

HERVORMING GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

1 SITUERING

Op 12 oktober 2011 publiceerde de Europese Commissie haar wetgevende voorstellen over de hervorming van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). Het uitgangspunt bij dit voorstel was om tot een beleid te komen dat de landbouwsector de nodige kansen biedt om een competitieve toekomst uit te bouwen met een voldoende groot inkomen, waarbij de sector actief bijdraagt aan de EU2020 doelstellingen en dit doorheen heel Europa. Dit werd concreet vertaald naar het versterken van het concurrentievermogen en de duurzaamheid van de landbouw om de Europese burgers een gezonde en kwaliteitsvolle voeding te garanderen, het milieu te beschermen en de plattelandsgebieden te ontwikkelen. Het Europese Landbouwbeleid heeft de laatste decennia al heel wat hervormingen ondergaan, deze hervorming drong zich op omdat de marktomstandigheden recent aanzienlijk gewijzigd zijn door een grote toename van het volatiele karakter, ook is het GLB momenteel niet meer op maat van een Europa met 27 lidstaten gesneden. Bovendien dient ook de landbouwsector actief bij te dragen aan de EU2020 doelstellingen.

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

Tegelijk met de besprekingen over de hervorming van het GLB, liepen ook de onderhandelingen over de nieuwe meerjaren financieringsbegroting 2014-2020. De Europese Raad bereikte hierover op 8 februari een akkoord, dit zou moeten resulteren in een interinstitutioneel akkoord met het Europese Parlement. In dit akkoord werd vastgelegd dat in de periode 2014-2020 in totaal om en bij 287 miljard euro besteed zal worden aan het Europese Landbouwbeleid, waarvan 1,75 miljard euro in Vlaanderen. Hierover is op 19 november 2013 een definitief akkoord bereikt tussen de Raad en het Parlement.

Na de publicatie van de voorstellen gingen de besprekingen op technisch en politiek niveau van start in de Raad landbouw en in het Europese Parlement. Anderhalf jaar lang werden er binnen de Raad Landbouw politieke discussies gevoerd om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Vanuit Vlaanderen werd ingezet op het versoepelen van de voorstellen van de Europese Commissie teneinde ook in Vlaanderen de concurrentiekracht van de landbouwbedrijven te verhogen en hen een duurzaam toekomstperspectief te kunnen bieden. Dit uitgangspunt is steeds volledig in lijn geweest met de resolutie die het Vlaams Parlement had goedgekeurd over de hervorming van het GLB.

Medio maart 2013 hebben beide instellingen hun positie afzonderlijk vastgesteld. Begin april 2013 gingen de dialoogen van start waarbij Raad, Europees Parlement en Europese Commissie op basis van hun vastgestelde posities tot een compromis moeten komen. Tijdens de Raad landbouw in Luxemburg op 25 juni 2013 werd al grotendeels toegewerkt naar een akkoord en werd de positie van de Raad opnieuw vastgesteld met het oog op een globaal akkoord dat op 26 juni bereikt werd in Brussel na een laatste overleg met de Europese Commissie en het Europees Parlement. Uiteindelijk werd op 7 oktober de Engelstalige versie van tekst definitief goedgekeurd door de Raad. Dit nieuwe GLB zal gedeeltelijk in 2014 en gedeeltelijk in 2015 in werking treden.

2 INHOUD VAN HET AKKOORD

De hervorming omvat 4 grote wetgevende voorstellen: **directe inkomenssteun, marktmaatregelen, plattelandontwikkeling** en de **horizontale en financiële bepalingen**. Hieronder per voorstel een toelichting van de belangrijkste punten uit het oorspronkelijke voorstel, het eindakkoord en de accenten die Vlaanderen gelegd heeft tijdens de onderhandelingen.

Directe inkomenssteun

De wijze waarop de inkomenssteun van de landbouwers vandaag verdeeld is over de bedrijven, varieert zeer sterk tussen de lidstaten en tussen landbouwers binnen een lidstaat, en dit om historische redenen. De Europese Commissie stelde daarom voor om de inkomenssteun meer gelijk, eenvoudiger en meer gericht in te zetten. Ook zullen enkel actieve landbouwers in de toekomst nog inkomensondersteuning ontvangen. Tegelijk werd de toekenning van deze inkomenssteun voor 30% gekoppeld aan het respecteren van 3 praktijken die bijdragen aan een beter beheer van de natuurlijke hulpbronnen en aan de klimaatactie. Landbouwers moeten hun teelten voldoende diversifiëren, het blijvend grasland behouden en in ecologische landschapselementen voorzien op hun bouwland. Daarnaast stelde de Europese Commissie ook voor om een bijkomende inkomensondersteuning te geven voor jonge landbouwers, om het Europees breed gedeelde probleem van opvolging in de sector aan te pakken. Tot slot stelde de Europese Commissie ook een steunverlening op maat van kleine landbouwbedrijven voor, en een beperkte mogelijkheid tot steun gekoppeld aan productie voor de meest kwetsbare sectoren.

De Raad en het Europese Parlement waren van mening dat de algemene benadering van de Europese Commissie over de hervorming van de directe inkomenssteun een stap in de goede richting was, maar dat het voorstel veel te weinig flexibiliteit omvatte om een degelijke uitvoering toe te laten in alle lidstaten. Een andere kritiek was dat niet elke maatregel eenzelfde meerwaarde zou betekenen voor alle landbouwbedrijven of voor het landbouwmilieu. De Europese landbouw is namelijk heel divers. Tegelijk waren de Raad en het Europese Parlement van mening dat het voorstel van de Europese Commissie op een aantal elementen te ver ging en zo de rendabiliteit van vele bedrijven in gevaar zou brengen.

De belangrijkste elementen zijn:

- **Interne convergentie van de inkomenssteun:** De Europese Commissie stelde voor dat alle landbouwers in een lidstaat of regio tegen 2019 hetzelfde bedrag aan inkomenssteun per hectare zouden ontvangen, via een "geleidelijke" verschuiving van de steun van bedrijven die vandaag zeer hoge bedragen per hectare ontvangen naar bedrijven die vandaag weinig of geen inkomenssteun krijgen. Het probleem van het voorstel was echter dat het voor veel landbouwers een aanzienlijke daling van hun inkomenssteun zou betekenen. Dit was voor zowel de Raad als het Europese Parlement een stap te ver. Ze schroefden de ambitie terug tot een concept waarbij de directe inkomenssteun tegen 2019 wel zal evolueren in de richting van zo'n gelijke betaling per hectare, maar deze zal nog niet volledig bereikt worden in 2019. Bovendien kunnen de lidstaten kiezen uit een aantal modellen om deze 'gedeeltelijke interne convergentie' te realiseren. Vlaanderen heeft actief bijgedragen tot het concept en de uitwerking van dit principe en was sterk vragende partij om bij interne convergentie rekening te houden met de rendabiliteit van de bedrijven die het meest afhankelijk zijn van deze inkomenssteun. Voornamelijk de vleesvee- en melkveebedrijven zouden anders in financiële problemen kunnen geraken. Dit neemt niet weg dat veel landbouwers een aanzienlijk inkomensverlies zullen moeten verwerken, als gevolg van de algemene budgetdaling. Die budgetdalingen zijn reeds vastgelegd in de Europese Meerjarenbegroting en zijn dus onvermijdelijk. Dit is één van de redenen waarom Vlaanderen sterk heeft ingezet op die punten waar nog ruimte was om te onderhandelen, namelijk op het realiseren van een geleidelijke interne convergentie. Het eindakkoord bestaat eruit dat de interne convergentie minder verregaand zal ingevoerd worden en dat de lidstaten of regio's uit verschillende modellen kunnen kiezen om deze interne convergentie te realiseren. Tegen 2019 dienen alle landbouwers minimaal 60% van

het regionaal of nationaal gemiddelde betaalrecht/ha te ontvangen. Naast de landbouwers die zullen verliezen zijn er ook heel wat landbouwers die zullen winnen in het nieuwe systeem. Vooral zij die over meer grond dan toeslagrechten beschikken.

- **Vergroening:** de Europese Commissie verbond aan 30% van de direct inkomenssteun de voorwaarde om 3 praktijken te respecteren die bijdragen tot een meer duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en de klimaatactie: een voldoende grote teeltdiversificatie binnen het bedrijf, het behoud van het areaal blijvend grasland en het instandhouden en/of aanleggen van ecologisch aandachtsgebied op landbouwland. Dit was één van de politiek meest gevoelige onderdelen van de hervorming: de Raad en het Europese Parlement konden zich wel vinden in het principe van de vergroening, maar eisten meer soepele voorwaarden. Bovendien stelde de Raad een alternatief systeem voor waarbij de vergroening gerealiseerd kan worden via vrijwillige agromilieumaatregelen die opgenomen zijn in de programma's voor plattelandontwikkeling. Vlaanderen heeft het principe van vergroening steeds gesteund maar vroeg wel om in realistische vergroeningspraktijken te voorzien die aangepast zijn aan de concrete situaties in regio's en sectoren. Volgens een impactstudie van de Europese Commissie variëren de kosten die een landbouwer moet leveren om deze vergroening te realiseren enorm en is deze kost gemiddeld per bedrijf het hoogst in Nederland en België. Er dient dan ook vermeden te worden dat de landbouwers een louter economische kosten/baten afweging maken en afstand doen van hun inkomenssteun om deze vergroeningseisen te vermijden. "Beter een realistische vergroening waarbij de ambities iets lager liggen dan helemaal geen vergroening in Vlaanderen", was het uitgangspunt van de minister-president. Het politieke akkoord bestaat er enerzijds uit dat de 3 vergroeningseisen behouden blijven maar op een meer flexibele manier kunnen ingevuld worden en dat bestaande inspanningen zoals groenbedekking, agromilieumaatregelen, ... kunnen worden gevaloriseerd. Daarnaast is ook het voorstel van Vlaanderen weerhouden om de vergroening ook gedeeltelijk, via samenwerking tussen landbouwers, te realiseren.
- **Jonge Landbouwers:** de Europese Commissie stelde voor dat de lidstaten tot 2% van hun nationale enveloppe zouden moeten gebruiken om een bijkomend steunbedrag per hectare te geven aan de jonge, startende landbouwers. Het Europese Parlement steunde deze verplichte betaling maar eiste wel dat het volledige budget van 2% naar jonge landbouwers zou gaan. Ook binnen de Raad klonk de vraag naar de nodige flexibiliteit voor de lidstaten om deze middelen zo optimaal mogelijk te kunnen inzetten voor de jonge landbouwers. Een aantal lidstaten binnen de Raad daarentegen vonden dat dit systeem geen hulp zou bieden voor de problemen waar hun jonge landbouwers mee te kampen hebben en vonden de steunmogelijkheden in het plattelandsbeleid veel beter. Zij vroegen daarom om dit als een mogelijkheid te voorzien in het hervormde GLB, maar niet als een verplichting voor de lidstaten. In het politieke akkoord is voorzien dat de lidstaten verplicht in een bijkomend steunbedrag voor de jonge landbouwers voorzien en dat ze kunnen kiezen uit verschillende modellen voor het berekening van deze inkomensvoet. Vlaanderen steunde in deze discussie het voornemen van de Europese Commissie en het Europese Parlement om in een verplichte inkomensvoet te voorzien en was ook sterk vrugende partij voor meer flexibiliteit bij de berekening en praktische uitvoering hiervan.
- **Actieve landbouwer:** het Europees landbouwbeleid krijgt soms de kritiek dat het in bepaalde gevallen geen "echte" landbouwers ondersteunt. Daarom stelde de Europese Commissie voor om enkel nog directe inkomenssteun te geven aan "actieve landbouwers", een begrip waarvoor zij een definitie opstelde. Zowel de lidstaten als het Europees Parlement ondersteunden ten volle de gedachte dat de steun enkel nog naar actieve landbouwers mag gaan. De definitie die de Europese Commissie voorstelde bleek echter in de praktijk bijna onwerkbaar. Daarom werd grondig aan de definitie gesleuteld. Gedurende dit proces bleek nog maar eens hoe moeilijk het was om 'niet-actieve landbouwers' uit te sluiten, onder meer omwille van juridische beperkingen (een criterium opleggen heeft namelijk heel snel een discriminerend effect). Bijkomend probleem is dat 'landbouw' een breed begrip is: ook het in goede landbouw- en milieuconditie houden van gronden valt onder dit begrip. Het uiteindelijke politieke compromis houdt rekening met alle praktische en juridische bezwaren. Het belangrijkste element is dat een zogenaamde 'negatieve lijst'

is opgesteld van organisaties en personen die zeker geen actieve landbouwer kunnen zijn, zoals luchthavens of vastgoedbedrijven. Onder druk van een aantal lidstaten werd deze lijst optioneel gemaakt voor de lidstaat. Vlaanderen heeft steeds gepleit voor een strenge, verplichte maar werkbare definitie die juridisch geen problemen oplevert. Het eindakkoord bestaat eruit dat alle lidstaten verplicht een aantal types zoals luchthavens moeten uitsluiten als begunstigen en dat de lidstaten of regio's die dit wensen hier vrijwillig verder in kunnen gaan zolang deze keuze op basis van niet-discriminerende en objectieve criteria gebeurt.

Marktmaatregelen

Om tegemoet te komen aan de internationale handelsverplichtingen en omwille van de stijgende volatiliteit van de landbouwmarkten, stelde de Europese Commissie voor om de bestaande marktinstrumenten af te bouwen maar in ruil daarvoor wel in instrumenten te voorzien om de onderhandelingspositie van de primaire producenten te verhogen en ook om een goed werkend vangnet van marktmaatregelen overeind te houden om snel en efficiënt te kunnen inspelen op crisissituaties indien deze zich zouden stellen in één van de landbouwsectoren. De beleidsmatig belangrijkste elementen van dit onderdeel zijn:

- **Suikerquota:** de suikersector werd in 2006 grondig hervormd met het oog op een verdere rationalisering van de sector. Dit resulteerde in een daling van de minimum bietprijs met 40%, een inkrimping van het Europees suikerquotum met 36% en een aanzienlijke afbouw van het aantal suikerfabrieken in Europa. Alle marktinstrumenten werden toen echter wel behouden, zoals onder andere de quota, de referentieprijs voor suiker, de minimum bietprijs, en het systeem van interprofessioneel onderhandelen met bijhorende aankoopvoorwaarden (i.c. een set van regels die vastleggen over hoe en wat er in de keten kan onderhandeld worden en de bietplanters beschermen tegen te lage prijzen). De Europese Commissie stelde nu voor in de hervorming van het GLB dat de resterende suikerquota volledig zouden afgeschaft worden in 2015 en tegelijk ook bijna alle bijhorende marktinstrumenten (onder andere de minimum bietprijs). Dit voorstel heeft de Raad Landbouw lange tijd verdeeld, het politieke akkoord bestaat erin dat de suikerquota vanaf oktober 2017 zullen afgeschaft worden maar dat de referentieprijs voor suiker en het systeem van interprofessioneel onderhandelen met bijhorende aankoopvoorwaarden wel integraal overeind blijft nadien. Vlaanderen heeft er steeds voor geijverd om rekening te houden met de omschakeling die de bietplanters en suikerfabrieken gemaakt hebben na de hervorming in 2006 en om de bijhorende instrumenten zoals het systeem van interprofessioneel onderhandelen overeind te houden, ook na het verdwijnen van de suikerquota.
- **Producentenorganisaties/brancheorganisaties (PO's-BO's):** één van de grote uitgangspunten van de Europese Commissie bij deze hervorming was een verdere liberalisering van de landbouwsector. Net daarom wordt een goede ketenwerking en sterkere onderhandelingspositie van de primaire producenten essentieel. Vandaag is het slechts voor een zeer beperkt aantal sectoren mogelijk om collectief te onderhandelen omwille van beperkingen inzake mededinging. In de toekomst wordt het door de erkenningen van producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties mogelijk voor producenten om binnen alle sectoren een betere marktpositie te bemachtigen via collectieve onderhandeling. Ook wordt samenwerking doorheen gans de keten (productie, verwerking, handel) gestimuleerd door het erkennen van brancheorganisaties. De Raad was van mening dat de lidstaten de vrijheid moesten krijgen om deze PO's-BO's al dan niet te moeten erkennen. Het Europese Parlement was van mening dat de lidstaat/regio deze PO's-BO's verplicht moesten erkennen indien ze aan de erkenningsvoorwaarden voldeden en dat ze collectief mochten onderhandelen over een heel aantal aspecten waaronder de prijs en volume, ook indien ze geen eigenaar zijn van het product, zoals voorzien in het zuivelpakket. Het politieke akkoord bestaat erin dat de producenten over zuivel, suiker, granen, rundsvlees, kalfsvlees en olijfolie collectief mogen onderhandelen over prijs en volume. De andere sectoren mogen ook collectief samenwerken via PO's en BO's maar niet collectief over prijzen onderhandelen.

- **Marktondersteuning:** de referentieprijzen die een belangrijke invloed hebben op de hoogte van de interventieprijzen zijn al jaar en dag ongewijzigd. Deze prijzen worden nooit geïndexeerd, waardoor het vangnet in een wereld van stijgende productiekosten en inflatie in reële termen steeds wordt verlaagd. Daarom drongen een aantal lidstaten binnen de Raad (waaronder België) en het Europees Parlement aan op een aanpassing van de referentieprijzen voor alle sectoren rekening houdende met de effectieve productiekosten.

Plattelandsontwikkeling

De grote verandering aan de zogenaamde tweede pijler van het GLB, de plattelandsontwikkeling, is dat die opgenomen wordt in de koepel van het Gemeenschappelijk Strategisch Kader (GSK), waar ook andere fondsen (EFRO, ESF, EFMZV) deel van uitmaken. De Commissie achtte dit nodig om een meer geïntegreerd en efficiënt beheer van de verschillende fondsen toe te laten.

Inhoudelijk wordt er binnen de 2de pijler afgestapt van het systeem met assen en een verplichte minimumbesteding per as. Toch blijft 'ringfencing' een feit: verplicht 5% van het budget moet naar Leader-werking gaan. Ook is het verplicht om in elk programma agromilieuklimaatmaatregelen aan te bieden. Voorts dient in alle programma's minstens 30% van de ELFPO-middelen ingezet te worden voor maatregelen inzake leefmilieu en klimaat. Deze middelen mogen besteed worden aan agromilieumaatregelen, biologische landbouw én investeringssteun gericht op leefmilieu- en klimaatacties.

Qua keuzewaaier aan maatregelen blijft er nog steeds heel wat mogelijk. In die zin zijn er weinig beperkingen. Er zijn zelfs nieuwe maatregelen toegevoegd (vb. risicobeheer, samenwerking, ...).

Voor agromilieuklimaatmaatregelen is de grootste nieuwigheid de link met de vergroening. De Europese Commissie is van oordeel dat een agromilieumaatregel verder moet gaan dan de vergroening en enkel een vergoeding kan gegeven worden voor extra inspanningen bovenop de relevante vergroeningsvoorwaarden.

Een groot pijnpunt binnen plattelandsontwikkeling blijft de grote administratieve last. De Raad heeft hier al heel wat aan kunnen verbeteren, maar het blijft een vrij log instrument.

Horizontale en financiële bepalingen

In een aantal lidstaten, waaronder België, zijn de regio's bevoegd voor het landbouwbeleid. Er stellen zich in de praktijk echter geregeld problemen met de Europese Commissie bij situaties waar deze regio's een verschillende beleidskeuze wensen te maken. Vaak eist de Europese Commissie in het geval van België dat Vlaanderen en Wallonië hetzelfde beleid inzake landbouw voeren. Dit in tegenstelling tot artikel 4,2 van het Verdrag van de Europese Unie waarin gesteld wordt dat de Europese instellingen de institutionele organisatie van de lidstaten dienen te respecteren. Op expliciete vraag van België en het Verenigd Koninkrijk had de Raad in haar positie in maart ermee ingestemd om op te nemen dat de lidstaten alle bepalingen van het GLB waarin zij een beleidskeuze moeten maken, op het juiste institutionele niveau mogen toepassen. Voor het eerst werd hiermee het Belgische systeem waar de regio's volledig verantwoordelijk zijn voor de toepassing van het GLB erkend. In het finale politieke akkoord zijn ook het Europees Parlement en de Europese Commissie akkoord gegaan met deze expliciete bepaling. Bovendien heeft de Europese Commissie hierover een bijkomende verklaring afgelegd op verzoek van Vlaanderen en Wallonië om iedere vorm van twijfel uit de weg te gaan.

3 EN NU?

Het politieke akkoord zal eind 2013 definitief vastgelegd worden door publicatie van de wetgevende teksten in het Europees Publicatieblad, na controle op juridisch, technisch en taalkundig vlak. Een aantal elementen van het akkoord dienen nog verder verankerd te worden in de zogenaamde uitvoeringsbepalingen, deze worden verwacht in het voorjaar van 2014. De bepalingen inzake

directe inkomenssteun zullen op 1 januari 2015 in werking treden, het nieuwe programma voor plattelandsontwikkeling zal in de loop van 2014 van start gaan.

De minister-president heeft overleg met de Vlaamse belanghebbenden opgestart om de toepassing van het hervormde GLB in Vlaanderen voor te bereiden.