

Studie

# Milieucertificering in het kader van het GLB

Ideeën voor equivalentiemaatregelen uit onze buurlanden

Mei 2013

Dirk Bergen

Afdeling Monitoring en Studie  
Vlaamse overheid | Beleidsdomein Landbouw en Visserij



# MILIEUCERTIFICERING IN HET KADER VAN HET GLB

## IDEEËN VOOR EQUIVALENTIEMAATREGELEN UIT ONZE BUURLANDEN

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van:

**Entiteit:** Departement Landbouw en Visserij

**Afdeling:** Monitoring en Studie

**Auteur:** Dirk Bergen

**Datum:** mei 2013

# COLOFON

## **Samenstelling**

Entiteit: Departement Landbouw en Visserij

Afdeling: Monitoring en Studie

## **Verantwoordelijke uitgever**

Jules Van Liefferinge, Secretaris-generaal

## **Depotnummer**

D/2013/3241/157

## **Druk**

Vlaamse overheid

## **Voor bijkomende exemplaren neemt u contact op met**

Afdeling Monitoring en Studie

Koning Albert II-laan 35 bus 40

1030 Brussel

Tel. 02 552 78 20 | Fax 02 552 78 71 | [ams@lv.vlaanderen.be](mailto:ams@lv.vlaanderen.be)

## **Een digitale versie vindt u terug op**

[www.vlaanderen.be/landbouw/studies](http://www.vlaanderen.be/landbouw/studies)

Vermenigvuldiging en/of overname van gegevens zijn toegestaan mits de bron expliciet vermeld wordt:

Bergen D. (2013) *Milieucertificering in het kader van het GLB – Ideeën voor equivalentiemaatregelen uit enkele buurlanden*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

Graag vernemen we het als u naar dit rapport verwijst in een publicatie. Als u een exemplaar ervan opstuurt, nemen we het op in onze bibliotheek.

Wij doen ons best om alle informatie, webpagina's en downloadbare documenten voor iedereen maximaal toegankelijk te maken. Indien u echter toch problemen ondervindt om bepaalde gegevens te raadplegen, willen wij u hierbij graag helpen. U kunt steeds contact met ons opnemen.

# INHOUD

SAMENVATTING .....	1
INLEIDING.....	2
1 MOGELIJKHEDEN VOOR CERTIFICERING IN HET GLB NA 2013 .....	3
1.2 Potentieel voor de belanghebbenden .....	3
1.3 Potentieel voor de overheid .....	5
1.4 Mogelijkheden voor beleidsmatige invulling .....	6
2 HISTORIEK ROND DE EQUIVALENTIEDISCUSSIE .....	7
3 EQUIVALENTIE DOOR MIDDEL VAN CERTIFICERINGSSYSTEMEN .....	10
3.1 Benadering .....	10
3.2 Enkele milieucertificeringsinitiatieven in de landbouw .....	10
3.2.1 ISO14001 .....	10
3.2.2 EMAS .....	11
3.2.3 SMK .....	12
3.2.4 HVE.....	12
3.3 De Franse HVE-case in detail.....	13
3.3.1 Oorsprong.....	13
3.3.2 HVE-certificering als systeem .....	14
3.3.3 Stand van zaken .....	16
3.3.4 Enkele lessen en aanbevelingen uit de Franse HVE-case .....	17
3.4 Benadering vergroening en politieke agenda in Nederland.....	19
3.4.1 Inzet van Nederland .....	19
3.4.2 Actie.....	19
3.4.3 Equivalentie .....	20
3.4.4 Uit de discussies mee te nemen elementen .....	21
3.4.5 Tussentijdse conclusies.....	22
3.5 Benadering vergroening in de UK.....	22
3.5.1 Belangrijkste standpunten.....	22
3.5.2 Entry Level Stewardship.....	23
3.5.3 Tussentijdse conclusies.....	25
4 HUIDIG POTENTIEEL VAN DE CERTIFICERING VAN EQUIVALENTIE IN VLAANDEREN .....	27
BRONNEN .....	30
AFKORTINGEN .....	32

# SAMENVATTING

Als bredere kaderschets is in eerste instantie aandacht besteed aan het potentiële nut van gecertificeerde milieumanagementsystemen voor de verschillende directe betrokkenen (landbouwers, voedingsindustrie, ...) en hoe ze geïntegreerd kunnen worden in de bredere werking van een landbouwbedrijf. Daarbij aansluitend is ook nagegaan wat het potentieel van certificeringssystemen kan zijn voor de overheid en is besproken hoe milieucertificering mogelijk vanuit beleidsmatig oogpunt ingevuld kan worden.

Deze informatie vormt een goede invalshoek om de historiek te schetsen van de Europese discussie en van de initiatieven rond de certificering van de equivalentie van alternatieven voor de drie vergroeningseisen op het vlak van permanent grasland, gewasdiversiteit en ecologisch focusgebied (EFA). Bij de huidige stand van zaken blijken er nog heel wat bemerkingen te formuleren, onder meer ten aanzien van de onduidelijkheid rond het concept equivalentie zelf en van het ontbreken van de daarvoor te hanteren regels. Er wordt ook gewezen op de gevaren voor een verhoogde complexiteit voor zowel overheid als betrokken land- en tuinbouwers en op de risico's wanneer de erkenning van een voor equivalentie opgezet milieucertificeringssysteem geweigerd zou worden.

Om de mogelijkheden voor equivalentie door middel van milieucertificeringssystemen meer uit te diepen, is verder gekeken naar enkele initiatieven die er in de landbouw al bestaan. Met deze initiatieven wordt een brug geslagen naar de wijze waarop Frankrijk, Nederland en de UK in het kader van vergroening aan de slag zijn met de problematiek van equivalentie.

Het Franse "Haute Valeur Environnementale"-certificeringssysteem is in detail bekeken omdat het een systeem is dat in de opstartfase zit en de deelname beoogt van het merendeel van de Franse landbouwers. Uit de aanpak zijn een reeks interessante lessen te trekken. De benadering van vergroening door Nederland is interessant omdat sterk wordt ingezet op alternatieve invullingen van equivalentie in de vorm van agrarische natuurbeheer en duurzaamheidscertificaten en op een gedeeltelijk collectieve realisatie van de doelstellingen. De "case" van de UK is erg instructief omdat daarmee een systematiek wordt aangereikt om een erkenning of certificering op bedrijfsniveau af te leveren op basis van het implementeren van een als voldoende belangrijk beoordeelde "hoeveelheid" agromilieumaatregelen.

Op basis van de verzamelde informatie en de huidige stand van zaken lijkt het best verdedigbare standpunt voor Vlaanderen de omzetting van de vergroeningseisen met maximale benutting van de flexibiliteit die wordt aangereikt voor de invulling van de EFA-component.

Dat is een gevolg van de vaststelling dat het concept equivalentie nog te wankel is om daar een milieucertificeringssysteem op te bouwen, dat het onmogelijk lijkt om zo'n systeem op relatief korte termijn operationeel te krijgen en dat het uitwerken van een alternatief slechts zin heeft als het merendeel van de land- en tuinbouwers er zich voor zou kunnen inschrijven. Individuele certificering van bedrijven zou daarvoor in elk geval te traag gaan en er bestaan buiten de gecertificeerde biologische bedrijven evenmin systemen in Vlaanderen die rechtstreeks voor equivalentie in aanmerking zouden komen.

Van belang is zeker om te onderstrepen dat de hele discussie rond equivalentie en de vertaling daarvan naar de praktijk op dit moment gehuld is in een waas van onzekerheden. Het is ook niet duidelijk of er over dit aspect ook effectief een werkbaar compromis mogelijk zal zijn.



# INLEIDING

De in het kader van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) door de Europese Commissie gedane en in discussie zijnde voorstellen voor vergroening van de directe steun aan landbouwers zijn genoegzaam bekend.

In dit rapport wordt in relatie daarmee specifiek gekeken naar het concept equivalentie, naar aanleiding van een "concept paper" van de Europese Commissie om meer flexibiliteit mogelijk te maken ten aanzien van de drie oorspronkelijke vergroeningseisen en de verankering van deze term in de voorliggende wetsvoorstellen door de Raad van landbouwministers.

Er is aandacht voor de mogelijkheden van milieucertificering in de landbouw en voor enkele milieucertificeringssystemen die op dit moment ter beschikking staan of komen. Het potentieel van enkele benaderingen wordt nagegaan om door middel van milieucertificering in te spelen op equivalentie ten aanzien van de vergroeningseisen.

Het Franse "Haute Valeur Environnementale"-certificeringssysteem wordt in detail bekeken omdat het een systeem is dat in de opstartfase zit en de deelname beoogt van het merendeel van de Franse landbouwers. Uit de aanpak zijn een reeks interessante lessen te trekken.

Ook de benadering van vergroening door Nederland is interessant omdat sterk wordt ingezet op alternatieve equivalente invullingen in de vorm van agrarische natuurbeheer en duurzaamheidscertificaten.

De "case" van de UK is eveneens erg instructief omdat daarmee een systematiek wordt aangereikt om een erkenning of certificering op bedrijfsniveau af te leveren op basis van het implementeren van een als voldoende belangrijk beoordeelde "hoeveelheid" agromilieumaatregelen.

Van belang is zeker om te onderstrepen dat de hele discussie rond equivalentie en de vertaling daarvan naar de praktijk op dit moment gehuld is in een waas van onzekerheden. Het is ook niet duidelijk of er over dit aspect ook effectief een werkbaar compromis mogelijk zal zijn.

De equivalentie door middel van agromilieu(klimaat)maatregelen wordt hier niet behandeld. Hiervoor zijn de onzekerheden nog te groot. Bovendien wordt ingeschat dat deze benadering weinig kans maakt om opgenomen te worden in het definitieve GLB-compromis.

# 1 MOGELIJKHEDEN VOOR CERTIFICERING IN HET GLB NA 2013

## 1.1 Inleiding

Certificering en in het bijzonder milieucertificering is als thema erg actueel omdat het gekoppeld wordt aan de GLB 2020-voorstellen van de Europese Commissie waarin voor de periode na 2013 in het vooruitzicht wordt gesteld dat het voldoen aan een aantal bijkomende vergroeningseisen een voorwaarde wordt voor het ontvangen van een belangrijk gedeelte (30%?) van de directe steun. Certificeren dat landbouwbedrijven hieraan voldoen of dat deze bedrijven omwille van andere milieuprestaties of -indicatoren hieraan niet moeten voldoen, komt daardoor meer in beeld.

Specifiek wordt in dit hoofdstuk gekeken naar het mogelijke nut van gecertificeerde milieumanagement-systemen voor de verschillende directe betrokkenen (landbouwers, voedingsindustrie, ...) en hoe ze geïntegreerd kunnen worden in de bredere werking van een landbouwbedrijf. Daarbij aansluitend wordt ook nagegaan wat het potentieel van certificeringssystemen voor de overheid kan zijn en wordt besproken hoe milieucertificering mogelijk vanuit beleidsmatig oogpunt ingevuld kan worden.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013 zal (nog) meer de focus leggen op de verduurzaming van de bedrijfsvoering, zowel op economisch als ecologisch en sociaal vlak<sup>1</sup>. Daarnaast zal er ook meer aandacht gaan naar de door landbouwers uitgevoerde milieudiensten die momenteel niet door de markt vergoed worden.

De "vergroening" van pijler 1, waarvan sprake in de mededeling van de Commissie over de toekomst van het GLB (COM[2010] 672), stimuleert alleszins het nadenken over de verdere verduurzaming van het landbouwbeleid. Tegelijkertijd bevestigt deze mededeling<sup>2</sup> dat in de toekomst vereenvoudiging een algemene vereiste is en moet leiden tot een vermindering van de administratieve last voor landbouwers.

## 1.2 Potentieel voor de belanghebbenden

Certificering is maar één manier om een streven naar een duurzame productie vorm te geven. In wat volgt, wordt besproken waar de mogelijke meerwaarde van certificering ligt. De diverse belanghebbenden kunnen immers om verschillende redenen interesse hebben voor certificering.

*Meten om te verbeteren: leren en verbeteren dankzij certificering*

In de praktijk maakt certificering<sup>3</sup> meestal gebruik van metingen om de evolutie van verschillende parameters op het bedrijf op te volgen.

Het idee van "meten is weten" is niet nieuw. Het meten van bepaalde (economische) parameters stelt de **landbouwer** in staat (zijn productie) continu te verbeteren. Aan een optimalisatie op bedrijfseconomisch vlak hechten de landbouwers het meeste belang. Een gezonde economische basis kan echter ruimte bieden om ook op andere vlakken verder te gaan. Het meten van milieuparameters met het oog op certificering heeft immers ook toegevoegde waarde voor de individuele landbouwer: deze data geven hem betrouwbare informatie over het effect van de (milieu)initiatieven die hij genomen heeft. Op basis daarvan kan hij verbeteracties plannen. Door te meten en te weten kan de landbouwer zelf proactief inspelen op de vraag naar meer duurzaamheid. Een breder management- en eraan gekoppeld adviesstelsel kan hem helpen bij een geïntegreerde aanpak.

Certificeringssystemen geven de landbouwer de mogelijkheid zelf te bepalen op welke punten hij verbeteringen wil aanbrengen. Deze vrijwillige aanpak vanuit de basis biedt de kans om vanuit eigen opportuniteiten in te spelen op maatschappelijke verwachtingen.

<sup>1</sup> Dit is ook in lijn met de EU2020-strategie en het "Vlaanderen in Actie"-plan.

<sup>2</sup> Andere EC mededelingen (vnl. Budget Review mededeling COM[2010]700) brengen de nood aan vereenvoudiging ook sterk naar voren.

<sup>3</sup> Certificering staat in deze nota voor milieucertificatie, certificatie gerelateerd aan een milieumanagementsysteem.

Ook **samenwerkingsverbanden tussen landbouwers** (inclusief groeperingen, bedrijfskringen, ...) willen mogelijk beschikken over milieudata. Samenwerkingsverbanden bieden niet alleen voordelen op het vlak van samenaankoop, maar ook op het gebied van kennisoverdracht met betrekking tot verbeteringsacties. Initiatieven van andere landbouwers kunnen als voorbeeld dienen en parameters kunnen vergeleken worden met die van gelijkaardige bedrijven (benchmarking). Het advies over de gemeten parameters kan in (beperkte) groep gebeuren en daarbij kan ook het eigen bedrijf gepositioneerd worden.

De **business-to-businessklanten van de landbouwers**, onder andere **de voedingsbedrijven en de handel**, kunnen ook meerwaarde hechten aan het meten van de (milieu)inspanningen die resulteren in een continu verbeterproces. Door opvolging van het verbeterproces kunnen ze samen met de landbouwer werken aan het behalen van het certificaat en aan een continue optimalisering. Objectieve en transparante parameters kunnen het bundelen van de expertise van de landbouwer en het bedrijf binnen het certificeringsproces mogelijk maken, wat op zijn beurt dan kan resulteren in een duurzamere productie over de keten heen. De voedingsbedrijven en handel kunnen op die manier een product aankopen dat meer aan hun vragen (of die van de consument) beantwoordt. De landbouwer verkrijgt een product waarvan hij weet dat er interesse is vanuit de verwerkende bedrijven of op afzetmarkten. Dit biedt hem bedrijfszekerheid. Beiden hebben door de metingen bovendien een duidelijke feedback over de resultaten van hun samenwerking.

#### *Betere opvolging dankzij certificering*

Certificeringssystemen bieden de **landbouwer** de mogelijkheid om beter op te volgen of zijn bedrijfsvoering conform de bestaande normen gebeurt. Vele certificeringssystemen (bv. ISO14001) bestaan immers uit een deel dat toegespitst is op de opvolging van de naleving van de bestaande regelgeving en uit een deel dat gericht is op verbetering.

Sommige brede certificeringssystemen moeten het ook mogelijk maken om controles op bestaande certificaten en labels te integreren en de lasten voor de landbouwers en de controle instanties te verminderen. Enerzijds zouden sommige bestaande certificaten en labels integraal opgenomen kunnen worden binnen een breed milieumanagementsysteem. Anderzijds zouden de controles op een certificaat voor een milieumanagementsysteem als algemene gemeenschappelijke basiscontrole kunnen dienen voor andere certificaten/labels, aangevuld met eventueel specifieke controles voor specifieke certificaten/labels die afzonderlijk blijven bestaan.

Als het hebben van een milieucertificaat de kans op een randvoorwaardencontrole zou verminderen, verlaagt dit ook de lasten voor de landbouwer<sup>4</sup>. Maar mogelijk weegt dat niet op tegen de lasten die de deelname aan een milieucertificeringssysteem met zich meebrengt.

Certificering biedt ook de **voedingsindustrie en de handel** de mogelijkheid op controle van de productieomstandigheden. Ook zij willen zich verzekeren van het feit dat het product conform de normen geproduceerd is en liefst tegen een zo laag mogelijke controlekostprijs. Bovendien kan een gecertificeerde keten van producent tot consument een meerwaarde betekenen.

#### *Beter communiceren met consumenten dankzij certificering*

Steeds meer **consumenten** willen weten of de producten die ze kopen, geproduceerd zijn met respect voor milieu, mens en dier. Certificering is een manier om hen te informeren en het consumentenvertrouwen in de landbouwproducten (van eigen bodem) te verhogen. De consument kan dan zelf een keuze maken voor een al dan niet gecertificeerd product.

Een **landbouwer** kan weer meer erkenning krijgen voor zijn producten door via het certificaat te kunnen communiceren over de geleverde inspanningen.

<sup>4</sup> Het toelaten van het gebruik van certificeringssystemen bij de randvoorwaardencontroles was een van de 39 vereenvoudigingsvoorstellen. Naar aanleiding daarvan werd artikel 51 van Verordening 1122/2009 gewijzigd en is het nu mogelijk om de deelname aan certificatieschema's op te nemen in de randvoorwaardencontroles, mits bepaalde voorwaarden die voldoende dekking garanderen.



Ook voor de **verwerkende industrie en de handel** is communicatie over de kwaliteit van het product en het productieproces naar de consument een essentieel onderdeel van de marketingstrategie en het opbouwen van consumentenvertrouwen.

De vraag is echter wel hoe efficiënt deze vormen van communicatie zijn. Zo bleek uit onderzoek van DG Sanco dat maar 12% van de consumenten het label van producten ook effectief leest.

### 1.3 Potentieel voor de overheid

#### *Meten om te verbeteren: beleidsdoelstellingen behalen*

Het streven naar voortdurende verbetering op het vlak van duurzaamheid via certificering is een manier om de beleidsdoelstellingen te halen. Verduurzaming is al geïntegreerd in de bestaande instrumenten binnen pijler 1 (randvoorwaarden) en pijler 2 (agromilieuverbintenissen, investeringssteun,...). Certificering legt het initiatief nog meer bij de landbouwer.

Het opvolgen van de verschillende milieuparameters biedt de overheid de kans het verbeteringsproces en de resultaten op te volgen, zodat de inspanningen niet vrijblijvend zijn, in plaats van de verwachte acties van de landbouwer voor te schrijven en te controleren. Dankzij certificering zou de overheid in de toekomst dus meer nadruk kunnen leggen op algemene resultaatsverbintenissen en minder op gedetailleerde inspanningsverbintenissen, tenminste op die terreinen waar er een duidelijke link is tussen de inspanningen van het individu en zijn resultaten.

#### *Certificering en controle: stimulerende aanpak en vereenvoudiging*

Certificering kan de handhaving van de regelgeving (sectorale wetgeving en randvoorwaarden) vergemakkelijken en de administratieve lasten doen dalen als één bepaald certificeringssysteem door de markt en de controlerende instanties aanvaard zou worden als referentie.

De administratieve last voor de landbouwer en de complexiteit van de randvoorwaarden is volgens sommigen te wijten aan het feit dat de onderliggende regelgeving (de zogenaamde beheerseisen uit 18 Europese verordeningen en richtlijnen) een verschillende "architectuur" vertoont voor implementatie, handhaving en controle. Men kan zich ook de vraag stellen of de verschillende regelgevingen en hun "architectuur" niet meer geharmoniseerd kunnen worden. Het actief ondersteunen van bepaalde certificeringssystemen zou hier als een punt van convergentie toe kunnen bijdragen.

De kans op selectie voor een randvoorwaardencontrole zou bijvoorbeeld aanzienlijk verminderd kunnen worden als landbouwers zo'n milieucertificaat behalen<sup>4</sup>. Op die manier wordt het initiatief ook meer bij de landbouwer gelegd. De voorwaarde is uiteraard wel dat het certificatieproces zelf op een betrouwbare manier gebeurt.

Verder helpt de adviesverlening of de vorming die deel uitmaakt van de certificering de landbouwers zich conform te stellen met de regelgeving.

Zowel op het vlak van de controle van de certificerende instanties als in de adviesverlening heeft de overheid een eigen rol te spelen.

#### *Communicatie en consumentenvertrouwen: beantwoorden aan de behoefte van burgers*

Zoals al vermeld hechten steeds meer consumenten belang aan een duurzame productie. Zij verlangen dat de overheid toeziet op de verduurzaming van de (landbouw)productie en hiervoor een stimulerend beleid voert. Ook de overheid heeft er dus alle belang bij te kunnen communiceren over de geleverde inspanningen van de landbouwsector.

#### *Handhaving door andere beleidsdomeinen*

Het stimuleren van duurzame productie via voortdurende verbetering en certificering vanuit het landbouwbeleid is een positieve aanpak die het initiatief bij de landbouwer legt. De integratie van de milieuzorg in het landbouwbeleid onder andere door de randvoorwaarden, maakt van het milieubeleid een gedeelde

verantwoordelijkheid van verschillende beleidsdomeinen. Toch verschilt de invalshoek. De eigenlijke opvolging van de milieuwetgeving kan gebeuren door het milieubeleid, terwijl het landbouwbeleid, naast de randvoorwaarden, ook via stimulerende maatregelen een duurzame landbouwproductie kan promoten. De handhaving van de eigenlijke regelgeving kan op die manier meer bij de respectievelijke verantwoordelijke beleidsgebieden gelegd worden. Hierbij zouden deze echter ook rekening kunnen houden met de inspanningen die de landbouwer levert in het kader van de certificering. Een en ander betekent niet dat de controles op het landbouwbedrijf niet geïntegreerd kunnen verlopen.

#### 1.4 Mogelijkheden voor beleidsmatige invulling

##### *Mogelijke inzet van certificering in toekomstig beleid*

Duurzaamheid en milieuzorg zullen nog meer in het toekomstige Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid geïntegreerd worden. Een zogenaamde "vergroening" van pijler 1 is bijna een feit. Wanneer er naast een basisbedrijfstoelage een groene bonus zou opgenomen worden binnen pijler 1, kan deze op verschillende manieren ingevuld worden:

- het voldoen aan normen gelijkaardig aan de huidige normen om landbouwgrond in goede landbouw- en milieucondities te houden (namelijk de normen voor Goede landbouw- en milieuconditie (GLMC)) die als randvoorwaarden gelden). Zoals deze normen nu ingevuld worden, zijn deze vaak *areaalgebonden*.

- in de groene bonus kan ook ruimte zijn voor *niet-areaalgebonden maatregelen*. Afhankelijk van de invulling, kan milieucertificering onderdeel uitmaken van de voorwaarden voor het verkrijgen van deze bonus. Een trapsgewijze invulling is een mogelijkheid om bepaalde milieu-inspanningen van landbouwbedrijven te ondersteunen onder pijler 1, andere onder pijler 2. Een milieucertificaat kan betrekking hebben op verschillende aspecten en uitdagingen (klimaat, verdere verduurzaming dierlijke productie, energieverbruik, waterverbruik, biodiversiteit) en al naargelang het niveau van invulling kan in een bepaalde steunintensiteit met bijhorende (rand)voorwaarden voorzien worden.

Milieucertificering van landbouwbedrijven kan een aanduiding geven van de gemaakte vorderingen op de "groene ladder". Daarbij vormen de randvoorwaarden het absolute minimum en geven zij recht op een basisbedrijfstoelage (via pijler 1). Op een hoger niveau komt het voldoen aan bijkomende vergroeningseisen ("greening") waarvoor het landbouwbedrijf beloond wordt met een groene bonus (eveneens via pijler 1). Hoger op de ladder kan gedacht worden aan milieumanagement en agromilieumaatregelen (met ondersteuning via pijler 2). Voortdurend verbeteren (landbouwer vult zelf in op welke punten hij wil verbeteren) zou het geheel nog kunnen versterken (met mogelijke ondersteuning hiervoor via pijler 2).

Een stimulerende aanpak is nodig. Dat hoeft niet op alle niveaus te gebeuren via een premie voor de certificering(sprocedure) zelf (bv. als een soort bonus bij de bedrijfstoelage als gevolg van het voldoen aan de vergroeningseisen), maar kan bijvoorbeeld op een hoger plan ook door een subsidie voor adviesverlening in het kader van de certificeringsprocedure of door de ondersteuning van samenwerkingsverbanden.

Adviesverlening zou kunnen gebeuren voor meerdere landbouwers samen, in een kleine groep. Groepsaanpak en samenwerking werken immers stimulerend (cfr. bestaande bedrijfsleiderskringen). De adviseur moet informatie verschaffen over het certificaat en de procedure, maar ook de landbouwers bijstaan tijdens het hele proces.

##### *Bedenkingen*

Landbouwers kunnen vrezen dat de acties/verbeteringen die samenhangen met de vrijwillige certificatie gaandeweg de standaard worden waaraan alle landbouwers moeten voldoen.

De hele voedingsketen zou inspanningen moeten doen om het certificaat voldoende te valoriseren in de markt.

## 2 HISTORIEK ROND DE EQUIVALENTIEDISCUSSIE

De term equivalentie betekent "van gelijke waarde" of "evenwaardig".

Over equivalentie werd in relatie met vergroening niet gerept in de oorspronkelijke voorstellen uit 2011 vanwege de Europese Commissie (COM). Daarin was alleen sprake van de drie vergroeningsmaatregelen: eisen met betrekking tot permanent grasland, gewasdiversiteit en ecologisch aandachts- of focusgebied (EFA).

In de oorspronkelijke voorstellen wordt alleen de gecertificeerde biologische landbouw ontheven van de vergroeningseisen. Volgens de voorstellen is die "green by definition". Voor bedrijven die niet in hun geheel biologisch gecertificeerd zijn, betekent dat logischerwijze dat de ontheffing voor de vergroeningseisen alleen voor de gecertificeerde oppervlakten geldt.

Op basis van de COM-voorstellen is er in de meeste lidstaten heel wat studiewerk gebeurd om te bekijken hoe deze vergroeningseisen zich vertalen naar de praktijk. Daarbij zijn een drietal belangrijke aandachtspunten naar voren gekomen. Zij hebben betrekking op het aandeel landbouwers dat zonder inspanningen of met beperkte inspanningen aan de eisen kan voldoen, op de te verwachten specifieke problemen voor bepaalde sectoren of bedrijfstypes, en op het niet in aanmerking nemen van bepaalde andere op dit moment al door landbouwbedrijven geleverde verduurzamingsinspanningen op het vlak van milieu, klimaat, biodiversiteit, ...

### *Aandeel landbouwers dat kan voldoen*

In heel wat lidstaten en regio's zijn berekeningen uitgevoerd om te bezien in welke mate de eigen landbouwers riskeren om problemen te hebben met het voldoen aan de vergroeningseisen. Afhankelijk van de lidstaat of de regio zijn deze problemen ook verschillend. Gebieden met een extensieve landbouw zijn hier doorgaans in het voordeel. In zeer intensieve landbouwgebieden zoals Vlaanderen bleek het reserveren van ten minste 7% van de voor subsidie in aanmerking komende landbouwoppervlakte (exclusief het als blijvend grasland gebruikte areaal) de grootste hinderpaal. Anderzijds resulteert de voorgestelde eis rond permanent grasland in Vlaanderen/België in vergelijking met andere lidstaten in relatief weinig probleemsituaties omdat de eisen rond permanent grasland er via de randvoorwaarden al op individueel bedrijfsniveau worden toegepast.

### *Specifieke problemen voor bepaalde sectoren of bedrijfstypes*

De drie voorgestelde vergroeningseisen zijn grondgebonden. Dat maakt het moeilijk voor grondarme bedrijven om aan de eisen te voldoen. Tegelijkertijd kunnen deze bedrijven wel andere op vergroening inspelende maatregelen nemen die voor vergroening niet in aanmerking worden genomen. Als voorbeeld op het vlak van klimaatinspanningen kan daarbij gedacht worden aan investeringen in WKK's, emissiearme stallen, enz. Heel wat intensieve Vlaamse bedrijven zouden in dat geval kunnen zijn.

### *Niet in aanmerking nemen van al geleverde inspanningen*

Er is vastgesteld dat landbouwbedrijven naast de drie vergroeningseisen ook heel wat andere grondgebonden maatregelen nemen die een positief effect hebben op het vlak van vergroening. Het niet voldoen aan de vergroeningseisen zal ook deze bedrijven "penaliseren" terwijl mogelijk een even belangrijk effect wordt gerealiseerd. In de discussie is het daarbij belangrijk gebleken om een onderscheid te maken tussen gesubsidieerde agromilieumaatregelen enerzijds en andere niet gesteunde maatregelen of eigenschappen van bepaalde meer op duurzaamheid gerichte of traditionele landbouwsystemen anderzijds.

De vaststelling dat heel wat landbouwers moeite zouden kunnen ondervinden om aan de drie vergroeningseisen te voldoen, en daardoor een belangrijk deel van de inkomenssteun zouden kunnen mislopen (de discussie loopt nog of dat meer dan 30% kan zijn), heeft geresulteerd in een veelvoud van voorstellen van een aantal lidstaten om daar een oplossing voor te vinden.

Van de voorgestelde "oplossingen" zijn er zeker die in de richting gaan van het verzwakken van de oorspronkelijke voorstellen, naar het voorstellen van zaken die landbouwers nu al min of meer doen, waardoor de eisen nauwelijks bijkomende inspanningen zouden vergen. Met het afzwakken van de eisen wordt uiteraard ook het milieueffect afgezwakt waarvoor de eisen bedoeld waren: de versterking van de biodiversiteit, de verbetering van de water- en bodemkwaliteit en het verminderen van de impact van landbouw op klimaatverandering, via het beheer van de grond. Op dit gevaar wordt uitdrukkelijk gewezen vanuit de niet-gouvernementele milieuorganisaties.

Maar er zijn ook andere "oplossingen" aangereikt om meer rekening te houden met de diversiteit van de landbouwsystemen binnen de Europese Unie en met de diversiteit van per land en per regio aangepaste maatregelen die op vergroening inspelen. Van een aantal van deze maatregelen wordt geargumenteed dat ze in de gegeven specifieke omstandigheden ook effectiever zijn dan de generieke set van drie vergroeningseisen.

Als gevolg van de relatief felle discussie over vergroening zijn er op het niveau van de belangrijkste spelers om tot een compromis te komen, volgende stappen gezet:

- de Europese Commissie is in mei 2012 met een "Concept paper on greening" gekomen, waarvan de essentie verder in dit document zal worden toegelicht. Daarna heeft er geen verdere schriftelijke precisering of verdieping plaatsgevonden of zijn geen nieuwe standpunten gedefinieerd.

- de Europese Raad van landbouwministers heeft via voorbereidend werk van het Speciaal Comité Landbouw op 19 maart 2013 een compromistekst aangenomen die als basis moet dienen voor verdere discussie met het Europese Parlement en de Europese Commissie. Het betreft een aangepast voorstel van het COM-reglement waarin de mate van flexibilisering van het voorstel wordt aangegeven: welke oppervlakten de landbouwer als EFA in rekening kan brengen en de progressiviteit van de te halen norm, de bijkomende mogelijkheden voor ontheffing (drempel van 15 ha subsidiabel areaal, exclusief blijvend grasland, maar er zijn er nog andere<sup>5</sup>), de mogelijkheid om bepaalde eisen te realiseren als groep in plaats van als individuele landbouwer, en de mogelijkheid om alternatieve vergroeningsinspanningen te doen (met mogelijk eigen accenten per lidstaat en per regio).

- het Europese Parlement heeft het concept van equivalentie tot op heden niet omarmd. Er is een voorstel van amendement ter stemming aangeboden (op 13 maart 2013) maar dat heeft het plenair niet gehaald. Als gevolg daarvan sluit het Europese Parlement zich tot nader order aan bij de tekst van het oorspronkelijke COM-voorstel.

Via de mogelijkheid om alternatieve vergroeningsinspanningen te leveren, is meteen het concept equivalentie geïntegreerd. Aan deze vorm van flexibilisering is immers een belangrijke voorwaarde gekoppeld: dat de uitgewerkte alternatieven zouden resulteren in een minstens gelijkwaardig of equivalent milieueffect. Hiermee verstrengeld loopt de discussie of het inderdaad om het gelijkwaardig effect moet gaan dan wel of het ook kan gaan over een gelijkwaardige inspanning.

Deze alternatieve vergroeningseisen zouden – naar analogie met de biologische landbouw – gecertificeerd kunnen/moeten worden. Het belangrijkste probleem is echter de beoordeling van de equivalentie. Hoe en op basis van welke criteria kunnen we beoordelen dat mogelijk totaal van elkaar verschillende maatregelen resulteren in een minstens evenwaardig milieueffect?

De discussie wordt verder gecompliceerd door voorstellen om ook de oppervlakten die het voorwerp uitmaken van (gesubsidieerde) agromilieumaatregelen (welke en in welke mate?) mee te nemen in de bepaling van de oppervlakte EFA op bedrijfsniveau. Deze voorstellen kunnen conflicteren met het beginsel dat eenzelfde oppervlakte niet tweemaal in aanmerking mag komen voor Europese steun.

5

- bedrijven waarvan meer dan 75% van het subsidiabele areaal uit graslanden bestaat;

- bedrijven met blijvende teelten die extensief beheerd worden;

- bedrijven waarvan meer dan 75% van het bouwland bestaat uit grasland, braak of bedekt met vlinderbloemigen, of een combinatie van deze drie.

Een en ander maakt duidelijk dat de discussies nog niet zijn afgerond en dat er nog veel onzekerheden zijn waarmee rekening moet gehouden worden. Het is in deze fase bijzonder moeilijk om deze onzekerheden door te vertalen naar beleid en naar potentiële impact voor de Vlaamse land- en tuinbouwer.

In algemene zin mag gesteld worden dat de Europese landbouworganisaties wel een aantal voordelen zien in equivalentie vanwege de hogere flexibiliteit binnen de bedrijfsvoering. Maar omdat het beoordelingskader voor equivalentie op dit moment nog onduidelijk is, er nog geen praktische criteria zijn en er vragen zijn over wie de capaciteit heeft om dat te beoordelen voor alle lidstaten, is er ook contestatie vanuit het maatschappelijk middenveld. Zo vinden de op milieu gerichte NGO's vooral dat de voorstellen te vaag zijn en vrezen zij een verhoogd risico op "greenwashing". De betaalorganen wijzen op de grotere complexiteit en de stijgende kans op terugvorderingen.

## 3 EQUIVALENTIE DOOR MIDDEL VAN CERTIFICERINGSSYSTEMEN

### 3.1 Benadering

Als eerste stap wordt kort ingegaan op enkele milieucertificeringsinitiatieven in de landbouw.

De analyse van het Franse milieucertificeringssysteem "Haute Valeur Environnementale" (HVE) wordt in dit hoofdstuk dieper uitgespit. Deze "case" is namelijk interessant omdat het op dit moment het enige rechtstreeks met het oog op equivalentie met de vergroeningseisen opgezette operationele certificeringssysteem is waarmee een deelname van het merendeel van de landbouwers beoogd wordt. De HVE-"case" stelt ons ook in staat om rond de introductie van dit type milieucertificering een aantal lessen en aanbevelingen te formuleren.

Ook de benadering van vergroening en de politieke agenda in Nederland verdienen zeker aandacht in dit hoofdstuk. Nederland zet in op alternatieve equivalente invullingen voor de door de Europese Commissie gedane vergroeningsvoorstellen, via agrarisch natuurbeheer en duurzaamheidscertificaten. Daarbij wordt gestreefd naar een equivalentiebeoordeling op doelniveau.

Zo'n aanpak staat weer in duidelijk contrast met die van het Verenigd Koninkrijk. Daar is aanvankelijk beoogd om bestaande agromilieuregelingen als evenwaardig met de vergroeningseisen te doen erkennen. In de UK bestaan namelijk al regelingen waaraan het merendeel van de landbouwbedrijven nu al deelneemt en waarbij het realiseren van een voldoende belangrijk aantal agromilieumaatregelen kan leiden tot een erkenning op bedrijfsniveau, tot een soort certificering van het feit dat door het bedrijf voldoende agromilieu-inspanningen geleverd worden. Deelname aan een dergelijke agromilieuregeling biedt dan een alternatief voor landbouwers die deze benadering zouden verkiezen boven het voldoen van de drie voorgestelde vergroeningseisen.

### 3.2 Enkele milieucertificeringsinitiatieven in de landbouw

Over het laatste decennium bekeken, hebben certificeringssystemen binnen de landbouwsector en het agribusinesscomplex heel duidelijk aan belang gewonnen (Friedrich et al., 2012). Sommige van deze systemen zijn gericht op voedselveiligheid, terwijl de meerderheid erop gericht is om landbouw- en voedingsproducten te differentiëren door het beklemtonen van biologische productie, fair trade, hogere dierwelzijnsstandaarden, regionale productie of andere proceskarakteristieken.

Milieucertificering staat in de landbouwsector echter in de kinderschoenen. Maar er worden wel initiatieven genomen in die richting. Enkele daarvan worden hierna besproken: ISO14001, EMAS, SKM en HVE.

#### 3.2.1 ISO14001

Zo is er bijvoorbeeld de ISO14001-certificering van het interregproject DurAgr'ISO met betrokken landbouwers uit Picardië (Frankrijk), Wallonië en Vlaanderen. Dat certificeringsproject vindt zijn oorsprong in het eerder in 2002 in Frankrijk opgestarte initiatief Terr'Avenir.

ISO14001<sup>6</sup> is een internationaal erkende norm van de ISO14000-serie en wordt wereldwijd toegepast om milieuzorgsystemen op te zetten en te certificeren. Basisbeginselen zijn een milieuaspectenanalyse (voldoen aan de regelgeving) en continue verbetering.

De doelstelling van het project is de opmaak van een grensoverschrijdende aanpak voor het verhogen van de duurzaamheid van landbouwbedrijven, gebaseerd op milieucertificering. Een beheersysteem moet de duurzaamheid op het bedrijf evalueren en leiden tot een actieplan om bepaalde punten te verbeteren. Dit beheersysteem moet leiden tot het ISO14001-certificaat.

<sup>6</sup> Voor meer informatie over de ISO14001-certificering, zie <http://www.iso14000.nl/index.html>



Het project is sinds 30 juni 2012 afgelopen. In totaal werden 45 Belgische landbouwers begeleid, 30 Walen en 15 Vlamingen. Daarvan behaalden er 18 het certificaat, 14 Waalse en 4 Vlaamse landbouwers. De Vlaamse boeren zijn verenigd onder de naam Beloftevol Boeren, de Waalse onder de naam Terre'Avenir Wallonie.

De Franse organisatie Terre'Avenir groepeert de landbouwers die een certificaat willen halen en begeleidt hen bij het gehele proces. Terre'Avenir startte in 2002 met 18 bedrijven. Ondertussen zijn er over een aantal Franse regio's verspreid circa 230 bedrijven gecertificeerd: Terre de Picardie (50 bedrijven), Terre de Nord Pas de Calais (28), Terre de Haute Normandie (61), Terre de Basse Normandie (11), Terre de Champagne Ardenne (47), Terre de Languedoc Rousillon (23), ...

### 3.2.2 EMAS

Een ander voorbeeld is het gebruik van het op Europese regelgeving gebaseerde "Eco-Management and Audit Scheme" (EMAS) in Duitsland. Daarbij wordt vooral gefocust op de deelstaat Baden-Württemberg.

Het EU Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)<sup>7</sup> is een managementtool voor bedrijven en andere organisaties om hun milieuperformatie te evalueren, daarover te rapporteren en deze te verbeteren. Sedert 1995 stond dit systeem al ter beschikking van het bedrijfsleven maar was het oorspronkelijk beperkt tot bedrijven in de industriële sector. Sinds 2001 is het opengesteld voor alle economische sectoren, met inbegrip van publieke en private diensten. Op een milieubeheersysteem op niveau van het landbouwbedrijf was het wachten tot april 2003 (richtlijnen door het federale ministerie van Leefmilieu).

Het verkrijgen van een EMAS-certificaat is een relatief zware procedure, in verschillende stappen: initiële scan op milieuaspecten – opstellen programma van concrete doelen – uitvoering van het programma – interne controle – externe controle – opname in EMAS-register. EMAS gaat op onderdelen een stuk verder dan ISO14001. Dat is het gevolg van de vereiste om een initiële scan uit te voeren voor relevante milieuaspecten, de vereiste actieve participatie van medewerkers bij de implementatie van EMAS en de verplichte publicatie van voor het publiek en voor andere partijen relevante informatie.

Op dit moment zouden er op basis van de NACE-code 17 tot de landbouwsector behorende bedrijven EMAS-gecertificeerd zijn in Duitsland: 5 in Baden-Württemberg, 2 in Bayern, 6 in Thüringen, 1 in Hessen, 1 in Sachsen en 2 in Niedersachsen.

Interessant is de informatie uit de Duitse deelstaat Baden-Württemberg, waar het behalen van een EMAS-certificaat deel uitmaakt van trap twee van het bedrijfsadviseringssysteem (BAS). Trap één gaat minder ver en integreert EMAS niet.

Trap 1 betreft advies over de randvoorwaarden, specifieke wetgeving (federaal + deelstaat) en private kwaliteitsstandaarden. Daarmee behalen bedrijven een niveau GQS<sub>BW</sub>, een soort gecertificeerd "Qualität und Sicherheit"-niveau. Bij trap 2 komen daar een hele reeks milieuaspecten bij en wordt dan eventueel een niveau GQS<sub>BW</sub> Milieuaudit bereikt.

De overheid subsidieert het proces sterk. Voor trap 1 bedraagt de subsidie voor het bedrijfsadvies 70% in het eerste jaar (met een maximum van 700 euro/jaar) en 50% in de volgende jaren (met een maximum van 500 euro/jaar). Voor trap 2 bedraagt de subsidie 80% van de advieskosten (maximum 1.500 euro/jaar). Landbouwers die het niveau "trap 2" wensen te realiseren op hun bedrijf moeten hun EMAS-certificaat ten laatste in het derde jaar van deelname behalen. De totale kostprijs voor het behalen van het certificaat wordt geschat op 6.200 euro voor 4 jaar, ongeveer 1.500 euro/jaar dus.

Het beperkte aantal deelnemers aan de certificering voor trap 2 staat in schril contrast met het aantal deelnemers aan het advies op "trap 1"-niveau. Daaraan zouden in Baden-Württemberg meer dan 4.000 landbouwers deelnemen.

<sup>7</sup> Voor meer informatie over EMAS-certificering, zie [http://ec.europa.eu/environment/emas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm)

### 3.2.3 SMK

SMK (statutaire naam Stichting Milieukeur) is in 1992 in Nederland opgericht met financiering van de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Economische Zaken (EZ) voor het beheer en de ontwikkeling van criteria voor het keurmerk Milieukeur. Bij oprichting werd SMK direct ook als "Competent Body" aangewezen voor het Europese Ecolabel. In de loop der jaren is SMK uitgegroeid tot een organisatie met een breed palet aan duurzaamheidsprogramma's met daarin steeds één rode draad: het ontwikkelen, beheren en toetsen van criteria voor duurzamere producten en diensten.

SMK ontwikkelt, beheert en toetst die criteria om duurzamer ondernemen inzichtelijk, betrouwbaar en controleerbaar te maken. Deze criteria komen tot stand met medewerking en inbreng van producentenorganisaties, detailhandel, overheid, wetenschappers, milieudeskundigen en behartigers van consumentenbelangen. Dat verzekert een breed maatschappelijk draagvlak. Onafhankelijke certificatie-instellingen controleren of producten, processen of diensten aan de criteria van SMK voldoen.

Naast voor het keurmerk Milieukeur en voor het Europese Ecolabel beheert SMK ook de certificatieschema's voor onder meer Groen Label Kas, Maatlat Duurzame Aquacultuur, Maatlat Duurzame Veehouderij, Barometer Duurzame Bloemist, Barometer Duurzame Groenten & Fruit, enz. Landbouwproducten worden in zeer hoge mate onder Milieukeur gecertificeerd. Het EU Ecolabel viseert eerder niet-landbouwproducten.

Heel wat landbouwbedrijven zien ondertussen hun heil in een dergelijke Milieukeur-certificering (zie <http://www.smk.nl/>). Maar per landbouwproduct blijven de aantallen toch relatief beperkt. Certificering gebeurt vaak ook voor bedrijven uit handel en tussenhandel van landbouwproducten. Per certificeerbaar (landbouw)product is een soort lastenboek uitgewerkt waaraan moet worden voldaan.

De Maatlat Duurzame Veehouderij is voor diverse staltypes uitgewerkt: vleesveestallen, vleeskalverstallen, varkensstallen, pluimveestallen, melkveestallen, melkgeitenstallen en konijnenstallen. Naar verluidt zijn hiervoor op dit moment meer dan 1.300 stallen gecertificeerd.

Uiteraard is het in deze fase niet aan de orde of deze systemen enige vorm van gelijkwaardigheid kunnen claimen ten aanzien van de vergroeningseisen. Wel van belang is het feit dat deze systemen al bestaan en dat ze mogelijk verder ontwikkeld kunnen worden voor een op vergroeningseisen toegespitste certificeringsregeling.

Voor het "meenemen" van een groot aantal bedrijven lijkt het Milieukeur-label op dit moment minder geschikt. Wellicht liggen er meer kansen voor een aangepast Maatlat-certificeringsschema.

### 3.2.4 HVE

De ISO14001-, EMAS- en SMK-voorbeelden zijn interessant en geven aan dat een aantal Europese landbouwers voordeel zien in en/of voldoening ervaren uit milieucertificering en daar ook initiatief voor willen nemen.

Belangrijk is evenwel de vaststelling dat het aantal deelnemende landbouwers aan deze relatief recent opgezette milieucertificeringssystemen zeer beperkt blijft.

In Frankrijk gaat het voor de ISO14001-norm op dit moment bijvoorbeeld over een kleine 230 landbouwbedrijven op een totaal van meer dan 500.000. In Duitsland is het aandeel EMAS-landbouwbedrijven nog veel beperkter.

Een dergelijke "kleinschaligheid" past niet binnen de doelstelling om op niveau van het gros van de landbouwbedrijven een grotere milieu-inspanning te realiseren en die inspanningen ook te vertalen in een grotere appreciatie door de burger en een betere prijsvorming in de markt.

Daarom is het des te belangrijker om lering te trekken uit initiatieven die zijn opgezet om aan deze aspiratie te beantwoorden. Het Franse HVE-certificaat is daar een voorbeeld van, waarbij HVE staat voor "Haute Valeur Environnementale". In navolging van de "Grenelle de l'environnement" van 2007 werd gesteld dat 50% van de Franse landbouwers zich tegen 2012 voor dit certificaat moest engageren. Het is nuttig dat initiatief in detail te bekijken en daar de nodige lessen en aanbevelingen uit te distilleren.

### 3.3 De Franse HVE-case in detail

#### 3.3.1 Oorsprong

"Grenelle" komt van de Grenelle Akkoorden die onderhandeld werden tijdens de onlusten van mei 1968 op het Franse Ministerie voor Arbeid, gelegen in de Rue de Grenelle in Parijs. In algemene zin is een "grenelle" een multistakeholderdebat met vertegenwoordigers van de overheid en de organisaties - zowel professionele als ngo's - met de bedoeling om over een specifiek thema een gemeenschappelijke positie vast te leggen.

Zo is in de periode juli tot oktober 2007 een "Grenelle de l'Environnement" gehouden - een soort groot milieudebat dus - waarvan de conclusies gepubliceerd zijn op 26 oktober 2007. Daarin werd onder meer het volgende gestipuleerd:

"Certificering is een geprivilegieerde weg om duurzame productie en consumptie te ontwikkelen. De certificering van bedrijven maakt het mogelijk om goede milieu- en sanitaire praktijken van landbouwers in het dagelijkse beheer van hun bedrijven te erkennen. Het is een vrijwillige aanpak die tegemoet komt aan de noden van consumenten die op zoek zijn naar veilige en kwalitatieve producten en aan de verwachtingen van burgers die eisen dat daarvoor praktijken worden aangewend die het leefmilieu respecteren. Daarom wordt een progressief systeem voorgesteld waarbij 50% van de landbouwbedrijven zich tegen 2012 moet engageren om de weg op te gaan van de certificering "haute valeur environnementale". De landbouwers zullen de mogelijkheid hebben om in dit systeem in te stappen door middel van thematische aspecten (fyto-sanitair, biodiversiteit, energie, ...). Op basis van de evaluaties van deze aspecten, zullen actieplannen worden uitgewerkt met een erkende raadgever, teneinde deze praktijken te verbeteren. De certificering "haute valeur environnementale" zal de realisatie van het geheel van de actieplannen dan valideren."

De "Grenelle de l'Environnement" hield ook twee verbintenissen in:

- "Engagement 122": vanaf 2008 een systeem voor de vrijwillige milieucertificering van landbouwbedrijven opzetten, waarbij een niveau "A" van "Haute Valeur Environnementale" bereikt kan worden, gebaseerd op een eenvoudig lastenboek met resultaatindicatoren.
- "Engagement 123": 50% van de landbouwbedrijven gecertificeerd in 2012.

Het op deze wijze opgezette systeem van vrijwillige milieucertificering heeft tot doel om de al bestaande benaderingen rond milieuaspecten te erkennen en te verenigen rond gemeenschappelijke eisen en doelstellingen en de duurzamere productiewijzen onder de aandacht te brengen en te ontwikkelen.

In het verlengde van deze beslissing is een zogenaamd "Comité opérationnel" opgericht, dat vijf domeinen heeft betrokken bij deze certificering: strategie voor plantenbescherming, behoud van de biodiversiteit, beheer van de bemesting, kwantitatief beheer van het water en energetische consumptie van het landbouwbedrijf.

De engagementen van de Grenelle met betrekking tot certificering zijn overgenomen in de programmawet ter uitvoering van het programma (met 268 engagementen) van de Grenelle, en kreeg als benaming "Loi Grenelle I" (gepubliceerd op 5 augustus 2009). Artikel 28, 6<sup>de</sup> § zegt immers: "(...) een milieucertificeringssysteem ontwikkelen voor landbouwbedrijven opdat 50% van de landbouwbedrijven er in hoge mate in geëngageerd zijn in 2012".

De "Loi Grenelle II" (gepubliceerd op 12 juli 2010) gaat over het nationale engagement voor het milieu en is de wet die de eerste vervolledigt, er de toepassing van regelt en er de territoriale toepassing van bepaalt. De wet voorziet ook in artikel 42 dat de bedrijven die productiewijzen gebruiken die bijzonder respectvol zijn voor het milieu ook het voorwerp van certificering kunnen uitmaken en dat de producten die op HVE-bedrijven geproduceerd worden een speciale vermelding mogen hebben.

Het Franse landbouwministerie heeft in de herfst van 2008 een certificeringsexperiment gelanceerd dat werd uitgevoerd door de Chambres d'agriculture en de landbouwcoöperatieven. Dat experiment betrof 100 landbouwbedrijven in vijf departementen: Ille-et-Vilaine, Oise, Meuse, Rhône en Tarn. Deze experimenteerfase (die afliep in april 2009) maakt het mogelijk om de HVE preciezer te definiëren en de compatibiliteit te

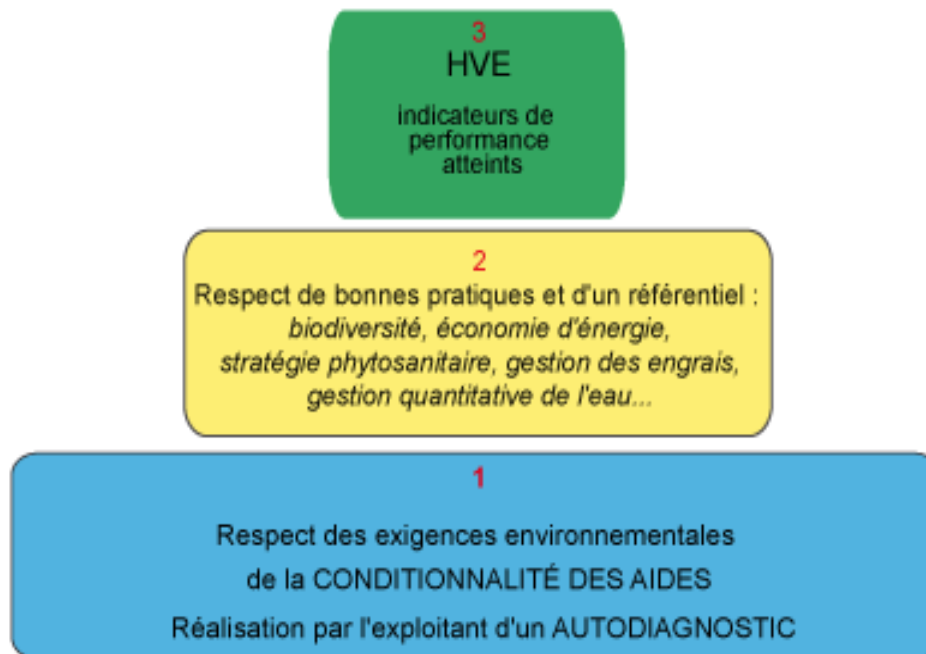
analyseren met andere in Frankrijk al bestaande benaderingswijzen: agriculture biologique, agriculture raisonnée, agriculture intégrée, agriculture durable, agriculture paysanne, ...

De ontwikkelde referentielijsten of lastenboeken hebben als ambitie om volgende principes te respecteren: de certificering moet toepasbaar zijn voor allen (zowel gespecialiseerde landbouwsystemen als polycultuur), de certificering moet het gehele landbouwbedrijf betreffen, en de certificering slaat uitsluitend op de leefmilieuaspecten (en niet op duurzame ontwikkeling, waarbij ook sociale eisen geïntegreerd zijn).

De "Loi Grenelle II" heeft ook tot een wijziging van de "Code rural" geleid die nu preciseert dat: "landbouwbedrijven die productiemethoden gebruiken die bijzonder respectvol zijn voor het leefmilieu het voorwerp kunnen uitmaken van een certificering die bestaat uit verschillende niveaus van milieueisen waarvan het hoogste berust op milieuproductie-indicatoren en waarbij alleen dat niveau recht geeft op de vermelding "haute valeur environnementale"." Op 21 juni 2011 zijn in dat verband het decreet en de nodige besluiten gepubliceerd.

### 3.3.2 HVE-certificering als systeem

Drie niveaus zijn uitgewerkt:



Bron: HVE (2013)

*Eerste niveau: "exigence environnementale"*

Het eerste niveau komt overeen met het respecteren van de milieueisen van de randvoorwaarden. Het gaat daarbij niet om alle randvoorwaarden. Meer bepaald zijn drie deelgebieden geselecteerd: eisen in verband met het leefmilieu, eisen in verband met de gezondheid van planten en goede landbouw- en milieuconditie (GLMC).

Aan deze eerste vereiste wordt voor de bedrijfsleider ook de noodzaak gevoegd om het bedrijf te evalueren (zelfdiagnose) ten aanzien van de eisen voor niveau 2 en de voor niveau 3 geselecteerde indicatoren.

### *Tweede niveau: "certification environnementale de l'exploitation"*

Het tweede niveau vertaalt het respecteren van een referentielijst of lastenboek met 16 vereisten die een positief effect hebben op het milieu en die uitgedacht zijn om zich op permanente wijze te kunnen integreren in het dagelijkse beheer van het landbouwbedrijf.

Voor meer detail zie: [Plan de controle-niveau 2 \(25\\_10\\_2011\) \(PDF - 334.7 ko\)](#)

De 16 eisen zijn gegroepeerd rond 4 thema's: biodiversiteit (3 eisen), strategie voor plantenbescherming (2 eisen), beheer van de bemesting (6 eisen) en beheer van de hulpbron water (4 eisen). Op bedrijfsniveau moeten ook de zones gedocumenteerd worden die kwetsbaar zijn vanuit milieuoogpunt (1 eis).

Deze eisen beogen onder meer het identificeren en beschermen van de belangrijkste zones op het bedrijf voor het behoud van de biodiversiteit, de aanpassing van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in functie van het geïdentificeerde doel, de opslag van meststoffen en het zo goed mogelijk beredeneerde gebruik ervan om in de behoeften van de planten te voorzien, een voldoende rendement en kwaliteit te garanderen en tegelijkertijd de verliezen naar het natuurlijk milieu te beperken, en de watergift te optimaliseren in functie van het water in de bodem en de behoeften van de plant.

In het controleplan zijn de 16 eisen vertaald in 25 controlepunten en 3 aandachtspunten.

Elk controlepunt moet nauwkeurig gedefinieerd worden, er is een beschrijving voorhanden van de uit te voeren verificaties, er wordt een lijst gegeven van te consulteren documenten en er wordt aangegeven of de afwijking van de referentie groot of klein is.

De aandachtspunten zijn eerder open vragen. Het gaat daarbij niet om conformiteit of niet. Deze punten bieden de landbouwer de gelegenheid om zijn strategie uiteen te zetten voor elk van de betrokken thema's.

Het lastenboek maakt het ook mogelijk om op het landbouwbedrijf verbeteringstrajecten vast te leggen en in het bijzonder de middelen om wat op het veld gebracht wordt te beredeneren en de incidentele verliezen naar het milieu te beperken.

Voor grote afwijkingen wordt binnen de drie maanden correctieve actie gevraagd. Voor kleine afwijkingen is dat binnen de maand. De certificering wordt verkregen als er geen afwijkingen worden vastgesteld, als gevalideerde correctieve actie werd ondernomen voor grote afwijkingen, of als een gevalideerd voorstel voor correctieve actie werd gedaan voor kleine afwijkingen. Om de drie jaar moet de certificering worden hernieuwd.

Op dit niveau kan de certificering ook collectief beheerd worden. Al bestaande initiatieven naar verbeterde milieuperformantie kunnen erkend worden volgens een dubbel equivalentieprincipe: equivalentie van de eisen en equivalentie van het controledispositief. Het kan daarbij zowel gaan om sectorale initiatieven (charter van goede praktijken, ...), horizontale (agriculture raisonnée, ...), territoriale of aan de certificering van producten gekoppelde initiatieven.

### *Derde niveau: "certification haute valeur environnementale"*

Deze certificering is gebaseerd op het behalen van een bepaald resultaat. De bedrijfsleider kan kiezen tussen een evaluatie op basis van een reeks van vier samengestelde indicatoren die de vier eerder vermelde thema's of actiedomeinen hernemen (optie A of thematische benadering). Zij kunnen ook kiezen voor twee geconstrueerde "synthetische" indicatoren (optie B of globale benadering). Deze twee opties maken het mogelijk om zich aan te passen aan de diversiteit van de op het terrein voorkomende landbouwproductiesystemen maar vertalen zich in een zelfde niveau van milieuperformantie.

De bedrijfsleider moet het geheel van de criteria respecteren voor de door hem gekozen optie gedurende de gehele validiteitsperiode (3 jaar) van de certificering. Ingeval hij dat zou wensen, kan hij slechts van optie veranderen ter gelegenheid van de verlenging van zijn certificering.

Optie A bestaat uit het respecteren van 4 samengestelde indicatoren die overeenstemmen met de vier thema's: biodiversiteit, gewasbeschermingsstrategie, beheer bemesting en beheer irrigatie. Elke samengestelde indicator

bestaat uit een geheel van elementen. Met elk element correspondeert een waardeschaal, vertrekkend van de score 0 voor de referentiesituatie, die de bedrijven valoriseert die verder gaan dan het referentieniveau. Het geheel van de scores voor de verschillende elementen resulteert in een globale score voor dat bepaald thema. Een thematiek wordt als gevalideerd beschouwd wanneer de globale score hoger is dan of gelijk is aan 10 punten. Om HVE- of "niveau 3"-gecertificeerd te zijn, moeten elk van de vier thematieken gevalideerd zijn.

Voor meer detail zie: [Plan de controle-niveau 3-option A \(25-10-2011\) \(PDF - 360.4 ko\)](#)

Optie B bestaat uit het respecteren van twee indicatoren. De eerste indicator bestaat erin dat het percentage van de nuttige landbouwoppervlakte<sup>8</sup> dat ingenomen wordt door agro-ecologische infrastructuren groter is dan of gelijk moet zijn aan 10% of dat het percentage van de nuttige landbouwoppervlakte onder blijvend grasland van meer dan 5 jaar hoger is dan of gelijk is aan 50%. De tweede indicator bepaalt dat het gewicht van de inputs in de omzet kleiner is dan of gelijk mag zijn aan 30%. Deze indicator is gedefinieerd als de ratio tussen de kostprijs van de inputs en de omzet van het landbouwbedrijf. Het eerste jaar wordt hij berekend over 1 jaar, het tweede over twee jaar en vanaf het derde jaar als driejarig voortschrijdend gemiddelde.

Voor meer detail zie: [Plan de controle-niveau 3-option B \(25-10-2011\) \(PDF - 195.8 ko\)](#)

### 3.3.3 Stand van zaken

Waar in het vooruitzicht werd gesteld dat minstens 50% van de meer dan 500.000 Franse landbouwers (in 2010) zich zouden engageren in het certificeringsproces voor het behalen van het niveau "Haute Valeur Environnementale", is de balans op dit moment nog relatief mager.

Vanuit het Franse landbouwministerie wordt aangegeven dat het hele systeem nog maar volledig operationeel is sinds februari 2012 en dat het aantal deelnemende bedrijven daardoor nog erg beperkt is. Het ministerie beschikt op dit moment nog niet over precieze cijfers met betrekking tot het aantal landbouwers dat zich voor elk van de verschillende niveaus van certificering geëngageerd zou hebben. Volgende elementen konden echter al meegedeeld worden.

#### *Niveau 3*

Half juli 2012 was het aantal HVE-gecertificeerde bedrijven beperkt tot 4. Bovendien waren het allemaal wijnbouwers: Bollinger (champagne), Vignobles Rousseau, Vazart-Coquart (champagne) en Michel Lorient (champagne). Blijkbaar zien deze wijnhuizen een duidelijke meerwaarde in het behalen van het HVE-certificaat of is het voor een wijnbouwer gemakkelijker om aan de voorwaarden te voldoen.

Van de Vignobles Rousseau moet wel gezegd worden dat zij zich al geëngageerd hadden in de "agriculture raisonnée", dat zij al lid zijn van het Farre-netwerk<sup>9</sup> en sedert de oogst van 2009 ook van het initiatief Terra Vitis voor duurzame landbouw. Zij hebben ook de erkenning gestart van hun milieumanagementsysteem om binnenkort de ISO14001-certificering te behalen.

Opvallend is ook dat de "Association des vigneronns de France" haar leden aanmoedigt om het HVE-certificaat te behalen. De organisatie hoopt dat het zo populair zal worden en zo goed zal verkopen als de biologische wijn met zijn AB-label (AB = Agriculture Biologique).

<sup>8</sup> De nuttige landbouwoppervlakte is een statistisch instrument dat tot doel heeft de oppervlakte te evalueren die gewijd wordt aan de landbouwproductie en verschilt daardoor van de totale landbouwoppervlakte. De nuttige landbouwoppervlakte bestaat uit bewerkbare gronden (akkerbouw, tuinbouw, tijdelijk grasland, ...), de oppervlakten die permanent onder gras zijn (permanent grasland, bergweiden, ...) en de meerjarige gewassen (wijnngaarden, boomgaarden, ...). Wouden en bossen zijn evenwel niet inbegrepen. Daartegenover staat dat oppervlakten onder braak en die dus onttrokken zijn aan de productie, wel moeten meegenomen worden. Deze oppervlakten zijn inbegrepen in de bewerkbare gronden.

<sup>9</sup> Farre (Forum de l'Agriculture Raisonnée Respectueuse de l'Environnement) is een in 1993 opgerichte interprofessionele vereniging die tot doel heeft om de voordelen van de « agriculture raisonnée » kenbaar te maken en bij te dragen tot de algemene verspreiding ervan. Zij telt bijna 1.000 leden. De nationale Farre-vereniging is erkend als organisatie ter bescherming van de natuur.



Ondertussen zouden er begin april 2013 minstens 23 bedrijven op niveau 3 gecertificeerd zijn (vooral wijnbouwers). Dit cijfer is weinig geëvolueerd sedert augustus 2012. Volgens het Franse landbouwministerie is dat het gevolg van het feit dat de te bereiken drempels overeenstemmen met resultaatindicatoren, wat relatief nieuw is voor een certificeringsaanpak. Voor het bereiken van niveau 3 bevinden de landbouwbedrijven en de organisaties die hen begeleiden zich momenteel in een fase van testen en zich eigen maken van de indicatoren. De bedrijven zullen zich pas laten certificeren wanneer deze fase goed geassimileerd is omdat de certificering nogal wat werk met zich meebrengt voor een individuele landbouwer. De ontwikkeling van niveau 3 zal dus veel meer tijd vragen dan die van niveau 2.

#### *Niveau 2*

Wat betreft het niveau 2 waren er half juni 2012 13 bestaande initiatieven als evenwaardig erkend maar zijn dat er ondertussen 19. Het betreft volgende rond milieueisen werkende initiatieven: Agriculture raisonnée, CRITERRES, AREA (Agriculture Respectueuse de l'Environnement en Aquitaine), QUALENVI (onafhankelijke wijnbouwers), Plante Bleue (tuinbouw/sierteelt), Terra Vitis Rhône-Méditerranée, Terra Vitis Beaujolais Bourgogne, Terra Vitis Bordeaux, Terra Vitis Loire, Engagement Qualité Carrefour Pommes (EQC appels), Système de Management Environnemental (SME) du vin de Bordeaux, Fruits et Nature, QPF (zeevisserij), Sud Nature (zeevisserij), Terr'Avenir, Union des producteurs de Grangeneuve et Rauzan (wijnbouw), VIVRE (Viticulture Respectueuse de la Vie et de l'Environnement), en het systeem Agri-confiance dat werd opgezet in de coöperatieven Terrena (vleeskippen) et SCARA (granen).

Volgens het Franse landbouwministerie vertegenwoordigden deze initiatieven in totaal 3.500 landbouwbedrijven in augustus 2012. Ondertussen zou dat aantal echter gestegen zijn tot circa 5.000 landbouwers. Op dit moment is het Franse landbouwministerie een lijst aan het opstellen van gecertificeerde landbouwbedrijven, waardoor het aantal wat preciezer vastgesteld kan worden. Het systeem van erkenning van bestaande demarches compliceert in feite de precieze telling van niveau 2-gecertificeerde landbouwbedrijven omdat een landbouwbedrijf aan een enkel maar ook aan meerdere certificeringssystemen kan deelnemen.

Daarnaast beginnen landbouwers zich ook individueel te laten certificeren buiten deze erkende initiatieven. De eerste landbouwer in dat geval werd in mei 2012 gecertificeerd.

#### *Operationalisering en beleid*

De late operationalisering van het hele systeem, het beperkte aantal al gecertificeerde landbouwbedrijven en vooral het gebrek aan cijfermateriaal over hoeveel landbouwers zich al in een certificeringsproces van welk niveau dan ook geëngageerd hebben, geeft aan dat het in deze fase erg moeilijk is om het toekomstpotentieel van dit milieucertificeringssysteem correct in te schatten.

Het wordt uitkijken naar de verdere ontwikkelingen en naar een nieuwe stand van zaken, bijvoorbeeld bij aanvang van het GLB vanaf 2014. Het HVE-milieucertificeringssysteem maakt immers integraal deel uit van het door Frankrijk gewenste beleid.

In het kader van het GLB na 2013 ondersteunt Frankrijk het in rekening kunnen brengen van milieucertificering vanuit zowel pijler 1, in het kader van de vergroening (waardoor landbouwbedrijven die gecertificeerd zijn via een door de EU erkend nationaal milieucertificeringssysteem als "green by definition" zouden kunnen worden beschouwd zoals de biologische landbouwbedrijven), als vanuit pijler 2, waarbij certificeringskosten gesubsidieerd kunnen worden op basis van artikel 17 van het voorstel van plattelandsverordening met betrekking tot op landbouwproducten van toepassing zijnde kwaliteitssystemen.

### **3.3.4 Enkele lessen en aanbevelingen uit de Franse HVE-case**

#### *Bronnen*

Deze lessen en aanbevelingen zijn gebaseerd op een analyse van artikelen uit de Franse pers. Verschillende invalshoeken zijn daarbij aan bod gekomen: de Franse "Groenen", de Landbouwkamer (uit Hérault en Marne), de milieuorganisatie FNE, het nationaal syndicaat van bioboeren, de gewone landbouwers, de meer gespecialiseerde pers rond milieuproblematiek, de onafhankelijke landbouworganisatie CR, de wetenschap en

de overheid. De chronologie verschaft een goed inzicht in het verloop van het proces. De belangrijkste punten uit de artikelen zijn samengevat.

#### *Lessen en aanbevelingen*

Het opzetten van een systeem van milieucertificering en de wettelijke verankering ervan is een proces dat veel tijd vraagt, zeker als het in overleg met alle betrokkenen gebeurt om daarvoor het nodige draagvlak te creëren.

De samenwerking met de sector en de andere betrokkenen is noodzakelijk en moet helpen bij het vermijden van administratieve overlast, bij het vermijden dat de certificering als centraal dictaat van bovenaf wordt ervaren en bij het beperken van polarisatie tussen landbouw- en milieuprotagonisten. Het creëert ook meer ruimte voor een meer aangepaste regionale invulling indien nodig.

Milieucertificering heeft alleen grote impact als ze werkelijk succesvol is bij de landbouwers, wat betekent dat een zeer belangrijk deel van de landbouwers eraan participeert.

Vrijwillige milieucertificering op bedrijfsniveau lijkt bij de landbouwers geen massaal succes te kunnen worden zonder financiële ondersteuning. Dat is een gevolg van het feit dat de meerwaarde moeilijk vermarktbaar lijkt (omdat het geen ketenbenadering is) terwijl er wel meer kosten en administratie zijn (binnen een te herhalen certificeringscyclus). Er is wel potentieel voor producenten (zoals wijnbouwers) die de meerwaarde rechtstreeks bij de consument kunnen vermarkten.

Ingeval een systeem van milieucertificering wordt ingevoerd, is het belangrijk om daarmee geen verwarring te zaaien bij de consument ten opzichte van al bestaande systemen die de respectvolle omgang met het leefmilieu al in hun lastenboek hebben opgenomen.

Het lijkt niet wenselijk dat zo'n nieuw certificeringssysteem tracht om alle andere en eerdere initiatieven in de richting van een respectvollere omgang met het milieu onder de eigen vleugels onder te brengen. Zoiets creëert onnodige spanning tussen deze initiatieven, terwijl eerder druk moet worden uitgeoefend op de gangbare landbouw om meer in deze richting te evolueren. Dat belet niet dat een milieubenchmarking tussen de systemen erg nuttig kan zijn.

Het lijkt niet wenselijk dat zo'n nieuw certificeringssysteem tot bijkomende administratieve en financiële lasten leidt voor productiesystemen die naar milieuvorwaarden al verder staan.

Een nieuw milieucertificeringssysteem mag niet als gevolg hebben dat kleine, gediversifieerde bedrijven worden uitgerangeerd.

De voorwaarden voor milieucertificering zijn best zo eenvoudig en duidelijk mogelijk. De indicatoren moeten zo gekozen worden dat er achteraf geen discussie ontstaat over de pertinentie ervan. Zo blijkt de afhankelijkheid van externe inputs niet noodzakelijkerwijze een goede indicator voor de autonomie van een bedrijf en voor zijn milieuprestatie.

Belangrijk is de keuze van de strategische weg om enerzijds een maximale instap te hebben van gangbare landbouwers in het milieucertificeringssysteem en om anderzijds deze landbouwers zoveel mogelijk te kunnen meenemen tot op een niveau dat van werkelijke milieucertificering sprake kan zijn. Voor een echte milieuprestatie is een zo groot mogelijke deelname cruciaal en moet de vooruitgang op milieuvlak voldoende significant zijn om door alle partijen (inclusief de consument) als dusdanig te kunnen worden waargenomen.

Er moet nagedacht worden vooraleer eventueel over te gaan naar mogelijkheden voor labeling of gebruik van een logo. Het is immers niet de bedoeling om andere al bestaande initiatieven te ondermijnen, zeker niet als dat met subsidiëring zou gebeuren. Anders is de situatie wanneer in een ketenbenadering geopteerd kan worden voor een kwaliteitslabel.

Voor het leefmilieu zelf lijkt het een goed denkspoor om een milieucertificering te baseren op een resultaatverbintenis eerder dan op een inspanningsverbintenis.

Er moet over gewaakt worden dat milieucertificeringsinspanningen in de primaire sector niet "gerecupereerd" worden door de volgende schakels in de keten. Dat gebeurt wanneer de extra eisen die een bepaald voordeel beogen na verloop van tijd standaard worden, waardoor dat voordeel weer afkalft.

Op zich lijkt het een goed idee dat ook voor gangbare bedrijven aan vooruitgang wordt gedacht op het vlak van milieu en om daar een ontwikkelingsrichting voor uit te stippelen. Daarmee is wellicht ook de grootste milieuwinst te halen. Die ontwikkelingsrichting zit deels al ingebouwd in de randvoorwaarden en de plannen rond vergroening van de GLB-steun. Daarom is het niet duidelijk of het nodig is om een bijkomend certificeringssysteem op te zetten, tenzij het opzetten ervan als gevolg zou hebben dat een aantal vergroeningseisen daardoor zou komen te vervallen of dat een controle door de overheid op de rand- en vergroeningsvoorwaarden zich minder opdringt. In dat geval kan milieucertificering voor deze vergroeningseisen een alternatief bieden.

De suggestie is geopperd of het niet wenselijk is om aan een milieucertificeringssysteem met verschillende niveaus ook een gestaffeld GLB-steunniveau te koppelen. Daarvoor zou het hele GLB-steunregime echter moeten worden herbekeken.

### **3.4 Benadering vergroening en politieke agenda in Nederland**

#### **3.4.1 Inzet van Nederland**

Nederland vindt de vergroening van het landbouwbeleid belangrijk voor de legitimiteit van en het draagvlak voor het toekomstige GLB. De uitwerking die de Commissie daaraan heeft gegeven in de wetgevingsvoorstellen, met drie maatregelen die voor elke landbouwer in Europa verplicht zijn, wordt als een goede stap in die richting gezien, maar wordt in de Nederlandse situatie als weinig effectief beoordeeld, met uitzondering van de maatregel om "ecologisch aandachtsgebied" op bouwland aan te wijzen.

Nederland heeft gezocht naar alternatieven om te voorkomen dat vergroening uiteindelijk zou kunnen leiden tot greenwashing en om te borgen dat vergroening ook echte, zichtbare of merkbare vergroening oplevert: meer biodiversiteit, betere water- en bodemkwaliteit en minder emissies van broeikasgassen.

Meeliften met initiatieven die in de markt worden ontwikkeld en die wellicht meer daadwerkelijke vergroening opleveren, wordt daarbij als een goede mogelijkheid gezien. Als die nu al meer "vergroening" opleveren of gaan opleveren dan de drie afzonderlijke maatregelen die de Europese Commissie voorstelt, is er voldoende reden om de deelnemers aan zo'n duurzaamheidscertificaat te beschouwen als "green by definition". De deelnemende landbouwer hoeft daarbij dan niet meer aan te geven of aan te tonen hoe hij invulling heeft gegeven aan de vergroening. Het certificaat is dan voldoende om de vergroeningsbetaling te krijgen. Daarbij staan bestaande duurzaamheidsinitiatieven en (in ontwikkeling zijnde) certificaten op het netvlies: initiatieven die door groepen landbouwers zelf, of door verwerkende bedrijven of via supermarkten worden genomen. Op die manier zou bestaand particulier initiatief slim gekoppeld kunnen worden aan publiek geld (vergroeningsbetaling) met voordelen voor de gecertificeerde landbouwer, de certificaathouder en de overheid.

#### **3.4.2 Actie**

Om invulling te kunnen geven aan de gecreëerde beleidsruimte heeft van 21 september tot en met 12 oktober 2012 een online consultatie over certificering en GLB plaatsgevonden. Op de GLB-conferentie van 26 september 2012 in Utrecht is hieraan een verdiepingskamer gewijd. Daarnaast is ook op andere wijze discussie over dit thema gevoerd.

De uitwerking van het beoordelingskader voor equivalentie wordt als cruciale stap gezien. Dat is ook de uitdaging naar aanleiding van het overleg met de Landbouwcommissaris: een gemeenschappelijk kader voor de beoordeling van de equivalentie is een basisvoorwaarde.

Het concreet maken van het kader, het meet- en toetsbaar maken van doelgerichte indicatoren vraagt om een samenspel van certificeerders, onderzoek en beleid, waarbij kennis, ervaring en expertise bijeengebracht kan worden. Om de kernvraag te beantwoorden, namelijk hoe equivalentie beoordeeld kan worden, is een specifiek onderzoeksproject uitgezet bij Alterra (WUR).

### 3.4.3 Equivalentie

In de consultatie en de verdiepingskamer is er geregeld op gewezen dat de overheid inzicht moet verschaffen voor het vraagstuk van de equivalentie: wanneer is een certificaat "even groen" als de drie verplichte vergroeningsmaatregelen? In een gesprek van Staatssecretaris Bleker met Landbouwcommissaris Ciolos heeft Nederland een suggestie gedaan hoe hiermee om te gaan. De equivalentie is daarbij de kern, omdat die het antwoord biedt op de vraag of andere maatregelen, eisen of normen die het certificaat bevat, mee mogen doen. Het certificaat biedt ook een oplossing voor de onderlinge vergelijkbaarheid van maatregelen van verschillende aard. En omdat equivalentie automatisch op EU-niveau geregeld wordt, is een "level playing field" gewaarborgd. Theoretisch worden drie problemen daarmee gelijktijdig aangepakt.

Nederland heeft in elk geval voorgesteld om een Europees beoordelingskader uit te werken. De voorgestelde drie verplichte vergroeningsmaatregelen richten zich vooral op het gebruik en het beheer van landbouwgrond. Het beoordelingskader zou zich dan ook primair moeten toespitsen op de kwantitatieve doelen die achter deze maatregelen verscholen zitten: versterking van de biodiversiteit, verbetering van de water- en bodemkwaliteit en het verminderen van de impact van landbouw op klimaatverandering, via het beheer van de grond.

Door het hanteren van een doelbenadering (eerder dan op maatregelniveau) ontstaat volgens Nederland meer flexibiliteit om maatregelen onderling te wegen in hun (afzonderlijke of gezamenlijke, directe of indirecte) bijdrage aan het doel.

Nederland denkt aan de volgende set van criteria voor de beoordeling van equivalentie:

<b>Objective</b>	<b>Indicators to measure equivalence</b>
Mitigating climate change	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reduction of soil carbon loss</li><li>• Reduction of greenhouse gas emissions</li></ul>
Improve soil and water quality	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reduction of nutrient surpluses in the soil (N + P)</li><li>• Reduction of water abstraction in agriculture</li><li>• Reduction of plant protection product use</li></ul>
Contribute to halting the loss of biodiversity and enhancing landscape preservation	<ul style="list-style-type: none"><li>• Area of suitable habitat for species</li><li>• Reduction of fragmentation of natural or semi-natural areas</li></ul>

Bron: EL&I (2012b) en EL&I (2013a)

Bij de set criteria hoort ook een toelichting:

- de doelen (en de eventuele subdoelen) zijn gebaseerd op de effectbeoordeling van het voorstel voor vergroening die de Europese Commissie tezamen met de wetgevingsvoorstellen heeft gepresenteerd.
- de indicatoren zijn gebaseerd op het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiesysteem van de Europese Commissie zoals ontwikkeld voor het plattelandsbeleid.
- het effect in termen van resultaten kan worden gemeten als: "de oppervlakte (of het percentage van de oppervlakte) met succesvol landbeheer bijdragend aan <naam van indicator>".

In de ogen van Nederland zou een dergelijk kader onder leiding van de Europese Commissie in nauwe samenwerking met externe en onafhankelijke experts moeten worden uitgewerkt, inclusief meet- en toetsbare indicatoren. Met het kader kan de Europese Commissie vervolgens, op voordracht van de lidstaat, toetsen of een certificaat als "green by definition" beschouwd mag worden. Zo ja, dan kan de lidstaat deelnemers aan een dergelijk certificaat automatisch een vergroeningsbetaling uitkeren.

#### 3.4.4 Uit de discussies mee te nemen elementen

In de online consultatie en de verdiepingskamer van de GLB-conferentie zijn veel vragen naar voren gekomen over de *rol, betekenis en inhoud van certificering in relatie tot verduurzaming van de landbouw*. Bijvoorbeeld: is certificering een geschikt instrument om duurzame landbouw te bevorderen? Moeten daarin doelen gesteld worden in plaats van middelvoorschriften? Laat certificering nog wel ruimte voor flexibiliteit? Remt het innovatie niet juist af? Deze vragen gaan veel verder dan de betekenis van een duurzaamheidscertificaat in het kader van de vergroening van het nieuwe GLB. Zij horen ook meer thuis in een beleidsdebat over duurzaamheidscertificering "an sich".

Een ander type discussie handelde over de *rol van de overheid*. Deze zou zich volgens sommigen zoveel mogelijk moeten beperken. Certificering is immers een mogelijkheid van marktpartijen om zich in de markt te kunnen onderscheiden. Op productiewijze, op productkwaliteit of anderszins. Anderen betogen dat de overheid, zeker als de verbinding met het GLB wordt gelegd, wel degelijk een verantwoordelijkheid heeft. Een verantwoordelijkheid die zich vertaalt in het stellen van randvoorwaarden aan certificaten die voor "green by definition" kunnen worden voorgedragen. Daarbij gaat het niet alleen om randvoorwaarden aan de doelen die met het certificaat worden bereikt, maar ook om de waarborgen ten aanzien van transparantie en handhaving. De overheid zal vertrouwen in een certificaat moeten hebben en de certificaathouder moet kunnen aantonen dat een certificaat ook "ergens voor staat". Dat vraagt in de gegeven situatie dat een certificaathouder, al dan niet wetenschappelijk onderbouwd, de vraag kan beantwoorden hoe het certificaat scoort op de indicatoren en doelen van het beoordelingskader. Het Nederlandse landbouwministerie neemt zich voor om zijn verantwoordelijkheid in relatie tot vergroening vooral langs deze laatste lijn te gaan invullen.

Er was ook de vraag *wie het voortouw neemt* bij duurzaamheidscertificering? Daarvoor werd geoordeeld dat het te allen tijde de marktpartijen zelf zullen zijn. Zij bepalen ook welke ambitie met een certificaat wordt nagestreefd. Het kunnen voldoen aan de vergroening van het GLB hoeft niet de enige beweegreden voor certificering te zijn. Het gaat er wel om dat aan partijen die een certificaat voeren of (willen) ontwikkelen een mogelijkheid wordt geboden om aansluiting te vinden bij het GLB. Maar daarbij blijven ze zelf aan het stuur staan. Zij bepalen zelf of ze vergroening er wel of niet in op willen nemen en of het voor hen of de deelnemers interessant genoeg is. De Nederlandse overheid heeft duidelijk aangegeven dat ze daarin niet sturend wil optreden.

Een ander type discussie ging over de "nitty gritty" van het beoordelingskader. *Wat zijn goede indicatoren* om een afzonderlijke maatregel, eis of norm in een certificaat te kunnen beoordelen en om te beoordelen of een maatregel zijn doel bereikt? Hoe kunnen directe en indirecte effecten worden gewogen, gemeten? En welke combinatie van indicatoren komt uiteindelijk in het beoordelingskader? Er is aangegeven dat er op dat vlak nog een hele weg te gaan is en dat daarvoor een samenspel zal nodig zijn van experts, wetenschap, beleid en Europese Commissie.

Er was ook discussie over *het ambitieniveau*. Gaat vergroening wel echt iets voorstellen? En is deelname aan een certificaat dan nog steeds een aantrekkelijke optie voor een landbouwer? Zijn de verwachtingen niet te hoog gespannen? Nederland kan wel inzetten op "een vergroening die ertoe doet". Maar er zijn ook lidstaten die de ambitie zo beperkt mogelijk willen houden. De discussie om daarin een goed evenwicht te vinden, blijkt lastig te zijn en is nog niet afgerond. Zekerheid hebben we wel over het feit dat vergroening een onderdeel van het nieuwe GLB-beleid zal zijn. En hier en daar zullen voor aantoonbare knelgevallen wel enkele uitzonderingen worden bedongen, maar de kern zal overeind blijven. Het uitwerken van werkbare alternatieven voor "green by definition" blijft daarmee van belang. Daarmee kan flexibiliteit geboden worden om de vergroening te laten aansluiten bij de diversiteit in lidstaten en inspelen op nationale, regionale prioriteiten.

Tot slot is ook aandacht besteed aan *de termijn*. Dat is het gevolg van het feit dat de discussie soms een kant lijkt op te gaan alsof in ontwikkeling zijnde certificaten op 1 januari 2014 klaar zouden moeten zijn en anders voor de komende 7 jaar de boot zouden missen. De Nederlandse overheid heeft aangegeven dat dit niet het

geval is. Ook in de tussenliggende periode zal er ruimte moeten blijven om certificaten die in de markt gezet worden te kunnen aanmelden voor een toets op equivalentie en de mogelijkheid te geven te kwalificeren als "green by definition". Wel wordt gesteld dat er wellicht een relatie zal zijn met de aanvraagperiode. Zo zal na de indiening van verzamelaanvraag (uiterlijk 15 mei) geen beroep meer kunnen worden gedaan op deelname aan een certificaat. Dat zal pas bij de volgende verzamelaanvraag mogelijk zijn.

### **3.4.5 Tussentijdse conclusies**

Het is moeilijk om in te schatten waar de Nederlandse benadering tot gaat leiden. Op dit moment is die misschien nog het best te kwalificeren als "beloftedevol denkspoor". De implementatiemogelijkheden zullen immers in principe pas duidelijk worden nadat het daarover lopende Alterra-onderzoek is afgerond (mogelijk tegen juni 2013).

Het is niet duidelijk in welke mate de Europese Commissie de Nederlandse voorstellen zal willen meenemen in de verdere uitwerking van de wetgeving. In de nabije toekomst zijn over het thema in elk geval nog bilaterale gesprekken gepland.

Op het eerste gezicht lijken de voorgestelde indicatoren relatief ingewikkeld en lastig om daar op bedrijfsniveau goed mee aan te slag te kunnen.

Als de Nederlandse equivalentiebenadering zou worden erkend, lijkt er nog heel wat tijd nodig te zijn om deze te vertalen naar de praktijk en om de duurzaamheidscertificaten ook echt aan landbouwbedrijven te kunnen uitreiken. Dat zal wellicht niet vanaf het begin maar mogelijk pas in de loop van de komende GLB-financieringsperiode kunnen gebeuren. De vraag rijst dan uiteraard hoe de betrokken landbouwbedrijven in de tussentijd aanspraak zullen kunnen maken op de vergroeningsbonus of op een alternatief daarvoor.

## **3.5 Benadering vergroening in de UK**

### **3.5.1 Belangrijkste standpunten**

De standpunten rond vergroening zijn in de UK in hoge mate gebaseerd op het rapport "Greening the Common Agricultural Policy" (House of Commons, 2012a) van de Environment, Food and Rural Affairs Committee van het parlement. Dat rapport behandelt vergroening in zeer brede zin en heeft aandacht voor de strategische richting van het GLB, het "one-size-fits-all"-principe, vereenvoudiging, modulatie, concurrentiekracht, de drie vergroeningseisen uit het COM-voorstel, "agri-environment schemes" (die we hier vertalen als agromilieuregelingen), het door het Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) ontwikkelde puntensysteem en de wijze waarop DEFRA hiermee aan de slag moet gaan.

Ten aanzien van dit document heeft de regering een officiële respons gegeven (House of Commons, 2012b). Deze respons komt in hoge mate neer op het bevestigen van de belangrijkste conclusies uit het rapport. Een aantal daarvan worden hierna weergegeven.

#### *Strategische richting van het GLB*

Het streven naar vergroening van directe steun aan landbouwers wordt verwelkomd. Er wordt echter opgemerkt dat er te weinig precieze informatie beschikbaar is over de specifieke COM-voorstellen waardoor het lastig is om voldoende accurate inschattingen te maken van hun potentiële impact en waarde. Er is bezorgdheid over het feit dat de Europese Commissie haar vergroeningsagenda eerder ziet als een manier om directe steun te rechtvaardigen dan om er echte milieuverbeteringen mee te realiseren in de gehele Europese Unie. In dezelfde lijn is de UK-regering voorstander van een groener GLB, met een groter aandeel van de steun voor publieke goederen, inclusief verhoogde milieuresultaten op het vlak van biodiversiteit, bescherming van hulpbronnen en vermijden van klimaatverandering. Liefst meer geld voor publieke goederen dus, ten nadele van de pijler 1-steun.

#### *One-size-fits-all*

De noodzaak van een gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt erkend met betrekking tot een eengemaakte Europese markt. Voor beleidsterreinen als leefmilieu en plattelandontwikkeling wordt echter geoordeeld dat



rekening gehouden moet worden met de lokale omstandigheden. Gevreesd wordt dat een "one-size-fits-all"-benadering er niet in zal slagen om het gewenste resultaat op te leveren. Lidstaten moeten voldoende flexibiliteit behouden om te beslissen over welke maatregelen het best kunnen werken binnen de lokale situaties. Er wordt gepleit voor een voldoende hoog niveau van op milieuvlak te bereiken doelstellingen, maar met meer vrijheid om daar invulling aan te geven.

#### *Vereenvoudiging*

Het wordt als hoogst onwaarschijnlijk ingeschat dat de COM-voorstellen zullen zorgen voor een eenvoudiger GLB. Er bestaat in dat verband grote bezorgdheid over de capaciteit van de beheersdiensten en betaalorganen. Er is ook aandacht voor de administratieve lasten voor de landbouwers. Die zouden voor UK-landbouwers in geen geval hoger mogen uitvallen dan elders in de EU.

#### *Regelingen agrarisch natuurbeheer*

De UK stelt dat haar "agri-environment schemes" bij de beste in Europa behoren wat betreft het leveren van betekenisvolle milieuvoordelen. Zij is bezorgd dat de vergroeningsvoorstellen van de Europese Commissie een afkoelend effect zullen hebben op de al bestaande, succesvolle UK-regelingen. Dat mag in geen geval de bedoeling zijn.

In het rapport wordt gesteld dat de oorspronkelijke COM-voorstellen op geen enkele wijze de milieuvoordelen van bestaande systemen erkend hebben. Ondertussen is de Europese Commissie wel opgeschoven in die richting in de zin dat gekeken wordt op welke wijze zo'n deelname in rekening gebracht kan worden bij de beoordeling van de vergroeningsinspanningen door de landbouwers. Er wordt in elk geval aanbevolen dat DEFRA binnen de EU verder de zaak bepleit dat het lidmaatschap van of het deelnemen aan erkende agromilieuregelingen als alternatieve vergroeningsmaatregel geïncorporeerd zou worden, zodat landbouwers om hun vergroeningsbonus te ontvangen, kunnen kiezen tussen het inwilligen van de drie vergroeningseisen of het participeren in een erkend "agro-environment scheme". Tegelijkertijd geeft de UK-regering aan de tweede optie te verkiezen: gedacht wordt dat hiermee betere milieuresultaten worden gerealiseerd en dat op deze wijze een beter evenwicht wordt gevonden tussen de baten en de kosten van vergroening.

Opvallend is ook de duidelijke stellingname dat landbouwers niet tweemaal betaald mogen worden voor dezelfde agromilieumaatregelen onder pijler 1 en 2. Landbouwers zullen dus kunnen kiezen tussen een vergroeningsbonus op basis van het voldoen aan de via pijler 1 gefinancierde en aan de directe steun gekoppelde vergroeningseisen of een via pijler 2 gefinancierde hectaresteen wegens deelname aan een agromilieuregeling.

Een en ander wordt hierna verder verduidelijkt via het beschrijven van de opzet en de werking van de agromilieuregeling "Entry Level Stewardship". Daaruit zal blijken dat de wijze waarop de UK deze regeling heeft uitgewerkt sterk verschilt van de wijze waarop de implementatie van de agromilieumaatregelen in Vlaanderen/België is vormgegeven.

### **3.5.2 Entry Level Stewardship**

#### *Natural England*

"Natural England" is een uitvoerende, niet-departementale overheidsinstantie (een soort agentschap dus) dat verantwoording verschuldigd is aan de staatssecretaris voor "Environment, Food and Rural Affairs". Doel van de organisatie is het verbeteren van de natuurlijke leefomgeving in Engeland en het aanmoedigen van burgers om van hun omgeving te genieten en er actief bij betrokken te zijn.

"Natural England" adviseert de regering over de natuurlijke leefomgeving. De organisatie verstrekt praktisch advies – op wetenschap gestoeld – over de beste wijze om de Engelse natuurlijke rijkdom te beschermen ten gunste van de gehele gemeenschap. De organisatie beoogt een duurzaam "rentmeesterschap" van het land en de zee, waarbinnen zowel mens als natuur kunnen gedijen. Om het leefmilieu te verbeteren op lokaal vlak werkt zij met landbouwers en landbeheerders, zakenwereld en industrie, planners en ontwikkelaars, nationale en regionale regeringen, belangengroepen en lokale gemeenschappen.

Tot de verantwoordelijkheid van de organisatie behoort:

- het beheren van de Engelse "green farming schemes", waarbij nagenoeg 400 miljoen pond per jaar wordt betaald om twee derde van het landbouwareaal onder agromilieuo-vereenkomsten te behouden;
- het verhogen van mogelijkheden voor burgers om te genieten van de "wonderen van de natuurlijke wereld";
- het verminderen van de achteruitgang van de biodiversiteit en het verlenen van vergunningen voor beschermde soorten;
- het aanwijzen van natuurlijke parken en gebieden van buitengewone natuurlijke schoonheid;
- het beheren van nationale natuurreservaten en het notificeren van gebieden met speciale wetenschappelijke waarde.

Interessant in deze context zijn uiteraard de "green farming schemes", waarmee landbouwers en andere landbeheerders gefinancierd worden om hen te vergoeden voor landbeheer dat resulteert in een verbetering van het leefmilieu. Een van die regelingen is het "Environmental Stewardship", maar er zijn er ook andere zoals het "Catchment sensitive farming", het "Energy Crops Scheme", het "English Woodland Grant Scheme", enz.

#### *Environmental Stewardship*

Binnen het "Environmental Stewardship" bestaan vier regelingen:

- het "Entry Level Stewardship" (ELS) voorziet in een rechttoe-rechtaan-benadering om een goed rentmeesterschap van het platteland te ondersteunen. Dat gebeurt door eenvoudig en effectief landmanagement dat verder gaat dan de randvoorwaarden en het in goede landbouw- en milieueconditie houden. Het staat open voor alle landbouwers en landeigenaren.
- het "Organic Entry Level Stewardship" (OELS) is de organische "poot" van ELS. Het is gericht op zowel biologische als gemengd biologisch/gangbare landbouwsystemen en staat open voor alle landbouwers die nog geen steun genieten via het "Organic Farming Scheme".
- het "Uplands Entry Level Stewardship" (Upland ELS) werd in 2010 gestart om landbouwers in heuvelachtige gebieden te ondersteunen voor milieumanagement. De regeling staat open voor alle landbouwers in ernstig benadeelde gebieden, ongeacht de grootte van het landbouwbedrijf.
- het "Higher Level Stewardship" (HLS) heeft betrekking op complexere types van beheerssystemen en is toegesneden op de lokale omstandigheden. Hier worden zeer specifieke doelen nagestreefd en aangepaste overeenkomsten afgesloten, vaak tegen een "good value for money"-tarief.

#### *Entry Level Stewardship*

Binnen deze regelingen verdient het "Entry Level Stewardship" onze volle aandacht. Uit de beschikbare informatie blijkt immers dat nagenoeg 60% van het Engelse landbouwareaal zich op dit moment onder "Entry Level Stewardship" bevindt. ELS-overeenkomsten hebben een looptijd van vijf jaar.

Het is belangrijk om te begrijpen hoe het systeem werkt. Aanvaarding in ELS wordt bepaald op basis van een eenvoudige "punten per hectare"-berekening over het gehele landbouwbedrijf. Voor zover het beoogde aantal punten behaald wordt, men aan de voorwaarden van de regeling voldoet en men bereid is om de gekozen opties of diensten ook effectief te leveren, is men automatisch steungerechtigd.

Men kan punten verdienen voor een waaier van milieubeheersopties waarvoor men zich akkoord heeft verklaard om deze te leveren over de looptijd van de beheersovereenkomst. Er zijn meer dan 65 beheersopties waartussen gekozen kan worden. Daarvan zijn er heel wat die geschikt zijn voor de meeste landbouwbedrijfstypes, zoals het beheer van hagen, het voorzien van oppervlakten voor wilde vogels, het aanleggen van bufferstrips, enz.

In algemene zin is het zo dat een score van 30 punten per hectare behaald moet worden en dat daarvoor dan een betaling gebeurt van 30 pond per hectare en per jaar, voor het gehele landbouwbedrijf.

### Een rekenvoorbeeld

Een in de lowlands gelegen landbouwbedrijf van 100 ha zou een bedrag van 3.000 (30 x 100) punten moeten verzamelen om in aanmerking te komen voor ELS, en zou daarvoor een bedrag van 3.000 pond ontvangen.

Hieronder bevindt zich een rekenvoorbeeld voor een bepaalde bedrijfssituatie, maar er bestaan uiteraard diverse andere opties en combinaties om de vereiste score te behalen.

Option description	Points available	Measurement	Your points
Enhanced hedgerow management	42 per 100m	500m	210
Permanent grassland with low inputs	85 per ha	8 ha	680
Ditch management	24 per 100m	750m	180
Management of field corners	400 per ha	1 ha	400
Wild bird seed mixture	450 per ha	2 ha	900
12m buffer strips for water courses on cultivated land	400 per ha	1.5 ha	600
Skylark plots	5 per plot	18 plots	90
<b>Total</b>			<b>3,060</b>

Bron: Natural England (2013)

Alle opties zijn opgenomen in het ELS-handboek. Het ELS-handboek en andere verhelderende documenten hierover zijn te vinden op:

<http://www.naturalengland.org.uk/ourwork/farming/funding/es/els/usefuldocuments.aspx>

### 3.5.3 Tussentijdse conclusies

Een betere kennis van de UK-benadering van plattelandsonwikkeling met behulp van de Europese pijler 2-steun stelt ons in staat om de UK-standpunten te begrijpen.

Met de ELS-"certificering" op bedrijfsniveau heeft de UK inderdaad al een regeling (naast enkele andere) die de equivalentie-test vanwege de Europese Commissie zou kunnen doorstaan en die al nagenoeg 60% van het Engelse landbouwareaal beslaat. Het gaat dus om een systeem met meer dan voldoende kritische massa én dat al operationeel is.

Het beheer van de regeling lijkt eenvoudig, de controle erop heel wat minder. Het hele systeem is gebaseerd op een systematiek van scores die gekoppeld worden aan agromilieumaatregelen. Daarvan kan men zich afvragen of een en ander zomaar met de weegschaal tegenover elkaar kan worden afgewogen. Het hele systeem oogt daardoor ook relatief bureaucratisch.

In het kader van de equivalentiediscussie zijn de belangrijkste voordelen van het ELS-systeem enerzijds wellicht dat het er al is en anderzijds dat het toelaat om agromilieumaatregelen die op delen van een landbouwbedrijf worden geïmplementeerd te bundelen en te converteren in een erkenning op bedrijfsniveau, dus voor het landbouwbedrijf in zijn geheel.

Ondertussen is het wel zo dat de UK wat minder optimistisch geworden is over de slaagkansen om het bestaande ELS-systeem min of meer intact in pijler 1 in te schuiven, waardoor er binnen het veel beperktere pijler 2-budget dan weer ruimte zou vrijkomen voor andere initiatieven.

Ook het aantonen van equivalentie wordt als een stevige uitdaging gezien. Dat heeft alles te maken met de moeilijkheid om die correct te evalueren en met de onduidelijkheden over de wijze waarop wordt voorgesteld om dat te doen. Naar verluidt heeft de Europese Commissie in discussies met de UK aangegeven dat ze de voordelen van alle mogelijke milieucertificeringsinitiatieven niet zomaar kan inschatten. De UK vindt deze opstelling echter weinig plausibel en steunt zich daarbij op de vaststelling dat "milieu-impact assessment" ondertussen een goed ontwikkelde wetenschap is geworden.

Op basis van deze houding van de Europese Commissie denkt de UK daarom dat de minst risicovolle opstelling erin bestaat om alternatieven uit te werken die in feite erg dicht staan bij de oorspronkelijke COM-voorstellen. Maar een gevolg daarvan is de vraag of het dan nog wel de moeite loont om een alternatief systeem op te zetten.

Het gewoon omzetten van de drie vergroeningseisen is daarom zeker niet van de baan in de UK. Integendeel. Maar als de eisen gewoon worden omgezet, wenst men creatief om te gaan met de ondertussen meer uitgebreide mogelijkheden voor de invulling van de EFA's.

## 4 HUIDIG POTENTIEEL VAN DE CERTIFICERING VAN EQUIVALENTIE IN VLAANDEREN

Op basis van het uitgevoerde studiewerk wordt rond het huidige potentieel van het gebruik van milieucertificering als equivalent alternatief voor de vergroeningseisen een standpunt ingenomen, waarbij enkele conclusies en aanbevelingen werden geïntegreerd.

Meer bepaald worden elementen van antwoord aangereikt op de kernvraag of er inderdaad hoop is dat er snel een certificering kan komen in Vlaanderen, die een goed alternatief is voor de vergroeningsmaatregelen op onze landbouwbedrijven en die een kans heeft om als "minstens equivalent" erkend te worden door de Europese Commissie.

### *Equivalentie als wankel steunpilaar*

De certificering - op welke wijze dan ook - van de gelijkwaardigheid van alternatieve agro-milieu-klimaatmaatregelen ten aanzien van de voor vergroening voorgestelde eisen staat of valt met het concept equivalentie zelf en met de wijze waarop die equivalentie ingevuld en beoordeeld wordt.

Het feit dat het concept op dit moment onvoldoende uitgewerkt is, de interpretatie van wat minstens evenwaardig is aan de verbeelding en de eigen interpretatie van eenieder wordt overgelaten, de regels om in aanmerking te komen voor equivalentie niet vastgelegd zijn en ook de wijze waarop de Europese Commissie een en ander zal beoordelen niet wordt verduidelijkt, legt een enorme hypotheek op de bruikbaarheid van het concept.

Het is moeilijk beleid te ontwikkelen als de spelregels niet verder uitgewerkt worden. Het is niet alleen een probleem van "hitting a moving target". Het "target" zelf is niet helder gedefinieerd. De inspanningen die bijvoorbeeld Nederland doet om op dat vlak vooruitgang te boeken, zijn illustratief voor de hoge onzekerheid die daarover nog heerst.

Belangrijk is ook het aspect dat het "minstens gelijkwaardig zijn" van een bepaalde aanpak of certificeringssysteem beoordeeld moet worden door de Europese Commissie en dat een eventuele weigering van zo'n erkenning voor problemen kan zorgen voor landbouwers zich al een tijd in zo'n demarche hebben ingeschreven. In principe zal het dan namelijk zo zijn dat deze bedrijven evenmin voldoen aan de oorspronkelijke vergroeningseisen (want anders moesten ze zich niet voor een alternatief engageren), waardoor ze een belangrijk gedeelte van de inkomenssteun kunnen verliezen of moeten terugbetalen. Is dat een risico dat het waard is om genomen te worden?

### *Geen alternatief zonder voldoende deelnemers*

Het voorzien van de mogelijkheid van alternatieve milieu-inspanningen en van de certificering hiervoor op basis van equivalentie heeft alleen zin wanneer een voldoende groot aantal landbouwbedrijven daarmee aan de slag kan gaan. Het moet gaan om een alternatief waarin een meerderheid van de landbouwers zich moet kunnen vinden, eventueel mits enkele aanvaardbare bijkomende inspanningen.

### *Op relatief korte termijn operationeel*

Om de certificering van de equivalentie van alternatieve milieu-inspanningen als bruikbare optie te kunnen bestempelen, moet er niet alleen het perspectief zijn van voldoende deelnemers maar moet er een certificeringssysteem bestaan of snel beschikbaar komen dat als dusdanig erkend wordt. Dat is nodig omdat het nieuwe GLB in principe vanaf 2014 of ten laatste vanaf 2015 volledig in werking zal treden.

Op dit moment kan niet gesteld worden dat er in Vlaanderen al zo'n hiervoor geschikt milieucertificeringssysteem bestaat. De praktijk leert daarnaast dat het opzetten van een systeem heel wat voorbereidingstijd vergt, mogelijk enkele jaren (cfr. de Franse HVE-“case”). Dat is zeker het geval wanneer vooraf nog maatschappelijk draagvlak gecreëerd moet worden, wetgeving aangepast moet worden en wetenschappelijk onderzoek vereist is om de equivalentie tussen verschillende agro-milieu-klimaatmaatregelen of andere milieu-inspanningen te kwantificeren (cfr. het puntensysteem uit de ELS-“case” uit de UK).

Het lijkt onmogelijk om in Vlaanderen met het opzetten van zo'n systeem klaar te geraken vóór de opstart van het nieuwe GLB.

### *Certificeren van systemen in plaats van individuele bedrijven*

De praktijk leert dat een individuele certificering van bedrijven een werk van lange adem is. Op deze wijze zou het bijzonder lang duren vooraleer het merendeel van de landbouwbedrijven gecertificeerd geraakt. In de tussentijd zouden de nog niet gecertificeerde bedrijven voor het ontvangen van een vergroeningsbonus geen andere keuze hebben dan aan de voorgestelde vergroeningseisen te voldoen.

De Franse HVE-“case” leert echter dat er perspectieven zijn voor een systeem waarbij bestaande certificeringssystemen die nu al een aantal deelnemers hebben, in globale zin een gelijkwaardigheid verwerven – eventueel mits kleine aanpassingen aan het lastenboek – waardoor de deelnemers automatisch gecertificeerd zouden zijn. Ook de Engelse ELS-“case” wijst in deze richting. Dit aspect moet zeker meegenomen worden als aan een certificeringssysteem voor de Vlaamse landbouwers gedacht zou worden.

Voor de korte termijn is de cruciale vraag daarom of we in Vlaanderen over dergelijke bestaande certificeringsschema's beschikken, welke die dan zijn en of ze voldoende milieueffect opleveren om daarvoor een gelijkwaardigheid te kunnen bedingen bij de Europese Commissie.

Sowieso lijkt het erop dat de grote meerderheid van de Vlaamse landbouwbedrijven niet onder zo'n potentieel in aanmerking komend certificeringssysteem valt. Gecertificeerde biobedrijven zijn volgens de wetgevende plannen “green by definition” en hoeven daardoor niet aan de vergroeningseisen of aan equivalente eisen te voldoen. De meeste andere Vlaamse of Belgische certificeringssystemen zijn gericht op voedselveiligheid en kwaliteit en komen daardoor niet in aanmerking. Milieucertificeringssystemen zoals ISO14001 zijn meer gericht op een relatief beperkt aantal zeer gemotiveerde landbouwers.

Voor de langere termijn kan gedacht worden aan een op zichzelf staand certificeringsschema dat uitsluitend gericht is op de equivalentie ten aanzien van de vergroeningseisen. Maar een koppeling aan bestaande certificeringssystemen biedt wellicht meer mogelijkheden om extra bureaucratie te voorkomen.

### *Werkbaar in de praktijk*

Op dit moment dreigt de verdere uitwerking van de oorspronkelijk als “relatief eenvoudig” bedoelde vergroeningseisen en van het concept equivalentie te resulteren in een zware administratieve last voor de overheid die daarvoor de controle zal moeten organiseren. Een en ander dreigt ook de last voor de landbouwers te verzwaren in de mate dat zij deels ook zelf aangifte zullen moeten doen van de wijze waarop zij aan de oorspronkelijke of de daarmee equivalente voorwaarden denken te voldoen. Bij de eventuele uitwerking van voor vergroening equivalent certificeringssysteem voor Vlaanderen (of België) moet dat een belangrijk aandachtspunt zijn.

### *Vergroeningseisen omzetten en ondertussen de kat uit de boom kijken*

Op basis van wat voorafgaat lijkt het best verdedigbare standpunt op dit moment dat van een omzetting van de vergroeningseisen met maximale benutting van de flexibiliteit die wordt aangereikt voor de invulling van de EFA-component. Dat is ook de richting die de UK lijkt uit te gaan, ondanks het feit dat men daar al beschikt over een ELS-systeem dat potentieel heeft voor een equivalentie-erkenning.

Daarbij is het nuttig om de interessante wegen die buurlanden in deze problematiek bewandelen, van dichtbij te blijven volgen. Vooral Frankrijk, de UK en Nederland bieden voor Vlaanderen interessante "cases" en verdienen daarom verdere aandacht op dat vlak.

### *Ruimte voor eigen initiatieven*

Experts en onderzoekers zouden er ondertussen kunnen over nadenken hoe een equivalent milieucertificeringssysteem er in het kader van de Vlaamse landbouw zou moeten uitzien en op welke wijze deze equivalentie gekwantificeerd kan worden en op maat van de Vlaamse landbouwbedrijven kan worden uitgewerkt.

Het is zeker nuttig om de mogelijkheden voor invulling van de EFA-component op korte termijn verder te exploreren. Van belang daarbij is alvast de verdere Europese standpuntontwikkeling over het daarvoor in rekening brengen van bepaalde agromilieu(klimaat)maatregelen.

# BRONNEN

AMS (2008) *Ex post evaluatie van het Vlaams plattelandsontwikkelingsprogramma 2000-2006 (2008)*, studie uitgevoerd door IDEA Consult, UGent, Belconsulting en VUB in opdracht van het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

AMS (2010) *Impact van PDPO II-maatregelen op de biodiversiteit*, studie uitgevoerd door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) in opdracht van het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

AMS (2011) *Mid term evaluatie van het Vlaams Programmadoocument voor Plattelandsontwikkeling 2007-2013*, studie uitgevoerd door IDEA Consult, Universiteit Gent, Soresma en VUB in opdracht van de Vlaamse overheid, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie.

Bergen D. (2012) *Milieucertificering, en dan ...?*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel, interne nota, 24 p.

Birdlife International, European Environment Bureau & WWF (2013a) *Key issues briefing for Direct Payments trilogues Council*, positiepaper, 4 p.

Birdlife International, European Environment Bureau & WWF (2013b) *Key issues briefing for Rural Development trilogues Council*, positiepaper, 4 p.

Birdlife International, European Environment Bureau & WWF (2013c) *Key issues briefing for Horizontal Regulation trilogues Council*, positiepaper, 3 p.

Danckaert S. et al. (2012) *Vergroening van directe steun. Ex-ante evaluatie van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie vanuit Vlaamse context*, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

EL&I (2012a) *Certificaten als alternatief voor vergroeningseisen*, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, speciaal nummer "De toekomst van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid", artikel.

EL&I (2012b) *Duurzaamheidscertificaten en GLB*, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, standpuntbepaling.

EL&I (2013a) *Towards an European framework for assessing equivalence of alternative greening measures*, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, concept non-paper, 5 p.

EL&I (2013b) Website "GLB – Toekomst gemeenschappelijk landbouwbeleid", <http://www.toekomstglb.nl/>

EMAS (2013) Website, <http://ec.europa.eu/environment/emas/>

European Environmental Bureau & Birdlife International (2013) *Briefing on IEEP study "Equivalence of Certification Schemes and agri-environment measures with the Commission's greening proposals for the new Common Agricultural Policy (CAP)"*, kritische samenvatting, 5 p.

Europese Commissie (2012) *Concept paper on greening*, positiepaper, 3 p.

FNSEA (2012) *CAP and natural resources*, Conferentie "50 years of Common Agricultural Policy", PowerPoint presentatie door Pommaret E.

Friedrich N., Heyder M. & Theuvsen L. (2012) *Sustainability Management in Agribusiness: Challenges, Concepts, Responsibilities and Performance*, International Journal on Foodsystem Dynamics 3 (2), p. 123-135.



HVE (2013) Website, <http://agriculture.gouv.fr/certification-environnementale-des>

House of Commons (2012a) *Greening the Common Agricultural Policy*, Environment, Food and Rural Affairs Committee, First Report of Session 2012-13, rapport, 109 p.

House of Commons (2012b) *Greening the Common Agricultural Policy: Government Response to the Committee's First Report of Session 2012-13*, Environment, Food and Rural Affairs Committee, Fourth Special Report, rapport, 7 p.

IEEP (2013) *Equivalence mechanisms used for complying with greening requirements under the new common agricultural policy (CAP)*, Institute for European Environmental Policy, rapport aan het European Environmental Bureau (EEB), Hart K. & Menadue H., 47 p.

Natural England (2013) Website, <http://www.naturalengland.org.uk/>

Raad van de Europese Unie (2013a) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (CAP Reform) - Preparation of the first informal trilogue*, ref. 6408/13 van 13 februari 2013.

Raad van de Europese Unie (2013b) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (CAP Reform) - Preparation of the first informal trilogue*, ref. 7703/13 van 22 maart 2013.

Raad van de Europese Unie (2013c) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy (the horizontal regulation) - Preparation for the first informal trilogue*, ref. 7718/13 van 22 maart 2013.

Raad van de Europese Unie (2013d) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural development (EAFRD) - Preparation for the first informal trilogue*, ref. 7950/13 van 3 april 2013.

Roza P. & Selnes T. (2012) *Simplification of the CAP – Assessment of the European Commission's reform proposals*, Wageningen UR, LEI, 90 p.

SMK (2013) Website, <http://www.smk.nl/>

Van Doorn et al. (2012) *Vergroening van het GLB door Ecological Focus Area's – Verkenning van doelen, randvoorwaarden, kosten en baten*, Alterra, rapport, 74 p.

Westhoek H. et al (2012) *Greening the CAP – An analysis of the effects of the European Commission's proposals for the Common Agricultural Policy 2014-2020*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, nota, 30 p.

# AFKORTINGEN

AECM	agri-environment-climate measure
ALVB	afdeling Landbouw- en Visserijbeleid van het Departement Landbouw en Visserij
AMKM	agro-milieu-klimaatmaatregel
AMS	afdeling Monitoring en Studie van het Departement Landbouw en Visserij
BAS	Bedrijfsadviessysteem
CAP	Common Agricultural Policy
COM	Europese Commissie
DEFRA	Department of Environment, Food and Rural Affairs
EFA	Ecological Focus Area = ecologisch aandachts- of focusgebied
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EU	Europese Unie
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
GLMC	Goede landbouw- en milieuconditie
HVE	Haute Valeur Environnementale
NACE	Nomenclature générale des Activités économiques dans les Communautés européennes
NGO	Niet gouvernementele organisatie
SMK	Stichting Milieukeur
UK	Verenigd Koninkrijk
WKK	Warmte-krachtkoppeling
WUR	Wageningen Universiteit en Researchcentrum