

Vergaderjaar 2010–2011

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 126

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2011

In het Verslag Schriftelijk Overleg van 16 maart jl. met betrekking tot de Dienst Regelingen (Handelingen II 2010/11, nr. 61, item 9, blz. 60–65) heb ik een aantal toezeggingen gedaan waar ik u over wil berichten. Het betreft een onderzoek en analyse naar deregulering in vergelijking met omliggende landen en versimpeling van controles. Tevens bericht ik u over de voortgang bij Dienst Regelingen (DR) naar de invoering van tracking en tracing en de invoering van GPS-technieken. Daarnaast ontvangt u van mij een overzicht van de stand van zaken van de betalingen en het aantal aanvragen van landbouwers met betrekking tot de garantiebrieven. Tot slot wil ik middels deze brief de begrippen «opzet en uitsluiting» bij het sanctiebeleid bij de perceelsregistratie verduidelijken.

Onderzoek deregulering

Dit onderzoek is uitgevoerd onder toezicht van een registeraccountant van het accountantskantoor PGM Finance.

Het onderzoek bestaat uit 4 onderdelen die ik achtereenvolgens zal behandelen:

1. Het uitvoerings- en controlebeleid van de diensten van de Europese Unie (Europese Commissie/DG Agri)
2. Het Nederlandse uitvoerings- en controlebeleid
3. Het uitvoerings- en controlebeleid van enkele omliggende landen
4. Mogelijkheden tot deregulering.

1. Het uitvoerings- en controlebeleid van de diensten van de Europese Unie (Europese Commissie\DG Agri)

Bij de totstandkoming van de verordeningen betreffende de bedrijfstoelagen regelingen bood de Europese Commissie (EC) de lidstaten de mogelijkheid om – binnen door haar gestelde kaders – de uitvoeringssystematiek in te richten, die zo veel mogelijk recht deed aan de bijzondere kenmerken van de landbouw in de betreffende lidstaten.

Het door de EC geformuleerde controlebeleid was en is echter uniform. De daarbij geformuleerde controletoleranties zijn zodanig gering, dat dit beleid kan worden gekwalificeerd als een nagenoeg «zero tolerance» controlebeleid.

Het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (GBCS) is zelfs voor elke lidstaat dwingend voorgeschreven.

Hoewel de kaders en de diepgang van de controle voor elke Lidstaat Europees zijn voorgeschreven, brengt de gekozen uitvoeringsmethode een aanzienlijke diversiteit in uitvoeringssystematiek en controlesystematiek binnen de lidstaten met zich mee.

2. Het Nederlandse uitvoerings- en controlebeleid

Algemeen

Na overleg met u en met de vertegenwoordigers van de landbouwpraktijk heeft Nederland besloten het zogenaamde historische model in te voeren en geleidelijk de toegestane «ontkoppeling» van diverse traditionele steunregelingen te realiseren. Dit model sloot – onder meer vanwege het neutraliseren van ongewenste inkomenshervreiding tussen agrariërs – het beste aan bij de Nederlandse landbouwpraktijk. Het betekende de facto «maatwerk» voor elke begunstigde agrariër.

Voor de uitvoering betekende keuze van het historische model, dat – bij de aanvang van de regeling – de rechten in beginsel werden gebaseerd op de productie in de aangewezen referentiejaar. In de daaropvolgende jaren volgde de ontkoppeling van diverse traditionele steunregelingen, zoals melkpremie, slachtpremie, ooieregeling, vlasregeling, maispremie en recent de notenregeling.

Aangezien de in gebruik zijnde agrarische grond essentieel is voor de berekening van de bedrijfstoelageregeling (BTR) en voor de berekening van andere oppervlakte gerelateerde steunregelingen, is een toereikend perceelsregister voorgeschreven.

De uitvoeringslast, die dat met zich meebracht («het leveren van maatwerk») was en is navent substantieel hoger dan bij de uitvoering van bijvoorbeeld het in Duitsland ingevoerde minder complexe «regionale» model.

Daarenboven doet zich in Nederland de specifieke situatie voor, dat agrariërs, vanwege de schaarste aan voor de landbouw geschikte grond, voortdurend op zoek zijn naar uitbreiding van percelen. Dat levert een hoge mutatiegraad in het perceelsregister op en dus in de uitvoeringslast en in de controlelast.

De lidstaten hebben geen ruimte om invulling te geven aan een toleranter controlebeleid dan door de EC is voorgeschreven. De voorgeschreven controletoleranties, die overigens voor elke lidstaat uniform zijn, brengen een aanzienlijke controlelast met zich mee.

De specifieke situatie in 2009 en 2010

De betalingstermijn voor de BTR loopt van 1 december tot en met 30 juni van het volgend jaar. Tot en met 2009 heeft DR de BTR binnen een voor de deelnemers acceptabele termijn kunnen uitbetalen. De problemen, die

zich voordeden waren van dien aard, dat deze geen belemmering vormden voor (vroeg)tijdige betaling.

Echter, diverse controle-instanties, waaronder de auditors van EC/DG Agri, constateerden in de uitvoering c.q. controle door Nederland zodanige gebreken in het bijzonder in het perceelsregister, dat de controletoleranties werden overschreden.

In 2009 heeft mijn ambtsvoorganger besloten de controle te verdiepen en het perceelsregister aan een grondige herziening/verbetering te onderwerpen. Dat heeft in 2010 zijn beslag gekregen.

De herziening/verbetering heeft onvermijdelijk geleid tot extra inspanningen en extra controles en dus een latere betaling aan de begunstigden. Hierover heb ik u op 4 oktober 2010 geïnformeerd (Kamerstuk 28 625, nr. 105).

Een tweede element, dat in 2010 extra uitvoeringslasten en controlelasten voor DR met zich meebracht was de vernieuwing van de SAN (Subsidie Agrarisch Natuurbeheer) naar de SNL (Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer). Deze is ook perceelsgebonden.

3. Het uitvoerings- en controlebeleid van omliggende landen

Het uitvoerings- en controlebeleid in alle lidstaten wordt in belangrijke mate beheerst door

- a. de keuze van het uitvoeringmodel,
- b. het stadium van ontkoppeling van traditionele steunregelingen,
- c. de structuur en diversiteit van de landbouwpraktijk en
- d. de hoogte van de mutatiegraad ten aanzien van landbouwpercelen.

Duitsland

Duitsland heeft gekozen voor een geleidelijke invoering van het zogenaamde regionale model, ook wel «flat rate»-model genoemd. Toeslagrechten worden in dit model gebaseerd op regionale gemiddelden. Dat was voor Nederland – vanwege de ongewenste inkomenshervdeling – geen gewenste optie.

Het regionale model brengt echter vanwege haar eenvoud minder uitvoerings- en controlelasten met zich mee dan in lidstaten, die gekozen hebben voor het historische model zoals Nederland. Een snellere betaling in Duitsland ligt dan voor de hand.

Bovendien heeft Duitsland gekozen voor meer geleidelijke invoering van de zogenaamde ontkoppeling van diverse traditionele steunregelingen. De mutatiegraad ten aanzien van de percelen is in Duitsland, vanwege het grotere areaal aan beschikbare landbouwgrond, geringer dan in Nederland. Ook dat element beperkt de uitvoerings- en controlelast ten opzichte van Nederland.

België

De stand van zaken in België (Vlaanderen) is als volgt. Hoewel België evenals Nederland gekozen heeft voor het historische model, had België reeds eerder een toereikend functionerend perceelsregister. De indieningstermijn voor de BTR sluit drie weken eerder dan in Nederland en België heeft een lager tempo voor de ontkoppeling van traditionele steunregelingen. Deze elementen hebben ertoe geleid dat het betalingsritme van de BTR in België gunstiger was dan in Nederland.

4. Mogelijkheden tot deregulering

Regeling specifieke deregulering

De deregulering is met de ontkoppeling van de traditionele steunregelingen grotendeels voltooid. Het initiatief voor verdergaande deregulering is aan de EC en aan de gezamenlijke Lidstaten.

Stand van zaken cliënt volgsysteem

Met de voorziening «tracking en tracing» krijgen landbouwers inzicht in de status en voortgang van hun schriftelijke contacten met Dienst Regelingen over onder andere aanvragen voor subsidies, vergunningen en klachten. Dienst Regelingen is al enige tijd bezig om een module, die door het ministerie van EL&I samen met het ministerie van BZK is ontwikkeld in de praktijk, middels een pilot, te testen. De resultaten van deze pilot zijn positief.

Omdat het invoeren van een systeem van «tracking en tracing» voor alle systemen en regelingen technisch ingewikkeld is, is bewust gekozen om de regelingen waarbij het meeste geld omgaat en die de grootste doelgroep hebben, namelijk de Bedrijfstoeslagregeling (BTR) en de Subsidie natuur-Landschapsbeheer (SNL), van «tracking en tracing» te gaan voorzien. De invoering van de «tracking en tracing» module voor deze beide regelingen zal de komende tijd gefaseerd worden ingevoerd. Hierbij vindt uitgebreide afstemming met de doelgroep plaats over aard en kwaliteit van de getoonde informatie voor beide regelingen. In juni is het implementatieplan voor het cliënt volgsysteem gereed.

Bij elke nieuwe regeling maakt DR de afweging om «tracking en tracing» in te voeren. Dit vindt in afstemming met de doelgroep plaats.

Stand van zaken invoering GPS-technieken

Op het gebied van gebruik van GPS-technieken is DR al enige tijd bezig om de mogelijkheden op dit gebied te verkennen. Zoals ik al in mijn brief van 16 februari jl. (Kamerstuk 28 625, nr. 114) heb geschreven, is het mijn ambitie om in de toekomst meer gebruik te gaan maken van GPS-technieken. Vanaf begin 2012 biedt DR de sector de mogelijkheid om de initiële opgave oppervlakten te doen met behulp van een GPS-meting. Tevens bied ik, zoals ik u al eerder heb gemeld, de landbouwers de mogelijkheid om hun eventuele bezwaarschriften tegen de BTR 2010 en SNL 2010 te onderbouwen met een GPS-meting. Om u een beeld te geven van de omvang hiervan: tot en met 6 mei jl. zijn er 1138 BTR-bezwaarschriften ingediend waarvan 817 betrekking hebben op de geometrie van percelen. In het totaal zijn 84 bezwaarschriften zijn met GPS-meting onderbouwd.

Op de website van het DR-Loket zijn de voorwaarden beschreven waaraan een GPS-meting moet voldoen. Hierin staat vermeld hoe de landbouwer moet meten, wat de minimumvereisten van het GPS-meetapparaat moet zijn en hoe het GPS-bestand opgestuurd moet worden naar DR.

Vervolgens worden de ontvangen GPS-gegevens bij DR ingelezen en beoordeeld. Indien de GPS-gegevens voldoen aan de gestelde normen worden deze verwerkt in de perceelsregistratie van DR.

Daarnaast zijn er nog andere ontwikkelingen op het gebied van GPS-technieken. DR heeft hiervoor o.a. het project «Geoboer» opgestart waarbij vanuit de bedrijfsmanagementsystemen van landbouwers automatisch digitale gegevens over gewaspercelen naar de perceelsregistratiesystemen van DR worden gestuurd. Het project is, nu nog op relatief kleine schaal, succesvol toegepast. De verwachting is dat in de loop van dit jaar deze mogelijkheden voor alle landbouwers beschikbaar komen. Hierbij spelen de leveranciers van de bedrijfsmanagementsystemen een belangrijke rol.

Stand van zaken betalingen

Hieronder vindt u de stand van zaken van met betrekking tot de betalingen voor de BTR, de (P)SAN deelbetalingen, de (P)SAN eindvaststelling, de Ganzenregeling en de SNL. Ter verduidelijking, de beide (P)SAN regelingen lopen het hele jaar door, daarom worden er bij deze regelingen geen totaalpercentages vermeldt. De stand is bijgewerkt tot en met 25 mei jl.

Bedrijfstoeslagregeling (BTR)

Betaaldatum		Aantal betalingen		Percentage totaal		Bedrag
Gerealiseerd	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie
29 april		54 302		90,9%		€ 674 103 066
16 mei		55 088		92,3%		€ 694 302 639
	<i>31 mei</i>		<i>58 250</i>		<i>95%</i>	
	<i>30 juni</i>		<i>59 700</i>		<i>100%</i>	

(Provinciale) Subsidierегeling Agrarisch Natuurbeheer (P)SAN: deelbetalingen

Betaaldatum		Aantal betalingen		Percentage binnen Wettelijke termijn		Bedrag
Gerealiseerd	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie
26 april	<i>30 april</i>	3 342	<i>3 400</i>	86%	<i>88%</i>	€ 7 354 364
16 mei	<i>31 mei</i>	3 467	<i>4 400</i>	74%	<i>94%</i>	€ 7 736 189
	<i>30 juni</i>		<i>4 900</i>		<i>100%</i>	

(Provinciale) Subsidierегeling Agrarisch Natuurbeheer (P)SAN: eindvaststelling

Betaaldatum		Aantal betalingen		Percentage binnen Wettelijke termijn		Bedrag
Gerealiseerd	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie
26 april	<i>30 april</i>	840	<i>1 020</i>	82%	<i>100%</i>	€ 2 157 988
23 mei	<i>31 mei</i>	1 107	<i>1 540</i>	72%	<i>100%</i>	€ 3 220 078
	<i>30 juni</i>		<i>1 720</i>		<i>100%</i>	

Ganzen

Betaaldatum		Aantal betalingen		Percentage van Totaal		Bedrag
Gerealiseerd	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie
30 april		2 025		97,8%		€ 6 553 487
16 mei	<i>5 mei</i>	2 070	<i>2 070</i>	100%	<i>100%</i>	€ 6 981 106

Subsidierегeling Natuur- en Landschap (SNL)

Betaaldatum		Aantal betalingen		Percentage van Totaal		Bedrag
Gerealiseerd	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie	Planning	Realisatie
3 mei		468		7%		€ 775 088
25 mei	<i>31 mei</i>	880	<i>5 000</i>	13%	<i>75%</i>	€ 1 500 637
	<i>30 juni</i>		<i>6 600</i>		<i>100%</i>	

Stand van zaken Garantiebrieven subsidieregelingen

Zoals u weet heb ik landbouwers die dreigen in financiële problemen te komen de gelegenheid geboden om bij het DR-loket een zogenaamde Garantiebrief voor de BTR of de natuursubsidies aan te vragen die ze bij hun bank kunnen overleggen. Tot en met 6 mei jl. zijn er 45 Garantiebrieven voor de BTR aangevraagd waarvan er 43 zijn verzonden (2 landbouwers hadden in de tussentijd hun geld ontvangen). Voor de natuursubsidies zijn er 31 Garantiebrieven aangevraagd en verzonden.

Uitleg over de sanctiebegrissen «opzet» en «uitsluiting» in relatie tot percelen

In de afgelopen weken is verwarring ontstaan over de regels voor opzet en uitsluiting van de uitbetaling van bedrijfstoelag. De informatie hierover vanuit Dienst Regelingen is niet duidelijk genoeg geweest. Naar aanleiding van de vele vragen en signalen die DR hierover binnen heeft gekregen, geef ik nogmaals uitleg.

Boeren doen het goed

Landbouwers geven hun grondgegevens in het algemeen correct op. In uitzonderlijke gevallen wordt geconstateerd dat grondgegevens opzettelijk verkeerd zijn opgegeven. Voor 2009 was dat bij 45 van de in totaal ruim 60 000 aanvragers het geval.

Wat is opzet?

Uit artikel 60 van verordening EG-1122/2009 volgt dat een landbouwer, wanneer hij in een jaar opzettelijk een te hoge aangifte van oppervlakte doet, in dat jaar de steun waar hij op basis van de steunregeling aanspraak op zou kunnen maken, niet krijgt toegekend.

Bij opzet kijkt Dienst Regelingen naar de totale oppervlakte die voor uitbetaling wordt opgegeven. Kleine afwijkingen van de oppervlakte die wel voldoet aan de voorwaarden, worden niet als opzet behandeld. Dat zijn afwijkingen van minder dan 0,5% of minder dan één hectare.

Er is alleen sprake van opzet als een landbouwer grond opgeeft voor subsidie waarvan hij kan weten dat die oppervlakte niet subsidiabel is. Of als hij meerdere jaren achter elkaar een te grote oppervlakte opgeeft terwijl hij daar bericht over heeft gehad en geen bezwaarschrift heeft ingediend. Hij vraagt hierdoor ten onrechte (teveel) subsidie aan.

Voorbeelden van opzet

- Er wordt een perceel opgegeven dat duidelijk niet subsidiabel is, omdat het niet aan de voorwaarden voldoet. Bijvoorbeeld bos, gebouwen, paardenbakken, opslagplaatsen, wegen of een perceel dat de aanvrager niet daadwerkelijk in gebruik heeft.
- De landbouwer geeft een perceel **herhaaldelijk** te groot op. Dienst Regelingen vermeldt in de beslissing over de aanvraag in het voorafgaande jaar bij het perceel dat de oppervlakte kleiner is vastgesteld dan is opgegeven. Als de landbouwer in de volgende aanvraag het perceel echter weer met een grotere oppervlakte opgeeft, wordt dit gezien als opzet. **Belangrijke uitzondering** hierop is als de landbouwer bezwaar heeft gemaakt tegen de vaststelling van zijn oppervlakte in een eerder jaar en dit bezwaar nog niet is afgerond.

Wat betekent uitsluiting?

Uit de vragen die wij hebben binnengekregen blijkt dat landbouwers de indruk hebben dat ze bij opzettelijk verkeerd opgegeven oppervlakte uitgesloten worden van toeslagrechten. Dit is niet zo. De landbouwer behoudt wel degelijk zijn toeslagrechten. De term «uitsluiting» betekent dat er tijdelijk geen of minder geld wordt uitbetaald. Dit volgt uit verordening EG 1122/2009.

Landbouwer mag eerst toelichten

Als Dienst Regelingen op basis van de EU verordening een aanvraag moet afwijzen als gevolg van opzet, dan schrijft de EU-verordening twee sancties voor. De landbouwer wordt hierover eerst geïnformeerd met een brief. Hij krijgt de gelegenheid een toelichting te geven op zijn opgave. Deze toelichting wordt meegenomen in de uiteindelijke beslissing.

Wordt de afwijking in de grondgegevens vervolgens toch als «opzettelijk» beoordeeld, dan wordt de hele aanvraag voor uitbetaling van bedrijfs-toeslag voor dat betreffende jaar afgewezen (eerste sanctie).

Is de afwijking in de opgegeven oppervlakte groter dan 20% (van wat de landbouwer had mogen opgeven), dan volgt er ook nog een «uitsluiting» voor volgende jaren. Dit houdt in dat er een bedrag van de toekomstige betalingen wordt afgetrokken. Dat uitsluitingsbedrag is gelijk aan de afwijkende oppervlakte vermenigvuldigd met de gemiddelde waarde van de toeslagrechten waarvoor uitbetaling is aangevraagd. Dit gebeurt totdat het uitsluitingsbedrag is bereikt of totdat er drie jaren zijn verstreken (tweede sanctie).

Voorbeeld uitwerking opzettelijk onjuiste opgave

2011: landbouwer vraagt uitbetaling van bedrijfstoelage aan voor 30 hectare; de totale waarde van de toeslagrechten bedraagt € 30 000,- (€ 1 000,- per recht).

Het totale bedrag aan bedrijfstoelage waar de ondernemer aanspraak op maakt, is dus € 30 000,-.

Bij controle blijkt dat van de 30 hectare, 10 hectare niet voldoet aan de voorwaarden en dat deze 10 hectare opzettelijk onjuist is opgegeven. Dus:

<i>Aangevraagd</i>	<i>geconstateerd</i>	<i>oppervlakte die niet voldoet</i>	<i>afwijking</i>
30 ha	20 ha	10 ha	> 20%

Het totale bedrag dat gemoeid gaat met de opzettelijk onjuist opgegeven oppervlakte is € 10 000,- (10 ha x € 1 000,-)

Omdat het verschil tussen de opgegeven en de geconstateerde oppervlakte groter is dan 0,5% en meer dan 1 hectare bedraagt, en dit het gevolg is van een opzettelijk verkeerde opgave vindt in dat jaar geen betaling van bedrijfstoelage plaats. Met andere woorden, de aanvraag voor uitbetaling van bedrijfstoelage wordt afgewezen. Dit is de eerste sanctie.

Omdat er sprake is van een opzettelijk onjuiste opgave, waarbij de afwijking groter is dan 20%, vindt er een bovendien verrekening plaats van het bedrag dat gemoeid is met de opzettelijk onjuist opgegeven oppervlakte: € 10 000,-.

Dit bedrag wordt verrekend in de drie kalenderjaren die volgen op het jaar waarop de opzettelijk onjuiste opgave betrekking heeft. Dit is de tweede sanctie; deze sanctie wordt in de verordening «uitsluiting» genoemd.

2012: landbouwer vraagt uitbetaling van bedrijfstoelage aan voor 20 hectare; de totale waarde van de rechten bedraagt € 20 000,-. Dit is het bedrag waar hij daadwerkelijk recht op heeft.

Nog te verrekenen (vanwege opzet)	€ 10 000,-
Te verrekenen in 2012	€ 10 000,-
Te betalen aan landbouwer in 2012	€ 10 000,-
Restant te verrekenen	€ 0,-

(In de jaren 2013 en 2014 vindt geen verrekening meer plaats. Immers, het totaal bedrag van € 10 000,- is reeds verrekend in 2012).

Landbouwers die bezwaar hebben gemaakt

Bij de landbouwer die in de Gecombineerde opgave 2011 aangegeven heeft dat hij een bezwaarschrift heeft ingediend/gaat indienen tegen de in 2010 vastgestelde oppervlakte, wordt in beginsel geen opzet aangenomen als hij in 2011 dezelfde oppervlakte opgeeft als in 2010. De sanctie vanwege opzettelijk te hoge opgave is bij deze landbouwers niet aan de orde.

Zijn de regels voor opzet en uitsluiting nieuw?

De regels voor opzet en uitsluiting zijn niet nieuw; ze bestaan in essentie al sinds 1992. Ze gelden voor alle regelingen die onder het Gemeenschappelijk landbouwbeleid vallen. Wel heeft de Europese Commissie Nederland opdracht gegeven deze regels strakker na te leven en meer situaties op opzet te onderzoeken.

Verbeterplan Dienst Regelingen

In het AO Uitbetaling Toeslagrechten van 26 april jl. heb ik aangegeven dat ik tijdig voor het zomerreces uw Kamer een gedetailleerd verbeterplan, inclusief een pakket maatregelen, zal toesturen. Vanwege de aanstelling van nieuwe adviseurs in deze, is de oplevering met één maand vertraagd. Het is mijn streven het verbeterplan na het zomerreces aan u toe te kunnen sturen.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker