

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het

voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

(COM(2011) 625 *final* — 2011/0280 (COD))

het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten („integrale-GMO-verordening”)

(COM(2011) 626 *final* — 2011/0281 (COD) (A-21))

het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)

(COM(2011) 627 *final* — 2011/0282 (COD))

het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

(COM(2011) 628 *final* — 2011/0288 (COD))

het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat de toepassing van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers voor 2013 betreft

(COM(2011) 630 *final* — 2011/0286 (COD))

en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat de regeling op de bedrijfstoelageregeling en de steun voor wijnbouwers betreft

(COM(2011) 631 *final* — 2011/0285 (COD))

(2012/C 191/21)

Rapporteur: **Dilyana SLAVOVA**

Corapporteur: **Franco CHIRIACO**

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 14 november en 25 oktober 2011 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig de artikelen 43, lid 2, en 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over de volgende voorstellen:

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

COM(2011) 625 *final* — 2011/0280 (COD)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten („Integrale-GMO-verordening”)

COM(2011) 626 *final* — 2011/0281 (COD) (A-21)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)

COM(2011) 627 *final* — 2011/0282 (COD)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

COM(2011) 628 *final* — 2011/0288 (COD)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat de toepassing van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers voor 2013 betreft

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat de regeling op de bedrijfstoelageregeling en de steun voor wijnbouwers betreft

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480e zitting (vergadering van 25 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 132 stemmen vóór en 14 tegen, bij 21 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

Het Europees landbouwmodel op de schop

1.1 Het EESC neemt met belangstelling kennis van de wetgevingsvoorstellen van de Commissie en constateert dat rekening is gehouden met sommige – maar lang niet alle – aanbevelingen die het in eerdere adviezen heeft geformuleerd. Zo heeft het Comité er herhaaldelijk, met name in zijn adviezen NAT/449 en NAT/481, op gewezen dat het toekomstige GLB onmiskenbaar gericht moet zijn op de bescherming van het Europese landbouwmodel, dat gestoeld is op de beginselen van voedselsoevereiniteit en duurzaamheid en moet uitgaan van de reële behoeften van landbouwers en consumenten.

1.2 De Commissie heeft een berg werk verzet met het oog op het toekomstige GLB en heeft er een echt Europees project, gebaseerd op het begrip „inclusieve diversiteit”, van willen maken. Wat betreft de inspanningen van de Commissie om een nieuw partnerschap tussen Europa en zijn boeren tot stand te brengen is het EESC van mening dat de voorstellen weliswaar de juiste insteek hebben, maar dat op een aantal punten nog belangrijke verbeteringen kunnen worden aangebracht.

1.3 De huidige financiële en economische crisis en extreme klimaatveranderingen vergen een totaal andere aanpak van de wijze waarop de kloof tussen beloften en de realiteit van het dagelijkse boerenleven moet worden gedicht. Boeren staan onder steeds grotere druk van de markt, waardoor er hele streken zijn waar de landbouw verdwijnt. Er is meer dan ooit behoefte aan een Europees landbouwmodel. Het EESC acht het van essentieel belang dat het GLB voor de periode 2014-2020 de enorme obstakels voor de ontwikkeling van de landbouwsector uit de weg ruimt. Het vindt het echter een gemiste kans dat de Commissie zich niet duidelijker voor het Europese landbouwmodel uitspreekt.

1.4 Het EESC steunt het streven van de Europese Commissie om, overeenkomstig het Europees landbouwmodel, het concurrentievermogen van een multifunctioneel ingerichte landbouw in Europa door middel van verschillende initiatieven, zoals onderzoek, ontwikkeling en advisering, alsook de beloning van maatschappelijke prestaties die niet terug te vinden zijn in de prijs, te verbeteren. Het acht de voorgenomen initiatieven echter bij lange na niet toereikend om een aanhoudende groei van

productie en werkgelegenheid te waarborgen en zo in de steeds grotere behoefte aan voedsel in de wereld te helpen voorzien. Het EESC wijst erop dat in het toekomstige GLB rekening moet worden gehouden met het feit dat een zesde van alle banen in Europa direct of indirect verband houdt met de landbouwproductie, en dat dit percentage in sommige lidstaten nog veel hoger is. Het GLB zou voor het behoud van de werkgelegenheid in de EU, met name in plattelandsgebieden, een rol moeten spelen, maar draagt momenteel eerder bij tot het verlies van arbeidsplaatsen. Wanneer de land- en bosbouwproductie in één regio wegvalt, verdwijnt ook de bijbehorende werkgelegenheid in de toeleverende en verwerkende sectoren, tot in de voedingsmiddelen- en houtverwerkingsindustrie aan toe. Het toekomstige GLB moet erop gericht zijn de economische prestaties van landbouwgezinnen en coöperaties te verbeteren en moet hen helpen een betere markttoegang en een betere afzet voor hun producten te verkrijgen.

1.5 Het nieuwe GLB moet bijdragen tot de verbetering van de sociaaleconomische omstandigheden, de werkgelegenheid en de veiligheid van de werknemers in de landbouwsector door als voorwaarde te stellen dat alleen steun wordt toegekend indien aan alle sociale voorwaarden, wetten en arbeidsvoorwaarden wordt voldaan. Een en ander moet gebeuren in een context waarbij landbouw- en agrovoedingsbedrijven een centrale plaats innemen in het systeem, teneinde recht te doen aan de reële economie, onderzoek, innovatie en generatievernieuwing te bevorderen, alsook de voedselproductie te stimuleren door tevens de regionale meerwaarde in te brengen.

1.6 Het EESC verzoekt het Europees Parlement, de Raad en de Commissie opnieuw om de landbouw te blijven voorzien van een stevig budget, dat zeker niet lager mag uitvallen dan het voor de huidige begrotingsperiode uitgetrokken bedrag. Momenteel worden er vooral problemen verwacht waar het gaat om de ontwikkeling van de tweede pijler, omdat veel lidstaten hierbij kennelijk niet meer voor de noodzakelijke medefinanciering kunnen of willen zorgen. Dit zal leiden tot een onaanvaardbare verzwakking van het plattelandsontwikkelingsbeleid en van de milieumaatregelen die via de tweede pijler gefinancierd worden.

1.7 Het EESC vindt dat bij de herziening van het GLB vooral moet worden gestreefd naar eenvoudigere procedures en een **flexibele** toepassing daarvan, teneinde de uiteenlopende

landbouwomstandigheden in de lidstaten in aanmerking te nemen, de bureaucratische rompslomp voor boeren te verminderen en de problemen voor uitbetalingsinstanties te beperken.

Rechtstreekse betalingen

1.8 Het EESC vindt het een goede zaak dat de historische referentieperiode voor het vaststellen van de omvang van de inkomenssteun voor boeren in elk land of elke regio wordt losgelaten. Maar een vast bedrag per hectare is volgens het EESC niet altijd de beste beleidskeuze, zeker als men het argument van inkomenssteun in aanmerking neemt (zie paragraaf 4.3.2). Dit soort **interne convergentie** binnen elk land of elke regio vergt dan ook flexibiliteit, een langere overgangsperiode en geleidelijke aanpassing gedurende deze periode.

1.9 Het EESC juicht het toe dat wordt getracht de verschillen tussen de lidstaten op het gebied van de mate van steun die boeren ontvangen weg te werken. Ten aanzien van de herverdeling van financiële middelen tussen de lidstaten moet het toekomstige GLB, gezien de landbouwdiversiteit in de EU, in het teken staan van begrippen als „evenwicht”, „billijkheid” en „pragmatisme”. De kost- en opbrengststructuur van landbouwactiviteiten in de diverse lidstaten moeten hierbij in ogenschouw genomen worden. Het is belangrijk dat bij de herverdeling rekening wordt gehouden met de problemen van de boeren in zowel nieuwe als oude lidstaten. Daarom stelt het EESC voor om de nationale middelen voor rechtstreekse betalingen op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria te herverdelen en in een **passende en ruime overgangsperiode te voorzien wanneer van het beginsel van de historische referentie wordt afgestapt teneinde eerlijke convergentie te bewerkstelligen**. Het doel is dat geen enkel land in het financiële kader voor de periode 2014-2020 minder dan 90 % van het gemiddelde van de EU-27 scoort.

1.10 Het EESC onderschrijft het besluit om een vereenvoudigde steunregeling voor kleine boeren in te voeren, maar betwijfelt of de door de Commissie voorgestelde steunbedragen voldoende zijn om de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven te stimuleren. Tegelijkertijd vraagt het EESC de Commissie om duidelijk te maken wat de criteria zijn om als „kleine boer” te worden aangemerkt. Al naar gelang de omstandigheden in de lidstaten zou de regeling vrijwillig kunnen zijn.

1.11 Het EESC stemt in met het beginsel dat aan de vaststellen van de Commissie ten grondslag ligt, nl. dat de GLB-steun in het kader van de eerste pijler vooral naar actieve landbouwers moet gaan. Er moet duidelijk worden omschreven wat onder „landbouwactiviteit”, „landbouwgrond die voor steun in aanmerking komt” en „actieve landbouwer” wordt verstaan en er moet een beter verband worden gelegd tussen betalingen en activiteiten om te voorkomen dat een beperkt budget naar braakliggend terrein gaat of naar personen die niet agrarisch actief zijn (tenzij dit terrein officieel geregistreerd staat als braakliggend land). Met de lidstaten moet worden bekeken of dit beginsel daadwerkelijk kan worden toegepast. Overigens zouden begunstigden die minder dan 5 000 euro ontvangen niet van de definitie van „actieve landbouwer” mogen worden uitgesloten.

1.12 Het EESC is voorstander van een geleidelijke verlaging door maximalisering van de rechtstreekse betalingen en dringt er verder bij de Commissie op aan, net als het in eerdere adviezen heeft gedaan, om voor een praktische uitvoering te kiezen waarbij rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van bedrijven die de vorm hebben van coöperaties en verenigingen van landbouwproducenten⁽¹⁾. De middelen die niet voor rechtstreekse steun worden gebruikt, mogen niet worden ingehouden op het totale budget van de lidstaten, zodat deze kunnen worden gebruikt om zwakkere nationale landbouwsectoren te steunen via de eerste of de tweede pijler, al naar gelang het besluit van de lidstaat. Het EESC stelt voor dat de aldus overgehevelde middelen niet gecofinancierd hoeven te worden.

1.13 Om volledige toegang te krijgen tot de basisbetalingsregeling moet volgens het EESC worden uitgegaan van zowel de bestaande landbouwactiviteit in 2011 als het gebruik van de in aanmerking komende grond op de startdatum in 2014. Het criterium „het in 2011 uitbetaald zijn van een toeslagrecht” is volgens het EESC niet juist.

1.14 Het EESC is blij met de door de Commissie voorgestelde flexibiliteit tussen de pijlers. Het is van primair belang dat lidstaten waarin de rechtstreekse steun nog lager is dan 90 % van het gemiddelde EU-niveau, de mogelijkheid wordt geboden om middelen die zijn toegewezen voor plattelandsontwikkeling eveneens over te hevelen naar hun in het kader van de eerste pijler toegewezen budget. Dit zou ook mogelijk moeten zijn voor lidstaten die een onevenredig kleine eerste pijler hebben of met natuurlijke handicaps hebben te kampen. Het EESC stelt voor om, indien hiervoor wordt gekozen, een maximum van 10 % te hanteren.

1.15 Het EESC heeft de rol die landbouwers zouden kunnen en moeten spelen bij het behoud van de bodem, biodiversiteit, natuurlijke landschappen en het milieu constant benadrukt. Ze zijn door de huidige randvoorwaarden echter niet in staat om deze rol naar behoren te vervullen. Het EESC heeft zich daarom uitgesproken (zie NAT/449) voor „doelgerichte rechtstreekse steun”; de vergroeningscomponenten gaan precies in deze richting. Het zou graag zien dat de Commissie bekijkt welke gevolgen de nieuwe maatregelen hebben, zodat er kan worden bijgestuurd als het economisch evenwicht van landbouwbedrijven wordt verstoord. Indien mogelijk, moeten de vergroeningsmaatregelen win-winoplossingen bieden voor zowel het milieu als de groei. Het EESC weigert zich neer te leggen bij een situatie waarin de EU enerzijds de Europese boeren met hogere kosten opzadelt omdat zij aan de regels moeten voldoen en anderzijds, via handelsovereenkomsten, toestaat dat goedkope importproducten op de markt worden gebracht waarvoor diezelfde regels niet gelden.

1.16 De vergroeningscomponent van de eerste pijler is een manier om een sterker en duidelijker verband te leggen tussen rechtstreekse betalingen en de collectieve milieugoederen die door de landbouw worden geproduceerd. Het EESC vindt dat dit systeem eenvoudig moet worden gehouden en dat het ervoor moet zorgen dat alle boeren in de hele EU op milieugebied

⁽¹⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, 63.

dezelfde resultaten bereiken. De bijzondere kenmerken van minder begunstigde regio's moeten mee in acht kunnen worden genomen bij het vastleggen van de steun. De maatregel voor „ecologische aandachtsgebieden” moet op een zodanige manier worden uitgevoerd dat wordt voorkomen dat landbouwgrond uit productie wordt genomen. Reeds genomen agromilieumaatregelen moeten ook ten aanzien van de nieuwe milieuverplichtingen (pijler 1) gelden, zoals dat ook in het algemeen voor de ecologische landbouw is gepland.

1.17 Het is een goede zaak dat lidstaten de kans krijgen om gebruik te maken van een vrijwillige regeling voor gekoppelde steun om in te spelen op specifieke situaties. Maar met het oog op meer flexibiliteit en subsidiariteit wordt voorgesteld de limitatieve lijst van sectoren en teelten waarvoor gekoppelde steun kan worden verleend te schrappen en de lidstaten zelf te laten beslissen welke sectoren en teelten voor steun in aanmerking komen.

Marktinstrumenten

1.18 Het EESC is van mening dat de voorstellen van de Commissie onvoldoende zijn om de toenemende marktvolatiliteit en de daaruit voortvloeiende problemen het hoofd te bieden. In de verdragen van Lissabon is vastgelegd dat met het GLB beoogd wordt om de landbouwmarkten te stabiliseren, maar de wetgevingsvoorstellen helpen niet om dit doel te verwezenlijken.

1.19 Het EESC is stellig van mening dat ook aanbodbeheersingsinstrumenten in sommige landbouwsectoren doeltreffend kunnen zijn. Het raadt dan ook aan de marktontwikkelingen grondig te analyseren wanneer onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheid om de afschaffing van de aanplantingsrechten voor wijngaarden uit te stellen en naar de mogelijkheid om de suikerquota voor een langere tijd te handhaven.

1.20 Het is van essentieel belang dat de positie van landbouwers en hun organisaties in de voedselvoorzieningsketen wordt versterkt om betere marktopbrengsten te garanderen. Het EESC constateert tot zijn genoegen dat het aantal producten dat door producentenorganisaties, hun verenigingen en brancheorganisaties wordt erkend, wordt uitgebreid. Gezien de verschillende structuren en tradities in de lidstaten moeten de nieuwe regelingen slechts een facultatief karakter krijgen. Het Comité is ook ingenomen met de voorstellen van de Commissie voor de zuivelsector, maar beveelt de Commissie aan om het begrip „producentenorganisatie” duidelijk te omschrijven. Het is eveneens van het allergrootste belang dat de EU-mededingingsregels worden aangepast om ervoor te zorgen dat producentenorganisaties en coöperaties hun marktposities kunnen versterken. Om de marktmacht van de landbouwers binnen de productieketen te versterken acht het EESC het tevens noodzakelijk de nodige voorwaarden te creëren voor de ontwikkeling van korte ketens die rechtstreeks door de landbouwers beheerd worden.

Plattelandontwikkeling

1.21 Positief is dat wordt voorgesteld het GLB beter te doen aansluiten bij de Europa 2020-strategie voor plattelandontwikkeling en de duurzaamheidsstrategie, en dat bijzondere nadruk wordt gelegd op onderzoek, innovatie en opleiding. Er zou bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de opleiding van de meest kwetsbare groepen (migranten en ongeschoolde werknemers in de landbouw), alsook van jongeren en vrouwen, die

een sleutelrol spelen in de professionalisering en verbetering van de concurrentiepositie van de landbouw. Met het oog hierop is het belangrijk dat de kwaliteit, de toegankelijkheid en het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën in plattelandsgebieden worden verbeterd. Het beleid voor plattelandontwikkeling moet, overeenkomstig het Europees landbouwmodel, prioritair gericht zijn op innovatie en concurrentievermogen van landbouwbedrijven, met name op ondersteuning van bedrijfsinvesteringen, bevordering van generatievernieuwing, ontplooiing van initiatieven voor integratie van de toeleveringsketen en geïntegreerde territoriale projecten, verbetering van de relaties tussen de landbouwbedrijven en de levensmiddelenindustrie, ondersteuning van milieu- en klimaatvriendelijke maatregelen en methoden, alsook op consolidering van de werkgelegenheid in de landbouw door bevordering en opwaardering ervan.

1.22 Eén heel positief element van het Commissievoorstel is de invoering van Europese innovatiepartnerschappen om het contact tussen onderzoekers, land- en bosbouwers en adviseurs te helpen verbeteren, zodat een op kennis gebaseerde land- en bosbouw ontstaat die gebruikmaakt van professionele voorlichtingsdiensten. Dergelijk onderzoek moet ook betrekking hebben op de ontwikkeling van economische activiteiten op het platteland, waaronder toerisme, ambachtelijke werkzaamheden en andere activiteiten die de werkgelegenheid in landelijke gebieden ten goede kunnen komen.

1.23 Het EESC juicht toe dat in de voorstellen voor plattelandontwikkeling wordt afgestapt van het „assenconcept” en wordt overgegaan op een thematische aanpak. Dit zal lidstaten en regio's wellicht meer flexibiliteit bieden om rekening te houden met hun eigen specifieke omstandigheden. Wel moet erop worden gelet dat belangrijke elementen van de tweede pijler niet volledig naar de achtergrond kunnen verdwijnen. Vandaar het belang van het beginsel om 25 % van de middelen uit te trekken voor milieu- en klimaatbeschermingsmaatregelen. Zeker ook voor de LEADER-aanpak zou een minimumpercentage vastgesteld moeten worden.

1.24 Het EESC vindt het essentieel dat de lidstaten de vereiste cofinanciering van de tweede pijler tijdig garanderen. Het Comité vindt niet dat het wenselijk is om de risicobeheermaatregelen in de tweede pijler op te nemen. De lidstaten moeten zorgen voor voldoende nationale cofinanciering ⁽²⁾.

1.25 Het EESC vindt dat er een nieuwe, aparte maatregel nodig is om de biolandbouw sterker te profileren. Het cofinancieringspercentage hiervan zou gelijk moeten zijn aan het percentage dat wordt voorgesteld voor minder ontwikkelde gebieden (85 %). Ook de geïntegreerde productie en de beheerslandbouw, die positieve gevolgen hebben voor het milieu, zouden volgens het EESC moeten worden bevorderd.

1.26 Gezien de moeilijke omstandigheden waaronder landbouwactiviteiten in berggebieden en eilandregio's plaatsvinden stelt het EESC voor dat de Commissie het cofinancieringspercentage van 85 % niet alleen uitbreidt tot minder ontwikkelde regio's, maar ook tot berggebieden en eilandregio's. Dat ligt impliciet besloten in de filosofie van het voorstel, maar wordt niet met zoveel woorden gezegd. De voorgestelde nieuwe definiëring van de „overige gebieden” met betrekking tot de benadeelde gebieden moet nog worden bijgewerkt.

⁽²⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 4.2.

1.27 Het EESC herinnert de Commissie, het Parlement en de Raad eraan dat waterschaarste en droogte al een ernstig probleem zijn in veel Europese regio's en dat de situatie als gevolg van de klimaatverandering naar verwachting nog zal verslechteren. Het EESC wijst op het belang van geïntegreerde planning en duurzame ontwikkeling bij de aanpak van watergebruik, waterschaarste en droogte, op basis van de integratie van sectorale beleidsvormen, en op het belang van territoriale planning in gebieden die traditioneel door waterschaarste en droogte worden getroffen. Tegelijkertijd dient rekening te worden gehouden met de extra kosten die in de noordelijke lidstaten van de EU moeten worden opgebracht om landbouwgronden te ontwateren.

1.28 Het EESC pleit voor een nieuw GLB dat evenwichtig, voorspelbaar, rendabel, minder bureaucratisch, flexibel en transparant is, zodat jongere generaties zich tot deze sector aange trokken voelen.

2. Inleiding

2.1 Het landbouwbeleid speelt een centrale rol in de EU, niet alleen omdat de land- en bosbouw meer dan 90 % van de grond in beslag nemen en een belangrijke rol spelen bij het duurzaam gebruik van hulpbronnen en de instandhouding van natuurlijke habitats, maar vooral omdat de landbouw door middel van het GLB Europa kan helpen bij het oplossen van grote problemen als de economische en financiële crisis, de klimaatverandering, de bescherming van het milieu en de instandhouding van bedrijvigheid op het platteland en de consument van veilig, betaalbaar en kwalitatief hoogstaand voedsel voorziet.

2.2 In de komende jaren zal de basis moeten worden gelegd voor een sterke land- en bosbouwsector die de klimaatverandering en de internationale concurrentie het hoofd kan bieden en tegelijkertijd aan de verwachtingen van de bevolking kan voldoen. Europa heeft de boeren en bosbouwers nodig en de boeren en bosbouwers hebben de steun van Europa nodig. Bovendien is de kwestie werkgelegenheid in een tijd van economische crisis belangrijker dan ooit. Dat is de reden waarom de Commissie een nieuw partnerschap heeft voorgesteld tussen Europese burgers, boeren en bosbouwers om de uitdagingen van voedselzekerheid, duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, groei en werkgelegenheid aan te kunnen gaan.

2.3 Het EESC heeft in vorige adviezen al uiteengezet hoe het denkt over de uitdagingen die de Europese landbouw wellicht staan te wachten, wat de doelstellingen van het GLB moeten zijn en hoe het GLB moet worden aangepast om deze doelstellingen te halen. De meeste van de aanbevelingen die het EESC in een eerder advies over dit onderwerp heeft gedaan (NAT/449) ⁽³⁾, zijn overgenomen in een mededeling van de Commissie die in 2010 werd gepubliceerd. Naar aanleiding van deze mededeling heeft het EESC nog meer voorstellen geformuleerd in zijn advies NAT/481 ⁽⁴⁾. Los daarvan heeft het EESC onlangs nog een paar specifieke kwesties met betrekking tot het GLB aan de orde gesteld, zoals de toekomst van jonge

landbouwers ⁽⁵⁾ en gebieden met natuurlijke handicaps ⁽⁶⁾. Het EESC benadrukt dat de Commissie bij de formulering van haar voorstellen gekozen heeft voor een heel andere aanpak dan het EESC had voorgesteld. Het EESC had verzocht om eerst de doelstellingen van het GLB duidelijk te definiëren, daarna aan te geven met welke instrumenten deze kunnen worden bereikt, en dan te beschrijven hoeveel geld ervoor nodig is. Volgens het EESC is het onjuist om eerst een budget vast te leggen en daarna de middelen op de een of andere manier te verdelen. Dat is echter precies wat de Commissie heeft gedaan, en dat leidt nu tot moeilijkheden.

2.4 Het EESC wil graag wijzen op het belang van de landbouwsector voor de werkgelegenheid. De landbouw- en agrovoedingssector van de EU biedt werk aan ongeveer 40 miljoen mensen op het Europese platteland en vormt daarmee de ruggraat van deze gebieden, als producent van hoogwaardig kwaliteitsvoedsel voor 500 miljoen consumenten. Toch draagt het inkomen van Europese boeren doorgaans slechts de helft van het gemiddelde inkomen in de EU. Volgens gegevens van Eurostat van september 2011 werken er in de EU-27 in totaal 11,7 miljoen mensen fulltime in de landbouw; 10,8 miljoen (92 %) daarvan zijn vaste arbeidskrachten. In de meeste lidstaten is de landbouw nog steeds een familie-aangelegenheid; vier vijfde (80 %) van de totale agrarische beroepsbevolking is eigenaar van een landbouwbedrijf of behoort tot het gezin van de eigenaar. Iets meer dan een derde (34 %) van de vaste arbeidskrachten in de landbouw in de EU-27 is vrouw. Van alle landbouwbedrijfseigenaren in de EU-27 is een relatief klein deel (6 %) jonger dan 35, terwijl een relatief groot deel (34 %) 65 jaar of ouder is. Bovendien werkt een vrij groot aantal van de 30 miljoen arbeidsmigranten in de EU als seizoenarbeider in de landbouw ⁽⁷⁾.

3. Achtergrond

3.1 De wetgevingsvoorstellen zijn gebaseerd op het begrotingskader voor het GLB, zoals opgenomen in het voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020. Met dit voorstel blijft de totale begroting voor het GLB op hetzelfde niveau als in 2013 tegen lopende prijzen, hetgeen **in reële termen een afname van de landbouwbegroting** betekent.

3.2 Volgens het voorstel inzake het meerjarig financieel kader zou landbouw – per slot van rekening een gemeenschappelijk beleid van strategisch belang – zoals voorheen een aanzienlijk deel van de EU-begroting toegewezen moeten krijgen. Dit komt erop neer dat voor de verwezenlijking van de kerndoelstellingen van het landbouwbeleid in de periode 2014-2020 317,2 miljard euro wordt uitgetrokken voor de eerste pijler (76 %) en 101,2 miljard euro voor de tweede pijler (24 %) (cijfers uitgedrukt in lopende prijzen), oftewel 418,4 miljard euro in totaal.

3.3 Het EESC wijst erop dat er in de Commissie pas overeenstemming over deze budgettering voor de landbouw kon worden bereikt door een verwijzing op te nemen naar de noodzaak om de landbouw te vergroenen. Dit moet zich nu ook in concreet beleid vertalen.

⁽³⁾ CESE, PB C 354 van 28.12.2010.

⁽⁴⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, 63.

⁽⁵⁾ CESE, PB C 376 van 22.12.2011, blz. 19-24.

⁽⁶⁾ CESE, PB C 255 van 22.9.2010, blz. 87).

⁽⁷⁾ Eurostat - Enquête inzake de structuur van landbouwbedrijven.

3.4 Met de wetgevingsvoorstellen wordt beoogd bovenop de eerder genoemde financiële middelen voor de eerste en de tweede pijler nog een extra bedrag van 17,1 miljard euro uit te trekken, onder meer voor onderzoek en innovatie (5,1 miljard euro), voedselveiligheid (2,5 miljard euro), voedselverstrekking aan de meest hulpbehoevende in het kader van andere posten van het meerjarig financieel kader (2,8 miljard euro) en een nieuwe reserve voor crises in de landbouwsector (3,9 miljard euro). Dit alles samen brengt de totale begroting voor het GLB in de periode 2014-2020 op 432,8 miljard euro.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité onderschrijft de hervormingsdoelstellingen van de Commissie, nl. een beter concurrentievermogen, meer duurzaamheid en meer doelmatigheid.

4.2 EU-begroting en financiële middelen voor het GLB

4.2.1 Het EESC verzoekt het Parlement, de Raad en de Commissie opnieuw om de EU-landbouwbegroting op hetzelfde peil te houden ⁽⁸⁾. Dit is nodig om het Europese landbouwmodel en de verschillende diensten die door de land- en bosbouw aan de samenleving worden verleend te ondersteunen; daarbij valt te denken aan de bescherming van levensvatbare plattelandsgemeenschappen en infrastructuur, evenwichtige regionale ontwikkeling en werkgelegenheid op het platteland, instandhouding van traditionele landschappen, nationaal erfgoed en tradities, biodiversiteit, milieubescherming en de strengst mogelijke normen voor dierenwelzijn en voedselveiligheid. Deze diensten betreffen zaken die de Europese consument en belastingbetaler belangrijk vinden. Aangezien Europese land- en bosbouwers deze multifunctionele diensten aan de samenleving als geheel leveren, en daarbij vaak extra kosten maken zonder dat zij daarvoor iets van marktrendement terugzien, is het noodzakelijk en gerechtvaardigd dat zij hiervoor via overheidsmaatregelen worden beloond. Met de vergroeningscomponent wordt geprobeerd om deze diensten in kaart te brengen en zo de nieuwe toeslagrechten waar de landbouw om zou kunnen vragen te onderbouwen en te legitimeren.

4.2.2 De financiële en economische crisis waaronder de Europese en de wereldeconomie momenteel gebukt gaan en de besluiten inzake het nieuwe stabilisatiepact stellen alle onderdelen van de overheidsfinanciën echter op de proef. Nogmaals: het Europese landbouwmodel kan niet op tegen de prijzen en voorwaarden op de wereldmarkt, het kost geld. Daarom moeten voor een beleid ten behoeve van dit model genoeg financiële middelen worden vrijgemaakt en is het van groot belang dat het bestaansrecht van elk instrument dat geld kost (zoals overheidsfinanciën) duidelijk wordt onderbouwd. Volgens de huidige voorstellen voor de EU-begroting voor de periode 2014-2020 ⁽⁹⁾ zullen de middelen die voor het GLB worden gereserveerd, bij constante prijzen duidelijk afnemen. Hoewel de Commissie erkent dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid een strategische rol speelt bij het realiseren van duurzame groei, één van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, zal het aandeel van het GLB in de EU-begroting dalen van 39,2 % in 2014 tot 33,3 % in 2020. **Bij deze keuze heeft de Commissie geen rekening gehouden met het verzoek van het EESC om het tot dusver door de EU aan het GLB toegewezen aandeel in de begroting in ieder geval te handhaven.**

4.3 Rechtstreekse betalingen

4.3.1 Het EESC heeft zich al eerder aangesloten bij het standpunt van de Commissie dat in elke lidstaat moet worden afgestapt van het berekenen van inkomenssteun voor boeren op basis van een historische referentieperiode, omdat de aanzienlijke individuele verschillen in de hoogte van de steun per hectare tussen boeren niet langer gerechtvaardigd zijn en ook omdat dit tot concurrentievervalsing op de interne markt leidt ⁽¹⁰⁾.

4.3.2 Voor rechtstreekse betalingen kunnen voortaan drie goede argumenten worden aangevoerd: er wordt gestalte gegeven aan het Europese landbouwmodel (bijvoorbeeld via de vergroeningscomponent), inkomstentransfers worden ten dele mogelijk gemaakt en hoge Europese normen worden gecompenseerd. Vaste bedragen per hectare zijn hierbij volgens het EESC echter niet altijd de beste beleidsoptie. Waarom zou bijvoorbeeld een 1 000 hectare groot bedrijf 1 000 × een inkomensoverdracht moeten krijgen en een 25 hectare groot bedrijf slechts 25 ×? Inkomensoverdrachten zouden aan arbeidsplaatsen of personen, maar niet aan oppervlakte gekoppeld moeten worden. En nadelen waar Europese veehouders mee kampen moeten niet worden gecompenseerd met oppervlaktepremies die niet-veehouders ook krijgen. Daarom kan op lidstaatsniveau worden gezocht naar manieren om de steun op basis van aanvullende criteria te differentiëren. In sommige lidstaten, waar nog steeds wordt uitgegaan van de steun die in het verleden werd verstrekt, zal de convergentie tussen de nationale budgetten, naast de interne convergentie, ook tot problemen leiden. **In deze gevallen vergt interne convergentie flexibiliteit, een langere overgangperiode en geleidelijke aanpassing gedurende deze periode** ⁽¹¹⁾.

4.3.3 Een van de belangrijke opdrachten voor deze hervorming is een manier voor te stellen om tot **een eerlijker verdeling van de middelen tussen de lidstaten** te komen. Het EESC is blij met de pogingen om de kloof tussen de lidstaten op het gebied van de mate van steun die boeren ontvangen te dichten. Het pleit voor een herziening van de plattelandsonwikkelingsbudgetten aan de hand van objectievere criteria die tot doelgerichtere beleidsdoelstellingen moeten leiden, en juicht de flexibiliteit ten aanzien van de overheveling van fondsen van de ene naar de andere pijler toe.

4.3.4 Het EESC onderkent de verschillen tussen de oude en de nieuwe lidstaten voor wat de verdeling van rechtstreekse betalingen betreft. Volgens het EESC moet de concurrentiekraft van de agrovoedingssector in alle lidstaten in feite op dezelfde manier worden ondersteund om de coherentie van het Europese landbouwmodel te bewaren. Bij een eventuele herverdeling van de directe betalingen, dient de kosten- en opbrengstenstructuur van de landbouw in de lidstaten in ogenschouw genomen te worden.

4.3.5 Met het oog op zowel de belangen van de boeren als de behoeften van de consumenten en van het publiek in het algemeen zou het EESC verdere concurrentievervalsing, die sociale gevolgen heeft voor een aantal lidstaten, met name de Baltische landen, graag willen voorkomen. Het beveelt aan

⁽⁸⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 1.10.

⁽⁹⁾ COM(2011) 500 final - Een begroting voor Europa 2020.

⁽¹⁰⁾ CESE, PB C 354 van 28.12.2010, blz. 35, par. 5.6.11.

⁽¹¹⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 1.4.

om de rechtstreekse betalingen van de eerste pijler op een zodanige manier onder de lidstaten te verdelen dat **geen enkel land na afloop van de begrotingsperiode minder dan 90 % van het EU-gemiddelde scoort**.

4.3.6 De vergroeningscomponent van de eerste pijler is een manier om een groter en duidelijker verband te leggen tussen rechtstreekse betalingen en de collectieve milieugoederen die door boeren worden geleverd. Het is ook een belangrijke stap op weg naar een oplossing voor de biodiversiteitsproblemen die voortvloeien uit de landbouw. Het EESC juicht een dergelijke aanpak toe, maar tekent daarbij het volgende aan:

- De Commissie heeft getracht dit systeem eenvoudig te houden: slechts drie maatregelen, die gemakkelijk per satelliet kunnen worden gecontroleerd. De praktische uitvoering van deze maatregelen mag de boeren echter niet met extra administratieve lasten opzadelen.
- Het is belangrijk dat de vergroeningsmaatregelen door alle boeren in de EU op dezelfde manier worden toegepast. Zo zijn de effecten op het milieu het grootst en wordt de concurrentie tussen boeren uit verschillende regio's niet vervalst. Het kan echter noodzakelijk zijn dat bij de toepassing op nationaal of regionaal niveau enige flexibiliteit wordt betracht. Agromilieumaatregelen die stroken met de vergroeningscomponent, moeten in het algemeen worden overwogen.
- Er bestaat bezorgdheid over het risico van overlapping tussen de vergroeningsmaatregelen en de agromilieumaatregelen van de tweede pijler⁽¹²⁾. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt om ervoor te zorgen dat boeren die al betrokken zijn bij agromilieuprogramma's, afdoende kunnen blijven profiteren van dit beleidsinstrument zonder er qua inkomen op achteruit te gaan. Aangenomen mag worden dat landbouwers die deelnemen aan maatregelen van agromilieuprogramma's die de verwezenlijking van de fundamentele doelstellingen van de vergroeningscomponent beogen, aan die vergroeningscomponent bijdragen. Reeds genomen agromilieumaatregelen (pijler 2) moeten ook ten aanzien van de nieuwe milieuverplichtingen (pijler 1) gelden, zoals dat ook in het algemeen voor de ecologische landbouw is gepland.

4.3.7 De vergroeningsmaatregelen moeten als volgt worden aangepast en uitgevoerd:

- Het voorstel om 7 % van het areaal te gebruiken voor „ecologische aandachtsgebieden” zou niet acceptabel zijn als grote stukken land uit productie zouden worden genomen. Dat zou ook met het oog op de wereldwijd stijgende vraag naar voedingsmiddelen contraproductief werken. De Commissie moet zo snel mogelijk bekendmaken wat, althans voorlopig, de kenmerken van „ecologisch prioritair land” zijn. Dan is tenminste duidelijk dat het hoofdzakelijk om elementen gaat die belangrijk zijn voor de instandhouding of verbetering van biodiversiteit; hieronder worden duidelijk

ook aanwezige bomen, terrassen, rivieroeverstroken, bloemenweiden enzovoort verstaan. Deze elementen moeten ook in aanmerking kunnen komen voor het stempel „prioritair land”, óók in landen waar zij volgens de nationale regelgeving niet als landbouwareaal werden beschouwd. Door een overzicht van de kenmerken op te stellen wordt ook meteen de vaak geuite vrees weggenomen dat de Commissie 7 % van het areaal volledig braak wil laten liggen. Tot slot moet het mogelijk zijn om ook de belangrijkste permanente gewassen tot „ecologische aandachtsgebieden” te rekenen, teneinde hun grote waarde voor het milieu en de natuur onder de aandacht te brengen.

- De Commissie moet duidelijk maken dat de maatregel voor gewasdiversificatie niet nadelig zal uitpakken voor met name boeren met weinig akkerland, veehouders zonder weiland en boeren die onder klimaat- en bodemomstandigheden werken waarin geen andere gewassen kunnen worden geproduceerd. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten voorstellen, en dat de Commissie ermee instemt, om deze maatregel in dergelijke gevallen enigszins flexibel toe te passen.

4.3.8 Het EESC constateert dat de situatie met betrekking tot biodiversiteit enorm verschilt, niet alleen van lidstaat tot lidstaat maar ook van regio tot regio. Daarom lijkt een vast percentage van 7 % voor prioritair land in alle EU-regio's vooralsnog vrij bureaucratisch en niet op zijn plaats. Als de maatregelen echter op een zodanige manier worden gekozen dat alle bestaande structuren op landbouwbedrijven die een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van soorten, in aanmerking kunnen worden genomen, dan zullen boeren in regio's met veel structuren (met een hoog biodiversiteitsniveau) veel minder moeite hebben met de aanpassings- en uitvoeringsmaatregelen dan boeren in regio's met een homogeen landschap (en met een lage biodiversiteit). Daarom is de aanpak van de Commissie precies de goede om het Europese landbouwmodel te steunen: de maatregelen moeten op het individuele landbouwbedrijf worden gericht (behalve in het geval van kleine boerderijen).

4.3.9 Het EESC staat achter het voorstel van de Commissie om de lidstaten de mogelijkheid te blijven geven om steun te verstrekken aan landbouwers in berggebieden of andere gebieden die met specifieke of andere natuurlijke beperkingen hebben te maken en waarop de maatregelen van de tweede pijler van toepassing zijn. Het EESC juicht het eveneens toe dat de lidstaten de kans moeten krijgen om ook in het kader van de rechtstreekse betalingen in de eerste pijler extra subsidies te verstrekken aan gebieden met natuurlijke beperkingen. Het EESC verzoekt de Commissie met klem om voor vereenvoudigde procedures te zorgen zodat alle potentiële begunstigden van deze nieuwe mogelijkheden gebruik kunnen maken. Verder lijken de voorstellen betreffende de nieuwe definiëring van de benadeelde gebieden („overige gebieden”) nog niet af en behoeven dus bijwerking. Het plaatst echter vraagtekens bij het voorstel van de Commissie voor een nieuwe indeling van de „andere probleemgebieden” aan de hand van 8 biofysische criteria en bij het voorgestelde minimumpercentage van 66 % van het totale landbouwareaal. In hun huidige vorm zouden deze regels sommige regio's, die door een combinatie van verschillende factoren achtergesteld zijn, zonder objectieve reden benadelen. Bij het opstellen van een nieuwe regeling moet terdege rekening worden gehouden met de interactie tussen deze factoren.

⁽¹²⁾ Advies van het EESC over *De toekomst van het GLB* (PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 3.4.3).

4.3.10 Het EESC stemt in met de maximering van rechtstreekse betalingen op basis van de agrarische structuur van het land of de regio in kwestie. Het EESC is het ermee eens dat flexibel moet worden omgegaan met de maximering van betalingen en dat het subsidiariteitsbeginsel daarbij in acht moet worden genomen. Het voorgestelde systeem van geleidelijke maximering is een goede zaak, mits het uitgespaarde bedrag naar de zwakkere landbouwsectoren in elk land gaat. Bij de berekening van het in het voorstel bedoelde bedrag worden de lonen die de landbouwer daadwerkelijk over het voorgaande jaar heeft betaald en heeft aangegeven, met inbegrip van belastingen en sociale bijdragen die verband houden met de arbeid, in mindering gebracht met maximaal 50 %. Voorts moet rekening worden gehouden met meewerkende familieleden.

4.3.11 Het EESC beseft dat het moeilijk is een sluitende definitie te geven van het begrip „actieve landbouwer” en vindt dat deze definitie moet worden gebaseerd op criteria als de productie en afzet van landbouwproducten, inclusief de rechtstreekse verkoop op lokale markten, en het scheppen van openbare goederen en diensten van maatschappelijk nut ⁽¹³⁾. Tevens moet rekening worden gehouden met de nadelige situatie van de regio en de noodzaak om in deeltijd te boeren om het gezinsinkomen op een gemiddeld niveau te handhaven. Het EESC vindt dat elke lidstaat flexibeler moet kunnen omgaan met het begrip „actieve landbouwer” bij het bepalen van wie voor rechtstreekse betalingen in aanmerking komt. Daarbij moet worden uitgegaan van de gebieden die voor steun in aanmerking komen. Overigens zouden begunstigden die minder dan 5 000 euro ontvangen niet van de definitie van „actieve landbouwer” mogen worden uitgesloten.

4.3.12 Het EESC onderschrijft het voorstel van de Commissie om in het kader van het EU-beleid voor plattelandontwikkeling prioriteit toe te kennen aan de vestiging van jonge boeren; dat kan deels gebeuren door het uitvoeren van programma's rond een bepaald thema, als onderdeel van de algemene programma's voor plattelandontwikkeling. Het EESC is erg ingenomen met het voorstel om binnen de eerste pijler inkomenssteun te verlenen aan jonge boeren die met hun landbouwactiviteiten beginnen. Het EESC verzoekt de Commissie met klem om voor vereenvoudigde procedures te zorgen zodat alle potentiële begunstigden van deze nieuwe mogelijkheden gebruik kunnen maken.

4.3.13 Ter versterking van hun plattelandontwikkelingsbeleid wordt de lidstaten de mogelijkheid geboden om middelen van hun budget voor rechtstreekse betalingen over te hevelen naar hun budget voor plattelandontwikkeling. Tegelijk moeten lidstaten waarin de rechtstreekse steun minder dan 90 % van het Europees gemiddelde bedraagt, toestemming krijgen om middelen uit hun budget voor plattelandontwikkeling over te hevelen naar hun budget voor rechtstreekse betalingen. Dergelijke keuzes moeten, binnen bepaalde grenzen, eenmalig en voor de gehele looptijd van deze verordening worden gemaakt. Het EESC beveelt de Commissie aan om de flexibiliteit voor het overhevelen van fondsen van de tweede naar de eerste pijler te verhogen van 5 % naar 10 %.

4.3.14 Het EESC verzoekt de Commissie om de geplande uitbreiding van de milieuvoorwaarden te herzien. Als de milieuvoorwaarden van toepassing worden op alle verplichtingen en beperkingen in verband met de gebieden van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water, kan dat leiden tot flagrante gevallen van ongelijke behandeling tussen boeren waarvoor geen rechtvaardiging te vinden is. De milieuvoorwaarden zouden wel voor sommige basisverplichtingen kunnen gelden, maar niet voor de verplichtingen waarmee de boeren te maken hebben in beschermde watergebieden of andere specifieke beschermde gebieden. Voor deze verplichtingen zou er een specifieke vergoeding uit de tweede pijler moeten komen.

4.4 Marktinstrumenten

4.4.1 Het belangrijkste voorstel op het vlak van marktbeheer omvat budgettaire (de totstandbrenging van een crisisreserve) en bestuurlijke aspecten (de Commissie krijgt meer macht). Wat de instrumenten zelf betreft kan nauwelijks van innovatie worden gesproken. Met behulp van economische *research* op dit vlak zou de EU moderne instrumenten moeten vinden om prijschommelingen tegen te gaan. Deze instrumenten zouden moeten worden gebruikt voor de EU-markt, maar ook voor de regulering van internationale markten, wat geen sinecure is, zoals werd beklemtoond in de conclusies van de G-20 in juni 2011.

4.4.2 Het EESC herinnert de Commissie, het Parlement en de Raad eraan dat er gezien de extreme prijschommelingen van de laatste jaren behoefte is aan efficiëntere instrumenten voor marktbeheer. Het EESC vindt de voorgestelde marktinstrumenten ontoereikend en pleit voor een betere coördinatie van vraag en aanbod en voor een evenwichtigere machtsverdeling in de voedselvoorzieningsketen. Volgens de Verdragen is een van de doelstellingen van het GLB de markt te stabiliseren. Stabiele markten zijn belangrijk. Het EESC vindt dan ook dat de marktinstrumenten veel ambitieuzer zouden mogen zijn, om sterke prijschommelingen tegen te gaan.

4.4.3 De Commissie stelt voor om de in 2009 aangevallen geleidelijke afschaffing van aanbodbeheersingsinstrumenten verder door te voeren. Naar de mening van het EESC zou het echter verkeerd zijn deze instrumenten over boord te gooien. Ze zijn er immers op gericht een grotere prijsstabiliteit en stabielere landbouwinkomsten te verzekeren, door te streven naar een aanbod dat beter op de vraag is afgestemd. Deze instrumenten, die in een groot aantal gevallen hun doeltreffendheid hebben bewezen, kunnen erg verschillende vormen aannemen: cross-compliance vooraf (bv. toekenning van productierechten), cross-compliance achteraf (bv. vernietiging van oogsten), controle op productiefactoren (bv. aanplantingsrechten), contextualisering van premierechten (bv. nationale maxima) enz.

4.4.4 Het EESC raadt aan om grondig na te gaan wat de gevolgen zullen zijn van het uitstellen van de afschaffing van de suikerquota, die in 2015 zou moeten plaatsvinden. Wat betreft de aanplantingsrechten voor wijngaarden die ten laatste in 2018 vervallen, is het EESC – dat voorstander is van de handhaving van de aanplantingsrechten – blij dat de Commissie heeft besloten een groep op hoog niveau op te richten om de nodige maatregelen voor de wijnsector te bespreken. Het

⁽¹³⁾ CESE, PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 1.5.

EESC onderstreept dat de aanplantingsrechten na 2018 behouden moeten worden om de markt beter te beheren. De groep op hoog niveau zou vóór het einde van 2012 met aanbevelingen moeten komen.

4.4.5 Omdat in de EU-27 slechts 15 winkelketens al 77 % van de levensmiddelenmarkt controleren, vindt het EESC dat naar een evenwichtig marktaanbod moet worden gestreefd, dat een tegenwicht vormt tegen de marktmacht van distributeurs; het pleit er tevens voor om na te gaan of dominante machtsposities en dubieuze contractvoorwaarden met alleen het mededingingsrecht kunnen worden tegengegaan. Belangrijk is dat alle belanghebbenden hierbij worden betrokken⁽¹⁴⁾. Uiteindelijk resultaat zou een wijziging van de EU-mededingingsregels voor de landbouw- en levensmiddelensector moeten zijn, rekening houdende met de specifieke kenmerken daarvan. Dit betekent dat de Europese regelgeving moet worden aangepast aan de mededingingsregels van onze concurrenten op de wereldmarkt, zoals reeds is geconcludeerd door de Groep op hoog niveau voor de melksector.

4.4.6 Door de grote prijsschommelingen van de laatste jaren zijn vragen gerezen over het toekomstige GLB en de mogelijke voordelen van meer instrumenten voor risicobeheer en een meer algemene aanpak van de werking van de hele voedselketen.

4.4.7 Om de macht van producenten in de voedselketen te vergroten moet de Commissie ook voor de instrumenten en financiering zorgen om de kennis van de markten en marges in alle sectoren te verbeteren, transparanter te maken en te actualiseren. In vorige adviezen heeft het EESC benadrukt dat het nodig is schriftelijke overeenkomsten te promoten, concurrentieregels aan te passen, oneerlijke en concurrentiebeperkende praktijken te verbieden, de afzetmogelijkheden van producentenorganisaties te verbeteren en brancheorganisaties te versterken⁽¹⁵⁾. Lokale en regionale initiatieven, boerenmarkten, korte afzetkanalen (ook wat bijvoorbeeld kantines en grootcatarea's betreft) en directe verkoop zouden veel sterker dan tot nu toe het geval was gesteund moeten worden.

4.4.8 Om de nodige flexibiliteit aan de dag te kunnen leggen wanneer moet worden opgetreden in onverwachte noodsituaties stelt de Commissie voor om een reserve in te stellen voor crises in de landbouwsector met een budget van ongeveer 500 miljoen euro. Het zou goed zijn als de Commissie dit instrument in het MFK zou opnemen, de werking van dit nieuwe instrument beter zou uitleggen en zou aangeven welke procedures moeten worden gevolgd om maatregelen te nemen tegen verstoring van de markt. Dit instrument moet hoe dan ook zodanig flexibel zijn dat er snel en tijdig gereageerd kan worden.

4.4.9 De Commissie vergroot de rol van producenten-, ondernemers- en handelsorganisaties door hun werkterrein uit te breiden tot alle producten die onder de GMO vallen. Het EESC acht het, mede gezien de opmerkingen van de Rekenkamer in het verleden⁽¹⁶⁾, noodzakelijk dat een uitvoerige toelichting wordt gegeven bij de instructies van de Commissie ten aanzien van de voorwaarden voor het erkennen van dergelijke instanties

en de maatregelen voor het uitvoeren van controle op hun activiteiten. Zo moet ook worden gekeken in hoeverre de voorgestelde machtiging tot algemeen verbindend verklaren de beslissingsvrijheid van de individuele landbouwer schaadt.

4.4.10 Het EESC stemt in met het voorstel van de Commissie om gebruik te maken van schriftelijke overeenkomsten tussen partijen. Voor coöperaties en soortgelijke structuren kan echter een uitzondering worden gemaakt. Volgens de Commissie is deze aanpak alleen vereist in het geval van zuivelproducten; voor andere soorten producten mogen de lidstaten zelf beslissen of zij van deze mogelijkheid gebruikmaken. Het zou een goede zaak zijn indien de Commissie deze vereiste zou uitbreiden tot alle andere landbouwproducten die onder de GMO vallen, in het bijzonder tot bederfelijke producten.

4.4.11 Het EESC plaatst vraagtekens bij het feit dat eventueel een beroep kan worden gedaan op het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EFG) voor het helpen van boeren die de gevolgen ondervinden van internationale handelsovereenkomsten. Het EESC herinnert eraan dat het EFG voornamelijk moet worden gebruikt om steun te verlenen aan werknemers die worden ontslagen als gevolg van grote structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen, in gevallen waarin dergelijke collectieve ontslagen een zeer negatieve impact hebben op de regionale of plaatselijke economie⁽¹⁷⁾. Om ervoor te zorgen dat acties in het kader van het EFG zo veel mogelijk impact hebben, mag het fonds niet worden gebruikt om de Europese landbouw te steunen.

4.4.12 Volgens de laatste schattingen leeft ongeveer 16,3 % van de EU-burgers op of onder de armoedegrens. In het kader van het Europees programma voor de verspreiding van voedsel onder hulpbehoevenden worden jaarlijks tientallen miljoenen maaltijden uitgedeeld aan de meest hulpbehoevenden (in 2009 telde het programma meer dan 18 miljoen begunstigden). Het EESC is blij dat het Europees programma voor steun aan de meest hulpbehoevenden in de begrotingsvoorstellen voor 2014-2020 duidelijk buiten de eerste en de twee pijler valt. Toch moet op een betere manier gebruik worden gemaakt van dit instrument, zoals aanbevolen door de Rekenkamer⁽¹⁸⁾. De EU heeft solidariteit met achtergestelde groepen altijd hoog in het vaandel gedragen in al haar beleidsonderdelen en dat moet zo blijven.

4.5 Plattelandsontwikkeling

4.5.1 Om het Europese landbouwmodel overeind te houden is de tweede pijler volgens het EESC het belangrijkste instrument. Door de dramatische financiële situatie van veel lidstaten zal het niet langer of niet langer in voldoende mate mogelijk zijn om allerlei maatregelen mede te financieren, met als gevolg een aanzienlijke verzwakking. Dit is een wezenlijk probleem, dat bij de onderhandelingen over de financiële programmering 2014-2020 moet worden behandeld.

⁽¹⁴⁾ CESE, PB C 354 van 28.12.2010, blz. 35.

⁽¹⁵⁾ CESE, PB C 48, 15.2.2011, blz. 145.

⁽¹⁶⁾ Europese Rekenkamer, Succesvolle oogst? De doeltreffendheid van de EU-steun voor operationele programma's van groente- en fruit-telers, Speciaal Verslag nr. 8.

⁽¹⁷⁾ Verordening (EG) nr. 1927/2006 van het Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering

⁽¹⁸⁾ Europese Rekenkamer, „Voedselhulp van de Europese Unie voor de behoeftigen: een beoordeling van de doelstellingen, middelen en gebruikte methoden”, Speciaal Verslag nr. 6/2009.

4.5.2 Het afstappen van het beginsel dat tot dusverre gold in de tweede pijler, namelijk dat er gewerkt wordt met drie van minimumbedragen voorziene „assen” (plus LEADER), ten gunste van zes prioritaire gebieden, betekent in essentie dat de lidstaten een (nog) grotere keuzevrijheid krijgen. Het EESC vindt het echter wel een goede zaak dat minstens 25 % van de totale begroting naar milieu- en klimaatbescherming zal blijven gaan en stelt ook voor LEADER een dergelijk minimumpercentage voor. Voorkomen moet worden dat lidstaten bijvoorbeeld alleen maar maatregelen ter bevordering van investeringen nemen en geen enkele steun verlenen aan milieumaatregelen in de landbouw, biologische landbouw of bottom-upinitiatieven zoals LEADER.

4.5.3 Teneinde de landbouw meer concurrerend te maken, stelt de Commissie voor om het GLB te koppelen aan de strategie van de Europese Unie voor banen en groei, met de nadruk op opleiding, innovatie en onderzoek. Het EESC juicht deze aanpak toe.

4.5.4 Het EESC stemt in met de invoering van het Europees Innovatiepartnerschap in het kader van het beleid voor plattelandsontwikkeling. Volgens het EESC moet dit instrument in eerste instantie onderzoeksactiviteiten ondersteunen die de productiviteit en duurzaamheid in de land- en bosbouw bevorderen, voor een efficiënt gebruik van milieubronnen zorgen, de bijdrage van de land- en bosbouw aan de bestrijding van klimaatverandering vergroten, de kwaliteit en veiligheid op het werk in de land- en bosbouw verbeteren, de veiligheid en gezondheid van consumenten beschermen, het testen van innovatieve land- en bosbouwtechnieken stimuleren, het vervoer en de logistiek van voedselproducten verbeteren en milieuvriendelijke verpakkingen voor voedingsmiddelen ontwikkelen. Volgens het EESC zal het Europees Innovatiepartnerschap in de land- en bosbouw zorgen voor grensoverschrijdende synergie en samenwerking in Europa tussen de verschillende publieke en private instanties op dit terrein, door onderzoek en innovatie doeltreffender te maken.

4.5.5 Het EESC is zeer te spreken over de voorstellen voor maatregelen op het gebied van plattelandsontwikkeling en verzoekt de Commissie de lidstaten de gelegenheid en de vrijheid te geven om speciale maatregelen te nemen voor sectoren die voor hen van primair belang zijn door deze regio's een alternatief te bieden. Dit is onmisbaar voor het onderhoud en het behoud van onze natuur en de vormgeving van onze cultuurlandschappen. Het EESC stelt vast dat de Commissie geneigd is om strengere selectiecriteria voor de toegang tot bepaalde maatregelen te hanteren. Het benadrukt dat deze selectiecriteria geen belemmering mogen vormen voor de ontwikkeling van landbouwbedrijven die reeds over een zekere concurrentiekracht beschikken.

4.5.6 Het EESC is het ermee eens dat de instrumenten voor risicobeheer in het kader van het GLB moeten worden versterkt. Deze instrumenten moeten de inkomensschommelingen en de instabiliteit op de markten helpen verkleinen. Met betere verzekeringsproducten en onderlinge fondsen moeten boeren het hoofd kunnen bieden aan grotere marktvolatiliteit, grotere blootstelling aan nieuwe dieren- en plantenziekten en steeds vaker voorkomende extreme weersomstandigheden. Het EESC

kan zich vinden in het opnemen van risicobeheer in de tweede pijler, maar vindt dat de lidstaten de nationale cofinanciering vooraf moeten regelen.

4.5.7 Het EESC is tevreden met het behoud van het beleid dat op gebieden met een natuurlijke handicap is gericht. Het betreurt echter dat aan zijn aanbevelingen m.b.t. de afbakening van deze zones (zie het advies⁽¹⁹⁾ over de Mededeling COM(2009) 161 „Naar doelgerichte steun voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps”) geen gevolg werd gegeven. De acht door de Commissie voorgestelde biofysische criteria zijn onvoldoende om in de volledige EU tot een adequate, rechtmatige en aanvaardbare herdefiniëring te komen.

4.5.8 Het EESC heeft al eerder verklaard dat het behoud van biodiversiteit niet alleen om ethische en morele redenen, maar ook uit strategische overwegingen op lange termijn een noodzakelijke en belangrijke taak is. Er zijn genoeg economische redenen om sneller en doeltreffender op te treden.

4.5.9 Het EESC wijst op het feit dat de aanpassingen van 2012 een unieke kans zijn om waterschaarste en extreme omstandigheden, zoals droogte, op te nemen in een gemeenschappelijk beleidskader voor waterbeheer.

4.5.10 Het EESC vindt dat in de tweede pijler aandacht zou moeten worden besteed aan het enorme probleem van droogte, bodemerosie en woestijnvorming in de zuidelijke en mediterrane regio's van de EU, en raadt aan om hiertegen speciale actie te ondernemen. Tegelijkertijd dient rekening te worden gehouden met de extra kosten die in de noordelijke lidstaten van de EU moeten worden opgebracht om landbouwgronden te ontwateren.

4.5.11 Het EESC verzoekt de Commissie, het Parlement en de Raad met klem te overwegen een EU-totaalstrategie voor eiwithoudende producten uit te stippelen om het veevoederaanbod veilig te stellen en minder afhankelijk te worden van de invoer van eiwithoudende producten.

4.5.12 Voedselverspilling wordt een steeds belangrijker onderwerp in de discussie over voedselzekerheid en een efficiënt gebruik van hulpbronnen. Het EESC raadt de Commissie aan om eens te kijken naar de goede praktijken op het gebied van voedselverspilling in landen als Duitsland, en hiervoor EU-regelgeving op te stellen.

4.5.13 Verplaatsing van economische activiteiten wordt een heet hangijzer de komende jaren, en in de landbouw moet de toegevoegde waarde zoveel mogelijk binnen de regio worden gehouden. Bovendien zijn de in het kader van LEADER opgezette lokale actiegroepen, volgens de Rekenkamer, niet voldoende gefocust op het bereiken van de doelstellingen van hun eigen, lokale strategieën⁽²⁰⁾. Daarom zou het nuttig zijn als in het GLB voor 2014-2020 corrigerende maatregelen worden voorzien, middels een nieuw beleidsinstrument waarmee op grotere schaal lokale projecten kunnen worden opgezet dan nu met LEADER het geval is.

⁽¹⁹⁾ CESE, PB C 255 van 22.9.2010, blz. 87-91.

⁽²⁰⁾ Europese Rekenkamer, Speciaal Verslag 5/2011.

4.5.14 Het EESC vindt dat het GLB bij uitstek een instrument moet zijn om een brug te slaan naar de consument door relevante informatie te verstrekken over het productieproces en de waardeketen van voedingsmiddelen. Daarbij moeten traceerbaarheid en transparantie vooropstaan, omdat de consument de beste bondgenoot kan zijn van een meer duurzame, milieuvriendelijke Europese landbouwproductie die betere banen oplevert.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

BIJLAGE I

bij het advies van het Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, die ten minste een kwart van het aantal uitgebrachte stemmen kregen, werden tijdens de discussie verworpen:

Paragraaf 1.25

Als volgt wijzigen:

Het EESC vindt dat er een nieuwe, aparte maatregel nodig is om de biolandbouw sterker te profileren. Het cofinancieringspercentage hiervan zou gelijk moeten zijn aan het percentage dat wordt voorgesteld voor minder ontwikkelde gebieden (85 %). ~~Ook de geïntegreerde productie en de beheerslandbouw, die positieve gevolgen hebben voor het milieu, zouden volgens het EESC moeten worden bevorderd.~~

Stemuitslag

Vóór	75
Tegen	81
Onthoudingen	8

Paragraaf 4.3.6

Als volgt wijzigen:

„De vergroeningscomponent van de eerste pijler is een manier om een groter en duidelijker verband te leggen tussen rechtstreekse betalingen en de collectieve milieugoederen die door boeren worden geleverd. Het is ook een belangrijke stap op weg naar een oplossing voor de biodiversiteitsproblemen die voortvloeien uit de landbouw. Het EESC juicht een dergelijke aanpak toe, maar tekent daarbij het volgende aan:

- De Commissie heeft getracht dit systeem eenvoudig te houden: slechts drie maatregelen, die gemakkelijk per satelliet kunnen worden gecontroleerd. De praktische uitvoering van deze maatregelen mag de boeren echter niet met extra administratieve lasten opzadelen.
- Het is belangrijk dat de vergroeningsmaatregelen door alle boeren in de EU op dezelfde manier worden toegepast. Zo zijn de effecten op het milieu het grootst en wordt de concurrentie tussen boeren uit verschillende regio's niet vervalst. Het kan echter noodzakelijk zijn dat bij de toepassing op nationaal of regionaal niveau enige flexibiliteit wordt betracht. Alle agromilieumaatregelen die de biodiversiteit in hoge mate ten goede komen (bijv. bloeistroken) moeten in de toekomst als „ecologisch prioritair land” worden erkend. stroken met de vergroeningscomponent, moeten in het algemeen worden overwogen. De bijkomende lasten, naast het ter beschikking stellen van grond, die hieruit voor de landbouwers voortvloeien (zaadgoed, extra werk, enz.), moeten separaat via pijler 1 worden gecompenseerd.
- Er bestaat bezorgdheid over het risico van overlapping tussen de vergroeningsmaatregelen en de agromilieumaatregelen van de tweede pijler ⁽¹⁾. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt om ervoor te zorgen dat boeren die al betrokken zijn bij agromilieuprogramma's, afdoende kunnen blijven profiteren van dit beleidsinstrument zonder er qua inkomen op achteruit te gaan. ~~Aangenomen mag worden dat landbouwers die deelnemen aan maatregelen van agromilieuprogramma's die de verwezenlijking van de fundamentele doelstellingen van de vergroeningscomponent beogen, aan die vergroeningscomponent bijdragen. Reeds genomen agromilieumaatregelen (pijler 2) moeten ook ten aanzien van de nieuwe milieuplichtingen (pijler 1) gelden, zoals dat ook in het algemeen voor de ecologische landbouw is gepland.~~

Stemuitslag

Vóór	71
Tegen	90
Onthoudingen	11

Paragraaf 4.3.7

Als volgt wijzigen:

„De vergroeningsmaatregelen moeten als volgt worden aangepast en uitgevoerd:

- Het voorstel om 7 % van het areaal te gebruiken voor „ecologische aandachtsgebieden” zou niet acceptabel zijn als grote stukken land uit productie zouden worden genomen. Dat zou ook met het oog op de wereldwijd stijgende vraag naar voedingsmiddelen contraproductief werken. De Commissie moet zo snel mogelijk bekendmaken wat, althans voorlopig, de

⁽¹⁾ Advies van het EESC over De toekomst van het GLB (PB C 132 van 3.5.2011, blz. 63, par. 3.4.3).

kenmerken van „ecologisch prioritair land” zijn. Dan is tenminste duidelijk dat het hoofdzakelijk om elementen gaat die belangrijk zijn voor de instandhouding of verbetering van biodiversiteit; hieronder worden duidelijk ook aanwezige bomen, terrassen, ~~oeverzones~~ ~~rijoeneverstroken~~, bloemenweiden enzovoort verstaan. Deze elementen moeten ook in aanmerking kunnen komen voor het stempel „prioritair land”, óók in landen waar zij volgens de nationale regelgeving niet als landbouwareaal werden beschouwd. Door een overzicht van de kenmerken op te stellen wordt ook meteen de vaak geuite vrees weggenomen dat de Commissie 7 % van het areaal volledig braak wil laten liggen. Tot slot moet het mogelijk zijn om slechts 3,5 % van ook de belangrijkste permanente gewassen tot „ecologische aandachtsgebieden” te rekenen.

- De Commissie moet duidelijk maken dat de maatregel voor gewasdiversificatie niet nadelig zal uitpakken voor met name boeren met weinig akkerland, veehouders zonder weiland en boeren die onder klimaat- en bodemomstandigheden werken waarin geen andere gewassen kunnen worden geproduceerd. Het EESC zou graag zien dat de lidstaten voorstellen, en dat de Commissie ermee instemt, om deze maatregel in dergelijke gevallen enigszins flexibel toe te passen.”

Stemuitslag

Vóór	64
Tegen	88
Onthoudingen	14
