



DE TWEEDE PIJLER VAN HET GLB: HET BELEID INZAKE PLATTELANDSONTWIKKELING

Als tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is het beleid van de EU inzake plattelandsontwikking ontwikkeld om plattelandsgebieden binnen de Unie te ondersteunen en het hoofd te bieden aan een breed scala aan uitdagingen op het gebied van economie, milieu en maatschappij in de 21e eeuw. Een hogere mate van flexibiliteit (in vergelijking met de eerste pijler) stelt regionale, nationale en lokale autoriteiten in staat om hun individuele zevenjarige programma's voor plattelandsontwikking op te stellen op basis van een Europees "menu van maatregelen". In tegenstelling tot de eerste pijler, die geheel gefinancierd wordt door de EU, worden de programma's binnen de tweede pijler medegefinancierd door EU-gelden en regionale of nationale middelen.

RECHTSGROND

- De artikelen 38 t/m 44 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- Verordening (EU) nr. 1303/2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320) (gemeenschappelijke bepalingen inzake de Europese structuur- en investeringsfondsen).
- Verordening (EU) nr. 1305/2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487) (steun voor plattelandsontwikking).
- Verordening (EU) nr. 1306/2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549) (financiering, beheer en monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid).
- De omnibusverordening (Verordening (EU) 2017/2393; PB L 350 van 29.12.2017, blz. 15) (betreffende wijzigingen op Verordening nr. 1305/2013 en Verordening nr. 1306/2013).

OPDRACHT EN PRIORITEITEN

Het beleid van de Europese Unie inzake plattelandsontwikking is ingevoerd als tweede pijler van het GLB bij de hervorming van de "Agenda 2000". Dit beleid wordt medegefinancierd door het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikking (Elfpo) en regionale of nationale fondsen.



Het Elfpo heeft als opdracht bij te dragen tot de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie (strategie van de Unie voor groei en werkgelegenheid) door in plattelandsgebieden een duurzame plattelandsontwikkeling te bevorderen.

De Commissie heeft drie overkoepelende prioriteiten voor het beleid inzake plattelandsontwikkeling vastgesteld:

1. bevordering van het concurrentievermogen van de landbouw;
2. zorgen voor een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie;
3. totstandbrenging van een evenwichtige territoriale ontwikkeling van plattelandseconomieën en -gemeenschappen, met inbegrip van het scheppen en behouden van werkgelegenheid.

Deze belangrijkste doelstellingen vertalen zich in de volgende zes EU-prioriteiten voor het beleid inzake plattelandsontwikkeling:

1. bevordering van kennisoverdracht in de landbouwsector, de bosbouwsector en plattelandsgebieden;
2. versterking van het concurrentievermogen van alle soorten landbouw en bevordering van de levensvatbaarheid van landbouwbedrijven;
3. bevordering van de organisatie van de voedselketen en van het risicobeheer in de landbouw;
4. herstel, instandhouding en versterking van de ecosystemen die afhankelijk zijn van de land- en bosbouw;
5. bevordering van hulpbronnenefficiëntie en ondersteuning van de omschakeling naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie in de landbouw-, de voedings- en de bosbouwsector;
6. bevordering van sociale inclusie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden;

De tenuitvoerlegging van het beleid inzake plattelandsontwikkeling verloopt via programma's voor plattelandsontwikkeling die door de lidstaten (of hun regio's) worden ontwikkeld. Met deze meerjarenprogramma's wordt een gepersonaliseerde strategie aangewend die beantwoordt aan de specifieke behoeften van de lidstaten (of regio's) en die verband houdt met ten minste vier van de zes bovengenoemde prioriteiten. Deze programma's zijn gebaseerd op een reeks (te combineren) maatregelen, die kunnen worden geselecteerd uit een "menu" van Europese maatregelen, beschreven in Verordening (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling en medegefinancierd door het Elfpo (zie details hieronder). Het percentage van medefinanciering varieert per regio en maatregel. De programma's moeten door de Europese Commissie worden goedgekeurd en omvatten ook een financieringsplan en een reeks resultaatindicatoren. De Commissie en de lidstaten hebben een gezamenlijk systeem voor controle en evaluatie van het beleid inzake plattelandsontwikkeling opgezet. In de loop van de huidige programmeringsperiode (2014-2020) werd het accent gelegd op de afstemming tussen het Elfpo en de andere Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen), te weten: de fondsen voor het cohesiebeleid



(het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF)) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

DE MAATREGELEN VAN HET "EUROPEES MENU"

De maatregelen die de lidstaten in hun programma's moeten opnemen, hebben betrekking op de volgende gebieden:

- acties inzake kennisoverdracht en voorlichting (beroepsopleiding, voorlichtingsacties enz.);
- bedrijfsadviesdiensten, bedrijfsbeheerdiensten en bedrijfsverzorgingsdiensten;
- kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen (toetreding van landbouwers tot kwaliteitsregelingen);
- investeringen in materiële activa (verwerking van landbouwproducten, infrastructuur, verbeteringen van de prestatie en duurzaamheid van het landbouwbedrijf enz.);
- herstel van door natuurrampen of rampzalige gebeurtenissen beschadigd agrarisch productiepotentieel en invoering van passende preventieve acties;
- ontwikkeling van landbouwbedrijven en ondernemingen (startpremies voor jonge landbouwers, niet-agrarische activiteiten in plattelandsgebieden enz.);
- basisdiensten en dorpsvernieuwing in plattelandsgebieden (breedband, culturele activiteiten, toeristische infrastructuur enz.);
- investeringen in de ontwikkeling van bosgebieden en de verbetering van de levensvatbaarheid van bossen (bebossing en de aanleg van beboste gebieden; invoering van boslandbouwsystemen; preventie en herstel van schade aan bossen door bosbranden, natuurrampen en rampzalige gebeurtenissen, met inbegrip van uitbraken van plagen en ziekten, en klimaatgerelateerde bedreigingen; investeringen ter verbetering van de veerkracht en de milieuwaaarde alsmede van het klimaatveranderingsmitigatiepotentieel van bosccosystemen; investeringen in bosbouwtechnologieën en in de verwerking, mobilisering en afzet van bosproducten);
- oprichting van producentengroeperingen en -organisaties;
- behoud van landbouwmethoden die een positieve bijdrage leveren aan het milieu en het klimaat, en het aanmoedigen van de noodzakelijke veranderingen op dit gebied ("agromilieu- en klimaatsteun"). Deze maatregelen moeten worden opgenomen in de programma's voor plattelandsontwikkeling. De verbintenissen moeten verder gaan dan de verplichte normen:
- steun voor de biologische landbouw (betaling voor de omschakeling naar of de voortzetting van biologische landbouwpraktijken);
- betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn en de kaderrichtlijn water;
- betalingen voor gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen;



- betalingen voor dierenwelzijn;
- betalingen voor bosmilieu- en klimaatdiensten en bosinstandhouding;
- bevordering van samenwerking tussen actoren in de landbouw- en bosbouwsector en de voedselketen (oprichting van clusters en netwerken, operationele groepen in het kader van het Europees Innovatiepartnerschap voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw (EIP));
- een "instrumentarium voor risicobeheer": betaling van premies om de oogst, de dieren en de planten te verzekeren; onderlinge fondsen voor vergoeding in geval van ongunstige weersomstandigheden, uitbraken van dier- of plantenziekten of plagen, of een milieuongeval; een inkomensstabiliseringsinstrument (in de vorm van financiële bijdragen in onderlinge fondsen, waaruit landbouwers wier inkomen ernstig is gedaald, worden vergoed).

Daarbij moet worden opgemerkt dat in de omnibusverordening, die op 1 januari 2018 in werking is getreden, belangrijke wijzigingen zijn doorgevoerd met betrekking tot het bestaande stelsel voor risicobeheer. In de nieuwe verordening werd een nieuw, sectorspecifiek stabiliseringsinstrument geïntroduceerd voor de betaling van vergoedingen aan landbouwers wier inkomen ernstig is gedaald, wat aanzienlijke economische gevolgen kan hebben voor plattelandsgebieden. Het stabiliseringsinstrument wordt toegepast bij een inkomensdaling van meer dan 20 %. Daarnaast wordt momenteel vergelijkbare ondersteuning voor verzekeringsovereenkomsten geboden in gevallen waarin meer dan 20 % van de gemiddelde jaarlijkse productie van een landbouwer is vernietigd.

Bovendien wordt in de verordening inzake plattelandontwikkeling onder meer een bottom-upbenadering gehanteerd voor plaatselijke ontwikkeling die wordt geleid door plaatselijke actoren (de zogenaamde "Leader"-benadering). Het Elfpo zorgt eveneens voor de financiering van een Europees netwerk dat alle nationale netwerken, organisaties en overheden die actief zijn op het gebied van plattelandontwikkeling in de Unie met elkaar moet verbinden, alsook van het EIP-netwerk, dat actoren uit de landbouw samenbrengt met onderzoekers om de uitwisseling van kennis te bevorderen. De verordening voorziet daarnaast ook expliciet in de mogelijkheid voor de lidstaten om thematische subprogramma's uit te voeren die betrekking hebben op jonge landbouwers, kleine landbouwbedrijven, berggebieden, korte toeleveringsketens, vrouwen in plattelandsgebieden, mitigatie van en adaptatie aan klimaatverandering, biodiversiteit en de herstructurering van bepaalde landbouwsectoren.

FINANCIËLE ASPECTEN

Binnen het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020 is ongeveer 100 miljard EUR en 61 miljard EUR aan overheidsfinanciering van lidstaten bestemd voor plattelandontwikkeling. De vier belangrijkste begunstigers van Elfpo zijn Frankrijk (11,4 miljard), Italië (10,4 miljard), Duitsland (9,4 miljard) en Polen (8,7 miljard). Minstens 30 % van de Elfpo-fondsen moet worden toegewezen aan investeringen op het gebied van milieu en klimaat, de ontwikkeling van bosgebied en de verbetering van de levensvatbaarheid van bossen, aan "agromilieu- en klimaatsteun", aan de biologische landbouw en aan betalingen uit hoofde van Natura 2000. Bovendien



moet minstens 5 % van de bijdragen van Elfpo worden toegewezen aan de "Leader"-benadering. De bedragen en steunpercentages worden gedetailleerd weergegeven in bijlage II bij de verordening (de startpremies voor jonge landbouwers kunnen bijvoorbeeld oplopen tot 70 000 EUR, de steun voor kwaliteitsregelingen tot 3 000 EUR per jaar, en de steun met betrekking tot de biologische landbouw tot 900 EUR per jaar voor blijvende teelten).

TENUITVOERLEGGING

Tussen december 2014 en december 2015 heeft de Commissie alle 118 door de 28 lidstaten voorbereide programma's voor plattelandsontwikkeling goedgekeurd. Twintig lidstaten hebben ervoor gekozen om één enkel nationaal programma uit te voeren en acht lidstaten hebben ervoor geopteerd om meer dan één programma te gebruiken (om hun geografische of administratieve structuur te weerspiegelen). De tenuitvoerlegging van de tweede pijler vertoont grote verschillen van lidstaat tot lidstaat, en zelfs in de lidstaten zelf. Uit de eerste beschikbare analyse-elementen blijkt dat de lidstaten in de geselecteerde maatregelen vaak hebben gekozen voor continuïteit. Zo zijn de drie maatregelen van het Europees menu die het vaakst door de lidstaten worden gekozen de investeringen in materiële activa (23 % van de totale overheidsuitgaven), "agromilieu- en klimaatsteun" (17 %) en de betalingen voor gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen (16 %). Het administratief complexe karakter van de tenuitvoerlegging van de tweede pijler is vaak bekritiseerd. Bij de komende modernisering van het GLB na 2020 zou daarom naar eenvoudigere benaderingen kunnen worden gezocht, waarbij sprake is van voldoende verantwoordingsplicht zonder dat de beheers- en betalingsautoriteiten en de begunstigden buitensporig worden belast.

HERVORMING VAN HET GLB NA 2020

Op 29 november 2017 publiceerde de Commissie een nieuwe mededeling over de toekomst van voeding en landbouw, die voortbouwt op de in de verklaring van Cork 2.0 inzake plattelandsontwikkeling (de gesprekken over de toekomst van de tweede pijler gingen tijdens een Europese conferentie in september 2016 in Cork van start) opgenomen aanbevelingen. In de mededeling wordt de nadruk gelegd op duurzame ontwikkeling, de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en de noodzaak om generatievernieuwing te waarborgen. Met betrekking tot het laatste onderwerp worden de lidstaten in de mededeling verzocht programma's te ontwikkelen waarin voldaan wordt aan de behoeften van jonge landbouwers. Daarnaast wordt voorgesteld de toegang van jonge landbouwers tot financieringsinstrumenten voor de ondersteuning van investeringen in landbouwbedrijven en bedrijfskapitaal te vereenvoudigen. Ten slotte wordt in de mededeling een aantal nieuwe prioriteiten vastgesteld, waarbij de nadruk ligt op waardeketens in plattelandsgebieden, zoals schone energie, de opkomende bio-economie, de circulaire economie en ecotoerisme.



ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De laatste hervorming van het GLB is voor het eerst goedgekeurd volgens de gewone wetgevingsprocedure ("medebeslissing") (3.2.3). Het Europees Parlement heeft zijn rol van medewetgever ten volle gespeeld, met name door ervoor te zorgen dat minstens 30 % van de Elfpo-fondsen moet worden toegewezen aan investeringen in maatregelen op het gebied van milieu en klimaatverandering, de ontwikkeling van bosgebied en de verbetering van de levensvatbaarheid van bossen, alsook aan "agromilieu- en klimaatsteun", biologische landbouw en de hierboven bedoelde betalingen uit hoofde van Natura 2000. Het Parlement heeft bovendien aangedrongen op een percentage van 85 % voor medefinanciering door het Elfpo in de minst ontwikkelde regio's, in ultraperifere gebieden en op de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee (de Raad stelde aanvankelijk een medefinancieringspercentage van 75 % voor). Ten slotte is dankzij het Parlement het maximale bedrag per hectare voor de betalingen voor gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen vastgesteld op 450 EUR/hectare, tegenover 300 EUR in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie (een bedrag dat ook door de Raad werd gesteund).

François Nègre
11/2020

