



Onderwerp: Evaluatie GLB-opgave 2023 en vervolg

Babsnummer: 796

1. **Gevraagd besluit**

1. Neemt kennis van de bevindingen over 2023 van het initiatiefvoorstel over de gecombineerde GLB opgave en de juridische toets, die is uitgevoerd.
2. De watergangen niet meer ter beschikking stellen voor de gecombineerde opgave GLB in 2024.

2. **Probleemstelling - context**

In de Verenigde Vergadering van 24 mei 2023 is besloten om toestemming te geven aan agrariërs om watergangen in eigendom van het waterschap in 2023 mee te nemen in de gecombineerde opgave in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) voor 2023. Deze toestemming van het waterschap voor het gebruik van de sloten als landschapselement geldt alleen bij toepassing van de eco-regelingen, waarbij de agrariër ook maatregelen uitvoert ter verbetering van de categorieën: biodiversiteit, water, klimaat, bodem en lucht.

In het initiatiefvoorstel is vastgelegd, dat er een evaluatie zal plaatsvinden voordat deze regeling gecontinueerd kan worden. Daarbij is vanuit het college nadrukkelijk aangegeven, dat daarbij ook onderzocht wordt in hoeverre hierbij sprake is van staatssteun, waarvoor specifieke regels gelden. Dit voorstel gaat in op de evaluatie en het vervolg daarop.

3. **Beoogd effect en argumenten**

Context

Uitgangspunt bij het initiatiefvoorstel van mei 2023 is, dat er geen concrete voorwaarden zijn gesteld, waaraan de gecombineerde opgave moest voldoen. Daarbij is in het voorstel uitgegaan, dat een enkelvoudig besluit van de VV en het bekend maken van dit besluit via de website voldoende was en er verder geen administratieve lasten voor het waterschap zouden zijn (zie bijlage 1). Het college heeft op advies van de Unie van Waterschappen besloten om aanvullend een toetsing aan het staatssteunrecht uit te voeren. Decentrale overheden, zoals waterschappen, zijn namelijk zelf verantwoordelijk om vooraf besluiten te toetsen aan het staatssteunrecht. Dit staat los van de RVO-mededeling, dat watergangen van waterschappen, met toestemming, als landschapselement kunnen meetellen in relatie tot de gecombineerde opgave voor het GLB.

Toetsing staatssteun

Zowel door de huisadvocaat van WSHD (Nysingh) als vanuit de Unie van Waterschappen door het Kenniscentrum Europa Decentraal (KED) is getoetst of het besluit van 24 mei 2023 een maatregel is, die moet worden gekwalificeerd als staatssteun. De conclusie is dat de 'terbeschikkingstelling-om-niet' van watergangen aan landbouwers voldoet aan alle criteria om te kwalificeren als staatssteun. Een uiteindelijk oordeel of er sprake is van (ongeoorloofde) staatssteun is aan de Europese Commissie.

Indien een transactie kwalificeert als staatssteun, zal die voorafgaand aan de uitvoering aan de Commissie moeten worden gemeld. Een beroep op art. 34 van de Landbouvvrijstellingsverordening (een groepsvrijstelling) lijkt in deze situatie uitgesloten (in de bijlage "Juridische achtergronden bij het voorstel" wordt dit nader toegelicht).

Op verzoek van de ZLTO heeft het advocatenkantoor Adriaansen van der Weel ook een advies uitgebracht over de vraag of het beschikbaar stellen van watergangen aangemerkt kan worden als staatsteun. Ook volgens dit advies is er een grote kans dat het beschikbaar stellen van watergangen aangemerkt kan worden als staatsteun. Uiteindelijk is het een bestuurlijke afweging of dit risico gelopen moet worden. Hierop lopen de adviezen uiteen.

Tot slot is het van belang te wijzen op het risico dat het ter beschikking stellen van watergangen misbruik kan opleveren van Europese subsidies als de voorwaarden om voor GLB-steun in aanmerking te komen, kunstmatig zijn gecreëerd (zie artikel 45 Uitvoeringsregeling GLB). Onder punt 11 en in de bijlage "Juridische achtergronden bij het voorstel" wordt de juridische bevindingen nader toegelicht.

Evaluatie

Via gesprekken met vertegenwoordigers van agrarische collectieven is een evaluatie van het besluit opgesteld. Uit de gesprekken kwam het volgende naar voren:

- Omdat het besluit pas eind mei door de VV is genomen, is het lastig om vast te stellen wat de effecten voor de natuurwaarden in en rond de sloten zijn geweest;
- In de Hoeksche Waard hebben zich na het besluit alsnog enkele deelnemers voor de akkerrand-regeling gemeld;
- Onduidelijk is hoeveel agrariërs meegedaan hebben aan de eco-regelingen, welke maatregelen zij genomen hebben en wat de effecten daarvan zijn op het watersysteem;
- Vanuit Kamervragen en artikelen in Follow the Money is er een negatief beeld ontstaan over de regeling. Via Follow the Money is contact gelegd met de heer Baayen van de Universiteit Wageningen. Hij gaf aan dat een dergelijke regeling onder specifieke voorwaarden zeker mogelijk is;
- Eind 2023 is het waterschap alsnog gevraagd om bewijsstukken voor de controle van individuele agrariërs.

Handreiking Landschapselementen Unie van Waterschappen

De Unie van Waterschappen heeft inmiddels een Handreiking Landschapselementen uitgebracht. (zie bijlage 2). Het advies uit deze handreiking is 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 (de-minimis-regeling).
- 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.

Vragen aan LNV

Gezien de blijvende onduidelijkheden, die met de regeling gemoeid zijn, zijn de volgende vragen aan het Ministerie van LNV gesteld:

- a) Het ministerie van LNV heeft aangegeven dat ook landschapselementen mogen worden meegeteld bij het aanvragen van subsidie. Los van de vraag of individuele waterschappen daarmee instemmen, is het besluit van het ministerie van LNV om toestemming te verlenen ook getoetst op staatssteun? Zo nee, zou dat alsnog kunnen plaatsvinden? Of kan het ministerie alsnog namens Nederland verzoeken aan de EU of de geboden mogelijkheid past binnen de Europese regels zodat van staatssteun niet langer sprake kan zijn?
- b) Belangrijk bij de staatssteun-discussie is de waarde die het ter beschikking stellen van de watergang heeft. Is deze € 0, omdat er geen feitelijke overdracht plaats vindt, of moet er een bepaalde waarde aan worden toegekend? Het Ministerie van LNV wordt gevraagd een concrete uitspraak te doen over de welke waarde, die moet worden gerekend voor het beschikbaar stellen van de watergangen.
- c) In hoeverre zijn de verschillende regelingen voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) en het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) op elkaar afgestemd qua

voorwaarden, niet alleen voor de subsidievoorwaarden, maar ook voor het beheer en uitvoering in de praktijk. In hoeverre kunnen deze verschillende regelingen efficiënt op elkaar worden afgestemd?

Deze vragen zijn afgestemd met andere waterschappen, zodat er in de toekomst meer uniformiteit mogelijk is. Tot op heden zijn deze vragen nog niet beantwoord of is er op andere wijze meer duidelijkheid verschaft vanuit LNV.

Afstemming met andere waterschappen

Bij het opstellen van dit voorstel is nauw samengewerkt met waterschap Scheldestromen, die in 2023 ook heeft besloten tot een generieke toestemming mits ook werd geparticipeerd in de eco-regeling. Daarbij zijn verschillende scenario's voor 2024 besproken, zoals deze in het vervolg van deze paragraaf worden besproken. Ook met waterschap Brabantse Delta en andere waterschappen is rechtstreeks of via de Unie van Waterschappen contact geweest.

Elk waterschapsbestuur heeft daarbij een eigen besluitvormingsproces, maar daarbij wordt uitgegaan van de Unie-Handreiking Landschapselementen (bijlage 2).

Scenario's voor besluitvorming 2024

Gelet op de hierboven beschreven ontwikkelingen zijn er drie scenario's uitgewerkt in relatie tot het ter beschikking stellen van watergangen voor de gecombineerde opgave GLB in 2024:

1. Voortzetting van de regeling uit 2023: dus het verlenen van een algemene toestemming aan agrariërs om watergangen in beheer en/of onderhoud mee te mogen nemen in hun gecombineerde opgave 2024, onder voorwaarde van toepassing van de ecoregelingen (en dit besluit via de website openbaar maken).
2. Watergangen niet meer ter beschikking stellen voor gecombineerde opgave GLB in 2024.
3. De regeling voortzetten in aangepaste vorm waarbij (zoveel als mogelijk) rekening wordt gehouden met de bestaande inzichten en het advies uit de Handreiking van de Unie.

Hieronder worden de voordelen en risico's van deze drie scenario's beschreven.

Scenario 1: Voortzetting huidige regeling

De algemene besluitvorming betekent, dat er geen enkel zicht is op de wijze waarop en de mate waarin gebruik gemaakt wordt van deze regeling. Er kan enkel een kwalitatieve indicatie gegeven worden van de positieve effecten van de ecoregelingen voor de waterschapstaken. Een kwantificering is bij deze optie onmogelijk. Op basis van de juridische toets is deze optie ook in strijd met de regels omtrent staatssteun.

Scenario 2: Huidige regeling beëindigen

Indien de huidige regeling over 2024 niet wordt voortgezet, heeft dit effect voor de agrariërs, die hier in 2023 aan hebben deelgenomen. Door het beëindigen tijdig te communiceren, hebben zij de mogelijkheid hun gecombineerde opgave over 2024 daarop aan te passen.

Tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel heeft een inspreker een gloedvol betoog gehouden, over het verwachte positieve effect voor de agrarische collectieven en het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Uit de evaluatie over 2023 is dit effect niet te kwantificeren.

Scenario 3: Regeling voortzetten in aangepaste vorm

Als 3^e optie kan de regeling in aangepast vorm voortgezet worden. Daarbij kunnen de randvoorwaarden uit de Handreiking Landschapselementen van de Unie gebruikt worden (zie boven).

Dit scenario zal inzet van personeel en financiële middelen vergen van het waterschap. In overleg met Scheldestromen is op basis van de Handreiking de verwachte werkzaamheden in beeld gebracht. Voor elke agrariër, die hiervoor in aanmerking wil komen, moet een aparte overeenkomst schriftelijk worden vastgelegd, gecontroleerd op staatssteun op basis van de specifieke situatie, de uitvoering van de gestelde voorwaarden in de overeenkomst moet vervolgens worden gecontroleerd. Tenslotte moeten de eventuele effecten op het reguliere beheer en onderhoud van de watergang worden doorgevoerd in de bestekken en bij de aannemer worden gecontroleerd. Een voorlopige inschatting van de werkzaamheden (natuurlijk afhankelijk van de omvang) komt neer op 2 FTE extra voor de personele/administratieve ondersteuning op jaarbasis.

Daarbij zijn nog twee kanttekeningen te maken:

- 1) In dit scenario moet vanuit staatssteunrechtelijk perspectief worden onderzocht en onderbouwd waarom de steun met de interne markt verenigbaar is. Vervolgens moet deze staatsteun worden gemeld bij de Europese Commissie. Dat zal waarschijnlijk geen eenvoudige opgave zijn. Het in staat stellen van landbouwers om in aanmerking te komen voor GLB steun lijkt namelijk geen actie die verenigbaar is met de interne markt. In dit onderzoek moeten ook deesignaleerde juridische risico's beter in beeld worden gebracht (hierbij wordt expliciet verwezen naar § 11 'risico's en beheersmaatregelen') en inzicht worden verkregen in de te volgen procedures.
- 2) Hiernaast kan, zoals beschreven in de Handreiking, ook worden gezien in hoeverre watergangen ter beschikking kunnen worden gesteld aan individuele agrariërs binnen de grenzen van de de-minimis-regeling. Voor deze steun geldt dat deze niet wordt gezien als staatsteun omdat de steun zo minimaal is dat het weinig tot geen effect heeft op het handelsverkeer tussen de Europese lidstaten. Het steunbedrag moet in dat geval vast te stellen zijn (dat wil zeggen transparant zijn) en mag het steunbedrag over een periode van 3 belastingjaren niet hoger zijn dan € 20.000,--. In dit kader moet rekening worden gehouden met andere steun die de betrokken individuele landbouwer van een ander overheidsorgaan ontvangt (de zogenaamde cumulatierегeling). Het is WSHD die moet nagaan of in een specifiek geval aan de voorwaarden wordt voldaan. Gebruikmaking van deze regeling vergt dus maatwerk en controle vanuit het waterschap.

Afweging

De ingewonnen juridische adviezen geven aan, dat het ongewijzigd voorzetten van de regeling (scenario 1) in strijd is met de huidige wet- en regelgeving. Derhalve valt scenario 1 af.

Het beëindigen van de huidige regeling in 2024 volgens scenario 2 heeft voor het waterschap geen direct effect. Voor de agrariërs is het van belang om tijdig op de hoogte gebracht te worden van dit besluit. Zij zullen in de komende maanden een nieuwe Gecombineerde Opgave over 2024 moeten doen.

Het in aangepaste vorm voortzetten van de regeling volgens scenario 3 zorgt voor een groot aantal praktische uitvoeringsuitdagingen. De vraag of het voortzetten van de regeling juridisch houdbaar is op basis van de staatssteunregels, is twijfelachtig. Daarnaast vraagt dit scenario een extra investering van het waterschap die verhaald wordt op de specifieke belanghebbenden. De wijze waarop deze kosten verhaald worden vereist nog wel een nadere uitwerking.

Conclusie

Vanwege het groot aantal praktische, juridische en financiële uitdagingen van scenario 3 heeft het college geconcludeerd dat het scenario 2 als enige bestuurlijk verantwoorde optie overblijft.

Vervolg 2025 en verder

In 2024 zullen de ontwikkelingen op het gebied van GLB verder gaan. Deze ontwikkelingen komen te laat om bij de besluitvorming voor 2024 te betrekken. Gedurende 2024 zal het college de ontwikkelingen nauwgezet volgen en met een voorstel naar de VV komen over het eventueel herinvoeren van de regeling.

4. Kernboodschap

Op basis van de evaluatie over 2023, de juridische adviezen en het groot aantal uitvoeringsuitdagingen besluit waterschap Hollandse Delta de GLB-regeling voor het opnemen van watergangen als landschapselementen in de Gecombineerde Opgave niet door te zetten. In 2024 zal gekeken worden of een herinvoering van de regeling in 2025 mogelijk is.

5. Regelgeving en beleid

Relevante wetgeving is onder meer het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Verdrag inzake Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Landbouwwijstellingsverordening,

6. Historie – eerdere besluitvorming

In de Verenigde Vergadering van 24 mei 2023 is besloten om toestemming te geven aan agrariërs om watergangen in eigendom van het waterschap in 2023 mee te mogen nemen in de gecombineerde opgave voor 2023. Hierbij wordt opgemerkt, dat het toenmalige college van dijkgraaf en heemraden heeft geadviseerd om niet in te stemmen met het initiatiefvoorstel.

De toestemming van het waterschap voor het gebruik van de sloten als landschapselement geldt alleen bij toepassing van de ecoregelingen, waarbij de agrariër ook maatregelen uitvoert ter verbetering van de categorieën: biodiversiteit, water, klimaatbodem en lucht. Dit besluit dient eind 2023 te worden geëvalueerd, zodat tijdig een besluit genomen kan worden over de gecombineerde opgave van 2024.

Tijdens de behandeling is door het college aangegeven, dat deze regeling wordt getoetst aan het staatsteunrecht zoals is geadviseerd door de Unie van Waterschappen.

7. Financiën

Het volgen van de ontwikkeling valt binnen de bestaande formatie. Verder zijn er geen financiële gevolgen voor WSHD bij het stopzetten van de regeling.

8. Duurzaamheid

Hoewel in 2023 er een expliciete koppeling is aangebracht met deelname aan de ecoregelingen, zijn de effecten daarvan niet kwantificeerbaar.

9. Alternatieven

Alternatieven en de afweging zijn beschreven onder § 3

10. Organisatorische en personele consequenties / OR

Geen

11. Risico- en beheersmaatregelen

Hieronder worden de (belangrijkste) juridische risico's geschetst van het besluit van 24 mei 2023.

Gevolgen schending meldingsplicht

De consequentie van het schenden van vorenbedoelde meldingsplicht is dat de maatregel in kwestie onrechtmatige staatssteun vormt. In principe moet onrechtmatige staatssteun door de overheid worden teruggevorderd teneinde zo de vroegere toestand te herstellen. Op het niet nakomen van deze verplichting staat voor de steunverlenende overheid echter geen directe sanctie. Wel kan WSHD door de rechter op vordering van een partij die daar belang bij heeft worden verplicht de steunmaatregel ongedaan te maken. Ook kan de Commissie naar aanleiding van een klacht of op eigen initiatief een onderzoek starten naar de rechtmatigheid van staatsteun. Tijdens dit onderzoek kan de Commissie een bevel geven tot opschorting van de steun, tot voorlopige terugvordering van de steun of tot het verstrekken van inlichtingen.

Risico van kunstmatig gecreëerde voorwaarden

Verder is het van belang te wijzen op het risico dat het ter beschikking stellen van watergangen misbruik kan opleveren van Europese subsidies als de voorwaarden om voor GLB-steun in aanmerking te komen kunstmatig zijn gecreëerd (zie artikel 45 Uitvoeringsregeling GLB). Door het

besluit van 24 mei 2023 kunnen kunstmatig de voorwaarden worden gecreëerd om bepaalde landbouwers in staat te stellen aan de 4%-norm te voldoen en zodoende aanspraak te kunnen maken op GLB-steun (mede voor de ecoregelingen). In dat geval is er sprake van misbruik. Dit kan voor begunstigde landbouwers het risico opleveren dat hun steunaanvraag wordt geweigerd of dat zij ten onrechte ontvangen steun moeten terugbetalen.

Hiernaast is het waterschap als orgaan van de lidstaat Nederland op grond van artikel 4 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) verplicht zich te onthouden van "alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen" (ook wel aangeduid als de verplichting tot gemeenschapstrouw). Schending van de gemeenschapstrouw kan leiden tot een inbreukprocedure als bedoeld in artikel 258 VWEU. Ook is de minister van LNV bevoegd op grond van artikel 3 Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (de Wet Nerpe) het waterschap een aanwijzing te geven.

Gelet op de antwoorden van de minister op Kamervragen, ligt een autonome actie vanuit het ministerie van LNV voor dit risico op dit moment niet in de lijn der verwachting. Of de Commissie stappen zal ondernemen in relatie tot dit aspect is niet in te schatten.

Overige risico's

Naast de juridische risico's in relatie tot staatsteun zijn door onze huisadvocaat nog een andere juridische risico's gesignaleerd vanwege handelingen van WSHD in het rechtsverkeer:

Indien het waterschap haar eigendommen ter beschikking stelt zonder hier een tegenprestatie voor te verlangen of de integrale kosten hiervoor door te berekenen moet rekening worden gehouden met de volgende spelregels voor overheden:

- *Wet markt en overheid*

Indien de terbeschikkingstelling van watergangen in een individueel geval niet als staatssteun kwalificeert moet het waterschap rekening houden met de Wet markt & overheid. Dit houdt in dat als het waterschap watergangen aan landbouwers ter beschikking wil stellen, zij ten minste de integrale kosten moet doorberekenen. Zie voor een verdere toelichting op dit aspect bijlage 1 bij het voorstel over de juridische achtergronden.

- *Didam-criteria*

Het risico bestaat dat niet is voldaan aan de vereisten die volgen uit het Didam-arrest omdat bij het ter beschikking stellen van watergangen geen mededingingsruimte is geboden, en geen passende mate van openbaarheid is verzekerd voor wat betreft de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Zie voor een verdere toelichting op dit aspect bijlage 1 bij het voorstel over de juridische achtergronden.

12. Communicatie (in- en extern)

Door middel van een bericht op de website worden belanghebbende geïnformeerd over het VV-besluit.

13. Bekendmaking en vervolgprocedure

Op basis van het gekozen scenario in dit voorstel wordt van dit besluit kennis gegeven op de website. Begin 2025 besluit het college over het al dan niet voorleggen van herinvoering van de regeling aan de VV.

14. Bevoegd orgaan

De Verenigde Vergadering is bevoegd om te besluiten over dit onderwerp.

15. Toelichting / kanttekeningen

De juridische kanttekeningen zijn in dit voorstel toegelicht.

Het onderzoeksplatform Follow the Money heeft drie artikelen gepubliceerd over GLB.

- Het artikel 28 juni met de titel "Waterschappen helpen boeren met 'onverbloemde greenwashing'".
- Het artikel van 5 augustus met als titel "Boeren frauderen met subsidie voor grond die niet van hen is".
- Het artikel van 17 augustus met als titel "Waterschappen gaven boeren sloten cadeau zonder te checken of dat onrechtmatige staatssteun is".

Naar aanleiding van het artikel van 28 juni 2023 zijn in de Tweede Kamer vragen gesteld aan de Minister van LNV. In deze vragen kwamen de staatssteun aspecten niet aan de orde. Hiervoor geldt een zelfstandige verplichting voor een overheidsorgaan.

16. Bijlagen

1. Initiatiefvoorstel 23 mei 2023
2. Concept Handreiking Landschapselementen UvW

Vergaderdatum: 24 april 2024
Agendapunt:



BESLUIT VERENIGDE VERGADERING

ONDERWERP Evaluatie GLB-opgave 2023 en vervolg

DE VERENIGDE VERGADERING VAN WATERSCHAP HOLLANDSE DELTA,

op voordracht van dijkgraaf en heemraden van waterschap Hollandse Delta van 26-3-2024;

gehoord het advies van de Commissie Waterhuishouding en waterzuivering (water) van 8-4-2024;

overwegende dat:

- De VV op 24 mei 2023 het besluit heeft genomen om agrariërs voor 2023 toestemming te geven watergangen in beheer en/of eigendom van het waterschap mee te mogen nemen in de gecombineerde opgave voor 2023, mits de agrariër maatregelen uitvoert in het kader van de eco-regelingen;
- Afgesproken is om een evaluatie over 2023 uit te voeren, alvorens een besluit over 2024 genomen kan worden;
- Een juridische toets is uitgevoerd of dit besluit valt onder de regels van staatssteun.

gelet op:

- artikel 77 Waterschapswet;

BESLUIT:

1. Neemt kennis van de ervaringen over 2023 van het initiatiefvoorstel over de gecombineerde GLB opgave en de juridische toets, die is uitgevoerd.
2. De watergangen niet meer ter beschikking stellen voor de gecombineerde opgave GLB in 2024.

Ridderkerk, 24 april 2024

De Verenigde Vergadering voornoemd,
secretaris-directeur, dijkgraaf,

V. Bergsma

J.F. Bonjer