

Toelichting bij het Rapport bij de Nationale verklaring 2017

Landbouwfondsen

Voor de belangrijkste bevindingen van de Algemene Rekenkamer verwijzen wij naar ons Rapport bij de Nationale verklaring 2017.

A. Kerngegevens Europees Landbouwgarantiefonds en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling

ELGF



Financieel belang
Nationale verklaring 2017
(in miljoenen euro's)



Doel

Bieden van voedselzekerheid aan Europese burgers en prijs- en inkomensstabiliteit aan Europese agrariërs, door middel van stabilisering inkomens en markt- en prijsbeleid



Ondersteuning gericht op

- Directe inkomenssteun
- Exportrestituties
- Marktinterventies
- Productiesteun
- Subsidies voor gezamenlijke marktbenadering door producentenorganisaties



Verantwoordelijk voor besteding ELGF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Economische Zaken

Totaal ELGF-budget 2014-2020 directe inkomenssteun in Nederland: € 5,1 miljard

Uitputting cumulatief (budget 2014-2020): n.v.t.

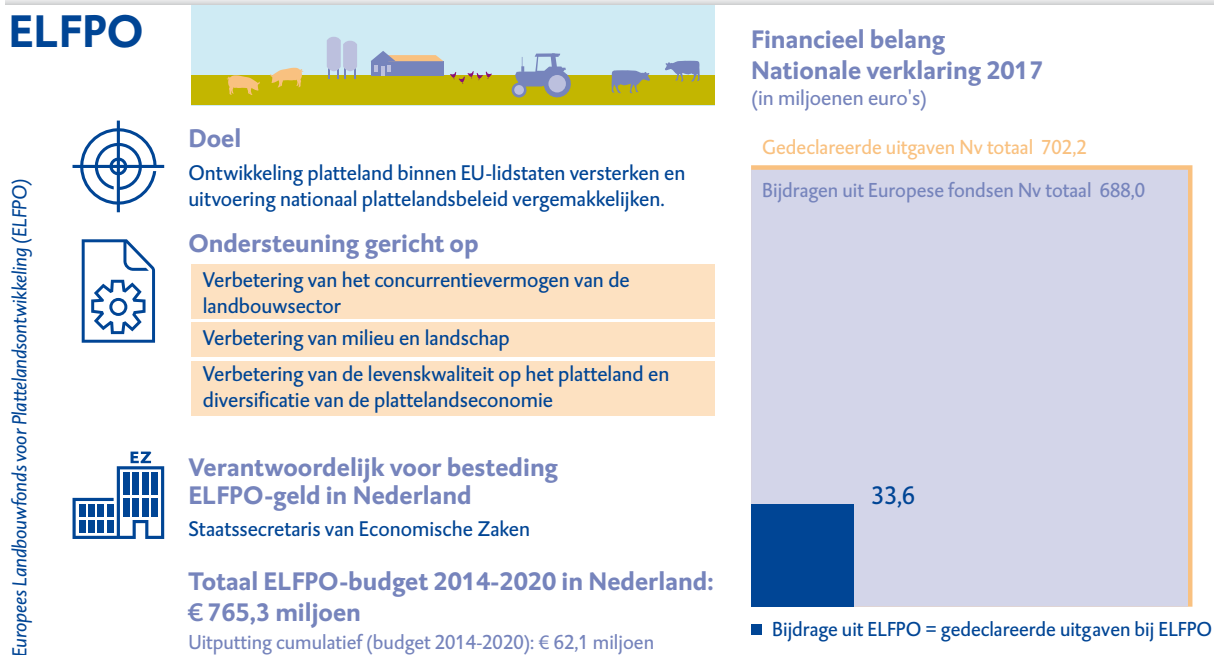
Gedeclareerde uitgaven Nv totaal 702,2

Bijdragen uit Europese fondsen Nv totaal 688,0

618,4

■ Bijdrage uit ELGF = gedeclareerde uitgaven bij ELGF

Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)



Doelstellingen fondsen

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) streeft naar voedselzekerheid, prijs- en inkomensstabiliteit en naar het vergroten van de leefbaarheid en het concurrentievermogen van het platteland. Vanuit het GLB worden verschillende subsidies toegekend, waarvan de bedrijfstoelage (directe inkomenssteun voor landbouwers) de bekendste is. De bedrijfstoelage (2006 – 2014) was gebaseerd op historische betalingen. Het nieuwe GLB is in 2015 overgegaan op een ander systeem van directe inkomenssteun: een systeem met betalingsrechten op grond van hectares landbouwgrond die een landbouwer op 15 mei 2015 in gebruik had. Iedere landbouwer krijgt vanaf 2019 dezelfde waarde per hectare uitgekeerd. Met ingang van 2015 moeten landbouwers ook voldoen aan vergroeningseisen (gewasdiversificatie op bouwland, 5% van het bouwland als ecologisch aandachtsgebied en behoud van blijvend grasland). Landbouwers kunnen hiervoor een extra bedrag krijgen bovenop de betalingsrechten. Op deze wijze spoort het GLB landbouwers aan om duurzamer te ondernemen. De betalingsrechten en andere instrumenten voor prijs- en inkomensstabiliteit worden gefinancierd uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF). Ook wordt geld beschikbaar gesteld vanuit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Om voor bijdragen vanuit het ELFPO in aanmerking te komen, moet elke lidstaat een plattelandsontwikkelingsprogramma opstellen. In februari 2015 heeft de Europese Commissie het Nederlandse plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2014-2020 goedgekeurd.

Dit programma richt zich op de volgende vijf thema's:

- het versterken van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht;
- jonge landbouwers;
- natuur en landschap;

- verbeteren van de waterkwaliteit;
- LEADER (vanuit de lokale gemeenschap geleide plattelandsontwikkeling).¹

De steun vanuit het ELGF wordt volledig door de Europese Unie gefinancierd. Bij de steun vanuit het ELFPO is sprake van verplichte medefinanciering door nationale overheden.

Betrokken instanties

Hieronder staan de autoriteiten vermeld die in Nederland belast zijn met de uitvoering van het GLB. Per autoriteit is ook de verantwoordelijkheid vermeld.

- Beheersautoriteit: staatssecretaris van Economische Zaken (EZ). De staatssecretaris van EZ is richting de Europese Commissie eindverantwoordelijk voor het beheer van de Europese landbouwfondsen ELGF en ELFPO.
- Betaalorgaan: de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). RVO is een batenlastendienst van het Ministerie van EZ. De RVO is verantwoordelijk voor het beheer en de controle van uitgaven uit het ELGF en het ELFPO.
- Erkennende instantie: de Directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van EZ. De Directie FEZ is verantwoordelijk voor het toekennen, controleren en eventueel intrekken van de erkenning van het betaalorgaan.
- Certificerende instantie (CI): de Auditdienst Rijk (ADR) van het Ministerie van Financiën. De ADR is verantwoordelijk voor het oordeel over de betrouwbaarheid van de jaarrekening van het betaalorgaan, over het goede functioneren van het interne controlesysteem van het betaalorgaan en over de rechtmatigheid van de uitgaven die bij de Europese Commissie worden gedeclareerd.

Financiële kerngegevens (bedragen in miljoenen euro's)²

ELGF*	Gedeclareerd in boekjaar 2016
Uitgaven	618,4

* Bij ELGF presenteren wij afwijkende financiële kerngegevens ten opzichte van de andere fondsen vanwege een andere declaratie- en financieringssysteem.

ELFPO programmaperiode 2014-2020*	Begroot voor zevenjarige programma-periode	Gedeclareerd cumulatief eind boekjaar 2016	Gedeclareerd in boekjaar 2016
Uitgaven	765,3	62,1	33,6
Percentage uitputting ELFPO	n.v.t.	8,1%	n.v.t.

* Bij ELFPO presenteren wij afwijkende financiële kerngegevens ten opzichte van de andere fondsen vanwege een andere declaratiesysteem.

- 1 LEADER staat voor "Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale" wat kortweg neerkomt op samenwerking voor plattelandsontwikkeling. In 31 Nederlandse LEADER-gebieden, plattelandsgebieden die door de provincies worden aangewezen, denken bewoners mee over de ontwikkeling van hun gebied. 5% van het budget uit het plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 is gereserveerd voor LEADER.
- 2 Gebaseerd op gerapporteerde begrotings- en realisatiecijfers.

B. Oordelen certificerende instantie

Oordeel systeem van interne controle en naleving van erkenningscriteria in GLB 2016 en foutpercentage GLB 2016

Per landbouwfonds heeft de CI ADR het systeem van interne controle en de naleving van erkenningscriteria beoordeeld aan de hand van de erkenningscriteria voor het betaalorgaan (RVO). De beoordeling heeft per fonds plaatsgevonden voor zowel Geïntegreerde Beheers- en Controlesysteem (GBCS)-regelingen als niet-GBCS-regelingen. GBCS-regelingen zijn grond- en diergebonden steunmaatregelen. Niet-GBCS-regelingen zijn niet-grond- en diergebonden steunmaatregelen. Een voorbeeld van een GBCS-steunmaatregel is het verstrekken van inkomenssteun aan landbouwers vanuit het ELGF op basis van de oppervlakte subsidiabele landbouwgrond. Een voorbeeld van een niet-GBCS-steunmaatregel is het subsidiëren van investeringen gericht op verbetering van de waterkwaliteit vanuit het ELFPO.

Conform voorschriften van de Europese Commissie heeft de ADR per beoordelingscomponent een score toegekend. Vervolgens zijn deze scores gewogen aan de hand van een wegingskader van de Europese Commissie. Het resultaat van deze weging staat in onderstaande tabel. Op grond van het wegingskader van de Europese Commissie zijn de volgende oordelen mogelijk: werkt niet, werkt gedeeltelijk, werkt en werkt goed. In onderstaande tabel staat ook informatie over het foutpercentage GLB 2016.

Populatie	Beoordeling
ELGF	
ELGF GBCS	Werkt goed
ELGF niet-GBCS	Werkt goed
ELFPO	
ELFPO GBCS	Werkt
ELFPO niet-GBCS	Werkt
Foutpercentage GLB (% onrechtmatigheden)	Onder 2%

C. Bevindingen Europese Commissie en Europese Rekenkamer

Bevindingen Europese Commissie

De Europese Commissie heeft in 2016 de volgende negen correctiebesluiten opgelegd waarvan de betaling is verwerkt in de consolidatiestaat GLB 2016.

Besluit	Periode	Bedrag (in euro's)
2015/2098/EU: Operationele Programma's Groenten en Fruit	2007-2009	50.827.755,83
2015/2098/EU: Agromilieumaatregelen	2010-2012	884.132,00
2015/2098/EU: Certificering	2011	302.411,27
2016/417/EU: Operationele Programma's Groenten en Fruit	2009-2011	7.932.738,92
2016/417/EU: Schoolfruit	2012-2013	2.692.849,00
2016/417/EU: Debiteuren	2007	-4.703.231,78
2016/1059/EU: Randvoorwaarden	2012-2103	60.674,05
2016: Hommels en Bijen	2011	198.309,72
2016/941/EU: Afsluiting ELGF	2015	1.126.848,86
Totaal		59.322.487,87

Toelichting op de negen correctiebesluiten:

- *Operationele Programma's Groenten en Fruit (2015/2098/EU)*: dit betreft de controle op de erkenning van producentenorganisaties 2007-2009. Het correctievoorstel uit 2014 van € 72 miljoen is (na bemiddeling door het Bemiddelingsorgaan van de Europese Commissie) op 22 juni 2015 verlaagd naar € 51 miljoen. De Tweede Kamer is hierover op 30 oktober 2015 in een brief geïnformeerd.³ Het Ministerie van EZ heeft de terugvorderingsprocedure ingesteld. Begunstigden zijn in beroep gegaan en de juridische procedures lopen nog.
- *Agromilieumaatregelen*: dit betreft de controle op de naleving van agromilieumaatregelen als onderdeel van het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP 2007-2013). Na bemiddeling door het Bemiddelingsorgaan heeft de Europese Commissie dit voorstel op 2 december 2014 vastgesteld voor het in de tabel genoemde bedrag.
- *Certificering 2011*: dit betreft het niet toepassen van de sanctiebepalingen voor areaalsteun en het niet registreren van rente.
- *Operationele Programma's Groenten en Fruit (2016/417/EU)*: dit betreft de controle op de erkenning van producentenorganisaties 2009-2011. Het Ministerie van EZ informeert de Europese Commissie sinds 2015 per kwartaal over de verbeteringen in de controles.
- *Schoolfruit*: dit betreft een in 2015 ontvangen correctiebesluit in verband met het aanvragen van de subsidie voordat de te vergoeden kosten door de leveranciers van schoolfruit waren gemaakt en betaald. De staatssecretaris heeft dit correctievoorstel geaccepteerd. Het Ministerie van EZ vordert de ten onrechte betaalde steun terug van de betrokken schoolfruitleveranciers.
- *Debiteuren*: dit betreft het naar het oordeel van de EC ten onrechte niet in rekening brengen van € 5,3 miljoen aan wettelijke rente op achterstallige vorderingen (2013/763/EU). Het Ministerie van EZ heeft dit bedrag in 2014 betaald aan de Europese Commissie. Nederland heeft deze zaak voorgelegd aan het Gerecht van de EU. Het Gerecht heeft het

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 21 501-32 nr. 884

door Nederland betwiste deel van het besluit (€ 4,7 miljoen) van de Europese Commissie nietig verklaard.⁴ Nederland heeft dit terugontvangen.

- *Randvoorwaarden*: dit betreft een vervolg op de controle op de naleving van randvoorwaarden door begunstigen (cross compliance) voor het domein dierenwelzijn, diergezondheid en milieu. Het Ministerie van EZ deelt het besluit van de Europese Commissie niet. Nederland heeft de initiële zaak al eerder voorgelegd aan het Gerecht van de EU. De onderhavige correctie is hieraan gerelateerd en zal, indien Nederland de initiële zaak wint, door de Europese Commissie worden gecorrigeerd.
- *Hommels en Bijen*: dit betreft een correctie uit het certificeringsrapport van de ADR.
- *Afsluiting ELGF*: in de maanddeclaraties bleek meer te zijn gedeclareerd dan in de jaardeclaraties.

Voor een volledig overzicht van correctievoorstellen en -besluiten, lopende onderzoeken en lopende procedures, verwijzen wij naar de internetbijlagen bij de *Nationale verklaring 2017*. Deze bijlagen zijn te vinden op de website van het Ministerie van Financiën.

Bevindingen Europese Rekenkamer

In het kader van de betrouwbaarheidsverklaring over de EU-uitgaven en -ontvangsten in 2016 is in december 2016 door de Europese Rekenkamer een controle uitgevoerd op uitgaven ten laste van het ELGF. De Europese Rekenkamer heeft de voorlopige bevindingen uit deze controle voor hoor en wederhoor aan lidstaat Nederland aangeboden.

D. Aandachtspunten uit onze controle

Onze conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten zijn opgenomen in ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2017* (zie § 3.2). Hieronder volgt een toelichting op de aandachtspunten die we in het rapport kort hebben genoemd.

Voorwaarden bij steun aan veehouderijsectoren (ELGF)

Op grond van verordening (EU) 2015/1853 verleent de Europese Commissie tijdelijke buitengewone steun aan landbouwers in de veehouderijsectoren. Nederland heeft op basis van deze verordening een nationale regeling opgesteld en € 29,9 miljoen als voorschot uitbetaald aan erkende producentenorganisaties. Hierbij zijn, anders dan gebruikelijk, geen zekerheden gesteld. Verder komt de subsidie eerst op termijn als economisch voordeel ten goede aan de doelgroep (en niet al in 2016 in de vorm van extra liquiditeiten). Vanwege het ontbreken van een specifiek normenkader biedt verordening (EU) 2015/1853 naar onze mening ruimte voor de voorwaarden van de nationale regeling. Het is echter niet aan ons, maar aan de Europese Commissie om een standpunt in te nemen over de EU-conformiteit van de nationale regeling.

Tijdig instellen van vorderingen op subsidieontvangers (ELFPO)

Om te veel ontvangen subsidie tijdig aan de Europese Commissie te kunnen terugbetalen, is het van belang dat vorderingen op subsidieontvangers tijdig worden ingesteld. Het

⁴ Arrest van 24 november 2015 (hofzaak T-126/14)

instellen van vorderingen is bijvoorbeeld aan de orde bij geconstateerde onregelmatigheden. Bij het ELFPO-onderdeel gebiedsfinanciering komt het voor dat de RVO vorderingen te laat instelt: sommige vorderingen worden pas ingesteld wanneer deze met een volgende betaling aan de subsidieontvanger kunnen worden verrekend. Overigens zal het financieel belang van de gebiedsfinanciering in de programmaperiode 2014-2020 naar verwachting afnemen, omdat Nederland er in deze programmaperiode voor heeft gekozen om het gebiedsgerichte beleid te beperken tot projecten die gericht zijn op de verbetering van de infrastructuur (verkavelingsprojecten) en de verbetering van het waterbeheer.