

## III

(Voorbereidende handelingen)

## REKENKAMER

## ADVIES Nr. 1/2020

(uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, onder a), VWEU)

**over het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake overgangsbepalingen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2021 (COM(2019) 581 final)**

(2020/C 109/01)

## INHOUD

	Paragraaf	Bladzijde
INLEIDING	01-06	3
DEEL I: ALGEMENE OPMERKINGEN	07-11	4
Duur van de overgangperiode	07-09	4
Toewijzing van de middelen	10-11	4
DEEL II: SPECIFIEKE OPMERKINGEN	12-25	4
Verlenging van de programma's voor plattelandsontwikkeling	12-16	4
Meerjarige verbintenissen	17	6
Voorgesteld uitstel van de evaluatie van de periode 2014-2020	18-20	6
Betalingsrechten	21-22	7
Crisisreserve	23	7
Sectorale steunregelingen	24-25	7
CONCLUSIE	26-27	7
BIJLAGE		9

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 287, lid 4, en 322,

Gezien het voorstel van de Commissie voor een verordening tot vaststelling van een aantal overgangsbepalingen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2021 <sup>(1)</sup> (de voorgestelde overgangsverordening),

Gezien Verordening (EU) 2020/127 van het Europees Parlement en de Raad van 29 januari 2020 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1306/2013 wat de financiële discipline vanaf het begrotingsjaar 2021 betreft en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 wat de flexibiliteit tussen de pijlers voor het kalenderjaar 2020 betreft <sup>(2)</sup> (de wijzigingsverordening),

Gezien het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen <sup>(3)</sup> (de verordening strategische GLB-plannen),

Gezien het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid <sup>(4)</sup> (de horizontale verordening),

Gezien het voorstel van de Commissie voor een verordening tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 251/2014, (EU) nr. 228/2013 en (EU) nr. 229/2013 <sup>(5)</sup>,

Gezien de jaar- en speciale verslagen en Advies nr. 7/2018 van de Rekenkamer over de voorstellen van de Commissie voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020 <sup>(6)</sup>,

<sup>(1)</sup> COM(2019) 581 final: voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een aantal overgangsbepalingen voor de steun uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) in 2021 en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 228/2013, (EU) nr. 229/2013 en (EU) nr. 1308/2013 wat betreft de middelen en verdeling ervan voor 2021 en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013 en (EU) nr. 1307/2013 wat betreft de middelen en toepassing ervan in 2021.

<sup>(2)</sup> PB L 27 van 31.1.2020, blz. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2018) 392: voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

<sup>(4)</sup> COM(2018) 393: voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

<sup>(5)</sup> COM(2018) 394: voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, (EU) nr. 1151/2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, (EU) nr. 251/2014 inzake de definitie, de aanduiding, de aanbestedingsvorm, de etikettering en de bescherming van geografische aanduidingen van gearomatiseerde wijnbouwproducten, (EU) nr. 228/2013 houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie en (EU) nr. 229/2013 houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee.

<sup>(6)</sup> Advies nr. 7/2018 over voorstellen van de Commissie voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020. (PB C 41 van 1.2.2019, blz. 1).

Gezien het verzoek van het Europees Parlement van 27 november 2019 om een advies inzake bovengenoemd voorstel voor een overgangsverordening <sup>(7)</sup>,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

## INLEIDING

1 De in juni 2018 gepubliceerde wetgevingsvoorstellen van de Commissie <sup>(8)</sup> voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) na 2020 omvatten een nieuw uitvoeringssysteem voor het beleid, dat op 1 januari 2021 in werking moet treden. De Commissie wil van een nalevingsgericht model overstappen op een prestatiegericht uitvoeringssysteem van het GLB op basis van door de lidstaten opgestelde strategische plannen.

2 In november 2018 hebben we een advies <sup>(9)</sup> uitgebracht over de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor het GLB na 2020. In dit advies hebben wij geanalyseerd hoe goed in de voorstellen wordt ingegaan op en verband gelegd wordt tussen beleidsbehoeften, doelstellingen, inputs en resultaten. Wij hebben geconcludeerd dat de beleidsdoelstellingen niet duidelijk waren gekoppeld aan de interventies of aan de output, resultaten en impact daarvan. We hebben vastgesteld dat de toewijzing van middelen niet aansluit op de verwachte EU-meerwaarde. In het algemeen voldoet de voorgestelde hervorming van het GLB niet aan de ambities van de EU inzake een groenere en robuustere op prestaties gebaseerde benadering. De voorgestelde hervorming omvat instrumenten die tegemoetkomen aan milieu- en klimaatdoelstellingen, maar deze doelstellingen zijn niet duidelijk omschreven en niet omgezet in gekwantificeerde streefdoelen. Wij merkten op dat de Commissie niet langer zou kunnen kwantificeren in hoeverre bij betalingen aan eindbegunstigden inbreuk is gemaakt op de regels. We hebben ook geconcludeerd dat het voorstel het moeilijker maakt om een single audit-benadering toe te passen, met name vanwege de gewijzigde rol van de certificerende instanties bij voornamelijk de controle van de naleving, en dus om de controlelasten te verminderen.

3 Volgens de wetgevingsvoorstellen voor het GLB na 2020 zouden de lidstaten hun strategische GLB-plannen uiterlijk 1 januari 2020 bij de Commissie moeten indienen. Daarna zou de Commissie de plannen beoordelen en goedkeuren. In februari 2020 hadden de wetgevers deze wetgevingsvoorstellen nog niet goedgekeurd.

4 Gezien de vertraging bij de vaststelling van de regels voor het GLB na 2020 heeft de Commissie op 31 oktober 2019 twee wetgevingsvoorstellen betreffende het GLB in 2021 gepubliceerd. Het Parlement en de Raad hebben in januari 2020 een van deze voorgestelde verordeningen goedgekeurd <sup>(10)</sup>. Dit advies heeft betrekking op het tweede voorstel, dat een overgangsverordening betreft. Het bevat overgangsbepalingen voor de steun uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) in 2021.

5 De door de Commissie voorgestelde overgangsverordening is gebaseerd op de aanname dat de invoering van het nieuwe GLB een jaar vertraging zal oplopen. De voorgestelde verordening bevat overgangsbepalingen (titel I), wijzigingen van de huidige wetgeving (titel II), bepalingen betreffende de inwerkingtreding van de verordening (titel III) en bijlagen met de bedragen aan Uniesteun in 2021.

6 Dit document bevat algemene opmerkingen (deel I), specifieke opmerkingen (deel II) en een lijst met redactionele suggesties (bijlage). Onze belangrijkste criteria voor de analyse van de voorgestelde overgangsverordening waren de helderheid van het rechtskader en een voorzichtig begrotingsbeleid. In onze analyse beoordelen we ook de gevolgen voor het GLB na 2020.

<sup>(7)</sup> Brief met ref. A/114858 (D 202 112 27.11.2019) van de adjunct-secretaris-generaal van het Europees Parlement.

<sup>(8)</sup> COM(2018) 392 final — 2018/0216 (COD); COM(2018) 393 final — 2018/0217 (COD); COM(2018) 394 final/2. <https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment>.

<sup>(9)</sup> Advies nr. 7/2018 over voorstellen van de Commissie voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020.

<sup>(10)</sup> Verordening (EU) 2020/127.

**DEEL I: ALGEMENE OPMERKINGEN****Duur van de overgangperiode**

7 Wij merken op dat de voorgestelde overgangsverordening bedoeld is om zekerheid te bieden en de continuïteit te waarborgen wat betreft de verlening van steun aan landbouwers in de EU en, voor die lidstaten die waarschijnlijk vóór het einde van 2021 alle middelen zullen gebruiken, wat betreft plattelandsontwikkeling gedurende de overgangperiode, door middel van de verlenging van het huidige rechtskader totdat het nieuwe GLB in werking treedt. De voorgestelde overgangsverordening bevat ook bepalingen betreffende de overgang van de huidige naar de volgende GLB-periode.

8 De overgangsbepalingen vervat in titel I van de door de Commissie voorgestelde overgangsverordening verwijzen naar haar wetgevingsvoorstellen voor het GLB na 2020 <sup>(11)</sup>, die nauw verband houden met het meerjarig financieel kader (MFK) van de Unie voor de jaren 2021 tot en met 2027 <sup>(12)</sup>. Eind februari 2020 hadden de wetgevers echter het MFK 2021-2027 en de wetgevingsvoorstellen voor het GLB na 2020 nog niet vastgesteld. Wij zijn van mening dat overgangsbepalingen in beginsel niet mogen worden gebaseerd op de veronderstelling dat toekomstige verordeningen zullen worden goedgekeurd zoals zij zijn voorgesteld <sup>(13)</sup>.

9 Wij wijzen op de voorgestelde overgangperiode van één jaar. Gezien de stand van de besprekingen tussen de Raad en het Europees Parlement over het MFK 2021-2027 en het GLB na 2020 zou de ontwikkeling van de herziene beheer- en controlesystemen voor de toepassing van het nieuwe rechtskader en de strategische GLB-plannen per 1 januari 2022 een uitdaging kunnen vormen. Anderzijds is het van belang snel verbeteringen van het GLB tot stand te brengen.

**Toewijzing van de middelen**

10 Volgens de toelichting bij de voorgestelde overgangsverordening zijn de financiële toewijzingen in het voorstel "gelijk aan die in het voorstel voor het GLB-plan en zijn [zij] in overeenstemming met het voorstel van de Commissie voor het MFK 2021-2027". De financiële toewijzingen vallen dus binnen de grenzen van het MFK 2014-2020, maar zullen nog verder worden gewijzigd als de wetgevers een MFK voor 2021-2027 goedkeuren dat andere bedragen bevat dan de nu voorgestelde.

11 Overeenkomstig artikel 312, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zouden, indien eind 2020 geen overeenstemming over het MFK 2021-2027 is bereikt, de maxima van 2020 van toepassing zijn in 2021. De maxima voor de GLB-toewijzingen voor 2020 zijn hoger dan de maxima die voor 2021 zijn voorgesteld in het MFK 2021-2027 en de verordening strategische GLB-plannen <sup>(14)</sup>. Tegelijkertijd bevat de in januari 2020 vastgestelde wijzigingsverordening <sup>(15)</sup> financiële discipline voor het ELGF, die ervoor zorgt dat het jaarlijks maximum voor de uitgaven uit het ELGF in 2021 niet hoger is dan dat in het MFK 2021-2027, zodra dit is goedgekeurd.

**DEEL II: SPECIFIEKE OPMERKINGEN****Verlenging van de programma's voor plattelandsontwikkeling**

12 In artikel 1 van haar voorgestelde overgangsverordening geeft de Commissie de lidstaten de keuze om:

- hun uit het Elfpo gefinancierde programma's voor plattelandsontwikkeling of bepaalde regionale plattelandsontwikkelingsprogramma's te verlengen tot en met 31 december 2021, en deze verlengde programma's onder bepaalde voorwaarden te financieren uit de overeenkomstige begrotingstoewijzing voor het jaar 2021, (zie paragraaf 15), of
- gebruik te maken van artikel 8 van de ontwerp-MFK-verordening om de Elfpo-begrotingstoewijzing voor 2021 of het deel van de Elfpo-begroting dat overeenkomt met de niet verlengde regionale plattelandsontwikkelingsprogramma's over te hevelen naar de financiële toewijzingen voor de jaren 2022 tot en met 2025.

<sup>(11)</sup> COM(2018) 392 final — 2018/0216 (COD); COM(2018) 393 final — 2018/0217 (COD); COM(2018) 394 final/2.

<sup>(12)</sup> COM(2018) 322, COM(2018) 375.

<sup>(13)</sup> Dit betreft de artikelen 1, 4 en 6-8 van de voorgestelde overgangsverordening.

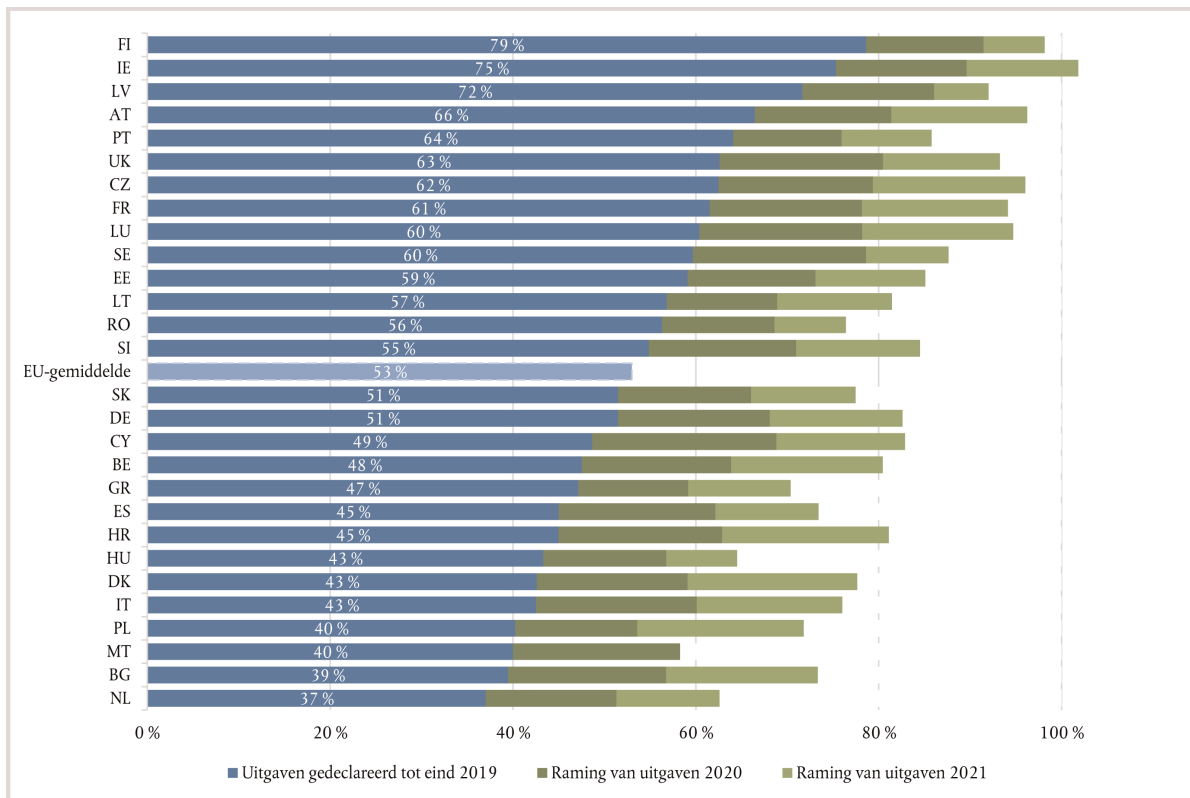
<sup>(14)</sup> Advies nr. 7/2018 over voorstellen van de Commissie voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020, paragraaf 24.

<sup>(15)</sup> Verordening (EU) 2020/127.

13 De gevolgen van de overgangsregels voor de Elfpo-uitgaven hangen af van de besluiten van de lidstaten om hun programma's al dan niet te verlengen en zijn derhalve in dit stadium onzeker. Op basis van het gebruik door de lidstaten van Elfpo-steun tot eind 2019 (zie **figuur 1**) kan worden verwacht dat slechts een klein deel van de lidstaten gebruik zal maken van artikel 1, lid 1, van de voorgestelde overgangsverordening en hun begrotingstoewijzing voor het jaar 2021 zal gebruiken. Eind 2020 zullen de niet-bestede middelen voor de huidige programmeringsperiode naar verwachting variëren van minder dan 10 % voor Finland en Ierland tot bijna 50 % voor Nederland.

Figuur 1

Gebruik door de lidstaten van de Elfpo-middelen voor 2014-2020



Bron: ERK, op basis van de gegevens van de Commissie.

14 In artikel 1, lid 1, van de voorgestelde overgangsverordening wordt bepaald dat de Commissie een verlenging van een programma door een lidstaat ongegrond kan achten. In de voorgestelde overgangsverordening wordt echter niet uitgelegd op basis waarvan de Commissie een verlenging ongegrond zou achten.

15 In artikel 1, lid 1, van de voorgestelde overgangsverordening wordt bepaald dat, wanneer een lidstaat ervoor kiest zijn plattelandsontwikkelingsprogramma of een aantal van zijn regionale programma's voor plattelandsontwikkeling met één jaar te verlengen, de milieu- en klimaatambitie van de verlengde programma's procentueel ten minste op hetzelfde niveau moet blijven als bepaald in de huidige regels<sup>(16)</sup>. De formulering in de voorgestelde overgangsverordening is minder strikt dan die in het huidige kader waarin wordt vereist dat "ten minste 30 % van de totale Elfpo-bijdrage (...) wordt voorbehouden voor [dergelijke] maatregelen". Dit kan aldus worden opgevat dat de programma's in het kader waarvan meer dan 30 % aan de vermelde milieuklimaatmaatregelen is besteed, voor de toewijzing voor 2021 lagere milieu- en klimaatambities zouden kunnen nastreven. Met alle "nieuwe middelen" die in het kader van oude regels worden gebruikt, moeten milieu- en klimaatgerelateerde problemen met ten minste dezelfde of een hogere ambitie dan tot nu toe worden aangepakt. Verder moeten eventuele gevolgen voor de mate waarin de GLB-uitgaven relevant zijn voor kwesties op het gebied van klimaatverandering worden weerspiegeld in de klimaatverslaglegging van de Commissie<sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> Artikel 1, lid 1, vierde alinea: "De totale Elfpo-uitgaven aan de in artikel 59, lid 6, van die verordening [1305/2013] bedoelde maatregelen blijven bij een dergelijke wijziging procentueel ten minste op hetzelfde peil".

<sup>(17)</sup> Zie ook Speciaal verslag nr. 31/2016 van de ERK: "Minimaal elke vijfde euro uit de EU-begroting aan klimaatactie besteden: er wordt ambitieus aan gewerkt, maar het risico dat het doel niet wordt gehaald, blijft groot", aanbevelingen 1, 2 en 6.

16 In artikel 1, lid 1, vierde alinea, van de voorgestelde overgangsverordening wordt verwezen naar de wijziging van een plattelandsontwikkelingsprogramma op grond van artikel 11, onder a), van Verordening (EU) nr. 1305/2013<sup>(18)</sup>. De termijnen voor dergelijke wijzigingen worden vermeld in artikel 4, lid 3 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 808/2014 van de Commissie<sup>(19)</sup>. Als de wijziging betrekking heeft op “een verandering van de totale Uniebijdrage of van de jaarlijkse verdeling ervan op programmaniveau”<sup>(20)</sup>, moet de wijziging uiterlijk op 30 september 2020 bij de Commissie worden ingediend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 808/2014. Afhankelijk van het moment waarop de voorgestelde overgangsverordening in werking treedt, kan het nodig zijn dat de Commissie de termijn voor de wijzigingen aanpast in de uitvoeringshandeling.

### Meerjarige verbintenissen

17 Overeenkomstig artikel 8 van de voorgestelde overgangsverordening mogen nieuwe meerjarige verbintenissen worden aangegaan voor een periode van ten hoogste drie jaar in plaats van vijf jaar om een aanzienlijke overdracht van vastleggingen van de huidige programmeringsperiode voor plattelandsontwikkeling naar de strategische GLB-plannen te beperken. De lidstaten zouden deze kortere verbintenissen kunnen bieden voor drie maatregelen: agromilieuklimaatmaatregelen, biologische landbouw en dierenwelzijn. Voor bosmilieumaatregelen (artikel 34 van Verordening (EU) nr. 1305/2013) zou de duur van de nieuwe verbintenissen nog steeds vijf jaar of langer zijn. Bestaande verbintenissen mogen met ten hoogste één jaar worden verlengd. Een beperking van de duur van de meerjarige verbintenissen kan bijdragen tot de beperking van het niveau van de overgedragen vastleggingen, zodat deze de toekomstige begrotingen niet onder druk zouden zetten, hoewel agromilieuklimaatverbintenissen voor een tot drie jaar mogelijk minder effect hebben dan verbintenissen van vijf tot zeven jaar.

### Voorgesteld uitstel van de evaluatie van de periode 2014-2020

18 In artikel 2, lid 4, van de voorgestelde overgangsverordening wordt de uiterste datum waarop de Commissie een syntheseverslag over de ex-postevaluatie van het Elfpo moet opstellen, verlengd tot 31 december 2026. Dit druist in tegen onze eerdere aanbevelingen<sup>(21)</sup> over de afstemming van het MFK op de werkelijke uitgavencyclus en over de uitvoering van een alomvattende uitgaventoetsing voordat een nieuwe langetermijnbegroting wordt vastgesteld. Vertragingen bij de uitvoering van programma's in het kader van het MFK zijn immers een algemeen en terugkerend probleem waardoor het risico toeneemt dat men zich te veel op absorptie van middelen richt en dat een nieuw MFK wordt gepland voordat de resultaten van de EU-uitgaven voor de voorafgaande periode bekend zijn.

19 Een voorbeeld van dit fenomeen is het absorptiepercentage van de Elfpo-steun voor de periode 2014-2020. Uit **figuur 1** (zie paragraaf 13) blijkt dat aan het eind van het voorlaatste jaar van de huidige programmeringsperiode het gemiddelde absorptiepercentage van de Elfpo-steun in de EU 53 % bedraagt. Dit betekent dat, net als in de vorige programmeringsperiodes, een aanzienlijk deel van de uitgaven in de periode  $n + 3$  zal worden gedaan. Volgens het voorstel voor de MFK-verordening 2021-2027<sup>(22)</sup> moet de Commissie in 2025 een nieuw MFK voorstellen. De evaluatiecyclus voor de periode 2014-2020 is in 2025 echter nog niet afgerond, waardoor de kloof tussen de planning van het MFK en de evaluatie van de uitgaven in voorgaande programmeringsperiodes verder wordt vergroot. Dit betekent dat de Commissie haar voorstel voor het GLB na 2027 zou opstellen zonder de prestaties van het GLB 2014-2020 volledig te hebben beoordeeld.

20 In ons Jaarverslag 2018<sup>(23)</sup> hebben wij aanbevolen dat de Commissie voor de periode na 2020 rekening houdt met de tekortkomingen die wij hebben vastgesteld in het huidige prestatiekader “om ervoor te zorgen dat de resultaat-indicatoren de effecten van maatregelen naar behoren meten en dat zij duidelijk verband houden met de bijbehorende interventies en beleidsdoelstellingen”. In ons Advies nr. 7/2018 over het GLB-voorstel voor de periode na 2020 hebben wij vastgesteld dat de voorgestelde indicatoren nog niet volledig zijn uitgewerkt en hebben wij specifieke opmerkingen over de voorgestelde indicatoren gemaakt<sup>(24)</sup>. De extra tijd die voorafgaat aan de uitvoering van de nieuwe GLB-periode zou kunnen worden gebruikt om het toekomstige prestatiekader te verbeteren.

<sup>(18)</sup> Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487).

<sup>(19)</sup> Uitvoeringsverordening (EU) nr. 808/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 227 van 31.7.2014, blz. 18).

<sup>(20)</sup> Artikel 11, onder a), iii) van Verordening (EU) nr. 1305/2013.

<sup>(21)</sup> Speciaal verslag nr. 16/2017: “Programmering van plattelandsontwikkeling: minder complexiteit nodig en meer aandacht voor resultaten”, aanbeveling 6; Speciaal verslag nr. 36/2016: “Een beoordeling van de regelingen voor de afsluiting van de programma's 2007-2013 voor cohesie en plattelandsontwikkeling”, aanbeveling 4.

<sup>(22)</sup> COM(2018) 322, COM(2018) 375.

<sup>(23)</sup> Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2018 (PB C 340 van 8.10.2019, blz. 1).

<sup>(24)</sup> Advies nr. 7/2018, paragraaf 70 en bijlage I.



## Betalingsrechten

21 Artikel 19, lid 2, van de voorgestelde verordening strategische GLB-plannen biedt de lidstaten de mogelijkheid om de toekenning van de basisinkomenssteun op basis van betalingsrechten stop te zetten en de betalingsrechten te laten vervallen op 31 december 2020. In de effectbeoordeling van haar GLB-voorstellen voor de periode na 2020 <sup>(25)</sup> heeft de Commissie verklaard dat het verdwijnen van de betalingsrechten een vermindering van de administratieve lasten mogelijk zou maken. In ons advies <sup>(26)</sup> beschouwden wij dit als een aanzienlijke vereenvoudiging. In de voorgestelde overgangsverordening wordt deze mogelijkheid opgeschort, maar in artikel 10, lid 4, ervan wordt een lineaire verlaging of verhoging voorgesteld van de waarde van alle betalingsrechten en/of reserve voor de aanpassing aan het nieuwe maximum voor de basisbetalingsregeling.

22 Sinds de publicatie van de GLB-voorstellen voor de periode na 2020 is er steeds meer aandacht besteed aan betalingen aan “niet-echte landbouwers” die landbouwgrond verwerven om GLB-betalingen te ontvangen. De Commissie en de wetgevers zouden het extra jaar kunnen gebruiken om te beoordelen of de vereisten voor de definities van “echte landbouwer”, “subsidiabele hectare” en minimale “landbouwactiviteit” in de GLB-voorstellen voor de periode na 2020 moeten worden herzien om dit risico aan te pakken, met inbegrip van een verduidelijking van de betekenis van “grond ter beschikking van de landbouwer”, zonder de administratieve lasten voor landbouwers op onevenredige wijze te verhogen.

## Crisisreserve

23 Op basis van artikel 9 van de voorgestelde overgangsverordening zouden de huidige crisisreserve en het bijbehorende mechanisme voor financiële discipline met een jaar worden verlengd. In het licht van de GLB-voorstellen voor de periode na 2020 houdt dat in dat elk bedrag dat tegen het einde van het begrotingsjaar 2020 niet voor crisismaatregelen is gebruikt, zal worden terugbetaald aan de landbouwers waarvan de rechtstreekse betaling werd gekort in het kader van het mechanisme voor financiële discipline. Alle bedragen die tegen het einde van het begrotingsjaar 2021 niet zijn gebruikt voor crisismaatregelen, zullen niet aan de landbouwers worden terugbetaald aangezien op grond van de horizontale verordening <sup>(27)</sup> een landbouwreserve zou worden aangelegd met een jaarlijkse overdracht van de ongebruikte reserve.

## Sectorale steunregelingen

24 Verordening (EU) nr. 1308/2013 bevat voorschriften voor de gemeenschappelijke ordening van landbouwmarkten. Artikel 7 van de voorgestelde overgangsverordening wijzigt de duur van bepaalde steunregelingen die in de toekomstige strategische GLB-plannen van de lidstaten moeten worden opgenomen als sectorale interventies, zoals bedoeld in artikel 39, onder a) tot en met e), van de voorgestelde verordening strategische GLB-plannen.

25 Wij merken op dat er verschillende regels zijn voor de verlenging van de sectorale steunregelingen. Voor de sector olijfolie en tafelolijven zouden de activiteitenprogramma's die tot en met 31 maart 2021 lopen, worden verlengd tot en met 31 december 2021. De producentenorganisaties zouden hun activiteitenprogramma's moeten wijzigen op basis van deze verlenging en moeten uiterlijk op 31 december 2020 hun gewijzigde activiteitenprogramma's aan de Commissie toezenden. Voor de sectoren wijn en bijenteelt lopen de huidige steunprogramma's respectievelijk tot en met 15 oktober 2023 en 31 juli 2022. De marktdeelnemers hoeven daarom geen speciale maatregelen te nemen. Voor een goedgekeurd operationeel programma in de sector groenten en fruit dat doorloopt tot na 31 december 2021, moet de producentenorganisatie uiterlijk op 15 september 2021 een verzoek aan die lidstaat richten om hun operationele programma te wijzigen of te vervangen. Indien zij dit niet doen, zou het operationele programma op 31 december 2021 aflopen.

## CONCLUSIE

26 De door de Commissie voorgestelde overgangsverordening voldoet aan de doelstelling om de financiering van het GLB tijdens de overgangperiode voort te zetten op basis van de in de GLB-voorstellen voor de periode na 2020 vastgestelde bedragen. Wij merken op dat de voorgestelde overgangsverordening gevolgen heeft voor verschillende aspecten van het GLB. De verlenging van de programma's voor plattelandsontwikkeling heeft met name gevolgen voor de bijbehorende meerjarige verbintenissen, de milieu- en klimaatambitie, de evaluatieregelingen en het tijdschema voor de betalingskredieten.

<sup>(25)</sup> Impact assessment, SWD(2018) 301 final, deel 3, blz. 131.

<sup>(26)</sup> Advies nr. 7/2018, paragraaf 63.

<sup>(27)</sup> In artikel 14, lid 2, derde alinea, van het voorstel voor een horizontale verordening (COM(2018) 393 staat: “Bovendien wordt, in afwijking van artikel 12, lid 2, onder d), van het Financieel Reglement, het totale ongebruikte bedrag van de crisisreserve dat aan het eind van 2020 beschikbaar is, overgedragen naar 2021 zonder dat het terugvloeit naar de begrotingsonderdelen voor de in artikel 5, lid 2, onder c), bedoelde acties, en wordt het beschikbaar gesteld voor de financiering van de landbouwreserve”.

27 Door de vertraagde vaststelling van het wetgevingskader voor de periode na 2020 wordt de uitvoering van een potentieel ambitieuzer GLB met ten minste een jaar uitgesteld. De Commissie en de wetgevers zouden de extra tijd kunnen gebruiken om de door ons in dit advies en elders aangehaalde kwesties aan te pakken, met name in verband met de in de Green Deal uiteengezette uitdagingen inzake klimaat en milieu, de noodzaak om solide governance-systemen voor het toekomstig GLB te waarborgen en de verbetering van de prestatiemeting.

Dit advies werd door kamer I onder leiding van de heer Nikolaos Milionis, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 26 februari 2020.

*Voor de Rekenkamer*  
Klaus-Heiner LEHNE  
*President*



## BIJLAGE

Tekst in het voorstel	Suggesties van de ERK
<p><i>Artikel 1</i></p> <p><b>Verlenging van de looptijd van programma's die uit het Elfpo worden gesteund</b></p> <p>2. [...]</p> <p>Wanneer een lidstaat besluit slechts voor bepaalde regionale programma's gebruik te maken van de in lid 1 geboden mogelijkheid, is de in de eerste alinea van dit lid bedoelde toewijzing het in bijlage I bij Verordening (EU) nr. 1305/2013 voor die lidstaat voor 2021 vermelde bedrag minus de begrotingstoewijzingen die overeenkomstig lid 2, eerste alinea, zijn gemeld voor de te verlengen regionale programma's.</p>	<p><i>Artikel 1</i></p> <p><b>Verlenging van de looptijd van programma's die uit het Elfpo worden gesteund</b></p> <p>2. [...]</p> <p>Wanneer een lidstaat besluit slechts voor bepaalde regionale programma's gebruik te maken van de in lid 1 geboden mogelijkheid, is de in de eerste alinea van dit lid bedoelde toewijzing het in bijlage I bij Verordening (EU) nr. 1305/2013 voor die lidstaat voor 2021 vermelde bedrag minus de begrotingstoewijzingen die overeenkomstig lid <del>2</del> <u>1</u>, <del>eerste</del> <u>tweede</u> alinea, zijn gemeld voor de te verlengen regionale programma's.</p>
<p><i>Artikel 3</i></p> <p><b>Subsidiabiliteit van bepaalde soorten uitgaven in 2021</b></p> <p>(c) het in artikel 67, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 bedoelde systeem is van toepassing op de juridische verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van maatregelen die corresponderen met de steun die overeenkomstig artikel 21, lid 1, onder a) en b), de artikelen 28 tot en met 31 en de artikelen 33, 34 en 40 van die verordening wordt verleend, en er wordt duidelijk aangegeven om welke acties het gaat; en</p>	<p><i>Artikel 3</i></p> <p><b>Subsidiabiliteit van bepaalde soorten uitgaven in 2021</b></p> <p>(c) het in artikel 67, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 bedoelde systeem is van toepassing op de juridische verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van maatregelen die corresponderen met de steun die overeenkomstig artikel 21, lid 1, onder a) en b), de artikelen 28 tot en met 31 en de artikelen 33, 34 en 40 van <del>die</del> Verordening <u>(EU) nr. 1305/2013</u> wordt verleend, en er wordt duidelijk aangegeven om welke acties het gaat; en</p>
<p><i>Artikel 8</i></p> <p><b>Wijzigingen in Verordening (EU) nr. 1305/2013</b></p> <p>(8) Aan artikel 75, lid 1, wordt de volgende tweede alinea toegevoegd:</p> <p>"Voor programma's waarvoor een lidstaat besluit om de periode 2014-2020 overeenkomstig artikel 1, lid 1, van Verordening (EU) [XXXX/XXXX] [de onderhavige verordening] te verlengen, dient die lidstaat het jaarlijkse uitvoeringsverslag uit hoofde van de eerste alinea van dit lid uiterlijk op 31 december 2025 bij de Commissie in."</p>	<p><i>Artikel 8</i></p> <p><b>Wijzigingen in Verordening (EU) nr. 1305/2013</b></p> <p>(8) Aan artikel 75, lid 1, wordt de volgende tweede alinea toegevoegd:</p> <p>"Voor programma's waarvoor een lidstaat besluit om de periode 2014-2020 overeenkomstig artikel 1, lid 1, van Verordening (EU) [XXXX/XXXX] [de onderhavige verordening] te verlengen, dient die lidstaat het jaarlijkse uitvoeringsverslag uit hoofde van de eerste alinea van dit lid uiterlijk op <del>31 december</del> <u>30 juni</u> 2025 bij de Commissie in."</p>
<p><i>Artikel 10</i></p> <p><b>Wijzigingen in Verordening (EU) nr. 1307/2013</b></p> <p>(10) Aan artikel 36, lid 1, wordt de volgende tweede alinea toegevoegd:</p> <p>"De lidstaten die in 2020 de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen, doen dat ook na 31 december 2020."</p>	<p><i>Artikel 10</i></p> <p><b>Wijzigingen in Verordening (EU) nr. 1307/2013</b></p> <p>(10) Aan artikel 36, lid 1, wordt de volgende <del>tweede</del> <u>derde</u> alinea toegevoegd:</p> <p>"De lidstaten die in 2020 de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen, doen dat ook na 31 december 2020."</p>