

Fiche 7: Verordening inzake steun voor plattelandontwikkeling

Titel:

Verordening inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees landbouwfonds voor plattelandontwikkeling

Datum Raadsdocument: 16 juli 2004

Nr Raadsdocument: 11495/04

Nr. Commissiedocument: COM(2004)490

Eerstverantwoordelijk ministerie: LNV i.o.m. FIN, BZ, EZ, VROM alsmede VNG, IPO en UvW

Behandelingstraject in Brussel:

Raadswerkgroep platteland, Landbouw –en Visserijraad

De horizontale aspecten van dit voorstel, dat deel uitmaakt van het pakket voorstellen in het kader van de Financiële Perspectieven 2007-2013, worden behandeld in de Ad Hoc Groep Financiële Perspectieven en de RAZEB.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Dit voorstel voor een nieuwe verordening voor het plattelandsbeleid maakt deel uit van het pakket voorstellen in het kader van de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013. De Commissie publiceerde een overkoepelende mededeling over dit pakket (COM 2004/487). Over deze overkoepelende mededeling is het parlement separaat geïnformeerd door middel van een Kamerbrief betreffende “Reactie op voorstellen van de Commissie inzake de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013” (d.d. 20 september 2004).

De nieuwe verordening zal de opvolger worden van de huidige Verordening 1257/1999. Deze verordening biedt de grondslag voor de steun vanuit de EU voor plattelandontwikkeling in het kader van de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Daar waar de eerste pijler inkomenssteun geeft aan boeren, geeft de tweede pijler steun aan de landbouw als leverancier van publieke goederen (landschapsbeheer, natuurbeheer) en aan de ontwikkeling van plattelandsgebieden.

Het voorstel behelst inhoudelijk een aanpak gericht op drie doelstellingen:

1. Versterking van de concurrentiekracht van de landbouw door steun aan herstructurering (bijvoorbeeld door steun voor verbetering van de infrastructuur in de landbouw, voor deelname aan voedselkwaliteitsprogramma's, voor het voldoen aan communautaire normen en voor jonge boeren);
2. Steun voor het beheer van het platteland en milieu (bijvoorbeeld door steun in probleemgebieden, door landbouwmilieumaatregelen, compenserende vergoedingen voor Natura 2000-gebieden en dierenwelzijn);
3. Verbetering van de kwaliteit van leven en diversificatie van de plattelandseconomie (door steun voor de verbreding van de plattelandseconomie vanuit de landbouw, voor toerisme op het platteland en voor dorpsvernieuwing).

Daarnaast wordt het huidige Communautaire Initiatief Leader-plus geïntegreerd in de verordening. Leader-plus is onder andere een ‘bottom-up’ benadering, waarbij gebruik wordt gemaakt van initiatieven afkomstig van lokale actiegroepen.

Om een evenwichtige uitwerking van de programma's te bewaken stelt de Commissie voor dat voor de eerste en derde doelstelling elk tenminste 15% van de EU-gelden wordt ingezet. Voor de tweede doelstelling geldt een minimale besteding van 25%. Aan de Leader-plus benadering zou tenminste 7% moeten worden besteed.

Verder kondigt de Commissie aan dat zij een Europese strategie voor het plattelandsbeleid zal opstellen, op basis waarvan de lidstaat een nationale plattelandsstrategie bepaalt die wordt uitgewerkt in een plattelandontwikkelingsprogramma (POP) voor de implementatie van de nationale strategie. Voor deze implementatie moet dan gebruik worden gemaakt van de maatregelen die onder de drie doelstellingen zijn opgenomen.

In het voorstel is de mogelijkheid opgenomen om boeren compenserende vergoedingen toe te kennen voor gebieden die als Natura 2000-gebied zijn aangewezen. Hiermee geeft de Commissie gevolg aan haar mededeling over de financiering van het Natura 2000 beleid. In deze mededeling stelt de Commissie voor om geen apart fonds voor Natura 2000 te introduceren. Financiering van de maatregelen (door de lidstaten begroot op ruim 6 miljard euro), dient uit de reguliere programma's (waaronder het plattelandsbeleid) te komen.

In het voorstel staat dat alle uitgaven voor het plattelandsbeleid in één Plattelandsfonds gebundeld zullen worden. Dit betekent dat de huidige categorie 1b (plattelandsontwikkeling) wordt samengevoegd met (delen van) de programma's voor plattelandsontwikkeling die momenteel onder de structuurfondsen vallen (Leader-plus en Doelstelling 1). Voor dit nieuwe Plattelandsfonds zal één systeem van programmering en beheer van toepassing zijn. Deze aanpassingen hebben tot doel het plattelandsbeleid te vereenvoudigen en de administratieve lasten voor bedrijfsleven en overheid te verminderen.

Tenslotte doet de Commissie voorstellen voor monitoring en evaluatie. De Commissie stelt voor om te komen tot een jaarlijkse meting van de voortgang en evaluatie van de programma's. Op basis van de rapporten van de lidstaten stelt de Commissie jaarlijks een synthese-evaluatie op die grondslag kan zijn voor tussentijdse aanpassing van het beleid. Tevens stelt de Commissie voor op Europees niveau een netwerk in te stellen dat een belangrijke functie kan vervullen in het onderling uitwisselen van ervaringen met het Europese plattelandsbeleid.

Rechtsbasis van het voorstel: art. 37 EG

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Raad met gekwalificeerde meerderheid, adviesrecht EP. Overkoepelende besluitvorming over het gehele pakket voorstellen in het kader van de Financiële Perspectieven 2007-2013 geschiedt door de Europese Raad met unanimité.

Instelling nieuw Comitologie-comité: ja

Voorstel voorziet in een comité voor plattelandsontwikkeling (beheersprocedure). Op dit moment is nog niet duidelijk of dit een nieuw comité is of een vervolg van het bestaande STAR-comité.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: In principe positief. De doelstellingen van plattelandsontwikkeling kunnen niet voldoende door de lidstaten zelf worden verwezenlijkt gezien de relatie met de andere instrumenten van het GLB, de verschillen tussen de plattelandsgebieden, en de beperkte financiële bronnen van de lidstaten in een uitgebreide Unie. Het kan beter worden verwezenlijkt door optreden van de Gemeenschap naast de lidstaten. De Gemeenschap en de lidstaten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid op het gebied van plattelandsontwikkeling. De lidstaten stellen nationale plattelandsontwikkelingsprogramma's op en er is sprake van cofinanciering door de lidstaten. Nederland huldigt het standpunt dat op den duur meer ruimte moet komen voor nationale modaliteiten voor plattelandsbeleid. Daarmee is onder woorden gebracht dat Nederland, hoewel een bepaalde communautaire meerwaarde ten aanzien van het plattelandsbeleid wordt erkend, van mening is dat lidstaten grotere verantwoordelijkheid zouden moeten dragen voor het plattelandsbeleid. Om die reden acht Nederland het ten algemene dan ook onjuist om op communautair niveau uitgavenpercentages vast te stellen per hoofdprioriteit van beleid.

Proportionaliteit: In beginsel positief: Een verordening is het geëigende middel. Zoals hierboven reeds aangegeven gaat het voorstel van de Commissie voor het op communautair niveau vaststellen van een verplichte minimale besteding van middelen voor de verschillende prioriteiten naar de mening van Nederland te ver. De lidstaten zouden zelf meer ruimte moeten hebben om hier invulling aan te geven zodat voldoende rekening kan worden gehouden met de verschillen tussen de plattelandsregio's.

Consequenties voor de EU-begroting:

Het voorstel van de Commissie geeft voor het nieuw in te richten plattelandsfonds een omvang aan van ruim €87 miljard (exclusief kosten voor technische en administratieve assistentie) voor de EU lidstaten over de gehele programmaperiode 2007-2013 (prijzen 2004).

Aangezien deze conceptverordening onderdeel is van het brede pakket aan voorstellen voor de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013 (Agenda 2007), zijn bij de bespreking van dit voorstel desbetreffende Nederlandse uitgangspunten van toepassing. De hoogte van de financiële enveloppe moet volgens Nederland bezien worden in het brede kader van de onderhandelingen, waarbij een reëel constant uitgavenkader uitgangspunt is. Een tweede Nederlands uitgangspunt is dat rijke lidstaten geen beroep meer kunnen doen op communautaire financiering van cohesiebeleid (het betreft in het kader van het plattelandsbeleid middelen voor Doelstelling 1 die in de eerdere planingsperiode gereserveerd stonden voor structuurbeleid en nu in het plattelandsfonds zijn ondergebracht). Aldus wordt door Nederland het plafond vastgesteld op €70 miljard voor de periode 2007-2013. Intensivering van beleid dient immers gefinancierd te worden op basis van prioriteitsstelling (nieuw voor oud).

Het bedrag van €70 miljard is exclusief de modulatie (de overheveling van steun uit de 1e pijler (markt- en prijsbeleid) van het GLB naar de 2e pijler (plattelandsontwikkeling), waarover in het kader van de GLB-hervormingen (Akkoord van Luxemburg en Akkoord over mediterrane producten) afspraken zijn gemaakt. In de periode 2007-2013 zal op deze manier in totaal € 9 miljard (inclusief € 2 miljard als gevolg van modulatie zoals afgesproken bij het Akkoord over mediterrane producten) extra beschikbaar komen voor het plattelandsbeleid.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Welk bedrag Nederland uit het Plattelandsfonds zal ontvangen in de periode 2007-2013 is afhankelijk van de uitkomst van de discussie over de Financiële Perspectieven, en vervolgens de verdeling van het budget over de lidstaten in nationale enveloppen aan de hand van objectieve criteria. Om dit geld daadwerkelijk te kunnen besteden is nationale cofinanciering vereist. Voor de periode 2000-2006 ging het over €535 mln aan cofinanciering (Rijk, provincies en particuliere partijen). In deze periode heeft LNV €210 mln aan cofinanciering begroot. Naar verwachting zullen de uitvoeringslasten voor het Rijk en de provincies 15 à 20% van de nationale enveloppe bedragen. Dit betreffen de uitvoeringslasten van de betaalorganen en de lasten die gemoeid zijn met de uitvoering van de projecten. De uitvoeringslasten zijn nu gedekt. Indien echter extra cofinanciering aangetrokken gaat worden betekent dit dat de uitvoeringslasten uit de extra nationale financiering moeten komen en dus ten laste komen van het beschikbare budget. Voor de aansturing van de betaalorganen is het Regiebureau POP (PlattelandOntwikkelingsProgramma) verantwoordelijk (ca. € 0,5 mln per jaar). Voor het Regiebureau zijn na 2006 geen middelen gereserveerd op de LNV begroting.

Het samenvoegen van de verschillende geldstromen voor Europees plattelandsbeleid in één fonds leidt tot een vereenvoudiging in de regelgeving, maar de verwachting is dat de administratieve lasten voor overheden en burger niet minder worden, als gevolg van het feit dat de verordening gedetailleerde voorschriften bevat aangaande evaluatie en monitoring, aan programmering, beheer en controle. Ten opzichte van de huidige verordening wordt een aantal jaarlijkse rapportageverplichtingen toegevoegd. Voor het Europees plattelandsbeleid dat momenteel valt onder de structuurfondsen is er sprake van een toename van het aantal voorschriften ten opzichte van de huidige situatie.

Voor bedrijfsleven en burger zal er niet veel veranderen, hoewel de administratieve lasten voor een aantal eindbegunstigden kan toenemen als gevolg van subsidievoorwaarden. De wijzigingen zijn vooral merkbaar binnen de overheden.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Om optimaal (en zo efficiënt mogelijk) gebruik te kunnen maken van deze verordening en het bijbehorende fonds, zal een aantal LNV-regelingen moeten worden aangepast.

Voor de uitvoering moet gebruik worden gemaakt van erkende betaalorganen. Momenteel zijn voor het plattelandsbeleid de Dienst Regelingen en de Dienst Landelijk Gebied erkend als betaalorgaan. Dit hoeft niet te wijzigen.

Verder moet gewerkt worden met een beheersautoriteit, een Comité van Toezicht, een certificerend orgaan. Dit is geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie.

De financieringsverordening voor het GLB, die gelijktijdig is gepubliceerd en waarvoor eveneens een BNC-fiche is opgesteld, bevat verdere details aangaande de uitvoering van deze verordening. Daar wordt in dit fiche niet verder op ingegaan.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De verordening zou in werking moeten treden op 1 januari 2007. Dit sluit aan bij het aflopen van de huidige verordening op 31 december 2006. Deze termijn is haalbaar.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Op voorhand geen. Er ligt op dit punt een relatie met de lopende WTO-onderhandelingen waarin een 'review' van de criteria voor 'groene box'-steun is voorzien. Volgens huidige WTO-regels is steun die onder de groene box valt niet of nauwelijks handelsverstorend.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

In algemene zin kan Nederland de ingezette koers onderschrijven. Nederland onderschrijft de doelstellingen van het beleid en de herstructurering van de maatregelen aan de hand van de genoemde prioritaire assen, hoewel de economische onderbouwing gemist wordt. Het voorstel van de Commissie om dit nader te concretiseren in de vorm van een Europees strategiedocument wordt op zichzelf eveneens ondersteund. Zo'n strategie kan de toegevoegde waarde van een communautair plattelandsbeleid invulling geven. Wel is Nederland van mening dat het plattelandsbeleid meer rekening moet houden met de specifieke situaties van plattelandsgebieden gelegen nabij stedelijke gebieden (urbane-rurale gebieden) zoals bijvoorbeeld de Veenweide-gebieden, en dat er voldoende ruimte moet blijven voor nationale invulling van het plattelandsbeleid.

De integratie van het programma Leader-plus in de verordening wordt eveneens ondersteund door Nederland. Het biedt een goede mogelijkheid om binnen het geheel van de implementatie van het Europese plattelandsbeleid gebruik te maken van de kennis en ervaringen met de bottom-up benadering van Leader en deze aanpak steviger daarin te verankeren.

Integratie van het uit te werken Actieplan biologische landbouw dient, gezien de evidente samenhang met plattelandsontwikkeling, ingebed te worden in de verdere uitwerking van de verordening.

De voorstellen van de Commissie om voor de verschillende prioriteiten te komen tot een verplichte minimale besteding van middelen acht Nederland bezwaarlijk. Nederland heeft begrip voor het standpunt van de Commissie dat een evenwichtige programmering gewenst is, maar naar Nederlands oordeel zijn er andere methoden denkbaar om daar desgewenst in te sturen. Het verplicht vastleggen van percentages druist te zeer in tegen de wens om voldoende rekening te houden met de diversiteit aan problemen in de Europese plattelandsregio's, beperkt te veel de mogelijkheden van lidstaten van een flexibele invulling van het plattelandsbeleid en staat op gespannen voet met het subsidiariteitsbeginsel.

Het streven van de Commissie om te komen tot een vereenvoudiging en verbetering van het beheer en de controle van het plattelandsbeleid door instelling van een speciaal kader voor de financiering, controle en beheer van plattelandsmaatregelen wordt eveneens positief beoordeeld. Dit kan een waardevolle bijdrage leveren aan de vermindering van administratieve lasten, een punt waarop Nederland de voorstellen in hun geheel zal toetsen. De voorstellen van de Commissie m.b.t. de toepassing van cross compliance (voldoen aan maatschappelijke

randvoorwaarden als subsidievoorwaarde) bij de landbouwmilieumaatregelen en de ogenschijnlijke veelheid aan momenten van rapportages en evaluaties zullen op dat punt nauwlettend worden bestudeerd.

Voor wat betreft het door de Commissie voorgestelde plafond voor het plattelandsfonds vindt Nederland dat dit aanzienlijk in neerwaartse richting moet worden bijgesteld. Nederland is van mening dat dit plafond vastgesteld moet worden op maximaal € 70 miljard voor de periode 2007-2013 (EU-27). Nederland is van mening dat de uitgaven voor plattelandsontwikkeling alleen mogen stijgen door middel van modulatie, dat wil zeggen een overheveling van middelen van de huidige categorie 1a (markt- en prijsbeleid) naar categorie 1b (plattelandsontwikkeling). Dit laat onverlet dat versterking van het plattelandsbeleid in het GLB Nederlandse prioriteit is en dat er een betrouwbaar langetermijnperspectief voor het landschaps- en natuurbeleid dient te zijn. Het voorstel voor de nieuwe verordening zou een dergelijk perspectief mogelijk kunnen maken.

Met betrekking tot de voorstellen voor monitoring en evaluatie van de programma's is het van belang dat er zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de thans beschikbare statistische informatie. De kans is aanwezig dat er nieuwe statistieken moeten worden ontwikkeld en daarbij is het van essentieel belang ervoor te zorgen dat het statistisch bureau van de Unie (Eurostat) en de nationale statistische bureaus hierbij nauw betrokken worden.