

Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Directoraat-generaal Agro

Directie Europees
Landbouwbeleid en
Voedselzekerheid

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres

Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

Datum 9 september 2014
Betreft Vormgeving controles in het nieuwe GLB

Ons kenmerk

DGA-ELV / 14086909

Uw kenmerk

Geachte Voorzitter,

Bijlage(n)

Met deze brief maak ik inzichtelijk hoe de controles in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2014-2020 zijn vormgegeven.

Daarmee geef ik invulling aan het verzoek van het lid Schouw (D66) tijdens het Algemeen Overleg over de Nationale implementatie van het GLB op 18 december 2013.

De besteding van EU-middelen moet rechtmatig en controleerbaar zijn. Juist om die reden is Europese regelgeving, in het bijzonder het Financieel Reglement, aangepast. Nederland speelde daarbij een zeer actieve rol (TK 21501-08, nr. 493 en TK 32437, nr. 14). Effectieve en doelmatige controlesystemen zijn een essentieel element in de gehele controleketen van Europese begrotingsfondsen. Tekortkomingen daarin moeten daarom ook zo snel mogelijk en adequaat worden aangepakt. Ik wil hierbij volstrekt helder zijn gelet de kritische maatschappelijke blik op de verantwoording van Europese uitgaven en de mogelijke gevolgen voor het maatschappelijk draagvlak daarvoor (kenmerk BZ/2014-170M). Een volledig foutloze uitvoering van het GLB is in de praktijk echter een illusie. Mijn doel is het foutenpercentage bij de uitvoering tot een aanvaardbaar minimumniveau te beperken. In dat verband is Europees afgesproken dat een foutenmarge van 2% aanvaardbaar is.

De minister van Financiën legt jaarlijks verantwoording af over de uitgaven en ontvangsten met betrekking tot de Europese fondsen middels de Nationale Verklaring. In de Nationale Verklaring 2014 (TK 33869, nr. 4) is geconstateerd dat het foutenpercentage bij de uitvoering van het GLB als geheel voor het begrotingsjaar 2013 onder de grens van 2% is gebleven.

Algemene grondbeginselen

De algemene grondbeginselen van begrotings- en budgetbeheer, controle, sancties, handhaving en verantwoording van alle betalingen op het terrein van het nieuwe GLB zijn nu bijeengebracht en neergelegd in één geharmoniseerd wetgevingskader: de zogenoemde Horizontale Verordening¹. Voorts zijn met de zogenoemde Algemene Verordening² de algemene bepalingen inzake de subsidiabiliteit van kosten voor het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) geharmoniseerd. Deze harmonisatie van de subsidiabiliteit van kosten door genoemde EU-fondsen draagt bij aan eenduidigheid in de nationale uitvoering.

Hier heb ik de afgelopen jaren steeds sterk voor gepleit. Door bepalingen die voorheen in verschillende verordeningen waren neergelegd in één algemeen kader onder te brengen ontstaat een samenhangend en afgestemd geheel. Dat bevordert de EU-conforme implementatie van controle- en verificatiesystemen door de lidstaten en het verlagen van foutenpercentages. Daarmee draagt het bij aan een beter begrotingsbeheer en het verminderen van het risico op financiële correcties.

EU-conformiteit

De lidstaten moeten in het kader van het GLB alle maatregelen treffen die nodig zijn om een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen. Daartoe dienen zij zich in het bijzonder te vergewissen van de wettigheid en regelmatigheid van de door het Europees landbouwgarantiefonds (ELGF) en ELPO gefinancierde verrichtingen. Ook dienen de lidstaten maatregelen vast te stellen om onregelmatigheden en fraude te voorkomen en om onverschuldigd of ten onrechte betaalde bedragen met rente terug te vorderen.

De Europese Commissie keurt de rekeningen van de lidstaten goed en kan een financiële correctie opleggen als zij op basis van een audit van oordeel is dat de Europese regelgeving voor het ELGF of het ELFPO door de lidstaat niet correct of onvoldoende is nageleefd. Opgelegde financiële correcties blijken regelmatig een gevolg van de complexiteit van EU-regelgeving waarvan de nationale interpretaties achteraf niet door de Europese Commissie worden gedeeld.

¹ Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/200, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2000 van de Raad.

² Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.

De nieuwe verordening voor het GLB is, hoewel vereenvoudigingen tot stand zijn gekomen, nog steeds complex. Daarnaast is de vergroening aan het GLB toegevoegd. Vergroening als nieuw doelgericht betalingselement vereist eveneens eigenstandige controle. Daarmee blijft er een grote administratieve en uitvoeringslast bestaan.

Nationale implementatie GLB

Bij de EU-conforme implementatie is mijn uitgangspunt een zo eenvoudig mogelijke uitvoering, waarbij rekening wordt gehouden met de beheersbaarheid van de administratieve en uitvoeringslasten. Door de uitvoerende diensten RVO.nl en NVWA in een vroegtijdig stadium te betrekken bij voorgenomen keuzen en maatregelen, worden controleer- en handhaafbaarheid daarvan mede in de besluitvorming betrokken. Ook de heren Blauw en Korff is gevraagd mee te denken in het kader van hun advisering over verbetering van de uitvoeringspraktijk.

Het is tevens van belang zoveel mogelijk uit te gaan van de Europese verplichtingen en zo min mogelijk aanvullende nationale eisen of voorwaarden toe te voegen. Dat vermindert risico's op interpretatieverschillen en fouten.

In mijn brief over de nationale implementatie van het GLB (TK 28625, nr. 168) heb ik aangegeven de vergroening te willen invullen met oog voor de praktische haalbaarheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. In mijn brief van 5 juni (TK 28625, nr.194) heb ik aangegeven de uitvoerbaarheid en het risico op fouten in de uitvoering te hebben meegewogen bij de nadere uitwerking van de vergroening. Mede om die reden heb ik afgezien van de algemene openstelling van landschapselementen voor de invulling van de ecologische aandachtsgebieden. In plaats daarvan kunnen landschapselementen waarvoor een beheerovereenkomst is afgesloten meetellen in het equivalente vergroeningspakket. Overeenkomstig de motie Jacobi/Dik-Faber (TK 26825-201) van 4 juli 2014 zal ik de ontwikkeling van de daarbij aangemelde landschapselementen monitoren.

Bij de invulling van het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) is een duidelijke focus en samenhang aangebracht om een versnipperde inzet te voorkomen en de uitvoeringskosten te beheersen. Bij de uitwerking van de maatregelen zullen controleerbaarheid en verifieerbaarheid van de maatregelen voorop staan zodat de foutenmarges en uitvoeringslasten zo veel mogelijk worden beperkt (TK 28625, nr. 168). Daaraan draagt bij dat lidstaten waar dat doelmatig is meer gebruik kunnen maken van 'simplified costs' als standaardkosten, lump sum en flat rate financiering. De Europese Commissie zal bij de beoordeling en goedkeuring van de Plattelandsontwikkelingsprogramma's de controleerbaarheid en verifieerbaarheid van maatregelen nadrukkelijk meewegen.

Directoraat-generaal Agro

Directie Europees
Landbouwbeleid en
Voedselzekerheid

Ons kenmerk

DGA-ELV / 14086909

Hiermee meen ik dat een goede afweging tot stand is gekomen ten aanzien van controleer- en verifieerbaarheid van de maatregelen en de gewenste ambitie bij de nationale implementatie van het GLB.

(w.g.) Sharon A.M. Dijkma
Staatssecretaris van Economische Zaken

Bijlage Vormgeving controles nieuw GLB

Verantwoordelijkheid lidstaat

Lidstaten zijn bij de uitvoering van het GLB verantwoordelijk voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie. In dat licht zijn lidstaten specifiek gehouden te waarborgen dat:

1. betalingen uit de Landbouwfondsen ELGF³ en ELFPO⁴ binnen de vastgestelde nationale plafonds blijven (begrotingsdiscipline);
2. de wetmatigheid en regelmatigheid van betalingen uit de genoemde fondsen is gewaarborgd door de inrichting van efficiënte administratieve beheers- en controlesystemen, de uitvoering van controles en het waar nodig opleggen van sancties en/of terugvorderen van onterechte betalingen;
3. onregelmatigheden en fraude worden voorkomen, opgespoord en gecorrigeerd.

Verantwoordelijkheid Europese Commissie

De Europese Commissie, die verantwoordelijk is voor het rechtmatig en doelmatig beheer van de Europese begroting (Meerjarig Financieel Kader 2014-2020, MFK), heeft een belangrijke toezichthoudende taak op de betalingen door lidstaten. Aan het eind van het begrotingsjaar dient elke lidstaat zijn jaarrekeningen in bij de Europese Commissie, nadat deze rekeningen aan een audit zijn onderworpen door een onafhankelijke certificerende instantie. De Europese Commissie beoordeelt en beslist of de door de lidstaat bij de Europese Landbouwfondsen gedeclareerde verrichtte betalingen op basis van een jaarlijks certificeringsrapport met een controleverklaring kunnen worden goedgekeurd (*clearance of accounts*).

Naast deze jaarlijkse goedkeuringsprocedure, ook wel de boekhoudkundige goedkeuring genoemd, voert de Europese Commissie ook zelf controles ter plaatse uit in de lidstaat (audit). Bij deze verificaties ter plaatse kijkt de Commissie vooral naar de controles op rechtmatigheid van de betalingen. In het geval de Commissie bij deze controles tekortkomingen vaststelt, gaat ze over tot het opleggen van financiële correcties. Deze correcties worden door de Commissie opgelegd aan de lidstaat, aangezien de lidstaat primair verantwoordelijk is voor de controle op de rechtmatigheid van de betalingen.

Europees betaalorgaan

Betalingen uit de Landbouwfondsen kunnen alleen worden verricht door een erkend betaalorgaan en pas nadat de controle van de aanvraag volledig is afgerond. Alleen indien er geen onregelmatigheden in de rechtmatigheid van de aanvraag zijn geconstateerd vindt een betaling plaats. Voor Nederland is de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) met ingang van 1 januari 2014 gecertificeerd en erkend als Europees betaalorgaan voor het ELGF en het ELFPO.

³ ELGF is het Europees Landbouwgarantiefonds, waaruit de directe betalingen aan landbouwers en betalingen in het kader van het markt- en prijsbeleid worden gefinancierd (1^e pijler van het GLB).

⁴ ELFPO is het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (2^e pijler van het GLB)

RVO.nl kan zich bij de uitoefening van haar uitvoeringstaken laten bijstaan door een technische dienst. In de meeste gevallen is dat voor specifieke controletaken de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Algemene controlebeginselen

Aanvragers van steun zijn verplicht aan controles alle medewerking te verlenen, op straffe van afwijzing van de aanvraag; behalve in gevallen van overmacht en uitzonderlijke situaties. Controles dienen waar mogelijk zoveel als mogelijk te worden gecombineerd, teneinde het aantal controlemomenten per bedrijf zoveel mogelijk te beperken. Controles vinden in de regel onaangekondigd plaats, opdat de controle een zo reëel mogelijk beeld geeft van het werkelijk nalevingsniveau op het moment van controle.

Indien uit de controles ter plaatse blijkt dat bepaalde niet-nalevingen van eisen, normen of voorwaarden onevenredig veel voorkomen, moeten lidstaten het minimumniveau van controles verhogen. Lidstaten mogen nu ook, mede op wens van Nederland, het controleniveau verlagen als de beheers- en controlesystemen goed functioneren en de foutenpercentages op een aanvaardbaar niveau liggen.

Met ingang van 2015 mogen alle steunaanvragen (1^e pijler) en steun- en betalingsaanvragen (2^e pijler) als één populatie worden beschouwd. Dat is een vereenvoudiging van de uitvoering, aangezien voorheen twee afzonderlijke steekproeven genomen moesten worden.

Administratieve controles en controles ter plaatse

Alle steun- en betalingsaanvragen moeten vóór betaling aan begunstigden door het betaalorgaan zijn gecontroleerd op rechtmatigheid. Dat wil zeggen dat aanvragen 100% administratief worden gecontroleerd. Administratieve controles worden ondersteund met controles ter plaatse. Hiervoor wordt een steekproef van in de regel 5% genomen uit de populatie van aanvragers.

De steekproef voor controles ter plaatse bestaat uit een op een risicoanalyse gebaseerd gedeelte en een willekeurig gedeelte. Het risicogebaseerde deel is gericht op de controlegebieden met het hoogste foutenrisico. Daarmee kunnen de voor controle en handhaving beschikbare middelen zo effectief en doelmatig mogelijk worden aangewend. Het willekeurig deel is van belang voor het vaststellen van een representatief foutenpercentage.

Controles op randvoorwaarden

In het nieuwe GLB zijn de randvoorwaarden (*cross compliance*) op een beperkt aantal punten aangepast. Met ingang van 1 januari 2015 is er sprake van één geharmoniseerd normenkader voor zowel directe betalingen (eerste pijler) als de agromilieu- en klimaatbetalingen (tweede pijler). Ik heb uw Kamer daarover eerder bericht (Kamerstuk 28625, nr. 190). De regels voor het samenstellen van de steekproef, het controlepercentage (1% uit de populatie van aanvragers) en de toepassing van sancties zijn onveranderd.

De Controle Coördinatie Autoriteit, ondergebracht bij de NVWA, stelt de steekproef samen en vervult een coördinerende rol voor de betrokken medehandhavers bij de uitvoering van de controles ter plaatse.

Controles vergroening

Het nieuwe GLB stuurt op de omvorming van op historische referentie gebaseerde directe betalingen naar een gelijke hectarebetaling binnen lidstaten. Door de splitsing van de 'oude' toeslagrechten in een aantal nieuwe betalingselementen (waaronder de vergroening, graasdierpremie en de steun voor jonge boeren), zal de controledruk toenemen. Immers, elk betalingselement waarvan Nederland gebruik zal maken vraagt om een aparte controle op rechtmatigheid en wettigheid van de betaling.

Een belangrijk nieuw element binnen de directe betalingen is de vergroeningsbetaling. De controle op het voldoen aan de vergroeningsverplichting hangt nauw samen met de nationale keuzen voor de invulling van de vergroening. In mijn brief van 5 juni (Kamerstuk 28625, nr.194) over de uitwerking van de directe betalingen heb ik aangegeven bij de invulling van de vergroening nadrukkelijk rekening te hebben gehouden met aspecten eenvoud, uitvoerbaarheid en controleerbaarheid.

Geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS)

Voor de areaalgebonden steunmaatregelen (directe betalingen en bepaalde maatregelen uit het plattelandsbeleid, waaronder het agrarisch natuurbeheer) moeten lidstaten een geïntegreerd beheers- en controlesysteem inrichten, dat in Nederland wordt beheerd en onderhouden door RVO.nl.

Het GBCS omvat ten minste een geautomatiseerd systeem voor de unieke identificatie van begunstigden (het relatieregister), landbouwpercelen (het perceelsregister), betalingsrechten, steunaanvragen (1^e pijler) en steun- en betalingsaanvragen (2^e pijler), het identificatie- en registratieregister voor dieren (I&R register) en een geautomatiseerde gegevensbank waarin voor elke begunstigde de gegevens uit de steun- of betalingsaanvragen zijn opgenomen.

Het perceelsregister dient vanaf aanvraagjaar 2018 tevens te beschikken over een referentielaag voor de ecologische aandachtsgebieden zoals die door de lidstaat zijn opengesteld voor het voldoen aan de vergroeningseisen voor de directe betalingen. In verband met de gewijzigde eisen voor de instandhouding van blijvend grasland zal het perceelsregister vanaf 2015 ook een referentielaag blijvend grasland bevatten.

Sancties en uitsluitingen

Als een aanvrager niet voldoet aan de voorwaarden voor toekenning van de steun of betaling of aan andere verplichtingen die aan de steun of betaling zijn verbonden, wordt door het betaalorgaan een administratieve sanctie opgelegd.

Een sanctie kan de volgende vormen aannemen:

- een korting op de aangevraagde steun of betaling;
- betaling van een bedrag (boete) dat berekend is op basis van omvang en/of duur van de niet-naleving;
- de schorsing of intrekking van een goedkeuring, erkenning of toelating;
- de uitsluiting van het recht om aan een steunmaatregel deel te nemen.

Bij de vaststelling van de hoogte van de sanctie moet rekening worden gehouden met de ernst, omvang, duur en herhaling van de geconstateerde niet-naleving.

Terugvordering

Indien is vast komen te staan dat een (deel van een) betaling onrecht is, wordt deze door het betaalorgaan binnen 18 maanden teruggevorderd, verhoogd met wettelijke rente en eventueel een boete.

Voorkoming van onregelmatigheden en fraude

Ter minimalisering van het risico van onregelmatigheden en fraude wordt voor de vaststelling van elke subsidieregeling door het betaalorgaan een risicoanalyse opgesteld met een identificatie van de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik (onregelmatigheden en fraude), de bijbehorende EU-conforme controlemaatregelen en de aanvaardbaarheid van eventuele restrisico's.

Door of namens het betaalorgaan geconstateerde onregelmatigheden met een financieel belang groter is dan 10.000 euro worden aan de Europese Commissie gemeld. Op basis van deze meldingen kan de anti-fraude dienst van de Europese Commissie (OLAF) besluiten een (fraude-)onderzoek te openen.

Administratieve nacontroles

De NVWA is belast met de coördinatie van administratieve nacontroles bij ondernemingen die verrekeningen hebben met het ELGF. Daarnaast coördineert de NVWA de regio- of landsoverschrijdende controles, functioneert de NVWA als liaison met de Douane en met de anti-fraude dienst van de Europese Commissie OLAF.

Rapportages en controlestatistieken

Aanvullend aan de controle systematiek van administratieve controles en controles ter plaatse worden rapportages opgesteld voor de Europese Commissie. In deze rapportages van alle GLB fondsen zitten inhoudelijke kwaliteitstoetsen. Deze betreffen onregelmatigheden en controle statistieken. De controlestatistiek is een rapportage, die een analyse geeft over de financiële impact van alle administratieve controles en controles ter plaatse.