlijke toestemming aan het staatssteunrecht te toetsen. Nederland kan als lidstaat ook aangesproken of beboet worden door Europa. Om te voorkomen dat de vergoeding aan agrariërs achteraf teruggevorderd moet worden is het aan het waterschap om via een regeling of per toestemming via lenW een kennisgeving hierover richting EU te sturen. Daarbij is het van belang dat voldaan wordt aan de voorwaarden uit de landbouwwijstallingsverordening (artikel 34, zie hieronder).

Advies van Europa Decentraal is om als waterschap alleen toestemming te geven als voldaan wordt aan de voorwaarden uit de landbouwwijstallingsverordening. Deze verordening is vernieuwd 6 weken geleden, zie artikel 34 over steun verlenen voor verbreding van agromilieuklimaat verbintenissen. In een verbintenis moet duidelijk zijn wat de verbintenis inhoudt en of het bijdraagt aan het milieu. Voorwaarden voor zo'n verbintenis/toestemming moeten bovenwettelijk zijn.

Als voldaan wordt aan de voorwaarden kan een regeling opgesteld worden die via lenW gemeld moet worden aan de EU (20 dagen nadat regeling van start is gegaan). Naast een regeling is het ook mogelijk om elke afzonderlijke toestemming binnen 20 dagen via lenW voor kennisgeving richting EU te sturen, echter dat vraagt de nodige administratie bij lenW. Het is aan te bevelen om een concept regeling vooraf af te stemmen met lenW.

Landbouwwijzigingsverordening

Artikel 34 - Steun voor agromilieuklimaatverbintenissen

(bron: Europa Decentraal)

1. Steun voor agromilieuklimaatverbintenissen is verenigbaar met de interne markt in de zin van artikel 107, lid 3, punt c), van het Verdrag en vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, van het Verdrag als wordt voldaan aan dit artikel en aan hoofdstuk I van deze verordening.
2. De steun mag worden toegekend aan alle ondernemingen en groepen daarvan die zich op vrijwillige basis ertoe verbinden verrichtingen die uit een of meer van de in lid 1 bedoelde verbintenissen bestaan, uit te voeren met het oog op het behoud en de bevordering van de noodzakelijke veranderingen in de landbouwpraktijken waarmee een positieve milieu- en klimaatbijdrage wordt geleverd.
3. De lidstaten verlenen alleen steun voor verbintenissen die verder gaan dan:
 - a) de betrokken uit de regelgeving voortvloeiende beheer eisen en de GLMC-normen krachtens titel III, hoofdstuk I, afdeling 2, van Verordening (EU) 2021/2115;
 - b) de betrokken minimumvoorschriften voor het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, en andere verplichte vereisten ter zake in het nationale recht en het recht van de Unie;
 - c) de voorwaarden voor de handhaving van landbouwareaal overeenkomstig artikel 4, lid 2, punt b), van Verordening (EU) 2021/2115.
4. Alle in lid 3 bedoelde verplichte normen en vereisten moeten worden omschreven en toegelicht in de nationale rechtsgrondslag.
5. Wanneer in de nationale wetgeving nieuwe voorschriften worden opgelegd die verder gaan dan de overeenkomstige minimumvoorschriften van het recht van de Unie, kan voor verbintenissen als bedoeld in lid 3, punt b), waarmee aan de naleving van die voorschriften wordt bijgedragen, steun worden verleend gedurende maximaal 24 maanden vanaf de datum waarop die voorschriften voor het bedrijf verplicht worden.
6. De lidstaten zorgen ervoor dat bedrijven die krachtens dit artikel steun ontvangen, toegang hebben tot de voor de uitvoering van de betrokken verrichtingen vereiste kennis en informatie en dat degenen die zulks nodig hebben, passende opleiding kunnen volgen en toegang tot deskundigheid krijgen, met als doel landbouwers bij te staan die zich ertoe verbinden hun productiesystemen te wijzigen.
7. De onder dit artikel vallende verbintenissen worden aangegaan voor een periode van vijf tot zeven jaar. Als dat nodig is om de nagestreefde milieuvoordelen te bereiken of te behouden, kunnen de lidstaten evenwel een langere periode vaststellen voor specifieke soorten verbintenissen, onder meer door te voorzien in een jaarlijkse verlenging na afloop van de eerste periode. Voor verbintenissen inzake de instandhouding, het duurzame gebruik en de ontwikkeling van genetische hulpbronnen, voor nieuwe verbintenissen die onmiddellijk aansluiten op de in de eerste periode voltooide verbintenis, of in andere, naar behoren gemotiveerde gevallen kunnen de lidstaten een kortere periode van ten minste één jaar vaststellen.
8. Steun voor agromilieuklimaatverbintenissen aan andere begunstigden dan aan ondernemingen die actief zijn in de landbouwsector, kan worden verleend op grond van afdeling 7.
9. Verbintenissen tot extensivering van de veehouderij moeten minimaal voldoen aan de volgende voorwaarden:
 - a) om over- en onderbegrazing te voorkomen moet het volledige beweide areaal van het bedrijf worden beheerd en in stand gehouden;

b) bij het bepalen van de veedichtheid moet rekening worden gehouden met alle op het bedrijf grazende dieren of, bij een verbintenis tot beperking van de wegsijpeling van nutriënten, met alle voor de betrokken verbintenis relevante dieren die op het bedrijf worden gehouden.

10. De steun kan betrekking hebben op collectieve regelingen en resultaatgebaseerde betalingsregelingen, zoals regelingen voor koolstoflandbouw, die de landbouwers ertoe aansporen om op grotere schaal of op meetbare wijze te zorgen voor een aanzienlijke kwalitatieve verbetering van het milieu. Op resultaten gebaseerde regelingen voor koolstoflandbouw moeten ervoor zorgen dat kwaliteitscriteria met betrekking tot kwantificering, additionaliteit, langetermijnopslag en duurzaamheid worden nageleefd, waarbij ook rekening wordt gehouden met de mededeling over duurzame koolstofcycli (45) wat betreft de certificering van koolstofverwijderingen.

11. Voor verbintenissen die op grond van dit artikel worden aangegaan, stelt de lidstaat een herzieningsclausule vast die de aanpassing ervan garandeert wanneer de desbetreffende, in de leden 3, 4 en 9 bedoelde verplichte vereisten, normen en voorwaarden worden gewijzigd.

12. De steun wordt jaarlijks verleend om de begunstigden geheel of gedeeltelijk te vergoeden voor de extra kosten en de gederfde inkomsten die voortvloeien uit de agromilieuklimaatverbintenissen.

13. Voor verbintenissen die onder artikel 35 [NB: steun voor biologische landbouw] vallen, wordt in het kader van dit artikel geen steun verleend.

14. De steun wordt betaald per hectare.

15. De steun blijft beperkt tot 100% van de in aanmerking komende kosten en bedraagt hoogstens 600 EUR per hectare per jaar voor eenjarige teelten, 900 EUR per hectare per jaar voor gespecialiseerde blijvende teelten en 450 EUR per hectare per jaar voor andere vormen van landgebruik.

Bijlage 4_Mail LNV_04-10-23

Reactie LNV (04-10-2023)

De reactie op de vragen zoals jullie ze gesteld hebben. Als je nog ergens aanvulling wilt hebben laat het even weten.

Uitgangspunt is dat er een overeenkomst is tussen eigenaar en agrariër die een LE wil opvoeren. In de regeling staan de opties voor schriftelijke en mondelingen overeenkomsten beide open. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat bij eventuele controle er nagegaan wordt of er daadwerkelijk een overeenkomst is gesloten en mogelijk of de voorwaarden gesteld in de overeenkomst zijn nageleefd. Gezien de schaal waarin de waterschappen mogelijk toestemming geeft voor het gebruik is raadzaam om te overwegen of een mondelinge overeenkomst wenselijk is en beheersbaar is voor het waterschap.

Over de duur van de overeenkomst zijn geen voorwaarden opgenomen in de regeling. Het staat de partijen vrij om invulling aan te geven. De agrariër dient jaarlijks een aanvraag in en het huidige GLB loopt tot 2027. Dat zijn wel factoren die mogelijk van invloed kunnen zijn als er voor meerdere jaren een overeenkomst wordt afgesloten.

Bijlage 5_KED_Staatssteunanalyse_Waterschappen_12-9-23

Memo Waterschappen.

Inleiding

De Unie van Waterschappen heeft het Kenniscentrum Europa Decentraal benaderd voor een visie op een mogelijke staatssteunsituatie die zich voordoet in de huidige praktijk van het werk van hun leden. Kortgezegd houdt deze situatie in dat er, al dan niet onuitgesproken, afspraken zijn met agrarische bedrijven waar deze bedrijven de stroken grond die grenzen aan door waterschappen beheerde wateren en objecten bij hun landbouwareaal op kunnen tellen. Deze stroken land zijn feitelijk in functioneel beheer van de waterschappen om onderhoud te kunnen plegen, of om bepaalde natuurwaarden te kunnen garanderen. Door deze stroken bij het areaal van het aangrenzende agrarische bedrijf op te tellen, is het voor het bedrijf mogelijk om makkelijker aan de 4% norm te voldoen die bestaat voor de braakligregeling. Deze regeling houdt in dat een actieve landbouwer een subsidie kan ontvangen wanneer deze ten minste 4% van zijn areaal per jaar braak laat liggen. Het betreft hier een regeling die de biodiversiteit wil vergroten in het landelijk gebied.

De afspraken die hierover worden gemaakt variëren. In sommige gevallen is het de bedoeling dat de landbouwer ook daadwerkelijk onderhoud pleegt aan deze aangrenzende gebieden, mede vanuit het oogpunt dat het dan niet nodig is voor het waterschap om met groot materieel over soms moeilijk begaanbaar terrein te begeven. In andere gevallen is er geen verdere invulling aan deze afspraak gegeven.

In een eerder stadium heeft het Kenniscentrum al aangegeven dat er door deze afspraken een voordeel aan de landbouwer wordt gegeven. Dit inzicht is toentertijd niet breed geaccepteerd. Verschillende zienswijzen over de aard van de transactie doen in het debat de ronde. Na publicatie van berichten over deze regelingen door het platform Follow The Money, en het uitkomen van de praktijk waarbij landbouwers grond van aangrenzende terreinbeherende organisaties (TBO's) bij hun areaal optellen, hebben de UvW en het KED het gesprek voortgezet over de mogelijke EU rechtelijke problemen die zich hierbij kunnen voordoen. Dit memo is een verslaglegging van de gesprekken met de UvW waarbij wij een analyse geven van de staatssteunrechtelijke aspecten die zich in de huidige situatie voordoen. Het UvW heeft als voorzet drie bestaande scenario's geschetst waarin zij een mogelijke oplossing zien.

Het staatssteunrechtelijke kader.

De vraag of er sprake is van staatssteun is afhankelijk van vijf cumulatieve criteria zoals benoemd in artikel 107 lid 1 VWEU. Dat wil zeggen dat aan alle voorwaarden moet worden voldaan alvorens er sprake is van staatssteun. Overheden dienen elke steunverlening te toetsen aan deze criteria. Een steunverlening van de overheid die voldoet aan alle criteria kwalificeert als staatssteun. De criteria gesteld in artikel 107 lid 1 VWEU zijn:

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht.
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd.
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit).

- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio.
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Definitie onderneming

Volgens het Europees Hof van Justitie is een onderneming elke eenheid die een economische activiteit uitvoert, ongeacht haar rechtsvorm en wijze van financiering. Om te bepalen of er sprake is van een onderneming, kunnen de volgende punten in ogenschouw worden genomen:

- de status van de entiteit in het nationale recht is niet bepalend.
- een winstoogmerk is niet vereist, concurrentie op de markt volstaat.
- een entiteit die zowel economische als niet economische activiteiten verricht, dient alleen met betrekking tot de economische activiteiten te worden aangemerkt als onderneming.
- twee rechtspersonen kunnen mogelijk als één onderneming worden beschouwd voor de toepassing van de staatssteunregels.

Economische activiteit?

Het Hof heeft in rechtspraak vastgelegd dat iedere activiteit waarbij goederen of diensten op een markt worden aangeboden, een economische activiteit is. Dit betekent dat de staatssteunregels alleen van toepassing zijn wanneer een bepaalde activiteit in een marktomgeving wordt verricht. Volgens de Europese Commissie kan er geen uitputtende lijst worden opgesteld van activiteiten die bij voorbaat nooit als economisch kwalificeren.

Openbaar gezag

De uitoefening van overheidsgezag vormt geen economische activiteit, het Europees staatssteunverbod is hier dan ook niet op van toepassing. Tot overheidsgezag worden gerekend de kerntaken van een staat en taken die wegens hun aard, doel en de regels waaraan zij zijn onderworpen met deze kerntaken verband houden. Voorbeelden hiervan zijn activiteiten met betrekking tot:

- het leger of de politie.
- de luchtverkeersveiligheid en luchtverkeersleiding.
- de maritieme veiligheid en verkeersafwikkeling.
- milieu-inspectiediensten.
- de organisatie, financiering en handhaving van gevangenisstraffen.
- taken die bij wet aan de waterschappen zijn toebedeeld.

Economisch Voordeel

Wanneer een onderneming een economisch voordeel ontvangt dat onder normale marktvoorwaarden (dus zonder overheidsingrijpen) niet zou zijn verkregen, is er sprake van een economisch voordeel. De staat verstrekt dan een eenzijdig voordeel en de onderneming hoeft geen tegenprestatie te leveren die opweegt tegen de steun van de overheid.

Alleen het effect van de maatregel op de onderneming is relevant. Dit houdt in dat iedere maatregel die de financiële situatie van een onderneming verbetert, ongeacht of dit het doel van de maatregel

is, de begunstigde onderneming van een voordeel voorziet. Een economisch voordeel kan dus vele vormen aannemen, waaronder:

- Het verstrekken van een subsidie, een lening of een garantie.
- Verkopen of verhuren van gronden of gebouwen tegen een lagere prijs of aankopen tegen een hogere prijs.
- Kwijtschelden van schulden of het treffen van gunstige belastingmaatregelen.
- Voordeel in natura: beschikbaar stellen van materiaal of personeel.

Marktconform Handelen

Wanneer een decentrale overheid marktconform handelt, dan is er vaak geen sprake van staatssteun. Om te bepalen of een decentrale overheid marktconform handelt, moet worden voldaan aan het *Market Economy Operator* beginsel (MEO). Aan de hand van het MEO-beginsel moet er worden nagegaan of een particuliere investeerder in soortgelijke omstandigheden hetzelfde zou hebben gehandeld. Wanneer een decentrale overheid bijvoorbeeld een lening of garantie geeft, moeten deze zich laten leiden door vooruitzichten op rentabiliteit op lange termijn. Ook als gronden, panden of andere eigendommen van decentrale overheden worden verkocht, moet dit tegen de marktprijs gebeuren.

Of een overheidsmaatregel marktconform is, moet vooraf worden beoordeeld, rekening houdende met de informatie die beschikbaar was op het ogenblik dat tot de maatregel werd besloten. Voor de toepassing van het MEO-beginsel dient alleen rekening te worden gehouden met de voordelen en verplichtingen die verband houden met de rol van de Staat in zijn hoedanigheid van marktdeelnemer. Bijgevolg dient het beginsel te worden toegepast, los van alle overwegingen die uitsluitend verband houden met de rol van een lidstaat als overheid (bijv. overwegingen van sociale aard of van regionaal of sectoraal beleid).

Als een transactie aantoonbaar plaatsvindt op voet van gelijkheid tussen een decentrale overheid en een onderneming, dan is er sprake van marktconformiteit. Een open, niet discriminerende en onvoorwaardelijke aanbestedingsprocedure is een goede manier om ervoor te zorgen dat de steunverlening overeenkomt met de marktprijs. De kans op een niet marktconform voordeel wordt zo verkleind. Echter, aanbesteding is niet automatisch een garantie voor het uitsluiten van staatssteun. Bovendien zijn er ook andere waarderingsmethodes mogelijk (waaronder benchmarking of taxatie) als een aanbesteding of transactie op gelijke voet geen uitkomst bieden. De voorwaarden waaronder transacties als marktconform worden gezien, zijn te vinden in paragraaf 4.2 van de Mededeling betreffende het begrip 'staatssteun'.

Verstoring van de mededinging

Als de steunmaatregel die door de staat verleend is de mededingingspositie van de ontvanger kan versterken vergeleken met de ondernemingen waarmee zij concurreert, spreekt de Europese Commissie van een verstoring van de mededinging. Hiervan is doorgaans sprake als de staat een onderneming van een economisch voordeel voorziet, die actief is in een sector waar er concurrentie is of kan zijn. Op markten die gesloten zijn voor concurrentie kan dus geen verstoring van de mededinging plaatsvinden. Dit geldt met name voor activiteiten die buiten het economisch verkeer vallen of neerkomen op het uitoefenen van een overheidstaak.

Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten

De Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie geven een ruime uitleg aan het begrip grensoverschrijdend effect. Er bestaat geen drempel of percentage waaronder handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig wordt beïnvloed. Lage steunbedragen of kleine begunstigde ondernemingen sluiten de mogelijkheid niet uit dat hiervan wel sprake is. Ook de plaatselijke of regionale aard van de geleverde diensten of de omvang van het betrokken werkteerrein sluiten beïnvloeding niet uit. Ook al is een onderneming uitsluitend in één lidstaat actief, dan kan steun nog steeds gevolgen hebben voor het handelsverkeer tussen lidstaten, wanneer ondernemingen uit andere EU-landen deze diensten potentieel kunnen verrichten.

Zuiver lokale activiteiten

Het is mogelijk om lokale activiteiten te steunen zonder dat er sprake is van staatssteun. Hierbij kan gedacht worden aan steun voor lokale zwembaden, kleinschalige zorginstellingen of lokale musea. In een aantal zaken is de Commissie tot de conclusie gekomen dat vanwege de specifieke omstandigheden van de zaak, de activiteiten in kwestie slechts een puur lokaal effect hadden en dat het handelsverkeer tussen lidstaten dus niet ongunstig beïnvloed is. De Commissie let hierbij met name op de volgende aspecten van een steunmaatregel:

De steun heeft geen voorzienbare effecten op grensoverschrijdende investeringen in de betrokken regio en creëert geen obstakels voor de vestiging van ondernemingen uit andere lidstaten.

De geproduceerde goederen en diensten hebben een puur lokaal karakter of hebben slechts aantrekkingskracht in een beperkte geografische regio.

Er is slechts een marginaal effect op de markt en op consumenten in aangrenzende lidstaten.

Medio 2015 heeft de Europese Commissie zeven besluiten genomen waaruit kan worden afgeleid welke criteria gehanteerd worden om na te gaan of er al dan niet sprake is van een zuiver lokaal effect. Hier kleven echter wel beperkingen in rechtszekerheid aan, aangezien de Commissie sindsdien slechts in enkele besluiten daadwerkelijk heeft aangenomen dat er sprake was van een steunmaatregel met een puur lokaal karakter. Ook moet het Hof van Justitie van de Europese Unie zich uitspreken hierover. Het Hof heeft tenslotte het laatste woord ten aanzien van de uitleg en toepassing van het Europese recht. Uit meerdere prejudiciële beslissingen van het Hof van Justitie blijkt wel dat het de zienswijze van de Commissie niet deelt.

Omdat het aan een algemene richtlijn ontbreekt, dient er voor elke beoogde steunmaatregel op dit gebied een staatssteunanalyse te worden gedaan. Een beroep op het ontbreken van 'ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer' dient goed te worden beargumenteerd. In sterk geïntegreerde markten zal dit argument moeilijker te maken zijn dan in, bijvoorbeeld, de cultuur-sector.

Mogelijke uitzondering: De Minimis

Steun die verstrekt wordt op basis van een de-minimisverordening, heeft volgens de Europese Commissie een beperkt effect op het handelsverkeer tussen lidstaten. De-minimissteun voldoet daardoor niet aan het vijfde staatssteuncriterium, dat er sprake moet zijn van een grensoverschrijdend effect. Hierdoor wordt niet aan alle cumulatieve criteria van het staatssteunverbod (art. 107 lid 1 VWEU) voldaan. De-minimissteun vormt daarom geen staatssteun en is dan ook vrijgesteld van de aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie. Als de steunmaatregel van een decentrale overheid aan alle voorwaarden van een de-minimisverordening voldoet, is de steun dus toegestaan en kan die gewoon worden verstrekt.

Een decentrale overheid kan gebruikmaken van een van de vier de-minimisverordeningen. Het betreffen een reguliere de-minimisverordening en drie de-minimisverordeningen die van toepassing zijn op steunverleningen voor specifieke doeleinden sectoren; in de landbouw- of visserijsector en steun voor compensatie van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB).

De de-minimisverordening voor de landbouwsector

Op basis van de de-minimisverordening voor de landbouwsector (Verordening (EU) nr. 1408/2013) kan een maximaal steunbedrag van € 20.000,- over drie belastingjaren als de-minimissteun worden gegeven aan primaire producenten van landbouwproducten. In Bijlage I bij het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VwEU) staat welke producten als landbouwproducten moeten worden aangemerkt. De productie van landbouwproducten valt onder de landbouw de-minimisverordening. De verwerking en afzet van landbouwproducten valt deels onder de reguliere de-minimisverordening. Het totaalbedrag van de-minimissteun in Nederland over drie belastingjaren aan de landbouwproductiesector mag niet hoger zijn dan het bedrag genoemd in Bijlage I van de landbouw de-minimisverordening.

Het is mogelijk om het de-minimisplafond op nationaal niveau op te rekken naar maximaal € 25.000,-. Voorwaarde voor dit plafond is onder andere dat de lidstaat een centraal de-minimisregister invoert, zodat de verleende steun kan worden bijgehouden. Nederland beschikt op dit moment nog niet over een dergelijk register, dus het de-minimisplafond voor landbouw de-minimissteun is in Nederland nog steeds € 20.000,-.

Verplichte verwijzing naar de juiste Verordening

Als een decentrale overheid steun wil verlenen op basis van een van de bovenstaande de-minimisverordeningen, dan moet de begunstigde daar schriftelijk van op de hoogte worden gesteld. De begunstigde van de steunmaatregel dient op de hoogte te worden gesteld van het voorgenomen steunbedrag, uitgedrukt als bruto subsidie-equivalent, en van het feit dat het om de-minimissteun gaat. Daarbij is het van belang dat er in de steunmaatregel expliciet wordt verwezen naar de juiste de-minimisverordening en de vindplaats in het Publicatieblad van de Europese Unie. Dit staat in artikel 6 lid 1 van de reguliere, landbouw en visserij de-minimisverordening en in artikel 3 lid 1 van de DAEB de-minimisverordening. De juiste verwijzing naar de reguliere de-minimisverordening is bijvoorbeeld: Verordening betreffende de toepassing van artikelen 107 en 108 VWEU op de-minimissteun (Verordening (EU) Nr. 1407/2013 PbEU 2013 L 352).

De-minimisverklaring: cumulatie de-minimissteun

Bij de toepassing van een de-minimisverordening dienen decentrale overheden ook rekening te houden met de regels betreffende cumulatie. Voor reguliere de-minimissteun onder de AGVV geldt bijvoorbeeld dat over een periode van drie belastingjaren tot € 200.000,- aan steun mag worden verleend. Als dit plafond is bereikt, mag aan de onderneming in het betreffende jaar geen reguliere de-minimissteun meer worden verleend. In sommige gevallen kunnen steunbedragen die zijn verstrekt op basis van verschillende de-minimisverordeningen met elkaar gecumuleerd worden.

Een decentrale overheid moet daarom de beoogde begunstigde van een steunmaatregel vragen om de de-minimisverklaring in te vullen. Dit staat in artikel 6 lid 1 van de reguliere, landbouw en visserij de-minimisverordening en in artikel 3 lid 1 van de DAEB de-minimisverordening. In een de-minimisverklaring laat de onderneming zien welke de-minimissteun in de twee voorafgaande

belastingjaren en het lopende belastingjaar is ontvangen. Op basis van deze verklaring kan worden beoordeeld of de beoogde begunstigde nog de-minimissteun mag ontvangen.

De-minimisverklaring: cumulatie met andere vormen staatssteun

Heeft een onderneming voor bepaalde activiteiten al eens staatssteun ontvangen op basis van een groepsvrijstellingsverordening (bijvoorbeeld de LVV)? Of heeft een onderneming eerder voor bepaalde activiteiten staatssteun ontvangen die was goedgekeurd door de Europese Commissie? In dat geval mag de cumulatie van de de-minimissteun met al eerder ontvangen steun er niet toe leiden dat de hoogste toepasselijke steunintensiteit of het hoogste toepasselijke steunbedrag wordt overschreden. Het is belangrijk om te controleren of een onderneming voor dezelfde kosten die in aanmerking komen voor de de-minimissteun al eens eerder staatssteun heeft ontvangen. Aan de hand van de hierboven al genoemde de-minimisverklaring kan worden beoordeeld of er ruimte is om eerder verleende staatssteun te cumuleren met de-minimissteun. In artikel 5 van zowel de reguliere, de landbouw als de visserij de-minimisverordeningen staat wanneer dergelijke de-minimissteun gecumuleerd mag worden met andere staatssteun

Melding, kennisgeving en rapportage

Maatregelen die onder een de-minimisverordening vallen, kwalificeren niet als staatssteun. Melding, kennisgeving en rapportage van steunverlening aan de Europese Commissie is dan ook niet vereist. Zowel de Europese Commissie als Nederland houdt geen centraal register bij van de-minimissteun. Decentrale overheden wordt geadviseerd dit zelf wel bij te houden. Zo kunnen zij, indien nodig, gemakkelijk terugvinden en aantonen aan welke ondernemingen zij al de-minimissteun hebben verleend.

Toepassing op de Waterschappen casus.

De kernbegrippen waardoor de in de inleiding geschetste situatie volgens KED tot een staatssteunrechtelijk probleem leidt, zijn die van het voordeel dat aan de landbouwer wordt verschaft wanneer zij groenstroken rondom waterlopen en taluddelen bij het areaal mogen optellen in relatie tot de braakligregeling; alsmede de de-minimis grenzen die er gelden in de LVV.

Het voordeel is problematisch omdat het lastig is inzichtelijk te krijgen hoeveel dit voordeel bedraagt per individueel bedrijf. Dit is geheel afhankelijk van de ligging van een agrarisch bedrijf ten opzichte van de landschapselementen. Voor het ene bedrijf zal de bijtelling van areaal daarom minimaal zijn, voor een ander bedrijf substantieel. Het voordeel zelf is daarnaast indirect. Het gaat niet om een daadwerkelijke financiële transactie van het Waterschap naar de landbouwer. Het betreft het feit dat bij het bijtellen van groenstroken, er minder actief areaal opgeofferd hoeft te worden dat in beheer is bij de landbouwer. Dit zorgt ervoor dat er feitelijk, in overeenstemming met andere landbouwers in Europa, waar dezelfde omstandigheden zullen gelden ten aanzien van door de overheid beheerde landschapselementen, relatief meer land kan worden ingezet voor productie dan wel dat er relatief minder hoeft te worden opgeofferd. Dit maakt de berekening van het voordeel wederom gecompliceerd. Het betreft in alle waarschijnlijkheid niet zozeer de subsidie voor braakligging, maar eerder het voordeel van 'extra' areaal dat kan worden ingezet met behoud van deze subsidie. Factoren die daardoor een rol spelen zijn niet alleen maar de ligging van het areaal ten opzichte van landschapselementen, maar ook de productie die hierop plaatsvindt.

In onze ogen is er, ongeacht de wijze van berekening, voldaan aan de staatssteun toets die er in het EU-recht geldt. Er is een voordeel voor een actieve landbouwer dat voortkomt uit een gunning van een overheid. De diverse aanpak in de waterschappen toont aan dat het hier om een selectief voordeel gaat in een economische sector die dusdanig diep is geïntegreerd dat de grensoverschrijdendheid van het effect makkelijk aan te nemen is. Door de lage de minimis grens in de LVV zal het mogelijk zijn dat het voordeel per onderneming de € 10.000,- in voorkomende gevallen zal overschrijden.

Scenario's

Er zijn drie scenario's voorgelegd om hier mee verder te gaan. Deze elk worden belicht in het kader van het bovenstaande.

1 Feitelijk: Het behoud van de huidige situatie met de verduidelijking dat beheer van de landschapselementen bij het waterschap ligt.

In dit scenario is er een duidelijk voordeel voor een actieve landbouwer, terwijl de beheerslast bij de overheid blijft. Dit scenario lijkt niet houdbaar. In gesprekken met de waterschappen is opgemerkt dat er hier een voordeel bestaat voor een waterschap met betrekking tot het behalen van biodiversiteit en waterkwaliteit doelstellingen. Uit navraag blijkt echter dat het niet geheel duidelijk is of dit kwantificeerbaar is, waardoor het moeilijk is te beargumenteren tegenover de Commissie. Het is ook problematisch omdat in het geval van een andere steunmaatregel die deze doelen nastreeft, er een melding zou moeten plaatsvinden bij de Europese Commissie waarna er dient te worden gewacht op goedkeuring. Ten slotte is het duidelijk dat deze situatie per mondelinge afspraak tot stand is gekomen, waardoor er ook niet kan worden gesproken van een duidelijke regeling met de controle en transparantie verplichtingen die daarbij verplicht zijn.

Handhaving van deze situatie is daarom onwenselijk vanuit staatssteunrechtelijk perspectief.

2 Er vindt een scheiding plaats van taken en daarbij behorende rechten.

In het tweede scenario zijn alleen de landschapselementen waar de landbouwer daadwerkelijk onderhoudsplichtig is, vatbaar voor de optelling ten bate van de braakliggingsregeling. Er wordt met de landbouwer afgesproken dat onder deze regeling een gedeelte van het aangrenzende land daadwerkelijk braak te laten liggen (maximaal 5% begroeiing) voor de biodiversiteit en de waterkwaliteit.

In deze situatie vindt er als het ware een tegenprestatie plaats. Voor de waterlopen en andere elementen waarvan het voor het waterschap daadwerkelijk lastig is om beheer te laten plaatsvinden, vindt dit nu plaats door de aangrenzende landbouwer. De bijtelling is een compensatie voor dit (natuurinclusieve) beheer.

In het positiefste geval zou hiermee gezegd kunnen worden dat er niet langer een voordeel wordt gegeven. Immers, er is een tegenprestatie, waarvoor de landbouwer wordt gecompenseerd. Het probleem is echter dat door de aard van de compensatie, het bijna onmogelijk is om vast te stellen of er een marktconforme compensatie plaatsvindt, of dat er toch in individuele gevallen steun wordt gegeven. Uit gesprekken met de Unie van Waterschappen blijkt dat het lastig is om de kosten voor het onderhoud van de slootkanten precies te becijferen. Daarnaast is het, zoals hierboven gesteld, erg moeilijk om het voordeel (in geld) per individueel geval vast te stellen, laat staan hier in het algemeen

een oordeel over te geven. Dit zorgt ervoor dat alhoewel de ratio achter dit scenario een logische is, het grote rechtsonzekerheid kan opleveren voor zowel waterschap als betrokken landbouwer.

Het tweede scenario is vanuit bestuursrechtelijk en staatssteunrechtelijk perspectief daarom onwenselijk.

3 Betrekken van landbouwers in het behalen van beleidsmatige doelen.

Het derde scenario voorziet erin de landbouwers met percelen die grenzen aan waterschapsobjecten te coöpteren in het behalen van de (Europese) beleidsdoelstellingen en de bijtelling wederom te zien als een compensatie hiervoor. Het onderhoud vindt in dit scenario volledig aan de waterschappen.

De gedachte is dat in dit scenario feitelijk wordt ingezet op het beter behalen van Europese doelstellingen. Het probleem hierbij is dat het daarmee feitelijk het nuttig effect van de braakligregeling ondermijnt. Immers, het idee van de regeling is dat er voor het behalen van bodemkwaliteit en biodiversiteit doelen, actieve landbouwgrond wordt onttrokken aan de productie. Dit is niet alleen als zodanig ontworpen omdat Europa een groot landbouwareaal kent waardoor het totaalgebied aan braakliggend land automatisch mee schaaft. Onderdeel van dit beleid is ook het teniet doen van de effecten van moderne landbouw. Dit effect wordt ondergraven wanneer grond die vanaf het begin niet bedoeld is voor actieve productie en feitelijk al braak lag, hiervoor wordt ingezet. Een groter gedeelte van actief areaal zal nog steeds intensief gebruikt worden, tegen de doelstelling van de regeling in.

Dit scenario zal zonder verder uitwerking waarschijnlijk niet houdbaar zijn.

Mogelijk te bewandelen route.

Uit gesprekken met waterschappen blijkt dat er goede redenen zijn voor het ontstaan van de huidige situatie. Boeren zijn grootverbruikers van grond naast waterschapsobjecten, hebben een groot effect op bodem- en waterkwaliteit en kunnen het behalen van de doelstellingen van het waterschap in haar beleidstaken vergemakkelijken en bemoeilijken. De bijtelling van de grond rond deze objecten werd daarom gezien als een relatief eenvoudige en doelmatige manier op landbouwers mee te laten werken aan het behalen van beleidsdoelen. Daarnaast is het voor veel landschapselementen ook eenvoudiger als een landbouwer er onderhoud op pleegt, omdat het vaak gaat om slecht bereikbare stukken grond. In combinatie met de ecologische doelstellingen van de Europese Unie, is het niet ondenkbaar dat het mogelijk is om dit feitelijke beleid om te gieten in een regeling die het akkoord van de Europese Commissie kan krijgen. Het is hier dan van belang om duidelijk te maken dat de doelen van de braakligsubsidie niet worden aangetast, maar dat er een grotere kans op succes is voor de doelen die daarmee dienen te worden behaald. Het is niet onlogisch om een totaalbeeld te schetsen, waar de uitdagingen die Nederland kent ten aanzien van bodem- en waterkwaliteit mee worden genomen in deze overwegingen.

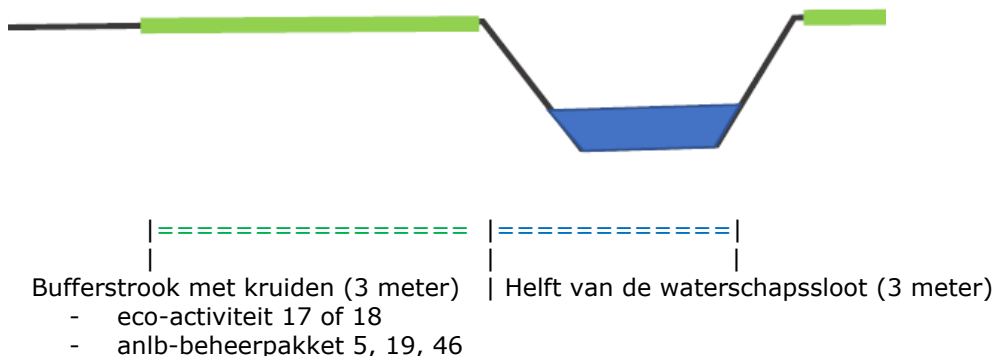
Het is in dit geval wel van belang dat een regeling niet langer mondeling wordt afgesproken. De regeling dient via de daarvoor staande procedures te worden vastgesteld. Er dienen duidelijk haalbare doelen te worden geformuleerd. De verhouding tussen de Nederlandse regelingen en de Europese doelstellingen dienen duidelijk te zijn. Ten slotte dient het duidelijk te zijn wat het voordeel voor elke betrokken landbouwer is, zodat er wanneer de regeling wordt goedgekeurd er over gerapporteerd kan worden.

Bijlage 6_Kosten-baten_Waterschapssloot

Waterschapssloot als landschapselement GLB

Opzet

3 meter waterschapssloot in gebruik geven met als tegenprestatie een kruidenrijke bufferstrook van 3 meter.



Bufferstrook met kruiden wordt ingetekend als niet productief areaal (GLMC 8) en als beheerde bufferstrook (wel punten, geen waarde). Waterloop wordt ingetekend als landschapselement. Deze heeft een wegingsfactor van 2 bij de bepaling van het niet productief areaal.

Berekening

Financieel voordeel agrariër (per jaar):

- 1 hectare waterschapssloot (3.333 meter) levert de agrariër 220 euro GLB-premie op.
- 1 hectare waterschapssloot (3.333 meter) levert de agrariër 2 hectare minder opbrengstderving op de rest van zijn bedrijf (weegfactor 2):
Opbrengstderving bouwland 2868,94 euro/hectare (zand) en 3961,97 euro/hectare (klei) resulteert in financieel voordeel van 5.737,88 euro (zand) en 7.923,94 euro (klei).

Kosten voor inzaai en beheer kruidenrijke bufferstrook:

- beheer kruidenrijke bufferstrook (beheerpakket 19b): 1.188,60 euro/hectare (klei) en 860,68 euro/hectare (zand)

Totaal financieel voordeel per jaar per hectare waterschapssloot:

- Klei: $220 + 7.923,94 - 1.180,60 = 6.963,34$ euro
- Zand: $220 + 5.737,88 - 860,68 = 5.097,20$ euro

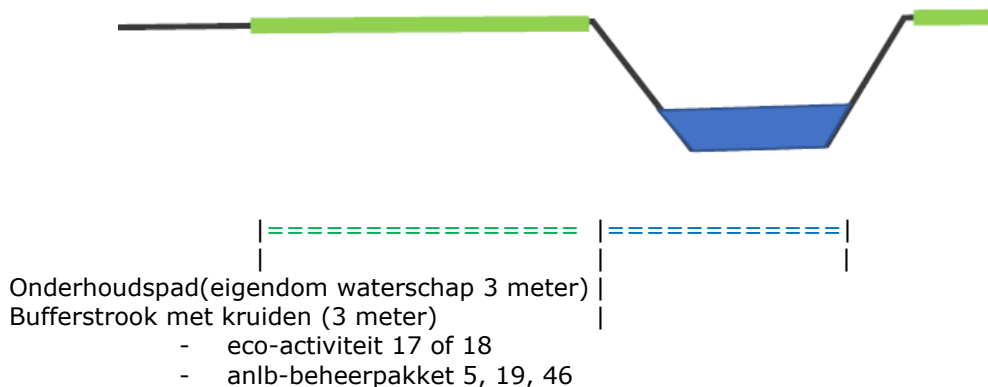
Drempel voor de-minimissteun is 20.000 euro per 3 jaar. Binnen de de-minimisvoorwaarden kan 1,3 hectare waterschapssloot op zandgronden (4.333 meter) in gebruik worden gegeven en 0,96 hectare op kleigronden (3.200 meter), mits agrariër verder geen de-minimissteun ontvangt.

Bijlage 7_Kosten-baten_Onderhoudspad

Onderhoudspad als landschapselement GLB

Opzet

3 meter onderhoudspad in gebruik geven met als tegenprestatie een kruidenrijke bufferstrook van 3 meter op het onderhoudspad.



Onderhoudspad incl bufferstrook met kruiden wordt ingetekend als niet productief areaal (GLMC 8) en als beheerde bufferstrook (wel punten, geen waarde). Onderhoudspad wordt ingetekend als landschapselement. Deze heeft een wegingsfactor van 1 bij de bepaling van het niet productief areaal.

Berekening

Financieel voordeel agrariër (per jaar):

- 1 hectare onderhoudspad (3.333 meter) levert de agrariër 220 euro GLB-premie op. Geen waarde eco-regeling
- 1 hectare onderhoudspad (3.333 meter) levert de agrariër 1 hectare minder opbrengstderving op de rest van zijn bedrijf (weegfactor 1):
Opbrengstderving bouwland 2868,94 euro/hectare (zand) en 3961,97 euro/hectare (klei)

Kosten voor inzaai en beheer kruidenrijke bufferstrook:

- beheer kruidenrijke bufferstrook (beheerpakket 19b): 1.188,60 euro/hectare (klei) en 860,68 euro/hectare (zand)

Totaal financieel voordeel per jaar per hectare waterschapssloot:

- Klei: $220 + 3961,97 - 1.180,60 = 3.001,37$ euro
- Zand: $220 + 2868,94 - 860,68 = 2.227,26$ euro

Drempel voor de-minimissteun is 20.000 euro per 3 jaar. Binnen de de-minimisvoorwaarden kan 3,0 hectare onderhoudspad op zandgronden (10.000 meter) in gebruik worden gegeven en 2,2 hectare op kleigronden (7.333 meter), mits agrariër verder geen de-minimissteun ontvangt.
NB: er geldt een maximum van 1,5 ha

Geen rekening gehouden met mogelijk extra kosten onderhoud door kruidenrijke randen op de schouwpaden

Geen rekening gehouden met verdere financiële en beheertechnische gevolgen waterschap(overeenkomsten sluiten, sluitende deelname, handhaving, monitoring)

En voor vergelijk zelfde tegenprestatie kruidenrijke bufferstrook (beheerpakket 19b) gehanteerd

Bijlage:

Overig

Voor deze landschapselementen geldt een maximum van 1,5 hectare.

Schouwpad 6801

Een schouwpad is een openbaar onverhard pad langs een watergang. Het zijn groenstroken die vrijgehouden worden om de watergang te onderhouden. Een schouwpad heeft geen logistieke functie en is dus geen pad om van a naar b te komen.

Bron: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/glb-2023/landschapselementen#categorie%C3%ABn>

4% invullen met landschapselementen (zie de tabel hieronder) zoals sloten, houtwallen, bomenrijen. Of met andere niet-productieve elementen zoals akkerranden of bufferstroken. Deze elementen grenzen aan uw eigen bouwland. Vallen de eco-activiteiten groene braak en/of bufferstrook met kruiden binnen deze 4%? Dan krijgt u hiervoor geen waarde, wel punten.
<https://www.rvo.nl/onderwerpen/glb-2023/conditionaliteiten/4-niet-productief>