

## **Fiche 1: Omnibusvoorstel vereenvoudiging gemeenschappelijk landbouwbeleid**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2021/2115 as regards the conditionality system, types of intervention in the form of direct payment, types of intervention in certain sectors and rural development and annual performance reports and Regulation (EU) 2021/2116 as regards data and interoperability governance, suspensions of payments annual performance clearance and controls and penalties

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

14 mei 2025

*c) Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 236

*d) EUR-lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0236&qid=1747643861235>

*e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

Niet opgesteld

*f) Behandelingstraject Raad*

Raad Algemene Zaken

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)

*h) Rechtsbasis*

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 43, lid 2

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

Op 14 mei 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel gepubliceerd ter vereenvoudiging van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het voorstel vloeit voort

uit een van de horizontale prioriteiten van de Commissie Von der Leyen II om de administratieve lasten en regeldruk voor bedrijven te verminderen, en is aangekondigd in de Visie voor Landbouw en Voedsel die de Commissie op 19 februari jl. heeft gepresenteerd. De tweede beleidsprioriteit in die visie behandelt de concurrentiekracht en weerbaarheid van de sector, met het oog op mondiale uitdagingen en het belang van voedselzekerheid. Onder deze beleidsprioriteit zet de Commissie in op een eerlijker mondiaal speelveld, paraatheid en weerbaarheid van de agrovoedingssector, en het verminderen van administratieve lasten. Het pakket van maatregelen dat nu is gepresenteerd heeft als doel om de uitvoering van het GLB in de periode 2023-2027 te verbeteren door lidstaten meer flexibiliteit te geven en de administratieve lasten voor landbouwers te verminderen. Het betreft inhoudelijk meer dan vijftien verschillende aanpassingen van uiteenlopende aard die zien op vereenvoudiging en stroomlijning van vereisten op het boerenerf, waaronder met name conditionaliteiten en maatregelen voor risico- en crisisbeheersing, op stroomlijning van steun voor kleinere landbouwbedrijven, op maatregelen ter bevordering van de concurrentiekracht en op meer flexibiliteit voor lidstaten bij het beheer van de strategische GLB-plannen. Het voorstel geeft lidstaten onder andere ruimte om nieuwe GLB-interventies toe te voegen zonder dat de Commissie daar extra budget voor beschikbaar stelt. Het voorstel bevat dus veel opties waarbij Nederland zelf een afweging moet maken om er wel of niet gebruik van te maken.

Om te beginnen stelt de Commissie net als in 2024 een aantal vereenvoudigingen voor aan de Goede Landbouw- en Milieucondities (GLMC) als onderdeel van de conditionaliteiten van het GLB. Zo wil de Commissie dat biologische landbouwbedrijven automatisch voldoen aan de normen voor de instandhouding van blijvend grasland (GLMC 1), het verbod op het verbranden van stoppels (GLMC 3), de aanleg van bufferstroken langs waterlopen (GLMC 4), bodembewerkingsbeheer (GLMC 5) en minimale bodembedekking (GLMC 6). Ten tweede wordt voor GLMC 1 de mogelijkheid geboden om de maximaal toegestane daling van 5% blijvend grasland ten opzichte van 2018 te verruimen naar 10%. Het voorstel voorziet ook in een mogelijkheid om de definitie voor blijvend grasland te herzien. Lidstaten kunnen grasland na 7 jaar als blijvend grasland aanmerken in plaats van na 5 jaar. Ten derde wordt het voor de bescherming van veengronden (GLMC 2) mogelijk om de agrariër te compenseren voor het voldoen aan de voorwaarden via agromilieuklimaatverbintenissen, de ecoregeling of een gebied specifieke interventie. Ten vierde wil de Commissie voor GLMC 4 lidstaten zelf laten bepalen wat de definitie van een waterloop is, in lijn met de definitie die gehanteerd wordt voor de uitwerking van de Kaderrichtlijn water. Tot slot wordt het bij het vaststellen van de normen voor de GLMC mogelijk gemaakt om hier invulling aan te geven met bestaande verplichte nationale regelgeving in het geval dat deze normen overeen komen met de GLMC-normen vastgelegd in de verordening.

Daarnaast voorziet het voorstel in versterking van het instrumentarium voor risicobeheer en crisismangement. Voor ondersteuning van risicobeheersmaatregelen, zoals de Brede Weersverzekering, wordt de mogelijkheid toegevoegd om oogstverliezen te berekenen op het niveau van het verzekerde perceel. Dat geeft lidstaten meer ruimte om aan te sluiten bij de gangbare praktijk. In het kader van crisisbeheersing worden twee nieuwe interventies toegevoegd aan het GLB om onder voorwaarden, zoals minimaal verlies van 30% productie, betalingen te

kunnen doen in geval van natuurrampen, schadelijke weersextremen of andere noodsituaties, waaronder de bestrijding van plant- of dierziektes. Lidstaten kunnen in hun strategisch GLB-plan de mogelijkheid opnemen om maximaal 3% van het totale jaarlijkse (bestaande) budget te gebruiken voor twee soorten crisisbetalingen. De maatregel in de eerste pijler (Europees Landbouwarantiefonds) kan worden aangevuld met maximaal 200% nationale cofinanciering. In de tweede pijler (Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling) kan het budget ongelimiteerd worden aangevuld. Voor beide maatregelen is het verplicht om boeren met een verzekering of met een andere vorm van risicopreventie een hoger bedrag uit te keren en beide maatregelen zijn uitgezonderd van het conditionaliteitssysteem. Deze nieuwe mogelijkheden om op het niveau van de nationale strategische plannen de inzet van crisisbetalingen mogelijk te maken, moet ertoe leiden dat het gebruik van de Europese landbouwreserve beperkt kan blijven tot marktverstoringen.

Andere voorstellen ter vereenvoudiging betreffen de mogelijkheid om in de ecoregeling en in agromilieuklimaatverbintenissen ook een vergoeding per vee-eenheid of per bijenkorf te geven en om te vergoeden voor het voldoen aan wettelijke nationale verplichtingen die verder gaan dan geldend Unierecht. Ook biedt het voorstel de mogelijkheid voor investeringssubsidies om de termijn waarbinnen boeren kunnen worden ondersteund bij het voldoen aan nieuwe Unie-regelgeving te verlengen van 24 naar 36 maanden vanaf het moment dat de regelgeving van kracht wordt of, voor jonge boeren, vanaf het moment dat zij het bedrijf overnemen.

Ten tweede komt de Commissie met een verruiming van de mogelijkheden voor de ondersteuning van kleine landbouwbedrijven. Onder de betalingen voor kleine landbouwers, een facultatieve interventie opgenomen in artikel 28 van de Strategisch Plan-verordening, wordt de maximale jaarlijkse betaling per landbouwer verhoogd van € 1.250 naar € 2.500. Daarnaast wordt het lidstaten mogelijk gemaakt de ontvangers van deze steun ook te laten deelnemen aan ecoregelingen. Tot slot worden landbouwers die steun ontvangen uit hoofde van deze interventie vrijgesteld van de conditionaliteiten.

Verder doet de Commissie een aantal voorstellen om de concurrentiekracht van landbouwbedrijven te vergroten. Ten eerste vergemakkelijkt het voorstel voor de sectorale interventie Groenten en Fruit de bestaande mogelijkheid voor producentenorganisaties om 0,5% meer financiële ruimte te krijgen voor hun operationele programma's. Waar zij eerst activiteiten dienden te ontplooiën in een zestal in de regeling opgenomen doelstellingen om voor deze ruimte in aanmerking te komen (waarvan er drie verplicht zijn voor alle operationele programma's), is één van deze doelstellingen nu voldoende, zo lang de extra financiële ruimte gebruikt wordt voor activiteiten binnen voornoemde zes doelstellingen. De maximale steun bedraagt normaal gesproken 4,1% van de waarde van de afgezette productie van de producentenorganisatie. Ten tweede wordt aan de interventie voor investeringen (artikel 75 van de verordening) de bedrijfsontwikkeling van kleine boerenbedrijven toegevoegd. Hiervoor kan maximaal € 50.000 worden toegekend. In aanvulling hierop is aan het artikel over risicobeheersing toegevoegd dat er voor jonge boeren een alternatieve berekening van verliezen kan worden toegepast. Ten derde stelt de Commissie

aanpassingen voor aan financiële instrumenten binnen de tweede pijler van het GLB. Het gaat dan om het vergroten van de ruimte voor steun tot € 300.000, het toestaan van BTW als kosten die in aanmerking komen voor vergoeding en het stroomlijnen met andere fondsen van audits en sancties voor aanvragers. Hiermee worden vooral jonge boeren en boeren die te maken hebben met gebied specifieke omstandigheden ondersteund en ontstaat een grotere flexibiliteit in de administratieve verplichtingen. Ten vierde stelt de Commissie voor om het digitale systeem voor rapportage en gebruik van data verder te verbeteren. Daarbij wordt onder andere gekeken naar een *'data governance body'* per lidstaat en een routekaart om de uitwisseling van data tussen systemen verder te verbeteren. Hiervoor wordt van lidstaten gevraagd om een instantie aan te wijzen die deze routekaart opstelt en coördineert. Ten vijfde komt de Commissie met een aanpassing van controlevoorschriften. Zo moet het uitgangspunt zijn dat aanvragers niet vaker dan één keer per kalenderjaar worden onderworpen aan een controle ter plaatse. Ook worden de drie verplichte kwaliteitsbeoordelingen van het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem voor hectare- en diergebonden betalingen samengevoegd in één beoordeling en wordt het aantal voorschriften met betrekking tot de verplichte jaarlijkse review van de controleresultaten op conditionaliteiten wordt verminderd.

Tot slot voorziet het voorstel van de Commissie in grotere flexibiliteit voor lidstaten in het beheer van hun strategische GLB-plannen. Ten aanzien van het wijzigingsproces stelt de Commissie voor om alleen nog voor vier soorten strategische wijzigingen de wijzigingsprocedure te hanteren en voor alle andere wijzigingen notificaties (een eenvoudigere en snellere procedure) toe te staan. Deze notificaties zijn dan 30 dagen na het moment van notificatie juridisch geldig op voorwaarde dat de Commissie niet met observaties komt. Ook wordt de jaarlijkse prestatiegoedkeuring, als onderdeel van het prestatiegericht uitvoeringsmodel (*New Delivery Model*) van het GLB-Nationaal Strategisch Plan (GLB-NSP), afgeschaft. Ten aanzien van de prestatie-evaluatie verduidelijkt de Commissie het verband tussen het jaarlijkse prestatieverslag en de tweejaarlijkse prestatie-evaluatie. Ook wordt de timing en het proces van de actieplannen verduidelijkt in geval van achterblijvende prestaties. De reactietermijnen voor observaties op en aanvaarding van het prestatieverslag worden verlengd. Verder wil de Commissie af van de verplichte analyse die lidstaten nu moeten uitvoeren als andere EU-wetgeving wijzigt. Dat betreft wetgeving op het gebied van klimaat en milieu. De verplichte evaluatie van bijlage XIII en de mogelijkheid die de Commissie zelf heeft om bijlage XIII met nieuwe EU-wetgeving uit te breiden, komen eveneens te vervallen.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Er is geen impact assessment uitgevoerd door de Europese Commissie. Het kabinet hecht er waarde aan dat Commissievoorstellen gepaard gaan met een degelijk impact assessment. Dit mag ook verwacht worden vanuit de agenda voor betere regelgeving van de Commissie. Zonder een impact assessment ontbreekt een grondige analyse van de economische, sociale, ecologische en gevolgen van de wijzigingen in wetgeving. De urgentie van de voorstellen laat volgens de Commissie echter geen ruimte voor een dergelijke toets. In een werkdocument dat de Commissie openbaar heeft gemaakt ter toelichting bij het Omnibus-voorstel, heeft de Commissie wel een

globale kostenbesparing berekend. Daarin wijst de Commissie er echter op dat de impact afhangt van de keuzes die lidstaten maken.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Om te blijven beschikken over voldoende gezond en veilig voedsel, moeten boeren ruimte krijgen om te ondernemen. Het beleid van het kabinet is daarom onder meer gericht op vermindering van administratieve lasten en regeldruk voor agrarische ondernemers. Hierbij is het belangrijk om de juiste balans te vinden tussen het beperken van administratieve lasten en het blijven nastreven van de onderliggende doelen van wetgeving. Het kabinet zet in op zorgvuldige, haalbare en uitvoerbare (Europese) wetgeving en op realistisch en begrijpelijk beleid. Vakkennis en verantwoordelijkheid van boeren en tuinders moeten weer centraal staan. Dit sluit aan bij de uitkomsten van de Strategische Dialoog<sup>1</sup> die de Europese Commissie vorig jaar heeft gevoerd met stakeholders van het Europese landbouwbeleid. Het kabinet deelt de wens om wet- en regelgeving te vereenvoudigen en bureaucratie en administratieve lasten aan te pakken.

Het GLB in de periode 2023-2027 combineert de inzet van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF, de eerste pijler) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO, de tweede pijler) ten behoeve van doelen op het gebied van slimme, veerkrachtige landbouw, van klimaat, leefomgeving en biodiversiteit en van een vitaal platteland. Nederland heeft in zijn NSP gekozen voor een ambitieuze invulling met een nieuwe integrale, doelgerichte ecoregeling, uitbreiding van de collectieve aanpak in het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer en stevige inzet op onder andere innovatie en generatievernieuwing. Daarmee draagt het huidige GLB in belangrijke mate bij aan het verdienvermogen voor boeren en tuinders en het perspectief op een toekomstbestendige landbouw. Het GLB gaat echter ook gepaard met regeldruk en aanzienlijke administratieve lasten, in de eerste plaats voor agrarisch ondernemers, maar ook voor de betrokken overheden.

Net als de Europese Commissie blijft ook het kabinet gecommitteerd aan alle doelen van het GLB. De inzet van het kabinet is erop gericht een evenwichtige aanpak te volgen tussen vermindering van regeldruk op het boerenerf en handhaving van doelbereik en van gelijk speelveld.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie om de uitvoering van het GLB te verbeteren en de administratieve lasten van aanvragers en overheden te verlichten. Het GLB is een belangrijk instrument om te zorgen voor een goed bedrijfsinkomen, een weerbare sector en het bereiken van doelen op het gebied van klimaat, water, leefomgeving, biodiversiteit en landschap. Het GLB speelt ook in Nederland een belangrijke rol in het inkomen van boeren en hun vermogen om hun bedrijfsvoering aan te passen aan klimaatverandering en maatschappelijke uitdagingen en zo hun positie in de keten te verstevigen. Het GLB gaat echter gepaard met hoge regeldruk en

---

<sup>1</sup> [https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e\\_en?filename=strategic-dialogue-report-2024\\_en.pdf&prefLang=nl](https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf&prefLang=nl)

administratieve lasten. Dat wordt mede veroorzaakt door een stapeling van voorwaarden en verplichtingen en gedetailleerde voorschriften op het gebied van registratie, controle en verantwoording. Ook de wens om maatwerk te leveren, speelt hierbij een rol. De Commissie geeft met dit voorstel invulling aan de ambitie om regeldruk te verminderen, het GLB te vereenvoudigen en te zorgen voor minder administratieve lasten voor zowel landbouwondernemingen als overheden. De impact op administratieve lasten en uitvoerbaarheid is op sommige onderdelen echter nog moeilijk in te schatten en zal afhangen van de nadere uitwerking door de Commissie en te maken beleidskeuzes in de lidstaat.

Het kabinet deelt de ambitie van de Commissie, maar is op onderdelen kritisch. De Commissie handhaaft in haar visiedocument van februari jl. de doelen op het gebied van klimaat en leefomgeving, zonder in het voorstel voor vereenvoudiging van het GLB te onderbouwen welke impact de aanpassingen hebben op het doelbereik. Ook het kabinet blijft gecommitted aan het bereiken van de doelen. Doordat net als bij de vereenvoudiging in 2024 een impact assessment ontbreekt, is het voor het kabinet moeilijk te bepalen welke economische, sociale, ecologische en gevolgen de voorstellen hebben. De Commissie geeft in het voorstel aan dat de effecten op de regeldruk afhangen van de keuzes die lidstaten maken. Omdat voor zowel het kabinet als de Commissie de opgaven en doelen in de lidstaten met dit voorstel niet veranderen, moet worden bezien welk effect de beweging naar meer ruimte voor lidstaten op het gebied van conditionaliteiten heeft op de regeldruk voor landbouwers. Het is van belang te waarborgen dat vereenvoudiging niet indirect elders leidt tot een grotere opgave. Het kabinet heeft begrip voor de urgentie van het voorstel en hecht aan snelle besluitvorming zodat het voorstel nog in de huidige GLB-periode van meerwaarde kan zijn. Bij de voorstellen voor het GLB post-2027, die in de zomer van 2025 verwacht worden, zal het kabinet echter de Commissie verzoeken om met een impact assessment te zorgen voor een deugdelijke onderbouwing van de relatie tussen de (vermindering van) regeldruk en de impact van het beleid in het veld. Het is belangrijk dat boeren duidelijkheid hebben over de betrouwbaarheid van het beleid waarmee zij geconfronteerd worden.

Wat betreft de voorgestelde aanpassingen van de conditionaliteiten is het kabinet overwegend positief dat de Commissie kiest voor stimuleren in plaats van verplichten en ziet het kabinet harmonisatie van Europese en nationale vereisten als een positieve stap. Het kabinet begrijpt de wens om biologische landbouwbedrijven automatisch te laten voldoen aan de meeste goede landbouw- en milieucondities. In de Nederlandse ecoregeling zijn biologische boeren ook '*green by definition*' en komen zij automatisch in aanmerking voor goud. Het Kabinet zal er aandacht voor blijven vragen dat er tussen verschillende Europese landen geen verschillen zijn in implementatie van de biologische verordening. Het kabinet merkt op dat de uitzondering voor GLMC 4 (aanleg van bufferstroken langs waterlopen) in de Nederlandse praktijk voorlopig niets verandert. Bufferstroken liggen vast in nationale mestregelgeving en kennen momenteel geen uitzondering voor biologische landbouwbedrijven. Deze aanpassing kan daardoor in Nederland niet direct worden toegepast in de praktijk. Voor een aanpassing van nationale regelgeving is een inhoudelijke onderbouwing nodig ten aanzien van het effect op de waterkwaliteit en die ontbreekt in het voorstel van de Commissie. Met betrekking tot de voorgestelde aanpassing voor GLMC 1 is

de positie van het kabinet neutraal. Vorig jaar heeft de Commissie al ruimte geboden om het referentie-aandeel blijvend grasland aan te passen. Deze aanpassing heeft geen impact op het huidige Nederlandse beleid om het behoud van blijvend grasland te stimuleren ten behoeve van klimaat, natuur en milieu. Het kabinet is positief over de mogelijkheid om de definitie van blijvend grasland te herzien naar 7 jaar. Hiermee geeft de Commissie lidstaten ruimere beleidsmatige sturingsmogelijkheden zonder de verplichting op te leggen die herziening ook toe te passen. Het ploegen van tijdelijk grasland uitsluitend om het niet aan de definitie van blijvend grasland te laten voldoen, kan hiermee mogelijk worden verminderd. Ook kan een ruimere periode van tijdelijk grasland de samenwerking tussen melkveehouders en akkerbouwers vergemakkelijken. Het kabinet heeft op dit moment echter nog onvoldoende inzicht in alle effecten van een eventuele verandering van de definitie van blijvend grasland, bijvoorbeeld op de totale arealen tijdelijk grasland, blijvend grasland en bouwland in Nederland. Het kabinet zal nader onderzoeken of het verstandig is deze mogelijkheid wel of niet toe te passen. Het kabinet is positief met betrekking tot de aanpassing van GLMC 2 voor een verruiming van de baseline. Dit geeft meer ruimte om agrariërs te compenseren voor maatregelen ter bescherming van veengronden, voor het geval dat nodig blijkt. Het kabinet staat neutraal tegenover het voorstel voor de definitie van oppervlaktewaterlichaam (GLMC 4). De Nederlandse definitie van oppervlaktewaterlichaam in de conditionaliteitseis is al gelijk aan de definitie die wordt gehanteerd de Omgevingswet in samenhang met de Kaderrichtlijn water en de Nitraatrichtlijn. De waterkwaliteit is hierin leidend. Tot slot staat het kabinet positief tegenover de mogelijkheid om bestaande nationale regelgeving te gebruiken voor de invulling van GLMC-normen. Waar mogelijk biedt dit ruimte voor harmonisatie tussen nationale en Europese verplichtingen zonder daarbij af te doen aan de doelstellingen van het NSP.

Het kabinet is positief over de versterking van het instrumentarium voor risicobeheer en crisismanagement. De aanpassing in de maatregel voor risicobeheer is door het kabinet zelf voorgesteld. Door de aanpassing sluit het betreffende artikel beter aan op de flexibiliteit die in Nederland met de Brede Weersverzekering beoogd wordt. Beide voorgestelde nieuwe interventies voor crisismanagement beantwoorden aan de oproep van het kabinet om de Europese landbouwreserve niet telkens in te zetten voor lokale of regionale calamiteiten, maar te gebruiken voor het oorspronkelijke doel: het mitigeren van marktverstoringen. Lidstaten krijgen nu zelf de mogelijkheid om, onder voorwaarden, snel en effectief steun te geven aan bedrijven die schade hebben ondervonden van natuurrampen, weersextremen of andere noodsituaties. Het kabinet wijst er wel op dat het Commissievoorstel hiervoor geen extra middelen vrijmaakt. Gebruik van eventuele noodsteun onder deze artikelen zal dus ten koste gaan van andere GLB-uitgaven of prioriteiten op de nationale begroting. Het kabinet hecht eraan dat GLB-steun in eerste instantie bijdraagt aan innovatie, versterken van het concurrentievermogen en weerbaarheid op lange termijn. Gezien beperkte beschikbaarheid van publieke middelen moet eventuele compensatie voor schade in noodsituaties samengaan met maatregelen voor (klimaat)adaptatie en verzekeren, zodat compensatie niet ten koste gaat van de inzet op de ontwikkeling van een veerkrachtig landbouw- en voedselsysteem en moet tevens bij toepassing ervan in de EU het gelijk speelveld in oenschouw worden genomen. Wat betreft de hoogte van de eventuele crisisuitkering stelt de

Commissie de verplichte voorwaarde dat boeren die verzekerd zijn of een andere risico mitigerende maatregel hebben getroffen een hogere uitkering krijgen. Het kabinet begrijpt dat de Commissie hiermee inzet op het stimuleren van preventie en de veerkracht.

Wat betreft de overige maatregelen ter vereenvoudiging staat het kabinet in eerste instantie neutraal tegenover het voorstel met betrekking tot betaling per grootvee-eenheid in ecoregelingen en agromilieuklimaatverbintenissen. In zowel het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) als de Nederlandse ecoregeling zijn geen activiteiten opgenomen die gericht zijn op imkerij. Bij het ANLb zijn er een beperkt aantal activiteiten die gericht zijn op veedichtheid. Deze activiteiten zijn in het kader van deze regeling echter gericht op het creëren van meer biodiversiteit. De activiteiten met betrekking tot weidegang in de ecoregeling vormen hier ook een uitzondering op, maar deze worden op bedrijfsniveau berekend. Voor Nederland heeft deze wijziging daarom geen directe invloed. Het kabinet is positief over de verlenging van de termijn waarbinnen ondersteuning kan worden verleend voor het voldoen aan nieuwe Unie-wetgeving en dan met name de langere termijn voor jonge boeren die een bedrijf overnemen. Dat geeft hen een betere kans om de benodigde modernisering door te voeren en innovaties toe te passen.

Als het gaat om de voorstellen ter verruiming van mogelijkheden voor eenvoudige betalingen aan kleine landbouwbedrijven ziet het kabinet zowel positieve als negatieve aspecten. Nederland maakt op dit moment geen gebruik van lumpsum betalingen aan kleine bedrijven (artikel 28), maar zorgt er via de herverdelende inkomenssteun (artikel 29) voor dat kleinere bedrijven tot 40 hectares relatief meer steun ontvangen. Het kabinet is kritisch op het inzetten van Europees landbouwbudget door lidstaten als sociale steun voor kleine boeren die zeer beperkt bijdragen aan de Europese voedselvoorziening. In sommige lidstaten draagt het GLB gemiddeld voor meer dan de helft bij aan het bedrijfsinkomen van boeren, terwijl betere marktorientatie zou kunnen bijdragen aan voedselzekerheid en een toekomstbestendige landbouwsector. Het kabinet is positief over de uitzondering die hier gemaakt wordt voor ecoregeling. Dit ziet het kabinet als een verruiming van de mogelijkheden in het GLB om boeren te belonen voor hun verduurzamingsactiviteiten en publieke diensten. Deze uitzondering is door de Commissie voorgesteld als optioneel en zou wat het kabinet betreft verplicht mogen worden. Het kabinet stelt zich kritisch op tegenover de vrijstelling van controles en administratieve sancties voor kleine landbouwbedrijven van de conditionaliteiten. Deze maatregel kan in andere lidstaten zowel voor de boer als voor controle-instanties een verlichting betekenen, maar vormt tegelijk een risico voor het beoogde doelbereik. Ook is het nadelig voor het gelijke speelveld in de EU, aangezien er grote verschillen bestaan tussen lidstaten in het aandeel kleine landbouwbedrijven.

De voorgestelde aanpassingen om het concurrentievermogen van landbouwbedrijven te vergroten kunnen op steun rekenen van het kabinet. Het voorstel met betrekking tot de sectorale interventie Groenten en Fruit maakt het gemakkelijker voor producentenorganisaties om meer financiële ruimte te krijgen voor hun operationele programma's. Dit geeft hen meer mogelijkheden om gerichte activiteiten te ontplooiën en versterkt de positie van hun leden in de keten. Het kabinet is positief over het toevoegen van de doorontwikkeling en modernisering van kleine boerenbedrijven



aan het artikel over ondersteuning van plattelandsondernemingen. Daarmee wordt de positie van deze kleinere bedrijven versterkt en kunnen zij beter voor de sector worden behouden. Het kabinet kan zich vinden in de lumpsum-betaling voor kleine en middelgrote bedrijven, die voor deze bedrijven betekent dat aanvragen eenvoudiger kunnen worden, bijvoorbeeld als het gaat over de regelingen voor productieve investeringen. Dit betekent een vermindering van de administratieve last. Ook het vergroten van de ruimte voor steun tot € 300.000, het toestaan van BTW als subsidiabele kosten en het stroomlijnen met andere fondsen kunnen op steun rekenen van het kabinet. Daarmee wordt de uitvoering van het GLB in lijn gebracht met de bepalingen voor de structuurfondsen en de-minimissteun. Het kabinet kan zich ook vinden in het voorstel over de uitwisseling van data. De voorgestelde uitwisseling van data tussen systemen kan voor boeren in belangrijke mate bijdragen aan de vermindering van hun administratieve last. Daarbij is het wel belangrijk om aspecten als privacy en beveiliging goed in de gaten te houden. Het kabinet is bovendien van mening dat bij de ontwikkeling van de roadmap zo veel mogelijk rekening moet worden gehouden met systemen die al in opbouw zijn voor het uitwisselen van data. Te denken valt dan aan systemen voor het NDM, waarmee alle lidstaten in deze GLB-periode aan de slag zijn gegaan. Daarnaast raken de genoemde taken voor de coördinerende instantie aan taken die al worden uitgevoerd. Het is daarom van belang om gezamenlijk vast te stellen wat onder welke verantwoordelijkheid valt.

Wat betreft de controlevoorschriften steunt het kabinet het voornemen van de Commissie om de administratieve lasten van aanvragers en dus ook de lasten die ze ondervinden bij een controle ter plaatse te verlichten. Zo begrijpt het kabinet de ambitie om bij een begunstigde niet meer dan één controle ter plaatse per jaar uit te voeren. Tegelijkertijd zal dit in de Nederlandse praktijk niet in alle gevallen haalbaar zijn omdat het GLB veel verschillende regelingen telt met verschillende looptijden en uiteenlopende risico's en dat deze bepaling samenhangt met eventueel ingediende handhavingsverzoeken en de beginselplicht tot handhaving. Bovendien vindt het kabinet dat in beginsel in de handhaving de risico-analyse leidend moeten zijn voor de inzet van controlemiddelen. Het kabinet steunt het voorstel voor een herziening van de verplichte *quality assessment* om de systemen onder het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem te beoordelen. Deze kwaliteitsbeoordelingen zijn nuttig maar zeer bewerkelijk. Wat het kabinet betreft zouden er nog verdere stappen gezet kunnen worden om de uitvoeringslasten voor lidstaten te verlichten zonder afbreuk te doen aan de zekerheid van de GLB-uitgaven en de betrouwbaarheid van de indicatoren in het jaarlijkse prestatieverslag. Zo kan in de rapportagertermijnen van de *quality assessment* meer rekening worden gehouden met een spreiding van werkzaamheden bij de uitvoeringsorganisatie en kan de werkwijze van de kwaliteitsbeoordeling beter aansluiten op de in de verordening beoogde bedoeling ervan. Tot slot is het kabinet positief over de vermindering van het aantal voorschriften met betrekking tot de conditionaliteitscontroles. Het voorstel geeft ruimte om meer zelf te bepalen in de samenstelling van de indicatoren voor een risico gerichte aanpak van het controlesysteem. Daardoor kan beter worden geborgd dat uitvoeringskosten in verhouding staan tot de daadwerkelijke risico's.

Ten slotte is het kabinet overwegend positief over de voorstellen voor meer flexibiliteit in het beheer van de strategische GLB-plannen. Zo steunt het kabinet het voorstel om de eenvoudige notificatieprocedure voor meer type NSP-wijzigingen toe te passen. Hiermee kunnen verbeteringen en aanpassingen door lidstaten sneller worden doorgevoerd en hebben landbouwers en andere gebruikers van subsidie sneller duidelijkheid. Het kabinet steunt ook het voorstel van de Commissie om de jaarlijkse prestatiegoedkeuring af te schaffen. Hiermee worden uitvoeringslasten voorkomen die geen toegevoegde waarde voor de zekerheid en het doelbereik van de GLB-uitgaven hebben. Het doet geen afbreuk aan het nieuwe prestatiegericht uitvoeringsmodel (NDM), maar zorgt juist voor verbetering omdat het een einde maakt aan dubbele controles en mogelijk tegenstrijdige oordelen en wensen. Het kabinet heeft daarom zelf in de Landbouw- en Visserijraad gepleit voor het afschaffen van de jaarlijkse prestatiegoedkeuring.

Het kabinet steunt eveneens het voorstel van de Commissie om de termijnen voor reactie op de verslagen te verlengen en op die manier de druk op lidstaten te verminderen. Het kabinet vindt het wel van belang om hier op te merken dat een verlenging van de termijn niet moet betekenen dat deze termijn ook per definitie wordt opgevuld. Het kabinet steunt ook het voorstel om het verband tussen het prestatieverslag en de prestatie-evaluatie te verduidelijken. Op die manier kunnen lidstaten beter inspelen op de vragen en opmerkingen naar aanleiding van het verslag en kan de samenwerking tussen lidstaten en de Commissie worden verbeterd. Dit ook om te voorkomen dat het proces van bespreking en goedkeuring van verslagen en evaluaties onnodig veel tijd in beslag gaat nemen. Het kabinet steunt ook het schrappen van de verplichte analyse die lidstaten moeten uitvoeren als nieuw EU-wetgeving op het gebied van klimaat- en milieu wijzigt. Dat betreft namelijk een overbodige administratieve handeling. Het laat lidstaten nog altijd vrij om het NSP toch aan te passen als andere EU-wetgeving wijzigt. Het kabinet is gelet op de link met schrappen van overbodige administratieve handelingen voor de lidstaten ook positief over het schrappen van de verplichte evaluatie van bijlage XIII door de Commissie zelf. Wel is het kabinet van mening dat de Commissie goed op de samenhang van klimaat- en milieuregeling en het GLB moet blijven letten.

*c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Er is waarschijnlijk brede steun in de Landbouw- en Visserijraad voor verdere vereenvoudigingen van het GLB. Net als Nederland hebben alle lidstaten in de LVR concrete voorstellen gedaan om de uitvoering van het GLB te verbeteren. Er zijn bij lidstaten echter ook zorgen over de gevolgen van deregulering en vraagtekens bij de timing van het voorstel, aangezien de voorstellen voor het GLB post-2027 deze zomer worden verwacht.

Het voorstel kan waarschijnlijk op steun rekenen van EVP en Conservatieven in het Europees Parlement. Er klinkt echter kritiek vanuit Renew en Groenen over de impact op doelbereik. Een meerderheid voor het pakket is daarom nog geen gegeven.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

##### *a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 43, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). Het voorstel beoogt wijziging van twee verordeningen die op deze bepaling zijn gebaseerd. Deze bepaling geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen inzake de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten evenals van overige bepalingen die nodig zijn om de doelstellingen van het GLB na te streven. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Landbouw is op grond van artikel 43, lid 2, VWEU een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten.

##### *b) Subsidiariteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief. De verordening heeft tot doel om regels te vereenvoudigen en om administratieve lasten voor landbouwers en uitvoeringslasten voor overheden te verlichten. Gelet op het belang van een gelijk speelveld binnen Europa en vanwege de slagkracht van de Unie in relatie tot derde landen kunnen de doelstellingen van het GLB onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door de voorgestelde vereenvoudigingen binnen de gehele EU van toepassing te laten worden, wordt het gelijke speelveld op het terrein van het GLB gehandhaafd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

##### *c) Proportionaliteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De verordening heeft tot doel om regels te vereenvoudigen en om administratieve lasten voor landbouwers en uitvoeringslasten voor overheden te verlichten. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de inhoudelijke aanpassingen, zoals de aanpassingen van de conditionaliteiten, meer ruimte bieden voor lidstaten om te kiezen voor een invulling die beter aansluit bij de eigen praktijk, terwijl de procedurele aanpassingen, zoals het verlengen van termijnen voor het indienen van rapportages en het afschaffen van de jaarlijkse prestatiegoedkeuring, de lasten van de

lidstaten voor een deel verminderen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de inhoudelijke aanpassingen, zoals de aanpassingen van de conditionaliteiten, geen afbreuk doen aan de kern van de desbetreffende bepalingen en omdat de voorgestelde procedurele aanpassingen, zoals het afschaffen van de jaarlijkse prestatiegoedkeuring, geen afbreuk doen aan de zekerheid en het doelbereik van de GLB-uitgaven en zodoende het nieuwe prestatiegerichte uitvoeringsmodel in stand houden.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

De voorgestelde verordening heeft volgens de Commissie geen gevolgen voor de EU-begroting. Desondanks is het kabinet van mening dat indien er toch gevolgen voor de EU-begroting zouden zijn, de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden*

De doorwerking van de Commissievoorstellen zal nader worden bekeken. De aanpassing van controlevoorschriften en de flexibiliteit in het beheer van de strategische GLB-plannen kunnen ruimte bieden om de uitvoeringslast te verminderen, maar dit is door de Commissie nauwelijks gekwantificeerd. Daarbij geldt dat het aanpassen van de uitvoering van het NSP kosten met zich meebrengt. Deze zijn nu nog niet te schatten. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Het voorstel beoogt vermindering van regeldruk en administratieve lasten voor agrarische ondernemers en andere begunstigden van GLB-steun. Er zijn dan ook geen nadelige financiële consequenties of gevolgen voor de regeldruk voor bedrijfsleven en burger te voorzien. In een werkdocument dat de Commissie openbaar heeft gemaakt ter toelichting bij het Omnibus-voorstel, heeft de Commissie berekend dat de vereenvoudiging landbouwbedrijven in Europa een besparing oplevert van in totaal circa EUR 1,58 miljard per jaar. De Commissie wijst er echter op dat de impact afhangt van de keuzes die lidstaten maken. In de globale berekening komt EUR 1,46 miljard per jaar aan besparingen voor landbouwers voor rekening van de vereenvoudigde betaling aan kleine landbouwbedrijven. Nederland maakt echter geen gebruik van deze interventie en heeft verhoudingsgewijs minder kleine landbouwbedrijven. Ook voor de aanpassingen in de goede landbouw- en milieucondities is de impact afhankelijk van de situatie in de lidstaten. In Nederland zijn de conditionaliteitseisen al grotendeels gelijk aan nationale wetgeving en bieden de uitdagingen op het gebied van waterkwaliteit weinig ruimte voor verlichting van de regels met betrekking tot bufferstroken. De verschillen tussen lidstaten die hierdoor ontstaan, kunnen de

marktpositie van Nederlandse producten verslechteren ten koste van andere Europese lidstaten. Bij de voorgestelde aanpassingen om het concurrentievermogen van landbouwbedrijven te vergroten, ziet het kabinet kansen om de regeldruk effectief te verminderen. Dit is echter niet door de Commissie gekwantificeerd en is ook voor het kabinet op dit moment lastig te kwantificeren.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorstel is ingegeven door het rapport «The Future of European Competitiveness» van Mario Draghi, teneinde het concurrentievermogen van de EU te vergroten en de lasten en nalevingskosten van het bedrijfsleven in de EU te verlichten. Het voorstel beoogt door vermindering van de regeldruk en verbetering van de uitvoering van het GLB onder andere de concurrentiekracht van de Europese Unie te vergroten. Met name de verruiming van mogelijkheden voor steun aan kleinere bedrijven en de versterking van het instrumentarium voor risico- en crisisbeheersing spelen daarin een rol. Doordat een impact assessment ontbreekt, en de impact grotendeels wordt bepaald door de invulling die individuele lidstaten geven aan de geboden ruimte, is de precieze impact moeilijk in te schatten. Er is geen sprake van strategische wijzigingen in het GLB.

In potentie draagt het voorstel bij aan het versterken van het concurrentievermogen van de EU. In het kader van toenemende internationale spanningen en geopolitieke onzekerheid, draagt het versterken van de concurrentiepositie bij aan de strategische positie van de EU. Het voorstel raakt niet aan (spelers uit) derde landen of de samenwerking van (spelers uit) deze landen met de EU en/of Nederland.. Het voorstel beoogt bij te dragen aan de weerbaarheid van de EU (en Nederland) inzake voedselzekerheid. Ook hiervoor geldt dat de effecten afhangen van de invulling die lidstaten geven aan de geboden ruimte.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Het voorstel heeft beperkte gevolgen voor de nationale regelgeving voor zover Nederland gebruik gaat maken van gewijzigde of nieuwe bepalingen waarin de lidstaten extra bevoegdheden krijgen. Er zijn geen gevolgen voor decentrale regelgeving.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Het voorstel voorziet niet in nieuwe of ingrijpend gewijzigde bevoegdheden voor de Europese Commissie.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum*

*inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De inwerkingtreding wordt voorzien op de dag na officiële publicatie.

De wijziging die betrekking heeft op de beperking van het gebruik van de landbouwreserve tot marktverstoringen gaat gelden vanaf 16 oktober 2025, met de start van het financieel jaar 2026. Reden hiervoor is dat de landbouwreserve dit jaar al is ingezet.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Het kabinet acht dit ook niet specifiek noodzakelijk aangezien het voorstel onderdeel wordt van de bestaande verordeningen. Bovendien zal de Europese Commissie naar verwachting rond de zomer al een voorstel publiceren voor het nieuwe GLB na 2027, dat maakt een evaluatie van het voorstel minder zinvol.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

De maatregelen uit het strategisch GLB-plan worden in Nederland uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in samenwerking met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en provinciale uitvoeringsdiensten. De impact van het voorstel van de Commissie is nog moeilijk in te schatten en hangt af van de verdere uitwerking en interpretatie door de Commissie en de beleidskeuzes die Rijk en provincies in Nederland maken om wel of niet gebruik te maken van de ruimte en flexibiliteit die met het voorstel geboden wordt.

Bij een aantal onderdelen, zoals de uitzondering voor biologische landbouw van goede landbouw- en milieucondities, de uitzondering voor kleine begunstigden van conditionaliteitscontroles en -sancties, de bepaling van maximaal één controle ter plaatse per jaar, ziet RVO risico's voor de uitvoerbaarheid. Uitzonderingen maken de uitvoering in beginsel complexer en gedetailleerde Europese controlevoorschriften passen niet bij het prestatiegerichte New Delivery Model. Wat de gevolgen zijn voor de capaciteitsinzet op de langere termijn, moet nog worden gezien. Bij andere onderdelen, zoals de samenvoeging van 'quality assessments', is het nog maar de vraag of daadwerkelijk vereenvoudiging en vermindering van uitvoeringslasten zal optreden. Tot slot zal het aanwijzen van een 'data governance body' per lidstaat en een routekaart om de uitwisseling van data tussen systemen verder te verbeteren mogelijk voor extra uitvoeringskosten zorgen.

*b) Handhaafbaarheid*

Het voorstel van de Commissie gaat uit van vereenvoudiging en het gebruik van innovatieve methodes. Dat is over het algemeen positief voor de handhaving. Wel is verduidelijking nodig over de bepaling van maximaal één controle ter plaatse per jaar om in te schatten welke implicaties dit heeft voor RVO en NVWA. De Europese Commissie vereist immers dat er wel een verantwoording moet plaatsvinden evenals dat er een minimale vereiste kwaliteit moet zijn in de uitvoering en handhaving om dit streven vorm te kunnen gaan geven. Handhavingsbeleid wordt per regeling vastgesteld en deze bepaling zou ervoor kunnen zorgen dat de eerste risico-analyse van het betreffende jaar de daaropvolgende risico-analyses beperkt. Dat zou een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het risicogericht toezichthouden. Het ondervangen van deze negatieve impact vraagt mogelijk om herinrichting van de werkwijze en systemen van NVWA en RVO.

Over het algemeen is het zo dat vereenvoudiging van regels kan leiden tot betere naleving doordat regels eenduidiger en eenvoudiger zijn, wat leidt tot beter begrip voor de regels bij betrokkenen alsook voor NVWA en andere organisaties gemakkelijker te interpreteren en juridisch beter af te dwingen. Vereenvoudiging door het weghalen van administratieve verplichtingen en registraties door betrokken bedrijven kan echter ook tot slechtere naleving leiden, wanneer de informatie die landbouwbedrijven eerder verplicht waren om aan te leveren en die nodig is om goed toezicht te houden, ontbreekt.

#### **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d.