



EUROPESE
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 10

2013

GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID:
IS DE SPECIFIEKE STEUN DIE IN
HET KADER VAN **ARTIKEL 68** VAN
VERORDENING (EG) NR. 73/2009 VAN DE
RAAD WORDT VERLEEND, GOED OPGEZET
EN WORDT DEZE GOED UITGEVOERD?

NL



Speciaal verslag nr. 10 // 2013

**GEMEENSCHAPPELIJK
LANDBOUWBELEID: IS DE SPECIFIEKE
STEUN DIE IN HET KADER VAN
ARTIKEL 68 VAN VERORDENING (EG)
NR. 73/2009 VAN DE RAADT WORDT
VERLEEND, GOED OPGEZET EN
WORDT DEZE GOED UITGEVOERD?**

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

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Speciaal verslag nr. 10 // 2013

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

Catalografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.
Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2013

ISBN 978-92-9241-393-4
doi:10.2865/31117

© Europese Unie, 2013
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

INHOUD

Paragraaf

WOORDENLIJST

I–VII **SAMENVATTING**

1–6 **INLEIDING**

7–12 **REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE**

13–76 **OPMERKINGEN**

13–28 **TEKORTKOMINGEN IN HET UITVOERINGSKADER VAN DE SPECIFIEKE STEUN OP GROND VAN ARTIKEL 68 BEÏNVLOEDEN DE AFSTEMMING ERVAN OP DE ALGEMENE BEGINSELEN VAN HET GLB**

14–19 SPECIFIEKE STEUN OP GROND VAN ARTIKEL 68 WIJKT TEN DELE AF VAN DE ALGEMENE ORIËNTATIE VAN ONTKOPPELING IN HET STELSEL VAN RECHTSTREEKSE BETALINGEN

20–26 DE LIDSTATEN HEBBEN AANZIENLIJKE SPEELRUIMTE, TERWIJL DE COMMISSIE MAAR BEPERKT CONTROLE KAN UITOEFFENEN

27–28 DE TOEKOMST VAN DE SPECIFIEKE STEUNMAATREGELEN BINNEN HET GLB NA 2013: HET GEVAAR VAN ONVOLDOENDE AFSTEMMING OP HET GLB BLIJFT BESTAAN

29–53 **ONVOLDOENDE BEWIJS DAT DE IN HET KADER VAN ARTIKEL 68 INGEVOERDE MAATREGELEN NOODZAKELIJK EN RELEVANT ZIJN**

31–35 BEHOEFTE IN EEN AANTAL GEVALLEN ONVOLDOENDE BEWEZEN

36–49 ONVOLDOENDE BEWIJS DAT DE MAATREGELEN PASSEND ZIJN

50–53 ONTOEREIKENDE MIDDELEN VOOR DE BEOORDELING VAN DE DOELTREFFENDHEID VAN DE MAATREGELEN

54–76 **ONGESCHIKTE OF ONTOEREIKENDE CONTROLES VAN DE UITGEVOERDE MAATREGELEN OP HET NIVEAU VAN DE LIDSTATEN**

55–63 TEKORTKOMINGEN IN DE ADMINISTRatieve CONTROLE- EN BEHEERSSYSTEMEN

64–69 TEKORTKOMINGEN IN DE CONTROLES TER PLAATSE

70–76 ZWARE BEHEERS- EN CONTROLELAST

77–81 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

BIJLAGE I — AAN ARTIKEL 68 TOEGEKEND BUDGET VOOR 2010-2013, PER LIDSTAAT EN ACTIVITEIT (ZONDER ARTIKEL-69-MAATREGELEN)

BIJLAGE II — SAMENVATTING VAN DE GESELECTEERDE MAATREGELEN IN DE BEZOCHTE LIDSTATEN

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

WOORDENLIJST

Administratieve controles/controles ter plaatse: In titel III van Verordening (EG) nr. 1122/2009¹ van de Commissie zijn de algemene beginselen inzake controles neergelegd die gelden voor alle maatregelen voor rechtstreekse steun. Meer bepaald moeten alle steunaanvragen worden onderworpen aan administratieve controles, aangevuld met steekproefsgewijze controles ter plaatse. Artikel 29 van de verordening bepaalt: „Bij elke maatregel in het kader van specifieke steun waarbij administratieve controles technisch gezien mogelijk zijn, moeten alle aanvragen worden gecontroleerd.”

AEM/MAET: Agromilieumaatregel/agromilieumaatregel in een specifiek geografisch gebied (Frankrijk)

Bedrijfstoeslagregeling (BTR): De BTR is het systeem voor ontkoppelde steun in het kader van de eerste pijler dat sinds de hervorming van het GLB in 2003 van toepassing is in de lidstaten die vóór 2004 toegetreden zijn tot de Europese Unie. In de nieuwere lidstaten is een vereenvoudigde overgangsregeling, bekend als de regeling inzake één enkele areaalbetaling (REAB), van toepassing.

Buitenkanseffect: Het buitenkanseffect doet zich voor als een steunmaatregel ten goede komt aan begunstigen die zonder steun hetzelfde besluit zouden hebben genomen. In dergelijke gevallen heeft de betaling van de steun geen impact. Het gedeelte van de uitgaven dat een buitenkanseffect veroorzaakt, is dus per definitie ondoeltreffend omdat het niet bijdraagt tot het bereiken van de gestelde doelen.

Eerste pijler/tweede pijler: Bij de in Agenda 2000 gepresenteerde hervorming werden twee hoofdpijlers voor het GLB ingevoerd. De eerste pijler (het Europees Landbouwarantiefonds — ELGF) voorziet in marktmaatregelen en inkomenssteun in de vorm van rechtstreekse betalingen. De tweede pijler (Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling — Elfpo) cofinanciert maatregelen voor plattelandsontwikkeling op terreinen zoals agromilieue, bevordering van de voedselkwaliteit, strengere technische normen en dierenwelzijn.

Geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS): Het GBCS is omschreven in hoofdstuk 4 van titel II van Verordening (EG) nr. 73/2009² van de Raad en nader uitgewerkt in Verordening (EG) nr. 1122/2009. Het omvat een geautomatiseerde database met landbouwbedrijven en steunaanvragen, een identificatiesysteem voor percelen landbouwgrond (LPIS) en een systeem voor de identificatie en registratie van dieren (AIRS), en voorziet in een reeks administratieve controles en controles ter plaatse.

Gekoppelde/ontkoppelde rechtstreekse steun: Tot 2003 werd landbouwsteun binnen de eerste pijler hoofdzakelijk verleend in de vorm van aan de productie van specifieke landbouwproducten gekoppelde rechtstreekse betalingen („gekoppelde” rechtstreekse steun). Dergelijke betalingen bestonden vooral in „oppervlaktesteun” per hectare, steun per gewastype en steun voor „vee” per subsidiabel dier. Na de GLB-hervorming van 2003 waren de meeste steunmaatregelen in de eerste pijler „ontkoppeld”, hetgeen betekent dat zij niet langer afhankelijk waren van de output van de begunstigde.

GLB: Gemeenschappelijk landbouwbeleid

¹ Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector (PB L 316 van 2.12.2009, blz. 65).

² 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).

SAMENVATTING

I.

Toen de bedrijfstoelageregeling (BTR) in 2003 werd ingevoerd, mochten de lidstaten tot 10 % van hun nationale maxima bestemmen voor „specifieke soorten landbouw die belangrijk zijn voor de bescherming of de verbetering van het milieu of voor het verbeteren van de kwaliteit en het in de handel brengen van landbouwproducten”. Deze specifieke steun werd later uitgebreid op grond van artikel 68 van Verordening (EG) nr. 73/2009, waarin het aantal doelstellingen waarvoor steun kon worden toegekend, werd verhoogd.

II.

24 lidstaten hebben besloten gebruik te maken van artikel 68 en passen een bonte schakering van 113 zeer uiteenlopende maatregelen toe. De totale begroting voor de periode 2010-2013 is 6,4 miljard euro. Hoewel de maatregelen ieder hun eigen regels kennen, zijn de meeste gebaseerd op klassieke mechanismen voor gekoppelde rechtstreekse betalingen³.

III.

De controle was gericht op de opzet van de specifieke steun waarin in artikel 68 is voorzien, en de wijze waarop deze in 2010 en 2011 ten uitvoer werd gelegd (regelingen voor beheer en controle) en met name op de vraag of genoegzaam kan worden aangetoond dat de specifieke steun consistent en relevant is, en de controle adequaat. De controle werd verricht bij de diensten van de Commissie en in vier lidstaten die gezamenlijk goed zijn voor ongeveer 70 % van de begrotingstoewijzing voor de betreffende maatregelen.

³ Zie de Woordenlijst voor een toelichting inzake gekoppelde/ontkoppelde rechtstreekse steun en de bedrijfstoelageregeling.

SAMENVATTING

IV.

De BTR was gebaseerd op de beginselen van ontkoppeling tussen rechtstreekse betalingen en productie, en van vereenvoudiging van de betalingsregelingen („bedrijfstoeslag”). Bij wijze van afwijking mogen lidstaten op grond van artikel 68 rechtstreekse gekoppelde betalingen „in duidelijk omschreven gevallen” handhaven. De Rekenkamer constateerde echter dat de Commissie weinig controle kon uitoefenen over de rechtvaardiging voor dergelijke gevallen en dat de lidstaten over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikten bij de invoering van rechtstreekse gekoppelde betalingen. Als gevolg daarvan strookte de uitvoering van de bepalingen van artikel 68 niet altijd volledig met de algemene beginselen van ontkoppeling en vereenvoudiging die nu het gemeenschappelijk landbouwbeleid beheersen.

V.

De Rekenkamer constateerde ook dat er in de lidstaten onvoldoende bewijs bestaat dat de in het kader van artikel 68 ingevoerde maatregelen noodzakelijk of relevant zijn, en wel wat betreft de behoefte eraan, de doeltreffendheid van hun opzet en de beschikbaar gestelde steunniveaus. De ontoereikende doelstellingen en indicatoren zullen de toekomstige beoordeling van de maatregelen belemmeren.

VI.

Tot slot wees de Rekenkamer op zwakke punten in de beheers- en controlesystemen die waren opgezet om te waarborgen dat de bestaande maatregelen correct ten uitvoer werden gelegd. Dergelijke tekortkomingen werden soms opgemerkt ondanks de beheers- en controlelasten, die al hoog zijn maar wellicht nog verder moeten toenemen om aan voorschriften in de verordeningen te voldoen.

VII.

In het kader van de invoering van het GLB „na 2013” zou in het voorstel van de Commissie dat nu ter bespreking voorligt, handhaving van specifieke steun in de vorm van gekoppelde betalingen worden toegestaan zonder dat de grenzen voldoende nauwkeurig worden bepaald. In dit opzicht doet de Rekenkamer de volgende belangrijkste aanbevelingen:

- a) Specifieke steun voor bepaalde landbouwactiviteiten moet gebaseerd zijn op een strikte interpretatie van het bepaalde in artikel 68, de toekenning van dergelijke gekoppelde steun moet naar behoren worden gerechtvaardigd jegens de Commissie en moet door haar worden gecontroleerd.
 - Om haar eindverantwoordelijkheid in het systeem van gedeeld beheer op zich te kunnen nemen, moet de Commissie een actievere rol spelen bij het vaststellen van de criteria die gelden voor de uitvoering van de maatregelen.
 - De lidstaten moeten verplicht zijn aan te tonen dat iedere specifieke steunmaatregel die zij willen invoeren, noodzakelijk (wat betreft de behoefte aan en de meerwaarde van een op derogaties gebaseerde aanpak) en relevant (wat betreft de uitvoeringsregelingen, gunningscriteria en steunniveaus) is, en dat hij voldoet aan de criteria van goed financieel beheer.
- b) Rekening houdend met de verscheidenheid aan mogelijke maatregelen moet een passend toezichtstelsysteem worden opgezet om vervolgens de evaluatie gemakkelijker te maken.
- c) Zodra maatregelen zijn ingevoerd, moeten de lidstaten geschikte en alomvattende beheers- en controlesystemen opzetten om te waarborgen dat aan alle voorschriften in de verordening kan worden voldaan. Om onevenredige kosten op de beperkte schaal van een specifieke steunmaatregel te voorkomen, moet al rekening worden gehouden met de vereisten op het gebied van controle bij het opzetten van de maatregel (eenvoudige tenuitvoerlegging van de maatregel, controleerbaarheid van de criteria enz.) en wellicht zelfs bij het nemen van het besluit om een bepaalde maatregel al dan niet in te voeren.

INLEIDING

1. Toen de bedrijfstoelageregeling (rechtstreekse steun aan landbouwers, losgekoppeld van productie)⁴ in 2003 werd ingevoerd, konden de lidstaten bepaalde aan productie gekoppelde steunmaatregelen voor landbouwers blijven toepassen. Krachtens artikel 69 van Verordening (EG) nr. 1782/2003⁵ mochten lidstaten tot 10 % van hun nationale maxima bestemmen voor „specifieke soorten landbouw die belangrijk zijn voor de bescherming of de verbetering van het milieu of voor het verbeteren van de kwaliteit en het in de handel brengen van landbouwproducten.”
2. Deze specifieke steun werd later uitgebreid op grond van artikel 68 van Verordening (EG) nr. 73/2009 (voor de periode 2010-2013). In artikel 68 werd het aantal doelstellingen en activiteiten waarvoor steun kon worden toegekend, verhoogd (zie **tabel 1**).
3. Bepalingen voor de uitvoering van de steun waarin is voorzien bij artikel 68, zijn met name vastgelegd in Verordening (EG) nr. 1120/2009⁶ van de Commissie (artikelen 37-49) en Verordening (EG) nr. 1122/2009 (artikelen 29 en 46). De beheers- en controlesystemen voor de verschillende soorten steun die worden toegekend in het kader van artikel 68 zijn in hoofdlijnen gebaseerd op het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS).

⁴ Zie de **woordenlijst**.

⁵ Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de Verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270 van 21.10.2003, blz. 1).

⁶ Verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling waarin is voorzien bij titel III van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB L 316 van 2.12.2009, blz. 1).

TABEL 1

DOELSTELLINGEN OF ACTIVITEITEN DIE VOOR SPECIFIEKE STEUN IN HET KADER VAN ARTIKEL 68 IN AANMERKING KOMEN

Bescherming of verbetering van het milieu	68, lid 1), onder a), sub i)
Kwaliteit van landbouwproducten	68, lid 1), onder a), sub ii)
Afzet van landbouwproducten	68, lid 1), onder a), sub iii)
Dierenwelzijn	68, lid 1), onder a), sub iv)
Voordelen voor het landbouwmilieu	68, lid 1), onder a), sub v)
De specifieke nadelen verhelpen die bestaan in kwetsbare gebieden of bij kwetsbare soorten landbouw	68, lid 1), onder b)
Voorkomen dat het land wordt verlaten	68, lid 1), onder c)
Oogst-, dier- en plantverzekering	68, lid 1), onder d)
Onderlinge fondsen voor ziekten en milieuongevallen	68, lid 1), onder e)

4. 24 lidstaten hebben besloten gebruik te maken van artikel 68 en passen een bonte schakering van 113 maatregelen toe die zowel naar hun aard als qua omvang van hun begroting sterk verschillen.
5. Voor de periode 2010-2013 is een budget van in totaal 6,4 miljard euro uit het EU-budget voor artikel 68 bestemd (zie **bijlage I**). De volgende figuren tonen de verdeling van de financiering per lidstaat (**figuur 1**) en per soort maatregel (**figuur 2**).
6. De steunvorm (gekoppeld/ontkoppeld) die is gehanteerd bij de verschillende in het kader van artikel 68, lid 1, vastgestelde maatregelen, zoals weergegeven in de EU-begroting, staat vermeld in **tabel 2**.

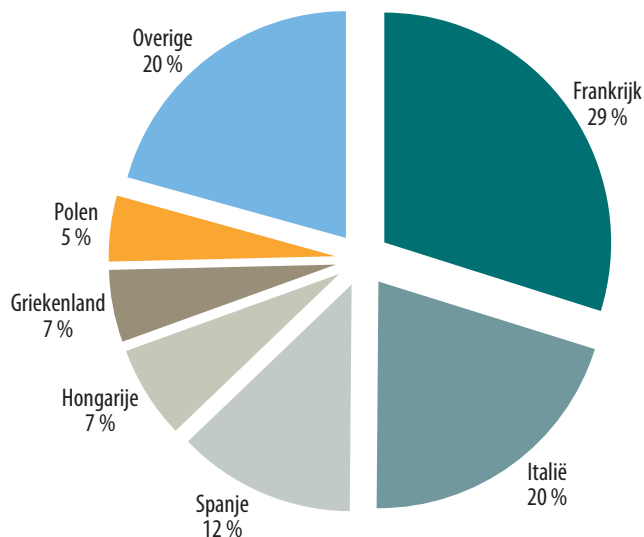
TABEL 2

STEUNVORM (GEKOPPELD/ONTKOPPELD) DIE BIJ DE IN HET KADER VAN ARTIKEL 68, LID 1, VASTGESTELDE MAATREGELEN IS GEHANTEERD

	Gekoppelde rechtstreekse steun	Ontkoppelde rechtstreekse steun
Bescherming of verbetering van het milieu (68, lid 1, onder a), sub i))	√	
Kwaliteit van landbouwproducten (68, lid 1, onder a), sub ii))	√	
Afzet van landbouwproducten (68, lid 1, onder a), sub iii))	√	
Dierenwelzijn (68, lid 1, onder a), sub iv))	√	
Voordelen voor het landbouwmilieu (68, lid 1, onder a), sub v))		√
Specifieke nadelen en kwetsbare soorten landbouw (68, lid 1, onder b))	√	
Voorkomen dat het land wordt verlaten (68, lid 1, onder c))		√
Oogst-, dier- en plantverzekering (68, lid 1, onder d))		√
Onderlinge fondsen (68, lid 1, onder e)) (verzekering)	√	

FIGUUR 1

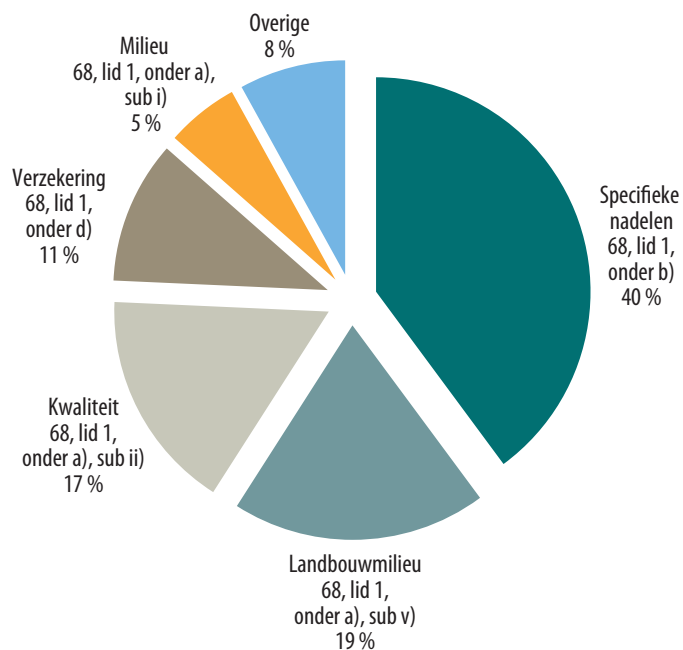
VERDELING VAN DE BEGROTE MIDDELEN VOOR DE PERIODE 2010-2013 PER LIDSTAAT



Bron: Door de Europese Commissie medegedeelde begrotingsramingen.

FIGUUR 2

VERDELING VAN DE BEGROTE MIDDELEN VOOR DE PERIODE 2010-2013 PER SOORT MAATREGEL



Bron: Door de Europese Commissie medegedeelde begrotingsramingen.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

7. De controle was gericht op de invoering van de steun waarin in artikel 68 is voorzien, en de wijze waarop deze in 2010 en 2011 ten uitvoer werd gelegd (regelingen voor beheer en controle). Ter beantwoording van de hoofdcontrolevraag of de verleende steun goed was opgezet en goed ten uitvoer werd gelegd, werd bij de controle ingegaan op de volgende drie subvragen:
- a) Is het uitvoeringskader voor specifieke steunmaatregelen zo ontworpen dat de consistentie met de algemene oriëntatie van de eerste pijler van het GLB is gewaarborgd?
 - b) Bestaat er voldoende bewijs dat de in het kader van artikel 68 ingevoerde maatregelen noodzakelijk en relevant zijn?
 - c) Is de uitvoering van deze maatregelen gekoppeld aan een adequaat controlesysteem?
8. De controle werd verricht bij de diensten van de Commissie en in Griekenland, Spanje (Aragon, Galicië, Castilla la Mancha), Frankrijk en Italië (Emilia Romagna, Latium), lidstaten die gezamenlijk goed zijn voor 68 % van de begrotingstoewijzing voor de periode 2010-2013 en voor 73 % van de voor de eerste twee jaar begrote uitgaven.
9. De werkzaamheden waren toegespitst op een selectie van 13 maatregelen (zie **bijlage II** voor een korte omschrijving):
- o Steun voor durumtarwe (Griekenland — 68, lid 1, onder a), sub ii))
 - o Steun voor schapen/geiten in probleemgebieden (Griekenland — 68, lid 1, onder b))
 - o Nieuwe bedrijfstoelagen in probleem- of berggebieden (Griekenland — 68, lid 1, onder c))
 - o Steun voor gewasrotatie in niet-geïrrigeerde gebieden (Spanje — 68, lid 1, onder a), sub v))
 - o Steun voor de zuivelsector in probleemgebieden (Spanje — 68, lid 1, onder b))
 - o Steun voor schapenvlees/geitenvlees (Spanje — 68, lid 1, onder b))
 - o Aanvullende steun voor eiwithoudende gewassen (Frankrijk — 68, lid 1, onder a), sub i))

- Steun voor de instandhouding van biologische landbouw (Frankrijk — 68, lid 1, onder a), sub v))
- Steun voor schapen/geiten (Frankrijk — 68, lid 1, onder b))
- Oogstverzekering (Frankrijk — 68, lid 1, onder d))
- Gewasrotatie (Italië — 68, lid 1, onder a), sub v))
- Verbetering van de kwaliteit van landbouwproducten in de rundveehouderij (Italië — 68, lid 1, onder a), sub ii))
- Verzekering (Italië — 68, lid 1, onder d))

10. Aan deze 13 maatregelen was voor de periode 2010-2013 2 686 miljoen euro toegewezen, iets meer dan 40 % van de totale begroting voor artikel 68 (50 % in de eerste twee jaar).

11. De controleaanpak bestond in de evaluatie van de voorbereidende werkzaamheden voor de geldende verordeningen⁷ en, met betrekking tot de geselecteerde maatregelen, in:

- a) een beoordeling van de opzet van de maatregelen (bijv. behoeften, subsidiabiliteitscriteria en steuntarieven) en van de beschikbare documentatie ter onderbouwing van de gemaakte keuzes;
- b) een analyse van de beheers- en controlesystemen;
- c) nalevingsgerichte toetsingen aan de hand van stukken bij een willekeurige steekproef van ongeveer tien dossiers van begunstigden per maatregel; de meeste betrokken begunstigden waren al ter plaatse gecontroleerd door nationale autoriteiten;
- d) bezoeken ter plaatse voor een deelsteekproef van voornoemde dossiers en, indien noodzakelijk, bij iedere andere partij die relevant geacht werd voor de maatregel⁸.

12. Over het geheel genomen onderzochten de controleurs de documentatie voor 141 dossiers (aanvragen, controles en betalingen voor 2010 en 2011)⁹ en legden zij 29 bezoeken ter plaatse af.

⁷ Waaronder een analyse van de beoordelingen die beschikbaar waren met betrekking tot de uitvoering van artikel 69 van Verordening (EG) nr. 1782/2003 of soortgelijke maatregelen voordien.

⁸ Een verzekeringsmaatschappij in Frankrijk en *Consorti di Difesa* in Italië (een soort producentenorganisaties die optreden als tussenpersoon).

⁹ Een aantal van de begunstigden die in 2010 waren geselecteerd, had in 2011 niet opnieuw steun aangevraagd; daarnaast was een aantal dossiers van begunstigden voor 2011 nog niet beschikbaar ten tijde van de controle.

OPMERKINGEN

TEKORTKOMINGEN IN HET UITVOERINGSKADER VAN DE SPECIFIEKE STEUN OP GROND VAN ARTIKEL 68 BEÏNVLOEDEN DE AFSTEMMING ERVAN OP DE ALGEMENE BEGINSELEN VAN HET GLB

13. De in 2003 doorgevoerde hervorming van het GLB was gebaseerd op de volgende beginselen: ont koppeling tussen rechtstreekse betalingen en productie, en vereenvoudiging van de betalingsregeling. Bij wijze van uitzondering mogen lidstaten op grond van artikel 68 specifieke steun „in duidelijk omschreven gevallen” handhaven. Bij de controle werd nagegaan of dergelijke afwijkingen waren afgestemd op de algemene beginselen van ont koppeling en vereenvoudiging, die nu gelden voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

SPECIFIEKE STEUN OP GROND VAN ARTIKEL 68 WIJKT TEN DELE AF VAN DE ALGEMENE ORIËNTATIE VAN ONT KOPPELING IN HET STELSEL VAN RECHTSTREEKSE BETALINGEN

14. De meeste maatregelen¹⁰ die op grond van artikel 68 konden worden ingevoerd, waren vergelijkbaar met (of, in een aantal gevallen, precies hetzelfde als) andere voorheen bestaande regelingen¹¹. Artikel 68 van Verordening (EG) nr. 73/2009 (en de voorloper ervan, artikel 69 van Verordening (EG) nr. 1782/2003) is dus in wezen de benodigde rechtsgrondslag om de voortzetting te waarborgen van bestaande maatregelen, met name reeds lange tijd beschikbare gekoppelde steun.
15. De gecontroleerde gekoppelde maatregelen voor vee zijn dus vergelijkbaar met de rechtstreekse steunmaatregelen voor dieren, zoals premies voor zoogkoeien en oaien en geiten¹², die zij aanvullen¹³. De meeste van de ingevoerde maatregelen voor oppervlaktesteun betreffen in wezen de voortzetting van steunmaatregelen die reeds beschikbaar waren in het kader van plattelandsontwikkeling of voorheen bestaande regelingen voor gekoppelde steun¹⁴, waarvan de Raad al had besloten dat deze ont koppeld moest worden.
16. In de hervorming van het GLB van 2003 stond ont koppeling echter centraal, en deze oriëntatie werd bij de check-up van 2008 bevestigd¹⁵.

¹⁰ Alleen de maatregelen met betrekking tot risicobeheer (onderdelen d) en e)) waren nieuw ten opzichte van de reeds beschikbare vormen van steun.

¹¹ Alle agromilieumaatregelen zijn in het kader van de tweede pijler beschikbaar voor veel grotere bedragen (maatregel 214, waaraan 22,2 miljard euro was toegevoegd voor 2007-2013). Zie voor meer informatie over dit onderwerp Speciaal verslag nr. 7/2011 van de Rekenkamer, „Is agromilieusteun goed opgezet en beheerd?” (<http://eca.europa.eu>). Met name is de steun voor biologische landbouw in Frankrijk in het kader van artikel 68 identiek aan de steun die al bestond in het kader van maatregel voor plattelandsontwikkeling 214.

¹² Zie Speciaal verslag nr. 11/2012 van de Rekenkamer, „Rechtstreekse steun voor zoogkoeien, oaien en geiten in het kader van de gedeeltelijke uitvoering van BTR-regelingen” (<http://eca.europa.eu>).

¹³ Spanje had er bijvoorbeeld voor gekozen de bestaande oaien- en geitenpremies te ont koppelen, maar het voerde onmiddellijk weer een vergelijkbare maatregel in om steun te verlenen voor schapenvlees/geitenvlees in het kader van artikel 68.

¹⁴ Zo wordt de Franse steun voor eiwithoudende gewassen die in het kader van artikel 68 is ingevoerd, „aanvullend” genoemd omdat deze in 2010 en 2011 werd verstrekt bovenop steun die werd verleend in het kader van een gelijkwaardige bestaande maatregel die tot 2011 gehandhaafd bleef.

¹⁵ In de tweede overweging bij Verordening (EG) nr. 73/2009 staat: „Met name moeten meer vormen van rechtstreekse steun worden ont koppeld en dient de werking van de bedrijfstoeslagregeling te worden vereenvoudigd.” Het was de bedoeling dat de lidstaten die er in eerste instantie voor hadden gekozen een bepaald percentage productiesteun in de BTR te handhaven, deze vóór 2013 zouden intrekken. Bovendien zouden specifieke steunregelingen die nog gekoppeld waren, geleidelijk worden afgeschaft en worden geïntegreerd in de BTR (met als belangrijke uitzondering de premies voor zoogkoeien en oaien/geiten, die de lidstaten als gekoppelde regelingen mogen handhaven).

- 17.** Artikel 68 (en voordien artikel 69, de „voorloper” van artikel 68) voorziet dus in een aantal afwijkingen van de doelstelling van uitbreiding en vereenvoudiging van ontkoppeling. Door het handhaven of zelfs creëren van vormen van gekoppelde steun wordt afgeweken van de algemene oriëntatie van de eerste pijler. Daarom is in de verordening bepaald dat de afwijkingen restrictief moeten worden toegepast „in duidelijk omschreven gevallen”¹⁶. Het doel van dit artikel is dus niet om een bepaalde vorm van gedeeltelijke koppeling te handhaven of om „herkoppeling” in te voeren, maar enkel om op maat gemaakte oplossingen te bieden voor een aantal specifieke problemen.
- 18.** In 2010 werd in een evaluatie van de impact van gedeeltelijke ontkoppeling op de markt al geconcludeerd dat er oneigenlijk gebruik was gemaakt van artikel 69 van Verordening (EG) nr. 1782/2003 om een vorm van gedeeltelijke koppeling in stand te houden¹⁷. Sindsdien is dit risico toegenomen vanwege het grote aantal mogelijke maatregelen waarin artikel 68 van Verordening (EG) nr. 73/2009 voorziet: dit biedt meer mogelijkheden voor specifieke steun dan voornoemd artikel 69.
- 19.** Het antwoord op de vraag of de specifieke steunvormen in overeenstemming zijn met de algemene oriëntatie voor de eerste pijler van de Raad, hangt dus af van de interpretatie die wordt gegeven aan het concept „duidelijk omschreven gevallen” waarin specifieke steun mag worden toegekend, en van de wijze waarop dit wordt geverifieerd.

DE LIDSTATEN HEBBEN AANZIENLIJKE SPEELRUIMTE, TERWIJL DE COMMISSIE MAAR BEPERKT CONTROLE KAN UITOEFENEN

- 20.** De verordeningen inzake specifieke steun bieden geen toereikend kader om te waarborgen dat deze steun enkel „in duidelijk omschreven gevallen” wordt verleend. De verordeningen bieden de lidstaten namelijk veel speelruimte bij het ontwerpen van hun maatregelen.
- 21.** Goedkeuring door de Commissie is formeel alleen vereist voor agromilieumaatregelen in het kader van lid 1, onder a), sub v). Voor alle andere soorten maatregelen geldt dat de Commissie geen juridisch bindende maatregelen kan nemen en dat de lidstaten enkel verplicht zijn de Commissie in kennis te stellen van de besluiten die ze nemen.

¹⁶ Overweging 35 bij Verordening (EG) nr. 73/2009, waarin verder staat: „De lidstaten moeten de mogelijkheid krijgen om [...] te gebruiken voor de verlening van specifieke steun in duidelijk omschreven gevallen. [...] Met het oog op de naleving van de door de Gemeenschap aangegane internationale verbintenissen moeten de middelen die voor gekoppelde steun kunnen worden gebruikt, tot een gepast niveau worden beperkt [...]”.

¹⁷ Agrosynergie, *Assessment of the effects on markets of partial decoupling*, oktober 2010 (http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/decoupling/short_sum_en.pdf). Volgens dit verslag gaven de uitvoeringsvoorwaarden in de meeste gevallen een verkeerd beeld van de aard van artikel 69, dat in de lidstaten werd gezien als een vorm van gedeeltelijke ontkoppeling als reactie op de invoering van ontkoppeling.

- 22.** Bovendien zijn in de verordeningen zeer weinig beperkingen opgenomen met betrekking tot de maatregelen die mogen worden ingevoerd. En de weinige regels die wel bestaan, gelden slechts voor één soort maatregelen, maar het is niet altijd duidelijk waarom ze niet ook op andere van toepassing zouden moeten zijn. Aangezien er niet altijd een duidelijk onderscheid bestaat tussen de verschillende soorten maatregelen, kunnen de lidstaten — afhankelijk van de opgegeven doelstelling — de weinige bestaande regels omzeilen door voor een bepaalde classificatie te kiezen en niet voor een andere (zie **tekstvak 1**).
- 23.** Desondanks heeft de Commissie de maatregelen waarvan zij in kennis werd gesteld, onderzocht om te waarborgen dat elke lidstaat zekere gestandaardiseerde informatie aanlevert. Daarbij vonden veelvuldig gedachtewisselingen plaats die soms leidden tot wijzigingen in de oorspronkelijk voorgestelde maatregelen.

TEKSTVAK 1

EEN VOORBEELD VAN EEN ONDUIDELIJK ONDERSCHIED TUSSEN DE VERSCHILLENDE SOORTEN MAATREGELLEN EN VAN DE WIJZE WAAROP LIDSTATEN DAARVAN GEBRUIK KUNNEN MAKEN OM DE WEINIGE BESTAANDE REGELS TE OMZEILEN

Er bestaat geen duidelijk onderscheid tussen de maatregelen die in het kader van lid 1, onder a), sub i), (milieu) en lid 1, onder a), sub v), (agromilieu) vastgesteld kunnen worden. Zo was de Franse steun voor eiwithoudende gewassen vastgesteld in het kader van lid 1, onder a), sub i), terwijl in Spanje en Italië redelijk vergelijkbare maatregelen ter ondersteuning van gewasrotatie¹⁸ met redelijk vergelijkbare doelstellingen werden ingevoerd in het kader lid 1, onder a), sub v). Zie ook het voorbeeld in paragraaf 26.

Dergelijke keuzes waren rechtstreeks van invloed op de toepasselijke regels:

- „milieumaatregelen” moeten „niet te verwaarlozen en meetbare milieuvoordelen”¹⁹ hebben (een criterium dat niet geldt voor „agromilieumaatregelen”);
- „agromilieusteun” moet vooraf worden goedgekeurd door de Commissie en mag alleen dienen „om daadwerkelijk gemaakte extra kosten en verbeurde inkomsten te dekken met het oog op het bereiken van de (...) doelstelling” (beperkingen die niet gelden voor de andere categorieën, inclusief „milieusteun”).

¹⁸ Zoals toegelicht in **bijlage II**, zijn in de bedoelde Spaanse maatregel feitelijk geen voorwaarden inzake gewasrotatie opgenomen, maar betreft de maatregel oppervlaktesteun die in de eerste plaats afhankelijk is van bepaalde percentages oliehoudende en eiwithoudende gewassen.

¹⁹ Hoewel in het betrokken geval niet werd aangetoond dat aan die voorwaarde was voldaan.

24. Niettemin beschikt de Commissie niet over de juridische bevoegdheid om een grotere rol te spelen, en er werd niet altijd concreet gevolg gegeven aan het onderzoek en de gedachtewisseling. De besluiten die de Commissie van de lidstaten ontvangt, bevatten niet altijd even gedetailleerde informatie en in bepaalde gevallen bleek uit de controle in het betrokken land dat belangrijke clausules niet waren opgenomen in de aan de Commissie gezonden beschrijving. Tot slot illustreerde de controle duidelijk de grenzen aan de bevoegdheden van de Commissie om controle uit te oefenen over de keuze en opzet van de maatregelen door de lidstaten.

25. Zo werden bij onderzoeken van door bepaalde lidstaten²⁰ aangemelde maatregelen (die geen agromilieumaatregelen waren) vragen van de Commissie niet beantwoord. Aangezien zij niet over de benodigde bevoegdheden beschikte, was de Commissie gedwongen die zaken af te sluiten zonder dat zij had kunnen beoordelen of de betrokken maatregel legaal was. In de dossiers werd de conclusie opgenomen dat het proces van beoordeling van de kennisgeving werd beëindigd zonder dat volledig en duidelijk was aangetoond dat de aangemelde maatregel conform de voorschriften was.

26. In een andere lidstaat²¹ werd een maatregel geherformuleerd om in het kader van lid 1, onder a), sub i), te worden ingevoerd, nadat de Commissie had geweigerd de maatregel goed te keuren als agromilieumaatregel (lid 1, onder a), sub v)).

DE TOEKOMST VAN DE SPECIFIEKE STEUNMAATREGELEN BINNEN HET GLB NA 2013: HET GEVAAR VAN ONVOLDOENDE AFSTEMMING OP HET GLB BLIJFT BESTAAN

27. In het kader van haar voorstel met betrekking tot het GLB 2014-2020 heeft de Commissie voorgesteld²² de mogelijkheid van specifieke steun in de vorm van gekoppelde betalingen te behouden, een voorstel waarover de Rekenkamer in april 2012 een advies heeft uitgebracht²³. Rekening houdend met de amendementen die momenteel ter bespreking voorliggen²⁴, zou dit voorstel de volgende belangrijke wijzigingen inhouden:

- a) de lijst in artikel 68 van betrokken producten zou worden uitgebreid;
- b) de beschikbare begroting zou worden vastgesteld op 8 % van het maximum, met de mogelijkheid van een afwijking ten belope van hooguit 13 %;

²⁰ Ierland en Portugal.

²¹ Denemarken.

²² COM(2011) 625 final van 12 oktober 2011, artikelen 38-41.

²³ Advies nr. 1/2012 over bepaalde voorstellen voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

²⁴ B7-0079/2013, Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement inzake de opening van en het mandaat voor interinstitutionele onderhandelingen over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (COM(2011) 625 — C7-0336/2011 — COM(2012) 552 — C7-0311/2012 — 2011/0280 (COD) — 2013/2528 (RSP)). (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2013-0079+0+DOC+PDF+V0//NL>).

c) gekoppelde steun zou worden verleend:

- i) „in sectoren of in regio's van een lidstaat waar specifieke soorten landbouw of specifieke landbouwsectoren die om economische en/of sociale en/of ecologische redenen van groot belang zijn, bepaalde problemen ondervinden” en
- ii) „voor zover dat noodzakelijk is als stimulans om de huidige productie in de betrokken regio's op peil te houden”.

28. Aangezien de lijst producten zou worden uitgebreid, het voor specifieke steun beschikbare begrotingsmaximum zou worden verhoogd en de voorwaarden voor steunverlening afhangen van de interpretatie die in de toekomst wordt gegeven aan de gebruikte zeer vage concepten („problemen”, „om economische en/of sociale en/of ecologische redenen van groot belang”), zouden de meeste bestaande maatregelen voor gekoppelde steun goed kunnen worden gehandhaafd.

ONVOLDOENDE BEWIJS DAT DE IN HET KADER VAN ARTIKEL 68 INGEVOERDE MAATREGELEN NOODZAKELIJK EN RELEVANT ZIJN

29. De Rekenkamer controleerde of er, gelet op de beperkte vereisten waaraan de lidstaten moeten voldoen, genoeg bewijsstukken en instrumenten zijn om aan te tonen dat de in het kader van artikel 68 ingevoerde maatregelen noodzakelijk en passend zijn.

30. De Rekenkamer ging na of er vooraf bewijs was aangeleverd voor de behoefte aan en de relevantie van de vorm en het niveau van de steun, en of de doeltreffendheid van de maatregelen achteraf bevestigd zou kunnen worden door middel van geschikte toezichtsystemen.

BEHOEFTE IN EEN AANTAL GEVALLEN ONVOLDOENDE BEWEZEN

- 31.** Uit de controle bleek dat er in een aantal gevallen — afgezien van kwalitatieve argumenten van algemene aard — geen bewijs was²⁵ dat er behoefte bestond aan specifieke steun. Ook bleek dat de onderzochte documenten niet toereikend waren om zeer belangrijke aspecten van de maatregelen te rechtvaardigen²⁶. Daarnaast was het onmogelijk de redenen voor besluiten over de begrotingstoewijzing te documenteren, noch voor de verdeling over de verschillende uitgevoerde maatregelen, noch ten opzichte van andere behoeften waarvoor geen specifieke steun is verleend.
- 32.** Zo was er in één lidstaat (Griekenland) geen documentatie beschikbaar om ook maar één van de maatregelen specifiek te rechtvaardigen.
- 33.** In een ander geval (Spanje) werd oppervlaktesteun gerechtvaardigd door „de noodzaak om een recente trend in de richting van monoculturen van graan te bestrijden”; uit de verkregen documenten bleek echter niet dat een dergelijke trend bestond in de gebieden waarop de maatregel was gericht. Geen van beide lidstaten die hun agromilieumaatregelen op specifieke gebieden richtten, beschikten over statistieken om de relevantie van de gemaakte keuzes aan te tonen.
- 34.** In Frankrijk werd de afname van het aantal dieren, die de maatregel beoogde te bestrijden, alleen onderbouwd met bewijsstukken ten aanzien van het aantal zoogooien (het aantal melkooien liep niet terug en er werden geen statistieken aangeleverd voor geiten); de vastgestelde steunmaatregel is echter van toepassing op de gehele schapen- en geitensector.
- 35.** Wat betreft de maatregel om de biologische landbouw in stand te houden (Frankrijk) constateerde de Rekenkamer dat er geen statistieken of studies beschikbaar waren om het risico dat biologische landbouwers weer zouden overschakelen op conventionele landbouw, te staven. De behoefte aan steun om de biologische landbouw in stand te houden, was dus niet naar behoren onderbouwd.

²⁵ Drie van de 13 maatregelen.

²⁶ Zes van de tien maatregelen; zie de voorbeelden in de volgende paragrafen.

ONVOLDOENDE BEWIJS DAT DE MAATREGELLEN PASSEND ZIJN

ONVOLDOENDE BEWIJS DAT GEKOPPELDE BETALINGEN GESCHIKT ZIJN

36. Specifieke steun wordt grotendeels in de vorm van gekoppelde betalingen verleend²⁷, hoewel er geen sluitend bewijs is dat gekoppelde steun de meest geschikte wijze is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken. In ieder geval zijn voor een aantal van de nagestreefde doelstellingen (bijv. kwaliteitsverbetering, afzet van landbouwproducten, dierenwelzijn enz.) ook andere vormen van steun beschikbaar dan gekoppelde betalingen, zoals cofinanciering van investeringen of de bevordering van kwaliteitsproducten, die beter overeenstemmen met de doelstellingen van het GLB en die in overweging hadden moeten worden genomen bij het ontwerpen van deze maatregelen.
37. Het ontbreken van sluitend bewijs dat gekoppelde betalingen de meest geschikte vorm van steun zijn, werd al bij een aantal gelegenheden aan de orde gesteld met betrekking tot gekoppelde steun voor dieren²⁸. Verder werd dit risico dat gekoppelde betalingen ongeschikt zijn voor de doelstelling inzake concurrentievermogen, aan de orde gesteld in de evaluatie uit 2010 van de impact van gedeeltelijke ontkoppeling op de markt in verband met de steun in het kader van artikel 69.
38. Daarnaast worden de gedetailleerde criteria van de uitgevoerde maatregelen niet altijd rechtstreeks gerechtvaardigd door de opgegeven doelstellingen of behoeften. En hoewel het op grond van artikel 68 toegestaan is de steun gericht in te zetten, wordt in de meeste bestaande steunmaatregelen onvoldoende onderscheid gemaakt of zijn ze niet gericht genoeg.
39. De maatregelen in het kader van lid 1, onder a), sub i) en v), worden bijvoorbeeld uitgevoerd op basis van milieudoelstellingen. De relevantie ervan is dus afhankelijk van het bestaan van een duidelijk causaal verband tussen de gesubsidieerde activiteiten en deze milieudoelstellingen. Niettemin bestond dit causale verband voor de gecontroleerde maatregelen uit een onderliggende hypothese waarvoor geen specifiek bewijs bestond²⁹.

²⁷ Volgens de uitsplitsing in de algemene begroting maken gekoppelde betalingen op grond van artikel 68 66 % uit van alle uitgaven (73 % van de in 2010 uitgevoerde maatregelen). Bij sommige maatregelen in het kader van lid 1, onder a), sub v), wordt ook gebruikgemaakt van gekoppelde betalingen, terwijl de maatregelen in het kader van lid 1, onder e), ook als ontkoppeld kunnen worden beschouwd.

²⁸ In *Assessment of the effects on markets of partial decoupling* van Agrosynergie wordt opgemerkt dat de vraag rijst of het passend is om een instrument van de eerste pijler van het GLB te gebruiken om een doelstelling na te streven die nauwer samenhangt met plattelandsontwikkeling, en dat het in het licht van de beginselen die ten grondslag liggen aan de hervorming van het GLB, passend zou zijn om deze resterende vormen van gekoppelde steun in de bedrijfstoelageregeling op te nemen en om het steunen van lokale landbouweconomieën over te laten aan instrumenten van de tweede pijler. „De Rekenkamer vond geen definitief bewijs waaruit blijkt dat de gecontroleerde regelingen [rechtstreekse steun voor zoogkoeien en voor schapen en geiten] over het algemeen een doeltreffender instrument vormen dan ontkoppelde steun, in combinatie met andere door de EU en nationaal gefinancierde maatregelen, om de productie en dus de economische activiteit te behouden in regio's waar weinig economische alternatieven zijn en om milieuvoordelen te verwezenlijken.” (Speciaal verslag nr. 11/2012).

²⁹ In Speciaal verslag nr. 7/2011 wordt dit punt verder uitgewerkt: „specifiek gekwantificeerd bewijs [werd] slechts in een minderheid van de gevallen gebruikt om [agromilieusub]maatregelen te ontwikkelen en beheren. [...] Voor 24 % van de onderzochte contracten meldden de lidstaten dat het causaal verband tussen de landbouwpraktijken en de verwachte milieuvoordelen niet was aangetoond.” „[...] concentreerde de [leiding] de betalingen niet op specifieke milieuproblemen.”

- 40.** De Griekse steunmaatregelen voor probleemgebieden (schapen/geiten en nieuwe bedrijfstoelagen) waren opgezet op basis van een oude definitie van probleemgebieden waarmee ongeveer 80 % van de bruikbare landbouwgrond van het land werd gedekt. Naast het feit dat de beschikbare middelen door dit gebrek aan gerichtheid verwateren, is het mogelijk dat bepaalde gebieden die in het verleden beschouwd werden als probleemgebieden, dat nu niet langer worden³⁰.
- 41.** Ten slotte werd de steun verleend zonder dat voorheen bestaande praktijken veranderd of verbeterd behoeften te worden³¹. Bij de gecontroleerde maatregelen is er voor een groot deel van de begunstigden dus sprake van een buitenkans-effect in de vorm van steun waarvoor hoogstens een bestaande praktijk gehandhaafd hoeft te worden. Hoewel dit in overeenstemming is met de bepalingen inzake het „behoud van de productie” met betrekking tot de in het kader van artikel 68, lid 1, onder b)³² ingevoerde maatregelen, is het voor die maatregelen die gericht zijn op verbetering, inherent inefficiënt en ontoereikend wanneer wordt beoogd om de bestaande situatie te veranderen³³.
- 42.** Hoewel de nationale autoriteiten de steunmaatregel voor gewasrotatie (Italië, Spanje) richtten op specifieke regio's of gebieden, was de steun beschikbaar voor alle landbouwers in deze gebieden, ongeacht wat zij daarvoor deden. Zo beweerde een Italiaanse begunstigde die tijdens de controle werd bezocht, dat hij zijn praktijken op het gebied van gewasrotatie niet had veranderd.
- 43.** In Griekenland is als doelstelling van de steun voor durumtarwe de verbetering van de kwaliteit vermeld. Daartoe worden enkele voorwaarden op dat gebied gesteld (gecertificeerd zaad, AGRO 2-productiemethode), maar er is niet bepaald dat het geteelde gewas of de productiemethode moet zijn veranderd ten opzichte van de vroegere praktijk.
- 44.** In Frankrijk verving een subsidie in het kader van artikel 68 een vergelijkbare nationale verzekeringsmaatregel, waarbij het subsidietarief bijna werd verdubbeld. Uit de gegevens blijkt dat de zeer sterke stijging in het niveau van de steun sinds 2010 slechts weinig impact had gehad: zowel het percentage verzekerde grond als het aantal contracten steeg maar licht. In wezen zorgde deze bijna-verdubbeling voor een buitenkans-effect met betrekking tot de reeds bestaande contracten en de reeds verzekerde grond.

³⁰ Zie Speciaal verslag nr. 4/2003 van de Rekenkamer over plattelandsontwikkeling: steun voor probleemgebieden (PB C 151 van 27.6.2003): „de Commissie heeft onvoldoende steekhoudende bewijzen voor de geldigheid van de indeling als probleemgebied [...]. Het kan leiden tot een ongegronde indeling, [...] en dus tot een ongerechtvaardigde toekenning van steun.” De Commissie stelde vervolgens een voorstel op voor de periode 2014-2020 (COM(2009) 161 definitief van 21 april 2009), maar dit is nog steeds onderwerp van bespreking.

³¹ Van alle gecontroleerde maatregelen betrof de enige uitzondering de Franse aanvulling voor nieuwe gebieden waar voederleguminosen werden geproduceerd; de totale jaarlijkse begroting hiervoor bedroeg echter slechts 1 miljoen euro.

³² „De in lid 1, onder b), bedoelde steun mag slechts worden verleend voor zover dat als stimulans noodzakelijk is om de huidige productie op peil te houden.”

³³ Bijvoorbeeld „verbetering van de kwaliteit van landbouwproducten” (artikel 68, lid 1), onder a), sub ii) en „de verbetering van de afzet van landbouwproducten” (artikel 68, lid 1, onder a), sub iii)).

ONVOLDOENDE RECHTVAARDIGING VAN DE GEKOZEN STEUNTARIEVEN

45. De verordening schrijft alleen een gedeeltelijke rechtvaardiging van de gekozen steuntarieven voor bij agromilieumaatregelen, waarvoor een maximum geldt³⁴. Daarbij is het niet alleen moeilijk om dit maximum op betrouwbare wijze te bepalen, zoals uit de controle blijkt, maar wordt er ook niet ingespeeld op het risico dat de steun te laag is om doeltreffend te zijn³⁵. Voor andere maatregelen bevat de verordening geen specifieke verplichting om de gekozen tarieven te rechtvaardigen.
46. Het bepalen van een passend steunniveau (noch te hoog noch te laag) vormt echter een essentieel onderdeel van goed financieel beheer.
47. In de meeste gevallen³⁶ was er geen documentatie beschikbaar op basis waarvan inzicht kon worden verkregen in de gemaakte keuzes of een beoordeling kon worden gemaakt van de verwachte doeltreffendheid ervan. De steunniveaus waren juist niet bepaald op basis van een studie, zelfs geen summiere, die het mogelijk zou maken de relevantie ervan te rechtvaardigen. Zij waren eerder vaak eenvoudigweg gebaseerd op de verdeling van de begrotingstoewijzing (die zelf het resultaat was van politieke onderhandelingen) over het verwachte aantal begunstigden.
48. Zo werden de tarieven bij twee van de drie onderzochte maatregelen voor schapen/geiten (Griekenland en Frankrijk) geheel niet gedocumenteerd. Afhankelijk van de lidstaat liepen de tarieven uiteen van 3 euro tot 24 euro per dier, maar er werd geen informatie aangetroffen waarmee het verschil in hoogte rationeel kon worden verklaard of waarmee kon worden toegelicht welk verschil in impact waarschijnlijk was.
49. Bij een maatregel voor gewasrotatie (Italië) waarvoor wel een behoefteanalyse was gemaakt om het benodigde steuntarief te bepalen, lag het uiteindelijk gekozen tarief lager dan het oorspronkelijk geraamde tarief.

³⁴ „[...] alleen om daadwerkelijk gemaakte extra kosten en verbeurde inkomsten te dekken met het oog op het bereiken van de betrokken doelstelling” (artikel 68, lid 2, onder a), sub i)).

³⁵ Zie ook Speciaal verslag nr. 7/2011: „Er werden echter aanzienlijke problemen vastgesteld met betrekking tot de steunbedragen, uiteenlopend van tekortkomingen in de berekening ervan tot een gebrek aan differentiatie op grond van de regionale of plaatselijke terreingesteldheid”.

³⁶ Acht van de elf maatregelen; het steunniveau voor verzekeringsmaatregelen werd vastgesteld op het maximumpercentage (65 %) dat op grond van de verordening was toegestaan.

ONTOEREIKENDE MIDDELEN VOOR DE BEOORDELING VAN DE DOELTREFFENDHEID VAN DE MAATREGELEN

- 50.** Het Financieel Reglement³⁷ bepaalt dat voor alle door de begroting bestreken activiteitensectoren specifieke, meetbare, haalbare, relevante en van een datum voorziene („SMART”) doelstellingen worden vastgesteld en dat de verwezenlijking van die doelstellingen wordt gecontroleerd door per activiteit vastgestelde prestatie-indicatoren. En volgens algemeen aanvaarde normen voor goed financieel beheer moeten deze prestatie-indicatoren relevant, aanvaard, geloofwaardig, eenvoudig en degelijk („RACER”) zijn.
- 51.** Aangezien artikel 68 enkel een begrotingskader is dat erop is gericht om aan verschillende behoeften en een reeks doelstellingen te beantwoorden, is het niet doenlijk om SMART-doelstellingen en RACER-prestatie-indicatoren niet te bepalen op het niveau van artikel 68, rekening houdend met de omvang en de verscheidenheid van de verschillende maatregelen.
- 52.** De Rekenkamer constateerde dat het ontbreken van behoorlijk, systematisch toezicht (het bepalen van SMART-doelstellingen en toezicht houden aan de hand van RACER-indicatoren) op verschillende niveaus de mogelijkheden zou beperken om de prestaties van de onderzochte maatregelen te beoordelen (zie **tekstvak 2**)³⁸.
- 53.** In dat kader merkt de Rekenkamer op dat volgens het meerjarenplan van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling in 2016/2017 een evaluatie van de maatregelen in het kader van artikel 68 plaatsvindt. Een dergelijke evaluatie is echter enkel relevant, zoals hierboven uitgelegd, indien zij is gebaseerd op een behoorlijk toezichtkader met SMART-doelstellingen en RACER-prestatie-indicatoren.

³⁷ Artikel 27, lid 3, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

³⁸ Met betrekking tot agromilieumaatregelen werd in Speciaal verslag nr. 7/2011 geconcludeerd „dat de door de lidstaten bepaalde doelstellingen talrijk zijn en onvoldoende specifiek om te beoordelen of ze al dan niet zijn verwezenlijkt. [...] Niettemin bestonden er aanzienlijke problemen met betrekking tot de relevantie en de betrouwbaarheid van de beheersinformatie. Er was met name zeer weinig informatie beschikbaar over de milieuvordelen van agromilieubetalingen”. Met betrekking tot gekoppelde steun voor dieren werd in Speciaal verslag nr. 11/2012 geconcludeerd: „er [zijn] gebreken in het toezicht van de Commissie en de lidstaten op essentiële prestatie-indicatoren en in de beoordeling door de Commissie en de lidstaten van de uiteindelijke maatschappelijke en ecologische impact van de regelingen [...]”

VOORBEELDEN VAN TEKORTKOMINGEN WAT BETREFT DOELSTELLINGEN EN INDICATOREN

Voorbeelden van doelstellingen die niet SMART zijn

- **Steun voor durumtarwe:** „Deze actie is erop gericht de kwaliteit van durumtarwe te verbeteren en zo de productie van meel van zeer goede kwaliteit voor de productie van pasta te waarborgen [...]”
- **Steun voor schapen/geiten:** „Ondersteuning van de rol van schapen- en geitenvlees bij het tegengaan van de afname van de plattelandsbevolking, de territoriale organisatie en de instandhouding van de biodiversiteit.”
- **Gewasrotatie:** „Verhoging van het niveau aan organische stoffen in de bodem, doordat de herhaalde diepgaande grondbewerking die eigen is aan monoculturen leidt tot de mineralisatie van organische stoffen [...], een vermindering van de bodemvruchtbaarheid en het vrijkomen van grote hoeveelheden CO₂ in de atmosfeer [...] Terugdringing van bodemerosie [...] Instandhouding van de biodiversiteit.”

Voorbeelden van ontbrekende of inadequate indicatoren

- **Steun voor de instandhouding van biologische landbouw:** In het besluit dat het bij de Commissie aanmeldde, vermeldde Frankrijk het aantal hectaren grond dat voor biologische productie werd gebruikt als de voor deze maatregel gehanteerde indicator. Zelfs als wordt aanvaard dat een dergelijke indicator relevant is binnen het bredere kader van het Franse plan „Biologische landbouw in 2012”, is deze echter niet specifiek genoeg voor de feitelijke doelstellingen van deze maatregel (risico dat wordt teruggekeerd naar de conventionele landbouw), die slechts een klein onderdeel van het plan vormt.
- **Nieuwe bedrijfstoelagen in probleem- of berggebieden:** er werd geen indicator verschaft ter beoordeling van de impact van deze maatregel.
- **Steun voor eiwithoudende gewassen/gewasrotatie:** De enige voor deze maatregelen beschikbare parameter is het aantal hectaren waarvoor steun wordt aangevraagd en/of uitbetaald. Deze parameter neemt evenredig met de uitgaven toe; toch verschaft deze parameter geen informatie over de feitelijke impact van deze maatregelen wat betreft de opgegeven einddoelstellingen (bijv. inputvereisten, bodemvruchtbaarheid/-erosie).

ONGESCHIKTE OF ONTOEREIKENDE CONTROLES VAN DE UITGEVOERDE MAATREGELEN OP HET NIVEAU VAN DE LIDSTATEN

- 54.** Binnen het algemene juridische kader van Verordening (EG) nr. 73/2009 en Verordening (EG) nr. 1120/2009 heeft iedere lidstaat een reeks specifieke subsidiabiliteitscriteria vastgesteld voor iedere maatregel. Het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS, ontwikkeld in Verordening (EG) nr. 1122/2009) voorziet in controlenormen om de naleving van de algemene en specifieke regels te waarborgen, met name door middel van administratieve controles en controles ter plaatse. Een voorwaarde voor een doeltreffende controle van steun in het kader van artikel 68 is dus een doeltreffend functionerend GBCS (zie paragraaf 3). Aangezien het GBCS echter al regelmatig door de Rekenkamer wordt gecontroleerd³⁹, was de controle niet gericht op het geven van een oordeel over het GBCS en wordt hieronder slechts verder ingegaan op de aspecten die specifiek voor maatregelen in het kader van artikel 68 gelden.

³⁹ Paragraaf 3.15 van het Jaarverslag over het begrotingsjaar 2011 (PB C 344 van 12.11.2012).

⁴⁰ Granen, oliehoudende zaden en eiwithoudende gewassen.

TEKORTKOMINGEN IN DE ADMINISTRatieve CONTROLE- EN BEHEERSSYSTEMEN

- 55.** De Rekenkamer constateerde bij haar controle verscheidene tekortkomingen in de administratieve controle- en beheerssystemen.
- 56.** In Frankrijk en Italië waren de nationale autoriteiten niet in staat het bestaan te documenteren van procedures om het risico van overlapping met steun uit bepaalde andere regelingen af te wenden. Daarnaast maakten tekortkomingen in de controletrajecten het onmogelijk om bepaalde automatische administratieve controles nogmaals na te gaan. Tot slot boden de beschikbaar gestelde documenten in een aantal van de onderzochte dossiers onvoldoende onderbouwing voor de gedane betalingen of onvoldoende uitleg voor aangetroffen anomalieën, zoals abnormale betalingsdata.
- 57.** Hoewel de steun voor voederleguminosen (Frankrijk) uitsluitend wordt verleend voor nieuwe gebieden waar voorheen GOE-gewassen⁴⁰ groeiden, is er niet voorzien in enige administratieve controle van de naleving van deze voorwaarde en werden er zelfs bij controles ter plaatse niet systematisch documentenonderzoeken verricht. De op dit punt aangetroffen fouten wijzen samen met het gebrek aan duidelijkheid van het aanvraagformulier op een hoog niveau van onontdekte fouten bij deze submaatregel.

- 58.** Bij een van de steunmaatregelen voor schapen (Frankrijk) geldt de voorwaarde dat een zekere productiviteit moet worden gerealiseerd, maar er vinden geen administratieve controles plaats ten aanzien van deze voorwaarde, die dus enkel wordt geverifieerd bij controles ter plaatse. In een geval van steun voor geiten was twee jaar steun verleend op basis van een bewijsstuk waaruit bleek dat de begunstigde niet aan de voorwaarden voldeed.
- 59.** In een van de Spaanse regio's had een verkeerde interpretatie van de steun voor de zuivelsector ertoe geleid dat de begunstigten steun was geweigerd voor een aantal subsidiabele dieren. Tegelijkertijd leidde een fout in de configuratie van het beheerssysteem ertoe dat de aanvullende grondoppervlaktecomponent van de steun werd betaald op basis van een criterium dat niet strookte met de bepalingen van de nationale maatregel, al bleef de algehele financiële impact daarvan beperkt.
- 60.** Verder bleek uit de controle van de steekproef van geselecteerde begunstigten dat er fouten voorkwamen in de database die werd gebruikt voor de berekening van de steun voor de rundveehouderij (Italië).
- 61.** In het specifieke geval van maatregelen voor de verlening van verzekeringssteun vertrouwde het Franse controlesysteem in hoge mate op de gegevens van en controles door de verzekeraar. Door deze benadering, die gerechtvaardigd is vanwege het rechtstreekse financiële belang van de verzekeraars bij het controleren van de contractuele gegevens die de grondslag vormen voor de berekening van de steun⁴¹, is een hoofdzakelijk geautomatiseerde vorm van gecentraliseerde controle mogelijk. In het bijzonder was het mogelijk het aantal controles ter plaatse significant te verminderen.
- 62.** In Italië was er daarentegen geen vergelijkbaar systeem ingevoerd waarbij vertrouwd werd op de gegevens van de verzekeraar. De controle wees, behalve op een toegenomen administratieve werklast, op verscheidene gebreken, zoals de subsidiëring van premies die overeenkwamen met door de begunstigde bepaalde verzekerde waarden die losstonden van de daadwerkelijke productie in het verleden of enige andere rechtvaardiging. Bovendien vonden er terugvorderingen plaats omdat de steun werd betaald voordat de begunstigde de verzekeringspremie had betaald.

⁴¹ Dit systeem kan minder doeltreffend blijken te zijn in specifieke gevallen waarin de grondslag voor de berekening van de steun afwijkt van de bepalingen van de overeenkomst tussen de begunstigde en de verzekeraar. Zelfs in dit bijzondere scenario bleek het restryrisco zeer laag.

- 63.** De bestaande regelingen voor de verlening van verzekeringssteun in Frankrijk zijn niet toereikend om toezicht te houden op de marges van de verzekeraars en dus op de financiële gevolgen van de steun voor de eindbegunstigde (een zeer belangrijk element voor de beoordeling van de verwachte impact op lange termijn). Toen de verzekeringsgroep waarmee ongeveer 80 % van de gesubsidieerde contracten was gesloten, haar tarieven in 2010 verhoogde, absorbeerde zij zelf een significant aandeel van de toegestane subsidie in het kader van de steun op grond van artikel 68.

⁴² Een andere bezochte lidstaat omzeilde deze verplichting daarentegen door in zijn dierenmaatregelen geen periode waarin de dieren moeten worden aangehouden, op te nemen; zodoende was de verplichting om alle of een gedeelte van de controles tijdens die periode van het jaar uit te voeren, niet toepasselijk.

TEKORTKOMINGEN IN DE CONTROLES TER PLAATSE

- 64.** De door de nationale autoriteiten verrichte controles ter plaatse kennen verscheidene tekortkomingen, zoals bleek uit de controle van de Rekenkamer.
- 65.** In Griekenland voerden de nationale autoriteiten voor de schapen/geitenmaatregel in 2010 slechts de helft van het aantal controles ter plaatse uit dat in de verordening is voorgeschreven. Bovendien voldeed ongeveer drie kwart van deze controles niet, omdat zij niet plaatsvonden tijdens de periode waarin de dieren moeten worden aangehouden⁴².
- 66.** In Italië werd het minimumaantal controles ter plaatse niet gehaald ten aanzien van de verzekeringsmaatregel (voornamelijk vanwege het totale gebrek aan controles in een van de onderzochte regio's). Zelfs wanneer de voorgeschreven controles wel werden verricht, bleven ze beperkt tot als tussenpersonen optredende producentenorganisaties en werden verzekeraars en eindbegunstigden niet gecontroleerd. Daarnaast bevatten de statistieken voor de zuivelsector die werden overgelegd om aan te tonen dat dit voorschrift was nageleefd, veterinaire inspecties, maar werden de controles die tijdens deze inspecties werden uitgevoerd niet duidelijk omschreven of beoordeeld. Tot slot kon de benodigde informatie om na te gaan of het minimumaantal controles ter plaatse was uitgevoerd voor de gewasrotatiemaatregel, niet worden verkregen.
- 67.** De controles ter plaatse inzake oppervlaktesteun in twee lidstaten (Spanje en Italië) bleken te laat te zijn uitgevoerd om sommige zeer belangrijke verificaties voor de gewasrotatiemaatregel te kunnen afronden. In een van de twee gevallen bleek ook dat sommige controles werden verricht aan de hand van oude satellietbeelden, terwijl recentere beelden beschikbaar waren.

- 68.** Er werden tekortkomingen aangetroffen (Griekenland en Spanje) met betrekking tot het documentenonderzoek tijdens de controles ter plaatse inzake steun voor dieren en met betrekking tot de kortingen die moeten worden toegepast wanneer belangrijke bewijsstukken ontbreken⁴³.
- 69.** Ten slotte werd (in Frankrijk) opgemerkt dat wanneer bij de controle ter plaatse een structureel probleem wordt ontdekt dat het waarschijnlijk maakt dat de begunstigde ook in voorgaande jaren niet voor steun in aanmerking kwam, er geen procedure bestaat om de reikwijdte van de controle uit te breiden en te proberen het volledige onverschuldigd betaalde bedrag vast te stellen en terug te vorderen.

ZWARE BEHEERS- EN CONTROLELAST

- 70.** De invoering van specifieke maatregelen brengt een specifieke last met zich mee wat betreft het beheer (het opzetten van ad-hocsystemen) en de controle (met name het aantal controles, de organisatie ervan en de verificaties die moeten worden uitgevoerd), waarmee vanaf het begin rekening moet worden gehouden.
- 71.** In 2011 werd bij een interne controle van de Commissie geconstateerd dat artikel 68 inherente risico's inhield en dat het nodig was vooraf na te gaan of de uitgevoerde maatregelen controleerbaar zouden zijn⁴⁴.
- 72.** Problemen zoals die welke werden vastgesteld bij de submaatregel voor voederleguminosities (paragraaf 57) en de steun voor de zuivelsector (paragraaf 59) illustreren de risico's die verbonden zijn aan het niet naar behoren opzetten van ad-hocsystemen voor maatregelen waaraan een klein budget is toegekend (met name wanneer het de bedoeling is dat de maatregelen een voorlopig karakter hebben). Voor de steunmaatregel voor durumtarwe (Griekenland) waren daarentegen systematische administratieve controles ingevoerd⁴⁵ die, hoewel ze als doelmatiger werden beschouwd, een zware werklast voor zowel de nationale overheidsdienst als de begunstigten met zich brengen.

⁴³ Met name inzake maatregelen voor dieren zijn de conclusies van de vele controles die zijn uitgevoerd door de eenheden voor goedkeuring van de rekeningen van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling ten aanzien van de volgende punten in wezen redelijk vergelijkbaar met die van de Rekenkamer: a) het aantal en de planning van de controles ter plaatse (Griekenland, Italië, Litouwen, Roemenië, Verenigd Koninkrijk); b) onvoldoende controles ter plaatse van documentatie (Bulgarije, Griekenland, Spanje, Polen); c) gebrekkige vastlegging van de specifieke verificaties die tijdens controles ter plaatse werden verricht (Bulgarije, Spanje, Litouwen); d) tekortkomingen bij de bijwerking van diereendatabases (Griekenland, Italië, Litouwen, Polen, Roemenië). Ondanks de hoeveelheid werk die de Commissie al heeft verzet, werd geconstateerd dat door een systematischer gebruik van de gegevens die haar ter beschikking staan, de aandacht had kunnen worden gevestigd op andere tekortkomingen in de controlesystemen van de lidstaten.

⁴⁴ Bij de controle werd geconcludeerd dat in de verordening niet wordt bepaald hoe de Commissie verifieerbaarheid en controleerbaarheid in concreto ziet en dat er geen richtsnoeren zijn uitgevaardigd. De intern controleur begrijpt dat het een bewuste keuze was om de lidstaten zo veel mogelijk ruimte te geven. Niettemin kan het zo zijn dat doeltreffende controle niet is verzekerd nu duidelijke richtsnoeren ontbreken. Daarnaast kan het moeilijk zijn om te beoordelen of de controles functioneren zoals bedoeld. De intern controleur verzoekt daarom de mogelijkheden te onderzoeken om de controleerbaarheid en verifieerbaarheid van de voorgestelde

maatregelen in het kader van artikel 68 beter te waarborgen, bijvoorbeeld door de bepalingen van de huidige of de toekomstige wetgeving voor de periode na 2013 aan te passen of door extra richtsnoeren uit te brengen.

⁴⁵ Automatische maximering van steun in overeenstemming met een ratio van zaden per hectare, met een systematische controle van de facturen en labels van zaden voor elk van de meer dan 65 000 aanvragers.

- 73.** Kwantitatief gezien vergt het handhaven van gekoppelde steun zeer veel controles ter plaatse, die uiterst duur zijn voor de lidstaten — al worden de kosten ervan zelden beoordeeld. Er worden in het kader van artikel 68 meer dan 1,43 miljoen steunaanvragen ingediend in de lidstaten⁴⁶. Hoewel in bepaalde gevallen niet aan de wettelijke vereisten werd voldaan, werden in 2011 ongeveer 110 000 controles ter plaatse verricht met betrekking tot deze maatregelen.
- 74.** Hoewel sommige controles ook noodzakelijk zouden zijn zonder het bestaan van specifieke steun (verificaties van de bedrijfstoelageregeling, veterinaire controles enz.), hangt een groot deel van de huidige werklust rechtstreeks samen met de regeling.
- 75.** Kwalitatief gezien illustreert de bevinding dat sommige oppervlaktecontroles slecht gepland waren met betrekking tot de in het kader van gekoppelde steun voorgeschreven verificaties (paragraaf 67) enerzijds dat specifieke steun beperkingen met zich brengt die ontbreken bij bedrijfstoelagen, en anderzijds dat er niet altijd voldoende rekening wordt gehouden met deze beperkingen.
- 76.** Daarnaast tonen de verschillende aangetroffen controlegebreken, zoals het ontoereikende documentenonderzoek tijdens controles ter plaatse bij steun voor dieren, aan dat veel van dergelijke controles momenteel zouden moeten worden verbeterd om doeltreffend te zijn, waaraan extra kosten of lasten verbonden zijn (zie **tekstvak 3**).

⁴⁶ Aangezien begunstigden aanvragen kunnen indienen in het kader van meer dan één maatregel, is het totale aantal begunstigden niet onmiddellijk beschikbaar.

TEKSTVAK 3

VERGELIJKING VAN HET STEUNNIVEAU MET DE DAARAAN VERBONDEN KOSTEN: GRIEKSE STEUN VOOR SCHAPEN/GEITEN

Het basisbedrag is slechts 3 euro per dier. Begunstigden van deze maatregel ontvangen gemiddeld ongeveer 550 euro.

Griekenland voerde in 2010 bijna 2 600 controles ter plaatse uit, maar voldeed daarmee niet aan zijn verplichtingen op grond van de verordening op dit gebied (4 800 controles vereist). Zie paragraaf 65.

Er werden tekortkomingen ontdekt met betrekking tot het documentenonderzoek tijdens deze controles. Met name werd geconstateerd dat bepaalde documenten eenvoudigweg niet aanwezig waren, hoewel zij in theorie geverifieerd hadden moeten worden voor valabele controles. De begunstigde verantwoordde het ontbreken van veterinaire certificaten als bewijs dat de dieren waren gestorven door te verwijzen naar de kosten die volgens hem niet in verhouding stonden tot de ontvangen steun.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- 77.** Uit de controle van de Rekenkamer bleek dat de opzet en de uitvoering van de steunmaatregelen in het kader van artikel 68 verschillende tekortkomingen kennen die moeten worden aangepakt in het kader van het nieuwe GLB.
- 78.** De bedrijfstoelageregeling (BTR), die in 2003 werd ingevoerd, was gebaseerd op de beginselen van ontkoppeling tussen rechtstreekse betalingen en productie, en van vereenvoudiging van de betalingsregelingen („bedrijfstoelag”). Bij wijze van afwijking mogen lidstaten op grond van artikel 68 rechtstreekse gekoppelde betalingen „in duidelijk omschreven gevallen” handhaven. Uit de controle van de Rekenkamer bleek echter dat de Commissie weinig controle kon uitoefenen over de rechtvaardiging voor dergelijke gevallen en dat de lidstaten over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikten bij de invoering van rechtstreekse gekoppelde betalingen. Als gevolg daarvan strookte de uitvoering van artikel 68 niet altijd volledig met de algemene beginselen van ontkoppeling en vereenvoudiging die nu het gemeenschappelijk landbouwbeleid beheersen (zie de paragrafen 14-26).
- 79.** De Rekenkamer constateerde ook dat er in de lidstaten onvoldoende bewijs bestaat dat de in het kader van artikel 68 ingevoerde maatregelen noodzakelijk of relevant zijn, en wel wat betreft de behoefte eraan, de doeltreffendheid van hun opzet en de beschikbaar gestelde steunniveaus (zie de paragrafen 31-49). De ontoereikende doelstellingen en indicatoren zullen de toekomstige beoordeling van de maatregelen belemmeren (zie de paragrafen 50-53).
- 80.** Tot slot wees de Rekenkamer op zwakke punten in de beheers- en controlesystemen die waren opgezet om te waarborgen dat de bestaande maatregelen correct ten uitvoer werden gelegd. Dit gold evenzeer voor de systemen voor beheer, administratieve controles en controles ter plaatse (zie de paragrafen 55-69). Dergelijke tekortkomingen werden soms opgemerkt ondanks de beheers- en controlelasten, die al hoog zijn maar wellicht nog verder moeten toenemen om aan de voorschriften in de verordeningen te voldoen (zie de paragrafen 70-76).

- 81.** In het kader van de invoering van het GLB „na 2013” zou in het voorstel van de Commissie dat nu ter bespreking voorligt, handhaving van specifieke steun in de vorm van gekoppelde betalingen worden toegestaan zonder dat de grenzen voldoende nauwkeurig worden bepaald (zie de paragrafen 27 en 28)⁴⁷. In dit opzicht doet de Rekenkamer de volgende belangrijkste aanbevelingen:

⁴⁷ Zie ook het Advies nr. 1/2012 van de Rekenkamer.

AANBEVELING 1

Specifieke steun voor bepaalde landbouwactiviteiten moet gebaseerd zijn op een strikte interpretatie van het bepaalde in artikel 68, de toekenning van dergelijke gekoppelde steun moet naar behoren worden gerechtvaardigd jegens de Commissie en moet door haar worden gecontroleerd.

- a) Om haar eindverantwoordelijkheid in het systeem van gedeeld beheer op zich te kunnen nemen, dient de Commissie een actieve rol te spelen bij het vaststellen van de criteria die gelden voor de uitvoering van de maatregelen.
- b) De lidstaten moeten worden verplicht aan te tonen dat iedere specifieke steunmaatregel die zij willen invoeren, noodzakelijk (wat betreft de behoefte aan en meerwaarde van een op derogaties gebaseerde aanpak) en relevant (wat betreft de uitvoeringsregelingen, gunningscriteria en steunniveaus) is, en dat hij voldoet aan de criteria van goed financieel beheer.

AANBEVELING 2

Rekening houdend met de verscheidenheid aan mogelijke maatregelen moet een passend toezichtstelsysteem worden opgezet (door de vaststelling van relevante indicatoren die kunnen worden afgezet tegen een vastgelegde uitgangssituatie en voldoende specifieke doelstellingen) om vervolgens de evaluatie gemakkelijker te maken.

AANBEVELING 3

Zodra maatregelen zijn ingevoerd, moeten de lidstaten geschikte en alomvattende beheers- en controlesystemen opzetten om te waarborgen dat aan alle voorschriften in de verordening kan worden voldaan.

Om onevenredige kosten op de beperkte schaal van een specifieke steunmaatregel te voorkomen, moet al rekening worden gehouden met de vereisten op het gebied van toezicht en controle bij het opzetten van de maatregel (eenvoudige tenuitvoerlegging van de maatregel, controleerbaarheid van de criteria enz.) en zelfs bij het nemen van het besluit om een bepaalde maatregel al dan niet in te voeren.

Dit verslag werd door kamer I onder voorzitterschap van de heer Ioannis SARMAS, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 25 september 2013.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

AAN ARTIKEL 68 TOEGEKEND BUDGET VOOR 2010-2013, PER LIDSTAAT EN ACTIVITEIT (ZONDER ARTIKEL-69-MAATREGELEN)

(miljoen euro)

Bescherming of verbetering van het milieu 68, lid 1, onder a), sub i)	Kwaliteit 68, lid 1, onder a), sub ii)	Afzet 68, lid 1, onder a), sub iii)	Dieren- wezijn 68, lid 1, onder a), sub iv)	Voordelen voor het landbouwmi- lieu 68, lid 1, onder a), sub v)	Specifieke nadelen voor kwetsbare soorten landbouw 68, lid 1, onder b)	Voorkomen dat het land wordt verla- ten 68, lid 1, onder c)	Verzeke- ring 68, lid 1, onder d)	Onderlinge fondsen 68, lid 1, onder e)	TOTAAL
Frankrijk	176	50		424	790		350	84	1 874 29 %
Italië		601		396			280		1 277 20 %
Spanje		126		270	402				798 12 %
Griekenland		152			160	120			432 7 %
Hongarije					185	218	15		417 7 %
Polen	82	58			155				295 5 %
Finland	27	3			167				196 3 %
Portugal	8	35		53	37				133 2 %
Roemenië		14			118				133 2 %
Tsjechische Republiek	4	19			104				127 2 %
Nederland	27		55		8		32		122 2 %
Denemarken	18			65	26				109 2 %
Ierland	4				96				100 2 %
Bulgarije		15			73				88 1 %
Verenigd Koninkrijk					60				60 1 %
Oostenrijk					52				52 1 %
Slovenië					29	20			50 1 %
Slowakije					45				45 1 %
Litouwen					36				36 1 %
België		4		8	18				30 0 %
Letland		1			20				21 0 %
Zweden		6	1						7 0 %
Estland					5				5 0 %
Duitsland					4				4 0 %
TOTAAL	344	1 085	1	55	1 216	2 589	677	84	6 409 100 %

Bron: DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling.

Noot: Door afrondingen kunnen de totalen afwijken van de som van de getallen.

SAMENVATTING VAN DE GESELECTEERDE MAATREGELEN IN DE BEZOCHTE LIDSTATEN

GRIEKENLAND

Steun voor durumtarwe (ingevoerd in het kader van artikel 68, lid 1, onder a), sub ii))

Algemene omschrijving: oppervlaktesteun per hectare voor de productie van durumtarwe die aan bepaalde kwaliteitsvereisten voldoet.

Voornaamste subsidiabiliteitscriteria

- Gebruik van bepaalde gecertificeerde rassen zaad van durumtarwe.
- Gebruik van een minimumhoeveelheid zaad per hectare (80 kg/ha in 2010, 100 kg/ha in 2011).
- Geen financiering op basis van de vergelijkbare maatregel voor plattelandsontwikkeling (132) ontvangen.

Steuntarieven (euro per hectare)

	Indicatieve schatting ¹	Werkelijk
2010	90 euro/ha	69 euro/ha
2011		80 euro/ha

¹ De maatregel werd ingevoerd op basis van een indicatieve schatting die was berekend op basis van het beschikbare budget en de prognose ten aanzien van het aantal deelnemers. Aangezien het budget een vast bedrag is, varieert het werkelijk betaalde tarief naargelang van de werkelijke deelname.

Steun voor schapen/geiten in probleemgebieden (artikel 68, lid 1, onder b))

Algemene omschrijving: gekoppelde steun voor schapen en geiten voor kuddes die gehouden worden in of verplaatst worden naar probleem- of berggebieden. Naast de basissteun is er een aanvullende steun beschikbaar voor dieren die behoren tot „inheemse rassen” en wordt een hoger tarief betaald voor verweidende kuddes.

BIJLAGE II

Voornaamste subsidiabiliteitscriteria

- Ooien en geiten die op 31 december ouder dan één jaar zijn.
- De dieren moeten verplicht worden aangehouden tussen 15 mei en 31 december.
- Minimaal 50 subsidiabele vrouwelijke dieren (schapen of geiten) houden.
- Basissteun: gevestigd zijn in een probleem- of berggebied.
- Aanvullende steun voor „inheemse rassen”: vrouwelijke dieren die behoren tot een specifiek ras dat van oudsher in Griekenland voorkomt en die zijn opgenomen in een stamboek (de aanvullende steun voor „inheemse rassen” kan niet worden gecombineerd met de steun voor verweiding).
- Steun voor verweiding: het overbrengen van meer dan 90 % van de dieren voor minimaal 90 dagen van een weide die niet in een probleemgebied ligt, naar een weide in een probleemgebied.

Steuntarieven (*euro per subsidiabel dier*)

Basissteun	3 euro/subsidiabel vrouwelijk dier
Aanvullende steun voor inheemse rassen	2 euro/subsidiabel vrouwelijk dier
Steun voor verweiding	4 euro/subsidiabel vrouwelijk dier

In de praktijk bestaat ongeveer 95 % van de betalingen uit basissteun.

Nieuwe bedrijfstoelagerechten in probleem- of berggebieden (artikel 68, lid 1, onder c))

Algemene omschrijving: toewijzing van tot vier extra bedrijfstoelagerechten (btr's) voor landbouwbedrijven in probleem- of berggebieden waarop het plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 betrekking heeft.

Voornaamste subsidiabiliteitscriteria

- Gevestigd zijn in een gebied dat is aangemerkt als probleemgebied of berggebied.
- Beschikken over minimaal 1 ha subsidiabele grond zonder de bijbehorende btr's.
- In de praktijk werd vanwege het beperkte budget steun verleend aan een beperkt aantal aanvragers op basis van een puntensysteem waarmee voorrang werd verleend aan nieuwe en/of kleinere landbouwbedrijven.

Steuntarief: voor nieuwe bedrijfstoelagerechten wordt 300 euro/ha uitbetaald.

SPANJE

Steun voor gewasrotatie in niet-geïrrigeerde gebieden (artikel 68, lid 1, onder a), sub v))

Algemene omschrijving: dit is oppervlaktesteun die beschikbaar wordt gesteld per hectare opgegeven grond (tot 100 ha) waarop een bepaald percentage andere akkerbouwgewassen dan granen wordt verbouwd en waarvan een bepaald percentage braak ligt. Anders dan de titel doet vermoeden, is gewasrotatie niet rechtstreeks voorgeschreven.

Voornaamste subsidiabiliteitscriteria

- De begunstigde moet in 2007 zijn opgenomen op de lijst van verbouwers van akkerbouwgewassen die over toeslagrechten beschikken voor onttrekking aan de landbouw of braaklegging.
- De percelen met akkerbouwgewassen moeten in niet-geïrrigeerde gebieden liggen (geclassificeerd als gebieden waar de opbrengst minder dan 2 t/ha is).
- Minimaal 20 % van de verbouwde gewassen moet andere gewassen betreffen dan granen (oliehoudende gewassen, eiwithoudende gewassen en in de nationale wetgeving opgesomde groenten) en 10-25 % van de grond moet braak liggen, afhankelijk van het betrokken gebied.
- Aanvullende steun 1: minimaal 25 % andere gewassen dan granen.
- Aanvullende steun 2: minimaal 25 % groente.

Steuntarieven (euro per hectare)

Basissteun	60 euro/ha
Aanvullende steun 1	20 euro/ha
Aanvullende steun 2	20 euro/ha

Steun voor de zuivelsector in probleemgebieden (artikel 68, lid 1, onder b))

Algemene omschrijving: gekoppelde rechtstreekse steun voor melkkoeien in probleemgebieden. Voor de betaling geldt een maximum van 100 dieren per landbouwbedrijf. Aanvullende steun wordt toegekend aan landbouwers met een minimumvoederareaal.

BIJLAGE II

Voornaamste subsidiabiliteitscriteria

- Landbouwbedrijven met melkquota die melk verkopen, gevestigd in een gebied dat is aangemerkt als berggebied, ontvolkt gebied of gebied met specifieke beperkingen.
- Melkkoeien ouder dan 24 maanden, correct geïdentificeerd en op 30 april in eigendom (geen periode waarin de dieren aangehouden moeten worden).
- Aanvullende grondoppervlaktecomponent: minimaal 0,4 ha voederareaal per subsidiabele koe.

Steuntarieven (*euro per subsidiabel dier*)

		Indicatieve bedragen	Werkelijke bedragen	
			2010	2011
Basissteun — bergen en gebieden met specifieke beperkingen	Eerste 40	60	59,15	59,41
	Volgende 60	48	47,32	47,52
Basissteun — ontvolkte gebieden	Eerste 40	49	48,57	47,85
	Volgende 60	40	38,56	38,28
Aanvullende grondoppervlaktecomponent	Eerste 40	55	38,88	38,55
	Volgende 60	44	27,22	26,98

Steun voor schapenvlees/geitenvlees (artikel 68, lid 1, onder b))

Algemene omschrijving: gekoppelde steun voor ooien en geiten die wordt toegekend aan vleesproducenten die deelnemen aan groepsacties (bijv. infrastructuur, marketing, opleiding).

Voornaamste subsidiabiliteitscriteria

- Schapen en geiten ouder dan één jaar (of die al gelammerd hebben) **die geen melkooien en -geiten zijn**, in eigendom op 1 januari (geen periode waarin de dieren aangehouden moeten worden).
- Behoren tot een producentenorganisatie die aan bepaalde criteria voldoet (bijv. infrastructuur, marketing, opleiding), die producenten vertegenwoordigt welke gezamenlijk minimaal 5 000 fokdieren bezitten, en die ernaar streeft om 90 % van deze kudde drie jaar in stand te houden.

Steuntarieven (*euro per subsidiabel dier*)

	Indicatieve schatting	Werkelijk
2010	4,30 euro	5,03 euro
2011		4,58 euro

FRANKRIJK**Aanvullende steun voor eiwithoudende gewassen (artikel 68, lid 1, onder a), sub i))**

Algemene omschrijving: steun per hectare om landbouw te stimuleren met een groot aandeel eiwithoudende gewassen, waaraan significante milieuvoordelen worden toegeschreven. Later werd steun ingevoerd voor nieuwe gebieden van voederleguminosen die niet waren opgenomen in de planningdocumenten die in eerste instantie aan de Commissie waren gezonden.

Voornaamste subsidiabiliteitscriteria

- Subsidiabele productie/rassen: eiwithoudende gewassen (erwten, veldbonen en niet-bittere lupinen) en voederleguminosen (luzerne, klaver, hanenkammetjes).
- Teeltvoorwaarden: zaaien voor 31 mei, gewassen normaal laten groeien en verzorgen, de eiwithoudende gewassen moeten worden geoogst na het melkrijpheidsstadium.
- Specifieke criteria voor voederleguminosen: planten op een perceel waar het voorgaande jaar granen, oliehoudende zaden of eiwithoudende gewassen werden gezaaid; geen steun ontvangen in het kader van een MAET.

Steuntarieven (*euro per hectare*)

	Eiwithoudende gewassen		Leguminosen	
	Geschat	Werkelijk	Geschat	Werkelijk
2010	150 euro/ha	100 euro/ha	—	13,5 euro/ha
2011	125 euro/ha	140 euro/ha	—	16 euro/ha
2012	100 euro/ha	n.v.t.	—	n.v.t.

De steun voor eiwithoudende gewassen wordt „aanvullend” genoemd omdat bovengenoemde tarieven in 2010 en 2011 werden betaald boven op een bedrag van 56 euro/ha in het kader van een bestaande gekoppelde maatregel die pas in 2012 werd ingetrokken.

De submaatregel „voederleguminosen” maakte slechts 1 miljoen euro uit van de 40 miljoen euro die in 2010 en 2011 voor de maatregel voor eiwithoudende gewassen was begroot.

Steun voor de instandhouding van biologische landbouw (artikel 68, lid 1, onder a), sub v))

Algemene omschrijving: oppervlaktesteun ter ondersteuning van biologische landbouwers door compensatie te bieden voor de extra kosten en tekorten die niet behoorlijk door de marktprijzen worden gedekt.

Sinds het teeltjaar 2011 is een tweede maatregel „overschakeling op biologische landbouw” (**niet geselecteerd als onderdeel van de controle**) beschikbaar. Dit betreft ook een vorm van oppervlaktesteun, met hogere tarieven voor grond waarop wordt omgeschakeld.

Voornaamste subsidiabiliteitscriteria

- Voldoen aan de specificaties inzake biologische landbouw voor ieder perceel waarvoor steun wordt aangevraagd (het is niet noodzakelijk dat alle percelen voor biologische landbouw worden gebruikt).
- Geen steun ontvangen in het kader van een agromilieumaatregel.

Steuntarieven (euro per hectare)

Tuinbouw en boomteelt	590 euro/ha
Groente, wijnstokken en aromatische en geneeskrachtige planten	150 euro/ha
Eenjarige teelt (granen enz.)	100 euro/ha
Grasland en kastanjabossen	80 euro/ha
Heide, zomerweiden en veldjes	25 euro/ha (sinds 2011)

Steun voor schapen/geiten (artikel 68, lid 1, onder b))

Algemene omschrijving: gekoppelde steun voor ooien en geiten (vlees of melk). Naast de basissteun is een aanvullende steun beschikbaar voor schapen op basis van vermarkttingscriteria en voor geiten op basis van gezondheidscriteria.

Voornaamste subsidiabiliteitscriteria

- Ooien en geiten die aan het einde van de periode waarin de dieren moeten worden aangehouden, meer dan een jaar oud zijn (of al gelammerd hebben — onder bepaalde voorwaarden mogen zij tijdens de periode waarin ze moeten worden aangehouden, worden vervangen door ooilammeren/geitenlammeren, voor maximaal 20 % van de totale opgegeven kudde).
- Een periode waarin de dieren moeten worden aangehouden van 100 dagen die ingaat op 1 februari.
- Minimaal 50 subsidiabele ooien of 25 subsidiabele geiten (bij geiten geldt voor de steun een maximum van 400 dieren).
- Voor schapen moet een minimale productiviteit (aantal geboren lammeren/aanwezige ooien) zijn gerealiseerd in jaar n-1.
- Aanvullende steun voor schapen: fokkers die lid zijn van een commerciële producentenorganisatie of verkoopovereenkomsten hebben gesloten.
- Aanvullende steun voor geiten: fokkers die de richtsnoeren voor goede gezondheidspraktijken of de wederzijdse code hebben onderschreven.

BIJLAGE II

Steuntarieven (*euro per subsidiabel dier*)

	Indicatieve schatting	Werkelijk 2010	Werkelijk 2011
Schapen			
Basissteun	21,00	20,58	20,76
Aanvullende steun	—	3,00	3,00
Geiten			
Basissteun	13,00	8,93	8,75
Aanvullende steun	—	3,00	3,00

Oogstverzekering (artikel 68, lid 1, onder d))

Algemene omschrijving: financiële bijdrage aan de betaling van oogstverzekeringspremies ter dekking van economische verliezen als gevolg van ongunstige weersomstandigheden.

Voornaamste subsidiabiliteitscriteria

- De maatregel is beperkt tot oogstverzekeringspremies (planten).
- De belangrijkste voorwaarden zijn neergelegd in artikel 70 van Verordening (EG) nr. 73/2009 en artikel 47 van Verordening (EG) nr. 1120/2009.

Steunpercentage: 65 % van het subsidiabele deel van de premie, het maximum dat krachtens de EU-wetgeving is toegestaan.

ITALIË

Gewasrotatie (artikel 68, lid 1, onder a), sub v))

Algemene omschrijving: oppervlaktesteun verleend aan landbouwers die op hetzelfde perceel elke twee jaar granen en eiwit- of oliehoudende gewassen die de bodem verbeteren, afwisselen.

Subsidiabiliteitscriteria

- In aanmerking komende regio's: Abruzzes, Basilicate, Calabrië, Campanië, Latium, Marche, Molise, Apulië, Sardinië, Sicilië, Toscane en Umbrië.
- Subsidiabele rassen: groenten en granen zoals in de nationale wetgeving bepaald.
- Arealen moeten minimaal 500 m² groot zijn om in aanmerking te komen.
- Bij de tweejarige gewasrotatie moeten de volgende cycli in acht worden genomen:

Gewasrotatie eerste periode van twee jaar		Gewasrotatie tweede periode van twee jaar		Subsidiabel
jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4	
granen	groente	granen	groente	Ja
granen	groente	groente	granen	Ja
groente	granen	groente	granen	Ja
groente	granen	granen	groente	Nee

Steuntarieven (euro per hectare)

	Maximum- tarieven	Werkelijke tarieven	Opgegeven hectaren	Subsidiabele hectaren
2010	100 euro/ha	100 euro/ha	902 490	888 877
2011	100 euro/ha	92 euro/ha ¹	n.v.t.	n.v.t.

¹ Tarief is begin 2012 nog voorlopig; vastgesteld op basis van een verwachte groei van het aantal aanvragers.

BIJLAGE II

Verbetering van de kwaliteit van landbouwproducten in de rundveehouderij (artikel 68, lid 1, onder a), sub ii))

Algemene omschrijving: rechtstreekse steun per dier, toegekend voor vleeskalveren of dubbeldoel-zoogkoeien (vlees en melk). De maatregel omvat een aanvullende slachtpremie voor runderen die overeenkomstig kwaliteitslabelprotocollen werden gefokt of op landbouwbedrijven die deelnemen aan erkende BOB- of BGA-etiketteringsregelingen (BOB = beschermde oorsprongsbenaming, BGA = beschermde geografische aanduiding).

Subsidiabiliteitscriteria:

- De kalveren moeten ofwel geboren zijn uit zoogkoeien die behoren tot specifieke rassen die in stamboeken voorkomen of uit zoogkoeien van specifieke dubbeldoelrassen die enkel voor de slacht worden gehouden en zijn opgenomen in het nationale rassenregister.
- Voor de slachtpremie moeten de landbouwers de dieren hebben gefokt in overeenstemming met een facultatieve code of deelnemen aan een door het MIPAAF¹ goedgekeurde etiketteringsregeling voor kwaliteitsvlees. Geslachte dieren moeten tussen de 12 en 24 maanden oud zijn en minimaal zeven maanden door de begunstigde zijn gehouden.

Steuntarieven (euro per subsidiabel dier)

		Budget (duizend euro)	Indicatief maximum- tarief (euro/dier)	Definitief tarief (euro/dier)
Kalveren van zoogkoeien	In het stamboek voorkomende vleeskoeien die slechts eenmaal gekalfd hebben	24 000	200	172,30
	In het stamboek voorkomende vleeskoeien die vaker gekalfd hebben		150	129,23
	In het register voorkomende gemengde rassen		60	55,93
Vleeskalveren	In overeenstemming met facultatieve etiketteringsspecificaties	27 250	50	42,63
	Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 510/2006 van de Raad gecertificeerde BOB/BGA ¹		90	76,73

¹ Verordening (EG) nr. 510/2006 van de Raad van 20 maart 2006 inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen (PB L 93 van 31.3.2006, blz. 12).

¹ Ministerie van Landbouw-, Levensmiddelen- en Bosbouwbeleid.

Verzekering (artikel 68, lid 1, onder d))

Algemene omschrijving: subsidies voor oogstverzekeringspremies die worden betaald ter dekking van klimaatrisico's (hagel, sterke wind, zware regenval enz.) of dier- of plantenziekten bij verliezen van meer dan 30 % van de jaarlijkse productie.

Subsidiabiliteitscriteria

- Verzekeringspolissen met een maximumduur van één kalenderjaar die worden afgesloten bij een goed-gekeurde verzekeringsonderneming (doorgaans doen producentenorganisaties (*Consorti di Difesa*) dit).
- Verzekering van de gehele productie van een specifiek product op één of meer percelen in één gemeente.
- De verzekerde waarde van ieder product mag niet hoger zijn dan de referentieprijs die elk jaar in het nationale verzekeringsplan van het ministerie wordt gepubliceerd.
- De steun wordt berekend als het bedrag dat het laagst is van de volgende twee: de betaalde verzekeringspremies en de fictieve verzekeringskosten die door het ISMEA² worden berekend op basis van de in de betreffende gemeenten gedurende de voorgaande vijf of zes jaar geregistreerde verliezen.

Steunpercentage: 65 % van het subsidiabele deel van de premie, het maximum dat krachtens de EU-wetgeving is toegestaan.

Tot 2010 werd vergelijkbare steun verleend op basis van een nationale maatregel waarbij het subsidiepercentage 80 % was.

² ISMEA (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare* — Diensteninstituut voor de landbouw- en levensmiddelenmarkt) is een overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor statistieken, studies en analyses in de landbouwsector.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING

I.

Artikel 68 mag dan hebben geleid tot een toename van het aantal doelstellingen waarvoor steun tot 10 % van het maximum mag worden verleend, het heeft tevens een striktere beperking voor gekoppelde steun ingevoerd (maximaal 3,5 % van de nationale maxima van de lidstaten).

IV.

De algemene tendens tot uitbreiding van de ontkoppeling in het kader van de regeling voor rechtstreekse betalingen wordt naar mening van de Commissie niet op de helling gezet door de toepassing van de specifieke steunregeling en met name door de mogelijkheid gekoppelde betalingen te verlenen, en wel omdat deze mogelijkheid wordt beperkt (tot 3,5 % van de nationale maxima) en bovendien in overeenstemming is met de WTO-voorschriften.

V.

De wetgever heeft geoordeeld dat de keuze van de soorten landbouw of landbouwsectoren die in aanmerking komen voor steun op grond van artikel 68, tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoort. Zij zijn — aldus de wetgever — het best geplaatst om te bepalen welke op hun grondgebied gelegen regio's of sectoren in moeilijkheden verkeren en hoe groot de behoefte aan gerichte steun is.

Voor het GLB in de periode na 2013 stelt de Commissie onder meer voor om in samenwerking met de lidstaten een gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader vast te stellen om de prestatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, inclusief maatregelen van de eerste en tweede pijler, te meten.

VI.

De Rekenkamer wijst er in voetnoot 44 terecht op dat de Commissie reeds een aantal tekortkomingen in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen heeft geconstateerd. Sommige van deze tekortkomingen hebben betrekking op een zeer beperkt aantal begunstigen en komen niet systematisch voor.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

VII.

In het voorstel van de Commissie voor het GLB na 2013 zijn met betrekking tot vrijwillige gekoppelde steun bepaalde beperkingen ingebouwd in de vorm van een lijst in aanmerking komende sectoren en producten, vastgestelde kwantitatieve beperkingen, plafonnering van het percentage van het nationale maximum van de lidstaten dat voor rechtstreekse betalingen mag worden gebruikt, verplichte toestemming van de Commissie voor overschrijdingen van dat percentage en voorwaarden voor de verlening van de steun (nader te specificeren middels gedelegeerde handelingen).

VII. a)

In het kader van het GLB dat na 2013 van kracht zal zijn, zullen de lidstaten de Commissie in kennis moeten stellen van de doelregio's, de geselecteerde soorten landbouw of sectoren en het niveau van de steunverlening. Hierbij zullen zij moeten toelichten waarom in gekoppelde steun wordt voorzien en wat ermee wordt beoogd.

Als de beslissing van de lidstaat leidt tot een afwijking van het basispercentage van het nationale maximum, moet de toename van het steunniveau worden gemotiveerd aan de hand van een uitvoerige beschrijving van zowel de specifieke situatie in de doelregio als de bijzondere kenmerken van de betrokken soorten landbouw of sectoren. Is voor de beslissing van de lidstaat een goedkeuring vereist, dan moet worden aangetoond dat specifieke omstandigheden gelden, zoals het gebrek aan alternatieven of de noodzaak van een stabiele voorziening van de lokale verwerkende industrie.

VII. a) Eerste streepje

Op grond van het politieke compromis (voorlopig akkoord met de cowetgevers) dat over de hervorming van het GLB voor de periode na 2013 is bereikt, wordt de Commissie gemachtigd om de voorwaarden voor de verlening van de steun middels gedelegeerde handelingen vast te stellen.

De Commissie streeft naar een duidelijke vereenvoudiging ten opzichte van de huidige specifieke steun en heeft daartoe voorgesteld dat de vrijwillige gekoppelde steun betrekking zal hebben op slechts een van de negen maatregelen in het kader van artikel 68. De lijst van in aanmerking komende sectoren mag dan langer zijn dan tevoren, het aantal met de steun nagestreefde doelstellingen en de diversiteit daarvan moeten in één categorie passen (i.e. de economische kwetsbaarheid van bepaalde soorten landbouw). Volgens de Commissie zal het gevaar van overlappende en gecumuleerde steun hierdoor worden verminderd.

VII. a) Tweede streepje

De Commissie zal op grond van de haar verleende bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, onder meer de voorwaarden voor de steunverlening vaststellen.

Als algemene regel geldt dat de lidstaten de Commissie in kennis moeten stellen van de doelregio's, de geselecteerde soorten landbouw of sectoren en het niveau van de steunverlening. Hierbij zullen zij moeten toelichten waarom in gekoppelde steun wordt voorzien en wat ermee wordt beoogd.

Als de beslissing van de lidstaat leidt tot een afwijking van het basispercentage van het nationale maximum, moet de toename van het steunniveau worden gemotiveerd aan de hand van een uitvoerige beschrijving van zowel de specifieke situatie in de doelregio als de bijzondere kenmerken van de betrokken soorten landbouw of sectoren. Is voor de beslissing van de lidstaat een goedkeuring vereist, dan moet worden aangetoond dat specifieke behoeften moeten worden ingevuld, zoals het gebrek aan alternatieven of de noodzaak van een stabiele voorziening van de lokale verwerkende industrie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

OPMERKINGEN

VII. b)

Krachtens de door de Commissie vast te stellen uitvoeringsbepalingen zullen de lidstaten ertoe worden verplicht geregeld verslag uit te brengen over het daadwerkelijke gebruik van de ten uitvoer gelegde maatregelen. Dergelijke eisen zijn noodzakelijk om de Commissie in staat te stellen te voldoen aan haar eigen verplichting tot periodieke rapportage aan de WTO. Gekoppelde steun vormt immers een afwijking van de algemene tendens tot uitbreiding van de ontkoppeling die voor de rechtstreekse-betalingsregelingen wordt nagestreefd.

Er zal op zijn minst informatie moeten worden verstrekt over het aantal aanvragen per soort steunmaatregel, over de daadwerkelijk betaalde bedragen en over het aantal begunstigten per regio, sector en/of soort landbouw in elke lidstaat.

Dankzij deze gegevens zal de Commissie kunnen nagaan hoe de regeling voor alle steunmaatregelen, ongeacht de betrokken sector, ten uitvoer wordt gelegd en of de vastgestelde begrotingsmaxima daarbij in acht worden genomen.

Voorts staat, op een meer algemeen niveau, in het politieke compromis dat in samenwerking met de lidstaten een gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader zal worden vastgesteld om de prestatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, inclusief maatregelen van de eerste en tweede pijler, te meten.

VII. c)

Het behoort tot de taken van de lidstaten een beslissing over de steunmaatregelen te nemen en deze te ontwerpen, alsmede erop toe te zien dat dergelijke maatregelen verifieerbaar en controleerbaar zijn. Hiertoe moeten zij, in voorkomend geval, de beheers- en controlekosten in aanmerking nemen die voortvloeien uit het ten uitvoer leggen van gekoppelde steunmaatregelen en het opzetten van *ad hoc*-controlesystemen.

15.

Gekoppelde maatregelen voor vee zijn beschikbaar in het kader van artikel 68, lid 1, onder b), waarin een exhaustieve lijst sectoren is opgenomen, waaronder de sectoren rund- en kalfsvlees, schapenvlees en geitenvlees, voor kwetsbare soorten landbouw. De invoering van dergelijke steun gebeurt niet automatisch: lidstaten die hiertoe besluiten, moeten motiveren dat er een behoefte bestaat en moeten de steun richten op kwetsbare soorten landbouw in de betrokken sectoren. Niets belet een lidstaat om in dit verband de steunmaatregel te blijven toepassen die als passend voor de vastgestelde doelstelling wordt beschouwd.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 16 en 17

De in het kader van de GLB-hervorming van 2003 ingevoerde trend tot uitbreiding van de ontkoppeling wordt niet op de helling gezet door de mogelijkheid die de lidstaten krijgen om gekoppelde betalingen in te voeren, en wel omdat zij hiervoor niet meer dan 3,5 % van hun nationale maximum voor rechtstreekse betalingen mogen gebruiken.

18.

Het risico dat meer gebruik zal worden gemaakt van gedeeltelijke ontkoppeling is beperkt, aangezien de voorwaarden voor de verlening van specifieke steun in het kader van de artikelen 68 tot en met 72 van Verordening (EG) nr. 73/2009 stringenter zijn dan die voor het vorige artikel 69, en de agromilieumaatregelen bovendien door de Commissie moeten worden goedgekeurd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

19.

De beoordeling van het concept „duidelijk omschreven gevallen” in overweging 35 van Verordening (EG) nr. 73/2009 moet worden getoetst aan de artikelen 68, 70, 71 en 72 van die verordening, de artikelen 37 tot en met 49 van Verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie en Verordening (EG) nr. 1122/2009.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 20 en 21

De Commissie wijst erop dat de lidstaten haar in kennis moeten stellen van hun besluit om specifieke steunmaatregelen ten uitvoer te leggen. Op basis daarvan stelt de Commissie het jaarlijks geldende begrotingsmaximum vast. De Commissie dient overigens niet alleen haar goedkeuring voor agromilieumaatregelen te verlenen, zij voert ook een beoordeling van alle maatregelen uit om na te gaan of zich grote problemen op het gebied met de verenigbaarheid met het vigerende rechtskader kunnen voordoen.

22.

Zie het antwoord op tekstvak 1.

Tekstvak 1

De Commissie is van mening dat een duidelijk onderscheid bestaat tussen milieugerichte en agromilieugerichte steunmaatregelen.¹ Voor agromilieugerichte maatregelen gelden specifieke vereisten en mag ten hoogste 10 % van het nationale maximum van de lidstaten worden gebruikt. Bovendien moeten zij door de Commissie worden goedgekeurd. Dergelijke vereisten zijn vergelijkbaar met die voor gelijkwaardige agromilieumaatregelen in de plattelandsontwikkelingsprogramma's. De milieugerichte maatregelen hoeven niet aan dezelfde eisen te voldoen en bieden de lidstaten dus meer flexibiliteit. Wel geldt een beperkter maximum voor dergelijke maatregelen².

¹ Zoals vastgesteld in respectievelijk artikel 68, lid 1, onder a) i) en v), van Verordening (EG) nr. 73/2009 en in de artikelen 40 en 44 en bijlage IV van Verordening (EG) nr. 1120/2009.

² 3,5 % van het nationale maximum van de lidstaten, zoals vastgesteld in artikel 69, lid 4, van Verordening (EG) nr. 73/2009.

24.

Voor acht van de negen maatregelen is geen goedkeuring van de Commissie vereist.

De kennisgevingen worden gedaan overeenkomstig bijlage IV bij Verordening (EG) nr. 1120/2009 en dienen niet alle gegevens over de maatregelen te bevatten. Doorgaans zijn nationale uitvoeringsbepalingen gedetailleerder dan de kennisgevingen aan de Commissie. Dit is geconstateerd tijdens de audits die de Commissie in de lidstaten heeft verricht in het kader van de goedkeuring van de rekeningen.

26.

Denemarken heeft de betrokken maatregel oorspronkelijk aangemeld in het kader van artikel 68, lid 1, onder a) v), van Verordening (EG) nr. 73/2009 als vergoeding voor agromilieuverbintenissen. Tijdens de beoordeling bleek de geplande maatregel in plaats van een agromilieumaatregel echter een investeringsmaatregel te zijn voor het aanplanten van energiegewassen. Bijgevolg heeft Denemarken de maatregel zo geherformuleerd dat deze in overeenstemming was met artikel 68, lid 1, onder a) i).

27. a)

De Commissie streeft naar een duidelijke vereenvoudiging ten opzichte van de huidige specifieke steun en heeft daartoe voorgesteld dat de vrijwillige gekoppelde steun betrekking zal hebben op slechts een van de negen maatregelen in het kader van artikel 68. De lijst van in aanmerking komende sectoren mag dan langer zijn dan tevoren, het aantal met de steun nagestreefde doelstellingen en de diversiteit daarvan moeten in één categorie passen (i.e. de economische kwetsbaarheid van bepaalde soorten landbouw). Volgens de Commissie zal het gevaar van overlappende en gecumuleerde steun hierdoor worden verminderd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

27. c) i)

Onverminderd de door de Commissie vastgestelde voorwaarden zijn de lidstaten exclusief bevoegd voor het identificeren van soorten landbouw of landbouwsectoren die problemen ondergaan en steun dienen te ontvangen. Aangenomen wordt dat de lidstaten het best geplaatst zijn om te bepalen welke op hun grondgebied gelegen regio's of sectoren in moeilijkheden verkeren en hoe groot de behoefte aan gerichte steun is, rekening houdend met de sectoren waarin de regio's gespecialiseerd zijn.

27. c) ii)

Bovendien wordt steun verleend binnen afgebakende kwantitatieve grenzen en op basis van vaste arealen en opbrengsten of een vast aantal dieren.

28.

Het concept „problemen” zal middels gedelegeerde handelingen nader worden omschreven.

Het feit dat de meeste gekoppelde steunmaatregelen die momenteel van kracht zijn, kunnen worden gehandhaafd, kan in beginsel bovendien niet worden bekritiseerd voor zover deze maatregelen als adequaat worden beschouwd om een specifieke door de lidstaat bepaalde doelstelling te bereiken.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 31 en 32

Het is de taak van de lidstaten te beslissen welke steun — gekoppelde of ontkoppelde — het geschiktst is om de vastgestelde doelstelling te bereiken. Zij moeten de maatregelen die zij van plan zijn uit te voeren, aan de Commissie melden en daarbij met name beschrijven waaraan op hun grondgebied behoefte bestaat en waarom steun dient te worden verleend.

Voor deze maatregelen is geen goedkeuring van de Commissie vereist.

33.

In Spanje zijn er geen officiële statistieken beschikbaar die specifiek betrekking hebben op de trend voor de oppervlaktegranen, oliehoudende gewassen, eiwithoudende gewassen en peulgewassen in de gebieden waar de maatregel van toepassing is (zones met een graanopbrengst van minder dan 2 ton/ha). De maatregel op zich (stimulering van andere dan graangewassen, met een bepaald aandeel braaklegging) levert echter wel een positieve bijdrage aan het duurzame beheer van de natuurlijke rijkdommen (water en bodem) en is bijgevolg bevorderlijk voor het milieu.

34.

Voor deze maatregelen is geen goedkeuring van de Commissie vereist.

35.

Aangezien de biologische landbouw minder rendabel en technisch veeleisender is, zijn er marktdeelnemers die weer naar de conventionele landbouw overschakelen (in 2005/2006 is het gecertificeerde „biologische areaal” bijvoorbeeld met 1 % afgenomen — van 504 536 ha naar 499 589 ha — en in 2006/2007 met 0,5 % — van 499 589 ha naar 497 314 ha[1]). Het cijfer mag dan laag lijken, het risico is wel degelijk reëel, zeker in het licht van de trend van stijgende prijzen voor landbouwproducten. Beide maatregelen (omschakeling naar en instandhouding van biologische landbouw) hebben een geslaagde start gekend. Met ingang van 2008 heeft met name de instandhoudingsmaatregel een hoge vlucht genomen. In 2008/2009 is het gecertificeerde biologische areaal met 4,7 % toegenomen en het biologische areaal in omschakeling met 86,2 %. Het gevaar dat de productie wordt stopgezet, is daarmee echter geenszins bezworen.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 36 en 37 (inclusief voetnoot 27)

Op basis van hun analyse van de behoeften aan specifieke steun selecteren de lidstaten uit de lijst die in de regeling wordt aangeboden, de maatregelen die het geschiktst zijn om de vastgestelde doelstelling te bereiken en het adequate steunniveau te verlenen. Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillende grenzen die voor elke soort maatregel wettelijk zijn vastgesteld en met de aard van de betaling (gekoppeld of ontkoppeld, met een maximum van 3,5 % of 10 %). Het is de taak van de lidstaten te beslissen welke soort steun het best afgestemd is op de omschreven behoefte en het gestelde doel.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

38.

In een aantal gevallen heeft de Commissie de lidstaten in het kader van haar beoordeling van de maatregelen gevraagd de steun gericht te verlenen en de gerichte inzet van de steun te specificeren.

39.

Voor maatregelen in het kader van artikel 68, lid 1, onder a) i), is het de taak van de lidstaten de behoefte te omschrijven, de doelstelling te bepalen en de maatregel te ontwerpen. Voor maatregelen in het kader van artikel 68, lid 1, onder a) v), dient de Commissie met het oog op de goedkeuring een beoordeling van die taak van de lidstaat uit te voeren in het kader waarvan zij onder meer het causale verband tussen steun en doelstellingen moet toetsen.

40.

Voor deze maatregelen is geen goedkeuring van de Commissie vereist.

41.

Alleen voor maatregelen in het kader van artikel 68, lid 1, onder a) ii), iii), iv) en v), wordt specifiek verwezen naar het doel een bepaalde factor te verbeteren of te verhogen, i.e. de bestaande situatie te veranderen, zoals de Rekenkamer het uitdrukt. De Commissie herinnert eraan dat in de EU-wetgeving het beginsel is vastgesteld dat geen specifieke steun mag worden verleend als vergoeding voor de naleving van bindende voorschriften. Meer bepaald moeten methoden ter verbetering van normen op het gebied van dierenwelzijn verder gaan dan de minimumvereisten die in de vigerende wetgeving van de EU of van de betrokken lidstaat zijn vastgelegd. Een soortgelijke voorwaarde geldt voor agromilieumaatregelen. Wat kwaliteit betreft, dienen de landbouwers deel te nemen aan bestaande door de lidstaten te selecteren of vast te stellen EU- of nationale regelingen. De vereisten op het gebied van afzet zijn vastgesteld bij de EU-wetgeving inzake voorlichting en afzetbevordering. De Commissie heeft in de kennisgevingen van de lidstaten a priori geen gevallen gevonden waarin steun was verleend zonder dat naar een verandering van de bestaande situatie werd verwezen. Om deze verandering te meten, heeft de Commissie de lidstaten verplicht tot het vaststellen van adequate basissituaties voor de tenuitvoerlegging van de steunmaatregel.

42.

Wat de gewasrotatiemaatregel in Italië betreft, heeft de Commissie voorafgaand aan de goedkeuring van de maatregel een analyse van de normale in de betrokken regio gehanteerde landbouwpraktijk opgevraagd. Naar aanleiding van die analyse is de oorspronkelijk door Italië voorgestelde periode voor de gewasrotatie ingekort van drie jaar tot twee jaar.

De door Spanje voorgestelde maatregel draagt bij tot de instandhouding van bepaalde traditionele milieuvriendelijke teeltmethoden. Zonder de voorgestelde steunverlening in het kader van de agromilieumaatregel bestaat het gevaar dat deze methoden in onbruik geraken. Als gevolg daarvan zouden de landbouwers in de monocultuur van graangewassen stappen die minder bevorderlijk is voor het milieu.

43.

Het feit dat niet is bepaald dat het geteelde gewas of de productiemethode moet zijn veranderd ten opzichte van de vroegere praktijk, is volgens de Commissie niet noodzakelijk een tekortkoming, maar kan het gevolg zijn van de vereisten van de kwaliteitsregeling die de lidstaat als subsidiabel heeft aangemerkt.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 45 en 46

De wetgever heeft de vaststelling van het steunniveau overgelaten aan de lidstaten. Zij wisten, zijns inziens, het best welk steunniveau optimaal aansloot op de vastgestelde behoeften en de omschreven doelstelling. Het steunniveau dat de lidstaten voor de kennisgeving berekenen, is indicatief.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 47 en 48

Voor deze maatregelen is geen goedkeuring van de Commissie vereist.

49.

In het Italiaanse geval zijn de berekeningen herzien naar aanleiding van de beoordeling van de Commissie.

De Commissie heeft het besluit genomen op basis van de door Italië aangemelde wijzigingen van de maatregel. Een en ander komt erop neer dat de gecertificeerde berekeningen van de extra kosten en verbeurde inkomsten respectievelijk 101 euro en 100 euro bedroegen voor de twee Italiaanse macroregio's waarvoor de maatregel was voorgesteld.

52.

Het ontbreken van RACER-indicatoren betekent doorgaans niet dat geen informatie beschikbaar is die kan worden gebruikt voor de beoordeling van het beleid. Bovendien dient in aanmerking te worden genomen dat indicatoren weliswaar kunnen bijdragen tot de beoordeling van een beleid, maar enkel als deze zorgvuldig in de specifieke context worden geïnterpreteerd. De kosten en baten van een gedetailleerd indicatorenraamwerk dienen dus zorgvuldig te worden geëvalueerd, aangezien andere benaderingen (zoals meer op kwaliteit gerichte technieken of gemengde methoden) soms een betere kostenbatenverhouding opleveren.

Tekstvak 2 — Voorbeelden van ontbrekende of inadequate indicatoren

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 52.

Tekstvak 2 — Eerste streepje

Deze maatregel heeft tot doel landbouwers die aan biologische landbouw doen, te vergoeden voor de ontoereikende ondersteuning die zij via de marktprijzen krijgen, door steun aan hen te verlenen ter dekking van hun extra kosten en verbeurde inkomsten. Deze maatregel is echter vooral gericht op het milieu en daarom is de indicator „aantal hectaren grond dat voor biologische productie wordt gebruikt” dan ook zeer goed gekozen.³

Voorts zij erop gewezen dat deze indicator in overeenstemming is met de gemeenschappelijke indicatoren voor het toezicht- en evaluatiekader voor de programma's voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013.

³ In de Franse statistieken worden voor biologische landbouw twee soorten indicatoren gebruikt: „aantal hectaren grond dat voor biologische productie wordt gebruikt” (en waarvoor de overgangperiode is verstreken) en „aantal hectaren in overgang”.

Tekstvak 2 — Derde streepje

Aangezien gewasrotatie en eiwithoudende gewassen bevorderlijk zijn voor het milieu, is het door de Rekenkamer aangehaalde aantal hectaren een essentieel gegeven. Om de impact van het GLB op het milieu te beoordelen, is echter meer informatie nodig. Daarvoor wordt gezorgd in het kader van het monitoring- en evaluatiesysteem voor het GLB in de periode na 2013.

53.

Wanneer de evaluatie moet plaatsvinden, zal de Commissie de ter zake relevante evaluatievragen vaststellen. Monitoringinformatie is één element waarop de evaluator zijn analyse kan baseren. Los daarvan zijn er echter nog andere informatiebronnen en -instrumenten zoals gerichte vragenlijsten, peilingen of statistische gegevens die de evaluator kan gebruiken om de impact van het beleid na te gaan.

55.

De Rekenkamer wijst er in voetnoot 44 terecht op dat de Commissie reeds een aantal tekortkomingen in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen heeft geconstateerd. Sommige van deze tekortkomingen hebben betrekking op een zeer beperkt aantal begunstigen en komen niet systematisch voor.

56.

De lidstaten moeten er van rechtswege op toezien dat de specifieke steunmaatregelen die zij ten uitvoer leggen, verifieerbaar en controleerbaar zijn.

Om het risico van dubbele financiering tegen te gaan, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat een landbouwer die steun ontvangt voor een bepaalde verrichting, deze slechts op grond van één maatregel krijgt. Naar mening van de Commissie beschikken de Franse en de Italiaanse autoriteiten over afbakeningscriteria om dubbele financiering op grond van artikel 68 en plattelandsontwikkeling te voorkomen. Zo zijn in Frankrijk in 2011 meer dan 10 % van de aanvragen voor „omschakeling naar biologische landbouw” afgewezen omdat de aanvragers reeds steun ontvingen in het kader van een plattelandsontwikkelingsmaatregel.

De Commissie heeft reeds verschillende tekortkomingen geconstateerd; deze worden momenteel geauditeerd. De Commissie is van plan de opmerking van de Rekenkamer over de gewasrotatie in Italië in het kader van een komende audit te beoordelen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

57.

Deze tekortkoming is reeds door de Commissie geconstateerd en wordt momenteel geauditeerd in het kader van onderzoek AA/2011/010/FR.

58.

De Commissie heeft met betrekking tot de steun voor schapen in Frankrijk geconstateerd dat de productiviteit niet administratief wordt gecontroleerd en volgt deze zaak op in het kader van de procedure voor goedkeuring van de rekeningen.

59.

De opmerkingen van de Rekenkamer over steun voor de zuivelsector in Spanje betreffen een beperkt aantal aanvragers in één regio. De configuratiefout betreffende de aanvullende grondoppervlaktecomponent van de steun is eveneens slechts bij een zeer beperkt aantal aanvragers vastgesteld.

60.

De lidstaat heeft voor de betrokken dossiers reeds corrigerende maatregelen genomen.

62.

De Commissie neemt nota van de gebreken die de Rekenkamer heeft geconstateerd met betrekking tot verzekeringsmaatregelen in Italië. Deze zullen worden opgevolgd in het kader van een audit betreffende de goedkeuring van de rekeningen die voor deze maatregel is gepland.

63.

Voor deze maatregelen is geen goedkeuring van de Commissie vereist.

64.

Het risico dat de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen creëren voor de fondsen, wordt naar mening van de Commissie adequaat opgevangen middels de procedure voor goedkeuring van de rekeningen.

De Commissie is de Rekenkamer in dit verband dankbaar voor de opmerking in voetnoot 44.

65.

De opmerkingen van de Rekenkamer over de in 2010 in Griekenland uitgevoerde controles ter plaatse voor de schapen-/geitenmaatregel worden reeds geauditeerd door de Commissie. Bovendien heeft de lidstaat voor de volgende jaren reeds corrigerende maatregelen genomen.

66.

De Commissie neemt nota van de bevindingen van de Rekenkamer en zal deze beoordelen in het kader van de komende audits met betrekking tot de goedkeuring van de rekeningen.

67.

Volgens de Spaanse autoriteiten worden de controles uitgevoerd aan de hand van teledetectie (95 %) en klassieke controles ter plaatse (5 %). Wat teledetectie betreft, wordt het fotomateriaal vier keer geïnterpreteerd: in de herfst van het voorgaande jaar, aan het begin en einde van de lente en in de zomer. Aanvullend worden de velden ter plaatse gecontroleerd. De maatregelen die de Spaanse autoriteiten hebben genomen, lijken het risico voor het fonds te hebben verminderd. Dit neemt echter niet weg dat de Commissie de opmerkingen van de Rekenkamer zal meenemen in haar auditactiviteiten.

De opmerking van de Rekenkamer over Italië zal worden beoordeeld in het kader van een reeds geplande audit inzake de goedkeuring van de rekeningen.

68.

De opmerkingen van de Rekenkamer over het documentenonderzoek tijdens de in Griekenland uitgevoerde controles ter plaatse voor de schapen-/geitenmaatregel worden reeds geauditeerd door de Commissie. Dezelfde opmerking betreffende Spanje zal door de Commissie worden onderzocht in het kader van de audit inzake de goedkeuring van de rekeningen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

69.

De Commissie zal deze opmerking opvolgen en de vereiste maatregelen nemen.

Gemeenschappelijk antwoord op de paragrafen 70 tot en met 75

De lidstaten nemen de beheers- en controlekosten in aanmerking die voortvloeien uit het ten uitvoer leggen van specifieke steunmaatregelen en uit het eventueel vereiste opzetten van *ad hoc*-controlesystemen.

76.

Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 70 tot en met 75.

Tekstvak 3 — Derde alinea

De bevoegde instanties kunnen een administratief certificaat afgeven zonder kosten voor de begunstigden. De verantwoordelijkheid voor de tijdige afgifte van de certificaten berust bij deze instanties, die tevens eventuele daaraan verbonden kosten voor hun rekening moeten nemen.

Wat de opmerkingen van de Rekenkamer over het aantal uitgevoerde controles ter plaatse en de tekortkomingen bij het documentenonderzoek betreft: zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 65 en 68.

77.

Het subsidiariteitsbeginsel is van toepassing op de regeling inzake gekoppelde steun die in het voorstel van de Commissie is opgenomen. Dit betekent dat de lidstaten de steunmaatregelen moeten ontwerpen en uitvoeren overeenkomstig de door hen vastgestelde doelstelling.

78.

De algemene tendens tot uitbreiding van de ontkoppeling in het kader van de regeling voor rechtstreekse betalingen wordt naar mening van de Commissie niet op de helling gezet door de toepassing van de specifieke steunregeling en met name door de mogelijkheid gekoppelde betalingen te verlenen, en wel omdat deze mogelijkheid wordt beperkt (tot 3,5 % van de nationale maxima) en bovendien in overeenstemming is met de WTO-voorschriften.

79.

De wetgever heeft geoordeeld dat de keuze van de soorten landbouw of landbouwsectoren die in aanmerking komen voor steun op grond van artikel 68, tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoort. Zij zijn — aldus de wetgever — het best geplaatst om te bepalen welke op hun grondgebied gelegen regio's of sectoren in moeilijkheden verkeren en hoe groot de behoefte aan gerichte steun is.

Voor het GLB in de periode na 2013 stelt de Commissie onder meer voor om in samenwerking met de lidstaten een gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader vast te stellen om de prestatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, inclusief maatregelen van de eerste en tweede pijler, te meten.

80.

De Rekenkamer wijst er in voetnoot 44 terecht op dat de Commissie reeds een aantal tekortkomingen in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen heeft geconstateerd. Sommige van deze tekortkomingen hebben betrekking op een zeer beperkt aantal begunstigden en komen niet systematisch voor.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

81.

In het voorstel van de Commissie voor het GLB na 2013 zijn met betrekking tot vrijwillige gekoppelde steun bepaalde beperkingen ingebouwd in de vorm van een lijst in aanmerking komende sectoren en producten, vastgestelde kwantitatieve beperkingen, plafonnering van het percentage van het nationale maximum van de lidstaten dat voor rechtstreekse betalingen mag worden gebruikt, verplichte toestemming van de Commissie voor overschrijdingen van dat percentage en voorwaarden voor de verlening van de steun (nader te specificeren middels gedelegeerde handelingen).

Aanbeveling 1

In het kader van het GLB dat na 2013 van kracht zal zijn, zullen de lidstaten de Commissie in kennis moeten stellen van de doelregio's, de geselecteerde soorten landbouw of sectoren en het niveau van de steunverlening. Hierbij zullen zij moeten toelichten waarom in gekoppelde steun wordt voorzien en wat ermee wordt beoogd.

Als de beslissing van de lidstaat leidt tot een afwijking van het basispercentage van het nationale maximum, moet de toename van het steunniveau worden gemotiveerd aan de hand van een uitvoerige beschrijving van zowel de specifieke situatie in de doelregio als de bijzondere kenmerken van de betrokken soorten landbouw of sectoren. Is voor de beslissing van de lidstaat een goedkeuring vereist, dan moet worden aangetoond dat specifieke omstandigheden gelden, zoals het gebrek aan alternatieven of de noodzaak van een stabiele voorziening van de lokale verwerkende industrie.

Aanbeveling 1 a)

Op grond van het politieke compromis (voorlopig akkoord met de cowetgevers) dat over de hervorming van het GLB voor de periode na 2013 is bereikt, wordt de Commissie gemachtigd om de voorwaarden voor de verlening van de steun middels gedelegeerde handelingen vast te stellen.

De Commissie streeft naar een duidelijke vereenvoudiging ten opzichte van de huidige specifieke steun en heeft daartoe voorgesteld dat de vrijwillige gekoppelde steun betrekking zal hebben op slechts een van de negen maatregelen in het kader van artikel 68. De lijst van in aanmerking komende sectoren mag dan langer zijn dan tevoren, het aantal met de steun nagestreefde doelstellingen en de diversiteit daarvan moeten in één categorie passen (i.e. de economische kwetsbaarheid van bepaalde soorten landbouw). Volgens de Commissie zal het gevaar van overlappende en gecumuleerde steun hierdoor worden verminderd.

Aanbeveling 1 b)

De Commissie zal op grond van de haar verleende bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, onder meer de voorwaarden voor de steunverlening vaststellen.

Als algemene regel geldt dat de lidstaten de Commissie in kennis moeten stellen van de doelregio's, de geselecteerde soorten landbouw of sectoren en het niveau van de steunverlening. Hierbij zullen zij moeten toelichten waarom in gekoppelde steun wordt voorzien en wat ermee wordt beoogd.

Als de beslissing van de lidstaat leidt tot een afwijking van het basispercentage van het nationale maximum, moet de toename van het steunniveau worden gemotiveerd aan de hand van een uitvoerige beschrijving van zowel de specifieke situatie in de doelregio als de bijzondere kenmerken van de betrokken soorten landbouw of sectoren. Is voor de beslissing van de lidstaat een goedkeuring vereist, dan moet worden aangetoond dat specifieke behoeften moeten worden ingevuld, zoals het gebrek aan alternatieven of de noodzaak van een stabiele voorziening van de lokale verwerkende industrie.

Aanbeveling 2

Krachtens de door de Commissie vast te stellen uitvoeringsbepalingen zullen de lidstaten ertoe worden verplicht geregeld verslag uit te brengen over het daadwerkelijke gebruik van de ten uitvoer gelegde maatregelen. Dergelijke eisen zijn noodzakelijk om de Commissie in staat te stellen te voldoen aan haar eigen verplichting tot periodieke rapportage aan de WTO. Gekoppelde steun vormt immers een afwijking van de algemene tendens tot uitbreiding van de ontkoppeling die voor de rechtstreekse betalingsregelingen wordt nagestreefd.

Er zal op zijn minst informatie moeten worden verstrekt over het aantal aanvragen per soort steunmaatregel, over de daadwerkelijk betaalde bedragen en over het aantal begunstigten per regio, sector en/of soort landbouw in elke lidstaat.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

Dankzij deze gegevens zal de Commissie kunnen nagaan hoe de regeling voor alle steunmaatregelen, ongeacht de betrokken sector, ten uitvoer wordt gelegd en of de vastgestelde begrotingsmaxima daarbij in acht worden genomen.

Voorts staat, op een meer algemeen niveau, in het politieke compromis dat in samenwerking met de lidstaten een gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader zal worden vastgesteld om de prestatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, inclusief maatregelen van de eerste en tweede pijler, te meten.

Aanbeveling 3

Het behoort tot de taken van de lidstaten een beslissing over de steunmaatregelen te nemen en deze te ontwerpen, alsmede erop toe te zien dat dergelijke maatregelen verifieerbaar en controleerbaar zijn. Hiertoe moeten zij, in voorkomend geval, de beheers- en controlekosten in aanmerking nemen die voortvloeien uit het ten uitvoer leggen van gekoppelde steunmaatregelen en het opzetten van *ad hoc*-controlesystemen.

Europese Rekenkamer

Speciaal verslag nr. 10/2013

Gemeenschappelijk landbouwbeleid: is de specifieke steun die in het kader van artikel 68 van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wordt verleend, goed opgezet en wordt deze goed uitgevoerd?

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2013 — 54 blz. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-393-4

doi:10.2865/31117

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>).

Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).

IN AFWIJKING VAN DE ALGEMENE BEGINSELEN VAN ONTKOPPELING EN VEREENVOUDIGING VAN DE BETALINGSREGELING VOOR LANDBOUWERS MOGEN LIDSTATEN OP GROND VAN ARTIKEL 68 IN DUIDELIJK OMSCHREVEN GEVALLEN EEN DEEL VAN HUN NATIONALE MAXIMA INHOUDEN EN DAARMEE SPECIFIEKE STEUN VERLENEN AAN BEPAALDE ACTIVITEITEN, MET NAME DOOR MIDDEL VAN RECHTSTREEKSE GEKOPPELDE BETALINGEN. IN DIT VERSLAG MERKT DE REKENKAMER ECHTER OP DAT DE COMMISSIE WEINIG CONTROLE KAN UITOEFENEN OVER DE RECHTVAARDIGING VOOR DERGELIJKE GEVALLEN EN DAT DE LIDSTATEN OVER EEN RUIME DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID BESCHIKKEN. ER BESTAAT ONVOLDOENDE BEWIJS DAT DE IN HET KADER VAN ARTIKEL 68 INGEVOERDE MAATREGELEN NOODZAKELIJK OF RELEVANT ZIJN, EN WEL WAT BETREFT DE BEHOEFTE ERAAN, DE DOELTREFFENDHEID VAN DE OPZET ERVAN EN DE BESCHIKBAAR GESTELDE STEUNNIVEAUS. DE REKENKAMER WEES OOK OP ZWAKKE PUNTEN IN DE BEHEERS- EN CONTROLESYSTEMEN, ONDANKS DE SOMS TOCH AL HOGE BEHEERS- EN CONTROLELASTEN.



EUROPESE REKENKAMER



ISBN 978-92-9241-393-4



9 789292 413934