

Bijlage Vormgeving controles nieuw GLB

Verantwoordelijkheid lidstaat

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

1. betalingen uit de Landbouwfondsen ELGF¹ en ELFPO² binnen de vastgestelde nationale plafonds blijven (begrotingsdiscipline);
2. de wetmatigheid en regelmatigheid van betalingen uit de genoemde fondsen is gewaarborgd door de inrichting van efficiënte administratieve beheers- en controlesystemen, de uitvoering van controles en het waar nodig opleggen van sancties en/of terugvorderen van onterechte betalingen;
3. onregelmatigheden en fraude worden voorkomen, opgespoord en gecorrigeerd.

Verantwoordelijkheid Europese Commissie

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

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

Europees betaalorgaan

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

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

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

januari 2014 gecertificeerd en erkend als Europees betaalorgaan voor het ELGF en het ELFPO.

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

Algemene controlebeginselen

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

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

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

Administratieve controles en controles ter plaatse

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

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

Controles op randvoorwaarden

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

het samenstellen van de steekproef, het controlepercentage (1% uit de populatie van aanvragers) en de toepassing van sancties zijn onveranderd. De Controle Coördinatie Autoriteit, ondergebracht bij de NVWA, stelt de steekproef samen en vervult een coördinerende rol voor de betrokken medehandhavers bij de uitvoering van de controles ter plaatse.

Controles vergroening

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

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

Geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS)

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

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

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

Sancties en uitsluitingen

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

Een sanctie kan de volgende vormen aannemen:

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

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

Terugvordering

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

Voorkoming van onregelmatigheden en fraude

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

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

Administratieve nacontroles

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

Rapportages en controlestatistieken

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