

Vergaderjaar 2023–2024

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 353

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2023

Elk jaar geven boeren in de Gecombineerde Opgave de grond op die zij in agrarisch gebruik hebben. Deze opgave is de basis voor de berekening van de grondgebonden subsidies uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en van de mestplaatsingsruimte. De afgelopen weken is in verschillende publicaties aandacht gevraagd voor deze werkwijze. In het bijzonder is gewezen op de situatie in de gemeente Berkelland en de communicatie daarover tussen mijn ministerie en de Europese Commissie. Zoals toegezegd (Kamerstuk 35 334, nr. 263) in het commissiedebat van 7 september jl., geef ik uw Kamer graag een overzicht van de situatie.

Gemeente Berkelland

Op 13 maart 2015 heeft de gemeente Berkelland voor het eerst contact opgenomen met het toenmalige Ministerie van Economische Zaken om aan te geven dat agrariërs percelen in eigendom van de gemeente gebruiken voor het aanvragen van GLB-subsidies. Op 30 mei 2016 heeft het ministerie schriftelijk laten weten dat er volgens de destijds geldende regelgeving wordt gecontroleerd op agrarisch gebruik, waarbij kadastrale gegevens geen rol spelen.

Naar aanleiding van berichten in de media in december 2017 over «bermfraude» door boeren in de gemeente Berkelland, is het ministerie samen met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) op 20 februari 2018 in overleg getreden met de gemeente om helder te krijgen wat er precies speelt. Gemeente Berkelland wenste het agrarisch grondgebruik niet langer meer te gedogen omdat zij de bermen voortaan natuurvriendelijker wilde gaan beheren. In samenwerking met LNV en RVO de gemeente Berkelland daarop een pilot gestart. Binnen deze pilot assisteerde RVO de gemeente bij het handhaven van het grondgebruik.

Door het uitwisselen van gegevens over kadastrale grenzen, kon de gemeente deze duidelijker markeren met paaltjes. Het doel van de pilot was het beëindigen van het gebruik van (delen van) bermen door boeren. Tegelijkertijd werden de GLB-subsidieaanvragen door RVO gecorrigeerd, aangezien de gronden niet langer in gebruik waren bij boeren.

In een bericht van 23 februari 2018 aan het ministerie gaf de gemeente Berkelland ook aan dat twee gemeenten, één waterschap, provincie Gelderland en enkele andere terrein beherende organisaties te maken hadden met boeren die grond gebruikten voor landbouwactiviteiten en mestplaatsing en bezig waren dit nader uit te zoeken. Dit was bekend bij LNV, maar in 2017 werd aangenomen dat als de grond in gebruik was, dit met toestemming van de eigenaar gebeurde, mede omdat deze overheidsinstanties niet aangaven dit als problematisch te ervaren. Het ministerie beschouwde het gebruik van grond met gedoogde toestemming van de eigenaar niet als een probleem voor het GLB of het mestbeleid.

Europese Commissie

Het ministerie heeft de situatie in de gemeente Berkelland op 3 mei 2018 besproken met de Europese Commissie in het kader van een conformiteitsprocedure over de rechtmatige besteding van de Europese landbouwfondsen. De Europese Commissie en Nederland waren het erover eens dat het feitelijk grondgebruik door boeren van bermen die eigendom zijn van de gemeente, geen probleem is zolang de gemeente dit in de praktijk toestaat. In een dergelijke situatie mag de boer de oppervlakte aangeven en heeft hij recht op de steun. Sterker nog, indien de boer het perceel in gebruik heeft, maar het niet aangeeft, geeft de boer niet al zijn landbouwgrond aan, en is er sprake van een onregelmatigheid of «non-conformiteit».

In algemene zin heeft de Europese Commissie in het gesprek aandacht gevraagd voor twee situaties van «non-conformiteit»:

- Boeren hebben grond niet in gebruik maar geven deze wel op.
- Boeren hebben grond wel in gebruik maar geven deze niet op.

Aan Nederland is toen gevraagd of dit beperkt bleef tot gemeente Berkelland. Het ministerie heeft op 5 juli 2018 naar waarheid geantwoord dat de bermen in Berkelland daadwerkelijk bij de betrokken boeren in gebruik waren en de gemeente dat tot dan toe gedoogde. Na het signaal van de gemeente Berkelland over andere overheidsinstanties, die dit verder aan het uitzoeken waren, zijn er geen aanvullende signalen binnengekomen dat er sprake was van de wens tot beëindiging van het gedoogde gebruik of meldingen over oneigenlijk gebruik van gronden. Omdat dit geen «non-conformiteit» issue betrof is er geen verdere melding over gemaakt richting de commissie. De Europese Commissie accepteerde de lezing dat dit geen probleem is zolang de eigenaar het gebruik tenminste gedoogde en sloot daarmee de conformiteitsprocedure.

Oneigenlijk grondgebruik

Controle op grondgebruik en de toestemming daarvoor heeft zich na 2017 verder ontwikkeld. Er is meer nadruk komen te liggen op de toestemming voor grondgebruik. Dit gebeurde mede op aanwijzing van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in het rapport bij de Nationale Verklaring 2019 (Kamerstuk 35 200, nr. 4). Waar voorheen werd uitgegaan van toestemming bij feitelijk grondgebruik zolang de eigenaar het in de praktijk toestond (de zogenaamde gedoogsituatie), wordt sinds 2018

steekproefsgewijs gecontroleerd op expliciete toestemming voor het gebruik, bijvoorbeeld door het opvragen van een overeenkomst of een verklaring van de eigenaar. Als er bij controle wordt vastgesteld dat er geen toestemming is voor het gebruik van het perceel wordt ook geen steun verstrekt voor het perceel.

Boeren zijn verplicht bij de Gecombineerde opgave alle grond op te geven die ze in gebruik hebben. Het gaat dan om percelen landbouwgrond die zij in gebruik hebben voor het uitvoeren van landbouwactiviteiten, en aangrenzende landschapselementen zoals poelen en bomenrijen. Voorwaarde is dat er een geldige gebruikstitel is: er moet toestemming zijn van de eigenaar of de pachter om de grond te gebruiken. Grondruil en andere vormen van grondgebruik op basis van mondelinge overeenkomsten komen veel voor in de Nederlandse agrarische sector. Dit is ook toegestaan. Het is boeren echter niet toegestaan om grond op te geven die zij niet in gebruik hebben of waarvoor zij geen gebruikstitel hebben. RVO en NVWA controleren hier jaarlijks op met een risicogerichte steekproef, 100% controledekking is niet uitvoerbaar. RVO corrigeert geconstateerde fouten en waar een vermoeden is van fraude, wordt aangifte gedaan.

De Auditdienst Rijk (ADR) ziet voor de Europese Commissie toe op de effectiviteit van de controles. Over de boekjaren 2021 en 2022 heeft de Europese Commissie ook aandacht gevraagd voor de controles op grondgebruik en toestemming. Daarover is mijn ministerie nu in gesprek met de Europese Commissie. Dit onderstreept nog maar eens het belang van de controles op dit vlak en van de aangekondigde gesprekken met terrein beherende organisaties, waaronder overheden. Handhaving op grondgebruik is aan gemeenten en andere eigenaren zelf. LNV is in dit geval verantwoordelijk voor naleving van de subsidievoorwaarden. Dat neemt niet weg dat ik samen met terrein beherende organisaties wil blijven kijken hoe we elkaar kunnen helpen in het belang van een betere biodiversiteit en leefomgeving.

Tot slot

Ik kom tot de conclusie dat het ministerie in de periode 2017/2018 heeft gehandeld op basis van de toen geldende inzichten. De kijk op oneigenlijk grondgebruik is in de jaren daarna echter veranderd. Met de kennis van nu was het verstandiger geweest om actiever contact te zoeken met andere overheidsinstanties en terrein beherende organisaties.

Nederland heeft een belangrijke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat Europese landbouwfondsen goed worden besteed en mijn ministerie blijft zich daar samen met RVO en NVWA voor inzetten. Ik blijf ook in gesprek met de terrein beherende organisaties om zicht te krijgen op de wijze waarop zij met deze kwestie omgaan en hen, zoals ik afgelopen zomer deed, op te roepen met RVO contact op te nemen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema