



## DE FINANCIERING VAN HET GLB

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid werd van oudsher gefinancierd uit één fonds, het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), dat op 1 januari 2007 werd vervangen door het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo).

### RECHTSGROND

Artikel 40, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); Verordening (EU) nr. 1306/2013 en Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 (PBL 347 van 20.12.2013).

### DE ONTWIKKELING VAN HET FINANCIËLE KADER VOOR DE LANDBOUW

Sinds de oprichting ervan in januari 1962 verliep de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) via het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL). In 1964 werd dit fonds opgesplitst in twee afdelingen, te weten de afdeling "Garantie" en de afdeling "Oriëntatie", waarvoor verschillende regels golden.

- Uit de afdeling "Garantie", verreweg de grootste van de twee, werd de uitvoering van het markt- en prijsbeleid gefinancierd. Prijzen worden gekenmerkt door onvoorspelbaarheid en daarom worden de beoogde kredieten aangepast aan de feitelijke behoeften, door het vaststellen van gewijzigde begrotingen. Marktinterventiemaatregelen werden doorgaans volledig door de afdeling "Garantie" van het EOGFL gefinancierd.
- De afdeling "Oriëntatie" droeg bij aan de financiering van maatregelen inzake het structuurbeleid en plattelandsontwikkeling. In tegenstelling tot het EOGFL – Garantie berustte het EOGFL – Oriëntatie op het beginsel van cofinanciering.

Om de stijging van de landbouwuitgaven af te remmen, zijn de GLB-kredieten sinds 1988 aan een strikte begrotingsdiscipline onderworpen door de invoering van een meerjarig landbouwrichtsnoer (Besluit 88/377/EEG, aangevuld door het Interinstitutioneel Akkoord van 22 juni 1988, in het kader van het pakket-Delors I) (zie infopagina [1.4.3](#)).

Na het Verdrag van Maastricht en de Europese Raad van Edinburgh (december 1992) werd het financieel kader herzien (pakket-Delors II). Het Interinstitutioneel Akkoord



van 1988 maakte plaats voor een nieuw akkoord over de begrotingsdiscipline voor de periode 1993-1999 (PB C 331 van 7.12.1993). Besluit 88/377/EEG maakte op zijn beurt plaats voor Beschikking 94/729/EG (PB L 293 van 12.11.1994), waarin het beginsel werd bekrachtigd op grond waarvan de financiële discipline geldt voor alle gemeenschappelijke beleidslijnen. Met Agenda 2000 (zie infopagina [3.2.3](#)) werd het landbouwrichtsnoer opgenomen in de financiële vooruitzichten voor 2000-2006 (PB C 172 van 18.6.1999). Tegelijkertijd werd bij de nieuwe Verordening (EG) nr. 1258/1999 de wijze van financiering van het GLB vastgesteld (PB L 160 van 26.6.1999, blz. 103).

Het meerjarig financieel kader voor de periode 2007-2013 werd in 2006 goedgekeurd (PB C 139 van 14.6.2006) (zie infopagina [1.4.3](#)). Rubriek 2 van dit kader, "Behoud en beheer van de natuurlijke hulpbronnen", omvatte de begroting voor landbouw en plattelandontwikkeling, milieu en visserij (413 miljard EUR in lopende prijzen, ofwel 42,3 % van de totale vastleggingskredieten voor de EU-27). De herziening van de GLB-financiering werd ook besproken bij de voorbereidende gesprekken over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013.

- Bij Verordening (EG) nr. 1290/2005 (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 1) werd het EOGFL gesplitst in twee afzonderlijke fondsen, het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo). Uit het ELGF wordt, soms samen met de lidstaten, het volgende gefinancierd: de uitgaven van de gemeenschappelijke marktordening (GMO) (zie infopagina [3.2.4](#)), rechtstreekse steun aan landbouwbedrijven (zie infopagina [3.2.5](#)), de bijdrage van de Unie aan voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten op de interne markt en in derde landen, alsmede diverse eenmalige uitgaven van de Unie, zoals veterinaire maatregelen en de verzameling en het gebruik van genetische hulpbronnen.
- Verordening (EG) nr. 1290/2005 werd aangevuld met Verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (Elfpo) (PB L 277 van 21.10.2005) vanwege de specifieke financierings- en programmeringskenmerken van de tweede pijler van het GLB (zie infopagina [3.2.6](#)). Uit het Elfpo wordt het volgende gefinancierd: de verbetering van het concurrentievermogen van de landbouw- en de bosbouwsector, agromilieumaatregelen, de verbetering van de levenskwaliteit in plattelandgebieden en de bevordering van de diversificatie van de plattelandseconomie, evenals lokale capaciteitsopbouw (initiatief Leader) (zie infopagina [3.2.6](#)).

De afdeling "Garantie" viel altijd onder de verplichte uitgaven (VU) van de Gemeenschapsbegroting, die rechtstreeks voortvloeien uit het Verdrag of uit besluiten die op grond van het Verdrag worden vastgesteld. Anderzijds werden alle uitgaven in het kader van het EOGFL – Oriëntatie ingedeeld als niet-verplichte uitgaven (NVU). Tot aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (zie infopagina [3.2.1](#)) had de Raad, de eerste tak van de begrotingsautoriteit van de Europese Unie, bij de procedure voor het vaststellen van de jaarlijkse begroting altijd het laatste woord over de VU. Het Europees Parlement had daarentegen de beslissingsbevoegdheid over de NVU binnen de grenzen van een maximaal stijgingspercentage dat de Commissie op



basis van economische parameters berekende. Met het nieuwe VWEU (zie infopagina [3.2.1](#)) kwam dit onderscheid te vervallen en sindsdien beslissen de twee takken van de begrotingsautoriteit (het Europees Parlement en de Raad) gezamenlijk over alle landbouwwitgaven.

Voor de periode 2014-2020 heeft het Europees Parlement op 19 november 2013 (resoluties [P7\\_TA\(2013\)0455](#) en [P7\\_TA\(2013\)0456](#), PB C 436 van 24.11.2016) de verordening inzake het nieuwe meerjarig financieel kader aangenomen (Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013, PB L 347 van 20.12.2013), alsook het Interinstitutioneel Akkoord betreffende goed financieel beheer (PB C 373 van 20.12.2013). In het kader van de hervorming van 2013 zijn Verordening (EG) nr. 1290/2005 en Verordening (EG) nr. 1698/2005 ingetrokken en vervangen door Verordening (EU) nr. 1306/2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het GLB en Verordening (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) (PB L 347 van 20.12.2013).

In het nieuwe meerjarig financieel kader is voor de rubriek "Behoud en beheer van de natuurlijke hulpbronnen" (met inbegrip van het GLB) een totale begroting vastgelegd van 373,17 miljard EUR in prijzen van 2011, d.w.z. 38,9 % van de totale vastleggingskredieten voor de EU-28. De regulering van de landbouwmarkten en rechtstreekse steun vertegenwoordigen 28,9 % van de totale geraamde vastleggingskredieten (zie infopagina [3.2.10](#), tabel I, lijn B). Daarnaast is 8,8 % bestemd voor maatregelen inzake plattelandontwikkeling (zie infopagina [3.2.10](#), tabel I, lijn C). De landbouw- en plattelandbegroting voor 2020 bedraagt 49 miljard EUR, ofwel 34,9 % van de totale begroting, wat minder is dan het aan het GLB toegekende percentage bij aanvang van de financiële vooruitzichten (40,5 % in 2014) (zie infopagina [3.2.10](#), tabel I, lijn D).

Het meerjarig financieel kader voor de landbouw werd in 2015 gewijzigd als gevolg van de overdrachten tussen de twee pijlers van het GLB waartoe door de lidstaten was besloten (Uitvoeringsverordening (EU) 2015/141, PB L 24 van 30.1.2015). In onderstaande tabel zijn het definitieve financiële aandeel van de GMO, de rechtstreekse betalingen en plattelandontwikkeling binnen het GLB weergegeven.

<b>GLB-BEGROTING 2014-2020 (EU-28)</b>	<b>Totaal 2014-2020 (miljard EUR in lopende prijzen)</b>	<b>% GLB</b>
MARKTMAATREGELEN (GMO)	19,002	
a) Bestemmingsontvangsten	(4,704)	
b) Crisisreserve	+3,155	
A) TOTAAL GMO [a) + b)]	17,453	4,3 %
RECHTSTREEKSE BETALINGEN	298,438	
c) Overdrachten naar pijler 2	(7,369)	
d) Overdrachten ten gunste van rechtstreekse betalingen	+ 3,359	
e) NETTO-OVERDRACHTEN [c) + d)]	(4,010)	
f) Crisisreserve	(3,155)	
B) TOTAAL RECHTSTREEKSE BETALINGEN [e) + f)]	291,273	71,3 %



TOTAAL PIJLER 1 [A] + B)]	308,726	75,6 %
MAATREGELEN VOOR PLATTELANDSONTWIKKELING	95,577	
g) Nettobalans pijler 2	+ 4,010	
C) TOTAAL PIJLER 2 (PLATTELANDSONTWIKKELING)	99,587	24,4 %
TOTAAL GLB 2014-2020 [A] + B) + C)]	408,313	100 %

In 2016 heeft de Commissie een tussentijdse herziening doorgevoerd van het meerjarig financieel kader 2014-2020 ([COM\(2016\)0605](#)). De landbouwonderhandelingen over de zogenaamde omnibusverordening werden afgerond in oktober 2017. Hoewel deze herziening geen invloed heeft gehad op de bedragen van het GLB, werden er wel enkele wijzigingen aangebracht in de basishandelingen inzake landbouw van 2013 (Verordening (EU) 2017/2393, PB L 350 van 29.12.2017) (zie infopagina [3.2.9](#)).

## DE EVOLUTIE VAN DE UITGAVEN VOOR LANDBOUW EN PLATTELANDSONTWIKKELING

### A. Algemeen

In de begroting van de EU voor 2019 is een totaalbedrag van 161,7 miljard EUR aan vastleggingskredieten opgenomen. De rechtstreekse betalingen zijn goed voor 25 % van de kredieten (40,5 miljard EUR), de maatregelen voor plattelandsontwikkeling voor 9,1 % (14,7 miljard EUR) en de overige uitgaven voor 3,2 %. In de begroting van de EU voor 2019 is in totaal 36,1 % (58,4 miljard EUR) bestemd voor het GLB.

Het deel van de begroting van de Unie dat naar het GLB gaat, neemt sinds een aantal jaren gestaag af. Maakte het GLB begin jaren tachtig van de vorige eeuw nog 66 % van de EU-begroting uit, in de periode 2014-2020 daalt dit aandeel tot 37,8 % (zie infopagina [3.2.10](#), tabel I, lijn D). Sinds de eerste grootschalige hervorming van het GLB in 1992 en de sterke toename van directe steunmaatregelen zijn de reële landbouwuitgaven stabiel gebleven, met uitzondering van de jaren 1996 en 1997 (vanwege de BSE-crisis en de toetreding van drie nieuwe lidstaten). De verhouding tussen de begrotingskosten van het GLB en het bruto nationaal inkomen (bni) van de Unie vertoont dan ook een dalende lijn, van 0,54 % in 1990 tot naar verwachting 0,34 % in 2020 (zie infopagina [3.2.10](#), tabel I).

### B. Verdeling per uitgavencategorie en per sector

De uitgaven in het kader van de eerste pijler (44,7 miljard EUR in 2017 volgens het meest recente gepubliceerde financiële verslag) bestaan voor 92,8 % uit rechtstreekse steun aan landbouwers (41,5 miljard EUR) (zie infopagina [3.2.10](#), tabel V, kolom 1, onder a) en b)). Tegenover de buitengewoon sterke toename van de rechtstreekse steun sinds 1992 staat een navenante daling van de overige uitgaven in het kader van het EOGFL – Garantie/ELGF: de exportsubsidies zijn in 2017 verdwenen en de andere marktinterventies (opslag, fonds voor de herstructurering van de suikerindustrie, voorlichtings- en promotiemaatregelen, veterinaire en fytosanitaire maatregelen) zijn nog maar goed voor 3,1 miljard EUR (6,9 % van het totaal) (zie infopagina [3.2.4](#), tabel 1).



### C. Verdeling per land en per bedrijfstype

Uit tabel V blijkt dat Frankrijk in het begrotingsjaar 2017 (zie infopagina [3.2.10](#)) de belangrijkste begunstigde van het GLB was (17,5 %), gevolgd door Spanje (11,4 %), Duitsland (10,8 %) en Italië (9,4 %). Wat het Elfpo betreft, voeren Frankrijk en Roemenië echter de ranglijst van begunstigten aan (respectievelijk 15,8 % en 14,1 % van de werkelijke betalingen in 2017), gevolgd door Duitsland (8,6 %) en Italië (7,1 %). Wat hierbij opvalt, is de geringe invloed van de nieuwe lidstaten (EU-13) op het ELGF (22,3 % in 2017). Deze nieuwe lidstaten krijgen echter reeds een aanzienlijk deel van het Elfpo (33,7 %) op grond van de prioriteit die wordt toegekend aan de modernisering van de landbouwstructuren en aan plattelandsontwikkeling in deze landen.

In tabel V, kolom 2 (zie infopagina [3.2.10](#)) wordt eveneens geïllustreerd hoe ongelijk de rechtstreekse GLB-steun verdeeld is over de landbouwbedrijven: 78,8 % van de GLB-begunstigden uit de EU-28 ontving in 2016 minder dan 5 000 EUR per jaar, voor een totaalbedrag dat gelijk was aan 15,6 % van de totale rechtstreekse steun die werd toegekend uit het ELGF. Daarentegen ontving een zeer gering percentage van de landbouwbedrijven (121 713 op een totaal van 6,7 miljoen, ofwel 1,81 %) meer dan 50 000 EUR, voor een totaalbedrag van 12,57 miljard EUR (14,57 % van alle in 2016 toegekende rechtstreekse steun). De landen met een hoog percentage grote landbouwbedrijven (of -ondernemingen) die steun ontvangen in het kader van het GLB, zijn Denemarken, Frankrijk, de Tsjechische Republiek, het Verenigd Koninkrijk en Slowakije. Deze situatie werpt vragen op met betrekking tot de legitimiteit van de steun in het licht van de beginselen die op alle Europese burgers worden toegepast (progressieve belastingheffing, strijd tegen ongelijkheid).

## DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Door de interinstitutionele akkoorden van 1988, 1993, 1999 en 2006 heeft het Europees Parlement zijn invloed op de verplichte uitgaven kunnen vergroten. Na langdurige onderhandelingen over de verordening inzake het financieel kader voor de periode 2014-2020 werd eind juni 2013 een politiek akkoord bereikt dat in november 2013 door beide takken van de begrotingsautoriteit werd goedgekeurd. Gebruikmakend van de invloed die het verkreeg dankzij de noodzakelijke goedkeuring door de voltallige vergadering kon het Parlement het beginselakkoord van de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013 wijzigen. Tot de bereikte wijzigingen behoren onder meer een grotere flexibiliteit bij het beheer van de rubrieken, de versterking van de eenheid van de begroting, het feit dat de lidstaten de nog te betalen kredieten uit hoofde van de begroting 2013 onmiddellijk kunnen gebruiken, en de verbetering van de kredieten voor rubriek 1 (concurrentievermogen) (resoluties [P7\\_TA\(2013\)0455](#) en [P7\\_TA\(2013\)0456](#)). Op haar beurt heeft de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling bepaalde financiële aspecten van het nieuwe GLB verbeterd na de laatste trialogen in september 2013. Dankzij die wijzigingen kon het Parlement op 20 november 2013 zijn goedkeuring hechten aan alle nieuwe verordeningen (resoluties [P7\\_TA\(2013\)0490](#) t/m [P7\\_TA\(2013\)0494](#), PB C 436 van 24.11.2016). De vijf nieuwe verordeningen werden op 20 december 2013 gepubliceerd



(PB L 347 van 20.12.2013). Het voorstel voor een meerjarig financieel kader voor de periode na 2020 werd op 2 mei 2018 ingediend (zie infopagina [3.2.9](#)).

Albert Massot  
05/2019

