

Speciaal verslag

**Het blijft een uitdaging
om cross-compliance
doeltreffender en
eenvoudiger te maken**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5974-5	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/774395	QJ-AB-16-026-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6036-9	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/4156	QJ-AB-16-026-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6025-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/288773	QJ-AB-16-026-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Speciaal verslag**Het blijft een uitdaging
om cross-compliance
doeltreffender en
eenvoudiger te maken**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I, die onder leiding staat van ERK-lid Phil Wynn Owen en gespecialiseerd is in het duurzame beheer van de natuurlijke hulpbronnen. De controle werd geleid door rapporterend lid Nikolaos Milionis, ondersteund door kabinetschef Ioulia Papatheodorou, kabinetsattaché Kristian Sniter, hoofdmanager Robert Markus, taakleider Daniela Jinaru en controleurs Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez en Michael Spang.



Van links naar rechts: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.

Paragraaf

Verklarende woordenlijst

I-IX Samenvatting

1-10 Inleiding

11-17 Reikwijdte en aanpak van de controle

18-71 Opmerkingen

18-36 **Met de beschikbare informatie kon de Commissie de doeltreffendheid van cross-compliance niet adequaat beoordelen**

22-27 De door de Commissie gebruikte prestatie-indicatoren gaven een gedeeltelijk beeld van de doeltreffendheid van cross-compliance

28-33 In de beoordeling door de Commissie van de doeltreffendheid van cross-compliance werd geen rekening gehouden met de mate van niet-naleving door landbouwers

34-36 De Commissie analyseerde niet de redenen voor niet-naleving van cross-compliance of de manieren om deze aan te pakken

37-71 **Het beheers- en controlesysteem voor cross-compliance kan verder worden vereenvoudigd**

41-47 De controleprocedures bleven ingewikkeld

48-52 De regeling voor kleine landbouwers verminderde de administratieve lasten, maar dit kan van invloed zijn op de verwezenlijking van de cross-compliancedoelstellingen in sommige lidstaten

53-58 In het kader van de vergroening werd voor verplichte milieuvriendelijke praktijken een extra controlelaag ingevoerd

59-64 De specifieke kosten in verband met de uitvoering van cross-compliance zijn niet voldoende gekwantificeerd

65-71 De berekeningsgrondslag voor sancties in verband met de randvoorwaarden voor landbouwers in de hele EU is niet voldoende geharmoniseerd

72-79 **Conclusies en aanbevelingen**

- Bijlage I** — **De werkingssfeer van cross-complianceregels, zoals bedoeld in bijlage II van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad**
- Bijlage II** — **Belangrijkste wijzigingen in de werkingssfeer van de cross-complianceregels voor het GLB 2014-2020**
- Bijlage III** — **Belanghebbenden gaven aan dat er behoefte bestond aan verdere vereenvoudiging**
- Bijlage IV** — **Casestudy's in de naar de betaalorganen verzonden enquête**

Antwoorden van de Commissie

Begrotingsjaar: het landbouwbegrotingsjaar omvat de gedane uitgaven en de geïnde ontvangsten die door de betaalorganen zijn opgenomen in de rekeningen van de begroting van de Fondsen voor begrotingsjaar „N”, dat begint op 16 oktober van jaar „N-1” en eindigt op 15 oktober van jaar „N” (artikel 39 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad).

Betaalorgaan: de instantie die in een lidstaat verantwoordelijk is voor de passende beoordeling, berekening, inspectie en uitbetaling van GLB-subsidies.

Conformiteitscontrole: door controleurs van DG AGRI uitgevoerde inspecties ter plaatse waarmee de Commissie kan controleren of lidstaten de middelen die hun zijn toegewezen uit het ELGF en het Elfpo correct hebben benut, en met name of ze beschikken over goed werkende beheers- en controlesystemen die ervoor zorgen dat de betalingen aan begunstigden regelmatig zijn.

Controlepunten: bijzonderheden die voortvloeien uit de uitvoering van cross-complianceregels en zijn opgenomen in de controlelijsten voor de controles ter plaatse en de administratieve controles die worden uitgevoerd door de verantwoordelijke beheersautoriteit die in elke lidstaat met cross-compliance (randvoorwaarden) is belast of door andere controleorganen op verzoek van de verantwoordelijke beheersautoriteit (d.w.z. betaalorganen).

Cross-complianceregels: de regels inzake cross-compliance omvatten de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) in het kader van de wetgeving van de Unie en de op nationaal niveau vastgestelde normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van grond (GLMC), zoals vermeld in bijlage II van Verordening (EU) nr. 1306/2013, op het gebied van milieu, klimaatverandering en een goede landbouwconditie van de grond, volksgezondheid, de gezondheid van dieren en planten, en dierenwelzijn. In dit verslag worden de termen „cross-complianceregels” en „cross-complianceverplichtingen” door elkaar gebruikt.

DG AGRI: directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Europese Commissie, verantwoordelijk voor de uitvoering van het landbouw- en plattelandsontwikkelingsbeleid.

DG ENV: directoraat-generaal Milieu van de Europese Commissie, verantwoordelijk voor de sectorale milieuwetgeving.

DG SANTE: directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid van de Europese Commissie, verantwoordelijk voor de sectorale wetgeving inzake volksgezondheid, de gezondheid van planten en dieren, en dierenwelzijn.

Elfpo: Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling

ELGF: Europees Landbouwgarantiefonds

GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid

GLMC: normen inzake een goede landbouw- en milieuconditie van de grond die zijn bedoeld als instrument om bodemerosie te voorkomen, organisch bodemmateriaal en de bodemstructuur op peil te houden, te zorgen voor een minimaal onderhoud, achteruitgang van habitats te voorkomen en water te beschermen en te beheren. Deze normen zijn bij GLB-wetgeving ingevoerd en uitsluitend van toepassing op GLB-begunstigden. Zij moeten worden beschreven door de lidstaten met inachtneming van plaatselijke condities.

Landbouwadviesorgaan: overheids- of particuliere instantie die door een lidstaat is belast met een systeem voor de advisering van landbouwers met betrekking tot grond- en bedrijfsbeheer.

RBE: de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen omvatten een geselecteerd aantal verplichtingen die binnen de werkingssfeer van cross-complianceregels uit bestaande EU-richtlijnen en -verordeningen vallen en betrekking hebben op milieu, volksgezondheid, de gezondheid van planten en dieren en dierenwelzijn (de sectorale wetgeving). Deze eisen zijn reeds van toepassing buiten het GLB-kader.

I

Met cross-compliance worden de meeste GLB-betalingen gekoppeld aan de naleving van de basisvoorschriften door landbouwers op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuocondities. Cross-compliance is momenteel van toepassing op 7,5 miljoen landbouwers die in 2015 ongeveer 47 miljard euro aan steun ontvingen¹. De maatschappij koestert hoge verwachtingen ten aanzien van de naleving van cross-compliance door landbouwers die EU-subsidies ontvangen.

II

De wetgever heeft een EU-kader met betrekking tot cross-compliance opgesteld. De Commissie is verantwoordelijk voor het monitoren van de uitvoering ervan. De lidstaten zetten de EU-regels om in verplichtingen op het niveau van de landbouwers en controleerden of deze verplichtingen werden nageleefd. We onderzochten of het beheers- en controlesysteem met betrekking tot de randvoorwaarden (cross-compliance) doeltreffend was en of het verder vereenvoudigd kan worden.

III

We concludeerden dat de Commissie met de beschikbare informatie de doeltreffendheid van cross-compliance niet adequaat kon beoordelen. Ondanks de voor de periode 2014-2020 ingevoerde wijzigingen in het GLB kan het beheers- en controlesysteem met betrekking tot de randvoorwaarden (cross-compliance) nog verder vereenvoudigd worden.

IV

De door de Commissie gebruikte prestatie-indicatoren gaven een gedeeltelijk beeld van de doeltreffendheid van cross-compliance. In de indicatoren werd geen rekening gehouden met de mate van niet-naleving door landbouwers. De Commissie analyseerde niet de redenen voor de overtredingen en de manieren om deze aan te pakken.

V

Met de wijzigingen in het GLB voor de periode 2014-2020 werd het aantal cross-complianceregels enigszins teruggebracht, doordat vereisten die niet voldoende relevant waren voor de landbouwactiviteiten werden geschrapt. De controleprocedures blijven echter ingewikkeld. Vereenvoudigingsmaatregelen zoals de regeling voor kleine landbouwers, die de bijkomende lasten voor overheidsdiensten en landbouwers verlichten, moeten worden afgewogen tegen de noodzaak de doelstellingen van cross-compliance te bereiken.

VI

De landbouwpraktijken in het kader van de nieuwe vergroeningsbetalingen vertonen overeenkomsten met de eerdere GLMC-normen. Als gevolg daarvan zijn er momenteel twee aanvullende landbouwpraktijken die op dezelfde doelstellingen zijn gericht: het onderhoud van grond en de bescherming van biodiversiteit. Hoewel er overeenkomsten bestaan tussen de verplichte GLMC- en vergroeningsregels worden deze in het kader van twee verschillende controlesystemen getoetst. Dit kan leiden tot ondoelmatigheden in de controlesystemen en tot bijkomende administratieve lasten.

¹ Deze 7,5 miljoen landbouwers vertegenwoordigen 68 % van alle landbouwers die door het GLB worden ondersteund en ontvangen 83 % van alle betalingen. Kleine landbouwers zijn niet in deze cijfers opgenomen omdat zij niet aan administratieve sancties kunnen worden onderworpen indien zij niet aan de cross-complianceverplichtingen voldoen (zie paragraaf 48).

VII

De uitvoeringskosten van cross-compliance zijn niet voldoende gekwantificeerd. Zolang de Commissie geen betrouwbare schatting heeft van de totale kosten op het niveau van cross-compliance, waarin alle bedragen voor de betrokken begunstigden zijn samengevoegd (EU-instellingen, beheers- en controleautoriteiten van de lidstaten en landbouwers) kan zij niet voor de kosteneffectiviteit van het cross-compliancesysteem instaan.

VIII

Het sanctiesysteem zorgde niet voor een voldoende geharmoniseerde berekeningsgrondslag voor administratieve sancties voor landbouwers in de EU die de regels niet naleefden. Er bestond een aanzienlijk verschil tussen de lidstaten in de toepassing van de factoren ernst, omvang, permanent karakter en opzettelijkheid bij de berekening van sancties in vergelijkbare gevallen.

IX

Wij doen de volgende aanbevelingen:

- De Commissie moet in het kader van de effectbeoordeling van het GLB van na 2020 onderzoeken hoe zij haar reeks indicatoren verder zal ontwikkelen om de prestaties van cross-compliance te beoordelen en hoe zij in haar indicatoren rekening kan houden met de mate van naleving door landbouwers van de cross-complianceregels.
- De Commissie moet voortaan het delen van informatie over niet-naleving van de randvoorwaarden tussen de betrokken diensten verbeteren om ze te helpen de redenen voor inbreuken te identificeren en passende maatregelen te treffen om deze aan te pakken.
- Voor het GLB na 2020 moet de Commissie voorstellen om de regels inzake ter plaatse verrichte cross-compliancecontroles aan te passen. Hierdoor kunnen belangrijke controlepunten doelgerichter worden aangepakt.
- De Commissie moet in het kader van de effectbeoordeling voor het GLB van na 2020 haar ervaringen met deze twee systemen die met vergelijkbare milieudoelstellingen werken (GLMC-normen en vergroening) beoordelen met het oog op de bevordering van een verdere onderlinge synergie. Bij deze analyse moet rekening worden gehouden met criteria zoals het milieueffect van de normen en de mate van naleving door landbouwers in het verleden.
- Na het verslag over de prestaties van het GLB dat eind 2018 moet worden ingediend, moet de Commissie een methode ontwikkelen om de kosten van cross-compliance te meten.
- Voor het GLB na 2020 moet de Commissie een meer geharmoniseerde toepassing van sancties op EU-niveau stimuleren door de begrippen ernst, omvang, permanent karakter, herhaling en opzettelijkheid verder te verduidelijken.

01

Cross-compliance verbindt de meeste betalingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) aan de naleving door landbouwers van de regels voor milieubescherming, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en het houden van de landbouwgrond in goede landbouw- en milieueconditie. Deze is momenteel van toepassing op 7,5 miljoen landbouwers in de hele EU die gedurende het begrotingsjaar 2015 ongeveer 47 miljard euro aan steun ontvingen waarop de randvoorwaarden van toepassing zijn (zie **Verklarende woordenlijst**)². Als een landbouwer deze regels niet naleeft, kan een administratieve sanctie worden opgelegd.

02

Cross-compliance is gebaseerd op twee hoofdcategorieën van regels (zie **bijlage I** voor de huidige lijst van deze regels). De uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) zijn vereisten die zijn geselecteerd uit bestaande richtlijnen en verordeningen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, de gezondheid van gewassen en diergezondheid en -welzijn. De normen inzake een goede landbouw- en milieueconditie (GLMC's) zijn bijkomende regels die alleen van toepassing zijn op begunstigen van GLB-betalingen. Zij schrijven duurzame praktijken voor met betrekking tot landbouwgrond en hebben betrekking op de bescherming van water, bodem en koolstofvoorraden, en het behoud van land en landschapselementen.

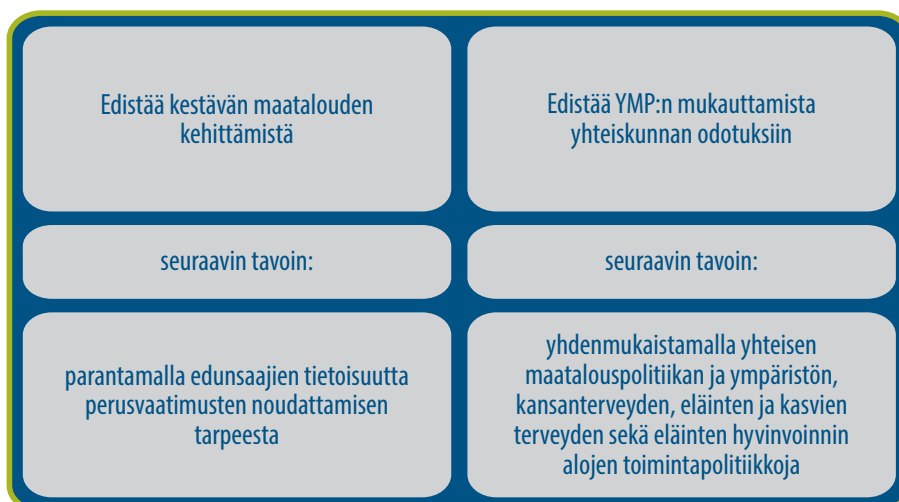
03

Cross-compliance beoogt bij te dragen tot de volgende twee doelstellingen:

- 2 Jaarlijks activiteitenverslag DG AGRI 2015.
- 3 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 Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549).

Figuur 1

De doelstellingen van cross-compliance



Bron: overweging 54 van Verordening (EU) nr. 1306/2013³.

04

De maatschappij koestert hoge verwachtingen ten aanzien van de naleving van de cross-complianceverplichtingen door landbouwers die EU-subsidies ontvangen. Volgens de meest recente Eurobarometer-enquête⁴, gepubliceerd in januari 2016, vonden meer dan vier van de vijf EU-respondenten het „terecht” dat de subsidie aan landbouwers werd verlaagd als zij de regels niet naleefden.

05

Als een van de instrumenten van het GLB wordt cross-compliance onder gedeeld beheer uitgevoerd, waarbij de taken tussen de Commissie en de lidstaten worden verdeeld. In dit verband zijn de verantwoordelijkheden van de Commissie:

- het algemene EU-kader volgen dat is vastgelegd in de door het Europees Parlement en de Raad vastgestelde verordeningen, en de aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering van de EU-begroting die zij gedurende de wijziging van de jaarrekening van het Europees Parlement ontvangt;
- het gedetailleerde EU-kader opzetten door middel van uitvoerings- en gedelegeerde verordeningen en door richtsnoeren voor de lidstaten;
- controleren of de lidstaten hun verantwoordelijkheden in overeenstemming met de wettelijke bepalingen uitvoeren, en financiële correcties toepassen wanneer wordt geconstateerd dat hun systemen gebrekkig zijn;
- controleren of er wordt voldaan aan de cross-compliancedoelstellingen en verslag uitbrengen van de resultaten⁵.

06

DG ENV en DG SANTE zijn verantwoordelijk voor het monitoren van de uitvoering en verwezenlijking van de doelstellingen van de sectorale wetgeving waaruit de RBE's afkomstig zijn, terwijl DG AGRI verantwoordelijk is voor GLMC's. DG AGRI voert controles uit om te verifiëren of de lidstaten beschikken over adequate beheers- en controlesystemen voor cross-compliance.

07

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de vaststelling van alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen tot vaststelling van een nationaal kader dat in overeenstemming is met het algemene en gedetailleerde EU-kader voor randvoorwaarden, en in het bijzonder voor:

- de opzet van systemen die gevallen van niet-naleving voorkomen, opsporen en corrigeren;
- de uitvoering van controles ter plaatse van een steekproef van ten minste 1 % van de landbouwers⁶;

- 4 De „Speciale Eurobarometer 440: Europeanen, landbouw en het GLB” die op 21 januari 2016 uitkwam, geeft de meningen weer die tussen 17 en 26 oktober 2015 door TNS opinion & social, op verzoek van de Europese Commissie, zijn verzameld. Alle interviews werden bij willekeurig geselecteerde EU-burgers thuis afgenomen.
- 5 Zie bijvoorbeeld het jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI 2014, bijlage 10, deel 6 Cross-compliance.
- 6 Als algemene regel moeten controles ter plaatse bij een steekproef van minimaal 1 % van de GLB-begunstigden worden uitgevoerd. Voor bepaalde vereisten, zoals de identificatie en registratie van dieren, is het minimumcontrolepercentage echter 3 % van de landbouwers, zoals vastgesteld in de sectorale wetgeving. Als gevolg daarvan is het totale aantal landbouwers dat wordt gecontroleerd in het kader van cross-compliance in de praktijk hoger dan de steekproef van 1 %. Zo bedroeg gedurende het begrotingsjaar 2015 het percentage gecontroleerde landbouwers 2,31 %. Bij RBE's mogen de lidstaten besluiten om deze controles te combineren met die welke worden uitgevoerd in het kader van de sectorale wetgeving teneinde het controlepercentage van cross-compliance van 1 % te halen.

Inleiding

- het opleggen van sancties en het terugvorderen van ten onrechte betaalde bedragen van landbouwers die de regels hebben overtreden;
- de verslaglegging aan de Commissie (gecontroleerde jaarrekeningen, financiële verslagen en controlestatistieken).

08

GLB-begunstigden moeten alle cross-complianceregels, zoals omschreven in de nationale wetgeving, naleven. Ze riskeren een korting op het bedrag van hun jaarlijkse EU-betaling als wordt geconstateerd dat ze deze regels niet naleven ten gevolge van een handeling of nalatigheid die hun rechtstreeks kan worden toegeschreven.

09

In 2008 publiceerden we een speciaal verslag over de doeltreffendheid van cross-compliance⁷. In dit verslag werd geconcludeerd dat cross-compliance als beleid niet doeltreffend was geweest en werd benadrukt dat het cross-compliancekader aanzienlijke problemen opleverde, voornamelijk doordat het zo ingewikkeld was.

10

De vereenvoudiging van de reikwijdte en regels met betrekking tot het cross-compliancesysteem is voortdurend onderwerp van discussie tussen de Commissie, de Raad en de lidstaten wegens de complexiteit van het kader en de noodzaak ervoor te zorgen dat de regels gecontroleerd kunnen worden en voldoende relevant zijn voor landbouwactiviteiten. Tussen 2008-2013 werden naar aanleiding van een „check-up” van het GLB wijzigingen in het cross-compliancesysteem aangebracht⁸. Aanvullende wijzigingen die voor de huidige periode 2014-2020 waren gepland⁹, hadden tot doel:

- de reikwijdte van de normen te stroomlijnen door ze in één lijst onder te brengen, gerangschikt naar gebied en onderwerp, om het cross-compliancesysteem consistent en zichtbaarder te maken, en
- een aantal vereisten die onvoldoende relevant waren voor de landbouwactiviteiten of het areaal van het bedrijf, of die eerder de nationale autoriteiten dan de begunstigden aangingen, uit de werkingssfeer ervan te verwijderen.

7 Speciaal verslag nr. 8/2008 - „Is 'cross-compliance' als beleid doeltreffend?” (<http://eca.europa.eu>).

8 In Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30 van 31.1.2009, blz. 16) werden feitelijk twee verplichte GLMC's op het nieuwe gebied van bescherming en beheer van water en drie nieuwe optionele GLMC's op het gebied van minimaal onderhoud van grond toegevoegd; tegelijkertijd werden vier van de bestaande GLMC's overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1782/2003 facultatief gemaakt. Ook in de RBE werden kleine wijzigingen aangebracht waarbij de vereisten van Verordening (EG) nr. 2629/97 inzake oormerken, bedrijfsregisters en paspoorten werden verwijderd.

9 Zie bijlage II voor een gedetailleerd overzicht van de wijzigingen die in de periode 2014-2020 werden ingevoerd.

Reikwijdte en aanpak van de controle

11

Vereenvoudiging is een proces dat bedoeld is om regels en controles te stroomlijnen en nalevingskosten terug te dringen. Hoewel vereenvoudigingsmaatregelen de bijkomende lasten voor overheidsdiensten en landbouwers verlichten, moeten zij worden afgewogen tegen de noodzaak om de doelstellingen van cross-compliance te bereiken.

12

We onderzochten het beheers- en controlesysteem met betrekking tot de randvoorwaarden (cross-compliance) dat door de Commissie en de lidstaten was opgezet om te beoordelen of cross-compliance doeltreffend is en in welke mate vereenvoudiging binnen het nieuwe wettelijke kader was bereikt.

13

De algemene controlevraag luidde:

„Is het beheers- en controlesysteem voor cross-compliance doeltreffend en kan het verder worden vereenvoudigd?“

Het huidige verslag is gestructureerd volgens de twee belangrijkste aspecten van doeltreffendheid en vereenvoudiging.

14

We analyseerden de volgende bewijsstukken met betrekking tot de uitvoering van cross-compliance tot op heden:

- de controlestatistieken voor de begrotingsjaren 2011-2014 die de lidstaten aan de Commissie stuurden. Deze verslagen bevatten gegevens met betrekking tot het aantal landbouwers dat in het kader van een bepaalde norm was gecontroleerd, het aantal vastgestelde gevallen van niet-naleving dat werd geconstateerd, en het niveau en de categorie van de toegepaste sancties;
- de controle door de Rekenkamer van de wettigheid en de regelmatigheid (controles in verband met de betrouwbaarheidsverklaring - DAS) uitgevoerd in de begrotingsjaren 2011-2014;
- conformiteitscontroles uitgevoerd door directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Commissie (DG AGRI) in de begrotingsjaren 2011-2014.

15

Met betrekking tot het beheers- en controlesysteem dat op het niveau van de Commissie was opgezet, analyseerden we informatie die we verkregen door middel van interviews met vertegenwoordigers van DG AGRI en door een onderzoek van verscheidene analyses, onderzoeken en verslagen die in opdracht van of door DG AGRI waren vervaardigd. We beoordeelden ook het mogelijke effect van de wijzigingen die voor de GLB-periode 2014-2020 werden ingevoerd op basis van de volgende documenten: voorbereidende effectbeoordeling, goedgekeurde verordeningen en verklaringen van de Commissie.

16

We voerden twee enquêtes uit over onderwerpen als bekendheid, naleving en vereenvoudiging. De enquêtes werden naar betaalorganen en adviesorganen voor landbouwbedrijven gestuurd. We ontvingen antwoorden van de 64¹⁰ betaalorganen in 27 lidstaten¹¹ die de enquête ontvingen, terwijl 72 van de 186 aangeschreven adviesorganen voor landbouwbedrijven op de tweede enquête reageerden.

17

We bezochten drie regio's in de lidstaten (Duitsland: Schleswig-Holstein, Spanje: Catalonië, en het Verenigd Koninkrijk: Noord-Ierland), waar we vertegenwoordigers van de betaalorganen en landbouworganisaties interviewden om hun mening te verkrijgen met betrekking tot de impact van cross-compliance op het niveau van landbouwbedrijven.

- 10 Wij stuurden een enquête naar 64 van de 82 bestaande betaalorganen, omdat in sommige lidstaten niet alle betaalorganen verantwoordelijkheden hebben op het gebied van cross-compliance.
- 11 Kroatië viel niet binnen de reikwijdte van deze controle wegens het ontbreken van historische gegevens doordat het land pas op 1 juli 2013 tot de EU is toegetreden.

Met de beschikbare informatie kon de Commissie de doeltreffendheid van cross-compliance niet adequaat beoordelen

18

In het eerste deel van het verslag onderzoeken we of de door de Commissie gebruikte prestatie-indicatoren een compleet beeld gaven van de doeltreffendheid van cross-compliance, of daarin rekening werd gehouden met de mate waarin landbouwers de regels naleefden en of de Commissie de redenen voor de overtredingen en de manieren om deze aan te pakken, analyseerde. De standaarden voor onze onderzoeken worden uiteengezet in de paragrafen 19-21.

19

Om de verwezenlijking van de doelstellingen van cross-compliance te meten (zie paragraaf 2), moet de Commissie passende prestatie-indicatoren vaststellen¹². Deze moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van goed financieel beheer (zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid)¹³. De Commissie moet prestatievraagstukken analyseren en er gevolg aan geven.

20

Tevens moeten de lidstaten onregelmatigheden of niet-naleving van cross-complianceverplichtingen door landbouwers¹⁴ voorkomen, opsporen en doeltreffend aanpakken, en jaarlijks verslag uitbrengen aan de Commissie over de resultaten van hun controles.

21

Bij de beoordeling van de doeltreffendheid van cross-compliance moet er rekening worden gehouden met de mate waarin landbouwers de cross-compliance-regels naleven als belangrijke indicator voor de bijdrage van het beleid tot de bescherming van het milieu, de gezondheid van mensen, dieren en planten en van dierenwelzijn. Om het beleid doeltreffender te maken, moet het ontwerp van het cross-compliancekader maatregelen bevatten voor de vaststelling en aanpak van de redenen voor niet-naleving door landbouwers.

- 12 Overeenkomstig overweging 2 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 834/2014 van de Commissie van 22 juli 2014 tot vaststelling van voorschriften voor de toepassing van het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 230 van 1.8.2014, blz. 1).
- 13 Artikel 30 van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1) (Financieel Reglement) bevat de volgende definities: Zuinigheid betekent dat de door de instelling voor haar activiteiten ingezette middelen tijdig, in passende hoeveelheid en kwaliteit en tegen de best mogelijke prijs beschikbaar worden gesteld. Efficiëntie betekent dat de beste verhouding tussen de ingezette middelen en de verkregen resultaten wordt nastreefd. Het beginsel van doeltreffendheid betreft de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen en het behalen van de beoogde resultaten.
- 14 Zoals in overweging 39 van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

De door de Commissie gebruikte prestatie-indicatoren gaven een gedeeltelijk beeld van de doeltreffendheid van cross-compliance

De situatie voor de periode 2007-2013

22

Voor de eerste doelstelling (bijdragen tot de ontwikkeling van duurzame landbouw door de begunstigden beter bewust te maken van de noodzaak om de basisnormen in acht te nemen) hanteerde de Commissie de indicator „het percentage GLB-betalingen dat door cross-compliance wordt bestreken”, die het deel van de GLB-betalingen weergeeft waarvoor landbouwers de cross-complianceregels moeten naleven. Deze indicator meet echter niet in hoeverre de landbouwers zich bewust zijn van deze regels of de mate waarin zij die naleven.

23

Om de tweede doelstelling te meten (bijdragen tot een betere aansluiting van het GLB op de verwachtingen van de maatschappij door de samenhang van het GLB-beleid met het beleid op het gebied van het milieu, de gezondheid van mensen, dieren en planten, en dierenwelzijn te verbeteren), werd de indicator „mening van het publiek over cross-compliance” gebruikt die door de Commissie in de Eurobarometer-enquête was gemeten. De vragen en antwoorden uit de enquête zijn weergegeven in **tekstvak 1**.

Tekstvak 1

Passage uit de Eurobarometer-enquête

Vraag: In het kader van de regels van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) worden betalingen aan landbouwers gekoppeld aan eisen over de naleving van regels betreffende milieu, voedselveiligheid, en dierenwelzijn (de zogeheten „cross-compliance”). In hoeverre denkt u dat het al dan niet terecht is om subsidiebetalingen te verlagen aan landbouwers die niet voldoen aan de normen op het gebied van voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn?

Voorgestelde antwoorden: volledig terecht; enigszins terecht, enigszins ongerechtvaardigd, volstrekt ongerechtvaardigd, geen mening.

Uitkomst van de enquête: meer dan vier van de vijf EU-respondenten vond het „terecht” als subsidiebetalingen aan landbouwers worden verminderd wanneer deze de regels niet naleven (antwoord „volstrekt terecht” of „in zekere zin terecht”). Sinds de vorige, in november 2007 uitgevoerde enquête is de publieke opinie stabiel gebleven.

Bron: Eurobarometer-enquête van de Commissie.

Opmerkingen

24

Deze indicator verstrekt geen informatie over een mogelijke verbetering van de coherentie tussen het GLB en de cross-complianceregels. Hij geeft slechts een politieke keuze van de geïnterviewden weer, waarbij de feitelijke resultaten van de uitvoering van cross-compliance niet werden beoordeeld.

25

Ook twee andere resultaatindicatoren worden door DG AGRI gerapporteerd: het controlepercentage voor GLMC¹⁵ en het percentage blijvend grasland. De eerste indicator meet of de lidstaten aan het minimumpercentage controles hadden voldaan. Dit is uitsluitend een indicator betreffende de naleving van de verordening, die als zodanig de doeltreffendheid van cross-compliance niet meet. De tweede indicator, die binnen een lidstaat het percentage grond met blijvend grasland in verhouding tot het totale landbouwareaal meet, had twee tekortkomingen: hij verwees slechts naar één aspect van cross-compliance en hij belichtte niet de specifieke bijdrage van cross-compliance, namelijk dat blijvend grasland kan worden behouden als resultaat van een reeks factoren waarvan er slechts één cross-compliance is.

De situatie voor de periode 2014-2020

26

Voor de periode 2014-2020 werden twee indicatoren¹⁶ gebruikt die rechtstreeks aan cross-compliance waren gekoppeld: het aantal hectaren dat onder cross-compliance valt en het deel van de GLB-betalingen dat onder cross-compliance valt. Dit zijn kwantitatieve indicatoren die alleen de omvang meten van de populaties waarop ze zijn gericht (d.w.z. landbouwgrond en GLB-betalingen), en niet het effect van cross-compliance.

27

Andere indicatoren die gebieden omvatten waar cross-complianceregels van toepassing waren, werden op het niveau van het algemene GLB geëvalueerd, zoals de index van weidevogels, waterkwaliteit, organisch materiaal in bouwland en bodemerosie door water. De specifieke impact van alleen cross-compliance op deze algemene indicatoren was onbekend. Verder worden andere aspecten waarop cross-compliance gericht is, zoals voedsel- en voederveiligheid, identificatie en registratie van dieren of dierenwelzijn, door geen enkele impactindicator gemeten.

15 In het GLB van voor en na 2014 was het minimumpercentage voor GLMC op 1 % van de landbouwers gesteld.

16 Bijlage bij de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 834/2014 van de Commissie.

In de beoordeling door de Commissie van de doeltreffendheid van cross-compliance werd geen rekening gehouden met de mate van niet-naleving door landbouwers

28

De Commissie verzamelt ook gegevens over de mate waarin landbouwers voldoen aan hun cross-complianceverplichtingen met behulp van de controlestatistieken die de lidstaten opsturen. Deze informatie wordt echter niet gebruikt als prestatie-indicator en niet getoetst aan vooraf vastgestelde doelstellingen.

29

Uit de resultaten van de controles door de Rekenkamer¹⁷ van de wettigheid en de regelmatigheid gedurende de afgelopen vier jaar (zie **tabel 1**) en de door de autoriteiten van de lidstaten verstrekte statistieken met betrekking tot de landbouwers die ter plaatse zijn gecontroleerd (zie **tabel 2**) bleek een groot aantal overtredingen van randvoorwaarden.

17 Met betrekking tot cross-compliance concentreerden we onze toetsing op een selectie van GLMC-verplichtingen (het voorkómen van verstruiking door ongewenste vegetatie, de instandhouding van terrassen, het behoud van olijfgaarden en de inachtneming van minimumaantallen dieren of maaiverplichtingen) en RBE's (eisen voor de RBE inzake de nitraatrichtlijn en de RBE inzake de identificatie en registratie van dieren) waarvoor ten tijde van de controlebezoeken bewijs kon worden verkregen en waaruit een conclusie kon worden getrokken. Gedurende 2011 en 2012 was de reikwijdte van de toetsing voor het Elfpo groter dan voor het ELGF omdat het alle GLMC's en RBE's bevatte die betrekking hebben op dierenwelzijn. Bovendien werden de RBE's van het ELFG die verband houden met de identificatie en registratie van dieren, in 2011 en 2012 niet getoetst.

Tabel 1

Onze resultaten met betrekking tot de toetsing van cross-compliance bij willekeurige steekproeven van landbouwers

Fonds	Gegevens	Begrotingsjaar			
		2011	2012	2013	2014
ELGF	Aantal betalingen waarop cross-compliance van toepassing is	155	146	164	170
	Aantal gevallen waarin overtredingen werden geconstateerd	22	24	44	46
	Overtredingen (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
Elfpo	Aantal betalingen waarop cross-compliance van toepassing is	73	75	61	64
	Aantal gevallen waarin overtredingen werden geconstateerd	26	25	24	17
	Overtredingen (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Bron: Europese Rekenkamer.

Tabel 2

Niet-naleving van cross-compliance die door lidstaten werd gemeld op basis van controles, verricht op een combinatie van aselechte en risicogerichte steekproeven van landbouwers

	Begrotingsjaar				
	2011	2012	2013	2014	2015
Frequentie van overtredingen (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Bron: Cross-compliancestatistieken van lidstaten.

30

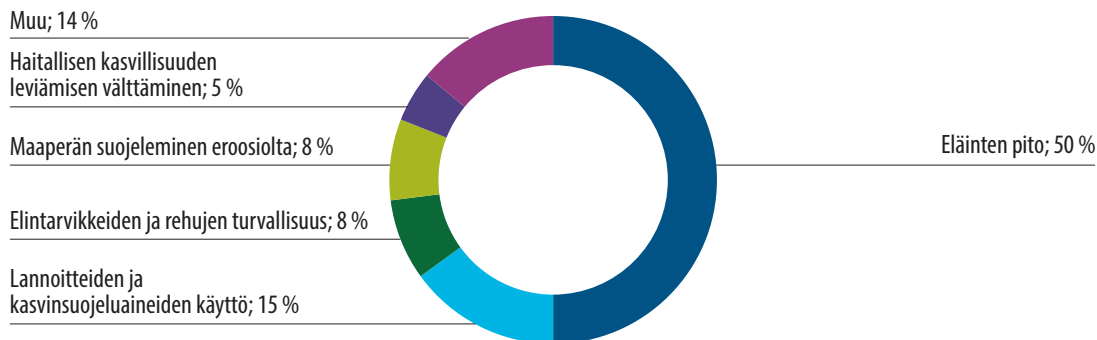
Ongeveer 90 % van de door ons geënquêteerde betaalorganen en de adviesorganen voor landbouwbedrijven, gaf aan dat landbouwers zich de afgelopen vijf jaar meer bewust zijn geworden van hun verplichtingen om de cross-complianceregels na te leven. De niet-nalevingspercentages bleven echter hoog en vertoonden zowel bij de controles door de lidstaat als bij onze eigen controles een stijgende lijn.

31

Van 2011 tot 2013 bleef het totale aantal overtredingen dat door de controlerende autoriteiten van de lidstaten werd ontdekt betrekkelijk constant met bijna 60 000 gevallen per jaar op EU-niveau, terwijl dit cijfer in 2014 met bijna 20 % steeg naar ongeveer 70 000 gevallen van niet-naleving (voornamelijk door een stijging van het aantal overtredingen van de RBE's met betrekking tot de nitraatrichtlijn en de identificatie en registratie van varkens en runderen). Zoals blijkt uit **figuur 2**, waren vijf hoofdgebieden goed voor bijna 90 % van het totale aantal overtredingen en vertoonden zij ook de hoogste frequentie van niet-naleving¹⁸. Deze vijf gebieden omvatten in totaal tien RBE's en vier GLMC's.

18 Uitgedrukt als het aandeel van landbouwers bij wie overtredingen werden aangetroffen versus het totale aantal gecontroleerde landbouwers.

Figuur 2

Gebieden waar cross-complianceregels het vaakst worden overtreden

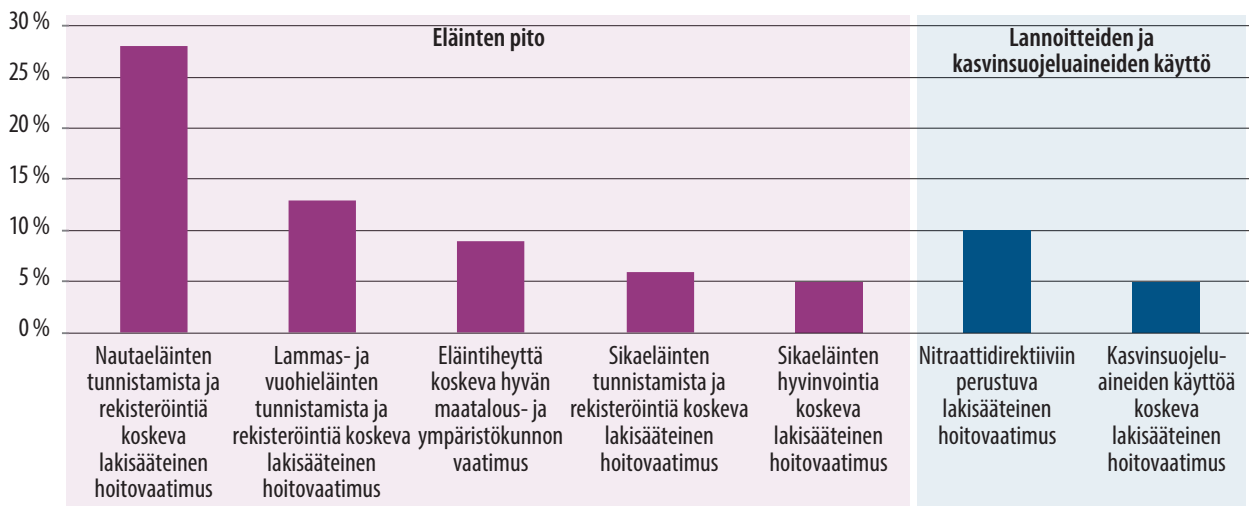
Bron: Europese Rekenkamer.

32

Voor de twee grootste gebieden geeft **figuur 3** weer waar het percentage overtredingen op het niveau van de individuele normen/eisen in het begrotingsjaar 2014 hoger was dan 5 %:

Figuur 3

Percentage overtredingen voor de twee grootste gebieden van niet-naleving



Bron: Europese Rekenkamer.

33

Uit onze analyse blijkt ook dat de overtredingspercentages bij verschillende normen minder dan 1 % bedroegen, zoals de RBE inzake het behoud van wilde vogels en natuurlijke habitats, de GLMC-normen inzake organisch materiaal in de bodem, het behoud van de bodemstructuur en de instandhouding van landschapselementen.

De Commissie analyseerde niet de redenen voor niet-naleving van cross-compliance of de manieren om deze aan te pakken

34

DG AGRI analyseert de informatie in de controlestatistieken afzonderlijk op het niveau van elke rapporterende entiteit (provincie/regio/centrale overheid) om ervoor te zorgen dat zij voldoen aan de EU-richtlijnen, bijvoorbeeld het minimumpercentage controles van 1 % zoals gesteld in de verordening. Het voert ook conformiteitscontroles uit om ervoor te zorgen dat de beheers- en controlesystemen die door de lidstaten zijn ingevoerd in overeenstemming met de toepasselijke EU-regels zijn. Het doel van dergelijke controles is het beschermen van de fondsen waaruit GLB-betalingen worden gedaan door na te gaan of de kortingen op de betalingen aan de landbouwers door de lidstaten correct worden toegepast. De Commissie past financiële nettocorrecties toe op lidstaten met gebrekkige systemen.

35

DG AGRI analyseert geen cijfers inzake overtredingen van cross-compliance op EU-niveau, en voert geen controles uit ter identificatie van de normen die het vaakst worden overtreden, of van de mogelijke oorzaken van overtredingen of de mogelijke oplossingen om verbetering in de situatie te brengen. De andere directoraten-generaal van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor het beleid dat aan de RBE's ten grondslag ligt, verrichten dergelijke analyses evenmin. Het directoraat-generaal Milieu (DG ENV), dat verantwoordelijk is voor beleid zoals de nitraatrichtlijn, verklaarde bijvoorbeeld dat zijn diensten de statistieken over de controles die de lidstaten uitvoerden niet ontvingen en dat DG ENV daarom in dit opzicht geen follow-upmaatregelen kon treffen en heeft getroffen. De Commissie controleert dus alleen de financiële aspecten, zonder de impact te analyseren die cross-compliance heeft op de onderliggende beleidsdoelstellingen voor milieu, voedselveiligheid en diergezondheid, en dierenwelzijn.

36

Tot juli 2016 had de Commissie geen evaluaties verricht met betrekking tot de redenen van niet-naleving van de regels, of de methoden om dergelijke situaties in de toekomst te voorkomen¹⁹. Dergelijke evaluaties kunnen ook nuttige informatie opleveren over de noodzaak om het cross-compliancesysteem verder te vereenvoudigen. Mogelijke redenen voor niet-naleving van de cross-complianceverplichtingen kunnen zijn dat men de soms ingewikkelde regels niet begrijpt (zie **bijlage III**) of dat er een stimulans ontbreekt doordat de kosten van naleving niet in verhouding staan tot het lage minimumcontrolepercentage van 1 % en het niveau van de toegepaste sancties²⁰.

Het beheers- en controlesysteem voor cross-compliance kan verder worden vereenvoudigd

37

In het tweede deel van het verslag onderzoeken we of de regels en controleprocedures voor cross-compliance waren vereenvoudigd, of door middel van de regeling voor kleine landbouwers een evenwichtige vermindering van de administratieve lasten was bereikt, of het risico bestond dat vergroening en cross-compliance niet goed werd gecoördineerd, of de kosten van de uitvoering waren gemeten en of sancties op een consistente manier in de hele EU werden opgelegd. De normen voor onze onderzoeken worden uiteengezet in de paragrafen 38-40.

38

In Speciaal verslag nr. 8/2008 concludeerden we dat het cross-compliancekader aanzienlijke problemen opleverde, voornamelijk doordat het zo ingewikkeld was. Onze aanbeveling was dat de Commissie het kader zou vereenvoudigen, in het bijzonder door prioriteit te geven aan de eisen en normen en deze rond de hoofdelementen van de landbouwactiviteiten te organiseren.

19 Evaluaties op het niveau van de landbouwers hebben tot nu toe slechts informatie over elementen van de kosten van cross-compliance opgeleverd, zoals weergegeven in paragraaf 61.

20 In het aanvraagjaar 2014 was het totaalbedrag aan sancties 67,5 miljoen euro, zoals vermeld in het jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI.

Opmerkingen

39

De uitvoeringskosten van cross-compliance moeten in verhouding staan tot de verwachte voordelen van naleving van de toepasselijke regels door landbouwers²¹. Wanneer de Commissie herziene of nieuwe voorstellen voor uitgaven presenteert, moet zij de kosten en baten van de controlesystemen²² in samenhang met de te verwezenlijken doelstellingen schatten.

40

De Commissie moet ook bijdragen tot een eenvoudig en geharmoniseerd sanctiesysteem in de hele EU om de gelijke en evenredige behandeling van landbouwers te garanderen. De Commissie is bevoegd²³ om gedelegeerde handelingen vast te stellen om een geharmoniseerde berekeningsgrondslag in te voeren voor administratieve sancties wegens cross-compliance-overtredingen. Zij kan ook verklarende richtsnoeren voor de lidstaten uitbrengen.

De controleprocedures blijven ingewikkeld

41

Voor de periode 2014-2020 was de lijst van normen ingekort van 15 tot 7 GLMC's (door de verwijdering van alle vorige 7 vrijwillige normen en van één verplichte norm) en van 18 tot 13 RBE's (zie **bijlage II**). Vier van de RBE's die waren verwijderd, werden door de Commissie als onvoldoende relevant voor landbouwactiviteiten beschouwd. Dit is een goed voorbeeld van een vereenvoudiging van het cross-compliancekader. Het toepassingsgebied van cross-compliance zal echter waarschijnlijk worden vergroot. In de „Gemeenschappelijke verklaring van het Europees Parlement en de Raad inzake cross-compliance”²⁴ werd verzocht de kaderrichtlijn water en de richtlijn over het duurzaam gebruik van pesticiden onderdeel te maken van cross-compliance zodra zij in alle lidstaten zijn uitgevoerd.

42

In ons advies over het voorstel van de Commissie betreffende de veranderingen in het GLB voor de periode 2014-2020²⁵ stelden wij dat „de lijst van vereisten nog altijd te zeer verspreid is over te veel wetsteksten, onvoldoende gericht is op essentiële vereisten, en dat het lagere aantal normen niet werkelijk gelijkstaat aan een verlaging van het complexiteitsniveau van dit beleid”.

21 Overweging 57 van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

22 Artikel 33 van het Financieel Reglement.

23 Volgens artikel 101 van Verordening nr. 1306/2013.

24 Gemeenschappelijke verklaring bij Verordening (EU) nr. 1306/2013.

25 Advies nr. 1/2012 over bepaalde voorstellen voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

Opmerkingen

43

53 % van de adviesorganen voor landbouwbedrijven die op onze enquête reageerden, was van oordeel dat het GLB voor de periode 2014-2020 geen aanzienlijke veranderingen voor het cross-compliancesysteem met zich had gebracht, terwijl 28 % van oordeel was dat het nieuwe systeem zelfs nog gecompliceerder is. Minder dan 10 % van de betaalorganen vond dat de veranderingen in cross-compliance een matig of zeer positief effect hadden op de middelen die waren uitgegeven op gebieden als controles ter plaatse en administratieve controles, sanctiesysteem en informatieverstrekking aan landbouwers.

44

De betaalorganen en de adviesorganen voor landbouwbedrijven antwoordden in onze enquête dat de te complexe vereisten de voornaamste reden zijn dat landbouwers niet aan cross-complianceverplichtingen voldoen. De tijdens de controle bezochte landbouworganisaties bevestigden deze analyse. Vereenvoudiging kan als oplossing worden gezien om te garanderen dat landbouwers in sterkere mate voldoen aan de meest relevante regels, en daarmee bijdragen tot de doeltreffendheid van het systeem. In dit verband gaven de betaalorganen, de adviesorganen voor landbouwbedrijven en landbouworganisaties tijdens onze controle aan behoefte te hebben aan verdere vereenvoudiging van cross-compliance en deden zij daartoe een aantal convergente voorstellen (zie **bijlage III** voor nadere bijzonderheden).

45

De complexiteit werd ook veroorzaakt door de mate van gedetailleerdheid van de toepasselijke regels. **Tekstvak 2** bevat een voorbeeld van de gedetailleerde definitie van de randvoorwaarden in de lidstaten. Hoewel gedetailleerde regels in verband met verschillende milieusituaties gerechtvaardigd kunnen zijn, lopen landbouwers bij de correcte toepassing het risico op problemen te stuiten, en betaalorganen bij de controle ervan.

46

In het Verenigd Koninkrijk-Noord-Ierland vergeleken we het aantal controlepunten in de controlelijsten voor cross-compliance ter plaatse die door controleautoriteiten voor het GLB tot 2013 en ook daarna werden gebruikt, en constateerden we dat de veranderingen in het GLB voor de periode 2014-2020 beperkte impact hadden gehad op het aantal controlepunten (zie **tekstvak 3**). De autoriteiten in de twee andere bezochte lidstaten bevestigden tijdens interviews dat de veranderingen in cross-compliance voor de periode 2014-2020 niet hadden geleid tot een aanzienlijke vermindering van het aantal controlepunten.

Tekstvak 2

Voorbeelden van voorschriften in het controlehandboek voor cross-compliance in het Verenigd Koninkrijk-Noord-Ierland

Drie van de veertig controlepunten van de randvoorwaarden die uit de RBE van de nitraatrichtlijn voortvloeien, zijn opgenomen in de controlelijst van de inspecteurs onder vraag 3.1.12, opgesplitst in de volgende drie subvragen:

3.1.12. Is er organische meststof (inclusief verontreinigd water) gebruikt op minder dan 10 meter van een andere waterweg dan meren*; 20 meter van meren; 50 meter van een put of bron; 250 meter van een put die wordt gebruikt voor openbare watervoorziening; 15 meter van gebieden met blootgestelde poreuze kalksteen of karstificatie van kalksteen (* zie richtsnoeren voor inspecteurs)?

3.1.12a. Is er op grasland met een gemiddelde helling van meer dan 15 % en op alle andere grond met een gemiddelde helling van meer dan 12 % organische meststof (inclusief verontreinigd water) toegepast op minder dan 30 meter van een meer of 15 meter van een andere waterweg dan meren (* zie richtsnoeren voor inspecteurs)?

3.1.12b. Is er op grasland met een gemiddelde helling van meer dan 15 % en op alle andere grond met een gemiddelde helling van meer dan 12 % kunstmest toegepast op minder dan 10 meter afstand van een meer, of 5 meter van een waterweg (* zie richtsnoeren voor inspecteurs)?

Bron: Betaalorgaan van Noord-Ierland.

Tekstvak 3

Beperkte impact van de veranderingen in het GLB voor de periode 2014-2020 op de controlelijsten die de controleautoriteiten in het Verenigd Koninkrijk-Noord-Ierland gebruikten

Het aantal controlepunten voor een volledige cross-compliance-inspectie was 257 voor het GLB tot 2013 en 249 voor het GLB na 2014.

Voor GLMC is het aantal controlepunten in de twee met elkaar vergeleken perioden van 19 naar 27 gestegen.

Bron: Betaalorgaan van Noord-Ierland.

47

Tijdens controles ter plaatse moeten alle verplichtingen worden gecontroleerd die betrekking hebben op de GLMC-normen en de RBE-vereisten waarop de landbouwers zijn geselecteerd. Zoals hierboven vermeld, omvatten deze controles vaak honderden controlepunten in de verschillende controlelijsten. Zelfs als de controlesystemen doeltreffend zouden zijn, zou het wetgevingskader²⁶ geen gerichtere risicogebaseerde benadering toelaten waarbij bepaalde regels of controlepunten meer of minder frequent gecontroleerd zouden worden door bijvoorbeeld rekening te houden met het niveau van de overtredingen, de waarschijnlijkheid van een overtreding of de omvang van de effecten van een mogelijke overtreding.

26 Zie artikel 71 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, plattelandsontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden.

De regeling voor kleine landbouwers verminderde de administratieve lasten, maar dit kan van invloed zijn op de verwezenlijking van de cross-compliance doelstellingen in sommige lidstaten

48

In het kader van het GLB voor de periode 2014-2020 werd de regeling voor kleine landbouwers (SFS) ingevoerd als vereenvoudigde regeling inzake rechtstreekse betalingen waarbij tot 1 250 euro aan rechtstreekse steun wordt toegekend aan landbouwers die besluiten aan de regeling deel te nemen. Vijftien Lidstaten hebben besloten om deze facultatieve regeling in te voeren. Het aantal landbouwers in deze landen dat deelneemt aan deze regeling loopt uiteen van 3 % (Slovenië) tot 77 % (Malta). De Commissie berekende dat binnen de hele EU de SFS 4 % van de totale oppervlakte landbouwgrond bestrijkt.

49

Indien SFS-begunstigden niet aan de cross-complianceverplichtingen voldoen, worden hun geen administratieve sancties opgelegd²⁷. Daarom lopen zij niet het risico dat hun GLB-betalingen worden gekort wegens overtredingen van de cross-complianceregels. Deze ontheffing van cross-compliance wordt gerechtvaardigd door het feit dat „voor landbouwers die deelnemen aan de regeling voor kleine landbouwers (...) mag worden aangenomen dat de inspanningen die in het kader van het cross-compliancestelsel nodig zijn als deze landbouwers in dit stelsel worden gehouden, zwaarder wegen dan de voordelen ervan”²⁸.

50

Deze maatregel kan de kosten van invoering, beheer en controle van cross-compliance verlagen: de SFS werd als de voornaamste bron van besparing aangewezen door tien van de twaalf betaalorganen die schatten dat het GLB voor de periode 2014-2020 tot kostenverlaging zal leiden. Deze boodschap werd door de betaalorganen in de drie bezochte lidstaten herhaald.

51

De SFS is een stap in de richting van vereenvoudiging die de bijkomende lasten voor overheidsdiensten en landbouwers verlicht en tegelijkertijd tot kostenbesparingen leidt. Bij de invoering ervan op het niveau van elke lidstaat moet echter worden gestreefd naar een juist evenwicht tussen administratieve vereenvoudiging, het bereiken van de cross-compliance doelstellingen en de sectorale wetgeving. Er bestaan verschillen tussen de lidstaten of regio's. Zo vertegenwoordigen in Roemenië kleine landbouwers ongeveer 71 % van de landbouwers en 16 % van de totale opgegeven landbouwgrond. In Slovenië daarentegen is het totale aantal kleine landbouwers ongeveer 3 % en het gebied dat door deze regeling wordt bestreken slechts 1 %.

27 Overeenkomstig artikel 92 van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

28 Zoals in overweging 57 van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

52

Hoewel Litouwen de SFS niet toepaste, hanteerde het vergelijkbare beginselen door landbouwers onder een bepaalde drempel uit te sluiten van de toepassing van specifieke cross-complianceregels. **Tekstvak 4** illustreert de mogelijke risico's die aan de toepassing van dergelijke vereenvoudigingsmaatregelen zijn verbonden:

Tekstvak 4

Vrijstelling van landbouwers in Litouwen van cross-complianceverplichtingen in verband met de nitraatrichtlijn

Landbouwers met een landbouwareaal van tien hectaren of minder hoeven niet aan te geven hoeveel meststoffen ze gebruiken. Dergelijke landbouwers maken meer dan 70 % van alle landbouwers uit en gebruiken 14 % van het landbouwareaal.

Tegelijkertijd hoeven veehouders die minder dan tien stuks vee op één plaats houden geen mestopslag met de relevante capaciteit te hebben. Deze landbouwers maken 87 % uit van alle veehouders en houden 28 % van al het vee.

De nitraatrichtlijn is bedoeld om het milieu en de volksgezondheid te beschermen. Hoewel het gebruik van drempels de administratieve rompslomp voor kleinere landbouwers kan verminderen, kan uitsluiting van aanzienlijke delen van landbouwgrond en/of dieren van de cross-compliancecontroles ook de verwezenlijking van de doelstellingen van de nitraatrichtlijn negatief beïnvloeden.

Bron: Europese Rekenkamer – Jaarverslag 2015 – figuur 7.10.

In het kader van de vergroening werd voor verplichte milieuvriendelijke praktijken een extra controlelaag ingevoerd

53

Een van de doelstellingen van het nieuwe GLB is de verhoging van de milieuprestatie door middel van een verplichte „vergroenende” component van rechtstreekse betalingen in de vorm van steun voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken die voor de gehele Unie gelden²⁹. Deze praktijken omvatten gewasdiversificatie, de instandhouding van blijvend grasland en ecologische aandachtsgebieden. 30 % van het jaarlijkse nationale maximum moet in de vorm van een dergelijke „vergroeningsbetaling” voor elke subsidiabele hectare worden betaald³⁰.

54

Voor de periode 2014-2020 werd een nieuwe vergroeningsbetaling in het GLB ingevoerd. De landbouwpraktijken in het kader van vergroening vertonen overeenkomsten met voorgaande GMLC-normen die betrekking hadden op landbouwpraktijken zoals gewasrotatie, de bescherming van blijvend grasland of de instandhouding van landschapselementen. Voor de periode 2014-2020 bestaan er dus twee elkaar aanvullende landbouwpraktijken die op dezelfde doelstellingen gericht zijn: het onderhoud van grond en de bescherming van biodiversiteit.

29 Overweging 37 van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 608).

30 Artikel 47 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

55

In haar jaarlijks activiteitenverslag 2014 licht DG AGRI toe dat beide verplichte instrumenten - vergroening en GLMC - tot dezelfde doelstelling bijdragen: „Daarom kan het GLB zijn milieuprestaties verbeteren door ervoor te zorgen dat cross-compliancevereisten, „vergroenende” verplichtingen en agromilieuverbintenissen van invloed zijn op een aanzienlijk deel van de landbouwgrond in Europa”.

56

Ter plaatse verrichte controles van vergroening worden bij een steekproef van 5 % van de landbouwers uitgevoerd als onderdeel van de verificaties van de subsidiabiliteitscriteria voor de rechtstreekse betalingsregelingen³¹, door middel van een systeem buiten het GMLC-controlekader waarbij een steekproef wordt gecontroleerd van 1 % van de landbouwers op wie cross-compliancecontroles van toepassing zijn³². Als gevolg daarvan wordt de naleving van aanvullende verplichte milieuvriendelijke praktijken in twee verschillende kaders gecontroleerd.

57

Landbouwers moeten in het kader van vergroening voldoen aan de verplichting om ten minste 5 % van het bouwland als ecologisch aandachtsgebied aan te houden. De regeling bepaalt tevens dat door cross-compliance beschermde elementen (zoals landschapselementen of bufferstroken) ook meetellen bij de naleving van deze verplichting. Deze worden dus beheerd in het kader van twee verschillende reeksen regels en controles.

58

Met de invoering van vergroening zijn er daarom nu twee controlesystemen voor verplichte milieuvriendelijke praktijken, die elkaar aanvullen en bijdragen tot dezelfde doelstelling van een verhoogde milieuprestatie van het GLB. Hoewel de lidstaten volgens de verordening inzake cross-compliance gebruik kunnen maken van bestaande controlesystemen om cross-complianceverplichtingen te controleren³³, bestaat er een risico op ondoelmatigheden in de controlesystemen van de lidstaten en op bijkomende lasten voor landbouwers.

31 Titel III van Verordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie.

32 Titel V van Verordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie.

33 Artikel 96 van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

Opmerkingen

De specifieke kosten in verband met de uitvoering van cross-compliance zijn niet voldoende gekwantificeerd

59

De Commissie heeft een betrouwbare schatting van de totale kosten van cross-compliance nodig, waarin alle betrokken begunstigen zijn opgenomen (EU-instellingen, beheers- en controleautoriteiten van de lidstaten, en landbouwers) om ervoor te zorgen dat het cross-compliancesysteem kosteneffectief is.

60

Volgens de schatting van DG AGRI bedragen de totale beheers- en controlekosten van landbouwwitgaven bijna 4 miljard euro, ofwel ongeveer 7 % van de totale EU-financiering³⁴. Wat betreft cross-compliance zijn de kosten echter niet gekwantificeerd en bestaat er geen betrouwbare schatting.

61

Op lidstaatniveau worden de aanzienlijke kosten veroorzaakt door de vereisten van het cross-compliancecontrolesysteem. Ten eerste zijn er verplichte controles voor GLMC en deze omvatten een reeks bijkomende regels die alleen van toepassing is op landbouwers die van GLB-betalingen profiteren. Ten tweede moeten in samenhang met RBE's, die zijn gebaseerd op bestaande richtlijnen en verordeningen (sectorale wetgeving)³⁵, gespecialiseerde controleorganen een minimaal controlepercentage van 1 % controleren in het kader van de cross-compliance-regels en hebben zij bijkomende rapportageverplichtingen met betrekking tot deze controles.

62

Op het niveau van de landbouwbedrijven schied de invoering van RBE's meer administratieve verplichtingen voor landbouwers, zoals het bijhouden van gegevens en het deelnemen aan cross-compliance-inspecties³⁶. Verder leidt de naleving van GLMC's niet alleen tot kosten in verband met de vereiste landbouwpraktijken (arbeidskosten, kosten voor machines, brandstof en overige verbruiksgoederen), en tot inkomstenderving omdat de GLMC's bepaalde praktijken verbieden of voorschrijven (zoals opbrengstvermindering), maar ook tot andere kosten, zoals het gebruik van dienstverlening door derden (bijvoorbeeld adviseurs voor bepaalde cross-complianceonderwerpen).

63

In een verslag in opdracht van DG AGRI³⁷ dat in 2014 werd gepubliceerd, werden de werkelijke kosten beoordeeld die EU-landbouwers moesten maken om aan de geselecteerde wetgeving op het gebied van milieu, diergezondheid en voedselveiligheid te voldoen. De studie was gebaseerd op casestudy's van de acht meest representatieve landbouwsectoren in de EU. Zij geeft een indicatie van de financiële impact die dergelijke verplichtingen hebben op landbouwers (zie **tekstvak 5** voor een samenvatting van de resultaten voor de tarwesector).

34 Jaarlijks activiteitenverslag DG AGRI 2014.

35 Bijvoorbeeld: Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1); Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad (PB L 204 van 11.8.2000, blz. 1).

36 Overweging 57 van Verordening (EU) nr. 1306/2013: „Het systeem van randvoorwaarden brengt voor zowel de begunstigen als de nationale overheden bepaalde administratieve lasten mee, aangezien gegevens moeten worden bijgehouden, controles moeten worden verricht en eventueel sancties moeten worden opgelegd.”

37 „Assessing farmers' cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety” (AGRI-2011, EVAL-08). Studie uitgevoerd door: CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali (IT), in samenwerking met TI - Johann Heinrich von Thünen-Institut (DE), IFCN - International Farm Comparison Network on Dairy (DE), UGHENT - University of Ghent (BE).

Impact van de naleving van geselecteerde verplichtingen van productiekosten in de tarwesector

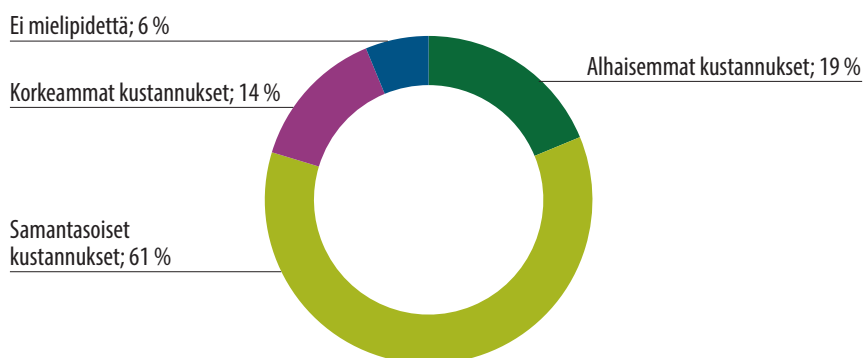
De studie van de tarwesector nam van de volledige reikwijdte van cross-compliance tot 2013 de cumulatieve effecten in overweging van vijf verplichte GLMC's (minimale bodembedekking, grondbeheer, aanleg van bufferstroken, voorkómen van verstruiking door ongewenste vegetatie en instandhouding van landschapselementen), één facultatieve GLMC (vruchtwisseling) en de wetgeving die ten grondslag ligt aan twee RBE's (de nitraatrichtlijn en de verordening betreffende gewasbeschermingsmiddelen). Er werd ook rekening gehouden met een ander vereiste dat buiten de reikwijdte van cross-compliance valt: de richtlijn inzake het duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen.

De opstellers van het verslag concludeerden dat de maatregelen die door de landbouwers waren getroffen om aan de hierboven vermelde regels te voldoen de productiekosten zouden verhogen met percentages die uiteenliepen van 1,97 % in Hongarije tot 3,42 % in Denemarken.

64

Verder leiden naar het oordeel van de meerderheid van de betaalorganen de wijzigingen in het GLB voor de periode 2014-2020 waarschijnlijk niet tot een kostendaling. Toen hun in de enquête werd gevraagd of deze wijzigingen tot lagere, gelijke of hogere invoerings-, beheers- en controlekosten van cross-compliance-verplichtingen zullen leiden, antwoordden de betaalorganen als volgt:

Schatting door betaalorganen van de impact van de wijzigingen van het GLB 2014-2020 op hun beheers- en controlesysteem voor cross-compliance



Bron: Europese Rekenkamer.

De berekeningsgrondslag voor sancties in verband met de randvoorwaarden voor landbouwers in de hele EU is niet voldoende geharmoniseerd

65

De EU-wetgeving bepaalt dat wanneer een landbouwer niet voldoet aan cross-complianceregels, er een administratieve sanctie moet worden opgelegd als de niet-naleving het gevolg is van een handeling of een nalatigheid die rechtstreeks aan die begunstigde toe te schrijven is. Dergelijke sancties moeten met het oog op het beginsel van evenredigheid (gedifferentieerd naargelang van de ernst van de niet-naleving³⁸ en berekend als percentage van de GLB-betaling) worden vastgesteld en alleen worden toegepast als de niet-naleving toe te schrijven is aan opzettelijke of uit onachtzaamheid uitgevoerde handelingen van de landbouwer.

66

Bij de berekening van deze sancties moet rekening worden gehouden met de ernst, de omvang en het permanente karakter van de geconstateerde niet-naleving. In het geval van niet-naleving die aan nalatigheid is te wijten, bedraagt de maximale korting 5 % en bij herhaling 15 %. In het geval van opzettelijke niet-naleving is de minimumkorting 20 %; deze kan uitmonden in volledige uitsluiting van een of meer steunregelingen gedurende een of meer kalenderjaren.

67

We constateerden dat de praktische toepassing van het begrip opzettelijke niet-naleving aanzienlijke onzekerheid bij de lidstaten veroorzaakt. De vertegenwoordigers van de betaalorganen en de landbouworganisaties in de drie bezochte lidstaten gaven aan dat het bewijs voor opzettelijkheid moeilijk is te handhaven, behalve als de landbouwer op heterdaad wordt betrapt.

68

Uit het onderzoek van de controlestatistieken voor cross-compliance blijkt dat sommige lidstaten het begrip opzettelijke niet-naleving strikter toepasten dan andere: gedurende de periode 2011-2014 werden er in bepaalde lidstaten geen (Tsjechische Republiek, Bulgarije) of zeer weinig (Roemenië, Portugal, Hongarije) landbouwers voor opzettelijke overtredingen gestraft, terwijl andere lidstaten dit begrip vaker hanteerden (Litouwen, Griekenland, Polen, Frankrijk, Ierland).

38 Overweging 35 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en cross-compliance (PB L 181 van 20.6.2014, blz. 48).

69

Om te onderzoeken hoe dezelfde soorten niet-naleving door de lidstaten werden beoordeeld, bevatte de enquête die we naar de betaalorganen stuurden twee casestudy's over overtredingen van de RBE's inzake identificatie en registratie van runderen en de nitraatrichtlijn (de volledige tekst van de casestudy's is te vinden in **bijlage IV**). We verzochten de betaalorganen het percentage vast te stellen van de sancties die in deze twee casestudy's zouden worden toegepast. **Tekstvak 6** bevat een samenvatting van de gepresenteerde casestudy's en de ontvangen antwoorden.

Tekstvak 6

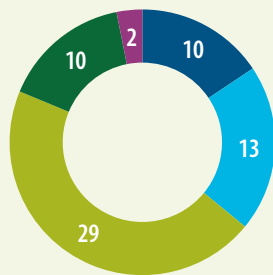
Casestudy's betreffende de toegepaste sancties in de lidstaten

Samenvatting van de aan de lidstaten voorgestelde casestudy's

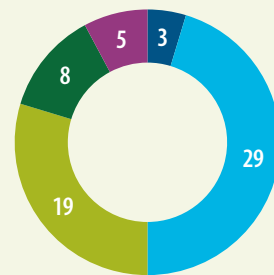
Tijdens het kalenderjaar stuurde de landbouwer een late kennisgeving van de registratie van 20 runderen. De landbouwer bezat dat jaar gemiddeld 75 runderen.

Tijdens controles ter plaatse berekenden de inspecteurs dat de opslagcapaciteit voor dierlijke mest 10 % lager was dan het vereiste minimum.

Aantal betaalorganen dat elk van demogelijke kortingspercentages toepast



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ GA



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ GA

GA voor „geen antwoord” - geeft aan dat verscheidene betaalorganen de overtredingen niet kwantificeerden.

Bron: Europese Rekenkamer.

70

Voor dezelfde overtreding van twintig niet tijdig geregistreerde runderen zou dus bijna de helft van de lidstaten een sanctie van 3 % opleggen, terwijl een vijfde van de lidstaten een sanctie van 1 % zou opleggen en de overige een korting van 0 % of 5 %. Onvoldoende opslagcapaciteit zou door bijna de helft van de lidstaten met 1 % worden beboet, een derde zou een sanctie van 3 % opleggen en een zesde van de lidstaten zou een sanctie van 0 % of 5 % opleggen.

71

Daarnaast bestonden er aanzienlijke verschillen in de opvattingen over de ernst van een overtreding tussen de lidstaten, waardoor het risico bestond dat vergelijkbare gevallen niet op dezelfde manier werden behandeld. Een dergelijke situatie werd bevestigd door de verschillende sanctieregels die in de bezochte lidstaten waren ingevoerd, zoals te zien is in **tekstvak 7**.

Tekstvak 7

Voorbeeld van een sanctie voor de late registratie van dieren

In Schleswig-Holstein (Duitsland) heeft het betaalorgaan bepaald dat er geen sanctie voor late registratie wordt opgelegd als het aantal runderen dat bij de overtreding is betrokken minder dan 30 % van het totale aantal op het bedrijf aanwezige runderen bedraagt.

In Catalonië (Spanje) daarentegen bestaan dergelijke drempels niet.

72

Cross-compliance wordt sinds 2005 toegepast als een mechanisme om de meeste GLB-betalingen te koppelen aan de naleving door landbouwers van de regels die voortvloeien uit het beleid op het gebied van milieu, de gezondheid van mensen, dieren en planten, en dierenwelzijn. De doelstellingen van cross-compliance waren het verbeteren van de samenhang van het GLB met dit beleid (en zo aan de verwachtingen van de samenleving te voldoen) en het bewustmaken van landbouwers van de noodzaak deze regels in acht te nemen (en zo bij te dragen tot de ontwikkeling van duurzame landbouw). Het verslag heeft tot doel, te beoordelen in welke mate het beheers- en controlesysteem voor cross-compliance doeltreffend was en verder vereenvoudigd kan worden, en op basis daarvan aanbevelingen te doen voor de verbetering van de uitvoering van cross-compliance op de middellange en lange termijn.

73

We concluderen dat de Commissie met de beschikbare informatie de doeltreffendheid van cross-compliance niet adequaat kon beoordelen. Ondanks de wijzigingen die voor de periode 2014-2020 in het GLB zijn aangebracht, kan het beheers- en controlesysteem voor cross-compliance nog verder worden vereenvoudigd.

74

Wij constateerden dat de door de Commissie gehanteerde prestatie-indicatoren een gedeeltelijk beeld gaven van de doeltreffendheid van cross-compliance. In de indicatoren werd geen rekening gehouden met de mate van niet-naleving door landbouwers (zie de paragrafen 18-27).

Aanbeveling 1

De Commissie moet in het kader van de effectbeoordeling voor het GLB na 2020 onderzoeken hoe zij haar reeks indicatoren verder zal ontwikkelen om de prestaties van cross-compliance te beoordelen en hoe zij in haar indicatoren rekening kan houden met de mate van naleving door landbouwers van de cross-complianceregels.

Conclusies en aanbevelingen

75

De wetgever heeft een EU-kader met betrekking tot cross-compliance opgesteld. De Commissie is verantwoordelijk voor het monitoren van de uitvoering ervan. De lidstaten zetten de EU-regels om in verplichtingen op het niveau van de landbouwers en controleerden of deze verplichtingen werden nageleefd. Een kwart van de tijdens het begrotingsjaar 2011-2014 ter plaatse gecontroleerde landbouwers had echter ten minste één van de regels overtreden, ondanks het feit dat het waarborgen van de samenhang van het GLB met dergelijke regels de onderliggende doelstelling van cross-compliance was. De Commissie analyseerde niet de redenen voor de overtredingen of de manieren om deze aan te pakken (zie de paragrafen 28-36).

Aanbeveling 2

De Commissie moet voortaan het delen van informatie over niet-naleving van de randvoorwaarden tussen de betrokken diensten verbeteren om ze te helpen de redenen voor inbreuken te identificeren en passende maatregelen te treffen om deze aan te pakken.

76

Met de wijzigingen in het GLB voor de periode 2014-2020 werd het aantal cross-complianceregels enigszins teruggebracht, doordat vereisten die niet voldoende relevant waren voor de landbouwactiviteiten werden geschrapt. De controleprocedures blijven echter ingewikkeld. Zelfs als de controlesystemen doeltreffend zouden zijn, zou het wetgevingskader geen gerichtere risicogebaseerde benadering toelaten waarbij bepaalde regels of controlepunten min of meer frequent gecontroleerd zouden worden door bijvoorbeeld rekening te houden met het niveau van de overtredingen, de waarschijnlijkheid van een overtreding of de omvang van de effecten van een mogelijke overtreding. Vereenvoudigingsmaatregelen zoals de regeling voor kleine landbouwers, die de bijkomende lasten voor overheden en landbouwers verlichten, moeten worden afgewogen tegen de noodzaak om de cross-compliancedoelstellingen te halen (zie de paragrafen 41-52).

Aanbeveling 3

Voor het GLB na 2020 moet de Commissie voorstellen om de regels inzake ter plaatse verrichte cross-compliancecontroles aan te passen. Hierdoor kunnen belangrijke controlepunten doelgerichter worden aangepakt.

Conclusies en aanbevelingen

77

Voor de periode 2014-2020 werd een nieuwe vergroeningsbetaling in het GLB ingevoerd. De landbouwpraktijken in het kader van vergroening vertonen overeenkomsten met voorgaande GLMC-normen die betrekking hadden op landbouwpraktijken zoals gewasrotatie, de bescherming van blijvend grasland of de instandhouding van landschapselementen. Als gevolg daarvan zijn er momenteel twee aanvullende landbouwpraktijken die op dezelfde doelstellingen zijn gericht: het onderhoud van grond en de bescherming van biodiversiteit. Hoewel er overeenkomsten bestaan tussen de verplichte GLMC- en vergroeningsregels worden deze in het kader van twee verschillende controlesystemen getoetst. Dit kan leiden tot ondoelmatigheden bij de controlesystemen en extra administratieve lasten (zie de paragrafen 53-58).

Aanbeveling 4

De Commissie moet in het kader van de effectbeoordeling voor het GLB van na 2020 haar ervaringen met deze twee systemen die met vergelijkbare milieudoelstellingen werken (GLMC-normen en vergroening) beoordelen met het oog op de bevordering van een verdere onderlinge synergie. Bij deze analyse moet rekening worden gehouden met criteria zoals het milieueffect van de normen en de mate van naleving door landbouwers in het verleden.

78

De uitvoeringskosten van cross-compliance zijn niet voldoende gekwantificeerd. Om een kosteneffectief beleid te ontwerpen en uit te voeren zou het echter noodzakelijk zijn om de totale kosten van cross-compliance op het niveau van de EU, de lidstaten en de landbouwers te beoordelen. Deze berekening moet een belangrijke bijdrage leveren aan eventuele beleidswijzigingen om te voorkomen dat er onevenredige kosten ontstaan bij het streven naar de beoogde resultaten, of dat alternatieve instrumenten worden overwogen die voor een betere kosten-batenverhouding zorgen (zie de paragrafen 59-64).

Aanbeveling 5

Na het verslag over de prestaties van het GLB dat eind 2018 moet worden ingediend, moet de Commissie een methode ontwikkelen om de kosten van cross-compliance te meten.

Conclusies en aanbevelingen

79

Sancties voor niet-naleving zijn berekend op basis van de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de aangetroffen niet-naleving, en zijn ook afhankelijk van de vraag of de landbouwer de regels opzettelijk of uit onachtzaamheid heeft overtreden. We constateerden dat de toepassing van sancties in de praktijk aanzienlijk verschilde tussen de lidstaten (zie de paragrafen 65-71).

Aanbeveling 6

Voor het GLB na 2020 moet de Commissie een meer geharmoniseerde toepassing van sancties op EU-niveau stimuleren door de begrippen ernst, omvang, permanent karakter, herhaling en opzettelijkheid verder te verduidelijken.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Phil WYNN OWEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 7 september 2016.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

De werkingssfeer van cross-complianceregels, zoals bedoeld in bijlage II van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad

L 347/602

NL

Publicatieblad van de Europese Unie

20.12.2013

BIJLAGE II

IN ARTIKEL 93 BEDOELDE VOORSCHRIFTEN BETREFFENDE RANDVOORWAARDEN

RBE: Uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis

GLMC: Norm voor een goede landbouw- en milieuconditie van grond

Gebied	Aspect	Eisen en normen		
Milieu, klimaatverandering en een goede landbouwconditie van grond	Water	RBE 1	Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreinigingen door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1)	Artikelen 4 en 5
		GLMC 1	Aanleggen van bufferstroken langs waterlopen (!)	
		GLMC 2	Naleving van vergunningsprocedures indien voor het gebruik van water voor bevoeiingsdoeleinden een vergunning nodig is	
		GLMC 3	Bescherming van het grondwater tegen verontreiniging: verbod op directe lozings op grondwater en maatregelen ter voorkoming van een indirecte verontreiniging van grondwater door storting op de grond en infiltratie via de grond van de gevaarlijke stoffen als vermeld in de bijlage bij Richtlijn 80/68/EEG, meer bepaald de versie die van kracht is op de laatste dag van de geldigheid ervan, voor zover het landbouwactiviteiten betreft	
	Bodem en koolstofvoorraad	GLMC 4	Minimale bodembedekking	
		GLMC 5	Minimaal grondbeheer op basis van de specifieke omstandigheden ter plaatse om erosie tegen te gaan	
		GLMC 6	Handhaving van het gehalte aan organische in de bodem, door passende praktijken, waaronder een verbod op het verbranden van stoppels, behalve om fytosanitaire redenen (?)	
	Biodiversiteit	RBE 2	Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7)	Artikel 3, 1, artikel 3 lid 2, onderdeel b), en artikel 4, leden 2 en 4
		RBE 3	Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7)	artikel 6, leden 1 en 2
	Landschap: minimaal onderhoud	GLMC 7	Instandhouding van landschapselementen, inclusief, in voorkomend geval, heggen, vijvers, greppels, bomenrijen, bomengroepen of geïsoleerde bomen, akkerranden en terrassen en inclusief het verbod op hetsnoeien van heggen en van bomen in de vogelbroedperiode en, als een optie, maatregelen om invasieve plantensoorten te voorkomen	
Volksgezondheid, diergezondheid en gezondheid van planten	Voedselveiligheid	RBE 4	Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1)	Artikelen 1 en 15, artikel 17, lid 1 (?) artikel 18, 19 en

20.12.2013

NL

Publicatieblad van de Europese Unie

L 347/603

Gebied	Aspect	Eisen en normen		
		RBE 5	Richtlijn 96/22/EG van de Raad van 29 april 1996 betreffende het verbod op het gebruik, in de veehouderij, van bepaalde stoffen met hormonale werking en van bepaalde stoffen met thyreostatische werking, alsmede van beta-agonisten, en tot intrekking van Richtlijnen 81/602/EEG, 88/146/EEG en 88/299/EEG (PB L 125 van 23.5.1996, blz. 3)	Artikel 3, onder a), b), d) en e), artikelen 4, 5 en 7
	Identificatie en registratie van dieren	RBE 6	Richtlijn 2008/71/EG van de Raad van 15 juli 2008 met betrekking tot de identificatie en de registratie van varkens (PB L 213 van 8.8.2005, blz. 31)	Artikelen 3, 4 en 5
		RBE 7	Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake etikettering van rundvlees en rundvleesproducten, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad (PB L 204 van 11.8.2000, blz. 1)	Artikelen 4 en 7
		RBE 8	Verordening (EG) nr. 21/2004 van de Raad van 17 december 2003 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor schapen en geiten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1782/2003 en Richtlijnen 92/102/EEG en 64/432/EEG (PB L 5 van 9.1.2004, blz. 8)	Artikelen 3, 4 en 5
	Dierziekten	RBE 9	Verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën (PB L 147 van 31.5.2001, blz. 1)	Artikelen 7, 11, 12, 13 en 15
	Gewasbeschermingsmiddelen	RBE 10	Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PB L 309 van 24.11.2009, blz. 1)	Artikel 55, eerste en tweede zin
Dierenwelzijn	Dierenwelzijn	RBE 11	Richtlijn 2008/119/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren (PB L 10 van 15.1.2009, blz. 7)	Artikelen 3 en 4
		RBE 12	Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens (PB L 47 van 18.2.2009, blz. 5)	Artikelen 3 en 4
		RBE 13	Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren (PB L 221 van 8.8.1998, blz. 23)	Artikel 4

(¹) De GLMC-buifstroken moeten zowel binnen als buiten de voor verontreiniging kwetsbare zones die zijn aangewezen overeenkomstig artikel 3, lid 2, van Richtlijn 91/676/EEG, ten minste voldoen aan de eisen in verband met de voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van meststoffen in de nabijheid van waterlopen, genoemd in punt A.4 van bijlage II bij Richtlijn 91/676/EEG. Deze eisen moeten worden toegepast overeenkomstig de actieprogramma's van de lidstaten die zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 5, lid 4, van Richtlijn 91/676/EEG.

(²) Dit voorschrift kan beperkt worden tot een algemeen verbod op het verbranden van stoppels op bouwland, maar een lidstaat kan besluiten nadere voorschriften vast te stellen.

(³) Zoals uitgevoerd bij met name:

- Artikel 14 van Verordening (EG) nr. 470/2009 en de bijlage bij Verordening (EG) nr. 37/2010;
- Verordening (EG) nr. 852/2004: artikel 4, lid 1, en bijlage I, deel A (II 4 (g, h, j), 5 (f, h), 6; III 8 (a, b, d, e), 9 (a, c));
- Verordening (EG) nr. 853/2004: artikel 3, lid 1, en bijlage III, deel IX, hoofdstuk 1 (I-1 b, c, d, e; I-2 a (i, ii, iii), b (i, ii));
- I-4; I-5; II-A 1, 2, 3, 4; II-B 1(a, d), 2, 4 (a, b)), bijlage III, deel X, hoofdstuk 1, punt 1);
- Verordening (EG) nr. 183/2005: artikel 5, lid 1, en bijlage I, deel A, (I-4 e, g; II-2 a, b, e), artikel 5, lid 5, en bijlage III (1, 2), artikel 5, lid 6;
- Verordening (EG) nr. 396/2005: artikel 18.

Belangrijkste wijzigingen in de werkingsfeer van de cross-complianceregels voor het GLB 2014-2020

Overeenkomstig artikel 93 en bijlage II van Verordening (EU) nr. 1306/2013 werden de regels in een lijst van 13 RBE's en 7 GLMC's samengebracht. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de voorgaande wetgeving en de rechtvaardiging van de Commissie waren:

- verwijdering van de zeven optionele GLMC's (om een gelijkmatiger invoering van GLMC's door de lidstaten te bevorderen);
- de verwijdering van de RBE betreffende het gebruik van zuiveringsplib (vereisten worden in het algemeen meer op rioleringsbedrijven toegepast dan op landbouwers);
- de verwijdering van drie RBE's inzake de melding van dierziekten (de systematische cross-compliancecontroles waren niet geschikt voor buitengewone uitbraken van ziekten);
- de beperking van de reikwijdte van de twee RBE's inzake het behoud van wilde vogels en natuurlijke habitats (overtredingen konden alleen worden geconstateerd als landbouwers „op heterdaad” werden betrapt. De cross-compliancecontroles die systematisch van aard zijn, waren voor dit soort overtredingen niet geschikt);
- de omzetting van de RBE inzake de bescherming van grondwater tegen verontreiniging in een nieuwe GLMC;
- de omzetting van de GLMC-norm inzake de bescherming van blijvend grasland in een van de drie praktijken van de „vergroeningsbetaling”;
- de omzetting, in het kader van de basisbetalingsregeling, van de GLMC-norm inzake het voorkómen van verstruiking of ongewenste begroeiing in een subsidiabiliteitscriterium.

Belanghebbenden gaven aan dat er behoefte bestond aan verdere vereenvoudiging

Tijdens de 38e conferentie van directeuren van betaalorganen, die in november 2015 in Luxemburg werd gehouden, concludeerde de ad-hoc-werkgroep met het thema „vereenvoudiging - cross-compliance” dat voor het GLB na 2020 het cross-compliancesysteem op de lange termijn moet worden hervormd en vereenvoudigd. De volgende prioritaire gebieden werden vastgesteld:

- beperking van de controles ter plaatse tot relevante objectieve controleerbare cross-compliance, die zodanig kan worden toegepast dat deze volledige rechtszekerheid biedt;
- waarborging van de relevantie van de regels die deel uitmaken van cross-compliance relevant door rekening te houden met het belang ervan voor de landbouwsector, het aantal betrokken landbouwers, de frequentie van de verwante activiteiten en de rechtszekerheidsproblemen bij de controle van bepaalde regels;
- verwijdering van de algemene regel inzake kortingen voor opzettelijke niet-naleving en toevoeging van proportionele regels inzake kortingen en sancties.

In een van de open vragen in onze enquête werd gevraagd om suggesties te doen voor de drie belangrijkste maatregelen die het cross-compliancesysteem eenvoudiger en/of effectiever zouden kunnen maken. De drie voorstellen die door de betaalorganen het vaakst werden genoemd, waren op volgorde van frequentie:

- terugbrengen van het aantal cross-compliancevereisten door zich te richten op de vereisten die als het belangrijkste worden beschouwd en die alleen voor de landbouwactiviteit relevant zijn;
- wijzigen van het sanctiesysteem door bijvoorbeeld het begrip opzettelijke niet-naleving te schrappen; invoeren van een element van tolerantie voordat niet-naleving wordt vastgesteld (bijv. in het geval van registratie en identificatie van dieren); vereenvoudigen van de methode om kortingen en sancties te berekenen (die momenteel is gebaseerd op de begrippen omvang, ernst en permanent karakter);
- verminderen van de hoeveelheid controles ter plaatse door: steekproefsgewijze toetsing, bijvoorbeeld in het geval van landbouwbedrijven met grote kuddes; door doelgerichte toetsing van de meest risicovolle gebieden, met minder controles van normen daar waar verwaarloosbare gevallen van niet-naleving wordt aangetroffen; verwijderen van de controlepunten op plaatsen waar betrouwbare controles ter plaatse niet altijd mogelijk zijn.

Daarnaast stelden de ondervraagde adviesorganen voor landbouwbedrijven ook voor om landbouwers meer ondersteuning te geven, bijvoorbeeld door boekhoudopleidingen, praktische gidsen en handleidingen; meer gebruiksvriendelijke informatie, en campagnes betreffende de positieve effecten van cross-compliance op milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn.

De landbouworganisaties die we in de drie lidstaten ontmoetten, stelden vergelijkbare prioriteiten voor vereenvoudiging vast: vermindering van het aantal cross-complianceregels, wijziging van het sanctiesysteem (schrapping van het begrip opzettelijkheid, meer tolerantie, en vereenvoudiging van de berekeningsmethode voor sancties) en betere gerichtheid van controles op landbouwers die het grootste risico vormen.

Casestudy's in de naar de betaalorganen verzonden enquête

<p>Landbouwer XY werd willekeurig geselecteerd voor een cross-compliancecontrole ter plaatse van RBE 7 voor het aanvraagjaar 2014. De landbouwer was in de voorgaande drie jaren niet geselecteerd voor controles ter plaatse. De landbouwer diende een aanvraag in voor het aanvraagjaar 2014, waarin hij 70 ha en 80 runderen meldde. Het totale bedrag aan rechtstreekse betalingen waarop de landbouwer recht heeft, is 25 000 euro.</p> <p>Tijdens de controle ter plaatse controleerden de inspecteurs het landbouwregister voor dieren en bewijsstukken waarin de aangifte en registratie van dieren (geboorte, dood) werd bevestigd. De inspecteurs constateerden dat er twintig dieren na afloop van de termijn van zeven dagen werden geregistreerd (er werden perioden van acht tot twintig dagen opgemerkt). Het gemiddelde aantal dieren tijdens het kalenderjaar 2014 was 75.</p> <p>De inspecteurs stelden ook vast dat de landbouwer gedurende het kalenderjaar 2013 tien dieren had aangegeven na afloop van de termijn van zeven dagen. Het gemiddelde aantal dieren tijdens het kalenderjaar 2013 bedroeg 70. Geef aan of u een sanctie zou toepassen voor het aanvraagjaar 2014. Zo ja, geef het percentage aan van de sanctie die volgens de nationale en/of regionale wetgeving en normen zou moeten worden toegepast. Als uw antwoord „nee” is, vul dan „geen sanctie” in.</p>	<p>Landbouwer WZ werd willekeurig geselecteerd voor een cross-compliancecontrole ter plaatse van RBE 4 voor het aanvraagjaar 2014. De landbouwer was in de voorgaande drie jaren niet geselecteerd voor controles ter plaatse.</p> <p>De gecontroleerde landbouwer bezit 964,35 ha en 145 runderen, waarvoor hij een mestopslagcapaciteit van 4 400 kubieke meter nodig heeft (zes maanden opslag). De capaciteit die de inspecteurs aantreffen en berekenden tijdens de controle ter plaatse bedroeg 10 % minder dan vereist.</p> <p>Geef aan of u een sanctie zou toepassen voor het aanvraagjaar 2014. Zo ja, geef het percentage aan van de sanctie die volgens de nationale en/of regionale wetgeving en normen zou moeten worden toegepast. Als uw antwoord „nee” is, vul dan „geen sanctie” in.</p>
---	--

Samenvatting

II

In de beschrijving van het randvoorwaardensysteem („cross-compliance”) moet worden verduidelijkt dat de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) als basisrandvoorwaarden hoe dan ook reeds toepasselijk zijn in de lidstaten in het kader van de overkoepelende sectorale wetgeving.

III

Sinds 2005 heeft het permanente proces van herziening en vereenvoudiging van de randvoorwaarden de volgende resultaten opgeleverd:

Controleprocedures werden in de periode 2005-2013 vereenvoudigd door de invoering van bepalingen inzake harmonisatie van de controlepercentages, voorafgaande kennisgeving, timing en elementen van de controles ter plaatse en de selectie van de te controleren steekproef.

Bovendien is het aantal RBE's bij de laatste hervorming van het GLB teruggebracht van 18 tot 13 en is het aantal GLMC-normen (GLCM = goede landbouw- en milieueconditie) teruggebracht van 15 tot 7. De randvoorwaarden zijn herzien in het licht van de vraag of zij controleerbaar waren, rechtstreeks te koppelen waren aan de landbouwers (en niet aan de lidstaten) en verband hielden met landbouwactiviteiten.

De Commissie is van mening dat na alle inspanningen die al op dit gebied zijn geleverd, een verdere vereenvoudiging hoogstwaarschijnlijk niet haalbaar is zonder afbreuk te doen aan bijvoorbeeld de milieudoelstellingen van de randvoorwaarden.

IV

De Commissie is op basis van de beschikbare informatie van mening dat de prestatie-indicatoren die worden gebruikt voor het meten van de doeltreffendheid van de randvoorwaarden om de doelstellingen ervan te bereiken, in dit verband de meest passende zijn. De doelstellingen van de randvoorwaarden bestaan erin bij te dragen tot de ontwikkeling van een duurzame landbouw door bewustmaking van de landbouwers en door het GLB meer in overeenstemming te brengen met de verwachtingen van de samenleving. De GLMC-doelstellingen zijn: het helpen voorkomen van bodemerosie, het behoud van organisch materiaal in de bodem en de bodemstructuur, zorgen voor een minimaal onderhoud, voorkomen van de achteruitgang van habitats en waterbescherming en -beheer. De randvoorwaarden zijn geen uitvoeringsinstrument voor ander beleid dat eigen doelstellingen heeft.

De redenen voor overtredingen worden geanalyseerd in de context van de uitvoering van de sectorale wetgeving. Wel spelen de randvoorwaarden en het bedrijfsadviseringssysteem een rol bij het aanpakken ervan.

VI

Milieudoelen (bv. het onderhoud van landbouwgrond en biodiversiteit) worden niet enkel nagestreefd door vergroeningsbetalingen en GLMC-normen, maar ook door milieu- en klimaatvriendelijke landbouwmaatregelen in de tweede pijler, alsook door de milieuwetgeving. Echter, de aard, de motivering en de werking van deze verschillende instrumenten lopen uiteen en zijn complementair. De complementariteit wordt geïllustreerd in figuur 1 in SWD(2016) 218 final.

Zowel de vergroeningsregels als de GLMC's worden beheerd door het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) en dit zorgt voor een optimaal gebruik van de middelen. Er zijn echter redenen waarom GLMC's en vergroening niet noodzakelijkerwijs samen worden gecontroleerd. Aangezien vergroening een subsidiabiliteitscriterium is, wordt vooraf gecontroleerd door middel van administratieve controles en controles ter plaatse van 5 % van de begunstigden. GLMC's worden gecontroleerd in het kader van de randvoorwaarden, waarvoor het beheer anders is dan voor de subsidiabiliteitsvereisten.

VII

De RBE's zijn ontleend aan sectorale wetgeving en de lidstaten kunnen gebruikmaken van hun bestaande administratie- en controlesystemen (artikel 96 van Verordening (EU) nr. 1306/2013). De bestaande controlesystemen kunnen dus synergetisch worden gebruikt voor het controlesysteem voor de randvoorwaarden. Ook mogen GLMC's geen aanzienlijke kosten met zich meebrengen voor landbouwers, omdat zij bedoeld zijn als basisnormen. De kosten van de controles zijn voor rekening van het GBCS, dat ook andere instrumenten van het GLB bedient.

De Commissie heeft in haar jaarlijks activiteitenverslag 2014 de totale kosten van controles in de lidstaten gekwantificeerd, waarbij het voorbehoud is gemaakt dat het afschrikkend effect van controles achteraf (zoals bij randvoorwaarden) ook niet-kwantificeerbare baten met zich meebrengt.

VIII

Hoewel het kader op EU-niveau wordt vastgesteld, worden de verplichtingen van landbouwbedrijven uit hoofde van de RBE's en GLMC's grotendeels door de lidstaten zelf bepaald op basis van de problemen en de landbouwstructuur in de nationale of regionale omstandigheden. In dit verband is het van belang dat de lidstaten een zekere ruimte behouden bij de berekening van sancties bij niet-naleving van deze verplichtingen door een landbouwbedrijf. De EU-verordening bevat het beginsel dat sancties per geval moeten worden berekend op basis van de ernst, de omvang, het permanente karakter, de herhaling of de opzettelijkheid van de geconstateerde niet-naleving. De geharmoniseerde toepassing van deze beginselen in de lidstaten wordt in het bijzonder gewaarborgd door de audits die de Commissie uitvoert. Mochten in dit verband in een bepaalde lidstaat zwakke punten worden vastgesteld, dan wordt in het kader van de goedkeuring van de rekeningen een passende follow-up ingesteld.

IX Eerste streepje

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

IX Tweede streepje

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

IX Derde streepje

De Commissie verwerpt deze aanbeveling. De aanbeveling van de Rekenkamer zou de randvoorwaarden niet vereenvoudigen, maar de facto beperken. In het verleden zijn de randvoorwaarden al verscheidene malen vereenvoudigd. Bovendien hebben de lidstaten nu een grote speelruimte om in de steekproeftrekking rekening te houden met de risico's en om hun controlesystemen te optimaliseren. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling kan leiden tot versoepeling van de regels inzake controles ter plaatse die uiteindelijk de doeltreffendheid van de randvoorwaarden zou ondermijnen.

IX Vierde streepje

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

IX Vijfde streepje

De Commissie is het ten dele met deze aanbeveling eens. De uitvoering van deze aanbeveling hangt af van de resultaten van de geplande studie naar de administratieve lasten. De administratieve kosten van de randvoorwaarden moeten worden gezien in de context van de kosten die niet-nalevingen meebrengen voor de maatschappij, de overheidsfinanciën en het milieu, en van de potentiële baten van de randvoorwaarden.

IX Zesde streepje

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

De Commissie is van plan op dit gebied uitwisselingen van beste praktijken te organiseren.

Inleiding

06

De sectorale wetgeving was in de lidstaten reeds van toepassing vóór de invoering van de randvoorwaarden.

09

De Commissie heeft alle aanbevelingen die de Rekenkamer in haar speciaal verslag nr. 8/2008 heeft gedaan, uitgevoerd.

10

De wijzigingen voor de periode 2014-2020 werden doorgevoerd en het randvoorwaardensysteem is grondig aangepast bij de laatste hervorming van het GLB.

10 Tweede streepje

De randvoorwaarden zijn herzien in het licht van de vraag of zij controleerbaar waren, direct koppelbaar waren aan landbouwers (en niet aan de lidstaten) en verband hielden met landbouwactiviteiten.

Opmerkingen

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 18 tot en met 21

De randvoorwaarden zijn bedoeld om bij te dragen aan de ontwikkeling van duurzame landbouw, het GLB meer in overeenstemming te brengen met de verwachtingen van de maatschappij, het voorkomen van bodemerosie, het behoud van organisch materiaal in de bodem en de bodemstructuur, zorgen voor een minimaal onderhoud, voorkomen van de achteruitgang van habitats, en waterbescherming en -beheer. De randvoorwaarden zijn geen uitvoeringsinstrument voor ander beleid. Dit was al duidelijk bij de invoering van de randvoorwaarden, aangezien voldoen aan de randvoorwaarden geen eis is om subsidie te krijgen (zie het compromis van het voorzitterschap van 26 juni 2003). De werking van de randvoorwaarden is indirect: ze scherpen het bewustzijn van de begunstigden. Het is de taak van het onderliggende sectorale beleid en niet van de randvoorwaarden om vast te stellen waarom landbouwers niet voldoen aan de sectorale wetgeving waaraan de RBE's zijn ontleend, en daar iets aan te doen.

Bovendien zouden overeenkomstig bijlage II van Verordening (EU) nr. 1306/2013 slechts bepaalde artikelen of leden van artikelen uit de sectorale wetgeving van belang zijn voor dit onderzoek, waarbij rekening moet worden gehouden met de ruimere werkingssfeer van het beleid.

Wat de milieuwetgeving betreft, zijn specifieke prestatie-indicatoren ontwikkeld voor elke sectorale richtlijn waarop de RBE's betrekking hebben, en worden indicatoren ontwikkeld in het kader van de EU-bodemstrategie. De trends in de staat van het milieu die aan de basis staan van de informatie die wordt gerapporteerd in het kader van de richtlijnen die deel uitmaken van de randvoorwaarden, houden verband met de doeltreffendheid van de uitvoeringsbepalingen van die richtlijnen.

Los van de randvoorwaarden wordt elke GLB-maatregel, met of zonder budgettaire gevolgen, in de beleidscyclus op EU-niveau voortdurend geëvalueerd. In elke sectorale richtlijn waarop de RBE's betrekking hebben, worden specifieke prestatie-indicatoren opgenomen. Zo worden er bijvoorbeeld indicatoren ontwikkeld op het gebied van het bodembeleid.

22

De Commissie is van mening dat de genoemde resultaatindicator voor het percentage GLB-betalingen dat onder de randvoorwaarden valt het effect van de randvoorwaarden onder de landbouwbevolking weergeeft. Hoe meer betalingen namelijk onder de randvoorwaarden vallen, des te hoger de financiële gevolgen van mogelijke overtredingen voor elke individuele landbouwer zijn, waardoor de landbouwers zich er des te meer van bewust zijn dat zij de regels in acht moeten nemen. De randvoorwaarden hebben het bewustzijn onder landbouwers gescherpt en hebben geleid tot enkele veranderingen in landbouwpraktijken.

24

De Commissie is van mening dat de resultaatindicator voor de mening van het publiek over de randvoorwaarden de doeltreffendheid van randvoorwaarden om aan de verwachtingen van de maatschappij te voldoen, weergeeft door de samenhang van het GLB-beleid met andere betrokken beleidsgebieden te verbeteren. De vragen van de Eurobarometer-enquête hebben juist betrekking op de aanvaarding van de koppeling tussen de GLB-betalingen en de naleving van de regels. De resultaten zijn in dit verband grotendeels positief.

25

De Commissie is van mening dat de resultaatindicator „controlepercentage voor GLMC” een goed beeld geeft van de verwachte milieuresultaten. Als de nationale GLMC-normen naar behoren door de lidstaten worden omschreven en deze normen door de landbouwers in acht worden genomen, zal dit tot een positief effect op het milieu leiden. De inachtneming van het controlepercentage is de beste waarborg dat de landbouwers de regels naleven, en biedt de beste indicatie in het licht van de beschikbare informatie.

De Commissie beschouwt ook de resultaatindicator „percentage blijvend grasland” als een goede maatstaf voor de doeltreffendheid van dit instrument. Aan de hand van deze indicator wordt gecontroleerd of de lidstaten wel de nodige corrigerende maatregelen hebben genomen wanneer de ratio tot onder de toegestane drempelwaarde daalt. Het is duidelijk dat de ontwikkeling van de ratio afhangt van verschillende factoren, maar dat is niet wat de indicator hier meet.

26

De Commissie is van mening dat haar indicatoren geschikt zijn voor de doelstellingen van de randvoorwaarden. De resultaatindicator voor het aantal hectaren waarop de randvoorwaarden van toepassing zijn geeft de doeltreffendheid van randvoorwaarden naar behoren weer en is nuttig ter aanvulling van de bestaande resultaatindicatoren. De randvoorwaarden betreffen in hoge mate praktijken die op landbouwareaal moeten worden uitgevoerd (GLMC-normen, praktijken in het kader van de milieuwetgeving, het gebruik van pesticiden, enz.). Hoe meer hectaren onder het randvoorwaardensysteem vallen, des te doeltreffender dit systeem is.

27

De door de Rekenkamer genoemde indicatoren, zoals de index van weidevogels, waterkwaliteit, enzovoorts, zijn effectindicatoren in verband met de algemene doelstelling van het GLB en ander EU-beleid. Diverse instrumenten, waarvan de randvoorwaarden slechts één onderdeel zijn, dragen bij tot de verwezenlijking van deze algemene doelstellingen. De specifieke doelstellingen van de randvoorwaarden, die verband houden met de specifieke bijdrage van dit instrument aan de algemene doelstellingen van het GLB, komen tot uitdrukking in de resultaatindicatoren in de paragrafen 22 tot en met 26.

28

De Commissie beschouwt het aantal overtredingen niet als een geschikte indicator voor de prestaties van de randvoorwaarden. De controlestatistieken over de randvoorwaarden worden bij de audits van DG AGRI gebruikt als indicator voor de prestaties van de controlesystemen van de lidstaten. Een hoge mate van niet-naleving in een bepaalde sector kan ook een aanwijzing zijn dat de controles op de naleving van de randvoorwaarden doeltreffend zijn.

29

De overtredingen houden voornamelijk verband met twee reeksen vereisten (zie paragraaf 31 en de figuren 2 en 3).

30

De stijging van het percentage niet-naleving kan het gevolg zijn van een verbetering van het controlesysteem en hoeft niet per se het gevolg te zijn van een toename van niet-conform gedrag.

33

De bewering over in het wild levende vogels is bijvoorbeeld niet op alle lidstaten van toepassing. De Commissie zou graag willen opmerken dat bijvoorbeeld ten aanzien van in het wild levende vogels geldt dat het totale aantal overtredingen op het door de Rekenkamer genoemde niveau ligt, maar in enkele lidstaten bij audits van de Commissie ernstige controleproblemen aan het licht zijn gekomen. Bijgevolg kunnen lage percentages overtredingen ook het gevolg zijn van milde controlesystemen in bepaalde lidstaten.

34

De analyse van de oorzaken van overtredingen en de wijze waarop deze overtredingen worden aangepakt, is geen zaak van het randvoorwaardenbeleid, maar van het sectoraal beleid. Wel analyseert DG AGRI controlestatistieken over de randvoorwaarden en betreft zij de resultaten daarvan in de risicoanalyses die zij verricht in het kader van de vaststelling van haar auditprogramma.

35

De Commissie is van oordeel dat de randvoorwaarden geen handhavinginstrument voor sectoraal beleid vormen.

In het aanvraagjaar 2014 heeft de Commissie in bepaalde lidstaten specifieke randvoorwaardenaudits uitgevoerd die gericht waren op diengerelateerde kwesties. Er moet echter aan worden herinnerd dat randvoorwaardenaudits van de Commissie de bescherming van de financiële belangen van de EU op landbouwgebied als uitgangspunt hebben.

Het DG ENV ontvangt de auditverslagen en krijgt later ook de statistieken van DG AGRI. DG ENV gaat vervolgens na wat de redenen zijn voor deze overtredingen en neemt dit zo nodig met de lidstaten op.

36

De randvoorwaarden zijn geen uitvoeringsinstrument voor ander beleid. Dit was al duidelijk bij de invoering van de randvoorwaarden, aangezien voldoen aan de randvoorwaarden geen eis is om subsidie te krijgen (zie het compromis van het voorzitterschap van 26 juni 2003). Verder moet het minimumcontrolepercentage worden verhoogd in geval van een belangrijke mate van niet-naleving¹.

Ten aanzien van wetgeving inzake de dier- en volksgezondheid, de gezondheid van planten en het dierenwelzijn verricht de Commissie audits om erop toe te zien dat de nationale autoriteiten aan hun wettelijke verplichtingen voldoen. Ten aanzien van de milieuwetgeving werkt de Commissie aan een beleidsinitiatief om de lidstaten te helpen bij het verbeteren van de naleving (d.w.z. de monitoring, bevordering en handhaving van de naleving op basis van risico's), met inachtneming van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

39

De Commissie is van mening dat wanneer zij herziene of nieuwe voorstellen voor uitgaven indient, zij geen raming van de kosten en baten van de controlesystemen zou moeten maken, omdat de randvoorwaarden bijvoorbeeld ook de dier- en de volksgezondheid omvatten, terwijl bij de berekening van de kosten en de baten nauwelijks voldoende rekening kan worden gehouden met bijvoorbeeld de volksgezondheid.

40

Evenredigheid is reeds inherent aan de regeling, aangezien de sancties worden berekend als een percentage van de GLB-betalingen aan de begunstigde, gekoppeld aan de mogelijkheid om geen sancties toe te passen of geen rekening te houden met opzet en herhalingen.

De EU-wetgeving² voorziet in een geharmoniseerde EU-grondslag voor de beoordeling en sanctionering van gevallen van niet-naleving van de randvoorwaarden. De invulling van nationale sanctieschalen moet aan de lidstaten worden overgelaten om rekening te houden met de verscheidenheid aan randvoorwaarden. De Commissie is van plan op dit gebied uitwisselingen van beste praktijken met de lidstaten te organiseren.

Hoewel het kader op EU-niveau wordt vastgesteld, worden de verplichtingen van landbouwbedrijven uit hoofde van de RBE's en GLMC's grotendeels door de lidstaten zelf bepaald op basis van de problemen en de landbouwstructuur in de nationale of regionale omstandigheden. In dit verband is het van belang dat de lidstaten een zekere ruimte behouden bij de berekening van sancties bij niet-naleving van deze eigen verplichtingen door een landbouwbedrijf. De EU-verordening bevat het beginsel dat sancties per geval moeten worden berekend op basis van de ernst, de omvang, het permanente karakter, de herhaling of de opzettelijkheid van de geconstateerde niet-naleving. De geharmoniseerde toepassing van deze beginselen in de lidstaten wordt in het bijzonder gewaarborgd door de audits die de Commissie uitvoert. Mochten in dit verband in een bepaalde lidstaat zwakke punten worden vastgesteld, dan wordt in het kader van de goedkeuring van de rekeningen een passende follow-up ingesteld.

41

Omdat het aantal GLMC-normen met meer dan 50 % is verminderd (van 15 naar 7), verwachtte DG AGRI dat de administratieve lasten voor de landbouwers door de lidstaten zouden worden beperkt.

1 Wat betreft „het lage minimumcontrolepercentage van 1 %”, zoals vermeld onder IX (tweede streepje) wordt opgemerkt dat in artikel 68, lid 4, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 is bepaald dat het aantal controles ter plaatse moet worden verhoogd indien een belangrijke mate van niet-naleving van een bepaald besluit of een bepaalde norm aan het licht is gebracht. In 2009 bracht de Commissie een werkdocument uit over het onderwerp (DS/2009/28/rev3), dat nog steeds van kracht is. Het minimumcontrolepercentage kan dus zo nodig worden aangepast.

2 Met name hoofdstuk II, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie en in hoofdstuk III van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie.

42

De lijst van RBE's en GLMC's is aanzienlijk ingekort. De RBE's en GLMC's zijn in één lijst samengevoegd in bijlage II bij Verordening (EU) nr. 1306/2013. Verder zijn de RBE's herzien en zijn alleen die bepalingen gehandhaafd die rechtstreeks op landbouwers zijn gericht en op landbouwactiviteiten. De Commissie kan zich moeilijk voorstellen dat een verdere reductie níet ten koste zou gaan van belangrijke zaken als het koppelen van landbouw en milieu en dus niet zou leiden tot een ondermijning van bijvoorbeeld de milieudoelstellingen van de EU.

44

Op grond van de ervaring van de Commissie lijkt de door de betaalorganen, de verenigingen van landbouwondernemers en de adviesorganen voor de landbouwsector ervaren complexiteit meer verband te houden met sectorale wetgeving dan met de randvoorwaarden. Voorts beschikken de lidstaten over de flexibiliteit om de vereisten vast te stellen die nodig zijn om de doelstellingen van de EU-richtlijn te bereiken, zodat de complexiteit ook hun kan worden aangerekend. In het kader van de vereenvoudiging zijn de randvoorwaarden bij diverse gelegenheden herzien en toegespitst op de controleerbaarheid ervan, de rechtstreekse koppeling ervan aan landbouwers (en niet aan de lidstaten) en de relatie ervan met landbouwactiviteiten. De relatie tussen landbouw en milieu is complex van aard, zodat bij iedere uitvoeringsbepaling met deze complexiteit rekening wordt gehouden. De uitvoering van milieuwetgeving is doorgaans complexer wanneer lidstaten proberen ervoor te zorgen dat landbouwpraktijken zo weinig mogelijk hoeven te veranderen en tegelijkertijd het milieu wordt beschermd. Waar dit gebeurt, zou vereenvoudiging kunnen leiden tot strengere regels dan momenteel voor landbouwers gelden. Tekstvak 2 is hiervan een goed voorbeeld: de regels en controles zouden eenvoudiger zijn indien alle afstanden worden verhoogd tot de langste afstand, maar dat zou veel landbouwers onnodige lasten opleggen.

45

Het voorbeeld van de Rekenkamer illustreert de complexiteit van de relatie tussen landbouw en milieu. Het is passend een grotere afstand voor te schrijven voor bemesting rond een drinkwaterbron dan rond andere wateren. Standaardisering van deze eisen zou onvoldoende rekening houden met de lokale milieuomstandigheden.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 44.

Tekstvak 2 — Voorbeelden van eisen in het controlehandboek voor de randvoorwaarden in het Verenigd Koninkrijk — Noord-Ierland

Tekstvak 2 beschrijft de manier waarop een lidstaat uitvoering heeft gegeven aan de sectorale wetgeving.

46

De Commissie is van mening dat het aantal punten in de controlelijsten van de bezochte lidstaten geen illustratie kan zijn van de verscheidenheid aan sectorale wetgeving die is overgenomen in de randvoorwaarden. Volgens artikel 96 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 kunnen „[d]e lidstaten [...] gebruikmaken van hun bestaande administratie- en controlesystemen om ervoor te zorgen dat de voorschriften betreffende de randvoorwaarden worden nageleefd”.

Tekstvak 3 - Beperkte impact van de veranderingen in het GLB voor de periode 2014-2020 op de controlelijsten die de controleautoriteiten in het Verenigd Koninkrijk - Noord-Ierland gebruikten - Tweede alinea

De lijst van GLMC's is bij de laatste hervorming van het GLB met meer dan 50 % ingekort. De lidstaten mogen dus zelf besluiten om het aantal controlepunten te vergroten.

De „grondwaterrichtlijn” is omgezet van een RBE (2) in een GLMC.

47

Volgens artikel 96 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 kunnen „[d]e lidstaten [...] gebruikmaken van hun bestaande administratie- en controlesystemen om ervoor te zorgen dat de voorschriften betreffende de randvoorwaarden worden nageleefd”.

Achter een geringe aantal overtredingen kan een ontoereikend controlesysteem schuilgaan. Dat kan leiden tot een risico voor de financiële belangen van de EU op landbouwgebied. Bovendien kan, juist omdat er slechts sprake is van een gering aantal overtredingen, er niet van worden uitgegaan dat dit het geval blijft wanneer het aantal controles verder wordt verlaagd: er mag worden verwacht dat het bestaan van randvoorwaardencontroles overtreding van de regels ontmoedigt.

48

De verhouding tussen het aantal landbouwers dat deelneemt aan de regeling voor kleine landbouwers en het aantal ontvangers van rechtstreekse betalingen (2014) loopt uiteen van 3 % (Slovenië) tot 77 % (Malta). De regeling voor kleine landbouwers bestrijkt 4 % van het totale landbouwareaal in de EU³.

50

Door de vrijstelling van de randvoorwaarden (en van de vergroening), zouden de kosten voor beheer en controle logischerwijze moeten dalen, niet alleen omdat de aan controles ter plaatse op de naleving van de randvoorwaarden (en vergroening) onderworpen populatie in dezelfde verhouding afneemt, maar ook omdat een vereenvoudigde aanvraagprocedure van toepassing is (minder gegevens te verwerken). Verder blijft de inhoud van de controles ter plaatse voor de regeling voor kleine landbouwers zelf veeleer beperkt tot de subsidiabiliteitsvoorwaarden.

51

Deze verschillen zijn verklaarbaar door de verschillende nationale landbouwstructuren en mogelijk ook door verschillende berekeningsmethoden die worden toegepast in het kader van de regeling voor kleine landbouwers. Vergeleken met andere landen komt in landen als Roemenië en Italië een groot deel van de landbouwers voor de regeling in aanmerking.

Volgens de door de lidstaten verstrekte gegevens vertegenwoordigen kleine landbouwers in Roemenië ongeveer 71 % van de ontvangers van rechtstreekse betalingen (2014) en 16,4 % van het totale landbouwareaal.

52

De Commissie heeft nota genomen van de opmerking van de Rekenkamer en benadrukt dat de beschreven uitsluiting niet voortvloeit uit de randvoorwaardenwetgeving.

Tekstvak 4 - Vrijstelling van landbouwers in Litouwen van cross-complianceverplichtingen in verband met de nitraatrichtlijn

Het randvoorwaardensysteem is in essentie een controle- en sanctieregeling voor GLB-betalingen. Daarom zal het vrijstellen van landbouwbedrijven van randvoorwaarden hen niet ontslaan van de verplichting om te voldoen aan de milieuwetgeving, zoals de nitraatrichtlijn. De in tekstvak 4 vermelde verschillende vrijstellingsdrempels houden verband met de uitvoering van de nitraatrichtlijn in het land in kwestie en niet met het randvoorwaardensysteem. Bovendien houdt het uitsluiten van landbouwers van de randvoorwaardensancties niet in dat zij niet worden gecontroleerd op grond van de milieuwetgeving.

3 Commission staff working document on the 'review of greening after one year', SWD(2016) 218 final, blz. 19.

54

Vergroening en de GLMC's zijn twee regelingen die elkaar aanvullen als het gaat om de doelstelling van verbetering van de milieuprestatie van de landbouw in de EU: De groene rechtstreekse betaling is een betaling voor landbouwers die klimaat- en milieuvriendelijke praktijken toepassen (gewasdiversificatie, instandhouding van blijvend grasland en het aanhouden van 5 % ecologisch aandachtsgebied).

Gewasdiversificatie, de instandhouding van blijvend grasland en het aanhouden van 5 % ecologisch aandachtsgebied zijn inherent aan vergroening. Deze praktijken wijken af van de GLMC-normen: vruchtwisseling is geen gewasdiversificatie, bescherming van blijvend weiland verschilt van het in stand houden van blijvend grasland als bedoeld in de vergroeningswetgeving, en instandhouding van landschapselementen op alle landbouwgrond verschilt van het aanhouden van 5 % ecologische aandachtsgebied op bouwland. De meest recente hervorming van het GLB heeft geleid tot stroomlijning en vereenvoudiging van de GLMC-normen en tot schrapping van een aantal GLMC-normen, zoals die voor vruchtwisseling en bescherming van blijvend grasland.

56

De lidstaten hebben de mogelijkheid om de minimumsteekproef van 1 % voor controles op de naleving van de randvoorwaarden te selecteren uit de steekproef van 5 % voor controles op de subsidiabiliteit. Daarom is er een synergie tussen beide elementen. Bovendien mogen landschapselementen die in het kader van de GLMC-normen worden beschermd, meetellen voor het ecologische aandachtsgebied dat deel uitmaakt van de vergroening.

57

De bescherming van landschapselementen op alle landbouwgrond en het aanhouden van 5 % ecologische aandachtsgebied op bouwland zijn verschillende maatregelen op het gebied van biodiversiteit. Het eerste vereiste zorgt ervoor dat bestaande landschapselementen die gunstig zijn voor de biodiversiteit, behouden blijven, terwijl het tweede garandeert dat elke landbouwer die een groene rechtstreekse betaling ontvangt, ten minste 5 % van zijn bouwland reserveert als ecologisch aandachtsgebied. Dit zijn twee verschillende biodiversiteitsdoelstellingen die twee verschillende reeksen regels en controles rechtvaardigen.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 59 en 60

De zuivere kosten van de randvoorwaarden moeten worden onderscheiden van de kosten voor landbouwers en lidstaten die sectorale wetgeving toepassen. Wat de sectorale wetgeving betreft, moeten de kosten van naleving worden afgezet tegen de kosten voor de samenleving in geval van niet-naleving, bijvoorbeeld kosten als gevolg van vervuiling van natuurlijke hulpbronnen, kosten voor de uitroeiing van ziekten, enz.

Bij een geplande studie naar de administratieve lasten zal rekening worden gehouden met de naleving van de randvoorwaarden.

61

Zelfs indien in de sectorale wetgeving reeds een minimumcontrolepercentage is vastgesteld, zijn dit geen aanvullende controles, aangezien zij kunnen worden gebruikt voor de randvoorwaarden en dus tegelijkertijd kostenefficiënte synergetische effecten kunnen creëren.

62

In de praktijk is er geen sprake van aanvullende, door de Commissie opgelegde verplichtingen ten aanzien van het bijhouden van gegevens, aangezien de RBE's reeds bestonden vóór de invoering van de randvoorwaarden, namelijk op grond van de sectorale EU-wetgeving. Voorts zijn noch bij Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie, noch bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie, waarbij de details van het randvoorwaardensysteem zijn vastgesteld, aan landbouwers aanvullende registratievereisten opgelegd.

63

De geciteerde studie die door het Europees Parlement is geïnitieerd en in opdracht van DG AGRI is uitgevoerd, richtte zich niet op de randvoorwaarden, maar op wetgeving die niet was overgenomen in de randvoorwaarden (richtlijn duurzaam gebruik van pesticiden). Bovendien is de studie achterhaald, aangezien in de tussentijd een aantal randvoorwaarden zijn vervallen (bijv. het tegengaan van verstruiking door ongewenste vegetatie, en vruchtwisseling).

64

Deze verklaring is gebaseerd op veronderstellingen van de betaalorganen en is in tegenspraak met het feit dat de lijst van RBE's en GLMC's bij de laatste hervorming van het GLB aanzienlijk is ingekort. De Commissie heeft twijfels over de feitelijke inhoud van dergelijke verklaringen, aangezien de betaalorganen deze niet met cijfers onderbouwen.

65

De wetgeving voorziet reeds in het kader voor de berekening van sancties in de vorm van een omschrijving van de ernst, de omvang en het permanente karakter van niet-nalevingen en voor het toe te passen percentage voor eerste overtredingen, herhaalde overtredingen en met opzet begane overtredingen. Er is dus reeds sprake van een geharmoniseerde grondslag.

66

Hoewel het kader op EU-niveau wordt vastgesteld, worden de verplichtingen van landbouwbedrijven uit hoofde van de RBE's en GLMC's grotendeels door de lidstaten zelf bepaald op basis van de problemen en de landbouwstructuur in de nationale of regionale omstandigheden. In dit verband is het van belang dat de lidstaten een zekere ruimte behouden bij de berekening van sancties bij niet-naleving van deze verplichtingen door een landbouwbedrijf. De EU-verordening bevat het beginsel dat sancties per geval moeten worden berekend op basis van de ernst, de omvang, het permanente karakter, de herhaling of de opzettelijkheid van de geconstateerde niet-naleving. De geharmoniseerde toepassing van deze beginselen in de lidstaten wordt in het bijzonder gewaarborgd door de audits die de Commissie uitvoert. Mochten in dit verband in een bepaalde lidstaat zwakke punten worden vastgesteld, dan wordt in het kader van de goedkeuring van de rekeningen een passende follow-up ingesteld. Bovendien is DG AGRI, mede vanwege de bezwaren van de Rekenkamer, van plan hierover studiebijeenkomsten over beste praktijken met de lidstaten te organiseren.

67

Het begrip opzettelijkheid is bedoeld om verlagingen in het kader van de randvoorwaarden evenredig te houden, omdat het het vroegere systeem van niet-gesanctioneerde gevallen van niet-naleving van gering belang en het huidige systeem van vroegtijdige waarschuwing met elkaar in evenwicht bracht. De kwestie is uitvoerig besproken bij de laatste hervorming van het GLB, en uiteindelijk werd door de lidstaten besloten de bestaande situatie te handhaven. Er is een arrest van het Europees Hof van Justitie van 27 februari 2014 (C-396/12), waarin een nadere uitleg wordt gegeven voor het begrip opzettelijkheid.

68

De lidstaten hebben een zekere vrijheid om hun eigen evaluatierasters op te stellen (zie opmerkingen van de Commissie in paragraaf 40, paragraaf VIII en paragraaf IX, 6e streepje).

70

De Commissie is van mening dat de uiteenlopende reacties van de lidstaten kunnen worden toegeschreven aan een aantal factoren, waaronder het aantal verplaatsingen van dieren op het bedrijf, de mitigerende maatregelen van de landbouwer, het te laat zijn van kennisgevingen, en de locatie van het bedrijf in een nitraatgevoelig gebied.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op paragraaf 71 en tekstvak 7

Volgens het evaluatieraster dat wordt gebruikt in Schleswig Holstein en gebaseerd is op hetzelfde raster dat in heel Duitsland wordt toegepast, is de inspecteur niet verplicht de genoemde drempel te hanteren en is deze drempel slechts van toepassing op te late kennisgevingen die al waren gecorrigeerd voordat de landbouwer wist dat hij aan een controle ter plaatse zou worden onderworpen. Als de landbouwer geen verbetering zou hebben aangebracht voordat de controle werd aangekondigd, zou een sanctie worden toegepast. DG AGRI heeft een dergelijke aanpak reeds in andere lidstaten waargenomen.

Conclusies en aanbevelingen

73

Sinds 2005 heeft het permanente proces van herziening en vereenvoudiging van de randvoorwaarden de volgende resultaten opgeleverd:

Controleprocedures werden in de periode 2005-2013 vereenvoudigd door de invoering van bepalingen inzake harmonisatie van de controlepercentages, voorafgaande kennisgeving, timing en elementen van de controles ter plaatse en de selectie van de te controleren steekproef.

Verder zijn de randvoorwaarden bij de laatste hervorming van het GLB herzien in die zin dat rekening is gehouden met de controleerbaarheid van de verplichtingen van landbouwers en de koppeling ervan aan landbouwactiviteiten. Zo is het aantal RBE's teruggebracht van 18 tot 13 en is het aantal GLMC-normen teruggebracht van 15 tot 7.

De Commissie is van mening dat na alle inspanningen die al op dit gebied zijn geleverd, een verdere vereenvoudiging hoogstwaarschijnlijk niet haalbaar is zonder afbreuk te doen aan bijvoorbeeld de milieudoelstellingen van de randvoorwaarden.

74

De randvoorwaarden zijn bedoeld om bij te dragen tot de ontwikkeling van een duurzame landbouw door bewustmaking van de landbouwers en door het GLB meer in overeenstemming te brengen met de verwachtingen van de samenleving. De GLMC-doelstellingen zijn: het helpen voorkomen van bodemerosie, het behoud van organisch materiaal in de bodem en de bodemstructuur, zorgen voor een minimaal onderhoud, voorkomen van de achteruitgang van habitats en waterbescherming en -beheer. De randvoorwaarden zijn geen uitvoeringsinstrument voor ander beleid dat eigen doelstellingen heeft. De Commissie is, op basis van de beschikbare informatie, van mening dat de prestatie-indicatoren die worden gebruikt voor het meten van de doeltreffendheid van de randvoorwaarden om de doelstellingen ervan te bereiken, in dit verband de meest passende zijn.

Aanbeveling 1

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

75

De helft van de overtredingen houdt verband met diergebonden RBE's. Hiermee heeft de Commissie rekening gehouden bij de uitvoering van specifieke missies in 2014 gericht op diergebonden RBE's.

De redenen voor overtredingen worden geanalyseerd in de context van de uitvoering van de sectorale wetgeving. Wel spelen de randvoorwaarden en het bedrijfsadviseringssysteem een rol bij het aanpakken ervan.

Aanbeveling 2

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

76

In de EU-wetgeving betreffende de randvoorwaarden is bepaald dat de controles ter plaatse moeten worden gericht op de meest risicovolle bedrijven door een steekproef te trekken op basis van een risicoanalyse. Wat dat betreft beschikken de lidstaten reeds over flexibiliteit om hun controles op de naleving van de randvoorwaarden te optimaliseren.

Aanbeveling 3

De Commissie verwerpt deze aanbeveling. De aanbeveling van de Rekenkamer zou de randvoorwaarden niet vereenvoudigen, maar de facto beperken. In het verleden zijn de randvoorwaarden al verscheidene malen vereenvoudigd. Bovendien hebben de lidstaten nu een grote speelruimte om in de steekproeftrekking rekening te houden met de risico's en om hun controlesystemen te optimaliseren. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling kan leiden tot versoepeling van de regels inzake controles ter plaatse die uiteindelijk de doeltreffendheid van de randvoorwaarden zou ondermijnen.

77

Milieu-doelen (bv. het onderhoud van landbouwgrond en biodiversiteit) worden niet enkel nagestreefd met vergroeningsbetalingen en GLMC-normen, maar ook met milieu- en klimaatvriendelijke landbouwmaatregelen in de tweede pijler en met de milieuwetgeving. Echter, de aard, de motivering en de werking van deze verschillende instrumenten lopen uiteen en zijn complementair. De complementariteit wordt geïllustreerd in figuur 1 in SWD(2016) 218 final.

Zowel de vergroeningsregels als de GLMC's worden beheerd door het GBCS en dit zorgt voor een optimaal gebruik van de middelen. Er zijn echter redenen waarom GLMC's en vergroening niet noodzakelijkerwijs samen worden gecontroleerd. Aangezien vergroening een subsidiabiliteitscriterium is, wordt vooraf gecontroleerd door middel van administratieve controles en controles ter plaatse van 5 % van de begunstigden. GLMC's worden gecontroleerd in het kader van de randvoorwaarden, waarvoor het beheer anders is dan voor de subsidiabiliteitsvereisten.

Aanbeveling 4

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

78

De RBE's zijn ontleend aan sectorale wetgeving en de lidstaten kunnen gebruikmaken van hun bestaande administratie- en controlesystemen (artikel 96 van Verordening (EU) nr. 1306/2013). De bestaande controlesystemen kunnen dus synergetisch worden gebruikt voor het controlesysteem voor de randvoorwaarden. Ook mogen GLMC's geen aanzienlijke kosten met zich meebrengen voor landbouwers, omdat zij bedoeld zijn als basisnormen. De kosten van de controles zijn voor rekening van het GBCS dat ook andere instrumenten van het GLB bedient.

De Commissie heeft in haar jaarlijks activiteitenverslag 2014 de totale kosten van controles in de lidstaten gekwantificeerd, waarbij het voorbehoud is gemaakt dat het afschrikkend effect van controles achteraf (zoals bij randvoorwaarden) ook niet-kwantificeerbare baten met zich meebrengt.

Aanbeveling 5

De Commissie is het ten dele met deze aanbeveling eens. De uitvoering van deze aanbeveling hangt af van de resultaten van de geplande studie naar de administratieve lasten. De administratieve kosten van de randvoorwaarden moeten worden gezien in de context van de kosten die niet-nalevingen meebrengen voor de maatschappij, de overheidsfinanciën en het milieu, en van de potentiële baten van de randvoorwaarden.

79

Hoewel het kader op EU-niveau wordt vastgesteld, worden de verplichtingen van landbouwbedrijven uit hoofde van de RBE's en GLMC's grotendeels door de lidstaten zelf bepaald op basis van de problemen en de landbouwstructuur in de nationale of regionale omstandigheden. In dit verband is het van belang dat de lidstaten een zekere ruimte behouden bij de berekening van sancties voor elk van deze eigen verplichtingen op het landbouwbedrijf. De EU-verordening bevat het beginsel dat sancties per geval moeten worden berekend op basis van de ernst, de omvang, het permanente karakter, de herhaling of de opzettelijkheid van de geconstateerde niet-naleving. De geharmoniseerde toepassing van deze beginselen in de lidstaten wordt in het bijzonder gewaarborgd door de audits die de Commissie uitvoert. Mochten in dit verband in een bepaalde lidstaat zwakke punten worden vastgesteld, dan wordt in het kader van de goedkeuring van de rekeningen een passende follow-up ingesteld.

Aanbeveling 6

De Commissie is het met deze aanbeveling eens.

De Commissie is van plan op dit gebied uitwisselingen van beste praktijken te organiseren.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan („APM”)/begin van de controle	15.7.2015
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	16.6.2016
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	7.9.2016
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	31.8.2016

Cross-compliance (randvoorwaarden) is van toepassing op 7,5 miljoen landbouwers en verbindt de meeste GLB-betalingen (ongeveer 47 miljard euro in 2015) aan de naleving door landbouwers van basisvoorschriften op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en goede landbouw- en milieucondities. Wij concludeerden dat de Commissie met de beschikbare informatie de doeltreffendheid van cross-compliance niet adequaat kon beoordelen. In de prestatie-indicatoren werd geen rekening gehouden met de mate van niet-naleving door landbouwers en de Commissie analyseerde niet de redenen voor niet-naleving. Hoewel de veranderingen in het GLB leidden tot een daling van het aantal cross-complianceregels voor de periode 2014-2020, blijven de controleprocedures complex. Daarnaast zijn de uitvoeringskosten van cross-compliance niet voldoende gekwantificeerd.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau