



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

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

DE BESTAANSREDENEN 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 grote 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 en onderhevig aan systemische schommelingen in het evenwicht tussen vraag en aanbod, waardoor grote fluctuaties in prijzen en inkomsten mogelijk zijn.

De vraag naar voedsel is inelastisch; zij reageert met andere woorden 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 uitmaakt van de economieën van ontwikkelde landen, inclusief die van de Europese Unie, is de overheidsinterventie de laatste jaren juist uitgebreid via beleidsmaatregelen voor landbouw- en 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, volksgezondheid, productkwaliteit en de productie van energie en biograndstoffen. De steun aan collectieve goederen of niet-verhandelbare landbouwactiviteiten, die dus niet op de markt kunnen worden verkocht, is daardoor een essentieel onderdeel geworden van het recente landbouw- en plattelandbeleid, 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 verhogen door de technische vooruitgang te bevorderen en een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name arbeidskrachten, te verzekeren;
- b. de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard verzekeren;
- c. de markten stabiliseren;
- d. de voorziening veiligstellen;
- e. redelijke prijzen voor de consument waarborgen.

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 (zie fiche: Het gemeenschappelijk landbouwbeleid – instrumenten en hervormingen [3.2.4](#)). Vaste rechtspraak laat zien dat de doelstellingen van het GLB niet allemaal tegelijk en niet volledig gerealiseerd kunnen worden. Daardoor beschikken de Uniewetgevers over een ruime beoordelingsmarge ten aanzien van 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.

De specifieke doelstellingen van het GLB, vastgelegd in artikel 39 VWEU, worden met verschillende bepalingen in het Verdrag nog aangevuld door andere doelstellingen die van toepassing zijn op het gehele EU-beleid en alle acties van de Unie. Zo zijn de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid (artikel 9), milieubescherming ter bevordering van duurzame ontwikkeling (artikel 11), consumentenbescherming (artikel 12), de vereisten voor het dierenwelzijn (artikel 13), bescherming van



de volksgezondheid (artikel 168, lid 1) en economische, sociale en territoriale samenhang (artikelen 174 t/m 178) voortaan ook volwaardige doelstellingen van het GLB. De Europese Green Deal van november 2019 en de “van boer tot bord”- en “biodiversiteit voor 2030”-strategieën die door de Commissie in mei 2020 gepubliceerd zijn, bevestigen het toenemende horizontale karakter van landbouw- en voedselkwesties. Verder zijn, in het kader van de openstelling en mondialisering van de markten, in artikel 207 de hoofdlijnen van de gemeenschappelijke handelspolitiek vastgelegd die van toepassing zijn op de handel in landbouwproducten. Ten slotte gelden er ook afwijkende mededingingsregels voor de productie van en de handel in landbouwproducten – vanwege de specifieke structuur van de primaire sector (artikel 42). Deze uitzondering is evenwel pas ontwikkeld sinds 2013 (zie fiche: Financiering van het GLB – feiten en cijfers [3.2.2](#)).

BESLUITVORMING INZAKE DE LANDBOUW

In dat jaar werd met het VWEU (artikel 42, eerste alinea, en artikel 43, lid 2) de tot dan toe gebruikte raadplegingsprocedure vervangen door de medebeslissingsprocedure, die werd erkend als de “gewone wetgevingsprocedure” voor het GLB (zie fiche [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 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 in het kader van de mededingingsregels dat “[d]e 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 was 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. 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 voor de interventieprijzen zijn opgenomen. Bijgevolg 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” (zie fiche [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. 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 en het Algemeen Comité van de landbouwcoöperaties van de EU, 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 (via de “gestructureerde dialoog”).

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

Het VWEU (zie fiche [1.1.5](#)) voorziet voor de landbouwsector in een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten. Dit druist in tegen de rechtsinterpretatie en het algemeen advies van de juridische diensten van de Commissie^[1], 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 wetgevingswerkzaamheden in de landbouwsector, aangezien de Europese instellingen het subsidiariteitsbeginsel (zie fiche [1.2.2](#)) toepassen op gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen (artikel 5, lid 3, en artikel 12 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)). Op deze basis kunnen de nationale parlementen een gemotiveerd advies naar de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie sturen inzake de conformiteit van een ontwerpbesluit voor landbouwwetgeving met het subsidiariteitsbeginsel. Overigens is de regeling voor nauwere samenwerking die is ingevoerd bij artikel 20 VEU (zie fiche [1.1.5](#)), voortaan op het GLB van toepassing. In dat opzicht zouden bepaalde lidstaten (in dit geval 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 (zie fiche [3.2.4](#)).

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Hoewel het geen beslissingsbevoegdheden had, heeft het Europees Parlement sinds het Verdrag van Rome toch een belangrijke invloed uitgeoefend op de vormgeving van het GLB via niet-bindende middelen zoals initiatiefverslagen en resoluties. Naar aanleiding van de verklaring van de Europese Raad van Luxemburg in 1997,

[1]SEC(92) 1990 van 27.10.1992.



waarin deze zich uitsprak voor een Europees landbouwmodel, heeft het Europees Parlement herhaaldelijk zijn voorkeur voor een dergelijk Europees landbouwmodel (en voedselmodel) 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 kwam duidelijk tot uiting bij het hervormingsproces van het GLB van 2003 en de multilaterale onderhandelingen over de landbouw binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) (zie fiche: De landbouwovereenkomst van de WTO [3.2.11](#)). Tegen deze achtergrond heeft het Europees Parlement zich ook voorstander getoond van het opnemen van nieuwe doelstellingen in het GLB. Deze beginselen zijn bevestigd in de resoluties van [8 juli 2010](#) en [23 juni 2011](#) over de toekomst van het GLB na 2013. Deze nieuwe hervorming van het GLB, vastgesteld op 20 november 2013, 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.

Op 30 mei 2018 is een [initiatiefverslag over de toekomst van voedsel en landbouw](#) aangenomen. Op 1 juni 2018 heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen gepubliceerd over de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). In april 2019 hebben de leden van de Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling gestemd over de drie verslagen over de ingediende wetgevingsvoorstellen. Na de Europese verkiezingen in mei 2019 heeft de nieuwe Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling zich over de tijdens de vorige zittingsperiode goedgekeurde amendementen gebogen en op 23 oktober 2020 heeft het Parlement tijdens de plenaire vergadering zijn definitieve standpunt ingenomen. In juni 2021 is er na onderhandelingen overeenstemming bereikt over de drie voorstellen van het GLB-hervormingspakket, en op 2 december 2021 zijn Verordening (EU) 2021/2115, Verordening (EU) 2021/2116 en Verordening (EU) 2021/2117 aangenomen ([3.2.2](#)).

Vera Milicevic
10/2023

