

Speciaal verslag

## De basisbetalingsregeling voor landbouwers – operationeel op de rails, maar beperkte impact op vereenvoudiging, doelgerichtheid en de convergentie van steunniveaus

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



EUROPESE  
REKENKAMER

## Controleteam

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

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I "Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die onder leiding staat van ERK-lid Phil Wynn Owen. De controle werd geleid door ERK-lid João Figueiredo. Taakleider was Sven Kölling. Het controleteam bestond uit Blanka Happach en Jan Huth, adjunct-taakleiders, Felipe Andres Miguez, Ingrid Ciabatti, Michail Konstantopoulos en Anžela Poliulianaitė.



*Van links naar rechts:* Ingrid Ciabatti, Michail Konstantopoulos, Blanka Happach, Jan Huth, Sven Kölling, João Figueiredo, Anžela Poliulianaitė

## INHOUD

	Paragraaf
Afkortingen	
Verklarende woordenlijst	
Samenvatting	I-XIII
Inleiding	1-22
Kernelementen van de basisbetalingsregeling	8-16
Berekening en toewijzing van BBR-rechten	17-20
De rollen van de Commissie en de lidstaten bij de invoering van de BBR	21-22
Reikwijdte en aanpak van de controle	23-25
Opmerkingen	26-73
De controlesystemen van de bezochte lidstaten hebben het risico van onjuiste berekening en toewijzing van BBR-rechten in hoge mate beperkt, maar de nationale keuzes kunnen voor sommige betaalorganen een bijzondere uitdaging vormen	26-33
De meeste lidstaten konden de uitdagingen aan en bij de BBR-betalingen aan landbouwers was over het algemeen geen sprake van materiële fouten...	26-28
...maar in sommige gevallen waren de waarden van de BBR-rechten onnauwkeurig, alleen voorlopig berekend of gebaseerd op schattingen...	29
...en sommige bezochte betaalorganen kregen met bijzondere moeilijkheden te kampen	30-33
De Commissie ondersteunde de invoering van de BBR op adequate wijze, maar had meer van de certificerende instanties kunnen eisen	34-41
Over het algemeen hield de Commissie goed toezicht op het uitvoeringsproces en verstreekte zij uitgebreide richtsnoeren...	34
...maar de lidstaten hebben niet alle monitoringinformatie verstrekt	35
In het algemeen leverden de eigen controles van de Commissie goede resultaten op...	36-37
...maar ze had meer van de certificerende instanties kunnen eisen	38-41

Sommige door de lidstaten gekozen berekeningsregels en -opties kunnen tot meer complexiteit leiden, de administratieve lasten voor de nationale overheden verhogen en sommige landbouwers in staat stellen uitzonderlijke winsten te realiseren	42-48
Sommige regels voor het vaststellen van BBR-rechten vereisten complexe berekeningen	42-43
De door sommige lidstaten gekozen opties kunnen nationale overheden aanzienlijk belasten...	44-46
...en sommige landbouwers konden uitzonderlijke winsten genereren door de omvang van hun landbouwbedrijf aanzienlijk te verminderen	47-48
De nieuwe regels moesten de doelgerichtheid van de steun verbeteren maar waren slechts ten dele doeltreffend	49-63
De nieuwe regels vereisten specifieke controles van bepaalde categorieën steunaanvragers...	49-51
...en sommige lidstaten hebben goede resultaten geboekt...	52-53
...maar de uitvoering was slechts gedeeltelijk doeltreffend en vormde een aanzienlijke administratieve last...	54-55
...en kan leiden tot een verschillende behandeling van vergelijkbare aanvragers	56
Vanaf 2018 kunnen de lidstaten besluiten de criteria te vereenvoudigen of te stoppen met de toepassing van de “negatieve lijst”	57
De nieuwe regels zorgden voor een uitbreiding van de categorieën grond waarvoor steun kan worden betaald...	58
...en stelden de lidstaten in staat maatregelen te nemen om het risico van speculatieve aanvragen te verminderen...	59
...maar de nieuwe regels creëerden ook lastige uitvoeringsproblemen	60-63
De GLB-hervorming van 2013 was een stap in de richting van een meer uniforme verdeling van de steun per hectare, en het blijft moeilijk om de doelmatigheid van BBR-steun voor de inkomens van landbouwers te bepalen	64-73
De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van 2013 was bedoeld als een stap in de richting van meer uniforme steun per hectare ...	64-65

...maar de meeste lidstaten hebben gekozen voor de mogelijkheid van gedeeltelijke convergentie...	66-69
... en het blijft moeilijk om de doelmatigheid van de BBR-steun voor de inkomens van landbouwers vast te stellen	70-73
Conclusies en aanbevelingen	74-85

Bijlage I – Begrotingsmaxima voor de basisbetalingsregeling 2015-2020

Bijlage II – Uitvoeringsmodellen van de basisbetalingsregeling

Bijlage III – Invoering van het begrip “actieve landbouwer”

Antwoorden van de Commissie

**AFKORTINGEN**

<b>BBR</b>	basisbetalingsregeling
<b>BR</b>	betalingsrechten (vanaf 2013, daarvoor “toeslagrechten”)
<b>BTR</b>	bedrijfstoelagregeling
<b>DG</b>	Directoraat-generaal
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>GBCS</b>	geïntegreerd beheers- en controlesysteem
<b>GLB</b>	gemeenschappelijk landbouwbeleid
<b>ha</b>	hectare
<b>JV</b>	jaarverslag
<b>LPIS</b>	landbouwpercelenidentificatiesysteem
<b>REAB</b>	regeling inzake een enkele areaalbetaling
<b>SV</b>	speciaal verslag
<b>VWEU</b>	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
<b>WTO</b>	Wereldhandelsorganisatie

## **VERKLARENDE WOORDENLIJST**

**Actieve landbouwer:** een landbouwer die een minimum aan activiteiten verricht op grond die in een voor beweiding of teelt geschikte natuurlijke staat wordt behouden, of wiens landbouwactiviteiten niet marginaal zijn. De lidstaten hebben veel speelruimte bij het vaststellen van de gedetailleerde criteria. Aanvragers moeten kunnen aantonen dat ze besluiten kunnen nemen over, de voordelen genieten van en onderworpen zijn aan de financiële risico's die verband houden met de landbouwactiviteit op elk perceel grond waarvoor zij betalingsrechten hebben aangevraagd.

**Basisbetalingsregeling (BBR):** basisinkomenssteun voor landbouwers, op basis van betalingsrechten. Om rechtstreekse betalingen te ontvangen, moeten landbouwers hun betalingsrechten samen met subsidiabele landbouwgrond “activeren”. De steun is onafhankelijk van (“ontkoppeld van”) landbouwproductie en -inkomen.

**Bedrijfstoeslagregeling:** regeling die werd ingevoerd in het kader van de GLB-hervorming van 2003 en op grond waarvan landbouwers van de productie ontkoppelde inkomenssteun ontvingen. Om rechtstreekse betalingen te ontvangen, moesten landbouwers over toeslagrechten beschikken en deze samen met subsidiabele landbouwgrond “activeren”.

**Betaalorgaan:** een instantie van een lidstaat, verantwoordelijk voor het beheer van landbouwsteunbetalingen.

**Betalingsrecht (“BBR-recht”):** overdraagbaar recht dat een actieve landbouwer recht geeft op een vastgesteld steunbedrag indien opgegeven samen met één hectare subsidiabele landbouwgrond.

**Convergentie:** de aanpassing van de betalingsrechten aan billijker waarden per hectare. Uiterlijk in 2019 moeten de betalingsrechten aangepast zijn aan een nationale of regionale gemiddelde waarde (interne convergentie). Tegelijkertijd moeten de betalingsrechten van de BBR worden aangepast als gevolg van het streven van de EU om de rechtstreekse steun eerlijker over de lidstaten te verdelen (externe convergentie).

**Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB):** Europees beleid gericht op rendabele voedselproductie, stabilisatie van landbouwmarkten, een redelijk inkomen voor landbouwers, beschikbaarheid van voedselvoorraden, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie, en evenwichtige territoriale ontwikkeling in plattelandsgebieden.

**GLB-hervorming van 1992:** de eerste grote hervorming van het GLB (“de MacSharry-hervorming”), waarbij de interventieprijzen in de sectoren landbouwgewassen en rundvlees werden verlaagd. Ter

compensatie van de verwachte inkomstenverliezen introduceerde de hervorming rechtstreekse betalingen voor producenten van landbouwgewassen en voor uit productie genomen grond (braaklegging).

**GLB-hervorming van 2003:** bij deze hervorming werd de ontkoppeling van rechtstreekse betalingen en landbouwproductie ingevoerd om de marktgerichtheid van landbouwers te verbeteren en maakte betalingen afhankelijk van de naleving van basisnormen voor de instandhouding van grond, het milieu, voedselveiligheid, gezondheid van dieren en planten, en dierenwelzijn (bekend als de randvoorwaarden of “cross-compliance”).

**GLB-hervorming van 2013:** hierbij werd de nadruk gelegd op drie beleidsdoelstellingen (rendabele voedselproductie, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie, en evenwichtige territoriale ontwikkeling), waarvan de eerste specifiek het landbouwkomen noemt. Het bij de GLB-hervorming van 2003 ingevoerde systeem met de ontkoppeling van rechtstreekse betalingen en productie bleef van kracht.

**Landbouwactiviteit:** i) landbouwproducten produceren, fokken of telen en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden; ii) een landbouwareaal in een zodanige staat houden dat begrazing of teelt mogelijk is; of iii) een door de lidstaten omschreven minimumactiviteit verrichten op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden behouden.

**Landbouwbedrijf:** alle eenheden op het grondgebied van eenzelfde lidstaat die voor landbouwactiviteiten worden gebruikt en door een landbouwer worden beheerd.

**Landbouwer:** een natuurlijke persoon of rechtspersoon dan wel een groep natuurlijke personen of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie van de groep en zijn leden volgens het nationale recht, die een landbouwactiviteit uitoefent en daartoe over een bedrijf op het grondgebied van de EU beschikt.

**Nationale reserve:** elke lidstaat legt een nationale reserve aan die bedoeld is voor de toewijzing van betalingsrechten, voornamelijk aan nieuwe landbouwers of aan landbouwers in speciale situaties. De nationale reserve omvat het verschil tussen het nationale BBR-maximum en de totale waarde van alle toegewezen betalingsrechten.

**Negatieve lijst:** lijst van bedrijven of activiteiten zoals luchthavens, waterwerken, vastgoeddiensten of permanente sport- en recreatiegebieden die niet als “actieve landbouwers” worden beschouwd, tenzij zij kunnen aantonen dat hun landbouwactiviteiten niet marginaal zijn.



**Ontkoppelde steun:** steun die niet verbonden is aan de productie van een specifiek landbouwproduct.

**Rechtstreekse betalingen (RB):** steunregelingen voor landbouwers die worden verstrekt uit het Europees Landbouwgarantiefonds, dat vaak wordt aangeduid als “pijler 1” van het GLB. Ze zijn voornamelijk bedoeld om landbouwers inkomenssteun te bieden, maar moeten ook bijdragen aan de verwezenlijking van andere doelstellingen met betrekking tot landgebruik, zoals bodembescherming, verbetering van de biodiversiteit en mitigatie van de klimaatverandering. Er is een nationaal maximum voor elke lidstaat.

**Schaalvoordeel van grotere bedrijven:** vermogen van een landbouwer om de gemiddelde productiekosten te verlagen door het landbouwareaal te vergroten.

**Uitzonderlijke winst:** winst die onverwacht wordt gegenereerd, bijvoorbeeld als gevolg van wijzigingen in de wetgeving.

**Vergroeningsbetaling:** areaalgebonden betaling voor landbouwpraktijken die gunstig zijn voor milieu en klimaat.

**WTO-landbouwovereenkomst:** resultaat van onderhandelingen in de Uruguayronde 1986-1994 waarbij de lidstaten van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) overeenkwamen de toegang tot de markt te verbeteren en marktversturende subsidies in de landbouw te verminderen.

## SAMENVATTING

I. Bij de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van 2013 werd een nieuwe basisbetalingsregeling (BBR) ingevoerd voor landbouwers, die wordt toegepast in 18 lidstaten<sup>1</sup>. De BBR heeft, net als zijn voorganger, de bedrijfstoeslagregeling (BTR), als doel landbouwers basisinkomenssteun te verlenen en aldus bij te dragen tot een rendabele voedselproductie in de EU, zonder productiebeslissingen te verstoren. Met een jaarlijkse uitgave van circa 18 miljard euro, toegekend aan ongeveer 4 miljoen landbouwers, is het de grootste inkomenssteunregeling voor landbouwers in de EU.

II. Onze belangrijkste controlevraag in dit verslag was of de Commissie en de lidstaten de BBR correct op de rails hebben gezet. We concluderen dat de regeling operationeel op de rails staat, maar dat de impact ervan op vereenvoudiging, doelgerichtheid en de convergentie van steunniveaus beperkt is.

III. De invoering van de BBR vereiste forse inspanningen van de nationale autoriteiten, maar de controlesystemen van de door ons bezochte lidstaten hebben het risico van onjuiste berekening en toewijzing van rechten grotendeels beperkt. De uiteindelijke BBR-betalingen vertoonden over het algemeen geen fouten van materieel belang. In 2017 waren de waarden van de BBR-rechten in sommige gevallen echter nog steeds onjuist, slechts voorlopig berekend of gebaseerd op schattingen, en sommige betaalorganen die we bezochten ondervonden specifieke moeilijkheden.

IV. De Commissie verstrekke de lidstaten uitgebreide richtsnoeren bij dit proces. Ondanks de gegeven toelichting interpreteerden de lidstaten specifieke berekeningsregels niet altijd consistent en verstrekten zij niet alle monitoringinformatie aan de Commissie. In het algemeen leverden de eigen controles van de Commissie goede resultaten op, maar ze had meer van de certificerende instanties kunnen vragen.

---

<sup>1</sup> België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. De overige lidstaten, die in 2004 of 2007 tot de EU zijn toegetreden, passen een soortgelijke maar tijdelijke regeling toe, de Regeling inzake een enkele areaalbetaling (REAB).

V. Een van de leidende beginselen van de GLB-hervorming van 2013 was vereenvoudiging. De complexe EU-regels inzake de BBR en subsidiabele grond bevatten tal van opties en uitzonderingen voor de uitvoering van de regeling. Door de lidstaten gekozen berekeningsregels en -opties waren niet altijd bevorderlijk voor de vereenvoudiging, maar maakten de zaken soms ingewikkelder, verhoogden de administratieve lasten voor de nationale overheden, en stelden sommige landbouwers in staat om uitzonderlijke winsten te realiseren.

VI. Bij de GLB-hervorming van 2013 werd een negatieve lijst ingevoerd, gericht op de uitsluiting van begunstigen die landbouw niet als hoofdfunctie hadden. Het gebruik van deze lijst was slechts gedeeltelijk doeltreffend, kon leiden tot verschillende behandeling van vergelijkbare aanvragers en veroorzaakte aanzienlijke administratieve lasten voor de betaalorganen. Met het oog op deze moeilijkheden zijn de Raad en het Parlement overeengekomen dat de lidstaten vanaf 2018 mogen beslissen of zij de criteria op basis waarvan aanvragers hun status van “actieve landbouwer” kunnen aantonen zullen versoepelen, of dat zij de “negatieve lijst” niet langer zullen toepassen.

VII. De hervorming leidde tot de uitbreiding van de categorieën landbouwgrond waarvoor steun wordt betaald en heeft de lidstaten in staat gesteld maatregelen te nemen om het risico van speculatieve aanvragen te verminderen. In een poging om de steun beter op landbouwgrond te richten, zorgde dit echter voor lastige problemen bij de uitvoering.

VIII. De GLB-hervorming van 2013 was een stap naar gelijkere steunniveaus per hectare. In het kader van de hervorming geldt als algemene regel dat alle betalingsrechten die in 2019 in een lidstaat of in een regio worden geactiveerd, een uniforme waarde per eenheid moeten hebben, maar slechts zes van de achttien lidstaten kozen voor deze optie voor hun gehele grondgebied of een deel daarvan, en een zevende wil dit in 2020 doen. In afwijking van die algemene regel mochten de andere lidstaten rekening houden met historische factoren bij de berekening van de waarde van de betalingsrechten die landbouwers in 2019 zouden moeten krijgen. De keuzes van de lidstaten hebben een belangrijke impact gehad op de mate van herverdeling van de steun, en in sommige gevallen konden landbouwers bijzonder hoge steunniveaus bevriezen als gevolg van eerdere subsidieniveaus.

IX. Aangezien de BBR een regeling is die hoofdzakelijk betrekking heeft op arealen, komt de BBR-steun vooral grotere bedrijven ten goede. Op grond van het ontwerp van de regeling verwacht de Commissie dat met de GLB-hervorming van 2013 de kapitalisatie van de steun in grondprijzen zal toenemen, hetgeen de eigenaars van landbouwgrond ten goede komt.

X. De BBR-steun is voor veel landbouwers een belangrijke bron van inkomsten, maar vertoont inherente beperkingen. Er wordt geen rekening gehouden met marktomstandigheden, het gebruik van de landbouwgrond of de individuele omstandigheden van het landbouwbedrijf, en de steun is niet gebaseerd op een analyse van de algemene inkomenssituatie van landbouwers.

XI. De doelstelling van het Verdrag om te zorgen voor een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking en de algemene GLB-doelstelling van rendabele voedselproductie en de gevolgen daarvan voor het landbouwinkomen zijn nog niet vertaald in meetbare doelstellingen en er ontbreken uitgangswaarden waarmee de behaalde resultaten kunnen worden vergeleken.

XII. Met betrekking tot de huidige BBR-regeling die van toepassing is tot 2020 doen we een aantal aanbevelingen aan de Commissie betreffende de berekening en toewijzing van BBR-rechten, de aanpak van de behoorlijke uitvoering van essentiële controles door betaalorganen, de systemen van de Commissie voor de verspreiding van informatie onder de lidstaten, en de rol van de certificerende instanties.

XIII. Wat de ontwikkeling van haar voorstellen voor de volgende programmeringsperiode betreft, adviseren wij de Commissie de factoren te analyseren die van invloed zijn op het inkomen van alle groepen landbouwers, hun behoeften aan inkomenssteun en de waarde van de collectieve goederen die landbouwers leveren, en raden wij haar aan de voorgestelde maatregelen van meet af aan te koppelen aan passende operationele doelstellingen en uitgangswaarden waarmee de prestatie van de steun kan worden vergeleken.

## INLEIDING

1. Hoofddoelstellingen van het Verdrag en belangrijke aspecten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zijn onder meer de productiviteit van de landbouw te verhogen en zo een redelijke levensstandaard voor landbouwers te waarborgen<sup>2</sup>. Vóór 1992 was het GLB gericht op het ondersteunen van gegarandeerde prijzen (interventieprijzen) voor landbouwproducten. Dit resulteerde in een aanzienlijke overproductie en een onevenredige toename van EU-uitgaven. Bij de GLB-hervorming van 1992 werden de interventieprijzen voor graan en rundvlees verlaagd en grote landbouwbedrijven verplicht een deel van hun grond uit de productie te nemen. Ter compensatie van het verwachte verlies aan inkomsten als gevolg van de daling van de prijzen voor graan en rundvlees ontvingen de producenten rechtstreekse betalingen die waren gekoppeld aan de ingezaaide oppervlakten of het aantal dieren. Het totale uitgavenniveau werd beperkt door sectorspecifieke regionale of nationale maxima.
2. In de GLB-hervorming van 2003 is het totale niveau van rechtstreekse steun ongewijzigd gebleven, maar er werd wel een systeem van inkomenssteun voor landbouwers ingevoerd dat weliswaar verband houdt met het landbouwareaal, maar zonder productieverplichting (“ontkoppeling”), de zogenaamde bedrijfstoeslagregeling (BTR). Een soortgelijke maar tijdelijke ontkoppelde regeling, de Regeling inzake een enkele areaalbetaling (REAB), was beschikbaar voor landbouwers in de lidstaten die in 2004 en 2007 tot de EU zijn toegetreden. Aangezien de steun in verschillende landbouwsectoren achtereenvolgens werd geïntegreerd in de BTR, werd dit de grootste EU-regeling voor inkomenssteun voor landbouwers.
3. In onze eerdere werkzaamheden betreffende de BTR constateerden we dat deze regeling zorgde voor een bepaald niveau van inkomenssteun en landbouwers de vrijheid gaf om landbouwproducten te produceren waar op de markt vraag naar was. We stelden echter ook een gebrek aan precisie vast in de manier waarop kernbegrippen als “landbouwer”, “subsidiabele grond” en “landbouwactiviteit” werden gedefinieerd. We formuleerden toen

---

<sup>2</sup> Zie artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 47).

de aanbeveling de steun te richten op “actieve landbouwers”, de termen “subsidiabele grond” en “landbouwactiviteit” duidelijker te omschrijven en de berekening van de BTR-steun te baseren op de actuele landbouwomstandigheden in de verschillende regio's<sup>3</sup>. Daarnaast stelden we vast dat de BTR berekeningsfouten en tekortkomingen in de interne controle in de lidstaten bevatte, en we verstrekten de aanbeveling aan de betaalorganen om de fouten te corrigeren en duidelijke procedures vast te stellen die doeltreffende controles van de betrouwbaarheid van de aan de berekeningen ten grondslag liggende gegevens en de juistheid van de toeslagrechten omvatten<sup>4</sup>.

4. Bij de GLB-hervorming van 2013 bleef het systeem van ontkoppelde steun bestaan, maar werd de totale beschikbare begroting voor rechtstreekse betalingen voor de periode 2014-2020 licht verminderd<sup>5</sup>. Er werd een nieuwe structuur van rechtstreekse betalingen aan landbouwers ingevoerd die bestaat uit de basisbetalingsregeling (BBR)<sup>6</sup>, die ook openstaat voor lidstaten die de REAB hebben ingevoerd, een betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken<sup>7</sup> en steun voor jonge landbouwers<sup>8</sup>. Bovendien kunnen de lidstaten gebruikmaken van een aantal opties die naar verwachting beter zijn gericht op steun aan landbouwers in sectoren of regio's met economische moeilijkheden, of op kleinere bedrijven.

---

<sup>3</sup> Speciaal verslag nr. 5/2011, “De bedrijfstoelageregeling (BTR): problemen die moeten worden aangepakt voor een beter financieel beheer”.

<sup>4</sup> Speciaal verslag nr. 8/2014, “Heeft de Commissie de integratie van gekoppelde steun in de BTR doeltreffend beheerd?”.

<sup>5</sup> Bijlage II bij Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 608).

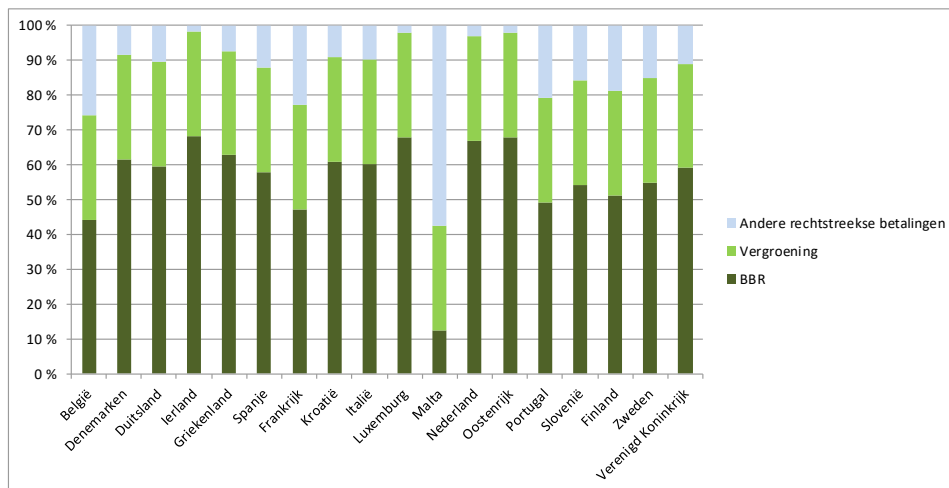
<sup>6</sup> Titel III, hoofdstuk 1, afdeling 1, van Verordening (EG) nr. 1307/2013.

<sup>7</sup> De zogenaamde “vergroeningsbetaling”; artikel 43, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

<sup>8</sup> Artikel 50 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

5. De BBR werd van kracht in aanvraagjaar 2015 (waarbij de betalingen werden gefinancierd uit de EU-begroting voor 2016) en 18 lidstaten passen de regeling momenteel toe<sup>9</sup>. Het is de grootste rechtstreekse EU-steunregeling voor landbouwers, die ongeveer 18 miljard euro per jaar kost en volledig wordt gefinancierd uit de EU-begroting. In 2015 ontvingen circa 4 miljoen landbouwbedrijven in de EU BBR-steun. Op basis van de besluiten van de lidstaten over de verdeling van het nationale maximum over de verschillende rechtstreekse steunregelingen berekent de Commissie de bedragen die elk jaar beschikbaar zijn voor BBR-steun, hetgeen garandeert dat een maximum van het beschikbare budget aan de landbouwers kan worden uitbetaald<sup>10</sup>. Bijgevolg kan het aandeel van BBR-steun in de totale rechtstreekse EU-betalingen aanzienlijk verschillen tussen de lidstaten (zie **figuur 1**).

**Figuur 1 – Aandeel van BBR-steun in de rechtstreekse EU-betalingen per lidstaat in 2015**



Bron: Europese Rekenkamer.

6. Het EU-rechtskader van de GLB-hervorming van 2013 definieert rendabele voedselproductie als een algemene doelstelling van rechtstreekse steun<sup>11</sup>. De BBR heeft, net

<sup>9</sup> België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. De andere lidstaten bleven de REAB toepassen.

<sup>10</sup> Zie **bijlage I**.

<sup>11</sup> Artikel 110 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG)

als zijn voorganger, de BTR, als doel landbouwers basisinkomenssteun te bieden zonder productiebeslissingen te verstoren<sup>12</sup>. Dit moet een vangnet bieden voor landbouwers die te maken hebben met een hoge volatiliteit van marktprijzen voor hun producten en zo hun inkomen helpen stabiliseren, terwijl ze productiebeslissingen kunnen nemen op basis van de marktvaart. De BBR is, als ontkoppelde steunregeling, onafhankelijk van de landbouwproductie en dus in overeenstemming met internationale handelsovereenkomsten<sup>13</sup>.

7. Voorwaarde voor de betaling van steun is dat landbouwarealen in een voor beweiding of teelt geschikte staat worden gehouden. Zodoende draagt de steun bij aan het behoud van het landbouwpotentieel van de EU en wordt landverlating voorkomen. Landbouwbedrijven die de steun ontvangen, moeten voldoen aan minimale onderhoudsnormen om de goede landbouw- en milieuconditie van de grond te waarborgen en ze moeten bepaalde verplichtingen naleven met betrekking tot voedselveiligheid, gezondheid van planten en dieren, en dierenwelzijn voor hun bedrijf (randvoorwaarden of cross-compliance). Dit moet bijdragen aan de verwezenlijking van andere algemene GLB-doelstellingen met betrekking tot landgebruik, zoals bodembescherming, biodiversiteit en mitigatie van de klimaatverandering.

### ***Kernelementen van de basisbetalingsregeling***

8. De toegang tot BBR-steun is afhankelijk van het bezit van betalingsrechten ("BBR-rechten"). Elk recht geeft de houder een overdraagbaar recht op een jaarlijkse betaling van een bepaald bedrag aan BBR-steun, op voorwaarde dat het samen met één hectare

---

nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549).

<sup>12</sup> Zie overweging 24 van Verordening (EG) nr. 1782/2003 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).

<sup>13</sup> WTO-landbouwovereenkomst (PB L 336 van 23.12.1994, blz. 22).



subsidiabele landbouwgrond wordt opgegeven (“activering”). In principe omvat dit al het bouwland, blijvend grasland en alle grond voor blijvende gewassen. De totale maximumwaarde van alle BBR-rechten in een bepaalde regio of lidstaat is begrensd door een vast begrotingsmaximum.

9. Subsidiabiliteit uit hoofde van de BBR (en het bezit van BBR-rechten) is voor landbouwers ook een voorwaarde om in aanmerking te komen voor andere rechtstreekse betalingen zoals de “vergroeningsbetaling”, de herverdelingsbetaling<sup>14</sup> en de betaling voor jonge landbouwers. De meeste lidstaten hebben ervoor gekozen de “vergroeningsbetaling” – en vele van hen de betaling voor “jonge landbouwers” – uit te keren als een vast percentage van de waarden van de betalingsrechten die door de aanvragers zijn geactiveerd. Dit betekent dat een onjuiste toewijzing van BBR-rechten (uitgedrukt in waarde of aantal) ook van invloed is op de juistheid van betalingen in het kader van andere rechtstreekse steunregelingen.

10. De BBR is gericht op landbouwers. Onder landbouwers worden alle natuurlijke personen, rechtspersonen of groepen personen met een landbouwactiviteit verstaan waarmee zij landbouwproducten produceren, landbouwgrond in een staat houden die begrazing of teelt mogelijk maakt, of een minimumactiviteit verrichten op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden gehouden.

11. Om te zorgen dat steun beter wordt gericht op “actieve landbouwers” moeten bepaalde bedrijven die betrokken kunnen zijn bij landbeheer, maar waarvan het zakelijke doel nauwelijks gericht is op de uitoefening van landbouwactiviteiten, zoals luchthavens, spoorwegdiensten, waterwerken, vastgoeddiensten of personen die permanente sport- of recreatiegebieden exploiteren, en die rechtstreekse betalingen ontvangen boven de door de lidstaten vastgestelde drempel<sup>15</sup>, sinds 2015 bewijzen dat hun landbouwactiviteiten een aanzienlijk deel van hun economische activiteiten uitmaakten op het moment van hun steunaanvraag. De lidstaten hadden het recht strengere regels vast te stellen door meer

---

<sup>14</sup> Artikel 41 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

<sup>15</sup> Artikel 9, leden 2 en 4, van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

bedrijven aan de lijst toe te voegen of door in het algemeen alle personen uit te sluiten van wie de landbouwactiviteiten slechts een onaanzienlijk deel van hun totale economische activiteiten vormden of van wie de voornaamste bedrijfsactiviteit niet de uitoefening van een landbouwactiviteit was.

12. In het kader van de voormalige BTR waren de waarden van de toeslagrechten in de meeste lidstaten afhankelijk van de waarde van de aan de productie gekoppelde steunbetalingen die elke landbouwer in een bepaalde referentieperiode had ontvangen<sup>16</sup>. Bijgevolg konden de individuele steunniveaus per hectare dus sterk variëren tussen landbouwers, afhankelijk van hun steunniveaus in het verleden<sup>17</sup>.

13. De GLB-hervorming van 2013 had als doel deze historische bestanddelen in de waarden van de betalingsrechten mettertijd weg te werken – of op zijn minst te verminderen – en de waarden per hectare uiterlijk in 2019 te hebben geüniformiseerd (“interne convergentie”). Om versturende financiële gevolgen voor de landbouwers te voorkomen, konden de lidstaten een historisch bestanddeel behouden in de waarde van de betalingsrechten na 2019. Dit betekent dat de waarde van de in het verleden ontvangen betalingen aan landbouwers in het kader van eerdere, gekoppelde steunregelingen weerspiegeld zal blijven in de waarden van BBR-rechten totdat het GLB in de toekomst opnieuw wordt hervormd. Zoals uiteengezet in **paragraaf 67** hieronder, zal de impact van deze verschillen in de periode tot 2019 echter afnemen.

14. Tussen 2016 en 2019 treden er verdere veranderingen op in de voor de BBR beschikbare bedragen, omdat de nationale maxima voor de lidstaten zullen worden verlaagd of verhoogd (“externe convergentie”)<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> In de regel waren dit de gemiddelde gekoppelde betalingen die landbouwers in de jaren 2000-2002 ontvingen.

<sup>17</sup> De meeste lidstaten berekenden BTR-toeslagrechten uitsluitend op basis van in het verleden ontvangen betalingen. Zie voor meer informatie bijlage I bij Speciaal verslag nr. 5/2011 “De bedrijfstoeslagregeling (BTR): problemen die moeten worden aangepakt voor een beter financieel beheer”.

<sup>18</sup> Andere aanpassingen kunnen worden doorgevoerd als de lidstaten besluiten de toewijzing van rechtstreekse betalingen voor specifieke regelingen te wijzigen, bijvoorbeeld als zij meer (of

15. De lidstaten konden voor de vaststelling van de waarde van BBR-rechten kiezen uit drie basismodellen (zie **figuur 2**):

**Figuur 2 – Basismodellen voor de uitvoering van de BBR**

<b>Forfaitair bedrag in 2015</b>
Alle BBR-rechten in een lidstaat (of regio) hebben dezelfde waarde.
<b>Volledige convergentie naar een forfaitair bedrag tegen 2019 (of 2020)</b>
Landbouwers krijgen BBR-rechten op basis van hun individuele referentiebedrag voor 2014. Uiterlijk in 2019 zal deze waarde worden aangepast aan een uniform forfaitair bedrag.
<b>Gedeeltelijke convergentie in 2019</b>
De lidstaten moeten ervoor zorgen dat elk BBR-recht in 2019 minstens 60 % van het respectieve nationale of regionale gemiddelde per eenheid zal bedragen. Deze waardevermeerdering wordt gefinancierd door landbouwers die BBR-rechten met een bovengemiddelde waarde bezitten. De lidstaten kunnen de waardevermindering van de BBR-rechten van deze landbouwers beperken tot 30 % van de initiële waarde.

*Bron:* Europese Rekenkamer.

16. Binnen deze basismodellen voor de BBR beschikten de lidstaten over verschillende opties om de regeling uit te voeren. Deze opties bieden de lidstaten de mogelijkheid om nationale voorkeuren te volgen met betrekking tot het niveau waarop zij de regeling (nationaal of regionaal), de berekening van de referentiebedragen voor landbouwers en de waarden van hun BBR-rechten wilden toepassen, om na te gaan hoe de steun beter kon worden gericht op “actieve landbouwers” en hoe zij het landbouwareaal bepalen dat voor de toewijzing van BBR-rechten in aanmerking komt<sup>19</sup>.

---

minder) steun voor jonge landbouwers nodig hebben. In dat geval moeten de lidstaten de waarde van alle BBR-betalingsrechten lineair verlagen (of verhogen).

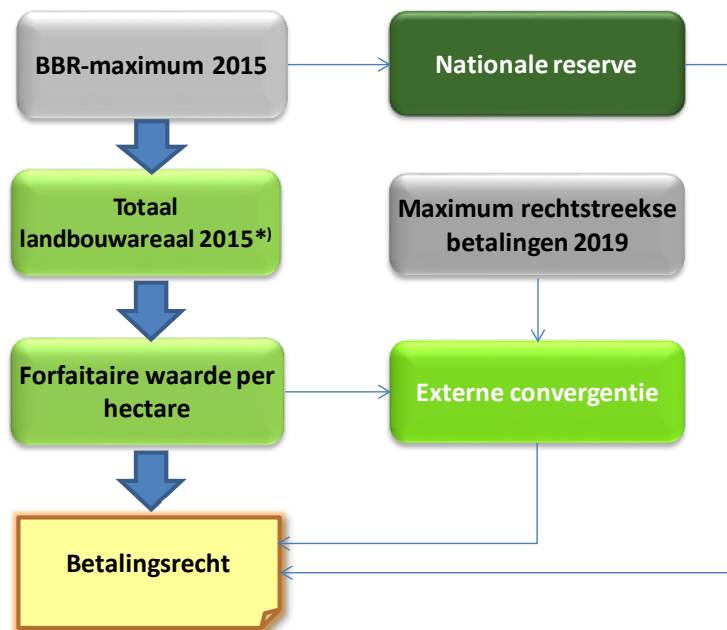
<sup>19</sup> Zie **bijlage II** voor de door de lidstaten gekozen opties.

### **Berekening en toewijzing van BBR-rechten**

17. In 2015 moesten de lidstaten de BBR-rechten vaststellen en toewijzen aan de landbouwers. Ze moesten ook een bepaald bedrag van de beschikbare begroting opzijleggen in een nationale reserve om BBR-rechten toe te wijzen aan jonge landbouwers, landbouwers die met hun landbouwactiviteit begonnen of landbouwers in specifieke situaties<sup>20</sup>.

18. In de regel was het aantal betalingsrechten dat in alle BBR-modellen aan landbouwers werd toegewezen gelijk aan het aantal subsidiabele hectaren landbouwgrond dat zij in 2015 bewerkten. De waarde was afhankelijk van het specifieke BBR-model dat de lidstaat of regio had gekozen. In gevallen waarin lidstaten in 2015 al een forfaitair model van de BBR hadden toegepast, ontvingen alle landbouwers in een bepaalde regio BBR-rechten met dezelfde waarde per eenheid per hectare (zie **figuur 3**).

**Figuur 3 – Elementen voor de berekening van BBR-rechten (forfaitair model)**



<sup>\*)</sup> Met uitzondering van aareaal voor BR uit de nationale reserve

Bron: Europese Rekenkamer.

<sup>20</sup> Bijv. om te voorkomen dat land werd verlaten of in gevallen van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden.

19. In de lidstaten die hebben gekozen voor een convergentiemodel van de BBR, d.w.z. die in 2015 geen uniforme waarden per hectare hanteerden, baseerden de nationale autoriteiten hun berekeningen in beginsel op zes elementen (zie **figuur 4**)<sup>21</sup>:

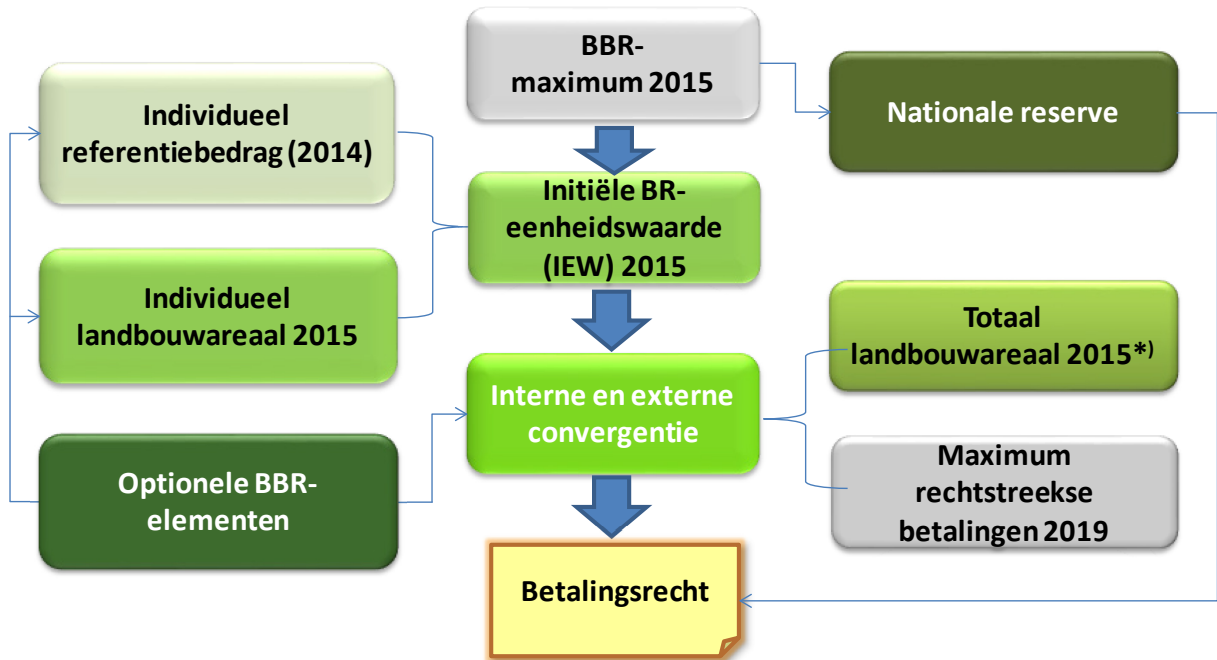
- het totale subsidiabele landbouwareaal in 2015 van alle “actieve landbouwers” in een bepaalde lidstaat of regio;
- het in 2015 voor elke individuele aanvrager subsidiabele landbouwareaal;
- het individuele referentiebedrag van aanvragers van 2015 voor 2014<sup>22</sup>;
- de totale referentiebedragen voor 2014 voor alle “actieve landbouwers” in 2015;
- de nationale of regionale maxima die in 2015 voor de BBR van toepassing waren;
- de nationale of regionale streefwaarde (nationaal of regionaal gemiddelde) voor 2019.

---

<sup>21</sup> Artikelen 24 tot en met 26 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

<sup>22</sup> In principe waren dit de rechtstreekse betalingen die een landbouwer in 2014 had ontvangen of de waarde van BTR-rechten die hij/zij in bezit had.

**Figuur 4 – Elementen voor de berekening van BBR-rechten (convergentiemodellen)**



\* Met uitzondering van areaal voor BR uit de nationale reserve

Bron: Europese Rekenkamer.

20. Alle convergentiemodellen deelden het kenmerk dat de betaalorganen van de lidstaten het individuele referentiebedrag voor elke landbouwer moesten vaststellen en verantwoordelijk waren voor de verwerking van veranderingen in de persoonlijke situatie van een landbouwer zoals fusies, splitsingen of overdrachten van grond die zich tussen 2014 en 2015 hadden voorgedaan. Om complexiteit te voorkomen, konden de lidstaten die de BTR regionaal hadden toegepast, ook de bestaande BTR-rechten behouden, die dan BBR-rechten werden<sup>23</sup>.

#### ***De rollen van de Commissie en de lidstaten bij de invoering van de BBR***

21. De Commissie en de lidstaten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het beheer van de BBR en andere regelingen voor rechtstreekse betalingen. De Commissie blijft echter de

<sup>23</sup> Denemarken, Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk (Engeland) hebben voor deze optie gekozen. In dit geval moesten de waarde en het aantal BTR-rechten van 2014 worden aangepast aan de beschikbare BBR-begroting en het subsidiabele landbouwareaal van 2015. In Engeland hadden alle BTR-rechten al in 2014 een regionale uniforme waarde per hectare.

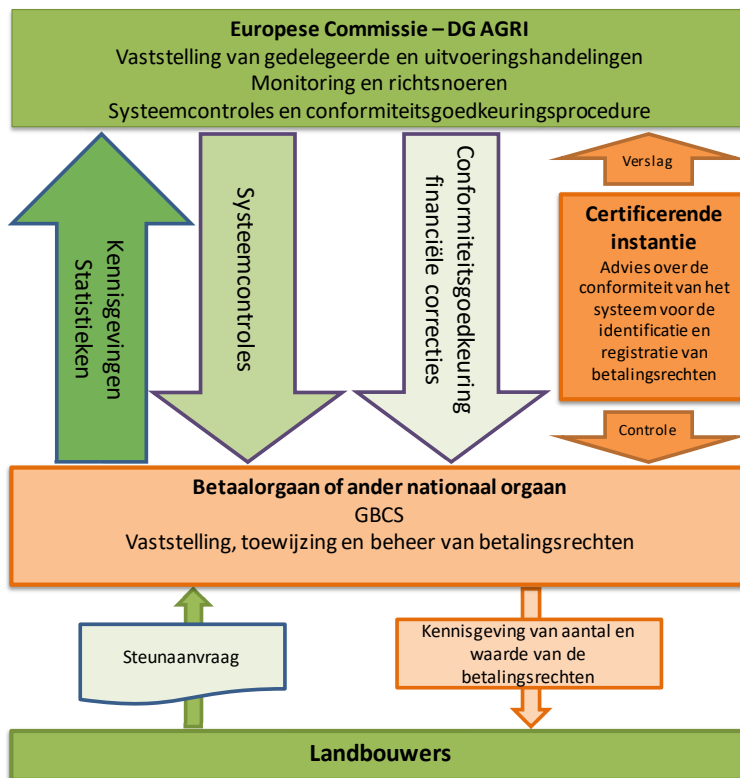
eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting dragen<sup>24</sup>. Dit betekent dat de Commissie ervoor moest zorgen dat de BBR correct werd uitgevoerd door middel van passende gedelegeerde rechtshandelingen, door monitoring van het beheer van de BBR in de lidstaten en door de uitvoering van nalevingsgerichte controles van de controlesystemen voor het beheer van de regeling. In het geval dat de nationale uitvoering niet in overeenstemming is met het EU-rechtskader, kan de Commissie financiële correcties toepassen.

22. De lidstaten berekenden de BBR-rechten en registreerden deze in een specifieke database. Ze moesten er ook voor zorgen dat erkende betaalorganen vervolgens BBR-steun uitbetaalden aan de landbouwers. Daartoe waren de nationale autoriteiten verplicht het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS) te gebruiken om ervoor te zorgen dat de betalingen correct waren en dat onregelmatigheden werden voorkomen. Door gebruikmaking van betrouwbare informatie over landbouwarealen en van een systeem van geautomatiseerde kruiscontroles moet het GBCS ook landbouwers ondersteunen bij het indienen van correcte aangiften en op die manier mogelijke onregelmatigheden doelmatig identificeren. Bovendien moest een onafhankelijke nationale certificerende instantie de wettigheid en regelmatigheid controleren van alle EU-uitgaven die de betaalorganen hadden verricht. In ***Figuur 5*** zijn de taken van de Commissie en de lidstaten bij de uitvoering van de BBR weergegeven.

---

<sup>24</sup> Artikel 317 VWEU.

**Figuur 5 – Taken van de Commissie en de lidstaten bij de uitvoering van de BBR**



Bron: Europese Rekenkamer.

### **REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE**

23. Het doel van deze controle was om na te gaan of de Commissie en de lidstaten de BBR in 2015 hebben ingevoerd in overeenstemming met het EU-rechtskader en de doelstellingen van het GLB. In dit verband hebben we ook de kenmerken beoordeeld die voortvloeiden uit de opzet van de BBR als regeling die ontkoppelde inkomenssteun biedt aan landbouwers.

We wilden de belangrijkste controlevraag beantwoorden:

**Basisbetalingsregeling voor landbouwers – hebben de Commissie en de lidstaten de regeling correct op de rails gezet?**

24. Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij gecontroleerd of:

- de controlesystemen van de lidstaten het risico hebben beperkt dat BBR-betalingsrechten onjuist worden berekend;



- de Commissie de invoering van de basisbetaling door de lidstaten adequaat heeft gesteund en voldoende toezicht en controle heeft gehouden op de lidstaten;
- de invoering van de BBR heeft bijgedragen tot vereenvoudiging voor zowel landbouwers als overheden en of deze aansloot op de doelstellingen van het GLB.

25. We hebben onze controle tussen september 2016 en april 2017 verricht. Deze omvatte:

- een enquête die werd verstuurd naar alle 18 lidstaten die de BBR hadden ingevoerd, om essentiële gegevens en informatie over de opzet en uitvoering ervan te verkrijgen. Waar van toepassing hebben we de resultaten voor onze verslaglegging gebruikt;
- bezoeken aan de Europese Commissie – directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling – en aan zes lidstaten (Duitsland (Nedersaksen), Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Schotland)) die werden geselecteerd op grond van hun aandeel in de voor de BBR beschikbare EU-begroting en op basis van het specifieke model dat zij hadden gekozen voor de uitvoering van de regeling. We hebben interviews gehouden, procedures en gegevens geanalyseerd en relevante documenten onderzocht;
- de controle van een steekproef van 400 dossiers over betalingsrechten van landbouwers vanaf aanvraagjaar 2015. We hebben ze deels willekeurig geselecteerd en deels op basis van een risicobeoordeling teneinde de berekeningen van BBR-rechten en de belangrijkste toegepaste controles te beoordelen.

Daarnaast hebben we rekening gehouden met de resultaten van onze werkzaamheden voor de betrouwbaarheidsverklaring van 2016.

## OPMERKINGEN

***De controlesystemen van de bezochte lidstaten hebben het risico van onjuiste berekening en toewijzing van BBR-rechten in hoge mate beperkt, maar de nationale keuzes kunnen voor sommige betaalorganen een bijzondere uitdaging vormen***

**De meeste lidstaten konden de uitdagingen aan en bij de BBR-betalingen aan landbouwers was over het algemeen geen sprake van materiële fouten...**

26. Alle door ons bezochte lidstaten werden bij de uitvoering van de BBR geconfronteerd met een aantal uitdagingen. De aard daarvan hing grotendeels af van de opties die de lidstaten hadden gekozen. In het bijzonder moesten ze:

- controleren of de aanvragers recht hadden op BBR-steun, dat wil zeggen of zij in 2013 rechtstreekse steun hadden ontvangen en in 2015 “actieve landbouwers” waren;
- het individuele referentiebedrag van elke landbouwer vaststellen wanneer de lidstaat geen forfaitair bedrag per hectare toepaste;
- van elke landbouwer het subsidiabele landbouwareaal van 2015 bepalen op basis van de recentste informatie uit het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) en de controles ter plaatse. Dit vergde soms ook de identificatie van grond die vóór de invoering van de BBR niet voor steun in aanmerking kwam;
- de waarde van de BBR-rechten voor 2015-2019 vaststellen na voltooiing van alle controles en berekeningen;
- de betrokken landbouwers vóór het einde van 2015 of, wanneer de nationale autoriteiten slechts over voorlopige gegevens beschikten, vóór 1 april 2016 op de hoogte brengen;
- vóór 30 juni 2016 BBR-steun en andere rechtstreekse steun betalen.

27. De meeste lidstaten hebben de uitdagingen het hoofd geboden en hebben hun berekeningen (vrijwel) binnen de wettelijke termijnen voltooid. Voor Spanje, Frankrijk, Italië, Nederland, Oostenrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (Schotland), die er niet in zijn

geslaagd voor de wettelijke termijn van 30 juni 2016 definitieve betalingen aan alle landbouwers te verrichten, heeft de Commissie echter betalingen zonder verlaging toegestaan tot 15 oktober 2016<sup>25</sup>.

28. Op grond van de beschikbare gegevens voor de gehele EU bevatten betalingen op basis van BBR-rechten over het geheel genomen geen fouten van materieel belang<sup>26</sup>. Rekenfouten kunnen echter van invloed zijn op betalingen aan veel individuele landbouwers en de betrouwbaarheid van databanken met BBR-rechten verminderen, zoals hierna wordt uitgelegd.

**...maar in sommige gevallen waren de waarden van de BBR-rechten onnauwkeurig, alleen voorlopig berekend of gebaseerd op schattingen...**

29. We constateerden dat de lidstaten (of regio's) de algemene berekeningsregels grotendeels correct hadden toegepast en, met uitzondering van Italië en een regio in Duitsland (Mecklenburg-Voor-Pommeren), de toepasselijke nationale of regionale maxima hadden gerespecteerd. In sommige gevallen hebben we echter geconstateerd dat de waarden van de BBR-rechten onnauwkeurig waren, slechts voorlopig waren berekend of gebaseerd waren op schattingen, hetgeen van invloed is op de verdeling van de betaling over individuele landbouwers:

- a) In het Verenigd Koninkrijk (Schotland) hadden de autoriteiten de berekeningsregels voor het bepalen van de streefwaarden voor de forfaitaire waarden van 2019 en de jaarlijkse begrotingsaanpassingen tot dat jaar niet correct toegepast. In Nederland hadden de autoriteiten een onjuiste convergentiewaarde berekend voor de aanpassing van de betalingsrechten aan de forfaitaire bedragen die in 2019 zullen gelden. Dit had echter geen gevolgen voor het totaalbedrag aan betalingen in Schotland en Nederland.

---

<sup>25</sup> Artikel 5, lid 4, van Verordening (EU) nr. 907/2014 (PB L 255 van 28.8.2014, blz. 18). De Commissie is verplicht om betalingen die lidstaten aan landbouwers doen na de wettelijke termijn te verlagen of uit te sluiten van EU-financiering. In dat geval moeten de lidstaten het deel van de betalingen financieren dat de Commissie niet vergoedt uit hun eigen budget.

<sup>26</sup> Zie paragraaf 1.15 en hoofdstuk 7 van ons Jaarverslag 2016 over de uitvoering van de begroting voor het begrotingsjaar 2016 (PB C 322 van 28.9.2017, blz. 1).

Wel had het een beperkte impact op de verdeling van betalingen over individuele landbouwers.

- b) Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Schotland) gebruikten voorlopige gegevens of schattingen, aangezien zij al in een vroeg stadium werden geconfronteerd met bijzondere moeilijkheden bij de berekening van de definitieve waarden van BBR-rechten. Dit had gevolgen voor de nauwkeurigheid van de waarden van BBR-rechten, omdat wijzigingen in één element van de berekening (zoals het totale subsidiabele areaal) potentiële wijzigingen in andere elementen met zich meebrachten (zoals de waarde van rechten) en verdere implicaties konden hebben voor de convergentieberekening. Het betekende ook dat landbouwers de definitieve waarde van hun BBR-rechten niet kenden voordat ze hun aanvraag voor het volgende aanvraagjaar indienden. Hieronder beschrijven we enkele van de verschillende problemen waarmee de lidstaten werden geconfronteerd.
- i) In Frankrijk was het betaalorgaan in mei 2017 nog bezig met de berekening van de definitieve waarde van de BBR-betalingsrechten van 2015 en waren die nog niet formeel toegewezen aan de landbouwers. De vertraging kan worden toegeschreven aan de late invoering van een nieuw systeem voor de identificatie van landbouwpercelen, moeilijkheden bij het identificeren van niet-agrarische gebieden en aanzienlijke vertragingen bij de controles ter plaatse bij landbouwers in 2015, die de Franse autoriteiten pas in december 2016 hadden voltooid<sup>27</sup>.
- ii) Het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Schotland) ondervond grote vertragingen bij de berekening van de waarden van betalingsrechten, omdat in Engeland, dat ervoor had gekozen om de voormalige BTR-rechten te handhaven, de volledige bodemgebruiksgegevens niet op tijd beschikbaar waren. De autoriteiten konden bijgevolg alleen een schatting maken van het definitieve subsidiabele areaal, hoewel dat een essentieel element was om de waarden van de betalingsrechten nauwkeurig te

---

<sup>27</sup> Volgens de door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens lagen de voorlopige waarden 0,5 % tot 2,9 % lager dan de waarschijnlijke werkelijke waarden in 2015, terwijl de autoriteiten voor de daaropvolgende jaren nog geen enkele berekening hadden uitgevoerd.

kunnen berekenen. Bovendien functioneerde een nieuw computersysteem voor de verwerking van aanvragen niet zoals verwacht, waardoor het betaalorgaan gedwongen was terug te vallen op papieren aanvraagformulieren. Dit veroorzaakte ernstige problemen bij de aanpassing van BBR-rechten aan subsidiabele arealen en bij de naleving van de betalingstermijnen<sup>28</sup>. In Schotland ondervonden de autoriteiten ook moeilijkheden bij het tijdig verwerken van alle aanvragen, deels omdat ze een achterstand hadden opgelopen bij de identificatie van subsidiabel blijvend grasland. Ze maakten alleen illustratieve berekeningen van de waarden van BBR-rechten teneinde de deadlines voor uitbetaling van steun te halen, maar in mei 2017 hadden ze nog steeds geen definitieve waarden vastgesteld<sup>29</sup>.

### **...en sommige bezochte betaalorganen kregen met bijzondere moeilijkheden te kampen**

30. De betaalorganen moesten doeltreffende essentiële controles vaststellen om ervoor te zorgen dat het aantal en de waarde van de aan landbouwers toegewezen BBR-rechten nauwkeurig waren. Dit omvatte een toetsing van de subsidiabiliteit van de arealen die de landbouwers in hun steunaanvragen hadden opgegeven aan de gegevens in het LPIS<sup>30</sup> en aan historische referentiegegevens, evenals een verificatie van de authenticiteit van de door de landbouwers verstrekte bewijsstukken en een evaluatie van de berekening van BBR-rechten. In de volgende paragrafen beschrijven we een aantal van de verschillende problemen waarmee de lidstaten die we bezochten werden geconfronteerd.

31. In Italië was een centraal coördinatieorgaan buiten het internecontrolekader van de Italiaanse betaalorganen verantwoordelijk voor de berekening van BBR-rechten en de

---

<sup>28</sup> Bij het specifieke BBR-model dat in Engeland werd toegepast, moesten betalingsrechten die hoger waren dan de subsidiabele arealen die de landbouwers in hun steunaanvragen hadden opgegeven, worden geannuleerd. De rechten die niet naar behoren werden geannuleerd, konden in latere aanvraagjaren leiden tot onregelmatige steunbetalingen.

<sup>29</sup> Afhankelijk van de regio schatten we dat de totale impact voor Schotland op de werkelijke forfaitaire waarden van 2019 2,9 % lager en 4,6 % hoger zal zijn dan de waarden die de autoriteiten hadden berekend.

<sup>30</sup> Zie ook Speciaal verslag nr. 25/2016 "Het landbouwpercelenidentificatiesysteem: een nuttig instrument om de subsidiabiliteit van landbouwgrond te bepalen, maar het beheer ervan zou verder kunnen worden verbeterd".

toewijzing ervan aan landbouwers. Niet alle controles met betrekking tot de subsidiabiliteit van landbouwers waren afgerond en er bestond nog steeds onzekerheid over de subsidiabiliteit van een aanzienlijk deel van het permanente grasland. Dit resulteerde in een iteratief proces waarbij hetzelfde coördinatieorgaan de waarden van ongeveer een derde van de BBR-rechten opnieuw moest berekenen nadat ze in eerste instantie waren toegewezen. Ten slotte overschreed de totale waarde ervan het nationale maximum. Volgens de EU-wetgeving zou dit een verdere aanpassing van de waarde van alle Italiaanse BBR-rechten vereisen. De impact op de steunbetalingen aan de landbouwers zal in het algemeen waarschijnlijk beperkt zijn, maar kan significanter zijn op het niveau van individuele landbouwers. De herberekeningen waren in april 2017 nog steeds gaande en waren ook van invloed op de waarden van BBR-rechten en latere steunbetalingen voor toekomstige jaren<sup>31</sup>.

32. Betrouwbare informatie in het LPIS over het werkelijke subsidiabele areaal van de gedeclareerde percelen was een andere belangrijke factor voor het correct vaststellen van BBR-rechten. In twee van de zes lidstaten die we bezochten, constateerden we dat de informatie in het LPIS over het algemeen up-to-date was. In Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk werd aan de actualisering gewerkt, grotendeels tegelijk met de berekening van BBR-rechten<sup>32</sup>. Het Griekse betaalorgaan, dat in de afgelopen jaren grote inspanningen had geleverd om blijvend grasland correct te identificeren, beschikte niet over de nodige nationale middelen om het volledige LPIS bij te werken met de meest recente beschikbare informatie. Daarom moesten de autoriteiten de berekening van BBR-rechten voor meer dan de helft van het desbetreffende grondgebied in 2015 baseren op afbeeldingen uit 2008<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Teneinde het financiële risico te dekken besloten de Italiaanse autoriteiten 7 % van de betalingen voor het aanvraagjaar 2016 in te houden.

<sup>32</sup> In juli 2016 besloot de Commissie om 3 % in te houden van de maandelijkse betalingen met betrekking tot de areaalgebonden steun die door Frankrijk was gedeclareerd voor het jaar 2015 wegens de aanzienlijke vertragingen in het bijwerken van het LPIS.

<sup>33</sup> In 2017 waren recentere orthobeelden beschikbaar gesteld, maar 33 % van de landbouwgrond was niet bijgewerkt.

33. Ongeveer 90 % van al het blijvend grasland in Griekenland en meer dan 25 % van het landbouwareaal van het land is in handen van de overheid. Voor dit type grond berekenden de Griekse autoriteiten de BBR-rechten op basis van het regionaal gemiddelde van het aantal dieren per hectare en het aantal dieren dat elke landbouwer in zijn steunaanvraag had opgegeven<sup>34</sup>. Onbetrouwbare informatie in het dierenregister maakte het echter moeilijker om het aantal aan landbouwers toegekende BBR-rechten nauwkeurig te berekenen<sup>35</sup>.

***De Commissie ondersteunde de invoering van de BBR op adequate wijze, maar had meer van de certificerende instanties kunnen eisen***

**Over het algemeen hield de Commissie goed toezicht op het uitvoeringsproces en verstrekke zij uitgebreide richtsnoeren...**

34. De vele opties voor de lidstaten die de EU-wetgeving voor ogen had, maakten de bepalingen complexer, met het risico van verkeerde interpretaties en dubbelzinnigheid. De Commissie is erin geslaagd om op tijd uitvoeringsbepalingen op te stellen<sup>36</sup>. De lidstaten hadden echter aanvullende richtsnoeren van de Commissie nodig met betrekking tot hun specifieke uitvoeringsmodel. Vanaf 2014 heeft de Commissie de lidstaten dan ook meer dan 400 richtsnoeren verstrekt en bilaterale vergaderingen gehouden met de nationale

---

<sup>34</sup> Artikel 39, lid 2, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, plattelandsontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden (PB L 227 van 31.7.2014, blz. 69).

<sup>35</sup> Dit werd onderbouwd door foutenpercentages die de nationale autoriteiten in hun diergelateerde controles hadden gevonden, hoewel mogelijk niet alle fouten verband houden met tekortkomingen in het dierenregister.

<sup>36</sup> Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1307/2013 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 en tot wijziging van bijlage X bij die verordening en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 641/2014 van de Commissie van 16 juni 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1307/2013 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 (PB L 181 van 20.6.2014, blz. 1 en 74).

autoriteiten om een soepele uitvoering van de BBR en de andere rechtstreekse steunregelingen van de EU te waarborgen. Ondanks de verschaftte toelichtingen interpreteerden de lidstaten specifieke berekeningsregels niet altijd consistent.

**...maar de lidstaten hebben niet alle monitoringinformatie verstrekt**

35. Aangezien de Commissie verantwoordelijk is voor het monitoren van de regeling, moesten alle lidstaten die de BBR toepassen de Commissie op de hoogte brengen van hun keuzes zodat de Commissie een diepgaande analyse van hun naleving van het EU-rechtskader kon uitvoeren en follow-upmaatregelen kon nemen. In mei 2017 had de Commissie echter nog steeds niet de beschikking over belangrijke informatie zoals de totale waarde van de BBR-rechten voor 2015 die waren toegewezen aan landbouwers uit Frankrijk en Italië – samen goed voor 31 % van de beschikbare begroting. Door dit gebrek aan informatie werd het moeilijker de regeling te monitoren. De Commissie had krachtens de EU-wetgeving niet het recht betalingen aan lidstaten te verlagen als zij niet op tijd specifieke statistische gegevens over de BBR hadden verstrekt.

**In het algemeen leverden de eigen controles van de Commissie goede resultaten op...**

36. De Commissie had de controle op de uitvoering van de BBR in de lidstaten tijdig opgestart, hetgeen goede resultaten opleverde, hoewel een gebrek aan middelen haar belette alle controles ter plaatse uit te voeren zoals gepland. Vanwege de vroege timing van de meeste bezoeken kon de Commissie ook de kwaliteit van de beoordeling door de certificerende instanties van de berekening van BBR-rechten niet beoordelen.

37. De controlewerkzaamheden van de Commissie waren hoofdzakelijk gericht op het beoordelen van steekproeven van transacties en de subsidiabiliteit van opgegeven arealen. Er werd minder nadruk gelegd op de validatie van algemene berekeningen, de toegepaste interne controles en de vraag of de lidstaten over systemen beschikten die nauwlettende monitoring van het beheer van BBR-rechten mogelijk maakten, zoals de berekening en naleving van toepasselijke maxima, en het beheer van de nationale reserve, met inbegrip van de procedures voor het annuleren van BBR-rechten.



**...maar ze had meer van de certificerende instanties kunnen eisen**

38. Alle EU-uitgaven die betaalorganen van de lidstaten verrichten, worden onderworpen aan een jaarlijkse certificeringscontrole door een organisatorisch onafhankelijk orgaan. Deze controleurs moeten een op internationaal aanvaarde auditnormen gebaseerd oordeel verstrekken over de volledigheid, nauwkeurigheid en waarachtigheid van de jaarrekeningen van het betaalorgaan, over het goede functioneren van hun internecontrolesysteem en over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven waarvoor bij de Commissie om terugbetaling is verzocht<sup>37</sup>. Aangezien de waarde van de BBR-rechten een essentieel element is voor de berekening van de steunbedragen die aan landbouwers worden uitgekeerd, was de controle door de certificerende instanties van de berekening van BBR-rechten bijzonder belangrijk. Met het lopende convergentieproces en de mogelijke aanpassingen van de waarden van BBR-rechten, is dit ook relevant voor de volgende boekjaren.

39. De Commissie heeft in haar richtsnoeren voor de certificerende instanties aangegeven dat hun controles een beoordeling van de bestaande procedures voor een correcte toewijzing van BBR-rechten moet omvatten en ze heeft de certificerende instanties gevraagd een standpunt in te nemen over de vraag of de betaalorganen een passend systeem hebben opgezet voor de identificatie en registratie van BBR-rechten en of zij passende controles hebben toegepast op de vaststelling van de regeling. In de richtsnoeren van de Commissie werd een nalevingsgerichte toetsing van tien transacties voorgeschreven, maar er werd niet toegelicht welke controles de certificerende instanties moesten uitvoeren ten aanzien van de juistheid van de berekeningen.

40. In de door ons bezochte lidstaten hadden de certificerende instanties de richtsnoeren van de Commissie op verschillende manieren geïnterpreteerd en was het aantal transacties

---

<sup>37</sup> Zie ook Speciaal verslag nr. 7/2017 “De nieuwe rol van de certificerende instanties bij GLB-uitgaven: een goede stap naar een single audit-model maar nog aanzienlijke tekortkomingen op te lossen”.

dat de Commissie voor nalevingsgerichte toetsing had aanbevolen te laag om tot deugdelijke algemene conclusies te komen over de nauwkeurigheid van de berekening van BBR-rechten.

41. In de richtsnoeren van de Commissie is niet aangegeven welke rol de certificerende instanties spelen wanneer bij de berekening van BBR-rechten andere instanties dan betaalorganen betrokken waren; als gevolg hiervan:

- werd in Duitsland (Nedersaksen) de nauwkeurigheid van deze berekening niet beoordeeld door een certificerende instantie, omdat de berekening was uitgevoerd door een centraal coördinatieorgaan dat niet was onderworpen aan een certificeringscontrole;
- heeft de certificerende instantie in Italië eenvoudigweg gezegd dat ten tijde van de opstelling van haar verslag het coördinatieorgaan de BBR-rechten nog niet had berekend;
- bevestigde de certificerende instantie in Frankrijk dat het betaalorgaan de berekeningsmethode van het Ministerie van Landbouw correct had toegepast, maar rapporteerde zij dat de gegevens nog niet definitief waren en dat zij bepaalde berekeningen niet beoordeelde.

***Sommige door de lidstaten gekozen berekeningsregels en -opties kunnen tot meer complexiteit leiden, de administratieve lasten voor de nationale overheden verhogen en sommige landbouwers in staat stellen uitzonderlijke winsten te realiseren***

**Sommige regels voor het vaststellen van BBR-rechten vereisten complexe berekeningen**

42. Een van de kerndoelstellingen, en belangrijkste vereisten, van de GLB-hervorming van 2013 was het verminderen van de administratieve lasten, en de Commissie en de lidstaten hadden hiermee rekening moeten houden bij het opstellen van de relevante bepalingen voor de rechtstreekse steunregeling<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Overweging 2 van de preambule van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

43. De keuze van het model voor de berekening van BBR-rechten had een aanzienlijke invloed op de complexiteit waarmee de nationale autoriteiten werden geconfronteerd. Terwijl het in Duitsland Frankrijk (Corsica), Malta en het Verenigd Koninkrijk (Engeland) toegepaste forfaitaire model naar verwachting eenvoudige berekeningen van de waarden en aantallen berekeningsrechten met zich mee zou brengen, was dit veel minder het geval voor de convergentiemodellen die in andere lidstaten of regio's werden toegepast vanwege de gedetailleerde en specifieke berekeningsregels die de lidstaten vaak aanvulden met nationale of regionale uitvoeringsbepalingen. Dit kon niet alleen berekeningsfouten in de hand werken, maar zorgde ook voor heel wat extra werk voor de betaalorganen<sup>39</sup>.

**De door sommige lidstaten gekozen opties kunnen nationale overheden aanzienlijk belasten...**

44. De lidstaten konden hun grondgebied op basis van objectieve criteria verder differentiëren en de BBR op regionaal niveau toepassen. Dergelijke criteria omvatten de institutionele structuur (bijv. Duitsland), het regionaal landbouwpotentieel (bijv. het Verenigd Koninkrijk (Engeland en Schotland)) of agronomische kenmerken (bijv. Griekenland en Spanje).

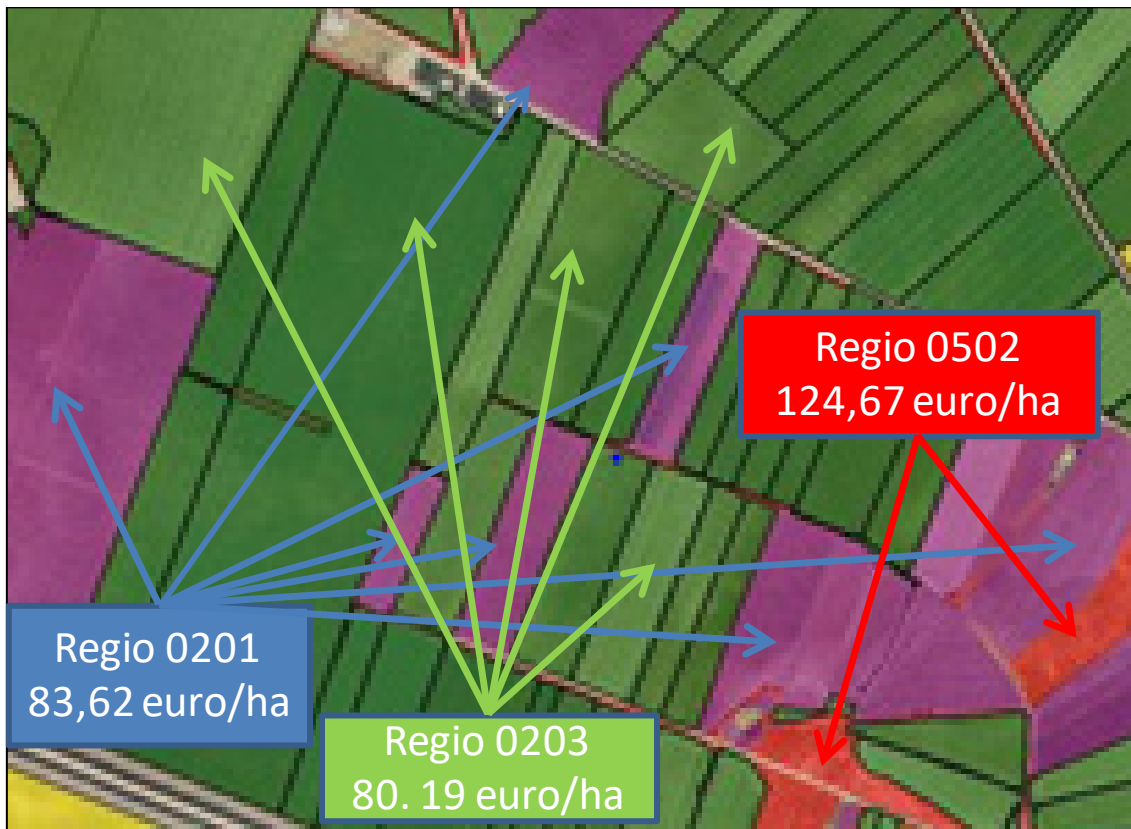
45. In dit verband heeft Spanje vijftig nieuwe BBR-regio's ingevoerd die de nationale autoriteiten hebben vastgesteld op basis van agronomische kenmerken en hun landgebruik in 2013. Deze regio's strekten zich uit over ongeveer 316 *comarcas agrarias*, wat betekent dat land dat tot een enkele BBR-regio behoort, in verschillende *comarcas* en autonome gemeenschappen op het Spaanse vasteland te vinden is. In veel regio's varieerden de gemiddelde eenheidswaarden van BBR-rechten echter slechts marginaal. Hoewel deze regionalisering in overeenstemming was met het EU-rechtskader, heeft dit het landbeheer ingewikkelder gemaakt. Landbouwers konden hun rechten alleen gebruiken in de regio

---

<sup>39</sup> De autoriteiten in Frankrijk ontvingen bijvoorbeeld ca. 360 000 aanvragen voor de toewijzing van BBR-betalingsrechten waarvan er 46 000 betrekking hadden op een wijziging van het referentiebedrag en controles van bewijsstukken. Tegelijkertijd moesten ze ongeveer 12 miljoen onregelmatigheden behandelen die ze geïdentificeerd hadden tijdens de kruiscontroles met het LPIS. Ze moesten ongeveer 700 extra tijdelijke werknemers werven om deze onverwachte werklust te kunnen verwerken.

waarvoor ze oorspronkelijk waren toegewezen, wat afzonderlijke landbouwpercelen in hetzelfde dorp kon betreffen (zie **figuur 6**).

**Figuur 6 – Complexe regionale BBR-uitvoering in Spanje**



*Bron:* Europese Rekenkamer, op basis van gegevens van de Spaanse autoriteiten (FEGA).

In tegenstelling tot Spanje heeft Griekenland een veel minder complex model gebruikt dat op landbouwkenmerken is gebaseerd en slechts drie regio's bestrijkt.

46. Niet alleen de keuze van het BBR-model door de lidstaat, maar ook de opties die de EU-wetgeving beoogde voor het bepalen van subsidiabele arealen vormden uitdagingen voor een soepele uitvoering. Verwacht werd dat dit de doelgerichtheid van de steun zou verbeteren, maar het zou de berekening van BBR-rechten ernstig kunnen vertragen en de nauwkeurigheid van hun waarde beïnvloeden (zie **tekstvak 1**).

### **Tekstvak 1 – Keuzes van lidstaten die hebben bijgedragen tot aanzienlijke vertragingen bij de uitvoering van de BBR**

In de regel komen alle arealen voor bouwland, blijvend grasland en blijvende teelten in aanmerking voor BBR-steun. Daarnaast konden lidstaten ter bescherming van bepaalde landschapselementen, zoals heggen, vijvers, greppels, bomenrijen, bomengroepen of geïsoleerde bomen, akkerranden of terrassen, besluiten dat deze ook in aanmerking kwamen voor de toewijzing van BBR-betalingsrechten. In het kader van de vergroeningsbetalingsregels konden de lidstaten echter andere landschapselementen definiëren als “ecologische aandachtsgebieden” die niet in aanmerking kwamen voor BBR-steun. Wanneer een lidstaat daartoe besloot, moesten alle elementen worden gecontroleerd en vastgelegd in het nationale LPIS. Frankrijk koos voor een kader waarbij de Franse autoriteiten bij een belangrijke update van hun LPIS ongeveer 45 miljoen van dergelijke landschapselementen moesten registreren en controleren en waarbij ze moesten vaststellen of die elementen voor BBR-steun en vergroening, of alleen voor vergroening in aanmerking kwamen, of dat ze helemaal niet subsidiabel waren. Wanneer landbouwers percelen hadden opgegeven die ook niet-subsidiabele elementen bevatten, moesten die percelen handmatig worden gecontroleerd en vaak moest contact worden opgenomen met de landbouwers om de kwestie op te helderen, hoewel de desbetreffende steunbedragen marginaal waren. Dit heeft aanzienlijk bijgedragen aan de vertragingen bij de berekening van BBR-rechten en de betaling van steun in Frankrijk.

In Italië varieerde het vereiste minimumniveau aan landbouwactiviteit voor de subsidiabiliteit van een aanzienlijk deel van blijvend grasland<sup>40</sup> al naargelang de locatie van de percelen en werden op regionaal niveau talrijke uitzonderingen toegepast. De Italiaanse autoriteiten moesten alle percelen waarop de specifieke voorwaarden van toepassing waren, identificeren aan de hand van hun kadastrale referentie en ze vervolgens vergelijken met de steunaanvragen van de landbouwers. Deze procedure liep nog aan het einde van onze controle en de Italiaanse autoriteiten konden ons niet vertellen wanneer ze hun werkzaamheden zouden afronden. Deze gedetailleerde aanpak vergrootte de complexiteit en veroorzaakte aanzienlijke vertragingen bij de berekening van betalingsrechten en de verrichting van steunbetalingen.

---

<sup>40</sup> Arealen die op natuurlijke wijze in een voor begrazing of teelt geschikte staat worden gehouden, land dat deel uitmaakt van de gangbare plaatselijke praktijken voor de begrazing door vee en grasland van slechte kwaliteit.

**...en sommige landbouwers konden uitzonderlijke winsten genereren door de omvang van hun landbouwbedrijf aanzienlijk te verminderen**

47. Voor de lidstaten die een convergentiebenadering voor de BBR hebben toegepast<sup>41</sup>, ontstond het specifieke risico dat landbouwers door de invoering van de BBR overgecompenseerd werden, omdat zij het aantal bewerkte hectaren tussen de referentieperiode (2014) en 2015 fors hadden verminderd. Daardoor werd het mogelijk om het referentiebedrag afkomstig van een groter areaal op een kleiner areaal te concentreren, waardoor deze landbouwers een uitzonderlijke winst konden realiseren.

48. De lidstaten konden de uitzonderlijke winst terugvorderen<sup>42</sup>. Zeven van de dertien lidstaten waarop dit van toepassing was, maakten gebruik van deze optie<sup>43</sup>, waardoor zij deze middelen ook doeltreffender konden hertoewijzen, bijvoorbeeld door BBR-rechten aan jonge landbouwers toe te wijzen. In Italië hebben de autoriteiten echter niet naar behoren alle landbouwers geïdentificeerd die uitzonderlijke winsten hadden gerealiseerd, of hebben zij in andere gevallen de regels verkeerd toegepast. In Frankrijk besloten de autoriteiten in eerste instantie de clausule inzake uitzonderlijke winst toe te passen, maar dat is hun dit in de praktijk niet gelukt (zie **tekstvak 2**)<sup>44</sup>.

**Tekstvak 2 – Voorbeelden van uitzonderlijke winst als gevolg van een afname van de bedrijfsomvang**

De omvang van uitzonderlijke winsten kon aanzienlijk zijn. In Spanje hebben de autoriteiten referentiebedragen van meer dan 75 miljoen euro teruggevorderd van meer dan 7 000 landbouwers,

---

<sup>41</sup> Zie **figuur 2**.

<sup>42</sup> Artikel 28 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

<sup>43</sup> Zie **bijlage II**. Deze optie was niet van toepassing in vijf lidstaten (Denemarken, Zweden en Finland besloten BTR-rechten te behouden, terwijl Duitsland en Malta in 2015 voor de BBR een forfaitair bedrag hanteerden).

<sup>44</sup> In Frankrijk en Italië konden de autoriteiten geen gegevens verstrekken over de totale financiële impact van het niet toepassen van de clausule inzake uitzonderlijke winst.

die zij vervolgens konden toewijzen aan startende landbouwers. Dit vertegenwoordigt ongeveer 3 % van de betaalde BBR-steun in Spanje.

Aangezien Frankrijk de clausule inzake uitzonderlijke winst niet heeft toegepast, is de totale uitzonderlijke winst die landbouwers er realiseerden niet bekend. We troffen echter individuele landbouwers aan die in 2014 rechtstreekse betalingen hadden ontvangen, maar die in 2015 bijna al hun land hadden overgedragen aan andere landbouwers, onder meer aan familieleden. In extreme gevallen behielden ze alleen een klein stukje land, soms slechts 0,01 ha waarop ze hun volledige referentiebedrag mochten verzamelen, hetgeen resulteerde in BBR-rechten ter waarde van 9 000 euro en meer. Dit was juridisch mogelijk omdat Frankrijk, in tegenstelling tot andere lidstaten, geen minimumareaal land had vastgesteld dat landbouwers nodig hadden om aanspraak te kunnen maken op BBR-rechten<sup>45</sup>. De personen of bedrijven die de grond ontvingen, konden als nieuwe landbouwers rechten uit de nationale reserve ontvangen.

***De nieuwe regels moesten de doelgerichtheid van de steun verbeteren maar waren slechts ten dele doeltreffend***

**De nieuwe regels vereisten specifieke controles van bepaalde categorieën steunaanvragers...**

49. De GLB-hervorming van 2013 had tot doel de rechtstreekse EU-steun gericht in te zetten voor echte landbouwers, en introduceerde het begrip “actieve landbouwer”<sup>46</sup>. Dit begrip voorzag in verplichte aanvullende subsidiabiliteitseisen voor twee categorieën steunaanvragers: personen van wie de landbouwarealen voornamelijk bestaan uit arealen die op natuurlijke wijze in een voor begrazing of teelt geschikte staat worden gehouden arealen<sup>47</sup> en personen met bedrijfsactiviteiten die in een negatieve lijst zijn opgenomen. De laatstgenoemden konden toch als “actieve landbouwer” worden aangemerkt, op

---

<sup>45</sup> Zie ***bijlage II***.

<sup>46</sup> Overweging 10 van de preambule van Verordening (EU) nr. 1307/2013. Zie ook de paragrafen 29-31 van Speciaal verslag nr. 5/2011.

<sup>47</sup> Zie ***paragraaf 61***.

voorwaarde dat ze konden aantonen dat hun landbouwactiviteiten “niet onaanzienlijk” waren.

50. De nieuwe regels boden de lidstaten de mogelijkheid om aanvragers van maximaal 5 000 euro aan jaarlijkse rechtstreekse betalingen vrij te stellen van alle controles of om eigen alternatieve criteria vast te stellen, op grond waarvan aanvragers toch als actieve landbouwer konden worden aangemerkt en rechtstreekse EU-steun konden ontvangen. Elf van de achttien lidstaten hebben de maximumdrempel van 5 000 euro op hun gehele grondgebied of een deel ervan toegepast<sup>48</sup>. Ook hadden de lidstaten het recht om in het algemeen af te zien van het betalen van steun aan personen van wie de landbouwactiviteiten slechts een onaanzienlijk deel van hun totale economische activiteiten uitmaakten of van wie het voornaamste ondernemingsdoel niet de uitoefening van een landbouwactiviteit was.

51. Omdat de BBR is losgekoppeld van de landbouwproductie, kon niet worden vereist dat landbouwers een inkomen uit landbouwactiviteiten moesten verdienen om voor steun in aanmerking te komen. De begunstigden konden in principe alle landbouwactiviteiten op hun land aan derden uitbesteden zonder hun status van “actieve landbouwer” te verliezen. De landbouwers moesten echter de beslissingsbevoegdheid en het genot hebben en de financiële risico’s dragen met betrekking tot de landbouwactiviteit die werd verricht op het opgegeven land.

**...en sommige lidstaten hebben goede resultaten geboekt...**

52. We constateerden dat Spanje en Italië volgens administratieve gegevens zoals handels- of belastingregisters goede resultaten hebben geboekt bij het identificeren van aanvragers zonder of met slechts marginale landbouwactiviteiten<sup>49</sup>. Nederland heeft ons laten weten dat de nationale autoriteiten ongeveer 4 % van de aanvragers hebben uitgesloten, omdat

---

<sup>48</sup> Zie ***bijlage III*** voor nadere bijzonderheden.

<sup>49</sup> De Spaanse autoriteiten vonden dat hun aanpak in het algemeen doeltreffend was, omdat zij in 2015 circa 35 000 aanvragen minder ontvingen dan in 2014. Ze verklaarden deze afname door een informatiecampagne over de nieuwe regels voor “actieve landbouwers” en “landbouwactiviteit”. Voor andere lidstaten is dergelijke informatie echter niet beschikbaar.



hun voornaamste ondernemingsdoel niet op landbouwactiviteiten was gericht en zij dus niet konden worden opgenomen in het officiële handelsregister.

53. Hoewel zij in het algemeen aanvragers vroegen om te verklaren of zij activiteiten uitoefenden die op de negatieve lijst stonden, hadden alle door ons bezochte lidstaten problemen om de aanvragers voor wie zij de status van “actieve landbouwer” moesten controleren naar behoren te identificeren, ofwel omdat het aanvraagformulier niet duidelijk genoeg was, ofwel omdat zij in bepaalde gevallen onvoldoende onderzoek deden naar gevallen van mogelijke omzeiling.

**...maar de uitvoering was slechts gedeeltelijk doeltreffend en vormde een aanzienlijke administratieve last...**

54. Afhankelijk van de nationale keuzes kon het aantal aanvragers van wie het belang van hun landbouwactiviteiten werd gecontroleerd, aanzienlijk variëren: in sommige gevallen vielen de meeste aanvragers in een lidstaat of regio onder de toepasselijke drempels, en in de meeste gevallen hadden de lidstaten besloten de negatieve lijst niet uit te breiden. De aanvragers op de negatieve lijst en boven de drempel konden aantonen i) dat hun rechtstreekse betalingen ten minste 5 % van hun niet-agrarische inkomsten in het recentste belastingjaar uitmaakten, of ii) dat hun voornaamste ondernemingsdoel de uitoefening van een landbouwactiviteit was, of iii) dat hun landbouwactiviteiten niet onaanzienlijk waren. Voor de laatste optie hadden de lidstaten wederom veel speelruimte om criteria te definiëren. Terwijl sommige lidstaten criteria hanteerden zoals het aandeel van niet-agrarische inkomsten in het totale inkomen, accepteerden Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (met uitzondering van Schotland) aanvragers die verklaarden dat zij activiteiten op de negatieve lijst hadden ook als “actieve landbouwers” indien hun subsidiabele aantal hectaren groter was dan het nationale of regionale gemiddelde. Dit kon ertoe leiden dat aanvragers met activiteiten die op de negatieve lijst staan, werden uitgesloten indien zij minder land hadden dan deze drempel, terwijl aanvragers met meer hectaren dan de drempel konden worden toegelaten, ongeacht of hun activiteiten marginaal waren of niet.

55. Ten slotte hebben de autoriteiten in de meeste door ons bezochte lidstaten maar zeer weinig mensen uitgesloten omdat de meeste personen op wie de criteria van de negatieve

lijst van toepassing waren, voldeden aan een van de opties om toch als actieve landbouwer te worden aangemerkt. Zo hadden de autoriteiten in Duitsland aanvankelijk een grondige controle verricht van ongeveer 1 000 aanvragers die hadden verklaard activiteiten op de negatieve lijst uit te oefenen. Dit veroorzaakte aanzienlijke administratieve lasten, maar resulteerde in de uitsluiting van slechts 26 aanvragers van toegang tot BBR-steun.

**...en kan leiden tot een verschillende behandeling van vergelijkbare aanvragers**

56. Tot slot kunnen de door de lidstaten vastgestelde criteria leiden tot een verschillende behandeling van aanvragers in vergelijkbare situaties, omdat de nationale autoriteiten de EU-wetgeving anders hebben geïnterpreteerd of omdat ze de negatieve lijst niet hebben uitgebreid met typisch bij landbeheer betrokken entiteiten die ofwel onbeduidende landbouwactiviteiten verrichtten, ofwel geen landbouwactiviteit als voornaamste ondernemingsdoel hadden (zie tekstvak 3).

**Tekstvak 3 – Voorbeelden van verschillende behandeling van vergelijkbare situaties**

In Duitsland oordeelden de autoriteiten dat ruitersclubs of paardrijcholen hun status van “actieve landbouwer” alleen moesten bewijzen indien zij over permanente sportfaciliteiten beschikten zoals een manege voor paardendressuur. In Frankrijk beschouwden de autoriteiten paardrijclubs en soortgelijke activiteiten als sport- en vrijetijdsactiviteiten, wat betekende dat alle identificeerbare aanvragers met dergelijke activiteiten werden gecontroleerd op de status van actieve landbouwer. Dit leidde ertoe dat ongeveer 700 aanvragers werden uitgesloten van rechtstreekse betalingen.

Autoriteiten in Italië besloten om openbare lichamen op de negatieve lijst te plaatsen, enkele uitzonderingen daargelaten. Bijgevolg waren gemeenten en bosbeheerautoriteiten in principe uitgesloten van de toewijzing van BBR-rechten. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (Engeland) hebben de negatieve lijst niet met dergelijke entiteiten uitgebreid. Bijgevolg kwamen gemeenten en bosbeheerautoriteiten die een rol vervulden bij de instandhouding van de openbare ruimte in principe in aanmerking voor de toewijzing van BBR-rechten.

**Vanaf 2018 kunnen de lidstaten besluiten de criteria te vereenvoudigen of te stoppen met de toepassing van de “negatieve lijst”**

57. In het kader van de herziening van de financiële regels die van toepassing zijn op de algemene begroting van de EU, heeft de Commissie voorgesteld de lidstaten meer vrijheid te

geven bij de toepassing van de definitie van “actieve landbouwer” teneinde het systeem aanzienlijk minder belastend te maken, hetzij door het aantal criteria te beperken dat beschikbaar is voor aanvragers om hun status als “actieve landbouwer” aan te tonen, hetzij door de bepalingen niet langer toe te passen<sup>50</sup>. Dit laatste voorstel werd gemotiveerd door de bezorgdheid dat de moeilijkheden en de administratieve kosten ten gevolge van de toepassing van de bepaling inzake actieve landbouwers zwaarder wogen dan de baten van het uitsluiten van een zeer beperkt aantal niet-actieve begunstigen uit de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening. In oktober 2017 kwamen de Raad en het Parlement overeen dat de lidstaten vanaf 2018 mogen beslissen of zij de criteria op grond waarvan aanvragers hun status van “actieve landbouwer” kunnen aantonen, verminderen zodat aanvragers minder opties hebben om toch als actieve landbouwer te worden aangemerkt, of dat zij de negatieve lijst niet langer toepassen<sup>51</sup>.

### **De nieuwe regels zorgden voor een uitbreiding van de categorieën grond waarvoor steun kan worden betaald...**

58. Landbouwers konden alleen BBR-rechten en betaling van BBR-steun en andere areaalgerelateerde rechtstreekse steun ontvangen indien zij over subsidiabele landbouwgrond beschikten. De lidstaten mochten de subsidiabiliteit ook uitbreiden naar

---

<sup>50</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2012/2002, (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013, (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014, (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit nr. 541/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad (omnibusvoorstel).

<sup>51</sup> Verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), (EU) nr. 1306/2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1307/2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en (EU) nr. 652/2014 tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal (PB L 350 van 29.12.2017, blz. 15). De wijziging heeft geen gevolgen voor de regels betreffende de minimumactiviteiten op grond die in een voor beweiding of teelt geschikte natuurlijke staat wordt behouden.

blijvend grasland waar gras en andere kruidachtige voedergewassen niet overheersend waren. In de praktijk betrof dit heide- of bosgebieden in regio's waar het gebruik van dergelijke grond deel uitmaakte van traditionele plaatselijke gebruiken<sup>52</sup>. de vroegere BTR was de subsidiabiliteit van dergelijke grond voor steun niet duidelijk genoeg<sup>53</sup>.

**...en stelden de lidstaten in staat maatregelen te nemen om het risico van speculatieve aanvragen te verminderen...**

59. We hebben in het verleden vastgesteld dat investeerders in het kader van de BTR hoogwaardige toeslagrechten konden verwerven en deze konden activeren op grond met een geringe marktwaarde die slechts minimale onderhoudswerkzaamheden of helemaal geen werkzaamheden vereiste<sup>54</sup>. Dit leidde ertoe dat personen die niet bij landbouw betrokken waren EU-inkomenssteun hebben ontvangen. We hebben geconstateerd dat er lidstaten zijn die in het kader van de BBR maatregelen hebben genomen die deze situatie deels hebben verholpen of die bedoeld waren om het risico van speculatieve aanvragen te verminderen (zie **tekstvak 4**).

**Tekstvak 4 – Doeltreffende beperking van de neveneffecten van de ontkoppeling van rechtstreekse steun**

In het Verenigd Koninkrijk (Schotland) hebben de autoriteiten besloten om de BBR-regionalisering toe te passen om de steun doelgerichter in te zetten voor landbouwers in gebieden met een hoger landbouwpotentieel of voor landbouwers die hun grond actief gebruiken. Zij besloten specifieke regio's aan te wijzen die de meest marginale grond omvatten (weiden met geringe opbrengst). In lidstaten die kozen voor BBR-regionalisering, zoals het Verenigd Koninkrijk (Schotland), kunnen betalingsrechten alleen binnen een bepaalde regio worden overgedragen of geactiveerd. Hierdoor wordt het onmogelijk om BBR-rechten met een hogere waarde over te dragen van andere regio's

---

<sup>52</sup> In oktober 2017 hebben de Raad en het Parlement overeenstemming bereikt over aanvullende wijzigingen van de subsidiabiliteitsregels voor grond, waardoor de lidstaten de definitie van blijvend grasland verder konden uitbreiden naar grond die niet wordt gebruikt voor gras of kruidachtige voedergewassen.

<sup>53</sup> Zie paragraaf 36 van Speciaal verslag nr. 5/2011.

<sup>54</sup> Zie de paragrafen 66-68 van Speciaal verslag nr. 5/2011.

naar dit soort grond. In 2019 zullen alle BBR-rechten binnen dergelijke regio's zijn aangepast aan een zeer lage waarde per hectare, die het lage landbouwpotentieel van de grond beter weergeeft. Landbouwers die hun grond actief gebruiken voor productie, kunnen gebruikmaken van een nieuw ingevoerde specifieke steunregeling voor schapen die tot doel heeft de risico's van landverlating en achteruitgang van de productie te beperken. Hoewel individuele investeerders in 2015 nog steeds forse steunbedragen ontvingen, zullen de genomen maatregelen tot 2019 geleidelijk leiden tot een grotere doelgerichtheid van de steun.

In Spanje werden grote gebieden met blijvend grasland gedurende vele jaren niet gebruikt. Het risico bestond dat aanvragers dit land zouden opgeven met als enig doel BBR-rechten te ontvangen, ook al hadden zij er geen landbouwactiviteiten op uitgevoerd. De Spaanse autoriteiten besloten BBR-rechten toe te wijzen op basis van de in mei 2013 opgegeven grond (d.w.z. voordat landbouwers kennis hadden kunnen nemen van de in december 2013 vastgestelde GLB-hervorming van 2013) indien dit gebied kleiner was dan in 2015. Bovendien keurden zij alleen aanvragen voor dit type grond goed indien landbouwers het bewijs leverden dat zij die daadwerkelijk voor landbouwactiviteiten gebruikten, waarbij in geval van twijfel controles ter plaatse werden verricht.

### **...maar de nieuwe regels creëerden ook lastige uitvoeringsproblemen**

60. Volgens de EU-wetgeving is grond in het algemeen alleen subsidiabel indien landbouwers deze gebruiken voor een landbouwactiviteit<sup>55</sup>. Dit helpt om landverlating te vermijden en voorkomt dat habitats worden aangetast. We constateerden dat de meeste lidstaten een regelmatige minimale jaarlijkse activiteit hadden vastgesteld, zoals begrazing of maaien, die geschikt was om het landbouwpotentieel van de grond te behouden of om de aantasting van habitats te voorkomen. De lidstaten mochten ook bepalen welke kenmerken een landbouwareaal moest vertonen om te worden aangemerkt als een areaal dat zich in een voor een landbouwactiviteit geschikte staat bevindt<sup>56</sup>. Voor de lidstaten die deze optie hadden gekozen, bleek het lastig om specifieke kenmerken te definiëren: Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (Engeland) bijvoorbeeld hebben algemene kenmerken gedefinieerd zoals “niet bedekt met dicht struikgewas” (Engeland) of “geen overwicht van ongewenst

---

<sup>55</sup> Artikel 32, lid 2, onder a), van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

<sup>56</sup> Artikel 4, lid 1, van Verordening (EU) nr. 639/2014.

onkruid” (Frankrijk). Dit zou landbouwers onzeker kunnen maken over de subsidiabiliteit van hun grond en ertoe kunnen leiden dat BBR-rechten worden toegewezen voor verlaten arealen.

61. Bovendien vereisen arealen in regio's met bijzondere klimaatomstandigheden of slechte bodemkwaliteit mogelijk geen specifieke reguliere activiteiten om hun landbouwpotentieel te behouden. De nieuwe regels bepaalden dat dergelijke arealen die “in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden gehouden” alleen subsidiabel waren indien landbouwers op die arealen een bepaalde minimumactiviteit uitvoerden<sup>57</sup>.

62. De lidstaten waren vrij om te bepalen of zij over arealen beschikten die “in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden gehouden”. Frankrijk en Italië hadden bijvoorbeeld arealen in berggebieden boven een bepaalde hoogte gedefinieerd waar de vereiste minimale landbouwactiviteit bestond uit regelmatige begrazing of maaien. Op grond van de geldende EU-wetgeving hoefde deze minimumactiviteit volgens de autoriteiten in het Verenigd Koninkrijk (Schotland) echter niet noodzakelijk een landbouwactiviteit te zijn, noch verband te houden met landbeheer (zie **tekstvak 5**).

**Tekstvak 5 – Minimumactiviteiten op land dat in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat wordt behouden**

Het Verenigd Koninkrijk (Schotland) definieerde arm blijvend grasland (*rough grazing*) als “land dat in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat wordt behouden”. Deze arealen waren alleen subsidiabel als landbouwers ze voor de landbouwproductie gebruikten of als zij elk kalenderjaar een milieubeoordeling van de grond uitvoerden. Die milieubeoordeling omvatte een kaart en beschrijving van de omgeving van het bedrijf, onderzoeken van broedvogels, zoogdieren, vlinders en van de gezondheid van planten, en de monitoring van habitats. In 2015 waren dergelijke beoordelingen beschikbaar voor ongeveer 190 000 ha.

---

<sup>57</sup> Artikel 4, lid 1, punt iii), van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

**Afbeelding 1 – Land dat in een voor begrazing geschikte staat wordt behouden en waarvoor een milieubeoordeling moet worden verricht**



*Bron:* Europese Rekenkamer.

Dergelijke beoordelingen bracht aanzienlijke kosten met zich mee voor de begunstigden, maar leverden waardevolle milieugegevens op. De relatie met de doelstelling van de inkomenssteun voor landbouwers was echter zwak.

63. De nieuwe regels boden de lidstaten ook de mogelijkheid BBR-rechten toe te wijzen aan landbouwarealen waar gras of andere kruidachtige voedergewassen niet overheersten. Dit kunnen beboste weiden of begraasbare heidegronden zijn, op voorwaarde dat landbouwers dergelijke grond traditioneel gebruikten om er dieren te laten grazen. Doorgaans is begrazing de enige activiteit waarmee dergelijke grond in goede staat kan worden gehouden, waarmee deze grond van niet-landbouwgrond kan worden onderscheiden en kan worden voorkomen dat de grond in kwestie wordt beschadigd of verlaten<sup>58</sup>. Steun afhankelijk maken van het bezit van dieren zou echter niet in overeenstemming zijn met het ontkoppelde karakter van de BBR. De lidstaten hebben bijgevolg moeilijkheden ondervonden bij het opstellen van regels die ervoor moesten zorgen dat de grond voldoende wordt onderhouden.

---

<sup>58</sup> Dergelijke gebieden zijn van belang in het Verenigd Koninkrijk (Schotland), Spanje, Italië en Griekenland, maar ook in andere lidstaten die niet onder onze controle vielen.

***De GLB-hervorming van 2013 was een stap in de richting van een meer uniforme verdeling van de steun per hectare, en het blijft moeilijk om de doelmatigheid van BBR-steun voor de inkomens van landbouwers te bepalen***

**De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van 2013 was bedoeld als een stap in de richting van meer uniforme steun per hectare ...**

64. In het kader van de GLB-hervorming van 2003 ontvingen landbouwers meestal inkomenssteun op basis van hun niveau van rechtstreekse steun in de periode 2000-2002. Hoewel de GLB-hervorming van 2003 de lidstaten al toestond deze historische elementen in de waarden van de BTR-rechten te beperken of ze te uniformiseren tot een gelijk bedrag per hectare, besloten slechts enkele lidstaten dat te doen<sup>59</sup>.

65. De GLB-hervorming van 2013 was een stap naar gelijkere steunniveaus per hectare. In het kader van de hervorming “dienen in de regel alle betalingsrechten die in 2019 in een lidstaat of in een regio zijn geactiveerd, een uniforme waarde per eenheid te hebben”<sup>60</sup>. In afwijking van die algemene regel mochten de lidstaten, om ontwrichtende financiële gevolgen voor landbouwers te voorkomen, rekening houden met historische factoren bij de berekening van de waarde van betalingsrechten waarover landbouwers in 2019 zouden moeten beschikken. Zes van de achttien lidstaten die de regeling toepassen, zullen in 2019 in hun regio's een uniforme waarde per hectare betalen; een zevende lidstaat zal dat in 2020 doen (zie ***figuur 7***)<sup>61</sup>.

---

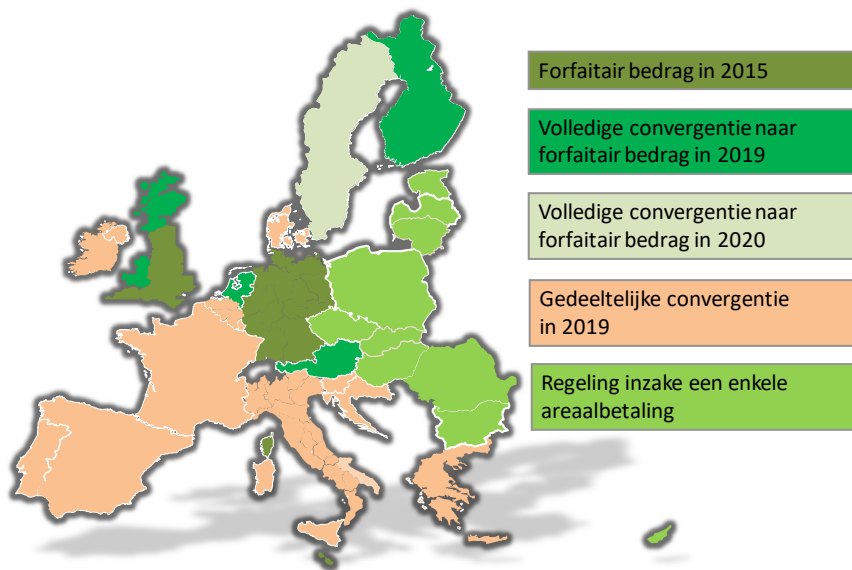
<sup>59</sup> Paragrafen 46, 55 en 58 van Speciaal verslag nr. 5/2011.

<sup>60</sup> Overweging 23 van de preambule van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

<sup>61</sup> Duitsland, Malta, Nederland, Oostenrijk, Zweden (2020), Finland en het Verenigd Koninkrijk (met uitzondering van Noord-Ierland).



**Figuur 7 – Uitvoering van de BBR door de lidstaten**



*Bron:* Europese Rekenkamer.

**...maar de meeste lidstaten hebben gekozen voor de mogelijkheid van gedeeltelijke convergentie...**

66. De overgang naar een forfaitair BBR-model zou kunnen leiden tot een aanzienlijke herverdeling van de steun onder landbouwers en landbouwsectoren en zou bijgevolg van grote invloed kunnen zijn op de inkomenssituatie van individuele landbouwers.

67. Tegen deze achtergrond hebben elf lidstaten gekozen voor een gedeeltelijk convergentiemodel. Dit model zorgt ervoor dat alle BBR-waarden in 2019 een eenheidswaarde hebben van ten minste 60 % van het nationale of regionale gemiddelde. Frankrijk (vasteland) koos voor een ambitieuzer model waarbij alle landbouwers in 2019 recht hebben op 70 % van de gemiddelde nationale eenheidswaarde per hectare, om een latere aanpassing naar uniforme steun per hectare te vergemakkelijken. Een meerderheid van deze elf lidstaten heeft besloten de vermindering van de waarden van de rechten van landbouwers die boven het gemiddelde van 2019 lagen, te beperken tot een maximum van 30 %, zoals toegestaan door de EU-wetgeving.

68. We constateerden dat niet alleen de keuze van het BBR-model, maar ook de criteria voor de regionale toewijzing van beschikbare begrotingsmaxima een aanzienlijk effect

kunnen hebben op de mate van herverdeling en dat landbouwers bijzonder hoge steunniveaus konden behouden als gevolg van hun productie in het verleden (zie **tekstvak 6**).

**Tekstvak 6 – Effecten van herverdeling afhankelijk van het toegepaste BBR-model**

Het Spaanse BBR-model is gebaseerd op regionaal landbouwpotentieel en houdt rekening met factoren zoals het type grond of teelt in 2013. Het ontwerp van de vijftig regio's resulteerde in vijftig verschillende streefwaarden per eenheid voor 2019, variërend van ongeveer 60 euro tot 1 430 euro. De bedragen die in het kader van convergentie tussen 2015 en 2019 onder de landbouwers worden herverdeeld, maken slechts 5,9 % van het Spaanse BBR-maximum uit. Italië had deze keuze niet gemaakt en besloot om slechts één regio te definiëren met een streefwaarde per hectare voor 2019 van ongeveer 217 euro. De herverdeling van de steun over de landbouwers en regio's tussen 2015 en 2019 zal goed zijn voor 10,7 % van het totale jaarlijkse BBR-maximum<sup>62</sup>.

69. De vaststelling van nationale maxima op basis van in het verleden ontvangen steunbedragen en de verscheidenheid aan mogelijkheden waaruit de lidstaten kunnen kiezen om het nationale maximum voor rechtstreekse betalingen toe te wijzen aan de beschikbare regelingen betekent dat de gemiddelde niveaus van de BBR-steun aanzienlijk variëren (zie **tabel 1**).

---

<sup>62</sup> Spanje en Italië waren in hoge mate vergelijkbaar wat betreft de verdeling van de rechtstreekse steun vóór de GLB-hervorming van 2013.

**Tabel 1 – Gemiddelde waarden voor 2015 van BBR-betalingsrechten**

Lidstaat	Regio	BBR-regio's	Gemiddelde waarde van een BBR-recht in 2015 (euro) <sup>1)</sup>	Aandeel BBR in rechtstreekse EU-betalingen
België	Vlaanderen	1	235	59 %
	Wallonië	1	122	32 %
Denemarken		1	201	62 %
Duitsland		13 <sup>2)</sup>	155-192	60 %
Ierland		1	183	68 %
Griekenland		3	258/314/386	63 %
Spanje		50	60-1 430	58 %
Frankrijk		2	135 <sup>3)/144</sup>	47 %
Kroatië		1	79	61 %
Italië		1	229	60 %
Luxemburg		1	185	68 %
Malta		1	76	13 %
Nederland		1	289	67 %
Oostenrijk		1	200	68 %
Portugal		1	99	49 %
Slovenië		1	165	54 %
Finland		2	110/126	51 %
Zweden		1	127	55 %
Verenigd Koninkrijk	Engeland	3	45/170/172	68 %
	Noord-Ierland	1	235	68 %
	Schotland	3	14 <sup>3)/51<sup>3)/141<sup>3)</sup></sup></sup>	60 %
	Wales	1	121	58 %

1) In lidstaten die geen forfaitair bedrag per hectare toepassen, kunnen individuele waarden aanzienlijk afwijken van de waarden in de tabel

2) Eén regio tegen 2019

3) Voorlopige waarden

Bron: Europese Rekenkamer.

Verder bestaat voor landbouwers in vergelijkbare omstandigheden het risico dat sterk uiteenlopende ondersteuningsniveaus een negatieve invloed kunnen hebben op de mededingingsvoorwaarden en de gemeenschappelijkheid van het GLB kunnen verstoren.

### **... en het blijft moeilijk om de doelmatigheid van de BBR-steun voor de inkomens van landbouwers vast te stellen**

70. De GLB-hervorming van 2013 zorgt ervoor dat landbouwers in 2019 een minimaal steunbedrag per hectare zullen ontvangen. Een standaardbedrag aan steun per hectare

houdt per definitie geen rekening met de specifieke omstandigheden op het landbouwbedrijf, zoals de kosten van het bedrijven van landbouw, het gegeneerde inkomen, de winstgevendheid van het landbouwbedrijf of de behoefte aan EU-inkomenssteun. Aangezien de totale aan een landbouwbedrijf betaalde steun evenredig is met het aantal bebouwde hectaren, worden grotere landbouwbedrijven die schaalvoordelen kunnen realiseren door de BBR bevoorreed boven kleinere bedrijven<sup>63</sup>. Sommige grootschalige extensieve landbouwbedrijven of grondbeheerders die voorheen een laag steunbedrag ontvingen, kunnen aanzienlijke verhogingen van de EU-inkomenssteun krijgen zonder dat dit gepaard gaat met een verandering in de wijze waarop ze landbouwactiviteiten uitoefenen, in hun kosten of op de markt (zie **tekstvak 7**).

**Tekstvak 7 – Voorbeelden van herverdeling als gevolg van de hervorming van 2013 zonder wijzigingen in het landbouwpatroon<sup>64</sup>**

In Italië troffen we een op grote schaal opererende schapen- en veehouder aan, met subsidiabele grond van ongeveer 270 ha, voornamelijk openbaar arm grasland. Vóór 2015 ontving de landbouwer ongeveer 5 000 euro aan jaarlijkse rechtstreekse steun. Met de invoering van de BBR ontving de landbouwer BBR-rechten waarvan de waarde tot ongeveer 61 000 euro was gestegen.

In het Verenigd Koninkrijk (Schotland) vonden we een landbouwer die enkele duizenden hectaren arm blijvend grasland bezat. De landbouwer was nooit bij landbouwproductie betrokken geweest, maar had vóór de hervorming wel betalingsrechten gekocht van andere landbouwers en profiteerde zo van ongeveer 27 000 euro aan BTR-steun. Met de invoering van de BBR ontving hij BBR-rechten

<sup>63</sup> Op het gebied van de betalingen kunnen de lidstaten deze effecten matigen door een verlaging toe te passen bij bedragen van meer dan 150 000 euro per landbouwer of door aan alle landbouwers een herverdelingsbetaling per hectare toe te wijzen voor een aantal hectaren van maximaal 30 ha of voor de gemiddelde omvang van het landbouwbedrijf. De meeste lidstaten passen een verlaging van 5 % toe.

<sup>64</sup> Het feitelijke niveau van de aan deze landbouwers betaalde steun moet worden verhoogd met de vergroeningsbetaling die in Italië in 2015 overeenstemde met 50,2 % van de waarde van het BBR-recht. In het Verenigd Koninkrijk (Schotland) bedroeg de vergroeningsbetaling in dat jaar, afhankelijk van de regio waar de percelen zich bevonden, 4 tot 83 euro per hectare en in Duitsland (Nedersaksen) was dit maximaal 87 euro. In Italië en Schotland konden landbouwers die vee of schapen fokken onder bepaalde voorwaarden profiteren van gekoppelde steun die per dier wordt betaald, terwijl landbouwers in Duitsland een herverdelingsbetaling van 50 euro voor de eerste 30 ha, en nog eens 30 euro voor het areaal tot 46 ha konden ontvangen.

met een totale waarde van meer dan 34 000 euro. Vanwege de convergentie zal de waarde ervan in het jaar 2019 zijn opgelopen tot ongeveer 130 000 euro.

In Duitsland (Nedersaksen) hebben de autoriteiten de subsidiabiliteit van land uitgebreid tot heidegrond. Bijgevolg kreeg een schapenfokker met meerdere honderden hectaren aan dergelijke grond extra BBR-rechten ter waarde van 65 000 euro toegewezen.

71. De volledige effecten van de GLB-hervorming van 2013 voor het inkomen van de landbouwers en de levensvatbaarheid van hun bedrijven konden we nog niet beoordelen. In eerdere verslagen hebben we echter al geconstateerd dat een systeem dat uitsluitend betrekking heeft op arealen, heeft geleid tot een stijging van de marktprijs voor landbouwgrond en pachtgrond, en dat er nieuwe categorieën steunaanvragers door zijn ontstaan<sup>65</sup>. De Commissie verwacht dat de GLB-hervorming van 2013 als gevolg van het ontwerp van de BBR en andere areaalgebonden steunbetalingen gepaard zal gaan met een verdere verhoging van de kapitalisatie van ontkoppelde steun in grondwaarden<sup>66</sup>. Met andere woorden, een groot deel van de BBR-steun komt ten goede aan de eigenaren van landbouwgrond.

72. Hoewel BBR-steun voor veel landbouwers een belangrijke bron van inkomsten is, heeft de regeling inherente beperkingen. De steun wordt betaald ongeacht de vraag of een landbouwer een laag of hoog inkomen heeft, waardoor hij dus wel of geen behoefte kan hebben aan overheidssteun. Daarnaast wordt er geen rekening gehouden met het type landgebruik en de bijbehorende kosten. Er is te weinig bekend over de niet-agrarische inkomens van landbouwers om te beoordelen of de geboden steun passend is<sup>67</sup>. Slechts enkele lidstaten hebben besloten om BBR-rechten toe te wijzen op basis van de

---

<sup>65</sup> Zie de paragrafen 27-31 en 53 van Speciaal verslag nr. 5/2011.

<sup>66</sup> Zie <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/impact-2013-cap-reform-decoupled-payments-capitalization-land-values>.

<sup>67</sup> We constateerden bij een andere controle dat de kwantiteit en kwaliteit van de statistische gegevens die werden gebruikt om de inkomens van landbouwers te analyseren, aanzienlijke beperkingen vertoonden. Zie de paragrafen 27, 47, 50 en 77 van Speciaal verslag nr. 1/2016 "Is het systeem van de Commissie voor prestatiemeting met betrekking tot de inkomens van landbouwers goed opgezet en gebaseerd op degelijke gegevens?".

agronomische of sociaal-economische kenmerken van de regio's, waardoor de steun tussen deze regio's op basis daarvan wordt gedifferentieerd<sup>68</sup>, of om gebieden uit te sluiten van toewijzing ingeval zij van mening waren dat de landbouwers er over het algemeen geen bijzondere behoefte hadden aan BBR-steun<sup>69</sup>.

73. De doelstelling van het Verdrag om te zorgen voor een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking en de algemene GLB-doelstelling van rendabele voedselproductie, die rechtstreeks verband houdt met de BBR zijn niet duidelijk gedefinieerd en vertaald in meetbare doelstellingen en er ontbreken uitgangswaarden waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van de steun voor het verhogen van het inkomen van landbouwers zouden kunnen worden vergeleken. Het is ook niet bekend welke verdeling van steun over de landbouwbevolking het doeltreffendst en doelmatigst is om in de hele EU een rendabele voedselproductie en een redelijke levensstandaard voor de landbouwers te garanderen. Het blijft daarom moeilijk om de prestaties van de BBR-steun voor de verwezenlijking van de hoofddoelstelling te beoordelen en na te gaan of deze zou kunnen worden bereikt door andere steunverdelingen die lagere begrotingskosten met zich meebrengen<sup>70</sup>.

### **CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

74. Onze belangrijkste controlevraag in dit verslag was of de Commissie en de lidstaten de BBR correct op de rails hebben gezet. We concluderen dat de regeling operationeel op de rails staat, maar dat de impact ervan op vereenvoudiging, doelgerichtheid en de convergentie van steunniveaus beperkt is.

75. De invoering van de BBR vereiste forse inspanningen van de nationale autoriteiten, omdat zij BBR-rechten moesten vaststellen en toewijzen aan ongeveer vier miljoen landbouwers. In het algemeen hebben de meeste lidstaten deze uitdagingen het hoofd

---

<sup>68</sup> Griekenland, Spanje, Frankrijk (Corsica) en het Verenigd Koninkrijk (met uitzondering van Noord-Ierland). Oostenrijk gebruikte een specifieke optie die de toewijzing van een lager aantal BBR-rechten voor berggebieden mogelijk maakte.

<sup>69</sup> Bijv. Frankrijk voor percelen beplant met wijngaarden.

<sup>70</sup> Zie paragraaf 81 van Speciaal verslag nr. 1/2016.

geboden. Ze hebben het risico van onjuiste berekeningen grotendeels beperkt en de steunbetalingen vertoonden geen materieel foutenpercentage. In verschillende lidstaten waren de waarden van BBR-rechten in 2017 echter nog steeds slechts voorlopig berekend, gebaseerd op schattingen of vertoonden ze berekeningsfouten, en sommige door ons bezochte betaalorganen ondervonden specifieke problemen bij essentiële controles en de identificatie van subsidiabele arealen (zie de **paragrafen 26-33**).

#### **Aanbeveling 1**

De Commissie dient ervoor te zorgen dat de lidstaten de essentiële controles naar behoren uitvoeren en dat zij BBR-rechten corrigeren wanneer het niet toepassen van de relevante regels of het ontbreken van actuele informatie over landgebruik van grote invloed is op de waarden.

Streefdatum voor de uitvoering: 2018

76. In het algemeen was het toezicht van de Commissie op de uitvoering van de BBR goed, maar dit kon niet altijd zorgen voor een consistente interpretatie van de complexe berekeningsregels. Sommige lidstaten hadden ook verzuimd belangrijke informatie te verstrekken, hetgeen de monitoring van de Commissie op de regeling verder bemoeilijkte (zie de **paragrafen 34 en 35**).

77. In het algemeen leverden de eigen controles van de Commissie goede resultaten op, maar ze had meer van de certificerende instanties kunnen eisen bij hun verificaties van essentiële controles van de toewijzing van BBR-rechten, en van de juistheid van de jaarlijkse berekening van BBR-rechten (zie de **paragrafen 36-41**).

#### **Aanbeveling 2**

De Commissie dient:

- a) de doeltreffendheid van haar systemen voor de verspreiding van informatie onder de lidstaten te inventariseren en te beoordelen om de interpretatie en toepassing van het BBR-rechtskader zo consistent mogelijk te maken;

- b) te beoordelen welke mogelijkheden er zijn om door middel van toekomstige wetgeving de overdracht door de lidstaten van essentiële informatie over de uitvoering van directe steunregelingen te kunnen afdwingen;
- c) de respectieve taken van de Commissie en de certificerende instanties te verduidelijken wat betreft de controle van het bestaan van doeltreffende essentiële controles en de centrale berekening van BBR-rechten.

Streefdatum voor de uitvoering: 2018

78. Complexe regels voor de berekening van BBR-betalingsrechten en de reeks opties en uitzonderingen die door sommige lidstaten zijn gekozen voor de subsidiabiliteit van grond en de afbakening van regio's hebben geleid tot een zwaardere belasting van nationale overheden. Dit heeft niet bijgedragen tot de verwezenlijking van de algemene doelstelling van vereenvoudiging (zie de **paragrafen 42-46**).

79. Wanneer de lidstaten geen gebruik maakten van een optie in de EU-wetgeving, konden landbouwers die de tussen 2014 en 2015 aanzienlijk minder landbouwarealen bewerkten, uitzonderlijke winsten realiseren (zie **paragrafen 47 en 48**).

80. Met de nieuwe regels werd beoogd de BBR-steun en andere rechtstreekse betalingen voor actieve landbouwers doelgerichter in te zetten. Sommige lidstaten hebben weliswaar goede resultaten geboekt, maar de toepassing van de regels voor “actieve landbouwers” was slechts gedeeltelijk doeltreffend, veroorzaakte aanzienlijke administratieve lasten en kon leiden tot een verschillende behandeling van vergelijkbare aanvragers, zonder dat dit de verwachte resultaten opleverde. Daarom zijn de Raad en het Parlement overeengekomen dat de lidstaten vanaf 2018 mogen beslissen of zij de criteria op grond waarvan aanvragers hun status van “actieve landbouwer” kunnen aantonen, beperken of dat zij de “negatieve lijst” niet langer toepassen (zie de **paragrafen 49-57**).

81. De GLB-hervorming van 2013 leidde tot de uitbreiding van de categorieën landbouwgrond waarvoor steun wordt betaald en heeft de lidstaten in staat gesteld maatregelen te nemen om het risico van speculatieve aanvragen te verminderen. Dit zorgde echter voor lastige uitvoeringsproblemen toen werd gepoogd de steun beter op landbouwgrond te richten (zie de **paragrafen 58-63**).



82. De GLB-hervorming van 2013 was een stap naar gelijkere steunniveaus per hectare. In het kader van de hervorming geldt als algemene regel dat alle betalingsrechten die in 2019 in een lidstaat of in een regio zijn geactiveerd, een uniforme waarde per eenheid moeten hebben. In afwijking van die algemene regel mochten de lidstaten rekening houden met historische factoren bij de berekening van de waarde van betalingsrechten die landbouwers in 2019 zouden moeten ontvangen – een optie die “gedeeltelijke convergentie” wordt genoemd. Zes van de achttien lidstaten die de regeling toepassen, zullen in 2019 voor hun hele grondgebied of een deel daarvan een uniforme waarde per hectare betalen<sup>71</sup>; een zevende lidstaat zal dat in 2020 doen. De overige elf lidstaten hebben gekozen voor gedeeltelijke convergentie. De keuzes van de lidstaten hebben een belangrijke impact gehad op de mate van herverdeling van de steun, en in sommige gevallen konden landbouwers bijzonder hoge steunniveaus bevroren als gevolg van eerdere subsidieniveaus (zie de **paragrafen 64-69**).

83. De toewijzing van BBR-rechten in 2015 was in het algemeen evenredig met de in dat jaar bewerkte landbouwarealen. De convergentie naar meer uniforme tarieven per hectare heeft een belangrijke impact gehad op de steunverdeling onder de landbouwers. Aangezien de BBR een regeling is die hoofdzakelijk betrekking heeft op arealen, komt de BBR vooral grotere bedrijven ten goede. Als gevolg van de opzet van de BBR en andere areaalgebonden steunbetalingen verwacht de Commissie dat de GLB-hervorming van 2013 gepaard zal gaan met een verdere verhoging van de kapitalisatie van ontkoppelde steun in grondwaarden, waarvan eigenaren van landbouwgrond zullen profiteren (zie de **paragrafen 70 en 71**).

84. De BBR-steun is voor veel landbouwers een belangrijke bron van inkomsten, maar vertoont inherente beperkingen. Er wordt geen rekening gehouden met marktomstandigheden, gebruik van landbouwgrond of de individuele omstandigheden van het landbouwbedrijf, en de steun is niet gebaseerd op een analyse van de algemene inkomenssituatie van landbouwers (zie **paragraaf 72**).

---

<sup>71</sup> Frankrijk heeft besloten alleen voor de regio Corsica een systeem van forfaitaire bedragen in te voeren; deze regio is goed voor slechts 0,6 % van het Franse begrotingsmaximum voor de BBR.

85. De doelstelling van het Verdrag om te zorgen voor een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking en de algemene GLB-doelstelling van rendabele voedselproductie en de gevolgen daarvan voor het landbouwinkomen zijn niet vertaald in meetbare doelstellingen en er ontbreken uitgangswaarden waarmee de behaalde resultaten kunnen worden vergeleken. In een toekomstig scenario van kleinere begrotingen wordt het hierdoor moeilijk om de prestaties van de steun te meten en vast te stellen of de doelstellingen kunnen worden bereikt door andere steunverdelingen en tegen lagere begrotingskosten (zie **paragraaf 73**).

### **Aanbeveling 3**

Voordat zij een voorstel voor de toekomstige opzet van het GLB doet, dient de Commissie de inkomenspositie voor alle groepen landbouwers te beoordelen en hun behoefte aan inkomenssteun te analyseren, rekening houdend met de huidige verdeling van EU- en nationale steun, het landbouwpotentieel van grond, verschillen in arealen die hoofdzakelijk zijn bedoeld voor landbouwproductie of de instandhouding van landbouwgrond, kosten en levensvatbaarheid van de landbouw, inkomsten uit voedsel en andere landbouwproductie, alsmede uit niet-agrarische bronnen, de factoren voor de efficiëntie en het concurrentievermogen van bedrijven en de waarde van de collectieve goederen die landbouwers leveren.

De Commissie dient de voorgestelde maatregelen van meet af aan te koppelen aan passende operationele doelstellingen en uitgangswaarden waarmee de prestatie van de steun kan worden vergeleken.

Streefdatum voor de uitvoering: 2019

Dit speciaal verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Phil WYNN OWEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 7 februari 2018.

*Voor de Rekenkamer*

Klaus-Heiner LEHNE  
*President*

**BIJLAGE I****Begrotingsmaxima voor de basisbetalingsregeling 2015-2020<sup>72</sup>**

(in miljoen EUR)

<b>Lidstaat</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
België	231,51	225,60	222,20	214,40	211,28	225,12
Denemarken	565,12	564,77	553,02	546,80	539,58	581,97
Duitsland	3 063,11	3 042,98	3 022,78	3 005,47	2 988,16	3 128,96
Ierland	828,31	828,43	826,18	825,89	825,61	825,61
Griekenland	1 205,70	1 182,88	1 129,25	1 103,65	1 091,17	1 156,27
Spanje	2 809,79	2 816,11	2 826,61	2 835,99	2 845,37	2 845,37
Frankrijk	3 577,32	3 199,09	3 185,17	2 280,46	2 272,64	2 528,64
Kroatië	79,65	87,94	108,75	126,00	143,25	138,04
Italië	2 345,13	2 314,33	2 245,53	2 217,39	2 189,26	2 189,26
Luxemburg	22,86	22,82	22,78	22,76	22,74	22,74
Malta	0,65	0,65	0,65	0,64	0,65	0,26
Nederland	521,77	513,03	504,28	475,19	466,96	509,89
Oostenrijk	471,28	470,85	470,39	470,38	470,38	470,38
Portugal	279,10	284,81	274,19	273,50	279,56	279,56
Slovenië	74,80	73,58	73,62	71,58	71,12	71,12
Finland	267,42	269,56	262,27	262,55	262,84	262,84
Zweden	383,29	401,64	401,86	402,46	403,06	403,06
Verenigd Koninkrijk	2 100,80	2 091,38	2 112,70	2 102,72	2 092,65	2 346,80

---

<sup>72</sup> De lidstaten mogen beslissen hun oorspronkelijke besluit inzake de toewijzing van hun nationale maximum voor rechtstreekse betalingen te wijzigen (bijlage II van Verordening (EU) nr. 1307/2013). In dat geval wordt ook het jaarlijkse begrotingsmaximum voor de BBR aangepast.

**BIJLAGE II****Uitvoeringsmodellen van de basisbetalingsregeling**

Lidstaat	Regio	Toepassing op regionaal niveau	BBR-model	BTR-betalingsrechten behouden	Aantal begunstigen	Minimale bedrijfs grootte	Minimumniveau het van gemiddelde per hectare in 2019	Maximale afname van BR-waarden in 2019	Referentiebedrag BTR	Integratie van andere rechtstreekse betalingen dan BTR	Arealen voor berekening van aantal betalingsrechten	Clausule inzake uitzonderlijke winst
België	Vlaanderen	nee	gedeeltelijke convergentie	nee	22 275	2 ha	60 %	30 %	waarden BTR-betalingsrechten 2014	nee	2015 of 2013 indien minder	nee
	Wallonië	nee	gedeeltelijke convergentie	nee	13 666	1 ha				nee	2015	nee
Denemarken		nee	gedeeltelijke convergentie	ja	40 696	2 ha	60 %	nee	n.v.t.	nee	2015	n.v.t.
Duitsland		13 regio's in 2015 1 regio in 2019	forfaitair bedrag 2015	nee	320 786	1 ha	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2015	n.v.t.
Ierland		nee	gedeeltelijke convergentie	nee	121 355	-	60 %	nee	waarden BTR-betalingsrechten 2014	ja	2015 of 2013 indien minder	nee
Griekenland		3 regio's	gedeeltelijke convergentie	nee	684 306	0,4 ha	60 %	30 %	waarden BTR-betalingsrechten 2014	nee	2015 maar geen bouwland onder permanente kassen	ja
Spanje		50 regio's	gedeeltelijke convergentie	nee	784 938	0,2 ha	60 %	30 %	BTR-betalingen 2014	ja	2015 of 2013 indien minder	ja
Frankrijk	continentale regio	gedeeltelijke convergentie	nee	358 534 <sup>1)</sup>	-	70 %	30 %	BTR-betalingen 2014	ja	2015 maar geen wijngaarden (2013)	nee	
	Corsica	forfaitair bedrag 2015	gedeeltelijke convergentie	nee	2 004	-	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	nee	2015 maar geen wijngaarden (2013)	n.v.t.
Kroatië		nee	gedeeltelijke convergentie	nee	72 152	1 ha	60 %	nee	BTR-betalingen 2014	ja	2015	ja
Italië		nee	gedeeltelijke convergentie	nee	982 002 <sup>1)</sup>	0,5 ha	60 %	30 %	BTR-betalingen 2014	ja	2015	ja
Luxemburg		nee	gedeeltelijke convergentie	nee	1 830	0,3 ha	0	nee	BTR-betalingen 2014	n.v.t.	2015	nee
Malta		nee	forfaitair bedrag 2015	nee	5 178	0,3 ha	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2015	n.v.t.
Nederland		nee	volledige convergentie	nee	47 029	0,3 ha	n.v.t.	n.v.t.	waarden BTR-betalingsrechten 2014	nee	2015 maar geen bouwland onder permanente kassen	nee
Oostenrijk		nee	volledige convergentie	nee	108 054	1,5 ha	n.v.t.	n.v.t.	BTR-betalingen 2014	ja	2015	ja
Portugal		nee	gedeeltelijke convergentie	nee	158 831	0,5 ha	60 %	30 %	BTR-betalingen 2014	ja	2015 of 2013 indien minder	ja
Slovenië		nee	gedeeltelijke convergentie	nee	55 465	1 ha	60 %	30 %	BTR-betalingen 2014	ja	2015	nee
Finland		2 regio's	volledige convergentie	ja	52 024	-	60 %	nee	n.v.t.	nee	2015	n.v.t.
Zweden		nee	volledige convergentie	ja	60 543	4 ha	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	nee	2015	n.v.t.
Verenigd Koninkrijk	Engeland	3 regio's	forfaitair bedrag 2015	ja	87 303	5 ha	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2015	n.v.t.
	Noord-Ierland	nee	gedeeltelijke convergentie	nee	23 327	3 ha	71,4 %	nee	waarden BTR-betalingsrechten 2014	nee	2015	nee
	Schotland	3 regio's	volledige convergentie	nee	18 243	3 ha	n.v.t.	n.v.t.	waarden BTR-betalingsrechten 2014	nee	2015	ja
	Wales	nee	volledige convergentie	nee	15 348	5 ha	n.v.t.	n.v.t.	waarden BTR-betalingsrechten 2014	nee	2015	ja

1) Voorlopige gegevens

**BIJLAGE III****Invoering van het begrip “actieve landbouwer”**

Lidstaat	Regio	Drempel voor vrijstelling van de toepassing van de bepalingen betreffende actieve landbouwers (euro)	Uitbreiding van negatieve lijst	Uitbreiding naar alle aanvragers met slechts onaanzienlijke landbouwactiviteiten <sup>1)</sup>	Areaaldrempel ter bepaling van de activiteiten die als aanzienlijk worden beschouwd (ha)	Grond die in een voor beweiding of teelt geschikte natuurlijke staat wordt behouden
België	Vlaanderen	0	nee	nee		ja
	Wallonië	350	nee	nee		nee
Denemarken	-	5 000	nee	nee		nee
Duitsland	-	5 000	ja	nee	38	ja
Ierland	-	5 000	nee	nee	32	nee
Griekenland	-	5 000	nee	ja		nee
Spanje	-	1 250	nee	nee		nee
Frankrijk	-	200	nee	nee		ja
Kroatië	-	5 000	nee	nee		nee
Italië	-	1 250 <sup>2)</sup>	ja	ja		ja
Luxemburg	-	100	nee	nee		nee
Malta	-	250	ja	nee		nee
Nederland	-	0	ja	ja		nee
Oostenrijk	-	1 250	nee	nee		nee
Portugal	-	5 000	nee	nee		nee
Slovenië	-	5 000	nee	nee		nee
Finland	-	5 000	nee	nee		nee
Zweden	-	5 000	nee	nee	36	nee
Verenigd Koninkrijk	Engeland	5 000	nee	nee	36	nee
	Noord-Ierland	5 000	nee	nee	26	nee
	Schotland	5 000	nee	nee		ja
	Wales	0	nee	nee	21	ja

1) Artikel 9, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1307/2013

2) 5 000 euro in achtergestelde of bergachtige gebieden

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

### "DE BASISBETALINGSREGELING VOOR LANDBOUWERS – OPERATIONEEL OP DE RAILS, MAAR BEPERKTE IMPACT OP VEREENVOUDIGING, DOELGERICHTHEID EN DE CONVERGENTIE VAN STEUNNIVEAUS"

#### SAMENVATTING

III. Op grond van de EU-wetgeving moesten de lidstaten betalingsrechten toewijzen op basis van de subsidiabele hectaren die in het jaar van de eerste toewijzing van betalingsrechten zijn bepaald, d.w.z. de hectaren die worden beschouwd als in aanmerking komend na de voltooiing van administratieve controles en controles ter plaatse. Evenzo moest de waarde van de betalingsrechten pas worden berekend nadat het aantal betalingsrechten was vastgesteld.

De Commissie heeft tijdens haar conformiteitscontroles soortgelijke onnauwkeurigheden vastgesteld inzake de waarden van de BBR-betalingsrechten. De conformiteitsprocedures zijn gaande. Elk financieel risico voor de EU-begroting wat betreft BBR-uitgaven zal worden gedekt door middel van financiële correcties.

IV. De Commissie heeft duidelijke en ondubbelzinnige richtsnoeren verstrekt, die alle lidstaten kunnen raadplegen via het webgebaseerde Communicatie- en informatiecentrum voor overheden, bedrijven en burgers (CIRCABC)<sup>1</sup>. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de beschikbare richtsnoeren te raadplegen. Enkele lidstaten hebben een aantal gegevens niet tijdig verstrekt.

Er zijn auditbezoeken uitgevoerd om de werkzaamheden betreffende de toewijzing van BBR-rechten door de certificerende instanties te controleren. Voor de toetsing van de betalingsrechten mogen de richtsnoeren van de Commissie niet te prescriptief zijn, omdat de certificerende instanties bestaan uit gekwalificeerde controleurs, die hun certificeringswerkzaamheden in overeenstemming met internationaal aanvaarde auditnormen moeten uitvoeren op basis van hun deskundig oordeel. In een aantal lidstaten heeft de certificerende instantie de betalingsrechten herberekend voor alle aan gegevensgerichte toetsing onderworpen transacties (d.w.z. voor de statistisch geselecteerde steekproef).

V. De medewetgevingsprocedure resulteerde in verschillende mogelijkheden voor de uitvoering van de basisbetalingsregeling. De regeling bood de lidstaten echter ook de mogelijkheid om hun keuzes te beperken. De Commissie heeft de indruk dat de lidstaten die een restrictieve benadering volgden voor de opties van het GLB, minder administratieve lasten hebben ondervonden.

VI. De negatieve lijst was niet in het Commissievoorstel opgenomen, maar is voortgevloeid uit een politiek compromis. Terwijl het oorspronkelijke Commissievoorstel voorzag in één enkele toetsing voor alle aanvragers (rechtstreekse betalingen maken ten minste 5 % uit van de totale inkomsten uit niet-landbouwactiviteiten), hebben de medewetgevers de lidstaten een aantal beleidsopties geboden voor de toepassing van de bepaling inzake de actieve landbouwer, zodat zij rekening kunnen houden met hun nationale bijzonderheden.

VII. Doelgerichtheid leidt vaak tot een grotere complexiteit bij uitvoering. Het is onmiskenbaar dat elke wijziging van wettelijke vereisten, met inbegrip van definities van subsidiabiliteitscriteria, gevolgen heeft voor het geïntegreerd beheers- en controlesysteem. De Commissie heeft uitgebreide ondersteuning verleend tijdens de uitvoering van de laatste hervorming, waaronder ondersteuning bij de eerste toewijzing van betalingsrechten.

---

<sup>1</sup> CIRCABC is een webgebaseerde dienst die de Europese Commissie aanbiedt om documenten te delen met de lidstaten.

IX. Rechtstreekse betalingen worden voor het overgrote deel toegekend per hectare subsidiabele landbouwgrond en er is derhalve een sterke correlatie met het landbouwareaal van het bedrijf. De BBR moet echter niet worden beschouwd als een opzichzelfstaande regeling. De regeling zorgt ervoor dat landbouwers een minimumsteunbedrag per hectare ontvangen. Bovenop de BBR komen andere betalingen die gericht zijn op een herverdeling van de steun. Eigenlijk blijkt uit de beoordeling van de Commissie dat de hoeveelheid rechtstreekse betalingen per hectare afneemt naarmate de grootte van het landbouwbedrijf toeneemt, en dat de eenheid van steun hoger is voor kleine bedrijven met een gemiddeld lager inkomen per werknemer.

Grondprijzen worden sterk beïnvloed door tal van andere factoren dan GLB-steun: bijvoorbeeld prijzen van landbouwgrondstoffen, stedelijke druk, nationale regelgeving inzake markten voor landbouwgrond, belastingen, de duur van pachtcontracten enz. Bovendien is inkomenssteun minder van invloed op de grondprijzen in BBR-lidstaten waar rechten gemakkelijk zonder grond kunnen worden verhandeld.

X. Het doel van de BBR is de algemene inkomenssituatie van landbouwers te verbeteren. BBR-steun is areaalgebonden, ontkoppeld van landbouwproductie, en in de meeste lidstaten gelinkt aan de voorgeschiedenis. De steun houdt geen rekening met de individuele omstandigheden in elk landbouwbedrijf om buitensporige administratieve lasten te vermijden. De steun wordt verder doelgerichter toegewezen door middel van andere regelingen, zoals de betaling voor jonge landbouwers, de herverdelingsbetaling, de regeling voor kleine landbouwbedrijven en de vrijwillige gekoppelde steun.

In de komende effectbeoordeling, die deel uitmaakt van het voorstel voor het nieuwe uitvoeringssysteem van het GLB, zullen de huidige verdeling en doelgerichtheid van inkomenssteun worden geanalyseerd in het licht van de bedrijfsgrootte en het soort landbouw. Daarbij zal rekening worden gehouden met het inkomen uit landbouwactiviteiten. Bovendien wordt bij de beoordeling van de relevantie van inkomenssteun in het algemeen rekening gehouden met inkomsten die voortkomen uit niet-landbouwactiviteiten en gebaseerd zijn op landbouwfactoren (zoals agrotourisme). Aangezien de effectbeoordeling zich nog in het beginstadium bevindt, is het in dat opzicht nog niet mogelijk te bepalen of de beoordeling al dan niet alle in deze opmerking bedoelde factoren zal omvatten.

XI. Een redelijke levensstandaard garanderen voor landbouwers is inderdaad een in het Verdrag vastgestelde doelstelling van het GLB. In de mededeling van de Commissie "*De toekomst van voeding en landbouw*" wordt een nieuw uitvoeringssysteem voor het GLB voorgesteld waarin de Unie de fundamentele beleidsparameters moet vaststellen terwijl de lidstaten meer verantwoordelijkheid moeten dragen en meer verantwoording moeten afleggen met betrekking tot de wijze waarop ze de doelstellingen en streefdoelen bereiken, die moeten worden voorgesteld en gemotiveerd in een strategisch plan voor het GLB. De Commissie erkent het belang van de GLB-doelstelling voor een rendabele voedselproductie en heeft opdracht gegeven tot een beoordeling van de impact van GLB-maatregelen op "rendabele voedselproductie".

XII. Sommige aanbevelingen worden aanvaard en andere verworpen. Met name de aanbevelingen betreffende de toewijzing en berekening van BBR-rechten en de rol van de certificerende instanties worden aanvaard. De aanbeveling betreffende de systemen van de Commissie voor de verspreiding van informatie onder de lidstaten werd verworpen.

XIII. Wat de voorstellen voor de volgende programmeringsperiode betreft, aanvaardt de Commissie de aanbeveling gedeeltelijk. In de mededeling van de Commissie "*De toekomst van voeding en landbouw*"<sup>2</sup> wordt een nieuw uitvoeringssysteem voor het GLB voorgesteld. Met de mededeling wordt meer subsidiariteit beoogd, zodat beter rekening kan worden gehouden met lokale omstandigheden en behoeften in het licht van de doelstellingen en streefdoelen. In de

---

<sup>2</sup> COM(2017) 713 final.

effectbeoordeling die het voorstel van de Commissie over het GLB na 2020 zal schragen, zal rekening worden gehouden met alle beschikbare gegevens over de prestaties van het beleid tot dusver (waaronder een analyse van de voorgestelde factoren). Deze informatie zal worden gebruikt bij de analyse van specifieke oplossingen voor de toekomst.

De Commissie kan de aanbeveling om de voorgestelde maatregelen van meet af aan te koppelen aan passende operationele doelstellingen en uitgangswaarden waarmee de prestatie van de steun kan worden vergeleken in dit stadium niet aanvaarden, om niet vooruit te lopen op de resultaten van de effectbeoordeling. In overeenstemming met de mededeling van de Commissie "De toekomst van voeding en landbouw" zal echter worden nagedacht over de manier waarop de prestaties van elke soort interventie (waaronder in voorkomend geval inkomenssteun) worden beoordeeld.

## **INLEIDING**

3. Ter gelegenheid van de hervorming van 2013 heeft de Commissie de door de Rekenkamer geconstateerde zwakke punten aangepakt en derhalve is de dwingende bepaling inzake de "actieve landbouwer" geïntroduceerd. Onder het voorgaande systeem (Verordening (EG) nr. 73/2009) hadden de lidstaten reeds de mogelijkheid om op vrijwillige basis personen uit te sluiten van toegang tot rechtstreekse steun. De uitsluitingen konden gebeuren indien de landbouwactiviteiten slechts een onaanzienlijk deel van de totale economische activiteit van deze personen uitmaakten of indien hun zakelijk doel niet of nauwelijks gericht was op de uitoefening van een landbouwactiviteit. Alleen Nederland koos voor deze mogelijkheid.

Eveneens is de definitie van "subsidiabele grond" verbeterd om specifieke vereisten op te nemen in verband met grond die in een natuurlijke staat worden gehouden. Daarnaast is het de lidstaten toegestaan om een lijst op te stellen van arealen die hoofdzakelijk worden gebruikt voor niet-landbouwactiviteiten. De definitie van "landbouwer" en "landbouwactiviteit" weerspiegelt het ontkoppelde karakter van rechtstreekse betalingen en de overeenkomstige noodzaak om productieactiviteiten niet verplicht te maken, in het licht van de "green box"-regels van de WTO.

Tijdens haar conformiteitscontroles inzake de BTR heeft de Commissie soortgelijke fouten en zwakke punten geconstateerd. Het financiële risico voor de EU-begroting als gevolg van deze fouten en zwakke punten werd gedekt door middel van financiële correcties, die werden toegepast totdat de betrokken lidstaten adequate correctiemaatregelen namen om de wettigheid en regelmatigheid van de BTR-uitgaven te waarborgen.

12. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 13.

13. Voor de lidstaten die het model van gedeeltelijke convergentie toepassen, is de waarde van betalingsrechten gebaseerd op voorgeschiedenis. Derhalve blijven historische verschillen bestaan in de steunniveaus per hectare. Deze verschillen in steunniveaus zullen tot aanvraagjaar 2019 echter geleidelijk afnemen als gevolg van het interneconvergentieproces.

## **OPMERKINGEN**

29. De overschrijding van het BBR-maximum is ook vastgesteld tijdens de conformiteitscontrole van de Commissie in Italië. De conformiteitsprocedure is gaande. Elk financieel risico voor de EU-begroting wat betreft BBR-uitgaven zal worden gedekt door middel van financiële correcties.

a) In het VK (Schotland) heeft nog geen conformiteitscontrole van het beheers- en controlesysteem inzake de BBR-rechten plaatsgevonden. Indien fouten worden gevonden in de toegewezen betalingsrechten, zullen de daaruit voortvloeiende risico's voor de EU-begroting worden gedekt met behulp van financiële correcties, tot adequate correctiemaatregelen worden genomen om de wettigheid en regelmatigheid van de BBR-uitgaven te waarborgen.



Betreffende Nederland is de Commissie op de hoogte van de bevinding van de Rekenkamer die wijst op een onjuiste toepassing van de regels voor interne convergentie. In de risicoanalyse voor de auditplanning van de Commissie zal met deze kwestie rekening worden gehouden.

b) Het feit dat landbouwers de definitieve waarde van hun BBR-rechten niet kenden voordat ze hun aanvraag voor het volgende aanvraagjaar indienden, is ook vastgesteld tijdens de conformiteitscontrole van de Commissie in Frankrijk en het VK (Engeland). De conformiteitsprocedures zijn gaande. Elk financieel risico voor de EU-begroting zal worden gedekt door middel van financiële correcties.

Betreffende het VK (Schotland): zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 29 a).

i) Tijdens de conformiteitscontrole van de Commissie in Frankrijk werden soortgelijke vertragingen geconstateerd.

Rekening houdend met de tekortkomingen is op 12 juli 2016 een uitvoeringsbesluit van de Commissie (C(2016) 4287) aangenomen tot schorsing van de maandelijkse betalingen aan Frankrijk van juli 2016 tot en met juli 2017. De schorsing bedroeg 3 % van de rechtstreekse betalingen waarvoor terugbetaling werd geëist.

De conformiteitsprocedure is gaande. Elk financieel risico voor de EU-begroting zal worden gedekt met behulp van financiële correcties, tot de betrokken lidstaten adequate correctiemaatregelen hebben genomen om de wettigheid en regelmatigheid van de BBR-uitgaven te waarborgen.

ii) Tijdens haar conformiteitscontroles van het beheers- en controlesysteem inzake de BBR in het VK (Engeland) heeft de Commissie soortgelijke zwakke punten geconstateerd. De conformiteitsprocedure is gaande. Elk financieel risico voor de EU-begroting als gevolg van deze zwakke punten zal worden gedekt door middel van financiële correcties, tot adequate correctiemaatregelen zijn genomen om de wettigheid en regelmatigheid van de BBR-uitgaven te waarborgen.

Betreffende het VK (Schotland): zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 29 a).

31. Tijdens haar conformiteitscontroles van het beheers- en controlesysteem inzake de BBR in Italië heeft de Commissie soortgelijke zwakke punten geconstateerd. De conformiteitsprocedures zijn gaande. Elk financieel risico voor de EU-begroting als gevolg van deze zwakke punten zal worden gedekt door middel van financiële correcties, tot adequate correctiemaatregelen zijn genomen om de wettigheid en regelmatigheid van de BBR-uitgaven te waarborgen.

32. De conformiteitscontroles door de Commissie in Griekenland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben tot een soortgelijke constatering geleid. De conformiteitsprocedure is gaande. Elk financieel risico voor de EU-begroting als gevolg van deze fouten en zwakke punten zal worden gedekt door middel van financiële correcties, tot adequate correctiemaatregelen zijn genomen om de wettigheid en regelmatigheid van de BBR-uitgaven te waarborgen.

33. De betrouwbaarheid van de informatie in het dierenregister zal worden geverifieerd tijdens een conformiteitscontrole die gepland is in de eerste helft van 2018, overeenkomstig het meerjarig auditprogramma voor de periode 2017-2020. Elk financieel risico voor de EU-begroting zal worden gedekt door middel van financiële correcties, tot adequate correctiemaatregelen zijn genomen om de wettigheid en regelmatigheid van de BBR-uitgaven te waarborgen.

34. De door de Commissie verstrekte richtsnoeren waren duidelijk, ondubbelzinnig en consistent. Als algemene regel geldt bovendien dat de lidstaten elk interpretatief document of antwoord dat van openbaar belang is, kunnen raadplegen via de webgebaseerde dienst CIRCABC. Vertegenwoordigers van de lidstaten die toegang hebben tot CIRCABC kunnen zich abonneren op een meldingssysteem dat signaleert wanneer een nieuw document beschikbaar is in CIRCABC. Het is de

verantwoordelijkheid van de lidstaten om CIRCABC regelmatig te raadplegen om te waarborgen dat ze de EU-wetgeving correct toepassen.

36. Enkele auditbezoeken zijn inderdaad niet uitgevoerd zoals gepland in de kalenderjaren 2016 en 2017. Met het beschikbare personeel werd prioriteit gegeven aan de nodige follow-up van de 13 in 2016 gestarte documentenaudits, die naast vrijwillige gekoppelde steun ook BBR-gerelateerde elementen dekten zoals de bepaling inzake de actieve landbouwer, de toewijzing van de betalingsrechten uit de nationale reserve enz.

De Commissie heeft de werkzaamheden van de certificerende instanties inzake wettigheid en regelmatigheid geëvalueerd op basis van een risicoanalyse en derhalve geen bijzondere prioriteit verleend aan de werkzaamheden betreffende de BBR-rechten, aangezien de werkzaamheden van de certificerende instanties zowel de GLB-middelen als alle maatregelen betreffen. Er zijn enkele auditbezoeken gepland, in het bijzonder om de werkzaamheden betreffende de toewijzing van BBR-rechten door de certificerende instanties te onderzoeken. Wat de auditbezoeken betreft die niet gericht waren op betalingsrechten, heeft de Commissie niet specifiek de werkzaamheden van de certificerende instantie betreffende de betalingsrechten beoordeeld, tenzij er sprake was van specifieke risico's. In het kader van de financiële goedkeuring is een follow-up gegeven aan alle kwesties betreffende BBR-rechten.

37. Op grond van haar auditstrategie zijn de conformiteitscontrolewerkzaamheden van de Commissie systeem- en risicogericht, d.w.z. ze zijn gericht op de verificatie van de essentiële controles die bij niet-naleving van de EU-regelgeving met de grootste financiële risico's gepaard gaan. De verificaties gebeuren door middel van de beoordeling van een steekproef van transacties. Gezien de timing van dergelijke conformiteitscontroles werden de controles die verband hielden met de eerste toewijzing van BBR-betalingsrechten, alsmede met de toewijzing van nieuwe BBR-betalingsrechten, wat een belangrijk aspect is van het beheer van de nationale reserve, beschouwd als de essentiële controles die op de grootste financiële risico's betrekking hadden. De beoordeling van de steekproeven van transacties heeft het mogelijk gemaakt belangrijke algemene berekeningselementen te verifiëren (d.w.z. de verschillende coëfficiënten die zijn toegepast en de jaarlijkse gemiddelden die zijn berekend enz.).

De meeste van de conformiteitscontroles betreffende de BBR-betalingsrechten zijn uitgevoerd in 2016. Op dat tijdstip (toen de eerste toewijzing van de betalingsrechten net of zelfs nog niet was afgerond, en gezien de aanzienlijke vertragingen bij de tenuitvoerlegging van de BBR in bepaalde lidstaten) werden de procedures voor de annulering van ten onrechte toegewezen betalingsrechten niet beschouwd als een groot financieel risico.

39. De door de certificerende instanties uit te voeren toetsing van de betalingsrechten is tweeledig en is vastgelegd in de aan hen verstrekte richtsnoeren:

– ten eerste, toetsing van de procedures die de lidstaten hebben ingevoerd om te waarborgen dat betalingsrechten correct worden toegewezen en de waarde ervan correct wordt berekend (cf. richtsnoer 2, afdeling 5.2). In richtsnoer 3, afdeling 7.2.2, worden de voornaamste te controleren procedurele aspecten uiteengezet, aangezien de toewijzing van betalingsrechten moet worden benaderd vanuit een procedureel (systematisch) oogpunt. Vervolgens moeten specifieke transacties worden onderworpen aan een nalevingsgerichte toetsing. In richtsnoer 3 worden daartoe tien transacties aangeraden. Wat de nalevingsgerichte toetsing betreft, wordt in richtsnoer 2 duidelijk voorgesteld om de lijst van essentiële en aanvullende controles te gebruiken als benchmark (cf. blz. 21 van richtsnoer 2 voor begrotingsjaar 2016);

– ten tweede moet de certificerende instantie tijdens de gegevensgerichte toetsing van dossiers voor rechtstreekse betalingen de rekenkundige nauwkeurigheid controleren en nagaan of het uiteindelijke aantal betalingsrechten is gebruikt voor de betaling.

40. De richtsnoeren van de Commissie mogen niet te prescriptief zijn, omdat de certificerende instanties bestaan uit gekwalificeerde controleurs, die hun certificeringswerkzaamheden in overeenstemming met internationaal aanvaarde auditnormen moeten uitvoeren op basis van hun deskundig oordeel. In een aantal lidstaten heeft de certificerende instantie de betalingsrechten herberekend voor alle aan gegevensgerichte toetsing onderworpen transacties (d.w.z. voor de statistisch geselecteerde steekproef).

41. De richtsnoeren van de Commissie zijn algemeen en kunnen niet worden afgestemd op elke situatie in de lidstaten. De richtsnoeren bieden niettemin duidelijkheid over de werkzaamheden betreffende betalingsrechten die de certificerende instanties moeten uitvoeren zoals aangegeven in het antwoord van de Commissie op paragraaf 39. Voorts wordt in richtsnoer 3, afdeling 7.2.2, verduidelijkt dat begrotingsjaar 2016 (aanvraagjaar 2015) het eerste jaar is waarin de betalingsrechten zijn vastgesteld. Bijgevolg zijn aan de certificerende instanties conclusies gevraagd over de procedure voor de toewijzing van betalingsrechten.

Bovendien waren verschillende lidstaten te laat met de vaststelling van de definitieve betalingsrechten. Aangezien de certificerende instanties strikte verslagleggingstermijnen moeten eerbiedigen (uiterlijk 15 februari na het betrokken begrotingsjaar), konden zij niet altijd over de nauwkeurigheid van de berekeningen van de betalingsrechten oordelen.

Eerste streepje: In de meeste lidstaten met regionale betaalorganen waar rechten op nationaal niveau worden berekend, is het mogelijk om de berekeningen van de rechten te onderwerpen aan de certificeringscontrole. In het geval van Duitsland is het centraal orgaan dat de berekening van de betalingsrechten heeft uitgevoerd niet aan een certificeringscontrole onderworpen. Bijgevolg was het geval van Duitsland (Nedersaksen) niet indicatief voor de door de certificerende instanties verrichte werkzaamheden in andere lidstaten.

Tweede streepje: Aan de kwestie inzake betalingsrechten voor Italië wordt momenteel een follow-up gegeven in het kader van een conformiteitscontrole.

Derde streepje: Aan de kwestie in verband met betalingsrechten voor Frankrijk wordt momenteel een follow-up gegeven in het kader van een conformiteitscontrole.

42. Het oorspronkelijke Commissievoorstel had tot doel het systeem van de rechtstreekse betalingen te vereenvoudigen. In feite bevatte het oorspronkelijke Commissievoorstel minder opties, en was het daardoor eenvoudiger. Tijdens de medewetgevingsprocedure werden echter andere opties toegevoegd, die de regels complexer hebben gemaakt. Daarnaast is vereenvoudiging een van de belangrijkste doelstellingen bij de besprekingen over het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2020.

43. Hoewel het klopt dat het model voor interne convergentie voor de vaststelling van de waarden van de betalingsrechten complexer is, moet worden opgemerkt dat de toepassing van dit model een optie was voor de lidstaten als alternatief voor een eenvoudig forfaitair model vanaf het eerste jaar van uitvoering. De keuze van de lidstaten voor een specifiek uitvoeringsmodel berust op het beginsel van gedeeld beheer van het GLB, op basis waarvan de uitvoering rechtstreeks door elke lidstaat wordt beheerd en de nationale autoriteiten verantwoordelijk zijn voor het beheer en de controle van rechtstreekse betalingen aan landbouwers in hun land.

44. De Spaanse autoriteiten hebben het BBR-regionaliseringsmodel goedgekeurd in nauwe samenwerking met regionale autoriteiten op basis van een reeks criteria. De uitvoering van de huidige BBR-regionalisering zal worden beoordeeld en in aanmerking worden genomen bij de reflectie over de toekomst van het GLB.

45. De lidstaten waren er niet toe verplicht de definitie van subsidiabel areaal uit te breiden. Wanneer zij van deze mogelijkheid gebruikmaken, is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om een analyse te maken van de complexiteit van het systeem dat ze wensen te implementeren en van de

daadwerkelijke behoefte om rekening te houden met de specifieke landbouwmethoden op hun grondgebied.

48. De wetgeving voorzag in de mogelijkheid om een verhoging van de waarde van betalingsrechten te beperken indien een dergelijke verhoging landbouwers in staat zou stellen uitzonderlijke winsten te realiseren. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om deze facultatieve bepaling al dan niet toe te passen.

Op uitzonderlijke winsten die worden gerealiseerd door kunstmatig gecreëerde voorwaarden en niet in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het GLB is bovendien de in artikel 60 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 bedoelde (verplichte) omzeilingsclausule van toepassing. Op grond van de toepassing van artikel 60 worden geen voordelen toegekend aan zulke natuurlijke personen of rechtspersonen.

Tot slot maakten de landbouwbedrijven die hoogwaardige betalingsrechten verkregen door steun op een kleiner areaal te concentreren, deze betalingsrechten onderhevig aan een hogere reductie vanwege de interne convergentie.

#### **Tegenantwoord van de ERK**

*De in artikel 60 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 beschreven omzeilingsclausule en interne convergentie hebben slechts een beperkte invloed als mechanismen ter vermindering van uitzonderlijke winsten.*

*Zoals herhaaldelijk is vastgesteld door het Hof van Justitie, vereist de toepassing van de omzeilingsclausule door de lidstaten ten eerste een combinatie van objectieve omstandigheden waarin, ondanks de formele naleving van de voorwaarden die in de voorschriften van de Europese Unie zijn vastgelegd, de doelstelling van die voorschriften niet is verwezenlijkt, en ten tweede een subjectief element dat de bedoeling omvat om een voordeel te behalen door kunstmatig de voorwaarden te creëren die zijn vastgesteld ter verkrijging daarvan. Ingeval uitzonderlijke winsten voortvloeien uit de overdracht van grond aan andere landbouwers (zie **tekstvak 2**), is het bijzonder lastig voor lidstaten om te bewijzen dat de aanvrager bij de overdracht van de grond uitsluitend de bedoeling had om een voordeel te behalen dat in strijd was met de doelstellingen van de BBR.*

*In 2019 zal door interne convergentie de waarde van de in **tekstvak 2** genoemde BBR-rechten met ongeveer 25 % zijn gedaald, wat betekent dat landbouwers dat jaar nog steeds profiteren van 75 % van de uitzonderlijke winst.*

53. Tijdens de conformiteitscontroles van de Commissie werden soortgelijke tekortkomingen betreffende de verificatie van de status van actieve landbouwer ontdekt. De conformiteitsprocedures zijn gaande. Elk financieel risico voor de EU-begroting zal worden gedekt met behulp van financiële correcties, tot de betrokken lidstaten adequate correctiemaatregelen hebben genomen om de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven voor rechtstreekse betalingen te waarborgen.

54. De medewetgevers hebben de lidstaten een aantal beleidsopties gegeven voor de toepassing van de bepaling inzake de actieve landbouwer, zodat die rekening kunnen houden met hun nationale bijzonderheden.

De Commissie heeft een gunstige beoordeling gegeven van het gebruik van een in subsidiabele hectaren uitgedrukte drempel als alternatief criterium voor de toepassing van artikel 9, lid 2, onder b), van Verordening (EU) nr. 1307/2013 om te bewijzen dat de landbouwactiviteit niet onaanzienlijk is, voor zover deze voorwaarde geen productieprikkel inhoudt.

55. De negatieve lijst was niet in het Commissievoorstel opgenomen, maar was het resultaat van een politiek compromis. Terwijl het oorspronkelijke Commissievoorstel voorzag in één enkele toetsing voor alle aanvragers (rechtstreekse betalingen maken ten minste 5 % van de totale inkomsten uit niet-landbouwactiviteiten uit), voorzagen de medewetgevers in een aantal beleidsopties voor de toepassing van de bepaling inzake de actieve landbouwer, zodat de lidstaten rekening kunnen houden met hun nationale bijzonderheden. Wegens het bestaan van de negatieve lijst is het erg waarschijnlijk dat bepaalde entiteiten hebben besloten helemaal geen aanvraag in te dienen. De Commissie heeft daarover geen gegevens.

### **Tekstvak 3 – Voorbeelden van verschillende behandeling van vergelijkbare situaties**

De Commissie heeft richtsnoeren gepubliceerd over de tenuitvoerlegging van artikel 9 van Verordening (EU) nr. 1307/2013 (DSCG/2014/29). Het is de bevoegdheid van de lidstaten om die bepaling uit te voeren overeenkomstig de doelstellingen van de bepaling inzake de actieve landbouwer en de algemene beginselen van het EU-recht.

Wat permanente sport- en recreatiegebieden betreft, is de negatieve lijst gericht op gespecialiseerde exploitanten van permanente arealen met permanente voorzieningen en/of permanente kunstmatige constructies voor toeschouwers die worden gebruikt voor sport- en recreatiedoeleinden. Duitsland heeft deze richtsnoeren gevolgd. Voor Frankrijk is een conformiteitsgoedkeuringsprocedure gaande.

De medewetgever heeft de lidstaten flexibiliteit geboden om de negatieve lijst af te stemmen op hun specifieke omstandigheden en behoeften. Overeenkomstig artikel 9, lid 2, tweede alinea, van Verordening (EU) nr. 1307/2013 kunnen de lidstaten andere soortgelijke niet-landbouwbedrijven of -activiteiten aan de negatieve lijst toevoegen op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria. Elke toevoeging aan de lijst moet objectief gerechtvaardigd worden op basis van de "soortgelijkheids"-toets van artikel 9, lid 2. Dit wil zeggen dat de bedrijven/activiteiten van die entiteiten van soortgelijke aard moeten zijn als de bedrijven/activiteiten van de reeds in de negatieve lijst opgenomen entiteiten.

Ook heeft de medewetgever besloten dat de uitvoering van artikel 9, lid 3, van dezelfde verordening facultatief is.

57. Als gevolg van het onderhandelingsproces over de zogenoemde omnibusverordening<sup>3</sup> kan de toepassing van artikel 9, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1307/2013 (de negatieve lijst) worden stopgezet vanaf 2018 of enig daaropvolgend jaar. Artikel 9, lid 1, is echter nog steeds van toepassing voor alle lidstaten met grond die in een natuurlijke staat wordt gehouden.

60. Subsidiabiliteitscriteria die zijn gebaseerd op de kenmerken van landbouwgrond stellen landbouwers niet vrij van de uitoefening van een landbouwactiviteit. De kenmerken moeten het resultaat van die activiteit zijn. Wanneer lidstaten deze kenmerken op een correcte wijze definiëren, zullen verlaten arealen als zodanig worden geïdentificeerd en dus als niet-subsidiabel worden beschouwd.

62. Wat betreft arealen die in een natuurlijke staat worden gehouden, is de Commissie van mening dat de minimumactiviteit niet volledig kan worden losgekoppeld van enig landbeheer, tenzij dit het gevolg is van de tenuitvoerlegging van Natura 2000 (hetgeen eveneens inhoudt dat voor de arealen toeslagrechten golden in 2008)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Verordening (EU) 2017/2393 (PB L 350 van 29.12.2017).

<sup>4</sup> Artikel 32, lid 2, onder b), i), van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

## **Tekstvak 5 – Minimumactiviteiten op land dat in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat wordt behouden**

De Schotse autoriteiten hebben de Commissie niet in kennis gesteld van hun besluit om elk kalenderjaar een milieubeoordeling te verrichten van de grond in plaats van de grond voor een landbouwactiviteit te gebruiken.

Het valt te betwisten dat een milieubeoordeling van een landbouwareaal als een op dat areaal verrichte minimumactiviteit kan worden beschouwd.

De verwachting is dat de activiteit een impact heeft op de grond zelf (bijvoorbeeld om de waarde van dat grasland te behouden of zelfs te vergroten) en niet beperkt is tot een observatie van de ecologische toestand van het areaal, waarvan de ontwikkeling niet het gevolg is van een door de landbouwer uitgevoerde activiteit.

## **Tekstvak 6 – Effecten van herverdeling afhankelijk van het toegepaste BBR-model**

De Spaanse autoriteiten kozen het regionaal BBR-model op basis van verschillende criteria en in nauwe samenwerking met regionale autoriteiten. De uitvoering van de huidige BBR-regionalisering zal worden beoordeeld en in aanmerking worden genomen bij de reflectie over de toekomst van het GLB.

Hoewel de bedragen die zijn overgedragen van hoogwaardige naar laagwaardige betalingsrechten uitgedrukt als percentage van het BBR-maximum aangeven dat de convergentie in Italië beter verloopt dan in Spanje, kunnen geen conclusies over de verschillende effecten van convergentie in alle lidstaten worden getrokken door de bovenbedoelde percentages te vergelijken. In werkelijkheid is de situatie in een lidstaat waar dit percentage hoger is dan in een andere lidstaat aan het einde van de periode niet noodzakelijkerwijs beter. Het is belangrijk om eveneens rekening te houden met de beginsituatie, met name de mogelijkheid tot meer convergentie. Hoewel de overdrachten van de middelen uitgedrukt als percentage van het BBR-maximum lager zullen zijn in een lidstaat met waarden van betalingsrechten die reeds bij aanvang van de convergentieperiode rond het gemiddelde liggen, zou die lidstaat kunnen eindigen met convergentere waarden dan een lidstaat met een veel hoger percentage aan overgedragen middelen.

69. De verschillen in de gemiddelde niveaus van de BBR-steun kunnen gedeeltelijk worden verklaard door het feit dat de lidstaten verschillende keuzes hebben gemaakt betreffende de toewijzing van de middelen aan de verschillende betalingsregelingen. De BBR-portefeuille komt overeen met de hoeveelheid middelen die overblijven na de toewijzing aan de andere regelingen.

De BBR is een per definitie ontkoppelde betaling die een minimaal effect heeft op de productiebeslissingen van landbouwers en bijgevolg op de markt- en mededingingsvoorwaarden. De evaluatie door de Rekenkamer gaat uit van de veronderstelling dat landbouwers in verschillende lidstaten zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Een dergelijke vergelijkbare situatie zou niet alleen inhouden dat gelijke productievoorwaarden gelden, maar ook dat de grondprijzen, pachtkosten en andere productiefactoren van twee lidstaten identiek kunnen zijn.

70. De basisbetalingsregeling zorgt ervoor dat alle landbouwers een minimumsteunbedrag per hectare ontvangen. Andere regelingen, zoals de herverdelingsbetaling, de betaling voor jonge landbouwers, de regeling voor kleine landbouwbedrijven en de vrijwillige gekoppelde steun maken het mogelijk rechtstreekse betalingen doelgericht in te zetten. De BBR is een areaalgebonden regeling en bijgevolg geldt dat de totale steun over het algemeen toeneemt in verhouding tot de grootte van het landbouwbedrijf. Uit de beoordeling van de Commissie blijkt echter dat de hoeveelheid rechtstreekse betalingen per hectare afneemt naarmate de grootte van het landbouwbedrijf toeneemt, en dat de eenheid steun hoger is voor kleine bedrijven met een gemiddeld lager inkomen per werknemer, voornamelijk vanwege het gebruik van andere regelingen voor rechtstreekse steun.

## Tekstvak 7 – Voorbeelden van herverdeling als gevolg van de hervorming van 2013 zonder wijzigingen in het landbouwpatroon

De Rekenkamer geeft voorbeelden van landbouwbedrijven waar de door de landbouwers ontvangen steunbedragen exponentieel zijn toegenomen, hoewel de wijze waarop de landbouwers hun landbouwactiviteiten uitoefenen niet is veranderd.

De Commissie is van mening dat het absolute steunbedrag niet kan worden beschouwd als een opzichzelfstaand cijfer maar moet worden geëvalueerd samen met de omvang van het areaal en de steun die andere landbouwers in vergelijkbare situaties krijgen vóór en na de convergentie-exercitie. Gezien de context van convergentie kan een aanzienlijke toename van de steun aan een bepaalde landbouwer hoogstwaarschijnlijk worden verklaard doordat de door de landbouwer ontvangen steun vóór de invoering van de BBR aanzienlijk lager was dan gemiddeld en/of door de toegenomen dekkinggraad van de BBR in vergelijking met die van de BTR. Zowel de verhoging van laagwaardige betalingsrechten als de hogere dekkinggraad waren duidelijke doelstellingen van de regeling.

Wanneer de door de Rekenkamer aangehaalde voorbeelden nader worden bekeken, zijn die niet zo extreem als ze op het eerste gezicht zouden kunnen lijken.

Zo is in het VK (Schotland), waar de steun in 2019 convergeert tot een regionaal forfait, de maximale steun per areaal in aanvraagjaar 2019 vastgesteld op 161 EUR/ha voor regio 1 (bouwland en blijvend grasland); 26,9 EUR/ha voor regio 2 (arm grasland in niet-probleemgebied en in probleemgebied met graslandcategorie B, C en D) en 8,7 EUR/ha voor regio 3 (arm grasland in probleemgebied met graslandcategorie A). De Commissie is van mening dat de hoogte van deze bedragen voor areaalbetalingen niet ongepast is.

In het voor Italië gegeven voorbeeld bedraagt de gemiddelde betaling per hectare van de landbouwer in kwestie zo'n 225 EUR, een bedrag dat licht onder de gemiddelde Italiaanse BBR-betalingsrechten ligt voor aanvraagjaar 2015 (228 EUR/ha).

Wat Duitsland betreft, wordt verduidelijkt dat de situatie er uiterlijk in 2019 zal evolueren tot een nationaal forfait.

71. Rechtstreekse betalingen kunnen meer of minder worden gekapitaliseerd in grondprijzen afhankelijk van verschillende factoren. De drijvende krachten achter grondprijzen zijn talrijk en GLB-steun vormt daar slechts een onderdeel van: prijzen van landbouwgrondstoffen en landbouwproductiviteit, stedelijke druk, verschillen in de nationale regelgeving inzake markten voor landbouwgrond, de duur van pachtcontracten, verschillende grondprijsniveaus enz. Volgens Swinnen et al. *"hebben GLB-subsidies een impact op grondprijzen, maar varieert die impact sterk per land en is die relatief bescheiden in vergelijking met andere factoren, vooral op plaatsen met hoge grondprijzen"*.<sup>5</sup> In BBR-lidstaten waar rechten gemakkelijk zonder grond kunnen worden verhandeld, is er minder kapitalisatie van inkomenssteun in grondprijzen.

72. De BBR stelt de lidstaten in staat steun doelgericht toe te wijzen door landbouwers die geen bijzondere behoefte hebben aan inkomenssteun uit te sluiten of door de basisbetaling te differentiëren. Aanvullende doelgerichte steun wordt voornamelijk toegewezen via andere regelingen: de herverdelingsbetaling, de betaling voor jonge landbouwers, de regeling voor kleine landbouwbedrijven en de vrijwillige gekoppelde steun. Waar de steun in sommige lidstaten behoorlijk doelgericht wordt toegewezen, is dat in andere lidstaten in mindere mate het geval.

---

<sup>5</sup> Swinnen, J., Ciaian, P. & Kancs, d'A. (2008). Studie naar de werking van grondmarkten in de EU-lidstaten onder invloed van maatregelen die zijn getroffen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Eindverslag. Centrum voor Europese Beleidsstudies (CEPS).

In het Verdrag wordt bovendien het verhogen van de productiviteit van de landbouw aangeduid als een middel om de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn te verhogen. Het vizier moet dus worden gericht op het inkomen uit landbouwactiviteiten omdat dit inkomen van primair belang is voor het GLB<sup>6</sup>. Tot slot zouden de kosten van de verzameling van gegevens over het inkomen van landbouwhuishoudens hoger kunnen zijn dan de baten<sup>7</sup>.

73. In de mededeling van de Commissie "De toekomst van voeding en landbouw"<sup>8</sup> wordt een nieuw uitvoeringssysteem voor het GLB voorgesteld.

Met de mededeling wordt meer subsidiariteit beoogd, zodat beter rekening kan worden gehouden met lokale omstandigheden en behoeften in het licht van de doelstellingen en streefdoelen. Evenzo erkent de Commissie het belang van de GLB-doelstelling voor een rendabele voedselproductie en heeft ze opdracht gegeven tot een beoordeling van de impact van GLB-maatregelen op "rendabele voedselproductie".

In de effectbeoordeling die het voorstel van de Commissie over het GLB na 2020 zal schragen, zal rekening worden gehouden met alle beschikbare gegevens over de prestaties van het beleid tot dusver. Deze informatie zal worden gebruikt bij de analyse van specifieke oplossingen voor de toekomst.

## **CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

74. Het oorspronkelijke Commissievoorstel had tot doel het systeem van de rechtstreekse betalingen te vereenvoudigen. In feite bevatte het oorspronkelijke Commissievoorstel minder opties, en was het daardoor eenvoudiger. Tijdens de medewetgevingsprocedure werden echter andere opties toegevoegd, die de regels complexer hebben gemaakt.

Wat de doelgerichtheid betreft, stelt de BBR de lidstaten in staat steun doelgericht toe te wijzen door landbouwers die geen bijzondere behoefte hebben aan inkomenssteun uit te sluiten of door de basisbetaling te differentiëren. Het doelgerichter verlenen van steun gebeurt voornamelijk door middel van andere regelingen: de herverdelingsbetaling, de betaling voor jonge landbouwers, de regeling voor kleine landbouwbedrijven en de vrijwillige gekoppelde steun. Waar de steun in sommige lidstaten behoorlijk doelgericht wordt toegewezen, is dat in andere lidstaten in mindere mate het geval.

Wat convergentie betreft, hadden de lidstaten overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1307/2013 drie opties voor de toepassing van interne convergentie: forfait met ingang van 2015, volledige convergentie uiterlijk in 2019 en gedeeltelijke convergentie ("tunnelmodel"). Bijgevolg kunnen de impact en de gevolgen van de uitvoering verschillen van lidstaat tot lidstaat. Ook heeft de toepassing van de regionalisering een belangrijke rol gespeeld bij het bereiken van het huidige convergentieniveau.

75. Behalve voor Nederland en het VK (Schotland), hebben de door de Commissie uitgevoerde conformiteitscontroles tot een soortelijke constatering geleid. De conformiteitsprocedures zijn gaande. Elk financieel risico voor de EU-begroting als gevolg van fouten en zwakke punten in de BBR-gerelateerde beheers- en controlesystemen zal worden gedekt door middel van financiële

---

<sup>6</sup> Zie antwoorden van de Commissie (samenvatting paragraaf V) op het Speciaal verslag nr. 1/2016 van de Europese Rekenkamer: "Is het systeem van de Commissie voor prestatiemeting met betrekking tot de inkomens van landbouwers goed opgezet en gebaseerd op degelijke gegevens?".

<sup>7</sup> Zie antwoorden van de Commissie (samenvatting paragraaf VI.b) op het Speciaal verslag nr. 1/2016 van de Europese Rekenkamer: "Is het systeem van de Commissie voor prestatiemeting met betrekking tot de inkomens van landbouwers goed opgezet en gebaseerd op degelijke gegevens?".

<sup>8</sup> COM(2017) 713 final.



correcties, tot adequate correctiemaatregelen zijn genomen om de wettigheid en regelmatigheid van de BBR-uitgaven te waarborgen.

### **Aanbeveling 1**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en is van oordeel dat zij deze reeds uitvoert door middel van de richtsnoeren die zij verstrekt en de monitoring en de conformiteitscontroleprocedures die zij uitvoert. Wanneer fouten en zwakke punten worden geconstateerd bij de werking van essentiële controles verzoekt de Commissie de lidstaten corrigerende maatregelen te nemen en te waken over de uitvoering van die maatregelen door de lidstaten.

Voorts verstrekt de Commissie aan de lidstaten richtsnoeren en advies over de correcte uitvoering van deze essentiële controles.

76. Net zoals alle uitgaven van het ELGF worden rechtstreekse betalingen overeenkomstig het beginsel van gedeeld beheer door de Commissie en de lidstaten uitgevoerd. Om te verzekeren dat de BBR correct wordt toegepast, is het de taak van de lidstaten informatie en documenten naar behoren te verstrekken aan de Commissie, teneinde te voldoen aan de verplichtingen die zijn vastgesteld in Verordening (EU) nr. 1307/2013.

De Commissie heeft duidelijke en consistente richtsnoeren en interpretaties verstrekt, die indien ze van openbaar belang zijn via CIRCABC door alle lidstaten kunnen worden geraadpleegd.

77. De Commissie is van oordeel dat zij wel degelijk heeft vastgesteld wat van de certificerende instanties werd vereist. De controlewerkzaamheden die van de certificerende instanties voor begrotingsjaar 2016 (aanvraagjaar 2015) werden verwacht, zijn duidelijk vastgelegd in de richtsnoeren 2 en 3.

### **Aanbeveling 2**

a) De Commissie verwierpt deze aanbeveling, aangezien het overeenkomstig het beginsel van gedeeld beheer de verantwoordelijkheid van de lidstaten is om een consistente interpretatie van het BBR-rechtskader toe te passen. Elke interpretatie en alle relevante informatie wordt met de lidstaten gedeeld in het Comité voor rechtstreekse betalingen en relevante documenten worden ter beschikking gesteld op CIRCABC, dat ook voor de lidstaten toegankelijk is. De Commissie is bijgevolg van mening dat zij passende stappen heeft gezet om informatie te verspreiden en de doeltreffendheid van consistente interpretaties van de lidstaten te verzekeren, en is derhalve van oordeel dat zij op dit gebied al maximale inspanningen levert.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie erkent het belang van de overdracht van essentiële informatie over de uitvoering van regelingen inzake rechtstreekse steunverlening. De Commissie is in dit stadium echter niet in staat om specifieke verbintenissen aan te gaan over wetgevingsvoorstellen voor de periode na 2020. Bovendien kan de Commissie in het kader van de huidige wetgeving reeds allerlei formele rechtsmiddelen aanwenden. Een aantal bestaande bepalingen stellen de Commissie in staat om betalingen te schorsen, daaropvolgende uitgavendeclaraties onontvankelijk te achten en een conformiteitsgoedkeuringsprocedure op te starten. In geval van systematische en ernstige niet-nalevingskwesaties kan de Commissie een inbreukprocedure inleiden, eventueel door een EU-Pilot-dossier te lanceren waarbij door het HvJ-EU een sanctie kan worden opgelegd (forfaitair bedrag of dwangsom) indien een eerste uitspraak niet wordt nageleefd. Het besluit over de passende actie is afhankelijk van een beoordeling van geval tot geval en van het toepasselijke rechtskader.

c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De Commissie beschouwt de aanbeveling betreffende de respectieve taken van de Commissie en de certificerende instanties als reeds geïmplementeerd, aangezien de vereisten voor de auditwerkzaamheden van de certificerende instanties betreffende betalingsrechten (beoordeling van de procedure voor de eerste toewijzing van betalingsrechten en beoordeling van de berekeningen van de betalingsrechten in het jaar van de eerste toewijzing, en

beoordeling van onder andere nieuwe toewijzingen, annuleringen en convergentie van betalingsrechten in de daaropvolgende jaren) duidelijk zijn vastgelegd in de richtsnoeren 2 en 3 voor begrotingsjaar 2016 en daarna. In overeenstemming met de internationaal aanvaarde auditnormen moet er ruimte zijn voor het deskundig oordeel van de certificerende instanties. De hoofdlijnen staan in de richtsnoeren (de noodzaak om de procedures samen met de controles die deel uitmaken van het proces te toetsen met behulp van de lijst van essentiële en aanvullende controles enz.). Vervolgens ontwerpt en verricht de certificerende instantie haar eigen controletoeetsen van de betalingsrechten.

De Commissie maakt van de gelegenheid gebruik om te verduidelijken dat wanneer de institutionele structuur van een lidstaat de certificerende instanties niet in staat stelt om de procedures voor toewijzing en berekening van betalingsrechten te controleren, de werkzaamheden van de instanties van de lidstaten (betaalorganen, certificerende instanties of andere instanties) worden onderworpen aan conformiteitscontroles om te beoordelen of het rechtskader en de richtsnoeren worden toegepast.

78. Het oorspronkelijke Commissievoorstel had tot doel het systeem van de rechtstreekse betalingen te vereenvoudigen. In feite bevatte het oorspronkelijke Commissievoorstel minder opties, en was het daardoor eenvoudiger. Tijdens de medewetgevingsprocedure werden echter andere opties toegevoegd, die de regels complexer hebben gemaakt.

79. Wanneer landbouwers uitzonderlijke winsten kunnen realiseren omdat ze kunstmatige voorwaarden hebben gecreëerd om heel hoge waarden van betalingsrechten te verkrijgen, moeten de lidstaten de omzeilingsclausule toepassen, wat betekent dat aan de betrokken landbouwers geen voordeel mag worden toegekend.

Voorts zal de waarde van de betalingsrechten van de landbouwers die hoogwaardige betalingsrechten hebben verkregen door het referentiebedrag op een kleiner areaal te concentreren sterker worden verminderd als gevolg van de interneconvergentie-exercitie.

#### **Dupliek van de ERK**

*De in artikel 60 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 vastgelegde omzeilingsclausule en interne convergentie hebben slechts beperkte invloed als mechanismen ter verminderingen van uitzonderlijke winsten.*

*Zoals herhaaldelijk is vastgesteld door het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist de toepassing van de omzeilingsclausule door de lidstaten ten eerste een combinatie van objectieve omstandigheden waarin, ondanks de formele naleving van de voorwaarden die in de voorschriften van de Europese Unie zijn vastgelegd, de doelstelling van die voorschriften niet is verwezenlijkt, en ten tweede een subjectief element dat de bedoeling omvat om een voordeel te behalen door kunstmatig de voorwaarden te creëren die zijn vastgesteld ter verkrijging daarvan. Ingeval uitzonderlijke winsten voortvloeien uit de overdracht van grond aan andere landbouwers (zie **tekstvak 2**), is het bijzonder lastig voor lidstaten om te bewijzen dat de aanvrager bij de overdracht van de grond uitsluitend de bedoeling had om een voordeel te behalen dat in strijd was met de doelstellingen van de BBR.*

*In 2019 zal door interne convergentie de waarde van de in **tekstvak 2** genoemde BBR-rechten met ongeveer 25 % zijn gedaald, wat betekent dat landbouwers dat jaar nog steeds profiteren van 75 % van de uitzonderlijke winst.*

80. De mate van de aan de lidstaten geboden flexibiliteit, bijvoorbeeld de uitbreiding van de lijst van negatieve activiteiten en/of de toepassing op alle aanvragers van de bepaling inzake de actieve

landbouwer, staat de lidstaten toe om de bepaling aan te passen aan hun eigen bijzonderheden, maar leidt onvermijdelijk tot gedifferentieerde uitvoeringsmethodes.

Bovendien was het in het eerste jaar van toepassing van de bepaling inzake de actieve landbouwer eenmalig nodig procedures op te zetten ter verificatie van de naleving van de bepaling. Hoewel lidstaten die de negatieve lijst blijven toepassen nog steeds jaarlijkse controles zullen moeten uitvoeren, mag redelijkerwijs worden verwacht dat de administratieve lasten in de komende jaren zullen afvlakken.

82. Hoewel een aantal steunniveaus in 2019 zeer hoog blijven, zijn ze in vergelijking met de niveaus van 2015 wel verlaagd.

83. De basisbetalingsregeling zorgt ervoor dat landbouwers een minimumsteunbedrag per hectare ontvangen. Andere regelingen, zoals de herverdelingsbetaling, de betaling voor jonge landbouwers, de regeling voor kleine landbouwbedrijven en de vrijwillige gekoppelde steun maken het mogelijk rechtstreekse betalingen doelgericht in te zetten. De BBR is een areaalgebonden systeem, en als gevolg daarvan is het totale steunbedrag vaak recht evenredig met de omvang van het landbouwbedrijf. Uit de beoordeling van de Commissie blijkt echter dat de hoeveelheid rechtstreekse betalingen per hectare afneemt naarmate de grootte van het landbouwbedrijf toeneemt, en dat de eenheid steun hoger is voor kleine bedrijven met een gemiddeld lager inkomen per werknemer, voornamelijk vanwege het gebruik van andere regelingen voor rechtstreekse steun.

Een aanzienlijke toename van de steun aan een bepaalde landbouwer kan hoogstwaarschijnlijk worden verklaard door het feit dat de door de landbouwer ontvangen steun vóór de invoering van de BBR aanzienlijk lager was dan gemiddeld en/of door de toegenomen dekkingsgraad van de BBR in vergelijking met die van de BTR. Zowel de verhoging van laagwaardige betalingsrechten als de hogere dekkingsgraad waren duidelijke doelstellingen van de regeling.

84. Het doel van de BBR is de algemene inkomenssituatie van landbouwers te verbeteren. BBR-steun is areaalgebonden, ontkoppeld van landbouwproductie, en in de meeste lidstaten gelinkt aan de voorgeschiedenis. De steun houdt geen rekening met de individuele omstandigheden in elk landbouwbedrijf om buitensporige administratieve lasten te vermijden.

Het ontkoppelde karakter van de BBR waarborgt de marktgerichtheid ervan en voorkomt dat de landbouwers worden aangespoord om te produceren.

### **Aanbeveling 3**

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

In de mededeling van de Commissie "*De toekomst van voeding en landbouw*" van 29 november 2017 wordt een nieuw uitvoeringssysteem voor het GLB voorgesteld waarin de Unie de fundamentele beleidsparameters (doelstellingen van het GLB, brede soorten interventie en basisvereisten) moet vaststellen terwijl de lidstaten meer verantwoordelijkheid moeten dragen en meer verantwoording moeten afleggen met betrekking tot de wijze waarop ze de doelstellingen en streefdoelen bereiken; die moeten worden voorgesteld en gemotiveerd in een strategisch plan voor het GLB.

In de effectbeoordeling die het voorstel van de Commissie over het GLB na 2020 zal schragen, zal rekening worden gehouden met alle beschikbare gegevens over de prestaties van het beleid tot dusver. Deze informatie zal worden gebruikt bij de analyse van specifieke oplossingen voor de toekomst.

In het bijzonder zal de Commissie de huidige verdeling en doelgerichtheid van inkomenssteun analyseren in het licht van bedrijfsomvang en soort landbouw, daarbij rekening houdend met het inkomen uit landbouwactiviteiten.

De Commissie herinnert eraan<sup>9</sup> dat het GLB het inkomen van landbouwers ondersteunt door de landbouwactiviteiten te steunen (areaalgebonden steun, een aantal sectorspecifieke vormen van steun, investeringen, marktmaatregelen, milieuactiviteiten op landbouwarealen). Daarom is het wat betreft de BBR logisch om de aandacht te richten op het inkomen dat wordt gegenereerd door deze landbouwactiviteiten.

Bovendien gaat het in de mededeling van de Commissie om het bereiken van "echte landbouwers", zijnde degenen die actief landbouw bedrijven om de kost te verdienen.

De tweeledigheid van de doelstellingen van de rechtstreekse betalingen weerspiegelt de erkenning van de "verbondenheid" van de levering van marktproducten en van collectieve goederen, en dus van de moeilijkheden die gepaard gaan met een degelijke economische waardering van alle collectieve goederen die landbouwers leveren. Bij de beoordeling van de algemene relevantie van inkomenssteun zal echter rekening worden gehouden met andere inkomsten die voortkomen uit niet-landbouwactiviteiten en gebaseerd zijn op landbouwfactoren (zoals agrotourisme).

Aangezien de effectbeoordeling zich nog in het beginstadium bevindt, is het nog niet mogelijk te bepalen of in de beoordeling al dan niet rekening zal worden gehouden met alle factoren van de aanbeveling.

Tot slot kan de Commissie de aanbeveling om de voorgestelde maatregelen van meet af aan te koppelen aan passende operationele doelstellingen en uitgangswaarden waarmee de prestatie van de steun kan worden vergeleken in dit stadium niet aanvaarden, om niet vooruit te lopen op de resultaten van de effectbeoordeling. In overeenstemming met de mededeling van de Commissie "*De toekomst van voeding en landbouw*" zal echter worden nagedacht over de manier waarop de prestaties van elke soort interventie (waaronder in voorkomend geval inkomenssteun) worden beoordeeld.

---

<sup>9</sup> Zie antwoorden van de Commissie (samenvatting paragrafen I en V) op het Speciaal verslag nr. 1/2016 van de Europese Rekenkamer: "Is het systeem van de Commissie voor prestatiemeting met betrekking tot de inkomens van landbouwers goed opgezet en gebaseerd op degelijke gegevens?".

<b>Gebeurtenis</b>	<b>Datum</b>
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	29.6.2016
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	7.12.2017
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	7.2.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	6.3.2018

Met jaarlijkse uitgaven van circa 18 miljard euro, toegekend aan ongeveer 4 miljoen landbouwers, is de in 2015 ingevoerde basisbetalingsregeling de grootste inkomenssteunregeling voor landbouwers in de EU. We concludeerden dat de regeling operationeel op de rails stond, maar dat de impact ervan op vereenvoudiging, doelgerichtheid en de convergentie van steunniveaus beperkt was.

We doen een aantal aanbevelingen aan de Commissie inzake de correctie van betalingsrechten voor landbouwers, de essentiële controles van betaalorganen, de systemen van de Commissie voor de verspreiding van informatie onder de lidstaten, en de rol van de nationale certificerende instanties.

Voor de volgende programmeringsperiode na 2020 bevelen we de Commissie aan de factoren te analyseren die van invloed zijn op het inkomen van alle groepen landbouwers, alsmede hun behoeften aan inkomenssteun en de waarde van de collectieve goederen die zij leveren. De voorgestelde inkomensondersteunende maatregelen voor landbouwers moeten vanaf het begin gekoppeld zijn aan passende operationele doelstellingen en uitgangswaarden waarmee de prestaties ervan kunnen worden vergeleken.



EUROPESE  
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: [eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.