

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 18.11.2010
COM(2010) 672 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Het GLB tot 2020:

**inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en
territoriale evenwichten**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Het GLB tot 2020:

*inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en
territoriale evenwichten*

1. INLEIDING

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) wordt geconfronteerd met een reeks uitdagingen - sommige uitzonderlijk, sommige onverwacht - die de EU ertoe nopen een strategische keuze te maken voor **de toekomst op de lange termijn van haar landbouw en haar plattelandsgebieden**. Om efficiënt op deze uitdagingen in te spelen, moet het GLB kunnen functioneren binnen een kader van gezonde economische beleidslijnen en duurzame overheidsfinanciën die bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van de Unie.

Als voorbereiding van deze mededeling heeft de Commissie eerder in 2010 een grootschalig publiek debat georganiseerd, dat in juli 2010 met een conferentie is afgesloten¹. De Raad heeft gedurende vier opeenvolgende voorzitterschappen de hervorming besproken; het Europees Parlement heeft een initiatiefverslag aangenomen over het GLB na 2013² en het verband met de Europa 2020-strategie, en zowel het Europees Economisch en Sociaal Comité als het Comité van de Regio's heeft een standpuntnota naar voren gebracht.

Tijdens deze besprekingen heeft een overgrote meerderheid van de deelnemers te kennen gegeven dat het toekomstige GLB een **sterk gemeenschappelijk beleid** moet blijven, opgebouwd rond zijn **twee pijlers**. Volgens hun aanbevelingen moeten in grote lijnen de volgende strategische doelstellingen worden vooropgesteld:

- het voedselproductiepotentieel in de hele EU op duurzame wijze in stand houden om de **voedselzekerheid** voor de Europese burgers op de lange termijn te garanderen en te helpen voorzien in de stijgende wereldwijde vraag naar voedsel. Volgens de FAO zal die vraag tegen 2050 met 70% toenemen. De recente voorvallen van verhoogde marktinstabiliteit, vaak nog op de spits gedreven door de klimaatverandering, brengen deze tendensen en de daarmee gepaard gaande druk nog beter tot uiting. De capaciteit van Europa om voor voedselzekerheid te zorgen, is voor haar een belangrijke langetermijnkeuze, die niet als een vanzelfsprekendheid mag worden beschouwd;
- steun verlenen aan landbouwgemeenschappen die de Europese burgers **kwaliteitsvol, hoogwaardig en gediversifieerd voedsel** bieden dat is geproduceerd op duurzame wijze en overeenkomstig de EU-vereisten inzake milieu, water, diergezondheid en -welzijn, plantengezondheid en volksgezondheid. Het actieve beheer van de natuurlijke hulpbronnen

¹ Het publieke debat heeft 5 600 bijdragen opgeleverd en aan de conferentie hebben meer dan 600 personen deelgenomen.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=EN&ring=A7-2010-0204>

door de landbouw is een belangrijk instrument om het rurale landschap in stand te houden en het verlies aan biodiversiteit tegen te gaan, en een hulpmiddel om de klimaatverandering te matigen en zich eraan aan te passen. Dit alles is cruciaal voor de dynamiek van de gebieden en voor de economische levensvatbaarheid op de lange termijn;

- de levensvatbaarheid in stand houden van de rurale gemeenschappen waarvoor de landbouw een belangrijke economische activiteit is die plaatselijke **werkgelegenheid** creëert; dit levert tal van economische, sociale, ecologische en territoriale voordelen op. Een significante daling van de lokale productie zou ook gevolgen hebben op het vlak van de broeikasgassen en de kenmerkende lokale landschappen en zou de keuzemogelijkheden voor de consument beperken.

De landbouw vormt een integrerend deel van de Europese economie en maatschappij. De indirecte effecten zouden erin bestaan dat een eventuele afname van de Europese landbouwactiviteit op haar beurt het BIP zou doen dalen en zou leiden tot verlies van banen in de verwante economische sectoren – met name in de agrovoedselvoorzieningsketen, die voor de input van zeer kwaliteitsvolle, concurrerende en betrouwbare grondstoffen afhangt van de primaire landbouwsector van de EU, en in de non-foodsectoren. Ook de plattelandsactiviteiten, gaande van toerisme en transport tot lokale diensten en overheidsdiensten, zouden hieronder te lijden hebben. De plattelandsgebieden zouden waarschijnlijk nog sneller ontvolken. Bijgevolg zouden de ecologische en de maatschappelijke gevolgen groot zijn.

De hervorming van het GLB moet worden voortgezet om meer concurrentiekracht tot stand te brengen, de middelen van de belastingbetaler efficiënter te gebruiken en tot een overheidsbeleid te komen dat de concrete resultaten oplevert die de Europese burger ervan verwacht met betrekking tot voedselzekerheid, milieu, **klimaatverandering** en sociale en **territoriale** evenwichten. Het doel zou een duurzamere, slimmere en meer inclusieve groei voor het rurale Europa moeten zijn.

Om dit te bereiken moet het toekomstige GLB, in overeenstemming met de mededeling over de evaluatie van de EU-begroting³ en met zijn marktgerichtheid, een **groenere** en **billijker verdeelde** eerste pijler bevatten, en een tweede pijler die meer gericht is op **concurrentievermogen** en **innovatie, klimaatverandering** en het **milieu**. Hierdoor zou de landbouw in de EU zijn latente productiviteitspotentieel kunnen ontsluiten, met name in de nieuwe lidstaten, en tot de Europa 2020-doelstellingen kunnen bijdragen. Door de steun uitsluitend te richten op **actieve landbouwers en op de verloning van de collectieve diensten die zij de maatschappij bieden**, zou de doeltreffendheid en de efficiëntie van de steun toenemen en zou de legitimiteit van het GLB worden versterkt. Andere elementen die essentieel zijn om deze doelstellingen te verwezenlijken, zijn de controleerbaarheid van de voorgestelde maatregelen en de verdere vereenvoudiging van het beleid. Dit alles moet worden gerealiseerd in een context van beperkte budgettaire middelen en rekening houdend met de ernstige gevolgen van de economische crisis voor de landbouw.

³ Evaluatie van de EU-begroting, COM(2010) 700.

2. HET GLB-HERVORMINGSPROCES

De in het Verdrag van Rome vastgestelde hoofddoelstellingen van het GLB zijn door de jaren heen dezelfde gebleven. Toch is bij de hervormingen van het GLB sinds het begin van de jaren 1990 een weg ingeslagen die tot een totaal nieuwe beleidsstructuur heeft geleid.

De aangepakte uitdagingen betreffen de productiecapaciteit van de landbouw, de toenemende diversiteit van de landbouw en de plattelandsgebieden na de opeenvolgende uitbreidingen, en de eisen van de EU-burgers op het gebied van milieu, voedselveiligheid en -kwaliteit, gezonde voeding, diergezondheid en -welzijn, plantengezondheid, landschapsbehoud, biodiversiteit en klimaatverandering. Tegelijk zijn de instrumenten waarmee de doelstellingen moeten worden bereikt, enorm veranderd. Vandaag zijn zij gestructureerd in **twee elkaar aanvullende pijlers**, waarbij de eerste uit jaarlijkse rechtstreekse betalingen en marktmaatregelen en de tweede uit meerjarenmaatregelen voor plattelandsontwikkeling bestaat.

De invoering van de rechtstreekse betalingen is een hefboom geweest voor coherente marktgerichte hervormingen, die de concurrentiekracht van de landbouwsector hebben doen toenemen doordat de landbouwers ertoe werden aangezet zich aan de marktvoorwaarden aan te passen. De ontkoppelde rechtstreekse betalingen bieden vandaag een basisinkomenssteun en steun voor de collectieve basisgoederen die de Europese samenleving wenst.

Door deze grotere marktgerichtheid zijn de marktmaatregelen, die in het verleden de belangrijkste instrumenten van het GLB waren, vandaag nog slechts een vangnet dat alleen bij grote prijsdalingen wordt gebruikt.

De plattelandsontwikkeling heeft tot doel de concurrentiekracht, het duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en de evenwichtige ontwikkeling van de plattelandsgebieden te bevorderen door specifiekere en meer gerichte maatregelen. Dit geeft de lidstaten speelruimte om de grootste zorgpunten voor hun grondgebied via cofinanciering aan te pakken. Ook andere GLB-initiatieven, zoals kwaliteitsbeleid, afzetbevordering en biologische landbouw, hebben een grote impact op de situatie van de landbouwers.

Alle huidige beleidsmaatregelen samen leiden tot wat de **belangrijkste bijdrage van het GLB is: een territoriaal en ecologisch evenwichtige EU-landbouw** in een open economisch klimaat. Voor de levering, in de toekomst, van meer collectieve voordelen zal een sterk overheidsbeleid nodig zijn, aangezien de door de landbouwsector geboden goederen door de normale marktwerking niet adequaat kunnen worden verloond en gereguleerd.

Afschaffing van de overheidssteun zou leiden tot een grotere concentratie van de landbouwproductie in gebieden waar de omstandigheden bijzonder gunstig zijn, en tot de toepassing van intensievere landbouwpraktijken, terwijl de minder competitieve gebieden zouden worden geconfronteerd met marginalisatie en landverlating⁴. Die ontwikkelingen zouden de milieudruk doen toenemen en waardevolle habitats doen achteruitgaan, wat ernstige economische en sociale gevolgen zou hebben, onder meer een onomkeerbare degradatie van de productiecapaciteit van de Europese landbouw.

⁴ Zie “*Scenar 2020 – Prospective scenario study on agriculture and the rural world*”.

3. WAT ZIJN DE UITDAGINGEN?

3.1. Voedselzekerheid

De primaire rol van de landbouw is de **voedselvoorziening**. **Aangezien in de toekomst de vraag in de hele wereld zal blijven toenemen, moet de EU een bijdrage kunnen leveren om aan de wereldwijde vraag naar voedsel te voldoen.** Daarom is het van groot belang dat de EU-landbouw zijn productiecapaciteit in stand houdt en verbetert, met inachtneming van de EU-verbintenissen in het kader van de internationale handel en van de “beleidscoherentie voor ontwikkeling”. Een sterke landbouwsector is cruciaal opdat de zeer concurrentiegerichte levensmiddelenindustrie⁵ een belangrijk onderdeel van de economie en de handel in de EU kan blijven (de EU is de grootste exporteur ter wereld van voornamelijk verwerkte landbouwproducten en landbouwproducten met hoge toegevoegde waarde)⁶. De synergieën tussen de gewas- en de veeteelt (bijv. wat betreft eiwitten) moeten worden versterkt. Bovendien willen de EU-burgers een **ruim aanbod** aan voedingsproducten, waaronder **lokale producten**, die van **hoge kwaliteit** zijn en aan hoge normen inzake veiligheid, kwaliteit en welzijn voldoen. In deze context treden ook kwesties als de toegang tot, de beschikbaarheid van en de aanvaardbaarheid van gezonde voedingsmiddelen en de voedingsefficiëntie meer op de voorgrond. Vandaag bevindt de EU-landbouw zich in een **omgeving** die veel meer **concurrentiegericht** is, aangezien de wereldeconomie steeds meer geïntegreerd is en het handelsstelsel in grotere mate geliberaliseerd is. Naar verwachting zal deze tendens zich de volgende jaren doorzetten, gezien de mogelijke afronding van de onderhandelingen in het kader van de Doha-ronde en de mogelijke sluiting van bilaterale en regionale akkoorden waarover momenteel nog wordt onderhandeld. Dit is een uitdaging voor de landbouwers van de EU, maar biedt ook kansen voor de levensmiddelenexporteurs van de EU. Daarom is het van belang de concurrentiekracht en de productiviteit van de landbouwsector van de EU te verhogen. Ondanks de gunstige vooruitzichten op de middellange termijn wordt ervan uitgegaan dat de landbouwmarkten door een grotere **onzekerheid** en een toegenomen **volatiliteit** zullen worden gekenmerkt.

Bovendien zal het toekomstige GLB moeten functioneren in het kielzog van een **economische crisis** die heel nadelig is geweest voor de landbouw en de plattelandsgebieden, aangezien zij rechtstreeks werden meegezogen in grotere macro-economische ontwikkelingen die een invloed hebben gehad op de productiekosten. Na een decennium waarin het **landbouwinkomen** louter gestagneerd is, is het in 2009 aanzienlijk gedaald waardoor een reeds fragiele situatie – het landbouwinkomen lag al aanzienlijk lager (naar schatting 40% per arbeidseenheid) dan in de rest van de economie en het inkomen per inwoner in de plattelandsgebieden was al aanzienlijk kleiner (ongeveer 50%) dan in de stadsgebieden - alleen maar is verergerd.

3.2. Milieu en klimaatverandering

De land- en de bosbouw spelen een sleutelrol bij de productie van collectieve goederen, met name milieugoederen zoals landschappen, biodiversiteit van landbouwgronden, klimaatstabiliteit en een grotere weerbaarheid tegen natuurrampen, zoals overstromingen, droogtes en branden. Maar tegelijk zijn er veel landbouwpraktijken die het milieu onder druk

⁵ De levensmiddelenindustrie vertegenwoordigt 13,5% van de totale werkgelegenheid en 12,2% van de bruto toegevoegde waarde van de Europese be- en verwerkende industrie.

⁶ De uitvoer van agrovoedingsproducten vertegenwoordigt 6,8% van de totale EU-uitvoer.

kunnen zetten, met bodemuitputting, watertekorten en –verontreiniging, verlies van habitats van wilde dieren en biodiversiteitsverlies tot gevolg.

Hoewel de uitstoot van broeikasgassen uit de landbouw sinds 1990 met 20% is afgenomen, zijn verdere inspanningen mogelijk en ook noodzakelijk om de ambitieuze doelstellingen van de EU-agenda inzake energie en klimaat te halen. Het is van belang tot een verdere ontsluiting te komen van het potentieel van de landbouwsector om de klimaatverandering te matigen, voor aanpassingen te zorgen en een positieve bijdrage te leveren; dit alles kan door via innovatie de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, de productie-efficiëntie (waaronder de energie-efficiëntie) te verhogen, energie te produceren uit biomassa en hernieuwbare bronnen, koolstof vast te leggen en de bodemkoolstof te beschermen.

3.3. Territoriaal evenwicht

Door de diversificatie van hun sociaaleconomische structuur hangen steeds meer **plattelandsgebieden** af van factoren buiten de landbouw. Toch blijft de landbouw in grote delen van de EU een belangrijke stuwende kracht voor de plattelandseconomie. Er blijft een nauwe band bestaan tussen de vitaliteit en het potentieel van vele plattelandsgebieden en de aanwezigheid van een **concurrerende en dynamische landbouwsector**, die aantrekkelijk is voor jonge boeren. Dit is vooral het geval in overwegend rurale gebieden waar de primaire sector ongeveer 5% van de toegevoegde waarde en 16% van de werkgelegenheid vertegenwoordigt, en in de nieuwe lidstaten waar het van belang is de recente productiviteitswinsten te consolideren en het potentieel van de landbouw ten volle te benutten. Voorts speelt de landbouw in de plattelandsgebieden een belangrijke rol doordat deze sector aanvullende economische activiteiten genereert, die heel nauw samenhangen met de levensmiddelenindustrie, het toerisme en de handel. In vele regio's is de landbouw de basis van de plaatselijke tradities en van de sociale identiteit.

4. WAAROM HEBBEN WIJ EEN HERVORMING NODIG?

Het GLB is al geëvolueerd, maar er zijn verdere wijzigingen nodig om het hoofd te bieden aan de nieuwe **uitdagingen**. Met name is het noodzakelijk:

- tegemoet te komen aan de toenemende bezorgdheid over de voedselzekerheid, zowel in de EU als wereldwijd,
- het duurzame beheer van de natuurlijke hulpbronnen als water, lucht, biodiversiteit en bodem, te versterken,
- te reageren op de toenemende druk die de aan de gang zijnde klimaatverandering op de landbouwproductievoorwaarden legt en ervoor te zorgen dat de landbouwers hun uitstoot van broeikasgassen verminderen, een actieve rol spelen bij de matiging van de klimaatverandering en hernieuwbare energie produceren,
- de concurrentiekracht op peil te houden en te vergroten in een wereld die door **toenemende globalisering en stijgende prijsvolatiliteit** wordt gekenmerkt, **en tegelijk de landbouwproductie in de hele Europese Unie in stand te houden**,
- de diversiteit van de bedrijfsstructuren en productiesystemen in de EU-landbouw, die na de uitbreiding van de EU is toegenomen, optimaal te benutten en tegelijk de sociale, territoriale en structurerende rol ervan in stand te houden,

- de territoriale en sociale cohesie in de plattelandsgebieden van de Europese Unie te versterken, met name door het bevorderen van de werkgelegenheid en de diversificatie,
- ervoor te zorgen, enerzijds, dat de GLB-steun **billijk en op evenwichtige wijze** over de lidstaten en de landbouwers wordt verdeeld door de bestaande verschillen tussen de lidstaten te reduceren - er rekening mee houdend dat een forfaitair bedrag geen haalbare oplossing is - en, anderzijds, dat de GLB-steun beter op de actieve landbouwers wordt afgestemd,
- de procedures voor de tenuitvoerlegging van het GLB verder te vereenvoudigen, de controlevoorschriften stringenter te maken en de administratieve lasten voor de begunstigden van de steun te verminderen.

Door in te spelen op deze uitdagingen zal het GLB op de volgende punten ook tot de *EU 2020-strategie* bijdragen:

- *slimme groei* – door een efficiënter gebruik van de hulpbronnen en een verhoging van de concurrentiekracht via technologische kennis en innovatie, de ontwikkeling van kwaliteitsproducten en producten met een hoge toegevoegde waarde, de ontwikkeling van groene technologieën en het gebruik van de informatie- en communicatietechnologie, de investering in opleiding, de stimulering van de sociale innovatie in plattelandsgebieden en de betere benutting van de onderzoeksresultaten;
- *duurzame groei* – door de instandhouding van de productiebasis voor levensmiddelen, diervoeders en hernieuwbare energie, de zorg voor duurzaam landbeheer, de levering van collectieve milieugoederen, de aanpak van het verlies van biodiversiteit, de bevordering van hernieuwbare energieën, de stimulering van de gezondheid van dieren en planten, het efficiënter gebruiken van de hulpbronnen via technologische ontwikkelingen en het gebruik van onderzoeksresultaten, de verdere emissiereductie, de verhoging van de koolstofvoorraden en de volledige ontwikkeling van het potentieel van de plattelandsgebieden; en
- *inclusieve groei* – door ontsluiting van het economische potentieel van de plattelandsgebieden, de ontwikkeling van de lokale markten en de plaatselijke werkgelegenheid, de begeleiding van de herstructurering van de landbouw en de ondersteuning van het inkomen van de landbouwers met het oog op de instandhouding van een duurzame landbouw in heel Europa⁷.

Het gaat dus om **groene groei** in de landbouwsector en de plattelandseconomie als middel om het welzijn te verhogen door verdere economische groei, waarbij het nodige wordt gedaan om milieuschade te voorkomen.

5. DOELSTELLINGEN VAN HET TOEKOMSTIGE GLB

Dit zouden dus de drie belangrijkste doelstellingen van het toekomstige GLB zijn:

⁷ Het GLB zal met name bijdragen tot de vlaggenschipinitiatieven van de EU met betrekking tot “Koolstofarm en hulpbronefficiënt Europa”, “Innovatie-Unie” en “Een Europees platform tegen armoede”.

Doelstelling 1: Rendabele voedselproductie

- bijdragen tot de **landbouwinkomens** en de variabiliteit daarvan beperken; hierbij wordt eraan herinnerd dat de prijs- en inkomensvolatiliteit en de natuurlijke risico's in deze sector meer uitgesproken zijn dan in de meeste andere sectoren en dat de inkomens en de winstniveaus van de landbouwers gemiddeld lager liggen dan in de rest van de economie⁸;
- het **concurrentievermogen** van de landbouwsector verbeteren en het aandeel ervan in de productiewaarde van de **voedselketen** verhogen, aangezien de landbouwsector zeer gefragmenteerd is in vergelijking met de andere sectoren van de voedselketen, die beter georganiseerd zijn en daardoor een sterkere onderhandelingspositie hebben. Bovendien worden de Europese landbouwers geconfronteerd met de concurrentie van de wereldmarkt, terwijl zij tegelijk moeten voldoen aan strenge normen met betrekking tot de door de Europese burgers gewenste doelstellingen inzake milieu, voedselveiligheid, kwaliteit en dierenwelzijn;
- een compensatie bieden voor de productieproblemen in gebieden met specifieke **natuurlijke handicaps**, aangezien het risico op landverlating in die gebieden groter is.

Doelstelling 2: Duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaataanpak

- de toepassing van duurzame productiemethoden garanderen en de levering, op ruimere schaal, van **collectieve milieugoederen** veiligstellen, aangezien vele van de collectieve voordelen die door de landbouw tot stand worden gebracht, niet door de normale marktwerking worden verloond;
- de **groene groei** door **innovatie** bevorderen; hiervoor moeten nieuwe technologieën worden ingezet, nieuwe producten worden ontwikkeld, productieprocessen worden veranderd en nieuwe vraagpatronen worden ondersteund, met name in de context van de opkomende bio-economie;
- matigings- en aanpassingsmaatregelen te nemen in verband met de **klimaatverandering** om de landbouw in staat te stellen op de klimaatverandering in te spelen. Aangezien de landbouw bijzonder kwetsbaar is voor de gevolgen van de klimaatverandering, kan een betere aanpassing van deze sector aan de effecten van extreme weersfluctuaties ook de negatieve effecten van de klimaatverandering verminderen.

Doelstelling 3: Evenwichtige territoriale ontwikkeling

- de plattelandsontwikkeling ondersteunen en het sociale weefsel van de plattelandsgebieden in stand houden;
- de plattelands economie verbeteren en tot **diversificatie** aanzetten, met als doel de plaatselijke actoren in staat te stellen hun potentieel te ontsluiten en het gebruik van aanvullende plaatselijke hulpbronnen te optimaliseren;
- het nodige doen om de **structurele diversiteit** van de landbouwsystemen te behouden, de voorwaarden voor de kleine boerderijen verbeteren en de lokale markten ontwikkelen,

⁸ Bron: Europese Commissie - DG Landbouw en plattelandsontwikkeling, gebaseerd op gegevens van Eurostat over de nationale rekeningen en de landbouwrekeningen.

aangezien de heterogene landbouwbedrijfsstructuren en productiesystemen in Europa bijdragen tot de aantrekkingskracht en de identiteit van de plattelandsgebieden.

Om al deze doelstellingen te verwezenlijken moet de overheidssteun voor de landbouwsector en de plattelandsgebieden worden behouden. Bijgevolg moeten op Europees niveau beleidslijnen worden vastgesteld om, via gezamenlijke doelstellingen, beginselen en voorschriften, billijke voorwaarden te garanderen. Voorts leidt een op EU-niveau uitgetekend landbouwbeleid tot een efficiënter gebruik van de budgettaire middelen dan in het kader van naast elkaar bestaande nationale beleidsvisies mogelijk zou zijn. Diverse vormen van nationaal beleid kunnen problemen opleveren voor de eengemaakte markt en bovendien worden tal van andere doelstellingen ook beter op transnationaal niveau nagestreefd, bijv. als het gaat om de cohesie tussen de lidstaten en de regio's, grensoverschrijdende milieuproblemen en wereldwijde uitdagingen, zoals klimaatverandering, waterbeheer en biodiversiteit, gezondheid en welzijn van dieren, veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, gezondheid van planten, volksgezondheid en consumentenbelangen.

6. WELKE RICHTING GAAT DE HERVORMING UIT?

6.1. Toekomstige instrumenten

Alle mogelijke opties voor het toekomstige GLB houden wijzigingen in de huidige GLB-instrumenten in. In dit deel wordt nagegaan hoe de instrumenten eruit moeten zien om op efficiëntere wijze tot de genoemde doelstellingen bij te dragen.

Rechtstreekse betalingen

De wijzigingen die in het stelsel van de rechtstreekse betalingen moeten worden aangebracht, hebben betrekking op de **herverdeling**, het **vernieuwde concept** en de grotere **doelgerichtheid** van de steun, met de bedoeling ervoor te zorgen dat de uitgaven een hogere waarde en meer kwaliteit opleveren. Nagenoeg iedereen is het erover eens dat de verdeling van de rechtstreekse betalingen moet worden herzien en inzichtelijker moet worden gemaakt voor de belastingbetaler. Bij de verdeling moeten zowel economische criteria worden gehanteerd (de rechtstreekse betalingen moeten een basisinkomen vormen), als milieucriteria (steun voor de levering van collectieve goederen).

Dat bij de rechtstreekse betalingen één enkel, forfaitair bedrag zou worden toegepast, was een van de voorstellen die in het publiek debat naar voren werden gebracht. De landbouwers in de hele EU hebben evenwel te maken met economische en natuurlijke omstandigheden die zo uiteenlopend zijn dat een billijke verdeling van de rechtstreekse steun hier meer op haar plaats is.

De vraag is dus hoe een billijke verdeling tot stand kan worden gebracht die op een pragmatische en economisch en politiek haalbare wijze de voor deze steun vooropgezette doelstellingen weerspiegelt, en waarbij grote ontwrichtende veranderingen, die in sommige regio's en/of voor sommige productiesystemen vergaande economische en sociale gevolgen zouden kunnen hebben, worden vermeden. Een mogelijke denkpiste is een systeem dat de winsten en de verliezen van de lidstaten beperkt door te garanderen dat de landbouwers in alle lidstaten gemiddeld een minimumpercentage van het gemiddelde niveau van de rechtstreekse betalingen in de hele EU krijgen.

De toekomstige, aan actieve landbouwers toe te kennen rechtstreekse betalingen kunnen op de volgende beginselen worden gebaseerd, waarbij wordt teruggegrepen naar het concept dat door het Europees Parlement is voorgesteld:

- **basisinkomens**steun door de toekenning van een ontkoppelde rechtstreekse basisbetaling die alle landbouwers in een lidstaat (of een regio) een uniform peil van verplichte steun biedt en waarbij wordt uitgegaan van overdraagbare rechten die moeten worden geactiveerd door ze aan subsidiabel landbouwareaal te koppelen en door aan de randvoorwaarden te voldoen. Om de verdeling van de betalingen tussen de landbouwers te verbeteren moet worden overwogen een **bovengrens** in te stellen voor de rechtstreekse betalingen die grote individuele landbouwbedrijven ontvangen (“plafonnering”). Onevenredig grote effecten daarvan op grote landbouwbedrijven die veel personeel in dienst hebben, zouden enigszins kunnen worden opgevangen door rekening te houden met de intensiteit van de arbeid in loondienst;
- verhoging van de milieuprestatie van het GLB door de invoering van een “**vergroenende**” component van de rechtstreekse betalingen in de vorm van steun voor milieumaatregelen die voor het hele grondgebied van de EU gelden. Er moet prioriteit worden gegeven aan maatregelen waarmee zowel de klimaatbeleids- als de milieubeleidsdoelstellingen worden nagestreefd. Hierbij kan het gaan om eenvoudige, algemene, niet-contractuele, jaarlijkse milieufacties die verder gaan dan de naleving van de randvoorwaarden en verband houden met de landbouw (bijv. blijvend grasland, groenbedekking, vruchtwisseling en ecologische braaklegging). Voorts moet worden nagegaan of ook de voorschriften van de huidige NATURA 2000-gebieden kunnen worden geïntegreerd en of bepaalde elementen van de GLMC-normen kunnen worden aangescherpt;
- bevordering van de duurzame ontwikkeling van de landbouw in gebieden met **specifieke natuurlijke handicaps** door aan landbouwers in die gebieden aanvullende inkomenssteun te verlenen in de vorm van een oppervlaktegebonden betaling ter aanvulling van de in het kader van de tweede pijler verstrekte steun;
- om rekening te houden met de specifieke problemen in bepaalde regio’s waar bijzondere landbouwbedrijfstypen om economische en/of sociale redenen van zeer groot belang worden geacht, kan worden doorgegaan met het verlenen van vrijwillige **gekoppelde** steun binnen duidelijk afgebakende grenzen (steun gebaseerd op vaste oppervlakten, opbrengsten of aantallen dieren);
- een eenvoudige en bijzondere steunregeling voor **kleine landbouwers** zou de huidige regeling moeten vervangen om de concurrentiekracht te verhogen, het platteland vitaler te maken en de administratieve rompslomp te verminderen;
- vereenvoudiging van de **randvoorwaarden** door aan de landbouwers en de bestuursdiensten een eenvoudiger, meer omvattend samenstel van regels te bieden, zonder dat aan het concept van de randvoorwaarden zelf wordt geraakt. Of de Waterkaderrichtlijn in de werkingssfeer van de randvoorwaarden kan worden geïntegreerd, zal worden uitgemaakt zodra die richtlijn ten uitvoer is gelegd en de operationele verplichtingen voor de landbouwers zijn vastgesteld.

Deze wijzigingen in het concept van de rechtstreekse betalingen zouden, als antwoord op de kritiek van de Rekenkamer, hand in hand moeten gaan met een betere omschrijving van de steun en met een betere afstemming ervan op uitsluitend **actieve landbouwers**.

Marktmaatregelen

Tijdens het publieke debat is duidelijk geworden dat er een brede consensus bestaat dat de algemene **marktgerichtheid** van het GLB en de algemene architectuur van de instrumenten voor marktbeheer moeten worden behouden. De melkcrisis van 2009 heeft namelijk eens te meer aangetoond welke belangrijke rol de bestaande mechanismen spelen bij de ondersteuning van de markt in crisistijden. Toch blijken specifieke aanpassingen nodig te zijn, vooral om de huidige instrumenten **te stroomlijnen** en te **vereenvoudigen** en nieuwe beleidselementen met betrekking tot de werking van de voedselketen in te voeren.

Mogelijke aanpassingen zijn de verlenging van de interventieperiode, de toepassing van marktverstoring Clausules en particuliere opslag voor andere producten, en andere herzieningen om de efficiëntie te verhogen en de controles te verbeteren. Die marktmaatregelen, en met name het interventie-instrument, zouden uitsluitend mogen worden gebruikt als vangnet bij prijscrisissen en mogelijke marktverstoringen. Tegen eind 2010 wordt een voorstel voor een vernieuwd kwaliteitsbeleid voorgelegd om de landbouwers meer mogelijkheden te geven specifieke kwaliteiten of eigenschappen van hun producten aan de consument mee te delen⁹.

In 2015 zullen de melkquota worden afgeschaft. Binnenkort moeten, op basis van de aanbevelingen van de groep deskundigen op hoog niveau inzake melk, regelgevingsvoorstellen worden voorgelegd om een langetermijnplanning voor de zuivelsector mogelijk te maken, waardoor de stabiliteit van die sector kan worden gegarandeerd. In de sectoren suiker en isoglucose loopt de huidige regeling normaal gezien af in 2014/2015. Verschillende opties voor de toekomst, waaronder een niet-ontwrichtende afschaffing van de quota op een nog vast te stellen datum, moeten worden onderzocht, met als doel de efficiëntie en de concurrentiekracht van de sector te verhogen.

Tot slot moet ook de werking van de **voedselvoorzieningsketen** worden verbeterd. Als de landbouwers de trend waarbij hun aandeel in de door de voedselvoorzieningsketen gegenereerde toegevoegde waarde gestaag afneemt, niet kunnen omkeren¹⁰, zullen de langetermijnvooruitzichten voor de landbouw niet verbeteren. Het aandeel van de landbouw in de voedselvoorzieningsketen is namelijk gedaald van 29% in 2000 naar 24% in 2005, terwijl in diezelfde periode het aandeel van zowel de levensmiddelenindustrie, de groothandel als de distributiesector is toegenomen.

Als de marktsignalen niet goed worden doorgegeven, komen de langetermijnvooruitzichten voor de landbouwsector en het aandeel van die sector in de door de hele voedselketen gegenereerde toegevoegde waarde in gevaar. De voornaamste zorgpunten betreffen het huidige onevenwicht in de onderhandelingsposities naargelang van de plaats in de keten, het niveau van de concurrentie in elke fase van de keten, de contractuele betrekkingen, de noodzaak om

⁹ Zie COM(2009) 234 over het kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten en het komende verslag over de toepassing van de nieuwe Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie.

¹⁰ "Een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa" – COM(2009) 591 van 28.10.2009.

de landbouwsector te herstructureren en te consolideren, de transparantie en de werking van de markten voor derivaten van landbouwproducten.

Plattelandsontwikkeling

Het plattelandsontwikkelingsbeleid heeft, als integraal onderdeel van het GLB, zijn nut bewezen bij het versterken, zowel op economisch, ecologisch als sociaal gebied, van de duurzaamheid van de landbouwsector en de plattelandsgebieden van de EU.

Er wordt sterk op aangedrongen dat het beleid doorgaat met de beperkingen en de mogelijkheden van het milieu en van de klimaatverandering ten volle in te calculeren, de landbouw, het platteland en de maatschappij in ruimere zin een scala van voordelen te bieden en bij te dragen tot:

- het **concurrentievermogen van de landbouw** door het bevorderen van de innovatie en de herstructurering en door de landbouwsector in staat te stellen de hulpbronnen efficiënter te gebruiken;
- het **duurzame beheer van de natuurlijke hulpbronnen** door milieu- en plattelandszorg, door te zorgen voor een grotere weerbaarheid van de landbouw tegen de klimaatverandering en door de instandhouding van de productiecapaciteit van de grond;
- de **evenwichtige territoriale ontwikkeling** van de plattelandsgebieden in de hele EU door de mensen ertoe te stimuleren om in hun lokale zone verantwoordelijkheid op te nemen, door capaciteitsopbouw en door de verbetering van de lokale omstandigheden en van de banden tussen de plattelands- en de stadsgebieden.

In dit kader moeten **milieu, klimaatverandering** en **innovatie** de richtinggevende thema's zijn die het beleid meer dan ooit bepalen. Zo zouden investeringen zowel de economische als de ecologische prestaties moeten verhogen. De milieumaatregelen zouden beter moeten worden toegesneden op de specifieke behoeften van de regio's en zelfs van de lokale zones, zoals de Natura 2000-gebieden en de gebieden met een hoge natuurwaarde, en bij de maatregelen voor de ontsluiting van het potentieel van de plattelandsgebieden zou meer aandacht moeten gaan naar innoverende ideeën inzake ondernemen en lokaal bestuur. Verder is het zaak de nieuwe kansen voor lokale ontwikkeling aan te grijpen, bijvoorbeeld die welke worden geboden door de alternatieve distributiekanaalen die toegevoegde waarde voor de plaatselijke hulpbronnen creëren. Ook de uitbouw van de rechtstreekse verkoop en van de lokale markten moet voldoende steun krijgen. Een prioriteit bij dit alles zal de aanpak van de specifieke behoeften van jonge landbouwers en nieuwkomers zijn.

Om de beleidsdoelstellingen te kunnen omzetten in resultaten op het terrein, zijn **efficiënte uitvoeringsmechanismen** van het allergrootste belang. De huidige strategische aanpak zou worden versterkt als op EU-niveau en vervolgens op programmaniveau gekwantificeerde doelen worden vastgesteld, die eventueel worden gekoppeld aan nog te bestuderen stimuli, zoals bijv. een prestatiereserve. Een dergelijke verschuiving naar een meer resultaatgebaseerde aanpak zou de meest geschikte manier zijn om het beleid op de prioriteiten van de EU af te stemmen en te laten zien wat de werkelijke resultaten ervan zijn. Hiertoe zou de binnen het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader vastgestelde reeks indicatoren moeten worden vereenvoudigd en verbeterd.

Met het oog op de doeltreffendheid is het essentieel de **coherentie** tussen het beleid voor plattelandsontwikkeling en het andere EU-beleid te verhogen en waar mogelijk de

administratieve rompslomp te vereenvoudigen en te verminderen. Hiervoor kan worden overwogen een **gezamenlijk strategisch kader** voor de EU-fondsen in het leven te roepen.

Een groot deel van de instrumenten blijft nuttig, gaande van investeringen en infrastructuur naar betalingen voor ecosysteemdiensten, steun voor probleemgebieden, maatregelen op het gebied van milieu en klimaatverandering, steun voor innovatie, kennisoverdracht en capaciteitsopbouw, het oprichten van bedrijven, sociale en institutionele ontwikkeling, bevordering van productiemethoden die verband houden met lokale kenmerken, en inachtneming van de specifieke behoeften van de lidstaten om hun economische efficiëntie te verhogen. Mogelijke verbeteringen zijn een betere vervlechting van de maatregelen onderling, vooral wat opleiding betreft, de opstelling van pakketten om tegemoet te komen aan de behoeften van specifieke groepen of gebieden (bijv. kleine landbouwers, berggebieden), het vergemakkelijken van de samenwerking tussen de landbouwers om, met het oog op de biodiversiteit en de aanpassing aan de klimaatverandering, de landschapskenmerken beter aaneen te schakelen (“groene infrastructuur”) of het geven van impulsen, bijv. preferentiële steunintensiteitspercentages voor een doelgerichte afstemming van de steun.

Daarnaast moet een **toolkit voor risicobeheer** worden ingevoerd om efficiënter om te gaan met inkomensonzekerheden en marktvolatiliteit, aangezien die de landbouwsector beperken in zijn mogelijkheden om te investeren met het oog op het behoud van zijn concurrentiekracht. De toolkit zou aan de lidstaten worden aangereikt om zowel productie- als inkomensrisico's aan te pakken en zou onder meer een nieuw instrument voor inkomensstabilisatie bevatten dat verenigbaar is met de “groene doos” van de WTO, alsmede verhoogde steun voor verzekeringsinstrumenten en onderlinge fondsen. Bij de invoering van de nieuwe instrumenten moet erop worden toegezien dat zij coherent zijn met de overige instrumenten van het GLB.

Wat de verdeling van de steun voor plattelandsontwikkeling over de lidstaten betreft, moet worden overwogen objectieve criteria te hanteren, terwijl een al te ingrijpende verstoring van het huidige systeem moet worden vermeden.

Verder is het van belang het **kwaliteitsbeleid** (onder meer met betrekking tot de biologische landbouw) en het **afzetbevorderingsbeleid** verder te versterken en te vereenvoudigen om het concurrentievermogen van de landbouwsector te verhogen. Tot slot zou het initiatief “Innovatie-Unie” ook een nieuwe aanpak mogelijk maken om de doelstellingen te bereiken van de Europa 2020-strategie voor een slimme, duurzame en inclusieve economie¹¹.

Algemene architectuur

De instrumenten van het toekomstige GLB moeten verder gestructureerd blijven rond twee pijlers; dat was ook het overheersende standpunt in het publieke debat, dat ook duidelijk de voorkeur van de Raad, het Europees Parlement en het Comité van de Regio's wegdroeg. De eerste pijler zou bestaan uit de steun die op jaarbasis aan alle landbouwers wordt betaald, terwijl de tweede pijler het instrument zou blijven voor de ondersteuning van de communautaire doelstellingen. Hierbij zouden de lidstaten voldoende flexibiliteit krijgen om op meerjarenbasis via programma's en contracten op hun specifieke situaties in te spelen. In elk geval zou het apart houden van de twee pijlers duidelijkheid scheppen. Elke pijler zou, zonder overlappingsen, de andere aanvullen en op efficiëntie zijn gericht.

¹¹ Waaronder het partnerschap voor innovatie “Productiviteit en duurzaamheid van de landbouw”.

6.2. Brede beleidsopties

Drie brede beleidsopties, die de belangrijkste oriëntaties van het publieke debat weergeven zonder dat zij elkaar wederzijds uitsluiten, verdienen nadere reflectie. Zij worden hier voorgesteld als mogelijk te bewandelen paden, waarvan de impact zal worden geanalyseerd voordat definitieve besluiten worden genomen. De drie opties zijn gebaseerd op de tweepijlerstructuur (met een verschillend evenwicht tussen de pijlers).

Optie 1

Bij deze optie zouden verder geleidelijke veranderingen in het huidige beleidskader worden ingevoerd. Er zou worden voortgebouwd op de goed functionerende beleidsaspecten en de aandacht zou vooral gaan naar **aanpassingen** en verbeteringen van de punten waar het GLB de meeste kritiek oogst, namelijk de kwestie van de billijke verdeling van de rechtstreekse betalingen over de lidstaten. Deze optie zou voor stabiliteit en continuïteit met het huidige GLB zorgen, wat het de marktdeelnemers in de hele voedselketen gemakkelijker zou maken om een langetermijnplanning op te stellen.

Optie 2

Een alternatief zou erin bestaan dat de kans om te hervormen wordt aangegrepen en dat het beleid grondig wordt herzien om te garanderen dat het **duurzamer** wordt en dat op het niveau van de beleidsdoelstellingen, de landbouwers en de lidstaten een beter **evenwicht** tot stand komt. Hiertoe zou gebruik worden gemaakt van meer **doelgerichte** maatregelen, die ook voor de EU-burger beter te begrijpen zouden zijn. Bij deze optie zou de uitgaven efficiëntie groter zijn en zou meer worden gefocust op de meerwaarde die de EU biedt. Deze oriëntatie zou het mogelijk maken in te spelen op de economische, ecologische en sociale uitdagingen van de EU en zou ervoor zorgen dat de landbouw en de plattelandsgebieden een grotere bijdrage kunnen leveren aan de Europa 2020-doelstellingen van een slimme, duurzame en inclusieve groei.

Optie 3

Een andere optie zou een veel verderreikende hervorming van het GLB zijn, met een sterke focus op de doelstellingen inzake milieu en klimaatverandering, waarbij geleidelijk afstand wordt genomen van inkomenssteun en van de meeste marktmaatregelen. Als de financiële focus duidelijk wordt gelegd op de aanpak van milieu- en klimaatveranderingskwesties in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid, zou dit de invoering bevorderen van regionale strategieën die de uitvoering van de EU-doelstellingen moeten garanderen.

De bovenstaande opties hebben duidelijke, maar uiteenlopende voor- en nadelen wat betreft de verwezenlijking van de doelstellingen van het nieuwe, in deze mededeling gepresenteerde GLB. Zij moeten worden beoordeeld op basis van hun economische, ecologische en sociale gevolgen.

7. CONCLUSIES

De Commissie heeft via deze mededeling geantwoord op het debat over het toekomstige GLB. Deze mededeling bevat verschillende opties en luidt het debat met de andere instellingen en de belanghebbenden in. De regelgevingsvoorstellen zullen in 2011 worden voorgelegd.

Deze opties voor een hervorming omvatten zowel grote wijzigingen, die een nieuw concept vergen, als verbeteringen van elementen die hun nut in het huidige concept hebben bewezen. Op basis hiervan zou het toekomstige GLB duurzamer, evenwichtiger, doelgerichter, eenvoudiger en efficiënter moeten worden en meer verantwoording verschuldigd zijn ten aanzien van de behoeften en de verwachtingen van de EU-burgers.

BIJLAGE

BESCHRIJVING VAN DE DRIE BREDE BELEIDSOPTIES

	Rechtstreekse betalingen	Marktmaatregelen	Plattelandontwikkeling
Optie 1	De rechtstreekse betalingen tussen de lidstaten billijker verdelen (het huidige stelsel van rechtstreekse betalingen blijft evenwel ongewijzigd)	De instrumenten voor risicobeheer versterken Indien nodig de bestaande marktinstrumenten stroomlijnen en vereenvoudigen	Verder toepassen van het bij de “gezondheidscontrole” naar voren gekomen richtsnoer om de financiering te verhogen waarmee de uitdagingen op het gebied van klimaatverandering, water, biodiversiteit, hernieuwbare energie en innovatie worden aangepakt

Optie 2	<p>De rechtstreekse betalingen tussen de lidstaten billijker verdelen en het concept ervan grondig veranderen</p> <p>De rechtstreekse betalingen zouden bestaan uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • een basisbedrag dat als inkomenssteun dient, • een verplicht aanvullend steunbedrag voor de levering, via eenvoudige, algemene, jaarlijkse en niet-contractuele agromilieu-acties, van specifieke “vergroenende” collectieve goederen; dit bedrag wordt berekend op basis van de aanvullende kosten die deze acties met zich brengen, • een aanvullende betaling als vergoeding voor specifieke natuurlijke handicaps, • en een facultatief gekoppeld steunelement voor specifieke sectoren en regio's¹². <p>Invoering van een nieuwe regeling voor kleine landbouwbedrijven</p> <p>Plafonnering van het basisbedrag, terwijl ook rekening wordt gehouden met de bijdrage van de grote landbouwbedrijven tot de plattelandsontwikkeling</p>	<p>Indien nodig de bestaande marktinstrumenten verbeteren en vereenvoudigen</p>	<p>De bestaande instrumenten aanpassen en aanvullen om ze enerzijds beter op de EU-prioriteiten af te stemmen, waarbij de steun vooral wordt toegespitst op het milieu, de klimaatverandering en/of de herstructurering en de innovatie, en om anderzijds de regionale en de lokale initiatieven te versterken</p> <p>De bestaande instrumenten voor risicobeheer versterken en een facultatief instrument voor inkomensstabilisatie invoeren dat verenigbaar is met de “groene doos” van de WTO en bedoeld is om aanzienlijke inkomensverliezen te compenseren</p> <p>Een zekere herverdeling van de middelen over de lidstaten, waarbij wordt uitgegaan van objectieve criteria, zou kunnen worden overwogen.</p>
Optie 3	<p>Geleidelijke afschaffing van de rechtstreekse betalingen in hun huidige vorm</p> <p>In plaats daarvan voorzien in beperkte betalingen voor collectieve milieugoederen en in aanvullende betalingen voor specifieke natuurlijke handicaps</p>	<p>Afschaffing van alle marktmaatregelen, eventueel op de marktverstoring Clausules na, die in tijden van ernstige crisis zouden kunnen worden geactiveerd</p>	<p>De maatregelen zouden voornamelijk worden toegespitst op klimaatveranderings- en milieukwesties.</p>

¹² Dit zou overeenkomen met de huidige gekoppelde steun die in het kader van artikel 68 wordt betaald, en met andere gekoppelde steunmaatregelen.