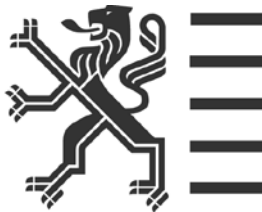


Vlaamse Regering



Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid

**Vlaamse implementatie van de GLB2020-hervorming voor  
het onderdeel directe steun  
*Conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering***

## Inhoud

Voorwoord .....	3
1 Situering .....	4
1.1 Het Europese landbouwbeleid .....	4
1.2 De GLB2020 hervorming .....	5
2 De GLB2020 hervorming: overzicht voor het onderdeel directe steun .....	8
2.1 Flexibiliteit voor lidstaten en regio's .....	8
2.2 Voornaamste elementen van de GLB2020-hervorming.....	8
2.3 Budget voor directe steun.....	11
3 Implementatie van de directe steun hervorming in Vlaanderen.....	13
3.1 Het proces van de Vlaamse implementatie. ....	13
3.2 Beleidsvoorbereiding: stand van zaken.....	14
4 Beleidskader voor de Vlaamse implementatie. ....	15
4.1 Actieve landbouwer .....	15
4.2 Betalingsrechten.....	17
4.3 Vergroening.....	20
4.4 Waarde van de betalingsrechten en totale steun per begunstigde.....	22
4.5 Betaling voor jonge landbouwers.....	24
4.6 Gekoppelde steun .....	25
4.7 Andere optionele betalingen.....	28
4.8 Randvoorwaarden .....	29
4.9 Vlaams budget voor directe steun .....	31
4.10 Samenvatting.....	34
5 Voorstel van beslissing .....	37

## Voorwoord

Zoals aangegeven in het Regeerakkoord van 2009 heeft Vlaanderen in de voorbije jaren actief meegewerkt aan een duurzame hervorming van het Europees landbouwbeleid na 2013, ten dienste van burgers, consumenten, en producenten. Met de Europese politieke akkoorden van 26 juni en 24 september 2013 is een belangrijke stap gezet in deze hervorming, en zijn de hoofdlijnen van het nieuwe Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) gekend. Alhoewel het volledige detail van alle Europese verordeningen pas duidelijk zal zijn rond maart 2014, is het nodig om voorbereidingen te treffen gericht op een tijdige Vlaamse implementatie van het nieuwe Europese landbouwbeleid, voor de instrumenten directe steun en plattelandsontwikkeling. Deze nota wil hieraan bijdragen door een voorstel te formuleren voor de krachtlijnen van het nieuwe Vlaamse systeem voor directe steun.

Aangezien directe steun voor 100% gefinancierd wordt vanuit Europese middelen brengen de Vlaamse beleidskeuzes die opgenomen zijn in deze conceptnota **geen financiële of budgettaire engagementen** met zich mee voor de Vlaamse begroting.

# 1 Situering

## 1.1 Het Europese landbouwbeleid.

In 1957 beslisten de eerste zes EU-lidstaten om een gemeenschappelijke markt en een gemeenschappelijk beleid voor landbouwproducten te creëren, gericht op genoeg en betaalbaar voedsel, en een redelijk landbouwincome. De beleidsobjectieven van dit **Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)** werden ingeschreven in het **EEG Verdrag**<sup>1</sup>. Latere verdragen hebben de tekst van deze objectieven niet gewijzigd, maar opeenvolgende GLB-hervormingen hebben het Europese beleid gevoelig **bijgestuurd** in functie van de marktomstandigheden, veranderende maatschappelijke eisen vooral inzake leefmilieu, voedselveiligheid, en dierenwelzijn, nieuwe internationale handelsakkoorden, en rekening houdend met wat budgettair kon.

Anno 2013 bestaat het GLB uit twee beleidslijnen of “Pijlers”. De eerste beleidslijn (**‘Pijler I’**) omvat zowel **het marktbeleid** als **directe steun** aan de landbouwer. De tweede beleidslijn (**‘Pijler II’**) - ook bekend onder de term **“plattelandsbeleid”** - groepeert verschillende maatregelen ter ondersteuning van het Europese model van een multifunctionele landbouw, die in alle gebieden van de EU op duurzame wijze bijdraagt aan economische, ecologische en sociale doelstellingen. Pijler I wordt enkel gefinancierd met Europese middelen. Pijler II wordt deels Europees en deels door de lidstaat gefinancierd. Beide Pijlers worden hieronder kort toegelicht.

Het **marktbeleid** (Pijler I) voorziet Europese regels voor de productie en handel van bepaalde producten of productgroepen<sup>2 3</sup>. De instrumenten die binnen dit onderdeel van het GLB passen zijn gericht op aanbodbeheersing (o.a. quota) en prijssteun (o.a. referentieprijzen, private en publieke opslag, exportsubsidies). Vandaag worden ze hoofdzakelijk ingezet als economisch vangnet voor verschillende sectoren, en als bescherming tegen extreme prijsvolatiliteit, zoals bij crisissen. Het budgettair aandeel van het marktbeleid binnen het GLB is gevoelig afgenomen (van ± 76% in 1992 tot ± 6% in 2013), als gevolg van de Europese wens om landbouwbedrijven steeds meer te oriënteren op de markt<sup>4</sup>, maar ook als gevolg van het afsluiten van internationale handelsakkoorden. Niettemin blijft het marktbeleid van strategisch belang voor de landbouwsector, onder andere omwille van de toenemende volatiliteit van zowel verkoop- als aankooprijzen.

Naast marktbeleid omvat Pijler I ook **directe steun**. Dit onderdeel heeft als doelstelling om het inkomen van landbouwers te ondersteunen, omdat de markt in bepaalde sectoren niet zorgt voor voldoende inkomsten, maar ook als compensatie voor publieke diensten die niet vergoed worden door de markt (vb. onderhoud van het landbouwpotentieel, bijdrage aan een leefbaar platteland), en als vergoeding voor de hoge EU-normen inzake voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn.

---

<sup>1</sup> “De landbouwproductiviteit verhogen om de consumenten van genoeg en betaalbaar voedsel te voorzien, een redelijk landbouwincome verzekeren, en de markten stabiliseren” gebaseerd op artikel 39 van het EEG-Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap.

<sup>2</sup> Enkele producten of productgroepen die deel uitmaken van de Gemeenschappelijke Marktordening (GMO): granen, suiker, melk, groenten, fruit.

<sup>3</sup> En dit volgens de grondbeginselen van het GLB: een gemeenschappelijke Europese markt, financiële solidariteit tussen de lidstaten, en communautaire voorkeur.

<sup>4</sup> De beslissing om de melkquota tegen 2015 uit te faseren past hier ook in.

Door de introductie van de bedrijfstoeslag<sup>5</sup> in 2005, is het grootste deel van deze steun **ontkoppeld** van het geproduceerde product (245 miljoen euro in 2011, voor modulatie in Vlaanderen). Deze “bedrijfstoeslag” wordt jaarlijks uitbetaald aan landbouwers die zogenaamde toeslagrechten bezitten, als ze in dat jaar landbouwgronden in gebruik nemen, en voldoen aan alle steunvoorwaarden. De grootte van de jaarlijkse betaling *per toeslagrecht* is in België weliswaar hoofdzakelijk historisch bepaald op basis van de steun die bedrijven ontvangen hadden voor de toekenning van de toeslagrechten in 2005. Sinds 2005, heeft de aard van de productie en het productieniveau in het jaar van de betaling daarentegen geen invloed op de grootte van de bedrijfstoeslag. Vandaar dat men spreekt van “ontkoppelde” directe steun.

Naast ontkoppelde directe steun (bedrijfstoeslag) laat Europa toe dat lidstaten voor sommige sectoren waar het inkomen sterker onder druk staat, directe steun voorzien die **gekoppeld** is aan productie. Zo bestaat er in Vlaanderen nog een gekoppelde premie voor zoogkoeien (totaalbudget: ongeveer 29 miljoen euro in 2011; maximaal 250 euro per rund). In dat geval hangt het steunbedrag af van het aantal zoogkoeien die voldoen aan de voorwaarden in het jaar waarop de betaling betrekking heeft.

Ongeacht de vorm van directe steun, zijn landbouwers verplicht, via het systeem van de **randvoorwaarden**, om de normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, gezondheid van dieren en planten en dierenwelzijn na te leven en om landbouwgrond uit landbouw- en milieuoogpunt in goede staat houden. Doen ze dit niet dan vermindert hun steun.

Het ‘Pijler II’-beleid of **plattelandsbeleid** ondersteunt het Europese model van een multifunctionele landbouw in alle EU-gebieden. Het richt zich op de volgende drie beleidsdoelstellingen:

- i. verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouw (As 1), via maatregelen zoals investeringssteun voor landbouwbedrijven, verbetering van de verwerking en de afzet van landbouwproducten en opleiding voor de landbouwers.
- ii. verbetering van het milieu en het platteland (As 2), via agromilieumaatregelen, beheersovereenkomsten, en niet-productieve investeringen.
- iii. verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van diversificatie van de economische bedrijvigheid (As 3).

Die drie assen worden aangevuld met een methodologische as die gewijd is aan de Leaderbenadering (As 4) voor de financiering van lokale en regionale initiatieven.

## 1.2 De GLB2020 hervorming

### 1.2.1 Waarom (opnieuw) hervormen?

Een blik op het verleden toont de bereidheid van Europa en zijn lidstaten om het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid regelmatig aan te passen aan een steeds veranderende context en aan nieuwe uitdagingen, en om op zoek te gaan naar mogelijkheden om dit beleid efficiënter en doelgerichter te maken. Zo hebben er zich, in de loop der jaren, **in totaal vier grote GLB hervormingen** voltrokken. Voortdurende evolutie is dus een intrinsiek kenmerk geworden van het GLB, en het biedt garantie op een goed evenwicht tussen de noodzaak aan voortdurende beleidsaanpassing en de vraag naar een stabiel beleids- en ondernemingskader voor de Europese landbouwsector.

---

<sup>5</sup> De nieuwe Europese lidstaten (EU-12) maken geen gebruik van toeslagrechten, maar hanteren een vereenvoudigd tijdelijk systeem (SAPS).

Op 12 oktober 2011, en op basis van een publiek debat met een brede groep van belanghebbenden<sup>6</sup>, publiceerde de Europese Commissie haar wetgevende voorstellen voor de volgende hervorming van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB), het zogenaamde **GLB2020-pakket**<sup>7</sup>.

Net als bij vorige hervormingen is de reden voor deze bijsturing te vinden in **veranderende uitdagingen en een wijzigende context** voor de Europese landbouwsector. De stijgende wereldvoedselvraag, de verhoogde prijsvolatiliteit en de economische crisis wegen op de leefbaarheid van Europese landbouwbedrijven, en dus ook op onze voedselzekerheid. Er is de blijvende noodzaak om duurzaam om te gaan met natuurlijke hulpbronnen (water, lucht, bodem), en om strijd te voeren tegen klimaatverandering. Klimaatverandering zal trouwens landbouw soms dwingen om zijn huidige productiesystemen aan te passen. Tot slot blijft ontvolking en leefbaarheid van rurale gebieden een uitdaging en is er de vraag hoe Europa de rijke diversiteit aan landbouwsystemen en –producten kan vrijwaren.

De GLB2020-hervorming biedt een antwoord op deze uitdagingen door werk te maken van **drie operationele doelstellingen**:

- **Een meer concurrentiële landbouw**; via verbeteringen aan het marktbeleid, aan de onderhandelingspositie van de landbouwer in de keten, maar ook inzake onderzoek, innovatie en kennistransfer.
- **Meer duurzame landbouwproductie**; via de invoering van een “groene” betaling onder directe steun, duidelijke milieuprioriteiten in pijler II, en meer en beter onderzoek, innovatie en kennistransfer.
- **Een meer doelgerichte inzet van steun**; via een verbeterd systeem voor directe steun, een billijker herverdeling van directe steun tussen en binnen de lidstaten, en een betere afstemming met andere Europese fondsen.

Samenvattend is deze hervorming dus gericht op het stimuleren van innovatie, het versterken van het concurrentievermogen van de landbouwsector zowel op economisch als op ecologisch vlak, op de strijd tegen de klimaatverandering en op het ondersteunen van de werkgelegenheid en de groei. Daardoor verzekert ze ook dat het GLB ook in de toekomst een beslissende bijdrage levert aan de horizontale Europese doelstellingen die verwoord zijn in de Europa 2020-strategie.

### 1.2.2 Het Europese wetgevende werk

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon eind 2009, valt het Europese landbouwbeleid onder de **gewone wetgevende procedure**. Dit betekent dat voor het eerst niet alleen de Europese Raad maar ook het Europese Parlement mee besliste over de hervorming.

Gedurende anderhalf jaar werden de wetgevende voorstellen besproken binnen de Landbouwrapad en het Europese Parlement (eerste lezing). Medio maart 2013 hebben beide instellingen hun positie afzonderlijk vastgesteld. Begin april 2013 gingen de dialoogen van start tussen de Landbouwrapad, het

---

<sup>6</sup> De GLB2020 voorstellen kwamen tot stand na een publiek debat met een brede groep van belanghebbenden op basis van Commissiemededeling COM(2010) 672/5 (*Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten*) van november 2010, waarin de Commissie de toekomstige uitdagingen schetste en ze haar visie gaf over de grote lijnen van de GLB2020 hervorming.

<sup>7</sup> De voorstellen van de Commissie van oktober 2011 hebben betrekking op vier basisverordeningen van het Europees Parlement en de Raad inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid: i) over directe steun, ii) over de integrale gemeenschappelijke marktordening (GMO), iii) over plattelandontwikkeling en iv) over de financiering, het beheer en de monitoring van het GLB (deze laatste is een horizontale verordening).

Europees Parlement en Europese Commissie met als doel het bereiken van een politiek akkoord. Op 26 juni 2013 werd in Brussel na een laatste overleg met de Europese Commissie en het Europees Parlement, een **politiek akkoord** bereikt tussen de Europese instellingen over de wetgevende voorstellen. Op 24 september 2013 werden ook de laatste meningsverschillen weggewerkt. De publicatie van de nieuwe basisverordeningen wordt verwacht voor eind 2013.

In parallel met de besprekingen over de hervorming van het GLB, liepen ook de onderhandelingen over het **nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2014-2020**. Eind juni bereikte de Europese Raad hierover een politiek akkoord met het Europees Parlement. In dit akkoord werd vastgelegd dat in de periode 2014-2020 in totaal om en bij 363 miljard euro (in 2011 prijzen; in lopende prijzen is dit 408,5 miljard euro) besteed zal worden aan het Europese Landbouwbeleid. Daarvan zal **3,74 miljard euro (in 2011 prijzen; in lopende prijzen is dit 4,2 miljard euro)** in België terechtkomen onder de vorm van directe steun en Pijler II steun.

Nu er zowel over de inhoud als het budget een Europees akkoord is, kunnen de lidstaten en regio's werk maken van de **implementatie van deze hervorming**. Dit is niets te vroeg aangezien de hervorming, met uitzondering van directe steun, reeds in werking treedt op 1 januari 2014. Het hervormde stelsel van directe steun daarentegen dient past aangepast te zijn tegen 1 januari 2015, maar zelf dan is deze timing een grote uitdaging voor de lidstaten. Temeer aangezien Europa nog vele aspecten van de hervorming dient te verduidelijken via onder andere gedelegeerde en uitvoeringsverordeningen.

## 2 De GLB2020 hervorming: overzicht voor het onderdeel directe steun.

In dit onderdeel worden de voornaamste inhoudelijke elementen van de hervorming toegelicht voor het onderdeel directe steun. Tevens wordt uitleg gegeven bij de budgettaire aspecten van deze hervorming.

### 2.1 Flexibiliteit voor lidstaten en regio's.

Van bij de start van de GLB2020 hervorming is het duidelijk geworden dat lidstaten en regio's over voldoende **flexibiliteit** moeten kunnen beschikken bij de uitvoering van het toekomstig GLB (voldoende zeggenschap in de uitvoeringsmodaliteiten op hun eigen grondgebied). Vlaanderen heeft samen met andere regio's verkregen dat die flexibiliteit er ook is, en dat er dus rekening gehouden is met de grote diversiteit op het vlak van landbouw tussen de regio's in Europa.

Daarnaast heeft Vlaanderen ook garanties gevraagd en gekregen, dat het zwaartepunt voor de uitvoering van deze hervorming bij de Gewesten kan liggen, met andere woorden dat **de uitvoeringsmodaliteiten kunnen verschillen<sup>8</sup> tussen de Gewesten**.

### 2.2 Voornaamste elementen van de GLB2020-hervorming

Het huidige systeem van ontkoppelde directe steun (de bedrijfstoelage, zie punt 1.1) waarbij steun verleend wordt via toeslagrechten in één jaarlijkse bedrag, vervalst. In 2015 worden **nieuwe betalingsrechten** toegekend op nagenoeg het **gehele landbouwareaal**. Deze betalingsrechten zullen niet langer recht geven op één jaarlijks bedrag, maar op een **basisbetaling en één of meerdere gerelateerde betalingen, allen eveneens jaarlijks<sup>9</sup>**. Lidstaten krijgen enige vrijheid om de waarde van die betalingen te bepalen, maar worden ook verplicht om de verschillen in waarde tussen individuele betalingsrechten ten minste te **verkleinen door de hoogste en laagste bedragen gradueel naar elkaar toe te laten evolueren**, en om de grootte van de jaarlijkse betalingen per bedrijf boven een bepaalde drempel **af te romen**. De betaling van directe steun blijft verbonden met het respecteren van **randvoorwaarden**, en door de invoering van een **vergroeningsbetaling** wordt een aanzienlijk deel van de directe steun gebruikt als beloning voor landbouwers die publieke milieugoederen leveren. **Gekoppelde steun** blijft mogelijk voor een vastgelegde lijst van sectoren. Tot slot wordt de **doelgerichtheid** van directe steun verhoogd door ervoor te zorgen dat de directe steun bij de **“actieve landbouwer”** terecht komt.

#### 2.2.1 Actieve landbouwers

De GLB2020-hervorming wil de steun meer richten op de feitelijke doelgroep van dit beleid, namelijk de **“actieve landbouwer”**. In het kader van de directe steun regeling is daarom de **omschrijving van een begunstigde verstrengd**. In het verleden hebben bedrijven die weinig of niets te maken hadden met landbouw of wiens landbouwactiviteit een insignificant deel uitmaakte van hun economische activiteiten immers te vaak directe steun aangevraagd. In de praktijk betekent dit

---

<sup>8</sup> In principe zorgt Artikel 4.2 van het Verdrag betreffende de EU voor een ruime juridische basis om het GLB regionaal te kunnen toepassen (d.i. verschillend per Gewest). In het verleden is echter gebleken dat de Europese Commissie bij de praktische uitvoering soms niet of onvoldoende rekening hield met de Belgische politieke en constitutionele basisstructuren. Vandaar de noodzaak voor bijkomende garanties (Artikel 112b in Horizontale Verordening, bijkomende verklaring door de Europese Commissie tijdens de Landbouwrapport van 26 juni 2013).

<sup>9</sup> Lidstaten en regio's krijgen de optie om voor kleine landbouwbedrijven een administratief eenvoudiger systeem van directe steun aan te bieden, naast het standaard systeem van een betaling bestaande uit verschillende onderdelen. Zie ook punt 2.2.2.



dat er een nieuwe, bindende Europese lijst van beroepsactiviteiten<sup>10</sup> opgesteld is die niet in aanmerking kunnen komen voor directe steun, tenzij de betrokken bedrijven kunnen aantonen dat ze daadwerkelijk significante landbouwactiviteiten uitoefenen. **Lidstaten kunnen zelf aanvullingen doen** bij de Europese definitie van “actieve landbouwer”, waaronder een uitbreiding van die negatieve lijst.

## 2.2.2 Nieuwe architectuur voor de directe steun

In 2015 houden de bestaande toeslagrechten, de basis voor de bedrijfstoelage, op te bestaan. Een “actieve landbouwer” zal éénmalig, in 2015, een aantal **nieuwe “betalingsrechten”** kunnen aanvragen gebaseerd op zijn subsidiabel landbouwareaal in een referentiejaar<sup>11</sup>. Deze betalingsrechten zullen zoals vandaag **vrij verhandelbaar** zijn en zullen recht geven op een **ontkoppelde directe steun betaling**<sup>12</sup>. Maar in tegenstelling tot vandaag zal deze laatste bestaan uit niet één maar uit meerdere onderdelen. De **nieuwe architectuur** van deze betaling wordt in de onderstaande figuur toegelicht.



Figuur 1: Architectuur directe steun vanaf 2015

Alle andere onderdelen van deze ontkoppelde directe steun betaling zijn onlosmakelijke verbonden met het bezit van een (betalings)recht. Jaarlijks zal een actieve landbouwer, die beschikt over één of meerdere nieuwe betalingsrechten, betaling kunnen aanvragen door per recht landbouwgrond in (subsidiabel) gebruik te nemen<sup>13</sup>. Bepaalde onderdelen van deze betaling moeten de lidstaten verplicht invoeren (de basisbetaling, de vergroeningspremie en de betaling voor jonge landbouwers), andere zijn optioneel (de hervredelende betaling), en/of enkel mogelijk in bepaalde gebieden (de betalingen voor gebieden met natuurlijke handicaps).

<sup>10</sup> Luchthavens, spoorwegondernemingen, waterbedrijven, vastgoeddiensten, en sport- en recreatieterreinen.

<sup>11</sup> De lidstaat moet het referentiejaar bepalen (2015 of een combinatie van 2013 en 2015). Bijkomende voorwaarden zijn van toepassing op de toekenning.

<sup>12</sup> Ontkoppelde directe steun is daarentegen niet gelinkt aan het productieniveau. Bij gekoppelde directe steun daarentegen wordt de grootte van de betaling bepaald op basis van het productieniveau, binnen bepaalde grenzen. Gekoppelde steun is toegelaten voor een gelimiteerd aantal sectoren.

<sup>13</sup> De definities van landbouwgrond, landbouwactiviteit alsook de omschrijving van welk gebruik subsidiabel is, zijn hoofdzakelijk Europees bepaald, maar lidstaten beschikken over enige flexibiliteit bij de invulling ervan.

De **basisbetaling** is een eerste en essentieel onderdeel. Daarnaast worden lidstaten verplicht om 30% van hun budget voor directe steun in te zetten voor het onderdeel **vergroening**. Europa schrijft immers voor dat landbouwers die een basisbetaling ontvangen in regel verplicht zijn om bepaalde klimaat- en milieuvriendelijke landbouwmethoden (zie 2.2.3) toe te passen. De vergroeningspremie is een compensatie voor deze inspanningen, en de lidstaten er dus in voorzien bovenop de basisbetaling. Tot slot worden lidstaten ook verplicht om een **betaling voor jonge startende landbouwers** te implementeren ter ondersteuning van de generatiewissel binnen de landbouwsector.

Via de **herverdelende betaling** krijgen lidstaten de mogelijkheid om de eerste hectares van het landbouwareaal van een bedrijf extra te steunen. Indien bepaalde gebieden binnen een lidstaat beantwoorden aan de criteria voor **gebieden met een natuurlijke handicap**<sup>14</sup> kunnen lidstaten een bijkomende betalingsonderdeel invoeren voor bedrijven in deze zones.

Na 2014 behouden lidstaten de mogelijkheid om voor bepaalde sectoren in **gekoppelde directe steun** te voorzien. Het moet dan gaan om sectoren die moeilijkheden ondervinden en die van belang zijn voor economische, sociale of milieuredenen. Bij het ontwerp van deze gekoppelde steun regimes beschikt de lidstaat over meer vrijheid dan in het verleden, al blijft er een duidelijk Europees kader bestaan dat op zijn beurt past binnen internationale handelsovereenkomsten. Dit kader heeft onder meer betrekking op de steunintensiteit en de instrumenten. Enkele lidstaten, waaronder België, hebben de mogelijkheid om tot meer dan 13% van hun directe steun budget in te zetten voor gekoppelde steun regimes. Echter, indien de gekoppelde steun de drempel van 13% overschrijdt, dan moet de Europese Commissie deze steunregimes expliciet goedkeuren.

De betaling van alle directe steun blijft zoals vandaag verbonden met het respecteren van “**randvoorwaarden**”. Dit systeem wordt enigszins gestroomlijnd, maar de doelstelling blijft behouden: elke begunstigde van directe steun wordt verondersteld een Europees set van richtlijnen en voorschriften te respecteren. Hierop worden steekproefsgewijze controles gedaan. Overtredingen tegen de randvoorwaarden resulteren in administratieve sancties die neerkomen op een inhouding op de directe steun.

Naast de architectuur die beschreven is in Figuur 1 hebben lidstaten de optie om additioneel een vereenvoudigd, administratief lichter systeem aan te bieden, het zogenaamde “**systeem voor kleine landbouwers**”. Landbouwers die hiervoor kiezen zullen jaarlijks één vaste betaling ontvangen (bedrag: tussen 500 en 1.250 euro) op basis van een vereenvoudigde aanvraag, moeten niet voldoen aan de vergroeningsvereisten, en zullen niet onderworpen worden aan controles op het respecteren van de randvoorwaarden.

### 2.2.3 Vergroeningsmaatregelen

De vergroeningspremie is een belangrijke vernieuwing binnen de hervorming van de directe steun. Zoals gezegd zijn landbouwers die een basisbetaling ontvangen in regel **verplicht** om bepaalde klimaat- en milieuvriendelijke landbouwmethoden (de vergroeningsmaatregelen) toe te passen, maar krijgen ze de vergroeningspremie als compensatie voor niet-vergoede kosten. Europa voorziet in drie standaard vergroeningsmaatregelen:

1. **Het in stand houden van blijvend grasland.** Grasland draagt bij tot klimaatmitigatie en – adaptatie (CO<sub>2</sub>-sink, waterberging), is vaak een habitat voor fauna en flora, en draagt bij tot een goede bodem- en waterkwaliteit.

---

<sup>14</sup> Deze gebieden komen niet voor binnen Vlaanderen.

2. **Gewasdiversificatie.** Een landbouwer met meer dan 10ha bouwland moet minimum 2 gewassen verbouwen, vanaf 30ha zijn 3 gewassen nodig. De oppervlakteaandelen van de gewassen mogen bepaalde maxima niet overschrijden. Deze maatregel verbetert het landbouwkundig potentieel en levert een bijdrage in de strijd tegen klimaatverandering.
3. **Behoud van ecologisch aandachtsgebied.** Landbouwers met meer dan 15ha bouwland dienen 5% van het bouwland van het landbouwbedrijf als ecologisch aandachtsgebied aan te houden. Elementen als akkerranden, landschapselementen (heggen, bomen, sloten, etc) ecologisch braakland, bebost gebied, bufferstroken vanggewassen en stikstoffixerende gewassen kunnen hiervoor meetellen. Landbouwers kunnen samenwerken in collectieven voor de uitvoering van deze maatregel. Deze maatregel is op de eerste plaats gericht op een verbetering van de biodiversiteit. Daarnaast is er een positief effect op de uitstoot van broeikasgassen en klimaatadaptatie en – mitigatie, en vermindert het de druk op natuurlijke hulpbronnen.

Om diegenen die op het gebied van milieu en duurzaamheid vergelijkbare inspanningen leveren, te waarderen, krijgen de lidstaat de mogelijkheid om een "**vergroeningsequivalentiesysteem**" te voorzien waarbij de toepassing van bepaalde klimaat- en milieuvriendelijke methoden worden erkend als een equivalente vervanging van één of alle standaard vergroeningsmaatregelen. Analoog daaraan, is Europees vastgelegd dat **biologisch producerende landbouwers** geen vergroeningsmaatregelen moeten nemen aangezien hun productiemethode aantoonbaar voor een duidelijk ecologisch voordeel zorgen. Zij krijgen de vergroeningspremie zondermeer, voor de ha waarop ze biologisch telen.

#### 2.2.4 Waarde van de rechten

In meerdere lidstaten, waaronder België, is de waarde van een toeslagrecht vandaag historisch bepaald. Omwille van die reden zijn de toeslagrechten in Vlaanderen vrij hoog (gemiddeld €488 in 2012 – de op twee na hoogste waarde na Malta en Nederland). Tegelijk zorgt dit voor **aanzienlijke waardeverschillen** tussen de toeslagrechten. De waarden gaan van < € 100 tot > € 5000 in Vlaanderen. Deze grote verschillen in waarden zijn **niet meer te rechtvaardigen**. Daarom wil Europa evolueren naar meer gelijke waarden via '**interne convergentie**'. Dit betekent dat de betalingsrechten binnen Vlaanderen vanaf 2015 moeten evolueren naar een meer gelijke waarde in 2019. Voor het bepalen van die waarde in 2019 biedt het politiek akkoord verschillende opties/modellen, waaruit de lidstaten kunnen kiezen.

Naast interne convergentie introduceert deze hervorming ook de **verplichting** voor de lidstaten om de basisbetaling per bedrijf **af te romen** vanaf 150.000 euro. Het percentage van deze afroming kan van jaar tot jaar verschillen, in de periode 2015-2019. De gelden die hieruit resulteren kunnen **binnen het Pijler II-programma** van de lidstaat worden ingezet, zonder nationale of regionale cofinanciering.

### 2.3 Budget voor directe steun

De Europese budgettaire enveloppes waarover elke lidstaat<sup>15</sup> beschikt zijn vandaag Europees vastgelegd, zowel voor Pijler II als voor directe steun. Daarnaast wordt nu echter, bij de betaling van directe steun, een gedeelte van het directe steun bedrag ingehouden per individuele begunstigde en

---

<sup>15</sup> Directe steun bestaat voor 100% uit Europese middelen, terwijl plattelandsmaatregelen door Vlaanderen worden meegefinancierd. In 2012 werd door het Vlaams betaalorgaan in totaal 267 miljoen euro aan directe Europese steun (ontkoppeld en gekoppeld) uitbetaald en 112,76 mio euro (waarvan 74,04 mio euro Vlaams geld) steun voor plattelandsmaatregelen (Pijler II). Alle cijfers zijn weergegeven in lopende prijzen.

getransfereerd naar Pijler II volgens het “modulatie”-mechanisme. De GLB2020 hervorming biedt alle lidstaten **de optie om dit modulatie-principe verder te zetten** door een deel van de directe steun enveloppe (maximum 15%) te transfereren naar pijler II<sup>16</sup>. Deze collectieve en vereenvoudigde vorm van modulatie biedt lidstaten de mogelijkheid om hun **Pijler II budget te versterken**, en draagt indirect ook bij aan de Europese eis van meer interne convergentie (zie punt 2.2.4) omdat ze zorgt voor een beperking van de verschillen in waarde tussen de rechten (in absolute termen).

De budgettaire mogelijkheden voor het GLB, en meer bepaald voor directe steun, zijn vastgelegd in het de Europese Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 (MFK)<sup>17</sup>. De Belgische directe steun enveloppe<sup>18</sup> over de *periode* 2014-2020 is vastgelegd op 3,65 miljard euro (in lopende prijzen; d.i. 3,25 miljard euro in 2011 prijzen), **een daling met ongeveer 9%** ten opzichte van de periode 2007-2013. In 2019, het laatste *jaar* van de hervorming bedraagt de totale Belgische directe steun enveloppe 505 miljoen euro, dit is **een daling van ongeveer 11,5%** ten opzichte van het jaar 2012. De daling die België ondervindt is groter dan gemiddeld als gevolg van externe convergentie, dit is de beslissing om de verschillen in de gemiddelde directe steun per hectare tussen de lidstaten te verminderen.

Het MFK schrijft voor dat de totale jaarlijkse GLB-uitgaven binnen de voorziene plafonds dienen te blijven. Wanneer de plafonds in een bepaald jaar dreigen overschreden te worden, kan de Europese Commissie de lidstaten verplichten om de directe steun aan alle landbouwers preventief en lineair te verminderen (systeem van “**financiële discipline**”). Dit is gebeurd in 2013 (MFK-jaar 2014), en kan opnieuw voorkomen in latere jaren.

Tot slot heeft het MFK-akkoord ook een wijziging aangebracht aan het budgettair beheer van landbouwcrisissen in het marktbeleid. Vanaf 2014 (MFK-jaar 2015) zal een deel van het budget voor directe (400 miljoen euro, op Europees niveau; in 2011 prijzen) jaarlijks gereserveerd worden, als **provisie voor landbouwcrisissen**. Vroeger bestond deze verbinding met het directe steun budget niet. Concreet betekent dit dat landbouwers dit geld via directe steun pas later zullen krijgen, en enkel indien het niet aangewend werd voor landbouwcrisismaatregelen in hun of een andere lidstaat.

---

<sup>16</sup> Alle lidstaten hebben daarnaast de optie om 15% van hun Pijler II-steun te transfereren **naar** directe steun (dit percentage is 25% voor lidstaten wiens gemiddelde directe steun per hectare lager is dan 90% van het EU gemiddelde). Deze optie kadert binnen de **lange termijn Europese beleidsintentie** om de verschillen in gemiddelde directe steun per hectare en per lidstaat, die vandaag bestaan tussen de lidstaten, te verminderen (“externe convergentie”). Verwacht wordt dat vooral de lidstaten met een groter dan gemiddeld Pijler II-budget en lager dan gemiddelde directe steun per hectare deze mogelijkheid zullen gebruiken.

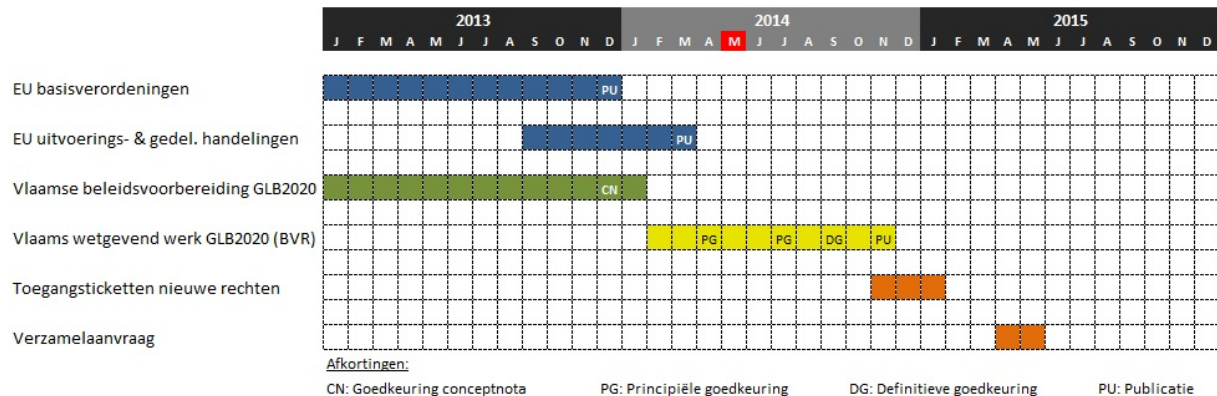
<sup>17</sup> De GLB-wetgeving vermeldt steeds de kalenderjaren, dit zijn de jaren waarop de steun van toepassing is, en waarin hij is aangevraagd. De jaartallen die daarentegen gebruikt worden in het MFK zijn Europese budgetjaren, d.w.z. het jaar waarin Europa de betalingen doet aan de lidstaten. Dit is gemiddeld genomen 1 jaar nadat de lidstaten hun landbouwers directe steun hebben betaald. Kortweg, het MFK-(budget)jaar 2014 komt overeen met het GLB-(kalender)jaar 2013.

<sup>18</sup> Voor eventuele transfers naar pijler II.

### 3 Implementatie van de directe steun hervorming in Vlaanderen

#### 3.1 Het proces van de Vlaamse implementatie.

Nu er op Europees niveau een globaal akkoord is over de GLB2020-hervorming, dienen op Vlaams niveau de nodige stappen gezet te worden voor een **vlotte en tijdige inwerkingtreding** van het nieuwe systeem van directe steun in 2015. Dit betekent dat er in 2014 een nieuw Vlaams wetgevend kader<sup>19</sup> voor directe steun moet komen, dat landbouwers hierover tijdig dienen te worden geïnformeerd, en dat alle administratieve voorbereidingen voor de steunaanvragen, hun verwerking en voor de bijhorende controles tijdig moeten afgerond worden. De globale planning (zie Figuur 2) van deze Vlaamse implementatie is reeds gestart en gebaseerd op **twee belangrijke operationele mijlpalen**<sup>20</sup>. Tussen november 2014 en april/mei 2015 moeten nieuwe betalingsrechten toegekend worden aan actieve landbouwers die voldoen aan de voorwaarden. En vanaf april/mei 2015 moeten alle begunstigden in staat zijn om hun aanvraag<sup>21</sup> voor directe steun te doen voor 2015.



Figuur 2: Vlaamse implementatie GLB2020, onderdeel directe steun

Omdat deze hervorming van de directe steun gepaard gaat met een aanzienlijke herverdeling van middelen tussen begunstigden, is het belangrijk om de kernelementen van het nieuwe wetgevend werk af te ronden **vóór er gestart wordt met de toekenning van de nieuwe betalingsrechten** (vanaf november 2014). Anderzijds kan de Vlaamse wetgevende procedure niet vroeger starten dan februari/maart 2014, aangezien de Europese uitvoeringsbepalingen en gedelegeerde handelingen, die het detail regelen van de GLB2020-hervorming en de Europese wetgevende basis vormen voor het Vlaamse wetgevend kader, pas dan bekend zullen zijn. Een **rigide planning** voor het wetgevend werk is dus nodig om te slagen in de **Europese verplichting** van een tijdige omzetting van de nieuwe Europese GLB-wetgeving, temeer omdat Europa eist dat Vlaanderen zijn beleidskeuzes voor directe

<sup>19</sup> Dit omvat een nieuw Besluit van de Vlaamse Regering voor directe steun, en meerdere Ministeriële besluiten

<sup>20</sup> Dit zijn Vlaamse operationele mijlpalen. Volgens de Europese verordening gaat het nieuwe systeem van directe steun in vanaf 1 januari 2015.

<sup>21</sup> Deze aanvraag staat bekend als de "verzamelaanvraag". Vele landbouwers dienen deze digitaal in via het E-Loket.

steun tegen bepaalde tijdstippen meedeelt (de meeste “notificaties” moeten midden 2014 gebeuren).

De **vele operationele aanpassingen** vormen een tweede belangrijke reden om te pleiten voor een spoedige uitvoering van het Vlaamse wetgevende werk. Het Agentschap voor Landbouw en Visserij, het betaalorgaan voor directe steun in Vlaanderen, zal op basis van de Vlaamse beleidskeuzes operationele wijzigingen moeten aanbrengen in verschillende systemen en processen, bijvoorbeeld op het vlak van aangepaste en nieuwe definities, vergroening, gekoppelde steun, invoering van de nieuwe betalingsrechten, en het grafisch systeem voor de registratie van de percelen. Zodra de details van het nieuwe Vlaamse systeem voor directe steun volledig gekend zijn, dient het Agentschap de potentiële begunstigen te informeren en te begeleiden.

Deze **conceptnota** wil de Vlaamse Regering wijzen op de noodzaak van een **tijdige Vlaamse implementatie** van het nieuwe systeem voor directe steun. De nota draagt hier zelf toe bij door reeds in 2013 **de krachtlijnen** aan te reiken voor het nieuwe Vlaamse wetgevende kader voor directe steun (in punt 4). Het vaststellen van de krachtlijnen in deze fase is de noodzakelijke basis voor het verdere legislatieve proces.

Aangezien directe steun voor 100% gefinancierd wordt vanuit Europese middelen brengen de Vlaamse beleidskeuzes die opgenomen zijn in deze conceptnota **geen financiële of budgettaire engagementen** met zich mee voor de Vlaamse begroting.

## 3.2 Beleidsvoorbereiding: stand van zaken

Vlaanderen start niet onvoorbereid aan deze Europese hervorming van het GLB. Vlaanderen heeft de voorbij jaren actief bijgedragen aan de visievorming en de uitwerking van de GLB2020-hervorming.

In maart 2010 organiseerde het Departement Landbouw en Visserij een **consultatie** over het GLB na 2013. Een brede groep van Vlaamse belanghebbenden werd gevraagd om zijn visie te formuleren op het toekomstige Europese landbouwbeleid, op basis van een discussiedocument (titel: Een competitieve en duurzame Europese landbouw; Een visie op het GLB vanaf 2013). Verschillende landbouworganisaties, NGO's, maar ook beleidsdomeinen van de Vlaamse Overheid, gingen in op deze uitnodiging en formuleerden een schriftelijke reactie op het discussiedocument. Deels voortbouwend op de resultaten van deze consultatie, werd er in september 2010, tijdens het Belgische EU-voorzitterschap, een **informele Landbouwwraad** gewijd aan het toekomstig GLB, onder de titel “Choosing Today for a Strong CAP Tomorrow”, en formuleerde het Vlaams Parlement in november 2010 in een **resolutie** zijn visie op de GLB hervorming<sup>22</sup>.

Op 12 oktober 2011 lanceerde de Europese Commissie zijn wetgevend voorstel GLB2020. In de periode die daarop volgde, heeft het beleidsdomein Landbouw en Visserij via hoofdzakelijk de Landbouwwraad, het Speciaal Comité voor Landbouw en gespecialiseerde Raadswerkgroepen bijgedragen aan het politieke akkoord van 26 juni 2013, rekening houdend met de opinies en standpunten van het middenveld<sup>23</sup>, en met de specifieke kenmerken van de Vlaamse landbouw en

<sup>22</sup> Vlaams Parlement, stuk 705 (2010-2011) – Nr. 3, Resolutie betreffende het toekomstige Europese landbouwbeleid na 2013 (24 november 2010).

<sup>23</sup> Waaronder het advies van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij van 25 mei 2012 (Titel: *Advies over de wetgevende voorstellen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2014-2020*).

omgeving. Deze actieve deelname zal verdergezet worden tot na de goedkeuring en publicatie van alle betrokken Europese uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen.

## 4 Beleidskader voor de Vlaamse implementatie.

Dit punt gaat dieper in op de krachtlijnen van de **directe steun hervorming in Vlaanderen**. Uit de voorgaande punten blijkt dat het systeem, de begunstigen en de intensiteit van directe steun ook na de GLB2020-hervorming **in grote mate Europees bepaald** zijn. Niettemin laten de GLB2020-verordeningen enige beleidsruimte aan de lidstaten. Elk lidstaat kent immers een verschillende uitgangssituatie, zowel op het vlak van landbouwsystemen en – structuren, als met betrekking tot het bestaande beleid. De geboden **flexibiliteit** moet mogelijk maken dat lidstaten hun directe steun systeem dusdanig aanpassen dat het beantwoordt aan de **specifieke situatie** binnen de lidstaat, en dat het actief uitvoering geeft aan de operationele doelstellingen van de GLB2020-hervorming, zonder echter de **continuïteit** van de bedrijven in gevaar te brengen.

### 4.1 Actieve landbouwer

Punt 2.2.1 duidt aan dat Europa in deze hervorming directe steun meer wil richten op de “actieve landbouwer”. De bestaande wettelijke basis (verordening (EG) nr. 73/2009) was niet voldoende om te vermijden dat bepaalde personen, bedrijven of overheden, die in de praktijk bezwaarlijk “actieve landbouwer” konden genoemd worden, toch beroep deden op directe steun. De publieke kritiek daarop is terecht en werd bijgetreden door het Europese Rekenkamer<sup>24</sup>. Vanaf 2015 wil **Europa** dat:

- a. Landbouwers die voornamelijk gronden hebben die vanzelf in een staat zijn die cultiveren of begrazen mogelijk maakt, maar op deze gronden **geen minimumactiviteit** verrichten, geen actieve landbouwers zijn en dus geen toegang krijgen tot het nieuwe systeem van directe steun. Vlaanderen zal deze minimum activiteit moeten bepalen, binnen een voorlopig nog onbekend, Europees kader.
- b. Alle lidstaten een verplichte negatieve lijst hanteren. Op deze lijst staan niet-landbouw instanties die als niet-actieve landbouwer worden aanzien en dus geen betalingsrechten ontvangen of kunnen activeren. De instanties die Europa reeds op de negatieve lijst gezet heeft, zijn **uitbaters van luchtvaart-, water- en spoorwegmaatschappijen, vastgoedmakelaars en uitbaters van sport- en recreatiegronden**.

De **lidstaten** krijgen bijkomend de optie om (rechts)personen uit te sluiten van wie de landbouwactiviteiten slechts een niet-significant deel vormen van hun totale economische activiteiten of van wie de hoofdactiviteit of bedrijfsdoelstelling geen landbouw is, en om de Europese negatieve lijst zelf aan te vullen, in de geest van de Europese bepaling over “actieve landbouwers”. Lidstaten moeten zich voor beiden baseren op **niet-discriminerende en objectieve criteria**, maar vanzelfsprekend ook op de juridische en operationele haalbaarheid van dergelijke uitsluitingen.

---

<sup>24</sup> Europese Rekenkamer, Speciaal Verslag Nr. 5 (2011), De bedrijfstoelageregeling (BTR): problemen die moeten worden aangepakt voor een beter financieel beheer.

Personen en rechtspersonen die opgenomen zijn in de negatieve lijst en daardoor als niet-actieve landbouwer worden aangeduid, hebben de **mogelijkheid om het tegenbewijs** te leveren en aan te tonen dat ze toch actieve landbouwer zijn:

- Omdat de directe steun die ze ontvangen meer dan 5% bedraagt van hun inkomen dat ze halen uit niet-landbouwactiviteiten in het meest recente fiscale jaar waarvan ze de nodige info hebben, of
- Omdat hun landbouwactiviteiten toch significant zijn, of
- Omdat hun voornaamste activiteit of primair doel landbouw is.

### Pensioenboeren

De Europese discussie over “actieve landbouwers” heeft in sommige lidstaten, en ook in Vlaanderen, een **extra dimensie**. Immers, terwijl **Europees** de nadruk werd gelegd op het **uitsluiten van niet-landbouwers** voor directe steun (zoals golfterreinen, luchthavens, etc), leeft er in **Vlaanderen**, *binnen* de landbouwsector, ook de vraag om gepensioneerde landbouwers (“**pensioenboeren**”) niet langer op te nemen als begunstigden voor directe steun. Deze laatste vraag is niet vrij van controverse, maar niettemin het gevolg van een aantal terechte bezorgdheden. Landbouwers houden er immers vaak aan om na hun pensionering hun gronden én toeslagrechten slechts gedeeltelijk te verkopen, en dus ook om directe steun te blijven ontvangen<sup>25</sup> bovenop pensioenuitkeringen. Alhoewel er begrip is voor de terughoudendheid om het beroep en de levensstijl volledig te verlaten, stellen sommigen dat deze praktijk concreet leidt tot een **verwatering van de directe steun betalingen** voor niet-gepensioneerde landbouwers, op een moment dat het Vlaamse directe steun budget afneemt. Onrechtstreeks maakt het de zoektocht van niet-gepensioneerde landbouwers naar extra of beter geschikte **grond** te verwerven er in elk geval niet gemakkelijker op.

Op basis van de huidige inzichten in de nieuwe Europese wetteksten, en in het bijzonder de bepaling over actieve landbouwers<sup>26</sup>, is het **zeer onwaarschijnlijk** dat lidstaten concrete pistes zullen kunnen uitwerken om, **op basis van criteria die rechtstreeks verbonden zijn met pensionering**, landbouwers uit te sluiten van directe steun, of om de verhandelbaarheid van betalings- of andere directe steun rechten te beperken. Tijdens overleg met de Vlaamse administratie stelden de diensten van de Europese Commissie dat het feit dat een landbouwer gepensionerd is (of de pensioenleeftijd bereikt heeft) juridisch niet kan gebruikt worden als criterium om aan te duiden dat hij/zij geen actieve landbouwer is. Pensioenboeren kunnen even “actief” zijn als een landbouwer die deeltijds op het landbouwbedrijf werkt en deeltijds in loonverband. Bovendien bestaat er het praktische probleem dat een landbouwer een pensioenuitkering kan ontvangen die losstaat van zijn landbouwactiviteiten (bv. weduwenpensioen), waardoor zijn uitsluiting van GLB-steun weinig opportuun lijkt. Het feit dat begunstigden uitgesloten worden op basis van pensioen of pensioenleeftijd of dat de verhandelbaarheid van hun rechten beperkt wordt op basis van dergelijke criteria zal dus naar alle waarschijnlijkheid door de Europese Commissie aanzien worden als **een discriminerende maatregel** die deze groep disproportioneel treft, in vergelijking met andere

---

<sup>25</sup> 18% van de landbouwers die directe steun ontvangen zijn ouder dan 65 jaar. Hoeveel onder hen gepensionerd zijn, is onbekend. Deze groep beheert 6,8% van het subsidiabel areaal. Alle cijfers zijn voor het jaar 2011.

<sup>26</sup> Directe steun verordening, Artikel 9.



groepen. Het **risico**, dat dit criterium op basis van zijn discriminerend karakter met succes aangevochten wordt, is dus reëel en kan tot gevolg hebben dat de groep van begunstigden alsook de bedragen van de betalingen voor directe steun retroactief moeten worden aangepast.

De Europese Commissie benadrukt dat de keuze van lidstaten om potentiële begunstigden van wie de landbouwactiviteiten slechts een niet-significant deel vormen van hun totale economische activiteiten, of van wie de hoofdactiviteit of bedrijfsdoelstelling geen landbouw is, aan te duiden als niet-actieve landbouwers, enkel kan op grond van **objectieve en niet-discriminerende criteria**. Op dit moment lijkt het weinig waarschijnlijk dat **andere criteria dan deze gerelateerd aan pensionering** zullen kunnen gevonden worden om Vlaanderen de optie te bieden om de problematiek van directe steun voor pensioenboeren te verlichten, op basis van de bepaling over actieve landbouwer.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat **andere kansen**, geboden binnen de GLB2020-hervorming en daarbuiten, dienen te worden aangegrepen om de problematiek omtrent pensioenboeren aan te pakken en de generatiewissel in Vlaanderen te versnellen. De nieuwe specifieke betaling voor jonge landbouwers is zo een opportuniteit, en zal het budgettaire zwaartepunt van ontkoppelde directe steun meer naar de jongere generaties verschuiven (zie ook punt 4.5).

## 4.2 Betalingsrechten

In punt 2.2.2 is de nieuwe architectuur voor de directe steun betalingen toegelicht. In dit punt wordt dieper ingegaan op wie in Vlaanderen de begunstigden zullen zijn van de nieuwe betalingsrechten, en op hoeveel nieuwe betalingsrechten een begunstigde aanspraak zal kunnen maken.

### 4.2.1 Begunstigden

Een landbouwer die voldoet aan de definitie van actieve landbouwer (zie 4.1), die **in 2013 in aanmerking kwam om directe steun te ontvangen**, en in 2015 een **aanvraag** doet, zal in 2015 betalingsrechten bekomen. Landbouwers die geen directe steun kregen in 2013, maar op dat moment **wijn, sierplanten of groenten en fruit** verbouwden of teelden, zullen tevens worden opgenomen als potentiële begunstigden van nieuwe betalingsrechten.

Voor **bedrijfsovernames en -opstart na 2013** zal de Europese Commissie specifieke regelingen uitwerken om ervoor te zorgen dat ook deze bedrijven begunstigden kunnen worden binnen het nieuwe systeem van betalingsrechten. Een definitieve uitspraak over deze regelingen zal slechts mogelijk zijn in het voorjaar van 2014, op het moment dat het Europese wetgevend detail vastligt. Vlaanderen zal bij de Europese Commissie echter **aandringen op de volgende regelingen**:

- Bij bedrijfsovernames via vererving, fusies, splitsingen, wijzigingen van juridische status of benaming na 21 april 2013, zullen de overnemers en/of de nieuwe bedrijven toegang krijgen tot het nieuwe systeem van betalingsrechten, indien de oorspronkelijke landbouwer diezelfde toegang zou gehad hebben. Het aantal nieuwe betalingsrechten (en hun waarde) waarop de overnemers en/of de nieuwe bedrijven aanspraak zullen kunnen maken zal bepaald worden volgens de voorwaarden die ook van toepassing zouden geweest zijn voor de oorspronkelijke landbouwer.
- Indien het gaat om een overname (aankoop of huur) van gronden en toeslagrechten na 21 april 2013 die buiten de hiervoor vermelde categorieën valt, zal de overnemer hierdoor niet automatisch toegang krijgen tot het nieuwe systeem van betalingsrechten. Enkel indien het overnamecontract duidelijk vermeldt dat de oorspronkelijke landbouwer afstand doet van zijn toegang tot het nieuwe systeem van betalingsrechten, zal de overnemer die toegang

verkrijgen. Naargelang de situatie zal de overnemer dan eventueel aanspraak kunnen maken op rechten via de nationale reserve met een gemiddelde waarde<sup>27</sup> of op rechten met een historische referentie<sup>28</sup>.

Op basis van het voorgaande is het verwachte aantal begunstigden in Vlaanderen geschat op **ongeveer 25.700** (2015)<sup>29</sup>. Het aantal nieuwe betalingsrechten die elke begunstigde zal ontvangen in 2015 zal bepaald worden op basis van het aantal subsidiabele hectares dat de begunstigde heeft aangegeven in een weerhouden referentiejaar (zie verder in punt 4.2.3).

#### 4.2.2 Subsidiabiliteit

Volgens de Europese wetgeving met betrekking tot directe steun is een subsidiabele hectare een hectare grond waarop een **landbouwactiviteit** wordt verricht. De GLB2020-hervorming schrijft voor dat lidstaten, bij de definiëring van “landbouwactiviteit”, naast de gangbare landbouwactiviteiten zoals cultivering of begrazing, ook een zekere **minimumactiviteit** vastleggen, zij het binnen een Europees kader<sup>30</sup>. Deze minimumactiviteit vervangt de huidige norm met betrekking tot minimaal onderhoud in het kader van het “**in goede landbouw- en milieuconditie houden van landbouwgrond**” onder de randvoorwaarden. Deze wijziging in de Europese aanpak zal er in Vlaanderen voor zorgen dat bepaalde types grondgebruik (met name de types “grassen in natuurbeheer” en “spontane bedekking”) die in ons huidige systeem niet subsidiabel zijn, dit ten minste gedeeltelijk wel zullen worden<sup>31</sup>. Percelen van het type “grassen in natuurbeheer” zullen subsidiabel zijn indien een landbouwer jaarlijks, of minimaal om de twee jaar, het perceel maait en het maaisel afvoert, of indien hij het laat begrazen. Percelen van andere types zullen als subsidiabel aanzien worden indien er landbouwproductie op plaatsvindt, of indien de volgende onderhoudscriteria worden gerespecteerd:

- Jaarlijks, of minimaal om de twee jaar, laten maaien door een landbouwer en het maaisel afvoeren.
- en,
- verbossing tegengaan door houtopslag te beperken.

Daarnaast zullen ook teelten in volle grond onder serres subsidiabel worden. Tot slot wordt verwacht dat gronden met kerstbomen en gronden met maximum 100 bomen per hectare subsidiabel zullen worden, al zal dit pas volledig duidelijk zijn als de Europese uitvoeringsbepalingen afgerond zijn.

---

<sup>27</sup> Indien hij geen toeslagrechten activeert in 2014, doch voldoet aan de voorwaarden om nieuwe betalingsrechten te verkrijgen uit de reserve (bv. jonge landbouwer zijn, startende landbouwer zijn).

<sup>28</sup> Indien hij toeslagrechten activeert in 2014

<sup>29</sup> Deze schatting voor het aantal begunstigden houdt geen rekening met (1) de structurele daling van het aantal landbouwers in Vlaanderen tussen 2012 en 2015, en (2) het minimumareaal van 2ha (zie punt 4.2.3). Het instellen van het minimumareaal zal het aantal begunstigden doen dalen met ongeveer 1.500, tot ongeveer 24.200. In 2010 of 2011 hebben 23.208 bedrijven directe steun gekregen.

<sup>30</sup> Dit kader zal vastgelegd worden in een gedelegeerde handeling van de Europese Commissie, in het begin van 2014.

<sup>31</sup> Gronden van het type “heide in natuurbeheer” zijn vandaag niet-subsidiabel in Vlaanderen. Deze situatie blijft onveranderd omdat deze gronden voornamelijk gebruikt worden voor niet-landbouwactiviteiten.

Uit schattingen blijkt dat er in Vlaanderen als gevolg van de verruimde definitie van landbouwactiviteit een areaal van **ongeveer 679.000 hectare** *potentieel subsidiabele grond* zal zijn in 2015 (dit is een stijging van ongeveer 17.500<sup>32</sup> hectare t.o.v. 2011).

Het feit dat sommige landbouwgronden van de types “grassen in natuurbeheer” en “spontane bedekking”, waarop een minimum landbouwactiviteit wordt uitgeoefend, subsidiabel worden, kan nieuwe opportuniteiten bieden voor **samenwerking tussen landbouw en natuur**.

#### 4.2.3 Aantal nieuwe betalingsrechten in 2015.

De algemene regel is dat het aantal betalingsrechten die een landbouwer toegekend krijgt in 2015 gelijk is aan het **aantal subsidiabele hectares** dat hij in **2015** aangeeft. Indien Vlaanderen deze regel gebruikt en enkel 2015 hanteert als referentiejaar voor het bepalen van het aantal betalingsrechten per begunstigde, zal dit resulteren in **ongeveer 645.000 nieuwe betalingsrechten** (schatting). Momenteel zijn er ongeveer 480.000 toeslagrechten in Vlaanderen. Deze stijging van het aantal rechten is het gevolg van **twee effecten**:

- a. Het feit dat bij deze hervorming elke begunstigde in 2015 een betalingsrecht zal krijgen voor elke subsidiabele hectare van zijn bedrijf. In het huidige systeem voor directe steun hebben vele bedrijven minder rechten dan subsidiabele hectare. De toename van het aantal rechten per bedrijf kan ook te wijten zijn aan veranderde regels m.b.t. de subsidiabiliteit van grond.
- b. De opname in 2015 van nieuwe begunstigden die in 2013 geen directe steun ontvingen. Het gaat met name om ongeveer 1.800 bedrijven uit de sector groenten en fruit (areaal van ongeveer 20.700 ha) en 660 bedrijven uit de sierteelt en wijnbouw (areaal van ongeveer 4.800 ha)<sup>33</sup>.

Vlaanderen kan de mogelijkheid gebruiken 2015 niet te weerhouden als enig referentiejaar, en een **alternatieve regeling** instellen. Die houdt in dat het **aantal betalingsrechten** dat een landbouwer zal krijgen in 2015 gelijk is aan het laagste getal van de volgende twee getallen: het aantal subsidiabele ha die hij heeft aangegeven **in 2013**, en het aantal subsidiabele ha die hij aangeeft **in 2015**. Op deze manier wordt **grondspeculatie** in 2015 afgeremd en wordt het aantal betalingsrechten beperkt<sup>34</sup>. De beperking van het aantal betalingsrechten heeft als voordeel dat de waarde van de betalingsrechten **minder gekapitaliseerd** wordt in de grondprijzen. Het nadeel van dit systeem is dat **groeïende bedrijven** door deze regeling minder rechten zullen ontvangen (bedrijven wiens areaal toenam tussen 2013 en 2015; waaronder ook jonge startende landbouwers). De onderstaande simulatie licht dit toe.

*Aangezien de bedrijfsarealen voor 2015 niet gekend zijn kunnen we het effect van de alternatieve regeling op het totale aantal betalingsrechten niet schatten. We kunnen echter wel een simulatie doen van een alternatieve regeling gebaseerd op de arealen van 2011 en 2009, waarbij het aantal rechten telkens bepaald wordt i.f.v. het kleinste areaal. Het totale areaal kunnen we dan vergelijken met het totale areaal dat zou volgen uit een algemene regeling met referentiejaar 2011.*

---

<sup>32</sup> Dit omvat 11.000 ha spontane bedekking en 6.500 ha grassen in natuurbeheer.

<sup>33</sup> Deze cijfers gaan ervan uit dat alle potentiële begunstigden daadwerkelijk deelnemen aan het nieuwe directe steun systeem, en de bijhorende verplichtingen bijvoorbeeld op het vlak van vergroening.

<sup>34</sup> Het verwachte aantal betalingsrechten onder dit alternatieve scenario is moeilijk in te schatten, maar zal lager liggen dan onder de algemene regel.

*Deze simulatie toont dat de groep jonge startende landbouwers volgens een algemene regel gebaseerd op 2011, ongeveer 47.000 rechten zou krijgen. Indien de alternatieve regeling zou worden gevolgd zou deze groep slechts 36.000 rechten ontvangen, dus 23% minder. Op basis daarvan kan gesteld worden dat de alternatieve regeling in het nadeel is van jonge startende landbouwers.*

De negatieve impact van de alternatieve regeling kan desalniettemin gedeeltelijk vermeden worden door aan **jonge startende landbouwers** reeds in 2015 nieuwe betalingsrechten toe te kennen uit de **reserve** voor het bijkomend areaal dat ze na 2013 in gebruik genomen hebben en dat in 2015 nog in gebruik is.

Ten einde grondspeculatie tegen te gaan, en kapitalisatie van direct steun in grondprijzen te beperken, kiest Vlaanderen de **alternatieve regeling gebaseerd op 2015 en 2013**, om het aantal nieuwe betalingsrechten per begunstigde te bepalen in 2015. In dat kader is het ook nodig om te vermelden dat Vlaanderen er bij de Europese Commissie zal op aandringen dat landbouwbedrijven die in 2013 directe steun ontvingen door de activering van speciale toeslagrechten maar **geen subsidiabele gronden** in gebruik hadden, in 2015 ook betalingsrechten kunnen verkrijgen.

Verder, om consistent te blijven met de criteria die gelden voor de aangifteplicht voor de Mestbank zal Vlaanderen een **minimumareaal** instellen. Bedrijven die in 2015 minder dan 2ha subsidiabele grond hebben, krijgen geen toegangsticket tot het nieuwe systeem<sup>35</sup>. Bedrijven met meer dan 2 subsidiabele ha krijgen wel een toegangsticket en het aantal betalingsrechten dat ze zullen krijgen hangt af van hoeveel subsidiabele grond ze hadden in 2013 en 2015 (zie voorgaande paragraaf).

De nieuwe betalingsrechten zullen net zoals de bestaande toeslagrechten **vrij verhandelbaar** zijn.

### 4.3 Vergroening

De vergroeningspremie is een belangrijk element binnen de hervorming van directe steun. Landbouwers die de basisbetaling ontvangen zijn verplicht om **vergroeningsmaatregelen** toe te passen op hun ganse areaal, maar krijgen in ruil daarvoor de vergroeningspremie. Europa stelt **drie "standaard" vergroeningsmaatregelen** voorop, namelijk gewasdiversificatie, het behoud van blijvend grasland, en het aanhouden van ecologisch aandachtsgebied (op bouwland). Welke landbouwers moeten voldoen aan deze maatregelen is Europees beschreven. De inhoud van de maatregelen is in grote lijnen bekend, maar om volledige duidelijkheid te scheppen over de praktische vertaling naar de Vlaamse context blijft het wachten op verdere precisering in Europese gedelegeerde en uitvoeringsbepalingen. De GLB-hervorming schrijft evenwel voor dat lidstaten over enige vrijheidsgraden beschikken om hun vergroeningsmaatregelen inhoudelijk af te stemmen aan hun eigen situatie, behalve dan voor gewasdiversificatie. Vlaanderen zal de ecologische effectiviteit laten doorwegen bij de bepaling van de manier waarop vergroeningsmaatregelen zullen kunnen ingezet worden.

---

<sup>35</sup> Landbouwbedrijven die in 2015 nieuwe betalingsrechten willen aanvragen, zullen in 2015 een landbouwareaal in gebruik moeten hebben van minimum 2ha. Dit minimumareaal mag niet verward worden met de minimale grootte van een perceel voor de activatie van een recht (momenteel 0,1ha, maar voor percelen waarop een agromilieumaatregel van toepassing is, is dit minimum 0,05ha), of met het minimum bedrag per begunstigde voor uitbetaling van directe steun (momenteel 100 euro; Vlaanderen zou hiervoor in de toekomst echter ook een hectare-drempel kunnen instellen).

In tegenstelling tot de meeste andere lidstaten en regio's heeft Vlaanderen reeds enkele jaren terug aan elk landbouwbedrijf met **blijvend grasland** in het kader van de randvoorwaarden de verplichting opgelegd om een referentieareaal blijvend grasland te behouden. De GLB2020-hervorming biedt lidstaten opnieuw de optie om het behoud van blijvend grasland – nu het opgenomen wordt onder vergroening – te garanderen op lidstaat, regionaal, sub-regionaal of bedrijfsniveau. Omwille van het sterk verstedelijkte karakter van Vlaanderen, en de daaruit volgende druk op landbouwgrond en blijvend grasland, is het echter **wenselijk om de behoudsverplichting in Vlaanderen ook na 2014 te hanteren op het niveau van het landbouwbedrijf**. Niettemin zal het bestaande Vlaamse systeem voor het behoud van blijvend grasland niet onveranderd kunnen verdergezet worden. De GLB hervorming verplicht lidstaten immers ook **milieugevoelige blijvende graslanden aan te duiden** die gelegen zijn in de Natura 2000-gebieden (dit zijn natuurgebieden aangeduid op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn) en die een strikte bescherming nodig hebben om aan de doelstellingen van die richtlijnen te voldoen, met inbegrip van de veengronden en de wetlands in die gebieden. Landbouwers mogen het blijvend grasland gelegen in de door de lidstaat aangeduide gebieden niet omzetten, noch omploegen.

Vlaanderen zal tegen 2015 milieugevoelige blijvende graslanden<sup>36</sup> aanduiden die gelegen zijn in de gebieden die onder de Vogel- en Habitatrichtlijn vallen (Natura 2000) en die een strikte bescherming – dit is een perceelsgewijze bescherming - nodig hebben om aan de doelstellingen van die richtlijnen te voldoen, met inbegrip van de veengronden en de wetlands in die gebieden. Na 2015 heeft Vlaanderen jaarlijks de mogelijkheid om bijkomende percelen milieugevoelig blijvend grasland aan te duiden, onder andere in functie van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. De Vlaamse implementatie van de vergroeningsmaatregel “**ecologisch aandachtsgebied**” (EAG), in het bijzonder de reeks van elementen die in rekening zullen kunnen gebracht worden als ecologisch aandachtsgebied, zal in grote mate Europees bepaald zijn. Desalniettemin is de praktische implementatie een grote uitdaging, temeer omdat het Vlaamse betaalorgaan en de begunstigen van directe steun de EAG-elementen grafisch in kaart moeten brengen. Bij de keuze van de elementen die als EAG weerhouden worden zal ook rekening gehouden worden met de technische haalbaarheid en de foutgevoeligheid. Naarmate het Europees wetgevend detail van de EAG-maatregel duidelijk wordt zal Vlaanderen er in 2014 concreet invulling aan geven. De diensten van het Beleidsdomein Landbouw en Visserij zijn dit volop aan het voorbereiden.

De GLB-hervorming biedt daarnaast de mogelijkheid om ecologisch aandachtsgebied deels **regionaal** aan te leggen of via **collectieven** van maximaal 10 landbouwers te realiseren. De praktische implicaties van deze opties zijn vandaag op Europees vlak nog onvoldoende uitgewerkt om hierover een eindoordeel te vellen. Desalniettemin heeft Vlaanderen de intentie om collectieve aanleg van EAG mogelijk te maken..

Zoals ook is aangegeven in punt 2.2.3 krijgt Vlaanderen tevens de mogelijkheid om in een “**vergroeningsequivalentiesysteem**” te voorzien waarbij de toepassing van bepaalde klimaat- en milieuvriendelijke methoden worden erkend als equivalente vervanging van één of alle standaard vergroeningsmaatregelen. Vlaanderen kan beslissen om zijn landbouwers de mogelijkheid te bieden om één of meer van de drie “standaard” vergroeningsmaatregelen te vervangen door “equivalente” agromilieu- en klimaatmaatregelen, of om “equivalente” nationale of regionale certificeringsschema's mogelijk te maken die deelnemende landbouwers (gedeeltelijk of volledig)

---

<sup>36</sup> Blijvend grasland betekent hier blijvend grasland zoals gedefinieerd in de Europese directe steun verordening, en als dusdanig aangegeven door Vlaamse landbouwers in hun jaarlijkse verzamelaanvraag.

kunnen vrijstellen van de vergroeningsverplichtingen. **Europa dient het detail van beide opties in de komende maanden nog te verduidelijken**, waardoor een definitieve uitspraak over de Vlaamse invulling voorbarig is. De optie om Vlaamse agromilieuo- en klimaatmaatregelen of Vlaamse certificeringssystemen<sup>37</sup> als equivalente maatregelen aan te melden, zal verder moeten onderzocht worden. Daarbij moet erover gewaakt worden dat een Vlaams vergroeningsequivalentiesysteem, indien het zou worden weerhouden, **controleerbaar** is en de **complexiteit** van vergroening niet op een dusdanige manier verhoogt, voor zowel de landbouwer als de overheid, dat het de landbouwkundige én milieutechnische toegevoegde waarde alsook de haalbaarheid van de vergroening van directe steun bedreigt. Gezien de “standaard” vergroeningsmaatregelen blijvend grasland en ecologisch aandachtsgebied de meest effectieve maatregelen zijn, zal Vlaanderen in elk geval deze vergroeningsmaatregelen toepassen, evenwel op maat gesneden van landbouw in een verstedelijkt gebied.

#### 4.4 Waarde van de betalingsrechten en totale steun per begunstigde

Het totale budget voor ontkoppelde directe steun in Vlaanderen bedroeg in 2012 234,3 miljoen euro, verdeeld over 23.280 begunstigden. Dit komt neer op een gemiddeld bedrag van 10.065 euro per begunstigde. Het bedrag voor ontkoppelde directe steun dat een gemiddelde Vlaamse begunstigde in 2019 zal ontvangen zal lager liggen, en dit omwille van drie elementen:

1. Het **totale Vlaamse budget voor directe steun daalt** tussen 2012 en 2019 als gevolg van **Europese budgettaire keuzes**: minder Europese middelen voor het GLB gecombineerd met externe convergentie (zie punt 2.3). We gaan ervan uit dat de Belgische directe steun enveloppe tussen de Gewesten zal verdeeld worden volgens de historische verdeelsleutel, ook na 2015 (zie punt 4.9).
2. Het budget voor ontkoppelde directe steun wordt ook beïnvloed door beleidskeuzes die Vlaanderen maakt in het bijzonder i.v.m. de directe steun **architectuur** na 2015 (vb. het aandeel van gekoppelde steun).
3. Europa verplicht de lidstaten ook om de waarde van de betalingsrechten tegen 2019 naar elkaar toe te laten evolueren (**interne convergentie**), en biedt hiervoor de keuze tussen verschillende convergentiemodellen. Dit zal zorgen voor een bijkomend verlies bij deze begunstigden die in 2015 een meer dan gemiddelde waarde per betalingsrecht hebben. De mate van het verlies hangt af van het **convergentiemodel** dat de lidstaat weerhoudt.

Uit onderzoek blijkt dat de eerste twee elementen resulteren in een **daling van het gemiddeld bedrag voor ontkoppelde directe steun per begunstigde ter grootte van 2.144 euro<sup>38</sup> (tegen 2019)**. Dit is hoofdzakelijk het gevolg van Europese budgettaire keuzes, maar wordt ook beïnvloed door Vlaamse beleidskeuzes<sup>39</sup> die in deze nota zijn opgenomen. Het is duidelijk dat er moet getracht

---

<sup>37</sup> Uit onderzoek blijkt dat er op dit moment in Vlaanderen geen certificeringssystemen voorkomen die een reële kans maken om door de Europese Commissie aanzien te worden als equivalent aan alle standaard vergroeningsmaatregelen, en die vandaag reeds door een voldoende groot aantal landbouwbedrijven wordt gehanteerd [Bergen D. (2013) Milieucertificering in het kader van het GLB – Ideeën voor equivalentiemaatregelen uit enkele buurlanden, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel].

<sup>38</sup> Het gemiddeld bedrag voor ontkoppelde directe steun in 2019 bevat een schatting voor de basisbetaling en de vergroeningspremie, doch niet voor de betaling voor jonge landbouwers. Jonge landbouwers die voor deze laatste betaling in aanmerking komen zullen deze ontvangen bovenop de basisbetaling en de vergroeningspremie.

<sup>39</sup> Deze schatting is gebaseerd op de volgende assumpties: 10% transfer naar Pijler II, 10% van de enveloppe gaat naar gekoppelde steun.

worden om deze toch significante daling **geleidelijk** door te voeren tussen 2015 en 2019, ten einde de continuïteit van de meest kwetsbare landbouwbedrijven te vrijwaren. Langs de andere kant is het ook duidelijk dat de keuze van het Vlaamse model voor interne convergentie dient te gebeuren rekening houdend met deze budgettaire context.

### **Herverdeling van ontkoppelde directe steun, als gevolg van interne convergentie**

Begunstigden die in 2015 betalingsrechten zullen krijgen met gemiddelde waarden<sup>40</sup> hoger dan het gemiddelde in de lidstaat of regio zullen die waarde proportioneel zien dalen tussen 2015 en 2019, bovenop de hierboven reeds vernoemde daling; anderen zullen die waarde zien toenemen of gelijk blijven. Voor het bepalen van het eindpunt van deze interne convergentie (de waarde van een betalingsrecht in 2019) biedt Europa de keuzes uit **drie verschillende modellen**. Deze modellen worden hieronder beschreven.

- A. Basismodel: flat rate (= gelijke waarde van alle Vlaamse betaalrechten) vanaf 2015 en ten laatste in 2019 (zie scenario 1 in tabel)
- B. "lers model": evolutie richting flat rate in 2019, met een ondergrens van 60%: geen enkel recht mag lager zijn dan 60% van de gemiddelde flat rate<sup>41</sup> (zie scenario's 2 en 4 in tabel)
- C. "lers model met 30% maximaal verlies per recht": idem lers model, maar met bijkomend een maximale verliesgrens: niemand mag meer dan 30% verliezen t.o.v. wat hij in 2015 krijgt<sup>42</sup> (zie scenario's 3 en 5 in tabel)

Het spreekt voor zich dat in het "flat rate"-model elk betalingsrecht een **vergroeningspremie** heeft met dezelfde waarde. De lidstaten die kiezen voor het "lerse model" of "het lerse model met 30% maximaal verlies per recht" krijgen daarentegen de keuze tussen een vaste vergroeningspremie per hectare of een variabele vergroeningspremie, waarbij de premie mee varieert met de waarde van de betaalrechten.

---

<sup>40</sup> Deze gemiddelde waarde van een betalingsrecht per begunstigde in 2015 hangt af van de totale ontkoppelde directe steun die hij voor 2015 ontving, en van het aantal nieuwe betalingsrechten dat hij zal bekomen.

<sup>41</sup> Dit model werkt als volgt: (a) Indien een recht lager is dan 90% van de regionaal gemiddelde flat rate, ophogen met 1/3 van dat verschil; (b) Het recht moet minstens 60% van de regionaal gemiddelde flat rate bedragen; (c) Bedragen recupereren bij de rechten hoger dan de regionaal gemiddelde flat rate.

<sup>42</sup> De bedragen die nodig zijn om het verlies tot 30% te beperken, worden gehaald bij wie minder dan 60% heeft. De facto wordt de ondergrens van 60% op die manier verlaagd. De lidstaat beschikt over enige flexibiliteit bij de uitwerking van dit mechanisme. Afhankelijk van de uitwerking, kan de budgettaire impact licht variëren.

	Model	Totaal verlies (miljoen euro)	Aantal verliezers (> 100 euro)	Gem. verlies per begunstigde (> 100 euro).	Aantal winnaars (> 100 euro)	Gem. winst per begunstigde (> 100 euro).	
<i>Flat rate model</i>							
1	Flatrate basisbetaling + flatrate vergroening	A	-36,86	9.398	-3.918	14.404	2.559
<i>Modellen met flat rate vergroening</i>							
2	Flat rate vergroening + Iers model met ondergrens convergentie 60%	B	-21,84	9.103	-2.394	13.335	1.633
3	Flat rate vergroening + Iers model met maximumverlies van 30%	C	-18,74	8.963	-2.085	13.285	1.405
<i>Modellen met variabele vergroening</i>							
4	Iers model met ondergrens convergentie 60% (op basisbetaling + vergroening)	B	-14,07	9.092	-1.542	10.758	1.298
5	Iers model met maximumverlies van 30% (op basisbetaling + vergroening)	C	-9,36	8.131	-1.140	10.590	874

**Figuur 3: Bijkomend verlies in ontkoppelde directe steun tussen 2015 en 2019, voor verschillende interne convergentie scenario's (bron: Departement Landbouw en Visserij<sup>43</sup>)**

De budgettaire impact van de vijf scenario's voor interne convergentie waaruit Vlaanderen uiteindelijk kan kiezen, is weergegeven in Figuur 3. Het totaal aantal begunstigden dat bijkomend verlies lijdt als gevolg van interne convergentie wordt telkens weergegeven, net als hun gemiddelde verlies per begunstigde. Het totale verlies geeft weer hoeveel ontkoppelde directe steun van de verliezende groep naar de winnende groep gaat.

Uitgaande van het feit dat alle begunstigden in Vlaanderen tussen 2012 en 2019 hun ontkoppelde directe steun al met gemiddeld 2.144 euro zullen zien dalen, is het **wenselijk dat bijkomende verliezen als gevolg van interne convergentie zoveel mogelijk beperkt worden**. Een overgang naar een flat rate is onhaalbaar, en zou de continuïteit van Vlaamse bedrijven bedreigen. Vlaanderen dient daarom te kiezen voor het scenario dat voor de minste herverdeling zorgt in 2019: het **Iers model met maximumverlies van 30% met een variabele vergroeningspremie**. De keuze voor een variabele vergroeningspremie, in plaats van een flat rate bedrag, laat bovendien toe om landbouwers met een hogere vergroeningsinspanning in de meeste gevallen ook een hogere vergroeningspremie toe te kennen.

Zoals aangegeven in punt 2.2.4, heeft Vlaanderen de verplichting om de basisbetaling per bedrijf af te romen vanaf 150.000 euro, maar kan het zelf de grootte van deze afroming kiezen. Vlaanderen kiest voor een **maximale afroming**. Van zodra het Europese wetgevende detail over deze optie duidelijk wordt, zal Vlaanderen hieraan uitvoering geven.

Vlaanderen zal geen gebruik maken van de optie om bij **de transfer van betalingsrechten zonder grond**, een deel van de getransfereerde betalingsrechten, of een deel van hun waarde te laten vervallen naar de reserve.

#### 4.5 Betaling voor jonge landbouwers

De **betaling voor jonge landbouwers** is een ontkoppelde directe steun betaling die **gedurende vijf jaar** aan jonge starters gegeven wordt, bovenop de basisbetaling en de andere

<sup>43</sup> Van der Straeten B., Vrints G., & Deuninck J. (2013) Ex-ante evaluatie van de hervorming van de rechtstreekse steun, Beleidsdomein Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel. De cijferresultaten van deze studie geven een zeer goede indicatie van de budgettaire impact van de vijf scenario's, maar zijn gebaseerd op een set van assumpties die (licht) kunnen afwijken van de uiteindelijke situatie in de periode 2015-2019.



betalingsonderdelen. De lidstaten zijn **verplicht** deze betaling te voorzien. De maatregel is opgevat als startsteun en heeft als doel om de generatiewissel te stimuleren.

Binnen de Vlaamse landbouwsector verloopt de generatiewissel zeer moeilijk. De gemiddelde leeftijd van bedrijfsleiders bedroeg in 2010 50 jaar (t.o.v. 46,5 jaar in 2000). Slechts 5% van de bedrijfsleiders was jonger dan 35 in 2010 terwijl 44% ouder is dan 55 jaar. Uit een peiling bleek dat slechts 14% van de Vlaamse bedrijfsleiders ouder dan 50 jaar over een vermoedelijke opvolger beschikken. Daarom is het **wenselijk dat Vlaanderen** maximaal blijft inzetten op jonge starters, en **deze Europese verplichting ook budgettair ten volle benut**.

Lidstaten kunnen tot maximum 2% van het budget voor directe steun inzetten voor jonge landbouwers. Voor Vlaanderen betekent dit een maximumbudget van 4,19 miljoen euro<sup>44</sup>. Wat de berekening van de betaling per begunstigde aangaat heeft Vlaanderen keuze uit vier Europees vastgelegde opties. Onderzoek toont aan dat een **vaste top-up per geactiveerd betalingsrecht** (berekend als 25% van een gemiddelde directe steunbetaling per hectare<sup>45</sup> in Vlaanderen), **voor maximum 90 hectare** het meest geschikt is, indien Vlaanderen wil slagen in een zo groot mogelijke benutting van de budgettaire enveloppe voor deze betaling. Omwille van de verschillen in bedrijfsareaal, zal dit resulteren in een verschillend totaalbedrag per bedrijf.

De **definitie** van de begunstigde van deze betaling ligt Europees vast: jonger zijn dan 41 jaar, en in de laatste vijf jaar voor het eerst gestart zijn als bedrijfshoofd. Vlaanderen kan beslissen om **bijkomende criteria rond vakbekwaamheid en opleiding** toe te voegen.

## 4.6 Gekoppelde steun

Zoals aangegeven in punt 2.2.2, heeft Vlaanderen de optie om ook na 2015 **voor een aantal specifieke sectoren gekoppelde steun** te voorzien. Lidstaten die besluiten om gekoppelde steun in te voeren voor (een) bepaalde sector(en) moeten dit aan de Europese Commissie meedelen voorafgaand aan het eerste implementatiejaar van deze steun, en kunnen deze steunregimes ook aanpassen in 2017. Indien de totale gekoppelde steun van een lidstaat meer dan **8%** van de totale enveloppe van directe steun is, is een **verantwoording** van de steun nodig ten opzichte van de Europese Commissie. Indien dit percentage hoger is dan **13%**, dan moet de Europese Commissie een **goedkeuring** geven voor de voorgestelde gekoppelde steun. Hoe deze aanmelding aan de Europese Commissie concreet zal verlopen moet nog verduidelijkt worden, maar wettelijk is bepaald dat het moet gaan om sectoren die moeilijkheden ondervinden en die van belang zijn om economische, sociale of milieuredenen. Omdat België hoogstwaarschijnlijk zal vragen om meer dan 13% gekoppelde steun te hanteren<sup>46</sup>, zal de Europese Commissie de gewestelijke voorstellen voor gekoppelde steun evalueren worden als één Belgisch dossier, en niet als twee gewestelijke dossiers. Hieronder wordt de beleidsintentie toegelicht om **Vlaamse gekoppelde steun** in te stellen voor de sectoren **rundvlees en vleeskalveren**. Gekoppelde steun is tevens een mogelijke beleidskeuze voor **vlas en hennep**.

Voor 2020 zullen de gekoppelde steun regelingen voor deze sectoren opnieuw worden geëvalueerd en zullen alternatieven op gekoppelde steun worden bekeken.

---

<sup>44</sup> Budget onder voorbehoud akkoord MFK en de verdeling tussen de gewesten.

<sup>45</sup> D.w.z. alle directe steunbetalingen, niet enkel de betalingsrechten.

<sup>46</sup> Het Waals Gewest zal vermoedelijk meer dan 13% gekoppelde steun vragen.

#### 4.6.1 Rundvlees

De rundvleesketen in Vlaanderen omvat zowel de primaire productie met het houden van zoogkoeien en het hierbij aansluitend afmesten van jonge stieren als de slachthuizen, de uitsnijderijen, de verdere verwerking en de retail. Deze keten is van **grote socio-economische betekenis** voor Vlaanderen, inzake tewerkstelling en toegevoegde waarde. Wat de primaire productie aangaat, worden in Vlaanderen op bijna **35 %** van alle landbouwbedrijven zoogkoeien gehouden, dit vaak als nevenactiviteit op gemengde bedrijven naast akkerbouw of melkvee<sup>47</sup>. Samen met de melkveebedrijven zijn ze verantwoordelijk voor het behoud en beheer van een groot deel van het Vlaamse **grasland**, dat landbouwbedrijven meestal verplicht moeten aanhouden<sup>48</sup>.

Binnen de rundveehouderij is er sterk ingezet op de **gespecialiseerde productie** van dikbilrunderen, quasi volledig gebaseerd op het **Belgisch Witblauw ras**. Dit gespecialiseerde karakter weerspiegelt zich in de hele rundvleesketen, omdat het vlees beantwoordt aan de specifieke eisen van de Belgische versmarkt<sup>49</sup> en het de kwaliteiten (mals/mager/cholesterolarm/bleek vlees) biedt waar de **consument** belang aan hecht. Dat gebeurt aan een detailhandelsprijs die lager ligt dan overeenkomstig kwaliteitsrundvlees van andere oorsprong.

De **rentabiliteit** op rundveebedrijven is, gemiddeld genomen, **uitgesproken laag** ten opzichte van andere landbouw takken. Nochtans ontvangen de meeste bedrijven met rundvee vandaag reeds meer directe steun dan de andere bedrijfstypes, omdat ze naast de ontkoppelde directe steun ook gekoppelde steun krijgen onder de vorm van een zoogkoeienpremie. Dit maakt dat het relatief aandeel van directe steun in het bedrijfsinkomen zeer belangrijk is. Het is dus ook te verwachten dat deze rundveebedrijven het moeilijkst zullen kunnen anticiperen op de verwachte daling van ontkoppelde directe steun tegen 2019 (zie ook punt 4.4).

In 2009 is de Minister-president in overleg met de sector op zoek gegaan naar manieren om de rentabiliteit van de rundveesector structureel te verbeteren. Dit resulteerde in het **Vlaams Actieplan Vleesveehouderij**. De acties die hier deel van uitmaken worden onveranderd verdergezet. Het is belangrijk om in dit kader ook te wijzen op het initiatief van de Vlaamse rundveehouderijsector om voor het Belgisch Witblauw rundveeras een **beschermde geografische aanduiding (BGA)** aan te vragen bij Europa. De aanvraag streeft de erkenning na van het veehouderijsysteem, en wil ook toewerken naar stimulerende maatregelen om een voldoende grote populatie raszuivere witblauwrunderen in stand te houden.

Desalniettemin, omwille van de aanhoudende kwetsbaarheid van de sector, zijn groot socio-economisch belang en zijn impact op het Vlaamse areaal grasland is het aangewezen om **ook na 2015 een gekoppelde steun regime te voorzien voor deze sector**, aansluitend op het bestaande stelsel, gebaseerd op zoogkoeienquota, en gebruik makend van 10% van de totale Vlaamse directe steun enveloppe<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> In Wallonië zijn de bedrijven meer gespecialiseerd en zijn de zoogkoeienstapels gemiddeld bijna dubbel zo groot. De rundveehouderij is daar ook uitgesproken de belangrijkste landbouwsector.

<sup>48</sup> Omwille van belang voor biodiversiteit, water- en bodemkwaliteit, maar ook omwille van zijn bijdrage aan de strijd tegen klimaatverandering zijn landbouwers beperkt in hun mogelijkheden om grasland om te zetten in akkerland. De landbouweconomische valorisatie van deze gronden is daarom meestal beperkt tot dierlijke productie. Dit feit beperkt ook de mogelijkheid om om te schakelen naar een andere landbouwactiviteit.

<sup>49</sup> De zelfvoorzieningsgraad wordt geschat op 125%, wat wijst op een beperkt exportvolume.

<sup>50</sup> In absolute termen komt dit overeen met een gekoppelde steun enveloppe voor zoogkoeien van ongeveer 21 miljoen euro in 2019 (rekening houdend met een 10% transfer van directe steun middelen naar Pijler II). In 2012 bedroeg deze enveloppe 29 miljoen euro.

#### 4.6.2 Vleeskalveren

De Vlaamse vleeskalverhouderij legt zich toe op de productie van **kalfsvlees**. Deze productie is sterk verbonden met de **melkveesector**, omdat deze kalverbedrijven als uitgangsmateriaal de mannelijke en overtollige vrouwelijke kalveren uit de melksector valoriseren. Het merendeel van de primaire producenten (kalvermesters) is **contractueel** verbonden met de gespecialiseerde slachthuizen en/of kalvervoederproducenten (in zogenaamde integratie).

Als gevolg van de invoering van het nieuwe systeem van directe steun, en in het bijzonder interne convergentie, dreigen alle Vlaamse kalvermesters een belangrijk deel van hun sinds 2012 ontkoppelde directe steun te verliezen. Dit komt bovenop het concurrentieel nadeel dat de Vlaamse producenten ondervinden t.o.v. de hogere, historisch gegroeide, steunniveaus in naburige productielanden. Dat alles vormt een bedreiging van de economische leefbaarheid van de sector.

Het is te verwachten dat de hierboven beschreven **financiële verliezen** als gevolg van het nieuwe systeem van directe steun, op korte termijn niet kunnen worden geabsorbeerd door een aanpassing van de marktcondities. Daardoor kunnen er **negatieve gevolgen** optreden voor sommige partijen in de keten (nl. druk op de vergoedingen van de kalvermesters, dalende prijzen die melkveehouders voor hun nuchtere kalveren kunnen realiseren, wegvallende vraag naar bepaalde nevenproducten van de zuivelindustrie).

Een gekoppelde steun voor de kalversector kan helpen verhinderen dat een te snel inkomensverlies zorgt voor onaanvaardbare negatieve effecten op het inkomen van de kalvermesters en de melkveebedrijven. Deze steun moet in de eerste plaats de primaire producent ten goede komen. Een beperkt deel van de Vlaamse enveloppe voor directe steun kan hiervoor ingezet worden (ongeveer 1%<sup>51</sup>).

#### 4.6.3 Vlas en hennep

Vlas en hennep zijn **duurzame teelten**. Het zijn low input gewassen waarvoor weinig bemesting en gewasbeschermingsmiddelen nodig zijn. Het zijn diep wortelende gewassen die een goede bodemstructuur achterlaten, en het zijn daarom ook uitstekende gewassen in de teeltrotatie.

Vandaag kent Vlaanderen nog 46 bedrijven die vezelvlas verwerken. De verwerkers worden met vlas bevoorrad door hoofdzakelijk Vlaamse en Waalse telers die samen ongeveer 11.500 ha vlas verbouwen. De verwerkte producten (vezels) worden traditioneel gebruikt in **textiel- en papierproducten**, maar daarnaast wordt er ook werk gemaakt van **meer innovatieve toepassingen** zoals het gebruik van vlasvezels in composietmaterialen (vb. voor vormdelen in auto's) en isolatiemateriaal. Deze innovatieve toepassingen kunnen, indien succesvol, toekomstpotentieel bieden voor **een meer gediversifieerde afzet**, en vormen een ambitie die de sector wil realiseren via **onderzoek** maar ook via **samenwerking** binnen de keten (brancheorganisatie). De actuele traditionele afzet is echter op dit moment nog zeer belangrijk maar wordt in toenemende mate gekenmerkt door prijsdruk, vanuit hoofdzakelijk Aziatische afnemers.

Ook langs de aanvoerszijde is er druk. Vlas staat in rechtstreekse concurrentie voor land met akkerbouwgewassen zodat in tijden van hoge graan- of aardappelprijzen, vlastelers moeilijker aan gronden geraken. Verder is vlas een typisch gewas van seizoenspacht. Het gevaar bestaat dat dit kenmerk er in 2015 toe bijdraagt dat vlassers meer moeilijkheden vinden om nieuwe betalingsrechten te bekomen, en dus naar 2019 toe proportioneel meer ontkoppelde directe steun

---

<sup>51</sup> In absolute termen komt dit overeen met een gekoppelde steun enveloppe voor kalveren van ongeveer 2,1 miljoen euro in 2019 (rekening houdend met een 10% transfer van directe steun middelen naar Pijler II).

zullen verliezen als gevolg van interne convergentie. Dit alles kan leiden tot een verdere **daling van het ingezaaide vlasareaal**, wat op zijn beurt zal wegen op de leefbaarheid voor telers en verwerkers, en meer algemeen de volledige bedrijfskolom vlas<sup>52</sup>.

Omwille van het voorgaande lijkt één van de volgende twee opties mogelijk:

- Vlaanderen kan beslissen om een beperkt deel (ongeveer 0.25%<sup>53</sup>) van de Vlaamse directe steun enveloppe in te zetten als **gekoppelde steun voor het telen van vlas en hennep**.
- Vlaanderen kan onder Pijler II (PDPO III) een **nieuwe agromilieu- en klimaatmaatregel instellen voor de teelt van vezelvlas en vezelhennep met verminderde bemesting**. Dankzij deze vrijwillige maatregel zal de landbouwer een areaalpremie kunnen ontvangen als hij gedurende een periode van vijf opeenvolgende jaren vlas of hennep teelt zonder stikstofbemesting toepast op zijn bedrijf, met respect voor teelwisseling. Het totale budget voor deze maatregel zou vergelijkbaar zijn met het budget van de gekoppelde steun optie.

Beide opties ondersteunen deze, ook vanuit milieutechnisch standpunt interessante, teelt in Vlaanderen, en bieden de sector de kans om in de komende jaren werk te maken van een meer gediversifieerde afzet. In navolging van het SALV advies, gaat de voorkeur uit naar de tweede optie.

## 4.7 Andere optionele betalingen

Zoals uitgelegd in punt 2.2.2, hebben de lidstaten de mogelijkheid om naast gekoppelde steun ook andere optionele onderdelen van het nieuwe directe steun systeem in te zetten. Hieronder wordt toegelicht waarom deze onderdelen geen toegevoegde waarde bieden binnen de Vlaamse implementatie. Er wordt niet verder ingegaan op de mogelijkheid om in een “**betaling voor gebieden met natuurlijke beperkingen**” te voorzien. Deze gebieden kunnen immers enkel als dusdanig aangeduid worden indien ze voldoen aan strikte Europese criteria. Geen enkel gebied binnen Vlaanderen voldoet hieraan waardoor deze betaling als optie wegvalt.

### 4.7.1 Herverdelende betaling.

Via de **herverdelende betaling** kunnen de lidstaten de eerste subsidiabele hectares die voorzien zijn van een betalingsrecht extra ondersteunen. Concreet krijgen de lidstaten de mogelijkheid om voor maximaal de eerste 30 hectare van een landbouwbedrijf, in een extra betaling te voorzien bovenop de basisbetaling en de vergroeningspremie. Deze betaling kan niet groter zijn dan 65% van de gemiddelde basisbetaling binnen een lidstaat of onderliggende regio. Analyses tonen aan dat een herverdelende betaling in Vlaanderen zal leiden tot **bijkomende, maar niet altijd gewenste verschuivingen** in directe steun tussen producenten. Zo zullen melkveebedrijven, die in Vlaanderen een gemiddelde grootte hebben die het algemene gemiddelde overtreft, door een dergelijke betaling directe steun verliezen ten voordele van landbouwbedrijven die gebruik maken van een kleiner areaal (zoals producenten van groenten en fruit). Vandaar dat

---

<sup>52</sup> In Vlaanderen zijn ongeveer 3.000 personen betrokken bij de teelt, de vezelproductie, de handel, de spinnerij, de weverij en de veredeling van het linnen weefsel. Daarnaast zijn er ook bedrijven en personen die onrechtstreeks betrokken zijn bij de vlasteelt (bv. machineconstructeurs, handelaars en verwerkers van lijnzaad, leemplattenfabrikanten, hekel- en kardeerbedrijven enz.)

<sup>53</sup> In absolute termen komt dit overeen met een gekoppelde steun enveloppe voor vlas van ongeveer 525.000 euro in 2019 (rekening houdend met een 10% transfer van directe steun middelen naar Pijler II).

geoordeeld wordt dat deze betaling onvoldoende bijdraagt tot de beleidsintentie van een geleidelijke overgang naar het nieuwe systeem van directe steun die slaagt in de operationele doelstellingen van de hervorming zonder de continuïteit van de bedrijven in het gedrang te brengen. Bovendien zou een bijkomende betaling de al aanzienlijke **complexiteit** van de toekomstige directe steun architectuur nog verhogen. Daarom wordt de herverdelende betaling niet voorzien binnen Vlaanderen.

#### 4.7.2 Systeem voor kleine landbouwers.

Europa biedt lidstaten de optie om additioneel een vereenvoudigd, administratief lichter systeem voor ontkoppelde directe steun aan te bieden, het zogenaamde “**systeem voor kleine landbouwers**”. (zie punt 2.2.2). Uit analyses blijkt dat voor Vlaanderen de voordelen van deze optie echter zeer beperkt zijn. Omwille van het kleine aantal begunstigden met betalingen kleiner dan 1.250 euro per jaar, is de administratieve vereenvoudiging voor het betaalorgaan in Vlaanderen beperkt, vooral indien ook de investeringen in een tweede alternatief systeem in rekening worden gebracht. Ook voor de landbouwbedrijven kan de administratieve vereenvoudiging beperkt zijn, omdat bedrijven vanaf 2 hectare bijkomend toch hun percelen zullen moeten registreren in het kader van het mestbeleid en de bemestingsprognose. Bovendien biedt de huidige verzamelaanvraag reeds de mogelijkheid van een vereenvoudigde aangifte.

Het feit dat overtredingen tegen de randvoorwaarden proportioneel meer voorkomen bij kleinere bedrijven, maakt een vrijstelling op randvoorwaardencontroles, zoals opgenomen in het systeem voor kleine landbouwers, weinig opportuun, en doet besluiten dat Vlaanderen niet moet ingaan op deze Europees geboden optie.

### 4.8 Randvoorwaarden

Lidstaten moeten hun randvoorwaarden **aligneren op het hervormde Europese kader**. Binnen dat Europees kader zal Vlaanderen aanpassingen moeten doen. Deze aanpassingen moeten toelaten om de doelstellingen van de hervorming te realiseren en een minimum aan continuïteit te verzekeren.

Artikel 93.2 van de horizontale verordening schrijft voor dat de beheerseisen die opgenomen zijn in bijlage II gelden **zoals ze van kracht zijn** of **zoals ze in de lidstaat omgezet zijn** (in het geval van richtlijnen). Artikel 94 van de horizontale verordening stelt dat lidstaten **minimumnormen** moeten opleggen om het landbouwareaal in een goede landbouw- en milieuconditie te houden en dit op basis van Bijlage II. **Lidstaten mogen geen normen opleggen voor elementen die niet in Bijlage II zijn opgenomen**. Bij het opstellen van de minimumnormen houden de lidstaten rekening met de specifieke karakteristieken van hun gebieden, inclusief de bodem- en klimaatcondities, de bestaande landbouwsystemen, het landgebruik, de gewasrotatie, de landbouwpraktijken, en de landbouwstructuren. Het bovenstaande maakt duidelijk dat de **lidstaten verplicht zijn om het Europese kader dat aangegeven is in bijlage II te respecteren**.

Voor de gebieden “**Volksgezondheid, dier- en plantgezondheid**” en “**dierenwelzijn**” zijn er geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie. Op dat vlak zijn er dan ook geen aanpassingen van de Vlaamse randvoorwaarden vereist. Voor het gebied “**Milieu, klimaatverandering en goede landbouwconditie van de grond**” zijn er wel enkele wijzigingen. Het volgende overzicht geeft een beeld van de **voornaamste wijzigingen per beheerseis (RBE) en per norm (GLMC)**. Deze wijzigingen zijn reeds overlegd met het departement en de agentschappen van het Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie.

#### 4.8.1 Water

##### a. RBE 1: **Nitraatrichtlijn:**

De indicator m.b.t. “vul- en zuigleiding en noodzakelijke openingen voor het mengen zijn buiten de stal gelegen” kan geschrapt worden aangezien deze niet gerelateerd is aan de nitraatrichtlijn.

##### b. GLMC 3: Bescherming van **grondwater** tegen vervuiling

Dit is een nieuwe norm, als vervanging van een vroegere richtlijn die eind december 2013 ingetrokken wordt. Deze norm is als dusdanig te integreren in het randvoorwaardenbesluit, maar houdt geen inhoudelijke wijzigingen in t.o.v. de vroegere richtlijn.

#### 4.8.2 Bodem en koolstofvoorraad

##### a. **Minimale bodembedekking**

In het kader van de strijd tegen bodemerosie gelden al normen voor een minimale bodembedekking in het Vlaamse Gewest. Volgens de toelichting van de Europese Commissie zou dit volstaan om aan deze norm invulling te geven. Aangezien het zorgen voor een minimale bodembedekking bijdraagt tot de kwaliteit van de bodem en de bodemvruchtbaarheid zal na evaluatie van de verschillende bestaande en geplande maatregelen (o.a. vergroening) de opportuniteit onderzocht worden om ook buiten het kader van de erosiebestrijding in een norm voor minimale bodembedekking te voorzien.

##### b. Behoud **organisch stof gehalte** van de bodem

Naast het verbod op het afbranden van de stoppels na de oogst, legt de Vlaamse wetgeving de verplichting op om in functie van het akkerbouwareaal een minimaal aantal bodemstalen te nemen voor de bepaling van het koolstofgehalte en de pH. Gelet op het belang van deze norm, is een **aanscherping toch wenselijk**. Daarom zou de landbouwer per 5 ha over minstens één bodemanalyse moeten beschikken. De geldigheidsduur van een bodemanalyse zou wel van drie naar vijf jaar opgetrokken worden. Wanneer het koolstofgehalte te laag is, moeten landbouwers de adviezen van het analyselabo naleven of één van de vier maatregelen toepassen opgesomd in het BVR van 8 juli 2005 (bedrijfstoeslagregeling en randvoorwaarden). Om het belang van het volgen van het advies te onderlijnen wordt voorgesteld om deze alternatieven voor het advies niet langer te weerhouden. Van overheidswege zal ernaar gestreefd worden dat deze bodemstalen, wanneer nodig, ook andere analysedoelen kunnen dienen bovenop de bepaling van het koolstofgehalte en de pH

#### 4.8.3 Biodiversiteit

##### a. **Vogelrichtlijn**

De aanpassingen in de horizontale verordening leidt tot een vermindering van het aantal eisen: namelijk deze met betrekking tot de bescherming van vogels komen te vervallen als randvoorwaarde.

#### 4.8.4 Landschap, minimaal onderhoud

##### a. **Behoud kleine landschapselementen**

De horizontale verordening breidt de al bestaande norm met betrekking tot de instandhouding van landschapselementen uit met een nieuwe norm die in een **verbod op het snoeien van heggen en bomen tijdens het broedseizoen** voorziet. Deze nieuwe norm moet dan ook opgenomen worden in de Vlaamse randvoorwaarden.

##### b. **Minimaal onderhoud**

Op het vlak van minimaal onderhoud voorziet de horizontale verordening in enkele aanpassingen van de huidige verplichtingen, met het oog op een betere afstemming met de nieuwe definitie voor landbouwactiviteiten in het kader van de subsidiabiliteit.

Waar vandaag de lidstaten nog verplicht zijn om een norm te hebben voor het voorkomen van verstruiking van de landbouwgrond door ongewenste vegetatie, maakt de horizontale verordening het voor de lidstaten optioneel om in het kader van de randvoorwaarden maatregelen te treffen om invasieve plantensoorten te bestrijden. Momenteel hanteert Vlaanderen onder de huidige randvoorwaarden de verplichting om de bodembedekking tijdig te maaien, fijn te malen of op andere geschikte wijze te beheren om verspreiding van onkruid te voorkomen. Voor grasland geldt tevens de verplichting om verstruiking met ongewenste vegetatie te voorkomen. Dit is vertaald in een **verplichte bestrijding van akkerdistelhaarden**. Een **verder behoud van deze laatste maatregel onder de randvoorwaarden** is zeker wenselijk, als aanvulling op de voorgeschreven onderhoudscriteria en minimumactiviteit voor subsidiabele landbouwgronden (zie punt 4.2.2). Dit houdt een bestendiging van de huidige situatie in.

#### 4.8.5 Intrekking

Tot slot komen, naar aanleiding van de aanpassingen in het Europees kader, verder nog de volgende normen of beheerseisen die momenteel in de Vlaamse randvoorwaarden opgenomen zijn, te **vervallen**:

- Beheerseisen met betrekking tot het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw
- De norm met betrekking tot de teeltrotatie voor de aardappelteelt. Deze norm komt te vervallen omwille van de opname van gewasdiversificatie in de vergroening.

### 4.9 Vlaams budget voor directe steun

Hieronder wordt toegelicht hoe de toekomstige Vlaamse enveloppe voor directe steun zich verhoudt tot de Belgische enveloppe, en tevens hoe moet omgegaan worden met de mogelijkheid om het modulatieprincipe verder te zetten en Pijler II te versterken met een deel van de Vlaamse middelen voor directe steun.

#### 4.9.1 De Vlaamse enveloppe voor directe steun

Binnen het GLB is er **enkel een nationale, Belgische enveloppe** beschikbaar voor directe steun (Pijler 1). De toewijzing van deze directe steun middelen aan de Gewesten moet **in onderling overleg** gebeuren, voortbouwend op de beleidsintentie van een implementatie die kan verschillen per Gewest.

In het verleden werd jaarlijks de verdeling van de toeslagrechten (ontkoppelde directe steun) gedaan tussen **twee zones**: zone Noord (Vlaanderen en Brussel) en zone Zuid (Waals). Vlaanderen en Brussel maken deel uit van dezelfde zone, omdat beide Gewesten structureel samenwerken voor het beheer van directe steun. Ook de verdeling van de zoekkoeienpremie (gekoppelde steun) werd jaarlijks gedaan op basis van de quota. De netto-enveloppe voor directe betalingen, bleef echter nationaal/Belgisch. Ook in 2014 zullen we in België nog werken met één enkele Belgische netto-enveloppe wegens verderzetting van het huidige beleid.

Vanaf 2015 is het passend om de Belgische enveloppe **voor de hele resterend periode** van het Europese Meerjarig Financieel Kader (MFK) te verdelen om de verantwoordelijkheid van iedere zone voor zijn eigen enveloppe te duiden en eveneens omdat ieder zijn aanpak voor de interne convergentie tussen 2015 en 2019 vooraf aan de Commissiediensten moet notificeren.

De verdeelsleutel moet wel al vastliggen voorafgaand aan de notificatie van een eventuele versterking van Pijler 2 (zie punt 4.9.2). Indien deze optie gekozen wordt voor toepassing vanaf 2014

dan moet de notificatie gebeuren tegen 31 december 2013. Indien ze pas zou ingaan vanaf 2015, dan moet de notificatie tegen 1 augustus 2014 gebeuren.

De verdeling van de Belgische enveloppe voor **directe steun** op basis van de **historische verdeelsleutel 2013** (status quo) of op basis van de **historische verdeelsleutel 2007-2013** zijn de meest aangewezen scenario's.

Historische verdeelsleutel	% zone N (VL+BHG)	% zone Z (WAL)
Verdeelsleutel 2013	46,09	53,91
Verdeelsleutel 2007-2013	46,29	53,71

De historische verdeelsleutel 2013 is bovendien **MFK compatibel**, want die is gesteund op een mechanisme dat identiek is aan het externe convergentie mechanisme om de directe steun tussen de lidstaten te herverdelen op basis van het potentieel subsidiabel areaal 2009 en de enveloppe 2013 na modulatie. België heeft dit mechanisme aanvaard voor verdeling tussen lidstaten, daarom is het aangewezen dezelfde aanpak te hanteren voor de verdeling binnen België.

Tenslotte hebben de **Belgische landbouworganisaties** verenigd in het Agrofrent in hun brief aan Minister-President Kris Peeters over het MFK 2014-2020 (20 juni 2013) gevraagd om het **status quo te handhaven**.

Op basis van de bovenstaande argumenten heeft Vlaanderen in november 2013 een **akkoord** bereikt met de andere Gewesten over de verdeling van de Belgische directe steun enveloppe (zie figuur Figuur 4).

Directe betalingen	%	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Zone Noord (VL + BXL)	<b>46,33</b>	252.056.975	248.364.011	244.679.849	240.994.761	237.542.249	234.089.738	234.089.738	1.691.817.321
Zone Zuid (WAL)	<b>53,67</b>	291.990.025	287.711.989	283.444.151	279.175.239	275.175.751	271.176.262	271.176.262	1.959.849.679
België: totaal	<b>100,00</b>	544.047.000	536.076.000	528.124.000	520.170.000	512.718.000	505.266.000	505.266.000	3.651.667.000

Figuur 4: Verdeling Belgische directe steun enveloppe

Volgend op dit akkoord moet iedere zone bepalen of hij Pijler II met directe steun middelen wenst te versterken, hoeveel steun er gekoppeld blijft en voor welke sectoren, en hoeveel middelen er naar de andere onderdelen van de nieuwe directe steun architectuur gaan.

#### 4.9.2 De mogelijkheid om het Pijler II budget te versterken

In punt 2.3 werd toegelicht dat elke lidstaat de mogelijkheid heeft om, in lijn met het bestaande modulatie-principe, het **Pijler II budget te versterken** met middelen uit de nationale (of voor België: regionale) directe steun enveloppe. **Maximaal 15%** van de directe steun enveloppe mag getransfereerd worden naar Pijler II. Het gekozen percentage mag verschillend zijn per kalenderjaar maar mag niet dalen, en is herzienbaar voor kalenderjaar 2018. Lidstaten mogen beslissen om de overgedragen budgetten in te zetten binnen Pijler II **zonder nationale of regionale cofinanciering**.

Vlaanderen stelt dat **een versterking van PDPO (pijler II) met, op termijn, 10% directe steun middelen** (pijler I) wenselijk is. Een versterking van Pijler II moet de budgettaire beperkingen van het Vlaamse plattelandsbudget voor 2014-2020 verminderen, en onder meer mogelijk maken dat maatregelen ter ondersteuning van investeringen inzake duurzaamheid meer slagkracht krijgen. Deze versterking is bovendien zinvol op langere termijn omdat het aansluit bij de beleidsintentie om geleidelijk te evolueren naar een **actiever en meer doelgericht beleid** binnen een sterk Europees kader: de lidstaat of regio bepaalt zelf welke middelen waar worden ingezet en kan beter afstemmen



op de lokale noden en behoeften. **De middelen zullen enkel overgeheveld worden naar die Pijler II-maatregelen waar landbouwers rechtstreeks de begunstigen van zijn.**

De versterking van het Pijler II budget moet betekenisvol zijn zonder een te grote impact op het landbouwinkomen te genereren (cfr. punt 4.4). Daarom pleit deze nota ook voor een **geleidelijke infasering** van deze transfer door het transfer-percentages per kalenderjaar stapsgewijs te verhogen en te begrenzen op 10%. Die geleidelijke opbouw is nuttig omdat de noodzaak aan extra middelen in pijler II toeneemt naarmate de acties onder PDPO III op kruissnelheid komen, en zorgt er ook voor dat de daling van directe steun middelen per bedrijf meer geleidelijk verloopt. **Het volgende stappenplan wordt voorgesteld: 0% transfer in 2014, 5% transfer in 2015, 7,5% transfer in 2016 en 10% vanaf 2018. In overeenstemming met de Europese bepalingen ter zake, zal de Vlaamse regering in 2017 hieromtrent een evaluatie maken.**

## 4.10 Samenvatting

Alhoewel het systeem, de begunstigden en de intensiteit van directe steun ook na de GLB2020-hervorming in grote mate **Europees bepaald** zijn, beschikt Vlaanderen over enige flexibiliteit bij de implementatie van het nieuwe systeem van directe steun. Punt 4 van deze nota geeft voor verschillende belangrijke onderdelen aan wat de krachtlijnen van de **directe steun hervorming in Vlaanderen** zijn. Bij wijze van samenvatting worden deze krachtlijnen hieronder schematisch opgesomd.

- **Actieve landbouwer**
  - Europa bepaalt dat de volgende personen of organisaties verplicht moeten aanzien worden als niet-actieve landbouwers: uitbaters van luchtvaart-, water- en spoorwegmaatschappijen, vastgoedmakelaars en uitbaters van sport- en recreatiegronden.
  - Het is **zeer onwaarschijnlijk** dat lidstaten concrete pistes zullen kunnen uitwerken om, **op basis van criteria die rechtstreeks verbonden zijn met pensionering**, landbouwers uit te sluiten van directe steun, of om de verhandelbaarheid van betalings- of andere directe steun rechten te beperken. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat **andere criteria dan deze gerelateerd aan pensionering** zullen kunnen gevonden worden om Vlaanderen de optie te bieden om de **problematiek van directe steun voor pensioenboeren** te verlichten, op basis van de bepaling over actieve landbouwer.
- **Betalingsrechten**
  - Actieve landbouwers die in 2013 directe steun ontvangen hebben, en in 2015 een aanvraag doen, zullen al in 2015 betalingsrechten bekomen. Vlaanderen zal tevens landbouwers die geen directe steun kregen in 2013, maar in dat jaar **wijn, sierplanten of groenten en fruit** verbouwden of teelden, opnemen als potentiële begunstigden van nieuwe betalingsrechten.
  - Voor toekenning van het aantal nieuwe betalingsrechten in 2015 zal Vlaanderen de alternatieve regel volgen. Die houdt in dat het **aantal betalingsrechten** dat een landbouwer zal krijgen in 2015 gelijk is aan het laagste getal van de volgende twee getallen: het aantal subsidiabele ha die hij heeft aangegeven **in 2013**, en het aantal subsidiabele ha die hij aangeeft **in 2015**.
  - Het **minimumareaal** waarvoor Vlaamse betalingsrechten aangevraagd kunnen worden in 2015 zal **2 ha** bedragen, om consistent te blijven met de criteria die gelden voor de aangifteplicht voor de Mestbank.
  - De wijziging in de Europese aanpak omtrent subsidiabiliteit zal er in Vlaanderen voor zorgen dat bepaalde types grondgebruik (met name de types “grassen in natuurbeheer” en “spontane bedekking”) die in ons huidige systeem niet subsidiabel zijn, dit ten minste gedeeltelijk wel zullen worden, indien ze voldoen aan de Vlaamse definitie van “**minimum landbouwactiviteit**”.
- **Vergroening**
  - Vlaanderen zal de behoudsverplichting voor **blijvend grasland** ook na 2014 hanteren op het niveau van het landbouwbedrijf. Niettemin zullen aanpassingen aan het huidige systeem nodig zijn gezien de bepalingen van de nieuwe Europese verordening. Binnen gebieden die onder de Vogel- en Habitatrichtlijn vallen (Natura 2000 gebieden) zal een

perceel blijvend grasland worden aangeduid als **milieugevoelig** indien een **strikte bescherming** - dit is een perceelsgewijs behoud – in 2015 nodig is om aan de geformuleerde doelstellingen van de richtlijnen te voldoen, in de verschillende Natura 2000-gebieden.

- Wanneer het Europees wetgevend detail van de vergroeningsmaatregel “**Ecologisch aandachtsgebied**” duidelijk wordt zal Vlaanderen er in 2014 concreet invulling aan geven.
- Vlaanderen zal de ecologische effectiviteit laten doorwegen bij de bepaling van de manier waarop vergroeningsmaatregelen kunnen worden ingezet.
- Vlaanderen heeft de intentie om **collectieve aanleg van EAG** mogelijk te maken.
- Europa dient het detail van vergroeningsequivalentie in de komende maanden nog te verduidelijken, waardoor een definitieve uitspraak over de Vlaamse invulling ervan voorbarig is. Vlaanderen moet er over waken dat een **Vlaams vergroeningsequivalentiesysteem**, indien het zou worden weerhouden, de **complexiteit** voor zowel de landbouwer als de overheid niet onaanvaardbaar verhoogt, en **controleerbaar** is.
- **Waarde van de betalingsrechten en totale steun per begunstigde**
  - Als gevolg van Europese budgettaire keuzes moeten Vlaamse landbouwers rekening houden met een aanzienlijke daling in de waarde van de betalingsrechten en de totale steun per begunstigde. Ten einde deze budgettaire impact zo geleidelijk mogelijk door te voeren, kiest Vlaanderen voor een interne convergentie van de waarde van de betalingsrechten gebaseerd op het **lerse model**, met een **maximumverlies** van 30%, en een **variabele vergroeningspremie**.
  - Vlaanderen kiest voor een **maximale afroaming van** de basisbetaling per bedrijf boven 150.000 euro.
- **Betaling voor jonge landbouwers**
  - Vlaanderen zal inzetten op jonge starters, en kiest ervoor om de **betaling voor jonge landbouwers maximaal in te vullen**. Vlaanderen kiest een betaling in de vorm van een vast extra bedrag per hectare, voor maximaal 90 hectare. De betaling zal berekend worden als 25% van het gemiddeld directe steunbedrag in Vlaanderen.
- **Gekoppelde steun**
  - Bij de hervorming van het Vlaamse directe steun systeem in 2015 zal gekoppelde steun voorzien worden voor de volgende sectoren: **rundsvlees** (10% van de directe steun enveloppe) en **vleeskalveren** (1%). De optie van gekoppelde steun voor **vezelvlas** en hennep (0.25%) wordt niet weerhouden, ten voordele van een **nieuwe agromilieu- en klimaatmaatregel voor de teelt van vezelvlas en vezelhennep met verminderde bemesting**.
- **Andere optionele betalingen**
  - Vlaanderen zal **geen systeem voor kleine landbouwers** voorzien, als alternatief op het gangbare directe steun systeem.
  - De **herverdelende betaling** zal in Vlaanderen niet worden ingevoerd.
  - Vlaanderen kan geen gebruik maken van de optie om een betaling te voorzien voor gebieden met natuurlijke beperkingen.
- **Randvoorwaarden**
  - Vlaanderen zal zijn randvoorwaarden **aligneren** op het hervormde Europese kader.
- **Vlaams budget voor directe steun**

- Vlaanderen heeft in november 2013 een akkoord bereikt met de andere Gewesten over de verdeling van de Belgische directe steun enveloppe Dit akkoord gaat ervan uit dat de Belgische enveloppe voor directe steun op grond van het **status quo**, en voor de **ganse resterende periode** van het MFK, verdeeld wordt en over de zone Noord (Vlaanderen en Brussel) en de zone Zuid (Wallonië).
- Vlaanderen zal **Pijler II versterken** door, op termijn, een deel van de directe steun middelen (pijler I) naar PDPO III (pijler II) te transfereren. Dit zal gebeuren volgens een **stappenplan**: 0% transfer in 2014, 5% transfer in 2015, 7,5% transfer in 2016 en 10 % vanaf 2018. In overeenstemming met de Europese bepalingen ter zake, zal de Vlaamse regering in 2017 hieromtrent een evaluatie maken. **De middelen zullen enkel overgeheveld worden naar die Pijler II-maatregelen waar landbouwers rechtstreeks de begunstigden van zijn.**

## 5 Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering beslist:

1. Haar goedkeuring te hechten aan de conceptnota “Vlaamse implementatie van de GLB2020-hervorming voor het onderdeel directe steun” zonder dat dit enig financieel of budgettair engagement inhoudt.
2. De Vlaamse Minister, bevoegd voor Landbouw, te gelasten een voorontwerp van besluit betreffende wijziging van het bestaande directe steun besluit op te maken ter implementatie van de voorstellen die opgenomen zijn in de conceptnota “Vlaamse implementatie van de GLB2020-hervorming voor het onderdeel directe steun”.
3. Een machtiging te verlenen aan de Vlaamse Minister, bevoegd voor Landbouw, om de beleidskeuzes die vervat zitten in deze conceptnota, waar nodig en volgens de opgelegde deadlines, te notificeren aan de Europese Commissie.

De Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid

Kris PEETERS