



HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID (GLB) EN HET VERDRAG

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome werd het landbouwbeleid van de verschillende lidstaten vervangen door communautaire interventiemechanismen. De grondbeginselen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn sinds het Verdrag van Rome niet meer gewijzigd, met uitzondering van de regels betreffende de besluitvormingsprocedure. Met het Verdrag van Lissabon werd de medebeslissing erkend als de "gewone wetgevingsprocedure" voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid ter vervanging van de raadplegingsprocedure.

RECHTSGROND

De artikelen 38 tot en met 44 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

DE ACHTERGROND VAN HET GLB

Toen in 1958 bij het Verdrag van Rome de gemeenschappelijke markt werd ingesteld, werd de landbouw van de zes lidstaten die de EEG hadden opgericht, gekenmerkt door een krachtige staatsinmenging. Om de landbouwproducten bij het vrije verkeer van goederen te betrekken, maar tegelijkertijd de mogelijkheid tot overheidsinterventie in de landbouwsector te behouden, moesten de nationale interventiemechanismen die niet verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt worden afgeschaft en gecommunautariseerd. Dit is de hoofdreden voor het ontstaan van het GLB.

Het interveniëren in de landbouw gebeurde overigens vanuit de toen gangbare opvattingen over het specifieke karakter van de sector: sterk afhankelijk van klimatologische en geografische omstandigheden, onderhevig aan systemische schommelingen in het evenwicht tussen vraag en aanbod en als gevolg daarvan aan grote fluctuaties in prijzen en inkomsten.

De vraag naar voedingsproducten is statisch en reageert dus nauwelijks op prijsschommelingen. Bovendien is het wereldwijde aanbod aan landbouwproducten zeer rigide vanwege de duur van de productiecycli en de starheid van de productiefactoren. In deze omstandigheden leidt een groot aanbod tot sterke prijsdalingen, terwijl andersom schaarste leidt tot scherpe prijsstijgingen. Deze factoren resulteren samen in een permanente instabiliteit van de markt. In een dergelijke situatie zijn overheden altijd geneigd om de markt voor landbouwproducten te reguleren en



om inkomenssteun te verlenen aan de producenten. Deze tendens is ook duidelijk zichtbaar in het GLB.

Hoewel de landbouw tegenwoordig slechts een beperkt deel vormt van de economieën van ontwikkelde landen, inclusief die van de Europese Unie (3.2.10, tabel II), is de overheidsinterventie de laatste jaren juist uitgebreid via beleidsmaatregelen voor plattelandontwikkeling. Daarmee wordt de ondersteuning van de traditionele hoofdactiviteit – de productie van voedingsmiddelen – aangevuld met stimuleringsmaatregelen voor duurzame ontwikkeling, de strijd tegen de klimaatverandering, ruimtelijke ordening, landschapsarchitectuur, diversificatie en vitaliteit van de plattelandseconomie en de productie van energie en biograndstoffen. De steun aan collectieve goederen of niet-verhandelbare agrarische activiteiten, die dus niet op de markt kunnen worden verkocht, is daardoor een essentieel onderdeel geworden van het recente landbouw- en plattelandsbeleid, waarvan ook het GLB deel uitmaakt.

DOELSTELLINGEN

In artikel 39 VWEU zijn de specifieke doelstellingen van het GLB vastgelegd:

- a. de productiviteit van de landbouw doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;
- b. de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard verzekeren;
- c. de markten stabiliseren;
- d. de voorziening veiligstellen;
- e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers verzekeren.

Deze doelstellingen zijn zowel economisch [artikel 39, lid 1, onder a), c) en d)] als sociaal [artikel 39, lid 1, onder b) en e)] van aard en zijn gericht op het veiligstellen van de belangen van producenten en consumenten. In de praktijk zijn de doelstellingen van het GLB niet meer gewijzigd sinds het Verdrag van Rome, omdat ze zeer ruim geformuleerd bleken en ruimte boden voor de vele hervormingen die sinds de jaren tachtig zijn doorgevoerd (3.2.2). Vaste rechtspraak laat zien dat de doelstellingen van het GLB niet allemaal tegelijk en niet volledig gerealiseerd kunnen worden. Daardoor bestaat er bij de wetgevers in de Unie enige keuzevrijheid ten aanzien van de instrumenten en de draagwijdte van de hervormingen, afhankelijk van de ontwikkelingen op de markt en de prioriteiten die op een bepaald moment worden vastgesteld door de Europese instellingen.

Met verschillende bepalingen in het Verdrag worden nog andere doelstellingen toegevoegd aan de specifieke doelstellingen van het GLB die zijn vastgelegd in artikel 39 VWEU. Deze aanvullende doelstellingen zijn van toepassing op het hele beleid en alle acties van de Unie. Zo zijn ook de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid (artikel 9), milieubescherming met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling (artikel 11), consumentenbescherming (artikel 12), de vereisten voor het welzijn van dieren (artikel 13), bescherming van de



volksgezondheid (artikel 168, lid 1) en economische, sociale en territoriale samenhang (artikelen 174 t/m 178) volwaardige doelstellingen van het GLB. Verder is, in het kader van de openstelling en mondialisering van de markten, in artikel 207 vastgelegd dat de hoofdlijnen van de gemeenschappelijke handelspolitiek van toepassing zijn op de handel in agrarische producten. Ten slotte zijn ook de hoofdlijnen van het mededingingsbeleid in aangepaste vorm – vanwege de specifieke structuur van de primaire sector – van toepassing op de productie van en de handel in landbouwproducten (artikel 42). Deze uitzondering is evenwel pas ontwikkeld sinds de laatste hervorming van de gemeenschappelijke marktordening (GMO) van 2013 ([3.2.4](#)).

HET BESLUITVORMINGSPROCES MET BETREKKING TOT HET LANDBOUWBELEID

In het Verdrag van Rome was de procedure vastgelegd voor het opstellen en de uitvoering van het GLB, die gebaseerd was op een voorstel van de Commissie, een advies van het Europees Parlement en eventueel van het Europees Economisch en Sociaal Comité en het besluit van de Raad, dat moest worden vastgesteld met een gekwalificeerde meerderheid. Het betrof dus, voor het Europees Parlement, een gewone raadplegingsprocedure, die voor het eerst is gewijzigd in 2010. In dat jaar werd met het VWEU (artikel 42, eerste alinea, en artikel 43, lid 2) de raadplegingsprocedure vervangen door de medebeslissingsprocedure, die werd erkend als de "gewone wetgevingsprocedure" voor het GLB ([1.2.3](#)). Daardoor werd de rol van het Europees Parlement als volwaardige medewetgever op het gebied van de landbouw versterkt.

Het nieuwe Verdrag geeft echter wel aanleiding tot interpretatieproblemen, in die zin dat er uitzonderingen op de gewone procedure zijn ingelast ten gunste van de Raad. Artikel 42, tweede alinea, bepaalt namelijk ten aanzien van de mededingingsregels dat "de Raad op voorstel van de Commissie machtiging kan verlenen tot het verlenen van steun: a) ter bescherming van door structurele of natuurlijke omstandigheden benadeelde bedrijven, b) in het kader van de programma's voor economische ontwikkeling". Bovendien bepaalt artikel 43, lid 3, dat "de Raad op voorstel van de Commissie de maatregelen vaststelt voor de prijsbepaling, de heffingen, de steun en de kwantitatieve beperkingen". Bij gebrek aan een duidelijke afbakening van de wetgevingsbevoegdheden van het Europees Parlement en de Raad in de landbouwsector zijn er juridische en politieke problemen gerezen tijdens de onderhandelingen over het GLB na 2013. Het Europees Parlement heeft altijd de vaststelling van algemene uitvoeringsreserves ten behoeve van de Raad, die de met het nieuwe Verdrag verworven medebeslissingsbevoegdheden aan banden kunnen leggen of zelfs uithollen, verworpen. Dit is vooral een heet hangijzer in het kader van de fundamentele hervormingen van het GLB, waarin de bepaling van steun, van prijzen en van quota een essentieel element vormt. De Raad heeft echter elke beperking van de op grond van artikel 43, lid 3, erkende bevoegdheden afgewezen in het kader van de nieuwe GMO [Verordening (EU) nr. 1308/2013, PB L 347 van 20.12.2013 en Verordening (EU) nr. 1370/2013, PB L 346 van 20.12.2013] ([3.2.4](#)), alsmede bij de vaststelling van de percentages ter vermindering van de rechtstreekse steun in het



kader van de financiële discipline [artikel 26 van Verordening (EU) nr. 1306/2013, PB L 347 van 20.12.2013]. In deze context was het Europees Parlement gedwongen de uitzondering te aanvaarden teneinde de vaststelling van de hervorming van het GLB niet te blokkeren [resolutie [P7_TA\(2013\)0492](#) van 20 november 2013; PB C 436 van 24.11.2016, blz. 274]. Bovendien erkennen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in een slotverklaring dat het bereikte akkoord geen beletsel vormt voor latere hervormingen van het GLB en eventueel te ondernemen juridische stappen.

Het was dan ook te verwachten dat het interinstitutionele debat over de reikwijdte van artikel 43, lid 3, bij het Hof van Justitie van de Europese Unie zou worden voortgezet. Dat is gebeurd bij de door het Europees Parlement en de Commissie ingediende verzoeken tot nietigverklaring van twee handelingen op basis van artikel 43, lid 3, VWEU inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid: een besluit van de Raad over de toekenning van vangstmogelijkheden in wateren van de EU (zaken C-103/12 en C-165/12) en een verordening tot vaststelling van een langetermijnplan voor kabeljauwbestanden (zaken C-124/13 en C-125/13). In de arresten van het Hof van 26 november 2014 en 1 december 2015 wordt geconcludeerd dat maatregelen die een aan de Uniewetgever voorbehouden politieke keuze behelzen omdat zij nodig zijn om met het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid verband houdende doelstellingen na te streven, moeten worden gebaseerd op artikel 43, lid 2, VWEU. In het arrest van het Hof in zaak C-113/14 van 7 september 2016 wordt echter een ruime interpretatie gegeven aan het begrip "prijsbepaling" uit artikel 43, lid 3, VWEU waarin de referentiedrempels van de interventieprijzen zijn opgenomen. Als gevolg is artikel 7 van Verordening (EU) nr. 1308/2013 (de GMO-verordening), dat is gebaseerd op artikel 43, lid 2, geschrapt en zijn de referentiedrempels opnieuw op exclusieve basis door de Raad vastgesteld. Als gevolg van deze arresten moet bij de volgende hervormingen met het oog op de aanpassing van de GLB-mechanismen aan het nastreven van de doelstellingen de reikwijdte van de bestaande rechtsgronden worden verduidelijkt zodat beter rekening wordt gehouden met het evenwicht tussen de medewetgevers.

Overigens zijn er altijd andere instanties geweest die eveneens hebben bijgedragen aan de uitvoering van het GLB, in het kader van de zogeheten "comitéprocedure". Sinds 1961, toen de eerste GMO's werden opgesteld, is een aantal comités opgericht. Met het Verdrag van Lissabon wordt voor het eerst onderscheid gemaakt tussen "gedelegeerde handelingen" en "uitvoeringshandelingen" (1.3.8). Voortaan wordt de vaststelling van gedelegeerde handelingen geregeld in de betreffende basishandeling, terwijl de vaststelling van uitvoeringshandelingen geschiedt volgens de nieuwe onderzoeks- of raadplegingsprocedure zoals bepaald in Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13). De meeste ontwerpuitvoeringshandelingen op landbouwgebied van de Commissie worden onderworpen aan onderzoeksprocedures, waarin het Europees Parlement en de Raad "toetsingsrecht" hebben.

In de vorm van adviescomités hebben de beroepsorganisaties van de Europese Unie, vertegenwoordigd in het Comité van de landbouworganisaties van de EU (COPA) en het Algemeen Comité van de landbouwcoöperaties van de EU (Cogeca), altijd op indirecte wijze deelgenomen aan het Europese besluitvormingsproces. Zeer onlangs is de inwinning van advies uitgebreid door de oprichting van de groepen voor de dialoog



met het maatschappelijk middenveld, om de Commissie bij de toepassing van het GLB te helpen.

HET GLB: EEN GEDEELDE BEVOEGDHEID TUSSEN DE UNIE EN DE LIDSTATEN

In het VWEU is een algemene onderverdeling van de bevoegdheden ingevoerd en wel in drie categorieën (Titel I) ([1.1.5](#)). Het betreft exclusieve bevoegdheden, gedeelde bevoegdheden, coördinatie- en steunbevoegdheden en bevoegdheden ter aanvulling op de acties van de lidstaten. In dit verband voorziet artikel 4, lid 2, onder d), voor de landbouwsector in een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten. Dit druist in tegen de leerstellingen en het algemeen advies van de juridische diensten van de Commissie [SEC(92) 1990 van 27.10.1992], die er tot op heden van uitgingen dat het marktbeleid (de eerste pijler van het GLB) een exclusieve bevoegdheid van de Unie is. Het nieuwe artikel 4, lid 2, onder d), VWEU heeft gevolgen voor de wetgevende activiteit in de landbouwsector, aangezien de Europese instellingen het subsidiariteitsbeginsel ([1.2.2](#)) toepassen op gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid vallen (artikel 5, lid 3, en artikel 12 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)). Op die basis kunnen de nationale parlementen de voorzitter van het Europees Parlement en de voorzitters van de Raad en de Commissie een gemotiveerd advies toesturen inzake de conformiteit van een ontwerpbesluit voor landbouwwetgeving met het subsidiariteitsbeginsel. Overigens is de regeling voor nauwere samenwerking die is ingevoerd bij artikel 20 van het EU-Verdrag ([1.1.5](#)) voortaan op het GLB van toepassing. In dat opzicht zouden bepaalde lidstaten (in casu ten minste negen) ervoor kunnen kiezen om onderling aanvullende verbintenissen op landbouwgebied aan te gaan, aangezien het GLB steeds flexibeler wordt wat betreft de toepassing van de gemeenschappelijke mechanismen ([3.2.3](#)).

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Ondanks het ontbreken van beslissingsbevoegdheden heeft het Europees Parlement sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome via niet-bindende middelen zoals initiatiefverslagen en resoluties toch een belangrijke invloed uitgeoefend op de vormgeving van het GLB. Naar aanleiding van de verklaring van de Europese Raad van 1997, waarin deze zich uitsprak voor een Europees landbouwmodel, heeft het Europees Parlement herhaaldelijk zijn voorkeur voor een dergelijk Europees landbouwmodel (en voedselvoorzieningsmodel) benadrukt, dat multifunctioneel is, verspreid over het gehele grondgebied van de EU, inclusief de nieuwe lidstaten, en in overeenstemming met de openstelling en mondialisering van de markten. Deze voorkeur is expliciet gemaakt in het kader van het hervormingsproces van het GLB van 2003 [resoluties van 30 mei 2002, P5_TA(2002)0274 en [P5_TA\(2002\)0275](#), PB C 187 E van 7 augustus 2003, blz. 160 en blz. 168, en resolutie van 7 november 2002, P5_TA(2002)0532, PB C 16 E, blz. 93] en de multilaterale onderhandelingen over de landbouw binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) (Doha-ronde) ([3.2.8](#)). Tegen deze achtergrond heeft het Europees Parlement zich ook voorstander getoond van het opnemen van nieuwe doelstellingen in het GLB, met het oog op de nieuwe uitdagingen waar de landbouwsector voor staat, zoals



productkwaliteit, volksgezondheid, duurzame ontwikkeling, economische, sociale en territoriale samenhang, milieubescherming en de strijd tegen de klimaatverandering. Deze beginselen zijn bevestigd in de resoluties van 8 juli 2010 en 23 juni 2011 over de toekomst van het GLB na 2013 [[P7_TA\(2010\)0286](#), PB C 351 E van 2.12.2011, blz. 103, en [P7_TA\(2011\)0297](#), PB C 390 E van 18.12.2012, blz. 49]. Deze nieuwe hervorming van het GLB, waarvan de parlementaire procedure in maart 2010 in gang is gezet met de aanneming van de onderhandelingsmandaten en die op 20 november 2013 is afgerond met de stemming over de wetgevingshandelingen, stelt het Europees Parlement in staat zijn rol als medewetgever op het gebied van landbouw volwaardig te vervullen, op basis van het institutionele kader dat bij het Verdrag van Lissabon is ingesteld [resoluties [P7_TA\(2013\)0490](#) t/m [P7_TA\(2013\)0494](#); PB C 436 van 24.11.2016, blz. 207 t/m 280]. Het Parlement is reeds begonnen met de werkzaamheden in verband met de hervorming van het GLB na 2020. Op 30 mei 2018 werd een initiatiefverslag goedgekeurd over de mededeling van de Commissie getiteld "De toekomst van voedsel en landbouw" (verslag-Dorfmann [[P8_TA\(2018\)0224](#)] en in april 2019 hebben de leden van de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling drie verslagen over ingediende wetsvoorstellen goedgekeurd ([3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

