

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(93) 226 def.

Brussel, 18 mei 1993

MOGELIJKE ONTWIKKELINGEN IN HET BELEID
INZAKE BRAAKLEGGING VAN AKKERLAND

DISCUSSIONOTA VAN DE COMMISSIE

MOGELIJKE ONTWIKKELINGEN IN HET BELEID
INZAKE BRAAKLEGGING VAN AKKERLAND

DISCUSSIONOTA VAN DE COMMISSIE

1. INLEIDING

1. De Commissie heeft aan de Raad een op artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 1765/92 gebaseerd voorstel voorgelegd inzake het extra percentage braak te leggen grond bij toepassing van niet-roulerende braak (braaklegging zonder wisselbouw). De vorig jaar vastgestelde verordening voorzag reeds in een dergelijk voorstel, dat dan ook moet worden gezien als een onderdeel van de toen genomen besluiten. Het voorstel impliceert geen wijziging van de verordening, en het Parlement hoeft er niet over te worden geraadpleegd.
2. Als echter eenmaal over de niet-roulerende braak een besluit is genomen, zal een aantal andere vraagstukken in verband met de braaklegging moeten worden aangepakt. In sommige gevallen zal het daarbij gaan om aspecten van de toepassing van de bestaande regeling, andere problemen zullen wellicht alleen kunnen worden opgelost door een wijziging van Verordening nr. 1765/92. Daarover zou het Parlement uiteraard wel opnieuw moeten worden geraadpleegd.
3. Zowel de Lid-Staten als het bedrijfsleven hebben de braaklegging geaccepteerd als essentieel element van de produktiebeheersing, maar bij de praktische tenuitvoerlegging van deze regeling zijn talrijke vragen gerezen. Door de beroepsorganisaties en door de overheidsdiensten in de Lid-Staten is herhaalde malen aangedrongen op vereenvoudiging van de regeling en op meer flexibiliteit. In de vergadering van de Raad van Ministers van landbouw op 26 en 27 april 11. heeft de Commissie verklaard dat zij zou nadenken over mogelijkheden om de regeling zodanig aan te passen dat zij flexibeler is voor de producenten en in ruimere mate tot de milieuverbetering bijdraagt, er daarbij evenwel zorg voor dragend dat de doeltreffendheid van de regeling uit een oogpunt van produktiebeheersing niet wordt geschaad en dat de kosten van de braaklegging niet toenemen.
4. Alvorens zich uit te spreken over de vraag of het al dan niet opportuun is om al zo snel na de vaststelling van Verordening 1765/92 wijzigingen voor te stellen, wil de Commissie alle geïnteresseerden die hebben deelgenomen aan de discussie die is voorafgegaan aan de indiening van de gedetailleerde voorstellen over de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in oktober 1991, de kans geven om te zeggen hoe zij de zaken zien. Deze nota moet het uitgangspunt zijn voor deze ruime discussie.

Er is van uitgegaan dat de Raad het voorstel van de Commissie zal aanvaarden om bij vaste braak een vijf punten hoger braakleggingspercentage op te leggen dan bij braak met wisselbouw.

Mocht blijken dat dit vijf punten hogere braakleggingspercentage uit een oogpunt van produktieberekening minder effect sorteert dan roulerende braak met een roulatieperiode van zes jaar, dan moet de regeling opnieuw worden bezien.

II. ACHTERGROND

5. De Gemeenschap heeft voor het eerst met een braaklegging geëxperimenteerd in het kader van de in 1988 ingevoerde vijfjarige braakleggingsregeling, die bedoeld was als een structureel stabilisatiemechanisme. Toen werd gehoopt dat deze regeling een middel zou zijn om de graanproduktie te beperken, zodat de prijzen niet meer verder zouden hoeven te worden verlaagd in het kader van de stabilisatie van het aanbod. De regeling heeft ongetwijfeld enig effect gesorteerd, maar minder dan verwacht. Voor een deel was dat toe te schrijven aan de beperkte respons, voor een deel aan het feit dat voor de braaklegging veel minderwaardige grond is ingebracht.
6. Tijdens de discussie die aan de indiening van de hervormingsvoorstellen voorafging, zijn een aantal suggesties gedaan om het produktiebeheersingseffect van de braaklegging te vergroten. Een eerste belangrijke suggestie was dat de braaklegging op zichzelf efficiënter moest worden gemaakt; een tweede idee hield in dat bij de toepassing van andere middelen om de produktie terug te dringen, een onderscheid zou worden gemaakt tussen producenten die aan de braaklegging deelnemen en producenten die dat niet doen; een derde voorstel kwam erop neer dat de stimulans om aan de regeling deel te nemen moest worden vergroot.
7. Met de voorstellen in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft de Commissie op elk van deze drie suggesties ingespeeld :
 - (1) In het kader van de hervorming is een braakleggingsregeling voorgesteld waarbij wisselbouw wordt toegepast (roulerende braak), zodat aan het einde van een complete wisselbouwperiode (roulatie) alle of vrijwel alle grond van de producenten die aan de regeling deelnemen zal zijn braakgelegd, en zodoende de mogelijkheid om marginale grond braak te leggen, wordt beperkt.

- (2) Producenten die er de voorkeur aan geven niet aan de braakleggingsregeling deel te nemen krijgen slechts voor een met 92 ton graan overeenkomende produktie compensatie voor de prijsverlagingen.
- (3) Producenten die een prijsverlagingscompensatie willen voor meer dan het equivalent van 92 ton graan, of die aanspraak willen maken op de specifieke steun voor maïs, oliehoudende zaden en eiwithoudende gewassen moeten aan de braakleggingsregeling deelnemen.

8. De Raad heeft deze voorstellen aangenomen, maar tijdens de onderhandelingen zijn er nog twee punten aan toegevoegd. Als alternatief voor het systeem met individuele basisarealen, waarbij elke producent slechts voor het in een referentieperiode bebouwde areaal aanspraak kan maken op compensatiebedragen in het kader van de akkerbouwregeling of compensaties voor braakgelegde grond, werd in de mogelijkheid voorzien om met een regionaal basisareaal te werken. Bij overschrijding van het regionaal basisareaal worden alle compensatiebedragen proportioneel gekort en moet het daaropvolgende jaar een bijkomende hoeveelheid grond worden braakgelegd zonder compensatie. Voorts werd in de mogelijkheid voorzien om niet-roulerende braak toe te passen, maar dan voor een door de Raad vast te stellen hoger percentage grond.
9. In de geest van de hervorming van het GLB moet de braakleggingsregeling worden gezien als een op vrijwillige basis toegepaste conjuncturele maatregel om het aanbod te beperken. In welke mate de producenten de braaklegging aanvaardbaar vinden, hangt af van de hoogte van de compensaties waarvoor de braaklegging de tegenprestatie vormt. Zowel voor de producenten als voor de publieke opinie en de overheidsdiensten in de Lid-Staten moeten echter ook andere factoren een rol spelen.

De producenten hebben uiting gegeven aan hun twijfels over een maatregel waarbij grond een tijdlang niet voor zijn eigenlijke bestemming wordt gebruikt. Allemaal kunnen zij het ermee eens zijn dat de overproduktie in de landbouw aan banden moet worden gelegd, maar men kan gevoeglijk stellen dat iedere producent individueel gezien wel zal proberen het effect van de braaklegging op zijn eigen produktie zo gering mogelijk te houden. Daardoor ontstaat een belangenconflict tussen de producenten collectief gezien, voor wie het slagen van de regeling van vitaal belang is, willen zij ontkomen aan verdere restrictieve maatregelen, en de individuele producent, die graag een zo soepel mogelijke regeling ziet. Met dit belangenconflict moet rekening worden gehouden wanneer wordt nagedacht over middelen om de regeling flexibeler te maken en zodoende tot een optimale toepassing van de braaklegging te komen, met name uit een oogpunt van verbetering van het landelijk milieu.

De publieke opinie zal zich bewust worden van het effect van de braaklegging op het landschap, en zal, als tegenprestatie voor het in de regeling geïnvesteerde overheidsgeld, enig voordeel voor de samenleving, vooral op het gebied van milieu of natuurschoon, verlangen.

De overheidsdiensten zullen moeten toezien op de toepassing van een braakleggingsregeling waaraan door een zeer groot aantal producenten wordt deelgenomen. Voor hen zouden de voorschriften waarvan zij de naleving moeten controleren het best zo eenvoudig mogelijk zijn.

10. Bij het beoordelen van ideeën om de regeling te wijzigen, moet telkens worden nagegaan welke gevolgen eraan verbonden zullen zijn voor elk van deze soms strijdige belangen, en moet naar een evenwicht worden gestreefd. Daarbij mag echter nooit uit het oog worden verloren dat niet mag worden geraakt aan de doeltreffendheid van de regeling als middel om de produktie te beheersen. Het minimum-referentiepunt bij de beoordeling van de voorgestelde wijzigingen is de huidige regeling, waarbij :

- a) het door de Raad vastgestelde braakleggingspercentage 15 % bedraagt. Dit percentage kan door de Raad in het licht van de marktsituatie worden gewijzigd.
- b) dienovereenkomstig de complete roulatieperiode door de Commissie op zes jaar is vastgesteld, zodat 90 % van het in aanmerking komende akkerland van een bedrijf op enig moment in de regeling wordt ingebracht.
- c) de mogelijkheid om ook niet-roulerende braak toe te passen door de Raad in principe is geaccepteerd, onder de voorwaarde dat dan een hoger percentage grond wordt braakgelegd. Dit percentage moet door de Raad vóór 31 juli 1993 worden vastgesteld.
- d) wanneer de som van de individuele arealen waarvoor compensatiebedragen worden aangevraagd het regionale basisareaal overschrijdt, een extra percentage grond uit produktie moet worden genomen, dat evenredig is aan de mate van overschrijding.

III. DISCUSSIEPUNTEN

A. PUNTEN DIE BETREKKING HEBBEN OP DE NIET-ROULERENDE BRAAK

11. Definitie van niet-roulerende braak en mogelijkheid van combinatie met roulerende braak

Onder niet-roulerende braak wordt verstaan het uit produktie nemen van een vast en duidelijk bepaald gedeelte van het akkerland voor een nog nader te bepalen minimumperiode, die echter niet korter mag zijn dan vijf jaar. Aan deze vorm van braaklegging zijn een aantal voordelen verbonden.

12. Het systeem is eenvoudiger te beheren, zowel administratief gezien als uit controle-oogpunt, aangezien immers gedurende een bepaalde periode steeds dezelfde percelen braak blijven liggen. Bovendien kunnen voor percelen die gedurende een langere periode braak liggen, maatregelen worden getroffen die het milieu ten goede komen. Het is namelijk zeer goed denkbaar dat op percelen die gedurende een zekere periode niet worden bebouwd, werkzaamheden worden uitgevoerd om de wilde flora, de fauna en de jachtpopulatie te herstellen, rivieroever- en slootkantbeheer te verbeteren, enz.
13. Als een producent kiest voor vaste (niet-roulerende) braak moet hij de uit produktie genomen oppervlakte elk jaar kunnen aanpassen, echter enkel en alleen in verband met een eventuele wijziging van de totale oppervlakte van zijn bedrijf of van het door de Raad vastgestelde jaarlijkse braakleggingspercentage.
14. Vaak is reeds de vraag gesteld of roulerende braak en vaste braak op hetzelfde bedrijf zouden kunnen worden gecombineerd. Een dergelijke combinatie is echter niet ideaal, noch qua doeltreffendheid noch uit een oogpunt van eenvoud van beheer. Daar staat tegenover dat de grotere flexibiliteit een voordeel betekent voor de boeren en dat de toepassing van vaste braak gunstig kan zijn voor het milieu. Als de bedoelde combinatie in dit opzicht aanvaardbaar blijkt te zijn, moet altijd nog worden bepaald welk braakleggingspercentage dan moet worden toegepast. Dat percentage moet, gezien het geringere produktiebeheersingseffect van een gecombineerd systeem, hoger zijn dan voor roulerende braak. Een aan de hand van een weging berekend percentage tussen dat voor roulerende en dat voor vaste braak zou de zaken extra ingewikkeld maken en ook de controles bemoeilijken.
- Mocht een combinatie van roulerende met niet-roulerende braak op hetzelfde bedrijf worden toegestaan, dan zou derhalve alleen het percentage voor de vaste braak mogen worden toegepast.

15. Kan de keuze tussen roulerende en niet-roulerende braak niet worden overgelaten aan de Lid-Staten, in plaats van aan de individuele producent ?

Het ligt voor de hand dat, als de bedrijven vrij kunnen kiezen tussen roulerende braak en niet-roulerende braak voor een hoger percentage, de producenten met het kwalitatief minst homogene areaal voor vaste braak zullen kiezen. Als die keuzemogelijkheid bestaat, zal het verschil in produktiebeheersingseffect tussen roulerende en niet-roulerende braak dan ook groter zijn dan als er geen keuzevrijheid wordt gelaten. Voorts voeren sommige Lid-Staten aan dat niet-roulerende braak in bepaalde gevallen op ecologische gronden de voorkeur verdient boven roulerende braak, bijvoorbeeld omdat bij roulerende braak meer door het vorige gewas niet opgenomen nutriënten zullen uitspoelen, of omdat voor percelen die gedurende een vooraf bepaalde periode uit produktie worden genomen meer milieubeheerseisen kunnen worden opgelegd. Om deze twee redenen is door sommigen voorgesteld de Lid-Staten te machtigen om, als zij dat willen, niet-roulerende braak op te leggen, in ruil voor een lager extra percentage ten opzichte van roulerende braak dan in Lid-Staten waar de producenten vrij mogen kiezen tussen de twee systemen.

16. Het is evenwel duidelijk dat als de Lid-Staten vaste braak mogen opleggen, de individuele producenten in die Lid-Staat veel minder manoeuvreerruimte wordt gelaten dan in andere Lid-Staten, en zij derhalve zouden kunnen vinden dat zij gediscrimineerd worden. Andersom zouden producenten die zelf meer geïnteresseerd zijn in niet-roulerende braak zich tekortgedaan kunnen voelen als hun Lid-Staat roulerende braak toestaat en zij daardoor niet kunnen profiteren van het lagere extra percentage.

17. Op grond van het vorenstaande, is de Commissie van oordeel dat de voordelen die verbonden zijn aan een systeem waarbij de Lid-Staten vaste braak mogen opleggen, niet opwegen tegen het algemene principe dat alle producenten een gelijke behandeling moeten krijgen, hetgeen inhoudt dat zij allemaal dezelfde keuze tussen roulerende en niet-roulerende braak moeten hebben.

18. Niet-roulerende braak kan, zo wordt gedacht, meer nut voor de samenleving opleveren uit milieuoogpunt, maar een betere methode in dit opzicht zou erin bestaan een hogere braakcompensatie te bieden als aan bepaalde ecologisch gerichte eisen wordt voldaan. De Commissie is bereid een dergelijke extra

compensatie voor te stellen als de financiële positie van de Gemeenschap daarvoor ruimte laat.

B. OVERIGE PUNTEN

19. Moet aan producenten die meer grond uit produktie nemen dan het minimumpercentage dat vereist is om voor compensatiebedragen in aanmerking te komen, voor die extra hoeveelheid de braakleggingscompensatie worden betaald ?
- Normaliter zullen de producenten niet meer grond uit produktie willen nemen dan vereist is. De compensatie die voor de braakgelegde grond zelf wordt betaald, is maar een deel van de stimulans om grond braak te leggen, en de meeste producenten zullen dan ook vinden dat braakgelegde grond minder oplevert dan bebouwde percelen. Het is echter niet uitgesloten dat sommige producenten grond hebben die aan de criteria voldoet om voor de akkerbouwregeling in aanmerking te komen, maar die, bij het aan het einde van de overgangperiode verwachte prijspeil voor het gewas dat erop kan worden verbouwd, het bebouwen niet waard is. Het niet-opleggen van de verplichting om de grond te bebouwen is volledig in overeenstemming met de geest van een regeling met een ontkoppelde compensatie.

In verband met het gevaar dat in sommige streken hele bedrijven zullen worden opgegeven, en dat zelfs uitgestrekte oppervlakten grond onbeheerd zullen worden achtergelaten, is de Commissie van oordeel dat de Lid-Staten de mogelijkheid zouden moeten hebben om de braaklegging tot een bepaald maximum te beperken.

20. Periode gedurende welke de grond in het kader van een regeling met roulerende braak uit produktie moet worden genomen

Volgens de uitvoeringsbepalingen inzake de braaklegging met wisselbouw moeten de betrokken percelen voor zeven maanden uit produktie worden genomen, met dien verstande dat de Lid-Staten zelf de begin- en de einddatum van de braakleggingsperiode kunnen vaststellen. In de praktijk hebben de Lid-Staten gekozen voor een periode die half juli afloopt. Deze periode van zeven maanden en de bedoelde einddatum zijn gekozen om de producenten in staat te stellen bijtijds het gewas in te zaaien dat in het volgende jaar moet worden geoogst. Bepaalde gegevens wijzen er echter op dat sommige producenten van deze relatief vroege einddatum willen profiteren om een tussengewas te verbouwen, bijvoorbeeld groenten, en zij pas nadat dit gewas is geoogst, een ander akkerbouwgewas inzaaien.

Dit is wel niet expliciet in strijd met de voorschriften, maar onverenigbaar met de bedoeling ervan, en de Commissie heeft klachten ontvangen van tuinders die, niet geheel ten onrechte, het als een vorm van concurrentievervalsing zien dat op hun markten producenten leveren wier produktiekosten voor een deel door de braakleggingscompensatie worden gedekt.

21. Als werd gekozen voor een systeem met niet-roulerende braak zou dit probleem zich niet meer voordoen. Voor het overige zijn er volgend jaar twee mogelijke oplossingen : ofwel kan de periode van effectieve braaklegging worden verlengd, ofwel kan het verbod worden opgelegd om op de braakgelegde percelen in hetzelfde kalenderjaar nog een gewas te verbouwen of nog bepaalde soorten gewassen te verbouwen. Tussen deze twee mogelijkheden zal moeten worden gekozen, maar het is van meet af aan duidelijk dat de eerste oplossing niet goed zou vallen bij de akkerbouwers, omdat hun keuze wat het in te zaaien volgende akkerbouwgewas betreft, erdoor zou worden beperkt, en dat de tweede oplossing bijkomende controleproblemen zou opleveren voor de overheidsdiensten in de Lid-Staten.

22. Producenten die opteren voor roulerende braak met een roulatieperiode van minder dan zes jaar

Om diverse redenen kunnen producenten de voorkeur geven aan een roulatie van minder dan zes jaar. Het is mogelijk dat hun vruchtwisseling is afgestemd op een periode van minder dan zes jaar en dat zij de braaklegging daarin willen inschakelen in de plaats van hun minst produktieve gewas. Het is ook niet uitgesloten dat zij hun beste grond liever nooit willen braakleggen. Nog een andere mogelijkheid is dat zij een periode van zes jaar als planningstermijn te lang vinden.

23. Toepassing van een roulatieperiode van minder dan zes jaar zou de regeling ongetwijfeld uithollen, omdat de meest produktieve grond van de bedrijven dan definitief buiten de braaklegging zou worden gehouden. Mocht een dergelijke korte roulatieperiode worden geaccepteerd, dan kan het volledige produktiebeheersingseffect van de regeling alleen behouden blijven bij toepassing van het braakleggingspercentage dat voor de vaste braak geldt. Mocht het produktiebeheersingseffect van een dergelijke regeling met een kortere roulatieperiode toch nog geringer zijn, dan zou ook dat systeem opnieuw moeten worden gezien.

24. Kan worden geaccepteerd dat producenten die hun braakleggingsverplichting overdragen aan andere producenten, toch nog in aanmerking komen voor de compensatiebedragen voor de akkerbouw ?

Voor de overdracht van de braakleggingsverplichting zijn zeer restrictieve voorwaarden vastgelegd in artikel 7, lid 6, van Verordening 1765/92, die inhouden dat deze overdracht alleen kan worden geaccepteerd als nationale milieuvoorschriften tot gevolg hebben dat een producent die een deel van zijn akkerland braak legt, zijn dierlijke produktie moet verminderen.

25. Tegelijk heeft de Commissie strikte regels vastgesteld om de kans te verkleinen dat producenten in vruchtbare gebieden, elders in hun land schrale grond opkopen of pachten om aan hun braakleggingsverplichting te voldoen, hetgeen qua economisch effect gelijk staat met overdracht van de verplichting tot braaklegging.

26. Er zijn twee belangrijke redenen om te aarzelen wat het toestaan van overdracht van de braakleggingsverplichting betreft. In de eerste plaats bestaat het gevaar dat het uithollingseffect bij overdracht groter zal zijn dan anders, omdat de verschillen in kwaliteit van de grond groter kunnen zijn en omdat in de regel de boeren die hun braakleggingsverplichting aan anderen overdragen waarschijnlijk dynamischer producenten zijn dan de boeren die de braaklegging overnemen. Verder zou er dan geen reden meer zijn om de strikte regels te handhaven die gelden voor pas aangekochte of nieuw gepachte grond en voor bedrijven met grond in meerdere gebieden met verschillende opbrengst, zodat het gevaar voor uitholling van de regeling nog verder zou toenemen. Voorts zouden grote delen van landbouwbedrijven of zelfs van hele gebieden op den duur alleen nog maar worden gebruikt om aan de braakleggingsverplichting van andere bedrijven te voldoen, hetgeen zou neerkomen op een vorm van desertificatie en onverenigbaar zou zijn met de plattelandsontwikkelingsdoelstelling van de hervorming van het landbouwbeleid.

27. Toch zouden zich situaties kunnen voordoen waarin de overdracht van de braakleggingsverplichting uit een oogpunt van rationeel grondgebruik verantwoord kan zijn, en concentratie van de braaklegging in een aantal duidelijk afgebakende zones zou controle en inspectie kunnen vergemakkelijken.

28. De Commissie is van oordeel dat, in verband met het reële gevaar dat, wanneer de mogelijkheid wordt geboden om de braakleggingsverplichting over te dragen, het rendement van de regeling veel sterker wordt uitgehouden, bij het uitwerken van een systeem dat in een dergelijke mogelijkheid voorziet uiterst voorzichtig

tewerk moet worden gegaan. Met het oog daarop zouden bij de Commissie programma's moeten worden ingediend die de absolute garantie bieden dat de algemene doelstellingen van de braaklegging niet in gevaar komen. Deze programma's zouden hoofdzakelijk moeten voorzien in zodanige restricties dat de braakleggingsverplichting alleen aan bedrijven in de onmiddellijke nabijheid kan worden overgedragen, op voorwaarde bovendien dat dan een extra percentage bovenop dat voor niet-roulerende braak wordt opgelegd. De enige uitzondering op de algemene regel dat de braakleggingsverplichting alleen aan nabijgelegen bedrijven mag worden overgedragen, zou zijn dat een Lid-Staat op goede gronden een specifiek gebied voor de overdracht voorschrijft met het oog op een bepaalde milieudoelstelling, en nauwkeurige gegevens kan verstrekken over de produktiviteit van de grond in dat gebied, zodat vooraf kan worden bepaald hoeveel effect de braaklegging minder zou gaan sorteren en dit verschil dan kan worden gecompenseerd.

29. Moet grond waarvoor de 20-jarige braaklegging in het kader van de begeleidende maatregelen wordt toegepast, worden meegerekend als uit produktie genomen akkerland, als die grond beantwoordt aan de definitie die geldt voor akkerland, m.a.w. voldoet aan de voorwaarden van artikel 9 van Verordening (EEG) nr. 1765/92 ?

Dit punt is reeds aan de orde geweest tijdens de onderhandelingen naar aanleiding van de hervorming. Volgens de Commissie moet op deze vraag ontkennend worden geantwoord, en de besluiten van de Raad zijn daarmee in overeenstemming. De Commissie baseert zich vooral op drie argumenten :

- a) Het hoofddoel van de twee regelingen is verschillend. De twintigjarige braaklegging is in de eerste plaats een milieugerichte maatregel, waarmee slechts zijdelings een produktiebeperkingseffect wordt beoogd. De braakleggingsregeling daarentegen is vooral een conjunctuurgebonden maatregel om de produktie af te stemmen op de marktsituatie, hoewel men er ook enig milieuvoordeel mee hoopt te behalen. Twee regelingen met een verschillend hoofddoel mogen niet door elkaar worden gehanteerd.
- b) De financiële stimulans om aan de regelingen deel te nemen is telkens gerelateerd aan het specifieke hoofddoel van elke regeling.
- c) Het is de bedoeling dat, voor zover dat mogelijk is, in de akkerbouwregeling grond van doorsnee-kwaliteit wordt braakgelegd. Het is echter onwaarschijnlijk dat de producenten een verbintenis zullen willen aangaan bouwland van doorsnee-kwaliteit 20 jaar lang braak te leggen. Dit argument moet worden gezien tegen de achtergrond van het besluit van de Raad, in C.

laatste fase van de onderhandelingen, om niet-roulerende braaklegging in het kader van de akkerbouwregeling te accepteren, waarbij men dient te bedenken dat de Raad heeft erkend dat bij toepassing van een systeem van niet-roulerende braak over het geheel genomen waarschijnlijk meer onproductieve grond zal worden braakgelegd dan bij roulerende braak. Ook dan echter geldt nog dat er een verschil is tussen de verbintenis om grond voor vijf jaar aan de produktie te onttrekken en de verplichting om dat voor een hele generatie te doen.

30. Tegen het standpunt van de Commissie is aangevoerd dat als grond die in de 20-jarige braakregeling wordt ingebracht niet mag worden meegerekend als braakgelegd akkerland, de 20-jarige regeling ondanks de vrij hoge steun die ervoor geldt, niet attractief genoeg zal zijn, aangezien de boeren niet bereid zullen worden gevonden onder twee regelingen tegelijk grond braak te leggen. Daaraan wordt het argument ontleend dat de akkerbouwregeling de respons voor de 20-jarige braakleggingsregeling zal beperken.
31. Het valt niet te ontkennen dat, als een Lid-Staat opteert voor het systeem met een individueel basisareaal, de twee regelingen met elkaar in botsing kunnen komen. Bij toepassing van een individueel basisareaal moet de producent, wil hij aanspraak maken op compensatiebedragen voor akkerbouwland, een gedeelte van zijn basisareaal braakleggen, en misschien kan hij dat niet doen als hij al een deel van dat areaal voor 20 jaar uit produktie heeft genomen. Dit probleem (dat bij de huidige stand van zaken een louter theoretisch vraagstuk is aangezien geen enkele Lid-Staat het systeem met een individueel basisareaal toepast) zou gemakkelijk kunnen worden opgelost door het basisareaal van de producenten te verminderen met de volledige voor 20 jaar uit produktie genomen oppervlakte of een deel daarvan. Wanneer met een regionaal basisareaal wordt gewerkt, is een conflict tussen de twee systemen echter niet zo voor de hand liggend. Een producent zal hoe dan ook geen grond die in zijn akkerbouwplanning is opgenomen, inbrengen voor de 20-jarige braaklegging. De braaklegging voor akkerbouwland is juist bedoeld als een integrale component van de akkerbouwplanning.
32. Als de Lid-Staten evenwel producenten die voor niet-roulerende braak kiezen, willen aanmoedigen milieubeheersverplichtingen aan te gaan voor een langere termijn of hen daartoe willen dwingen, zou een geschiktere methode daarvoor zijn deze producenten te garanderen dat de compensatie voor de braaklegging in het kader van de akkerbouwregeling zal worden doorbetaald gedurende de hele periode waarvoor zij zich ertoe verbinden hun grond in die regeling te houden.

IV. CONCLUSIE

33. De bedoeling van deze nota was niet zozeer nauwkeurige voorstellen te formuleren, als wel een discussie op gang te brengen. Toch bevat dit document reeds de aanzet voor een benadering van de verschillende punten die aan de orde zijn gesteld, onder andere de aanbeveling dat tijdens de ruimere discussie die nu moet plaatsvinden de toetssteen voor elke voorgestelde oplossing de doeltreffendheid van de braakleggingsregeling moet zijn. Als die doeltreffendheid eenmaal is gegarandeerd moet verder, afgezien van de voor de hand liggende noodzaak rekening te houden met de budgettaire beperkingen, vooral aandacht worden besteed aan factoren zoals vlotte administratie, aanvaardbaarheid voor de producenten en interesse voor milieu en landschapsschoon bij de publieke opinie. Deze uiteenlopende aandachtspunten zijn op het eerste gezicht wellicht niet geheel verenigbaar, maar noch de producenten, noch de overheidsdiensten, noch de publieke opinie zullen de braaklegging als een succes beschouwen als, ondanks alle moeite en al het geld die in de regeling zijn geïnvesteerd, het hoofddoel ervan, namelijk het oplossen van het probleem van de overproductie, niet wordt bereikt.

ISSN 0254-1513

COM(93) 226 def.

DOCUMENTEN

NL

03

Catalogusnummer : CB-CO-93-267-NL-C

ISBN 92-77-56173-4

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen
L-2985 Luxemburg