



## DE INSTRUMENTEN VAN HET GLB EN DE HERVORMINGEN ERVAN

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) heeft in de loop der jaren vijf grote hervormingen ondergaan, waarvan de meest recente plaatsvonden in 2003 (tussentijdse herziening), in 2009 (de „check-up”) en in 2013 (voor de financiële periode 2014-2020). De eerste gesprekken over het GLB na 2020 zijn begonnen in 2016 en de overeenkomstige wetgevingsvoorstellen zijn gepresenteerd in juni 2018.

### RECHTSGROND

De artikelen 38 tot en met 44 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Verordeningen (EU) nrs. 1303/2013 t/m 1308/2013 (PB L 347 van 20.12.2013).

### DOELSTELLINGEN

Dankzij de opeenvolgende hervormingen van het GLB konden er aanpassingen worden aangebracht in de mechanismen die worden gebruikt om de door het Verdrag vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken (3.2.1). De laatste hervorming kent aan het GLB trouwens nieuwe doelstellingen toe (artikel 110, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1306/2013): economische doelstellingen (gegarandeerde voedselzekerheid via een rendabele landbouwproductie, een groter concurrentievermogen en een betere verdeling van de waarde in de voedselketen), milieudoelstellingen (duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de strijd tegen klimaatverandering),

### RESULTATEN

#### A. De hervorming van 1992: de grote ommekeer

Vanaf zijn invoering in 1962 heeft het GLB steeds aan zijn doelstellingen voldaan door te zorgen voor zekerheid van de voedselvoorziening. Door een beleid van steunprijzen die in vergelijking met de wereldmarktprijzen erg hoog waren, in combinatie met een onbeperkte aankoopgarantie, leidde het GLB in toenemende mate tot productieoverschotten. Om de groeiende kloof tussen vraag en aanbod onder controle te krijgen en de landbouwuitgaven te beperken, heeft de Raad een ingrijpende wijziging doorgevoerd in het GLB, waarbij een systeem van bescherming via de prijzen werd vervangen door een systeem van inkomenscompensatie.

Na een sterke daling van de gegarandeerde prijzen in de akkerbouw werd het daaruit voortvloeiende inkomensverlies volledig gecompenseerd door rechtstreekse steun per



hectare. Wat de veeteelt betreft werd de daling van de rundvleesprijs gecompenseerd door premies per stuk vee. Deze rechtstreekse steun per hectare en premies per stuk vee werden opgenomen in de "blauwe doos" van de Wereldhandelsorganisatie (3.2.7).

**B. De Agenda 2000: een nieuwe fase in aanvulling op de hervorming van 1992**

In de conclusies van de Europese Raad van Luxemburg (1997), waar werd verklaard dat de Europese landbouw een multifunctionele, duurzame en concurrerende sector moet zijn die overal op het Europese grondgebied aanwezig is, werden de strategische doelen voor de nieuwe hervorming vastgelegd. In de overeenkomst die werd gesloten na afloop van de Europese Raad van Berlijn op 24 en 25 maart 1999 ging de hervorming in hoofdzaak over de volgende elementen:

- een betere afstemming van de interne prijzen op de wereldmarktprijzen, gedeeltelijk gecompenseerd door rechtstreekse steun voor de producenten hier;
- de invoering door de lidstaten van randvoorwaarden waarbij de toekenning van steun werd gebonden aan de naleving van milieuvoorwaarden (ecoconditionaliteit) en de invoering van de mogelijkheid om deze steun te verlagen (modulatie) ter financiering van maatregelen voor plattelandsontwikkeling;
- de versterking van bestaande structurele maatregelen, inhakend op de conclusies van de conferentie van Cork in 1996, in het kader van een nieuw beleid voor plattelandsontwikkeling dat sindsdien de "tweede pijler van het GLB" wordt genoemd (3.2.6);
- budgettaire stabilisatie aan de hand van een strikt financieel kader voor de periode 2000-2006.

**C. De hervorming van juni 2003: naar een GLB op basis van ontkoppelde steun**

De 15 lidstaten die tijdens de top van Berlijn in 1999 de voorstellen voor de Agenda 2000 goedkeurden, verzochten de Commissie in 2002 een tussenbalans op te maken om de gevolgen van de laatste hervorming van het GLB te beoordelen. Deze tussentijdse herziening heeft uiteindelijk de meest ambitieuze hervorming van het GLB tot nu toe opgeleverd, met vier hoofddoelstellingen: de Europese landbouw beter doen aansluiten op de wereldmarkten, de uitbreiding van de Europese Unie voorbereiden, beter beantwoorden aan de nieuwe maatschappelijke behoeften op het gebied van milieubehoud en productkwaliteit (nadat de publieke opinie was opgeschrikt door opeenvolgende gezondheids crises), en het GLB beter afstemmen op de vraag uit derde landen.

Op 26 juni 2003 bereikten de ministers van Landbouw van de Unie in Luxemburg een overeenkomst waarmee het GLB ingrijpend werd gewijzigd en een aantal nieuwe beginselen of mechanismen werd ingevoerd:

- ontkoppeling van steun en productiehoeveelheden, met het doel de agrarische bedrijfsvoering beter af te stemmen op de markt en minder storingen te veroorzaken in de landbouwproductie en -handel. Die ontkoppelde steun kreeg voortaan de vorm van één enkele, ontkoppelde bedrijfstoelage, gericht op inkomensstabiliteit;



- randvoorwaarden (in het Engels "cross-compliance"), waardoor de bedrijfstoelage afhankelijk werd gemaakt van een reeks criteria op het gebied van milieu en volksgezondheid, om tegemoet te komen aan de verwachtingen van de Europese burgers;
- compatibiliteit met de regels van de Wereldhandelsorganisatie, voor zover de ontkoppeling van de steun uiteindelijk bedoeld was om de bedrijfstoelageregeling op te nemen in de "groene doos" (3.2.7);
- openbare herverdeling van de rechten voor bedrijfstoelagen volgens historische referenties aan de hand van twee mechanismen: modulatie, waardoor kredieten kunnen worden overgedragen van de ene naar de andere pijler van het GLB ter versterking van de plattelandsontwikkeling, en de mogelijke toepassing van een regionaal ontkoppelingsmodel om betalingen per hectare die volgens territoriale criteria worden toegekend met elkaar in overeenstemming te kunnen brengen;
- financiële discipline, een beginsel dat later werd bekrachtigd in de financiële vooruitzichten voor 2007-2013 (PB C 139 van 14.6.2006) en op grond waarvan de begroting van de eerste pijler van het GLB werd bevroren en een verplicht jaarlijks maximumbedrag werd vastgesteld;
- tot slot werd in 2007 een integrale GMO (gemeenschappelijke marktordening) gecreëerd, waarin de marktorderingsmechanismen van de 21 bestaande GMO's werden samengebracht (Verordening (EG) nr. 1234/2007, PB L 299 van 16.11.2007).

**D.** De "check-up" van 2009: consolidatie van het kader voor de hervorming van 2003  
De "check-up" werd op 20 november 2008 door de Raad goedgekeurd en behelsde de herziening van een lange reeks maatregelen die na de GLB-hervorming van 2003 waren uitgevoerd. Doel van dit project was:

- het versterken van een volledige ontkoppeling van de steun door de laatste aan de productie gekoppelde betalingen geleidelijk af te schaffen via opname in het stelsel van één enkele bedrijfstoelage;
- de overheveling van een deel van de middelen uit de eerste pijler naar plattelandsontwikkeling door middel van een verhoging van het percentage van rechtstreekse steun dat in aanmerking komt voor modulatie;
- een versoepeling van de regels inzake openbare interventie en aanbodbeheersing, zodat het vermogen van de landbouwers om te reageren op marktsignalen niet wordt afgeremd.

**E.** De hervorming van 2013: een meer omvattende en geïntegreerde aanpak

De hervorming van 2013 was de laatste etappe in de aanpassing van het GLB, maar het proces loopt verder en is nog niet voltooid (Verordeningen (EU) nrs. 1303/2013 t/m 1308/2013, PB L 347 van 20.12.2013). De grote lijnen van het GLB voor de periode 2014-2020 gaan over:

- de omvorming van ontkoppelde steun tot een stelsel van multifunctionele steun. De in 2003 begonnen fase waarin de landbouwsteun werd ontkoppeld van



de productie ten gunste van een generieke inkomenssteun, ruimt baan voor een fase waarin de instrumenten opnieuw worden gekoppeld aan specifieke doeleinden, waarbij alle historische referenties worden geschrapt ("gerichte ondersteuning", in het Engels "targeting"). Het systeem van één enkele bedrijfstoelage werd vervangen door een getrapt of gelaagd uitbetalingssysteem met zeven componenten: 1) een "basisbetaling"; 2) een "vergroeningsbetaling" voor collectieve milieugoederen (ecologische component); 3) een bijkomende betaling voor jonge landbouwers; 4) een herverdelingsbetaling waarmee de steun voor de eerste hectaren van een bedrijf kan worden verhoogd; 5) aanvullende inkomenssteun in gebieden met natuurlijke beperkingen; 6) aan de productie gekoppelde steun; en tot slot 7) een vereenvoudigde regeling voor kleine landbouwers. De nieuwe steun per hectare is enkel bestemd voor actieve landbouwers (3.2.5). Bovendien wordt erin voorzien dat de totaalbedragen voor rechtstreekse betalingen waarover elke lidstaat beschikt, geleidelijk worden aangepast zodat ze tegen 2019 allemaal het niveau bereiken voor een minimale betaling in euro's per hectare (volgens het zogenaamde proces van "externe convergentie");

- de consolidatie van de twee GLB-pijlers: de eerste pijler, die voorziet in middelen voor rechtstreekse steun en marktmaatregelen, komt geheel ten laste van het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF); de tweede pijler, voor plattelandontwikkeling, met een medefinancieringsregeling. De modulatie van rechtstreekse steun ten gunste van de tweede pijler wordt opgeheven en vervangen door een verplichte verlaging van de basisbetalingen vanaf 150 000 EUR ("degressiviteit"). De flexibiliteit tussen de pijlers is eveneens toegenomen: sinds 2015 hebben de lidstaten de mogelijkheid om aanvankelijk toegewezen fondsen over te dragen in beide richtingen (tot 15 % van de eerste naar de tweede pijler, en tot 25 % van de tweede naar de eerste voor bepaalde lidstaten) (3.2.5);
- de consolidatie van de instrumenten van de integrale GMO als "vangnetten" die enkel worden ingezet in geval van prijzen crisis en verstoring van de markten. Bovendien wordt de afschaffing van alle maatregelen voor aanbodbeheersing bekrachtigd: de quotaregeling voor suiker is in september 2017 afgelopen en de aanplantrechten voor wijngaarden zijn sinds 2016 vervangen door een systeem van vergunningen. De nieuwe regeling voor melk zonder quota geldt sinds 2015 en werd voorafgegaan door de goedkeuring van een "minimelkpakket" (Verordening (EU) nr. 261/2012, PB L 94 van 30.3.2012). In de nieuwe integrale GMO is bovendien voorzien in een "crisisreserve" die kan worden aangewend bij eventuele verstoringen van de markt (3.2.4);
- een meer geïntegreerde, gerichte en territoriale aanpak van plattelandontwikkeling. Het is de bedoeling dat de maatregelen ten behoeve van het platteland beter worden afgestemd op de andere structuurfondsen (3.1.1). Het veelvoud aan instrumenten binnen de tweede GLB-pijler wordt vereenvoudigd en de nadruk komt te liggen op steun voor het concurrentievermogen, innovatie, op kennis gebaseerde landbouw, vestiging van jonge landbouwers, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en evenwichtige territoriale ontwikkeling (3.2.6).



Na de besluiten van 2013 werden verschillende stappen ondernomen om de regelgevingskaders aan te passen in het licht van de institutionele, economische en budgettaire ontwikkelingen. In 2016 kwam er een tweede "melkpakket", om het aanbod te doen dalen en het hoofd te bieden aan de prijzen crisis waarin de Europese veehouders terechtkwamen na de afschaffing van de quota in 2015 (PB L 242 van 9.9.2016). In september 2016 organiseerde de Commissie bovendien de "conferentie van Cork 2.0" en heropende zij het debat over het beleid voor plattelandontwikkeling na 2020 ([3.2.6](#) en [3.2.9](#)). De Commissie greep de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020 ([1.4.3](#) en [3.2.2](#)) aan om ook enkele maatregelen voor te stellen ter vereenvoudiging van de basishandelingen van het GLB (de "omnibusverordening") ([3.2.9](#)). Deze procedure is voor het einde van 2017 voltooid en de nieuwe verordening is bekend gemaakt (Verordening (EU) nr. 2017/2393, PB L 350 van 29.12.2017). Daarnaast heeft de werkgroep landbouwmarkten, die in januari 2016 werd opgericht, in november 2016 zijn eindverslag gepubliceerd. Daarin werden verbeteringen van de regeling voor de voedselketen en de landbouwmarkten voorgesteld die tot wetgevingsvoorstellen zouden moeten leiden. Tot slot heeft de Commissie in november 2017 haar mededeling over de toekomst van voedsel en landbouw gepresenteerd, in mei 2018 het meerjarig financieel kader voor de periode 2021-2027 en in juni 2018 de bijbehorende wetgevingsvoorstellen, en daarmee heeft zij de procedure voor de hervorming van het GLB na 2020 in gang gezet ([3.2.9](#)).

## ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft alle hervormingen van het GLB in grote lijnen ondersteund. Het Parlement stemde grotendeels in met de richtsnoeren van de Commissie voor de hervorming van 2003, maar sprak zich tegelijkertijd uit voor een gedeeltelijke ontkoppeling en verwierp het concept van afnemende steun (degressiviteit) ([P5\\_TA\(2003\)0256](#) van 5 juni 2003, PB C 68 E van 18.3.2004). Bovendien drong het Parlement nogmaals aan op volledig medebeslissingsrecht op het gebied van het landbouwbeleid, een doel dat werd bereikt met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon ([1.1.5](#) en [3.2.1](#)).

Nog voordat de Commissie met haar mededeling en wetgevingsvoorstellen kwam, was het Europees Parlement reeds begonnen met de besprekingen over de toekomst van het GLB na 2013. Op 8 juli 2010 nam het Parlement op basis van een initiatiefverslag een resolutie aan (PB C 351 E van 2.12.2011, blz. 103). De parlementsleden legden hun prioriteiten voor het nieuwe GLB voor de 21e eeuw vast: zekerheid van de voedselvoorziening, eerlijke handel, voortzetting van de landbouwactiviteiten op het hele grondgebied van de Unie, kwalitatief hoogwaardige levensmiddelen, behoud van de biodiversiteit en bescherming van het milieu, een eerlijke vergoeding van door landbouwers geleverde collectieve goederen, en tot slot plattelandontwikkeling die gebaseerd is op het creëren van "groene" banen. Deze prioriteiten werden bekrachtigd in een resolutie van 23 juni 2011 betreffende de mededeling van de Commissie over het GLB tot 2020 (PB C 390 E van 18.12.2012, blz. 49).

Het Parlement heeft de wetgevingsvoorstellen over het GLB na 2013 geamendeerd en de aldus gewijzigde tekst vormt nu de basis voor het onderhandelingsmandaat



met de Raad (Resoluties [P7\\_TA\(2013\)0084](#), [P7\\_TA\(2013\)0085](#), [P7\\_TA\(2013\)0086](#) en [P7\\_TA\(2013\)0087](#) van 13.3.2013). Op basis hiervan en na meer dan veertig trialogen werd een politiek akkoord bereikt en op 20 november 2013 heeft het Europees Parlement zich uitgesproken over de nieuwe landbouwverordeningen, onmiddellijk na de goedkeuring van het financieel pakket voor de periode 2014-2020 (Resoluties [P7\\_TA\(2013\)0490](#) t/m [P7\\_TA\(2013\)0494](#), PB C 436 van 24.11.2016, blz. 270 t/m 280).

Het Europees Parlement heeft zijn werkzaamheden met betrekking tot de hervorming van het GLB voor de periode na 2020 aangevat, rekening houdend met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk. In principe vindt de stemming in eerste lezing over de amendementen op de voorstellen van de Commissie plaats tijdens de zittingsweek van juni 2020 ([3.2.1](#)).

[Albert Massot](#)  
02/2020

