



## NAAR EEN GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID VOOR DE PERIODE NA 2020

De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van 2013 is in 2015 in werking getreden. De Europese instellingen hebben zich ertoe verbonden om vóór het einde van de huidige periode (in 2020) een nieuwe hervorming vast te stellen op basis van het meerjarig financieel kader voor de periode 2021-2027.

### RECHTSGROND

De wetgevingsvoorstellen over het GLB na 2020 ([COM\(2018\)0392](#), 0393 en 0394 van 1 juni 2018) en het voorstel voor een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) voor de jaren 2021-2027 (COM(2018)0322 van 2 mei 2018).

### UITVOERING VAN HET GLB 2014-2020

De basisverordeningen van het nieuwe GLB zijn bekendgemaakt in december 2013. De lidstaten hebben in de loop van 2014 cruciale keuzes moeten maken, gezien de diversiteit aan uitvoeringsbepalingen voor het nieuwe systeem van rechtstreekse betalingen en de speelruimte die hen hierdoor wordt gelaten. Zo goed als alle landen (behalve Duitsland) hebben gekozen voor gekoppelde betalingen met zeer uiteenlopende percentages. Acht onder hen hebben besloten de herverdelingsbetaling toe te passen, en vijftien lidstaten hebben de regeling voor kleine landbouwers ten uitvoer gelegd. Wat de “vergroeningsbetaling” betreft hebben vijf lidstaten landbouwers de mogelijkheid gegeven om aan bepaalde verplichtingen te voldoen door gelijkwaardige praktijken toe te passen. Daarnaast zijn er in de Unie grote verschillen bij de keuze van ecologische aandachtsgebieden. Arealen met stikstofbindende gewassen worden het vaakst gekozen (door alle landen behalve Denemarken), terwijl slechts acht landen terrassen hebben opgenomen in hun lijst. Verder hebben vijftien landen bedragen van de ene pijler naar de andere overgedragen: de nettobalans voor de overdrachten van de eerste naar de tweede pijler is opgelopen tot ongeveer 4 miljard EUR voor de hele periode.

Wat de tweede pijler betreft heeft de Commissie tussen december 2014 en december 2015 alle 118 door de 28 lidstaten opgestelde programma's voor plattelandontwikkeling goedgekeurd. Twintig lidstaten hebben ervoor gekozen één enkel nationaal programma uit te voeren, terwijl acht lidstaten meer dan een programma gebruiken (bijvoorbeeld om beter rekening te kunnen houden met hun geografische of administratieve structuur) ([3.2.6](#)).



## NAAR EEN GLB VOOR DE PERIODE NA 2020

De voorbereidingen voor het GLB voor de periode na 2020 zijn begonnen onder het Nederlandse voorzitterschap van de Raad tijdens een informele vergadering in mei 2016. De daaropvolgende voorzitterschappen van de Raad zijn voortgegaan op de ingeslagen weg en bogen zich over de belangrijkste uitdagingen op landbouwgebied (oneerlijke handelspraktijken in de voedingsmiddelenketen, klimaatverandering en watervoorraden, risicobeheer, het belang van gekoppelde betalingen, enz.).

Daarnaast heeft de Commissie in januari 2016 een taskforce opgericht om over de toekomst van het landbouwmarktbeleid na te denken. In november 2016 maakte deze taskforce zijn eindverslag bekend. Met betrekking tot de tweede pijler heeft de conferentie “Cork 2.0” van september 2016 geleid tot de goedkeuring van een verklaring waarin tien centrale beleidsoriëntaties naar voren worden geschoven als leidraad voor het toekomstige beleid inzake plattelandsontwikkeling in Europa.

In het kader van de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020 heeft de Commissie op 14 september 2016 een “omnibus”-wetgevingsvoorstel ([COM\(2016\)0605](#)) goedgekeurd dat gevolgen heeft voor tal van Europese beleidsgebieden, waaronder het GLB. In eerste instantie was het de bedoeling technische aanpassingen in de huidige basishandelingen aan te brengen om de bestaande instrumenten te vereenvoudigen. Op aansturen van het Europees Parlement was het uiteindelijke resultaat een heuse minihervorming van het GLB. Het Europees Parlement heeft zich laten inspireren door de aanbevelingen van de taskforce landbouwmarkten om aanvullende wijzigingen voor te stellen om de bestaande mechanismen te verbeteren. In oktober werd een overeenkomst met de Raad bereikt en de tekst werd in december 2017 gepubliceerd (Verordening (EU) 2017/2393, PB L 350 van 29.12.2017). De aanpassingen die de uiteindelijke tekst hebben gehaald, hebben betrekking op het werkkterrein van producentenorganisaties, de versterking van het landbouwverzekeringswezen en de inkomensstabiliseringsinstrumenten, de regels voor vergroeningsbetalingen en betalingen voor jonge landbouwers, en de definitie van “actieve landbouwer” (waardoor de lidstaten erg soepel kunnen omgaan met de invulling ervan).

In februari 2017 heeft de Commissie een openbare raadpleging opgestart over de toekomst van het GLB. Deze raadpleging werd in mei 2017 afgerond. Vervolgens publiceerde de Commissie op 29 november 2017 een mededeling getiteld “De toekomst van voeding en landbouw” ([COM\(2017\)0713](#)). De nadruk in dit document ligt op de beheerstructuur van het landbouwbeleid. Er wordt een radicale verandering van het uitvoeringsmodel van het GLB aangekondigd, zonder in detail te treden over de operationele aspecten ervan. Over deze mededeling van de Commissie werd een initiatiefverslag van het Europees Parlement opgesteld (het verslag Dorfmann), gevolgd door een resolutie die tijdens de plenaire vergadering van 30 mei 2018 werd goedgekeurd ([P8\\_TA\(2018\)0224](#)).



## DE CONTEXT VOOR DE HERVORMING VAN HET GLB VOOR DE PERIODE NA 2020

Toen in 2013 werd besloten het GLB te hervormen, was de recessie in volle gang. Sindsdien is de economische en institutionele situatie veranderd. We kennen opnieuw economische groei, zij het erg zwak. Door wijzigingen in de geopolitieke situatie is de onzekerheid op de markten bovendien toegenomen. Denk bijvoorbeeld aan de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie in januari 2020 en de crisis van het traditionele bondgenootschap tussen de EU en de Verenigde Staten na de verkiezing van president Trump. Bovendien zien we een stagnering van het multilateralisme in de handelsbetrekkingen, waarbij het groeiende aantal bilaterale akkoorden niet in staat blijkt te zijn een oplossing te bieden voor protectionistische tendensen en handelsconflicten. Tot slot duiken er met de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Parijs (COP 21) en de verbintenissen van de Verenigde Naties op het gebied van duurzame ontwikkeling ook nieuwe uitdagingen op in verband met de klimaatverandering en duurzaamheid. Bovendien hebben technologische innovaties, in het bijzonder de digitale revolutie, grote gevolgen voor de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen.

## DE WETGEVINGSVOORSTELLEN BETREFFENDE HET GLB VOOR DE PERIODE NA 2020

In het voorstel van de Commissie over het meerjarig financieel kader (MFK) voor de jaren 2021-2027 (COM(2018)0322 van 2 mei 2018) is de landbouwbegroting voor de komende jaren vastgesteld. De Unie blijft een aanzienlijk deel van haar begroting aan landbouw besteden (28,5 % van het totaal voor de hele periode, [3.2.10](#), tabel I). Toch is sprake van zeer grote bezuinigingen in reële termen (-15 %), vanwege het vertrek van het Verenigd Koninkrijk – een nettobetaler aan de begroting – en financieringsbehoeften die voortvloeien uit nieuwe prioriteiten van de Unie, zoals migratie, de buitengrenzen, de digitale economie en vervoer. Het totaalbedrag voor landbouw bedraagt 324,2 miljard EUR in constante prijzen van 2018. Dit bedrag moet worden vergeleken met de vorige begroting voor de periode 2014-2020, na aftrek van de uitgaven voor het Verenigd Koninkrijk ([3.2.10](#), tabel I, eerste kolom). De eerste pijler (het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)) verliest weliswaar 11 %, maar blijft voorrang krijgen met 78,4 % van de middelen. De grote verliezer is echter plattelandsontwikkeling, met een daling van 28 %.

Op basis van het nieuwe MFK heeft de Commissie op 1 juni 2018 drie voorstellen voor een verordening bekendgemaakt die het wetgevingskader van het GLB voor de periode 2021-2027 vormen ([COM\(2018\)0392](#), 0393 en 0394). Centraal in de hervorming staat het uitvoeringsmodel van het GLB, gericht op resultaten en een grotere subsidiariteit, waardoor de lidstaten een veel grotere rol krijgen bij het inzetten van landbouwinterventies. In de toekomst moet de Unie de fundamentele parameters vaststellen (GLB-doelstellingen, basisvereisten, belangrijkste interventietypen van de eerste en tweede pijler), terwijl de lidstaten strategische meerjarenplannen moeten opstellen om de gemeenschappelijk afgesproken specifieke streefcijfers te behalen.



Het toekomstige GLB is gericht op negen doelstellingen die het multifunctionele karakter van het beleid weerspiegelen (economische, sociaal-territoriale en milieuaspecten). Het GLB behoudt zijn twee pijlers en twee landbouwfondsen, die bedoeld zijn om de nationale programma's te ondersteunen aan de hand van een reeks maatregelen die volgens een geïntegreerde aanpak worden geselecteerd. In elk geval blijven de rechtstreekse betalingen (zowel de ontkoppelde als de gekoppelde) het prioritaire onderdeel van het nieuwe GLB.

Naast de nieuwe governancestructuur van het GLB volgen hieronder de andere opvallende punten van de hervormingsvoorstellen.

- Binnen de eerste pijler wordt de herverdeling van de rechtstreekse steun nieuw leven ingeblazen. De Commissie stelt een verlaging voor van de betalingen vanaf 60 000 EUR en een verplichte plafonnering voor bedragen boven 100 000 EUR per landbouwbedrijf. Verder worden de sectorale interventieprogramma's overgeheveld van de gemeenschappelijke marktordening (GMO) naar de nieuwe nationale strategische plannen.
- De nieuwe groene architectuur is veel flexibeler qua opzet en beheer, en is in handen van de nationale autoriteiten. De structuur zou drie onderdelen krijgen: de nieuwe conditionaliteit (verplicht, maar soepeler in de details); de regelingen voor klimaat en milieu (gefinancierd met middelen van het ELGF en ter vervanging van de huidige vergroeningsbetaling) en de agromilieuklimaatmaatregelen (gefinancierd met middelen van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo));
- Wat de tweede pijler betreft: het Elfpo is niet langer een structuurfonds binnen het gemeenschappelijk kader van het cohesiebeleid. Het medefinancieringspercentage wordt met tien punten verlaagd. Met het oog op vereenvoudiging bundelt de Commissie de interventies, hoewel sommige maatregelen aan zichtbaarheid verliezen (zoals milieuvriendelijke landbouwmethoden). Tot slot komen de regels van het Leader-programma onder het cohesiebeleid te vallen, ook al komt de financiering ervan voor rekening van de landbouwbegroting.

## DE LOPENDE DEBATTEN

De eerste reacties op de voorstellen van de Commissie getuigen van een grote eenstemmigheid over de voorgestelde doelstellingen, maar brengen grote meningsverschillen aan het licht over de manieren om deze te bereiken en tot een eenvoudig en doeltreffend beheer te komen.

De meningen lopen met name uiteen over de volgende punten: de geplande bezuinigingen in het GLB voor de periode 2021-2027; de reikwijdte van de nationale strategische plannen, die sterk uiteen kunnen lopen en mogelijk niet in overeenstemming zijn met de op Europees niveau vastgestelde doelstellingen (vooral op milieugebied); de verplichte plafonnering van de steun, die te dwingend wordt geacht door de meeste lidstaten en hun beroepsverenigingen, die eerder voorstander zijn van een vrijwillig alternatief; de omvang en het tempo van de externe convergentie van de



rechtstreekse steun (van de 27 lidstaten hebben er zeven verzocht om een versnelde harmonisatie van de steun per hectare, terwijl acht lidstaten hier resoluut tegen zijn); de administratieve lasten die voortvloeien uit de nieuwe prestatievereisten; en tot slot de reikwijdte van enkele voorgestelde gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, met name omdat deze de beheersbevoegdheden van de Commissie zouden kunnen overschrijden.

Wat vaststaat, is dat de hervorming van het GLB zonder een akkoord over de financiering niet kan worden goedgekeurd, aangezien de landbouwinstrumenten erg zwaar wegen op de begroting. Zoals verwacht worden de landbouwonderhandelingen beïnvloed door de grote meningsverschillen die er heersen in verband met het toekomstig begrotingskader. In december 2019 heeft het Finse voorzitterschap van de Raad geprobeerd een compromis tot stand te brengen over het algemene niveau van het financiële kader voor de periode 2021-2027 en de verdeling van de uitgaven tussen de traditionele beleidsterreinen van de Unie (GLB, cohesiebeleid) en nieuwe prioriteiten. Dit voorstel hield onder meer een verlaging in van de meerjarige financiële toewijzing tot 1,07 % van het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU en een verhoging van de begroting voor plattelandsontwikkeling met 10 miljard EUR (3.2.10, tabel I, vierde kolom). Tot een akkoord is het uiteindelijk niet gekomen. Na deze eerste mislukte poging zijn de staatshoofden en regeringsleiders op 20 en 21 februari 2020 opnieuw rond de tafel gaan zitten. De voorzitter van de Europese Raad, Charles Michel, kwam toen met een voorstel waarmee de totale middelen voor de periode 2021-2027 licht zouden stijgen ten opzichte van het voorstel van het Finse voorzitterschap (tot 1,074 % van het bni), maar waarmee tegelijk het totale bedrag dat aan het GLB wordt toegewezen met 14 % zou dalen (3.2.10, tabel I, vijfde kolom). Na twee dagen debatteren werd duidelijk dat er niet te tornen viel aan de rode lijnen van enerzijds de voorstanders van het GLB en het cohesiebeleid, en anderzijds de “zuinige” landen die de begroting willen beperken tot 1 % van het bni. De vertegenwoordigers van de 27 lidstaten verlieten de onderhandelingstafel zonder akkoord.

## ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft in november 2018 opnieuw bevestigd dat de financiering van het GLB na 2020 in reële termen moet worden gehandhaafd ([P8\\_TA\(2018\)0449](#) van 14.11.2018, 3.2.10, tabel I, derde kolom). Meteen daarna heeft de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling (AGRI) rapporteurs benoemd voor de verschillende wetgevingshandelingen: mevrouw Esther Herranz (Fractie van de Europese Volkspartij ) voor de nieuwe architectuur van het GLB; mevrouw Ulrike Müller (Fractie Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa) voor de nieuwe horizontale verordening; en de heer Eric Andrieu (Fractie van de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten in het Europees Parlement) voor het gewijzigde voorstel betreffende de GMO. In april 2019 heeft de commissie AGRI zich uitgesproken over de drie onderdelen van de voorstellen. Onder de amendementen die zijn goedgekeurd, waren dit de meest opvallende:

- GMO: versterking van de maatregelen ter beheersing van het aanbod, in het kader van de verlenging van het zuivelpakket; verbetering van de mededingingsregels



om de producentenorganisaties verder te stimuleren; en uitbreiding van de reguleringsinstrumenten van de wijnbouwsector;

- Strategische plannen: invoering in 2022; externe convergentie van de steun per hectare moet bereikt zijn in 2027; doelgerichte inzet van de financiële toewijzing van de eerste pijler (60 % voor de basisbetaling en de herverdelingsbetaling, 20 % voor de regeling voor klimaat en milieu, 10 + 2 % voor de gekoppelde steun, 3 % voor de sectorale regelingen); de financiële toewijzing van de tweede pijler (30 % gericht op milieudoelstellingen en 30 % op maatregelen voor investeringen en risicobeheer); plafonnering van de steun op 100 000 EUR, behalve wanneer de lidstaten een herverdelingsbetaling van 10 % toepassen; beperking van de overdrachten van de eerste naar de tweede pijler tot 15 % en van de tweede naar de eerste pijler tot 5 %;
- Horizontale verordening: verbetering van het gemeenschappelijke kader voor audits en controles; financiering van de crisisreserve voor een bedrag van 1,5 miljard EUR.

Na de Europese verkiezingen van mei 2019 zijn de nieuw verkozen leden aan de slag gegaan met de amendementen die in de vorige zittingsperiode in de commissie AGRI waren goedgekeurd, zodat de eerste lezing in juni 2020 zou kunnen worden afgerond.

De laatste fase van de onderhandelingen zal gedeeltelijk overlappen met het debat in verband met de “Europese Green Deal”, dat op 11 december 2019 van start is gegaan met de bekendmaking van een mededeling van de Commissie (COM(2019)0640). Centraal in de Green Deal staat de totstandbrenging van een duurzaam en klimaatneutraal groeimodel in 2050. Dit zal grote gevolgen hebben voor het Europese agrovoedingssysteem. In maart 2020 zullen er specifieke voorstellen worden bekendgemaakt op verschillende gebieden, zoals biodiversiteit, bossen en emissieniveaus voor broeikasgassen. Er wordt met name uitgekeken naar de zogenaemde “van boer tot bord”-strategie, die bedoeld is om de voedselveiligheid te verbeteren, het gebruik van pesticiden, meststoffen en antibiotica te beperken, innoverende landbouwmethoden te ondersteunen en de verstrekking van informatie aan consumenten te verbeteren. De actielijnen die in het kader van de Green Deal worden vastgesteld, moeten worden opgenomen in de strategische plannen die door de lidstaten in 2021 zullen worden voorgesteld en in principe vanaf 2022 zullen worden uitgevoerd.

Albert Massot  
02/2020

