



DE EERSTE PIJLER VAN HET GLB: I — GEMEENSCHAPPELIJKE MARKTORDENING (GMO) VOOR LANDBOUWPRODUCTEN

De GMO vormt het kader voor de marktmaatregelen binnen het GLB. De achtereenvolgende hervormingen hebben ertoe geleid dat in 2007 de toenmalige 21 GMO's zijn samengevoegd tot één GMO voor alle landbouwproducten. Daarnaast is het GLB als gevolg van de herzieningen geleidelijk aan nog marktgerichter geworden en is de reikwijdte van de interventie-instrumenten teruggeschoefd; die worden nu als “vangnetten” beschouwd die alleen in crisissituaties worden gebruikt.

RECHTSGROND

Artikel 38 tot en met 44 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), [Verordening \(EU\) nr. 1308/2013](#) van het Europees Parlement en de Raad, [Verordening \(EU\) nr. 1370/2013](#) van de Raad en [Richtlijn \(EU\) 2019/633](#) van het Europees Parlement en de Raad.

INLEIDING: VAN 21 GMO'S NAAR ÉÉN ENKELE GMO

Van meet af aan vormen GMO's een fundamenteel onderdeel van het GLB: in het kader van de GMO's worden namelijk de per landbouwsector gedifferentieerde steunregelingen voor de landbouwmarkten ingevoerd.

Met de vaststelling van een GMO wordt beoogd de doeleinden van het GLB te bereiken (artikel 40 VWEU), met name de markten te stabiliseren, de landbouwers een redelijke levensstandaard te verzekeren en de landbouwproductiviteit te verhogen. GMO's zijn van toepassing op de in bijlage I bij het VWEU vermelde producten. Zij omvatten een hele reeks mechanismen die de productie van en de handel in deze producten binnen de Unie in goede banen moeten leiden. Deze mechanismen bieden uiteenlopende garanties, afhankelijk van de kenmerken van de desbetreffende producten. De marktmaatregelen van de GMO maken deel uit van de eerste pijler van het GLB.

Tot de inwerkingtreding van de integrale GMO in 2007 ([Verordening \(EG\) nr. 1234/2007 van de Raad](#)) bestonden er 21 specifieke GMO's naast elkaar, vastgesteld in afzonderlijke basisverordeningen. Oorspronkelijk berustten de GMO's voornamelijk op gegarandeerde prijzen, die echter door middel van compensatie geleidelijk zijn verlaagd, eerst volledig en daarna deels, door toekenning van rechtstreekse steun. Daarnaast zijn sinds de hervorming van 2003 (zie informatiepagina [3.2.3](#)) de meeste



vormen van rechtstreekse steun die in de verschillende GMO's waren opgenomen, gaandeweg van de productie losgekoppeld en aan de specifieke GMO-verordeningen onttrokken (instelling van de bedrijfstoelageregeling). Zij werden eerst overgebracht naar [Verordening \(EG\) nr. 1782/2003](#) en vervolgens, na de goedkeuring van de "check-up", naar [Verordening \(EG\) nr. 73/2009](#).

Door de achtereenvolgende hervormingen hebben de interventie-instrumenten een hele verandering ondergaan. Zij worden nu als "vangnetten" beschouwd, d.w.z. dat ze alleen worden ingezet bij een ernstige verstoring van de markt. Wat prijsondersteuning betreft, zijn alleen de interventieprijzen gehandhaafd (gegarandeerde prijzen waaronder een door de lidstaten aangewezen interventiebureau de geproduceerde hoeveelheden opkoopt en opslaat). De interventie is sterk verminderd (zie de paragraaf hieronder over financiering van de GMO).

DE NIEUWE GMO VOOR DE PERIODE NA 2013

De regels met betrekking tot de GMO zijn bijzonder complex: de basisverordening telt 232 artikelen, evenals vele voorschriften uit gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen.

De GMO omvat een interne component (marktinterventies, voorschriften betreffende de afzet en de producentenorganisaties) en een externe component betreffende de handel met derde landen (in- en uitvoercertificatie, invoerheffingen, beheer van tariefcontingenten, uitvoerrestituties, enz.). Ook wordt in de GMO ingegaan op de mededingingsregels die van toepassing zijn op ondernemingen en op overheidssteun. De GMO omvat ook algemene bepalingen voor uitzonderlijke maatregelen (met name voor het voorkomen van marktverstoringen door prijsschommelingen of andere gebeurtenissen, ondersteuning in geval van dierziekten of het verlies van consumentenvertrouwen als gevolg van risico's voor de volksgezondheid en de gezondheid van dieren of planten, alsmede maatregelen inzake onderling afgestemde gedragingen tijdens perioden van ernstige verstoring van het marktevenwicht) en een nieuwe reserve om eventuele crises in de landbouwsector het hoofd te kunnen bieden.

Deze reserve is een nieuw instrument om de sector te ondersteunen in geval van een crisis in de productie of distributie. Ze wordt aangelegd door elk jaar een korting op de rechtstreekse betalingen toe te passen door middel van het mechanisme voor financiële discipline ([Verordening \(EU\) nr. 1306/2013](#)). De financiële discipline geldt uitsluitend voor rechtstreekse betalingen van meer dan 2 000 EUR. De reserve wordt elk jaar aan de landbouwers terugbetaald als ze niet is gebruikt. Voor de periode 2014-2020 is de reserve verdeeld in zeven gelijke jaarlijkse schijven van 400 miljoen EUR (goed voor in totaal 2,8 miljard EUR). De crisisreserve kan worden gebruikt voor de financiering van uitzonderlijke maatregelen tegen marktverstoringen.

De regelingen voor overheidsinterventie en steun voor particuliere opslag zijn herzien om sneller en doeltreffender te kunnen reageren. De interventieperiode voor boter en magere melkpoeder is met een maand verlengd; bij overschrijding van bepaalde plafonds vindt een automatische inschrijving voor melk en magere melkpoeder plaats; voor boter is het maximale volume dat tegen een vaste prijs kan worden opgekocht, verhoogd tot 50 000 ton; en bepaalde kaassoorten met een



beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding komen in aanmerking voor steun voor particuliere opslag.

Met betrekking tot de maatregelen voor het aanbodbeheer is de quotaregeling voor suiker op 30 september 2017 afgelopen. Voor de periode 2016-2030 is een nieuw vergunningenstelsel voor nieuwe aanplant opgezet. Het aantal vergunningen voor het aanplanten van wijnstokken kan jaarlijks met maximaal 1 % toenemen.

In de zuivelsector is de quotaregeling op 31 maart 2015 afgeschaft. De bepalingen van het “mini-melkpakket” betreffende de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten ([Verordening \(EU\) nr. 261/2012](#)) zijn in de nieuwe verordening opgenomen. Zij moeten de onderhandelingspositie van de melkproducenten in de toeleveringsketen versterken. Deze maatregelen bieden de lidstaten met name de mogelijkheid landbouwers en zuivelverwerkende bedrijven te verplichten onderling schriftelijke overeenkomsten te sluiten. Tevens stellen zij de landbouwers in staat collectief contracten te bedingen via producentenorganisaties. Het aanbod van kaas met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding kan ook door producentenorganisaties worden gereguleerd.

Voorts zijn de schoolfruit- en de schoolmelkregelingen verlengd en stijgt het bedrag dat jaarlijks voor het schoolfruitprogramma wordt uitgetrokken, van 90 naar 150 miljoen EUR. [Verordening \(EU\) nr. 2016/791](#) heeft de werking van deze programma's verbeterd.

De bepalingen in verband met producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties zijn tot alle sectoren uitgebreid om de onderhandelingspositie van de landbouwers te versterken. Zij worden gefinancierd uit de steun voor plattelandontwikkeling. Voorts kunnen producentenorganisaties in de olijfolie-, akkerbouw- en rundvleessector onder bepaalde voorwaarden namens hun leden collectieve onderhandelingen voeren. In bepaalde gevallen kunnen erkende producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties van de Europese Commissie toestemming krijgen voor tijdelijke maatregelen om de markten te stabiliseren (bijvoorbeeld uit de handel nemen of opslag door particulieren).

In de nieuwe verordening zijn de restituties bij uitvoer naar derde landen gehandhaafd. Die gelden echter enkel voor een specifieke groep producten en worden alleen toegepast wanneer de omstandigheden op de interne markt aanleiding geven tot buitengewone maatregelen.

De afstemming van het GLB op het Verdrag van Lissabon (met name de toepassing van artikel 43, lid 3, van het VWEU, dat bepaalt dat de Raad als enige beslist) was een netelige kwestie tijdens de onderhandelingen over de hervorming van de GMO. Zo zijn een aantal maatregelen betreffende overheidsinterventie en particuliere opslag, de regelingen voor de verstrekking van bepaalde producten op scholen, de uitvoerrestituties en de suikersector onder de exclusieve bevoegdheid van de Raad komen te vallen ([Verordening \(EU\) nr. 1370/2013 van de Raad](#)) (zie informatiepagina [3.2.1](#)).



FINANCIERING VAN DE GMO

De GMO wordt gefinancierd door het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF). In 2018 maakten alle maatregelen in verband met marktinterventies ongeveer 2,7 miljard EUR, te weten 6,1 %, van de totale uitgaven van het ELGF uit. Tabel 1 laat duidelijk zien dat de bedragen voor uitvoerrestituties sterk zijn gedaald.

Tabel 1: Uitgaven van het ELGF voor interventies op de landbouwmarkten (in miljoen EUR)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Opslag	93,6	- 194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6	182,3
Uitvoerrestituties	685,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0	0,1
Overige marktmaatregelen	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061	2 527,1
Totaal	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6	2 709,4

Bron: financiële verslagen van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad.

Voor de marktmaatregelen worden er geen vooraf bepaalde nationale budgetten toegewezen, wat wel het geval is voor rechtstreekse steun en steun voor plattelandontwikkeling. Voor de periode 2014-2020 zullen de beschikbare middelen voor het EU-marktbeleid (inclusief crisisreserve) naar verwachting zo'n 4 % (17,5 miljard EUR) van de totale GLB-begroting uitmaken.

De GMO werd gebruikt om het hoofd te bieden aan de crises in de sectoren melk, varkensvlees en groenten en fruit. In maart 2016 heeft de Commissie voor het eerst één van de buitengewone maatregelen geactiveerd (artikel 222 van de GMO-verordening), waarmee producentenorganisaties, brancheorganisaties en coöperaties in de melksector vrijwillige overeenkomsten kunnen sluiten om hun productie te beperken. Deze beslissing vormde een aanvullende maatregel na de tijdelijke verhoging van de overheidssteun en de verdubbeling van de interventieplafonds voor magere melkpoeder en boter. Ten slotte voorziet het pakket maatregelen van september 2016 in de invoering van een Unieregeling gericht op de bevordering van de verlaging van de melkproductie (150 miljoen EUR), een aan voorwaarden gekoppelde steun voor aanpassing waarvan de lidstaten de afbakening en uitvoering zullen moeten regelen op basis van een door de Commissie voorgestelde lijst (350 miljoen EUR die de lidstaten kunnen aanvullen met nationale middelen van dezelfde hoogte), technische maatregelen gericht op een zekere versoepeling (bijvoorbeeld in verband met gekoppelde steun), alsmede liquiditeitssteun en een versterking van de mechanismen van het vangnet (verlenging van de interventie maatregelen en de steun voor de particuliere opslag van magere melkpoeder). Van de crisisreserve is tot dusverre geen gebruik gemaakt.

De werkgroep die in januari 2016 is opgericht om over de toekomst van het landbouwmarktbeleid na te denken heeft in november 2016 haar eindverslag ingediend. Het Europees Parlement heeft de adviezen van de werkgroep overgenomen



in de aanvullende amendementen op het voorstel voor een 'omnibus'-verordening ([COM\(2016\)0605](#) van november 2016) die de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020 vergezelt (zie informatiepagina [3.2.9](#)). In oktober werd een akkoord met de Raad bereikt en de tekst werd in december 2017 gepubliceerd ([Verordening \(EU\) nr. 2393/2017](#)).

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het mini-melkpakket ([Verordening \(EU\) nr. 261/2012](#)) was het eerste wetgevingsbesluit inzake landbouw dat het Europees Parlement en de Raad hebben vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure.

De GMO was een van de meest controversiële onderwerpen tijdens de onderhandelingen over het nieuwe GLB. De stemming over de GMO-verordening was de krapste van de vier stemmingen die tijdens de plenaire vergadering in maart 2013 zijn gehouden (375 stemmen voor, 277 stemmen tegen). Dit wordt vooral verklaard door het feit dat deze verordening bijzonder gevoelige kwesties raakt, zoals de regulering van de landbouwmarkten, de toepassing van de mededingingsregels op de landbouw en de respectieve rol van de instellingen binnen het GLB (met name artikel 43, lid 3, VWEU). Het Parlement heeft als medewetgever zijn stempel op de nieuwe verordening gedrukt. Het heeft er bijvoorbeeld toe bijgedragen dat durumtarwe opnieuw werd opgenomen op de lijst van producten die in aanmerking komen voor interventie en steunde de versoepeling van de kwantitatieve beperking van de openbare interventie voor boter (50 000 ton, tegenover 20 000 in het voorstel van de Commissie), de opname van kaas met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding op de lijst van producten die steun voor particuliere opslag kunnen krijgen, de verhoging van het plafond voor financiële steun van de EU aan producentenorganisaties of unies van producentenorganisaties in de sector groenten en fruit, de verlenging van de quotaregeling voor suiker tot 2017, de handhaving van een vergunningstelsel voor wijngaarden na afloop van de regeling voor aanplantrechten enz.

Bovendien houdt het Parlement goed in het oog welke gedelegeerde handelingen de Commissie met betrekking tot de GMO opstelt, om na te gaan of deze wel aansluiten bij het politieke compromis dat tijdens de hervorming is bereikt. Het Parlement kan immers bezwaar maken tegen dergelijke handelingen, en deze bezwaren kunnen, in voorkomend geval, ertoe leiden dat de Commissie de betreffende handeling moet intrekken (zie informatiepagina [3.2.1](#)).

Het Parlement houdt ook nauw toezicht op de maatregelen die worden genomen om de crisis in de landbouwsector te bestrijden.

Ter aanvulling op de GMO-verordening werd in april 2019 een richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen gepubliceerd ([Richtlijn \(EU\) 2019/633](#)), na de aanneming in maart van de resolutie van het Parlement hierover ([P8_TA\(2019\)0152](#)). Ter bestrijding van praktijken die niet loyaal of oneerlijk zijn en/of unilateraal door één handelspartner worden opgelegd, bevat de nieuwe richtlijn een minimumlijst van verboden oneerlijke



handelspraktijken in relaties tussen afnemers en leveranciers in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen.

Albert Massot
02/2020

