

# SALV

Strategische Adviesraad  
voor  
Landbouw en Visserij

## ADVIES

over de wetgevende voorstellen voor het  
Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)  
2014-2020

SALV, 25 mei 2012 (nr. 2012-06)

Contactpersoon SALV: Koen Carels



## Inleiding

Op 12 oktober 2011 maakte Dacian Ciolos, Europees Commissaris voor Landbouw, de voorstellen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2014-2020 bekend. De SALV besloot op de zitting van 18 november 2011 om een advies te formuleren over deze voorstellen voor de zomer van 2012.

Het advies werd opgesteld door een werkommissie die bestond uit vertegenwoordigers van de SALV-ledenorganisaties. Tussen 17 januari en 16 mei vergaderde de werkommissie in totaal 8 maal. Voor de verschillende onderdelen van de voorstellen kreeg de werkommissie toelichting van experts uit het Departement Landbouw en Visserij. Loes Lysens gaf een algemene toelichting, Wim Haentjens en Joeri Deuninck gingen dieper in op de rechtstreekse steun, Isabelle Magnus lichtte het risicobeheer toe, Marian Debonne, Belinda Cloet en Sylvie Danckaert gaven duiding bij vergroening en Nele Vanslebrouck gaf uitleg bij pijler 2. De SALV wenst het Departement Landbouw en Visserij uitdrukkelijk te bedanken voor de gegeven toelichtingen.

Gegeven de complexiteit van het onderwerp en het feit dat het onderwerp nog onderhevig is aan verandering bestaan er tussen de verschillende actoren uit de Raad op een aantal deelaspecten (nog) uiteenlopende visies. *Voor standpunten die niet gedeeld worden, worden in dit advies minderheidsstandpunten opgenomen. Deze minderheidsstandpunten worden cursief weergegeven.*

De SALV zal de evoluties op het vlak van de voorstellen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid verder opvolgen en indien nodig een vervolgadvis uitbrengen.

Voorliggend advies werd op 25 mei 2012 unaniem goedgekeurd door de SALV.

Piet Vanthemsche

Voorzitter SALV

## Inhoud

Inleiding.....	3
Inhoud .....	4
Werkwijze.....	5
1 Het GLB 2014-2020.....	7
1.1 Situering .....	7
1.2 Bespreking.....	15
2 Rechtstreekse steun .....	16
2.1 Situering .....	16
2.2 Bespreking.....	21
3 Plattelandsbeleid.....	24
3.1 Situering .....	24
3.2 Bespreking.....	27
4 Risicobeheer .....	29
4.1 Situering .....	29
4.2 Bespreking.....	30
5 Vergroening.....	32
5.1 Situering .....	32
5.2 Bespreking.....	36
6 Jonge en startende landbouwers .....	41
6.1 Situering .....	41
6.2 Bespreking.....	42
Slot.....	43

## Werkwijze

Op de raadszitting van 18 november 2012 formuleerde de SALV het doel van de besprekingen rond het GLB als volgt:

*De SALV zal tegen juni 2012 een werkstuk afleveren over het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2014-2020. Een consensus tussen alle leden van de SALV is geen doel. De Raad wil een document afleveren waarin de meningen evenwichtig worden weergegeven. De werkzaamheden worden in 2012 aangevat.*

Tijdens de eerste werkcommissievergadering van 17 januari 2012 werden een aantal thema's opgelijst die in de navolgende werkcommissievergaderingen aan bod kwamen. Tabel 1 geeft een overzicht van de verschillende vergaderingen en de behandelde onderwerpen. Waar van toepassing worden de experten uit het departement LV vermeld die de werkcommissie een inleidende presentatie brachten.

Tabel 1 - Overzicht van de werkcommissievergaderingen GLB van de SALV.

Datum	Onderwerp	Expert
17/01/2012	Situering van het GLB 2014-2020	Loes Lysens (departement LV)
06/02/2012	Rechtstreekse steun	Wim Haentjens en Joeri Deuninck (departement LV)
23/02/2012	Risicobeheer	Isabelle Magnus (departement LV)
15/03/2012	Bespreking ontwerp tekst v0.1 Vergroening	Marian Debonne, Belinda Cloet en Sylvie Danckaert (departement LV)
29/03/2012	Bespreking ontwerp tekst v0.2	/
13/04/2012	Bespreking ontwerp tekst v0.2 Pijler II	Nele Vanslebrouck (departement LV)
10/05/2012	Bespreking ontwerp tekst v0.3	/
16/05/2012	Bespreking ontwerp tekst v0.4	/

Voorliggend document omvat 5 onderdelen uit de GLB 2014-2020 voorstellen zoals deze aan bod kwamen in de SALV-werkcommissie GLB:

1. Situering GLB 2014-2020
2. Pijler 1 – rechtstreekse steun
3. Pijler 2 - plattelandsbeleid
4. Risicobeheer
5. Vergroening

Een zesde thema, jonge en startende landbouwers, werd toegevoegd door de werkcommissie op basis van de gegeven toelichtingen.

6. Jonge en startende landbouwers

Elk onderdeel begint met een beknopte situering waarin de GLB-voorstellen geduid worden op basis van feitelijke bronnen zoals de EC-voorstellen zelf, een EC-impact assesment of gepubliceerde (Vlaamse) beleidsvoorbereidende studies over bepaalde componenten van de voorstellen.

Vervolgens volgt een bespreking waarin de SALV zijn appreciatie formuleert. Waar de SALV niet tot consensus komt, worden de standpunten van een of meerdere ledenorganisaties apart vermeld.

# 1 Het GLB 2014-2020

## 1.1 Situering

### 1.1.1 Wettelijke basis

De basis van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie werd gelegd in het oprichtingsverdrag van de Europese Economische Gemeenschap. Het oprichtingsverdrag werd in 1957 ondertekend door de 6 oorspronkelijke lidstaten (België, Nederland, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en Italië) in Rome, vandaar de verkorte naam "Verdrag van Rome". Het gemeenschappelijk landbouwbeleid trad in werking in 1962.

Het verdrag werd in de loop van de tijd verschillende keren aangepast aan de noden van de tijd, maar de doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid bleef ongewijzigd. Vandaag zijn deze doelstellingen terug te vinden in artikel 39 van het Verdrag van Lissabon<sup>1</sup>.

#### Artikel 39

##### 1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft ten doel:

- a) *de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;*
- b) *aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;*
- c) *de markten te stabiliseren;*
- d) *de voorziening veilig te stellen;*
- e) *redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.*

##### 2. Bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen zal rekening gehouden worden met:

- a) *de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden;*
- b) *de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen;*
- c) *het feit, dat de landbouwsector in de lidstaten nauw verweven is met de gehele economie.*

Het daaropvolgende artikel 40 vermeldt op welke manier de doelen gesteld in artikel 39 bereikt kunnen worden:

- via gemeenschappelijke regels inzake mededinging;
  - prijsregelingen, subsidies voor productie en in handel brengen, systemen van voorraadvorming en opslag en gemeenschappelijke organisatorische voorzieningen voor de stabilisatie van in- of uitvoer
- via verplichte coördinatie van de verschillende nationale organisaties;
- via een Europese marktorganisatie.

Het Verdrag van Amsterdam (1997) neemt het beginsel van de integratie van het milieu in de andere beleidsgebieden op. De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling (TFEU Art. 11). Ook op het gebied van ontwikkelingssamenwerking legt het Verdrag bepalingen op voor andere beleidsgebieden, art. 208

---

<sup>1</sup> Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Volledige tekst op <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.nl08.pdf>.

stelt namelijk: *“De Unie houdt bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking.”*

### 1.1.2 Voorbije hervormingen

Via het GLB kon de Europese Economische Gemeenschap (EEG), al snel in haar eigen voedselbehoefte voorzien. Door een toenemende productie werd de doelstelling van voedselzekerheid snel bereikt. Wat aanvankelijk als buffervoorraad was bedoeld, verwerd tot opstapelende overschotten die met behulp van forse exportsubsidies (om de kloof tussen de prijs op de interne markt en de wereldmarkt te overbruggen) konden worden afgezet op de wereldmarkt. Andere grote handelsblokken, zoals de Verenigde Staten, deden overigens precies hetzelfde. In de jaren tachtig ontstonden daarover serieuze handelsconflicten. Protest kwam ook van andere landen, waaronder ontwikkelingslanden. Uiteindelijk is in 1994 besloten om in de World Trade Organisation (WTO) bindende handelsafspraken te maken over interne steun, exportsubsidies en invoertarieven voor landbouwproducten.

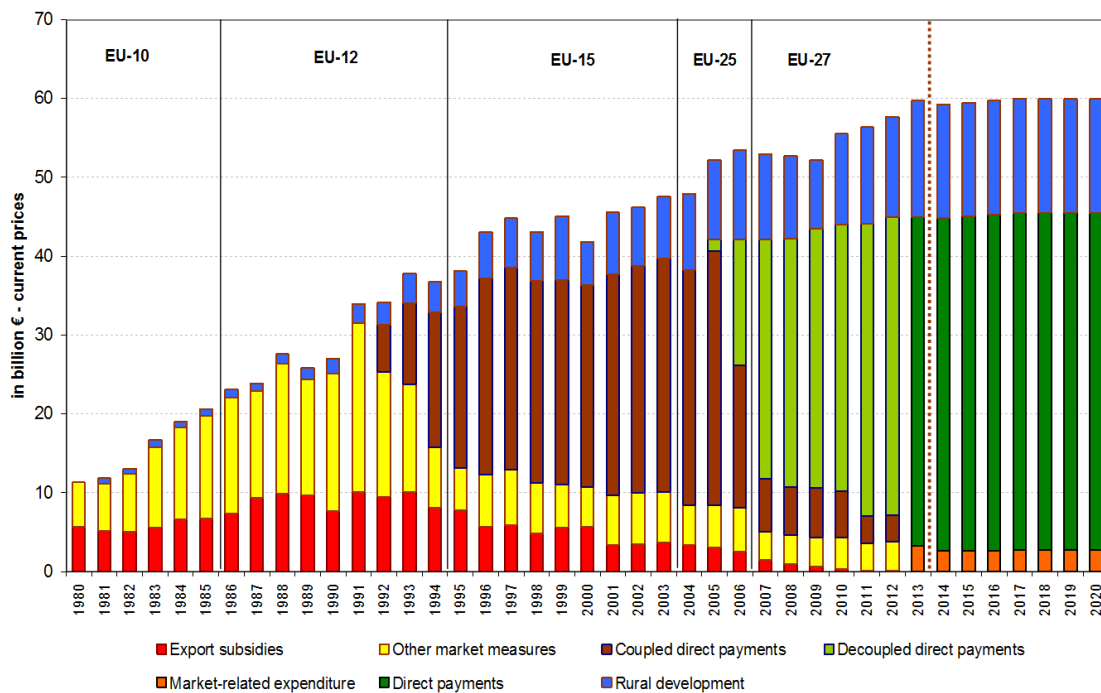
Niet alleen internationaal maar ook binnen de EU ontstonden problemen met het landbouwbeleid. Naast de genoemde overschotten, leidde het beleid ook tot sterk stijgende kosten en onevenwichtige prijsverhoudingen. Vanaf 1984, toen de melkquotering werd ingevoerd, is het GLB drastisch hervormd. In 1992 vond de MacSharry-hervorming plaats, gevolgd door Agenda 2000 en de Mid Term Review van 2003. In 2008 is een Health Check-akkoord bereikt.

De eerste hervormingen waren vooral gericht op betere afstemming van de productie op de vraag. Er kwamen productiebeperkende regelingen en in een aantal sectoren (oliehoudende gewassen, graan en zuivel) werden de garantieprijzen verlaagd. Voor de daaruit volgende lagere opbrengstprijzen werden de landbouwers gedeeltelijk gecompenseerd, deels met gekoppelde inkomenssteun en deels via het structuurbeleid (de voorloper van de huidige Pijler II).

Onder invloed van de WTO-onderhandelingen en de groeiende aandacht voor de maatschappelijke effecten van de landbouwproductie gingen de hervormingen in het begin van de 21e eeuw verder in de richting van een meer maatschappelijk georiënteerd inkomensbeleid en een minder handelsverstoring markt- en prijsbeleid. Zo werd de basis van de inkomenssteun gewijzigd. Vroeger was de inkomenssteun gebonden aan productie in bepaalde sectoren. Tegenwoordig wordt die steun verleend in de vorm van een bedrijfstoelage, ongeacht de vraag wat en hoeveel er geproduceerd wordt. Om de steun te ontvangen moeten landbouwers sinds 2005 bovendien voldoen aan eisen op het gebied van milieu, voedselkwaliteit en dierenwelzijn: de zogenaamde randvoorwaarden. Tegelijkertijd zijn exportrestituties en verwerkingssteun geleidelijk aan aanzienlijk verlaagd en in sommige sectoren afgeschaft, met het oog op de verwachte wereldwijde afschaffing van exportsubsidies na een akkoord in de lopende WTO-onderhandelingen. Tenslotte werden ook de invoerheffingen voor landbouwproducten aanzienlijk teruggeschoefd.

De achtereenvolgende hervormingen in alle sectoren hebben inmiddels geleid tot het einde van de ‘boterbergen’ en ‘melkplassen’. Daarnaast hebben de hervormingen bijgedragen tot een sterke vermindering van de handelsverstoringende steun. De Europese landbouwproductie werd meer marktgeoriënteerd maar werd ook meer onderhevig aan prijsdruk en volatiliteit.





Bron: DG Agriculture and Rural Development

Figuur 1 - Evolutie van het Europese GLB-budget sinds 1980. De verschillende hervormingen zijn zichtbaar in deze figuur.

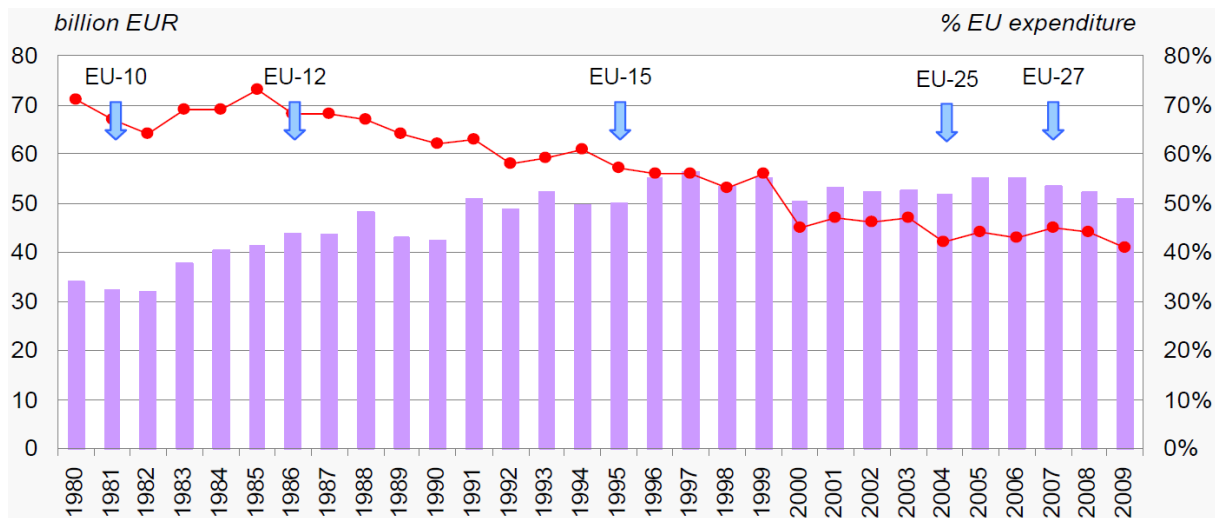
De toegenomen aandacht voor de maatschappelijke rol van de landbouw heeft ook geleid tot de omvorming van het structuurbeleid tot volwaardig plattelandsbeleid. Naast markt-, prijs- en inkomensbeleid ('eerste pijler'), omvat het GLB sinds Agenda 2000 ook plattelandsbeleid ('tweede pijler'). Het EU-plattelandsbeleid richt zich op innovatie en versterking van de concurrentiekracht, verbreding van landbouwactiviteiten, bevordering van natuurbehoud, milieumaatregelen, verbetering van het waterbeheer en ontwikkeling van voorzieningen voor de plattelandsgemeenschappen en van toerisme en recreatie. Met de creatie van de tweede pijler kwamen echter geen extra financiële middelen. Om voldoende financiële middelen vrij te maken voor het plattelandsbeleid is tijdens de eerder genoemde Mid Term Review afgesproken om vanaf 2005 een deel van de inkomens toeslagen af te romen en over te hevelen naar het plattelandsfonds ('modulatie'). In het politiek akkoord over de Health Check in 2008 is afgesproken om die verplichte overheveling jaarlijks te verhogen van 5% tot 10% vanaf 2012. Aan deze middelen zijn nieuwe uitdagingen gekoppeld: biodiversiteit, klimaatverandering, waterbeheer, hernieuwde energie, innovatie op het gebied van deze 4 uitdagingen, plus een structuurversterking van de melkveehouderij.<sup>2</sup>

### 1.1.3 Financieel kader

Het GLB is, samen met het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, het enige beleidsterrein dat gemeenschappelijk en grotendeels met EU-budget wordt gefinancierd, bijgevolg gaat hier een groot deel van het totale budget naartoe. Het aandeel van de landbouw in het budget van de EU neemt sterk af. In 1980 bedroeg dit nog meer dan 70%, begin jaren '90 nog 60% en in 2009 nog maar 40% (figuur 2).

<sup>2</sup> SALV op basis van "Geschiedenis van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid" (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europees-landbouwbeleid-en-visserijbeleid/documenten-en-publicaties/brochures/2009/11/01/geschiedenis-van-het-gemeenschappelijk-landbouwbeleid.html>)

Daarbij komt nog dat de absolute stijging van het EU landbouwbudget langzamer verloopt dan de toename van het aantal lidstaten (van 10 in 1981 tot 27 in 2007) en dus ook het aantal landbouwers (van 6.3 miljoen in 2003 naar 15.5 miljoen in 2007). Figuur 1 geeft bijkomend de ontwikkelingen binnen het GLB-budget sinds 1980.

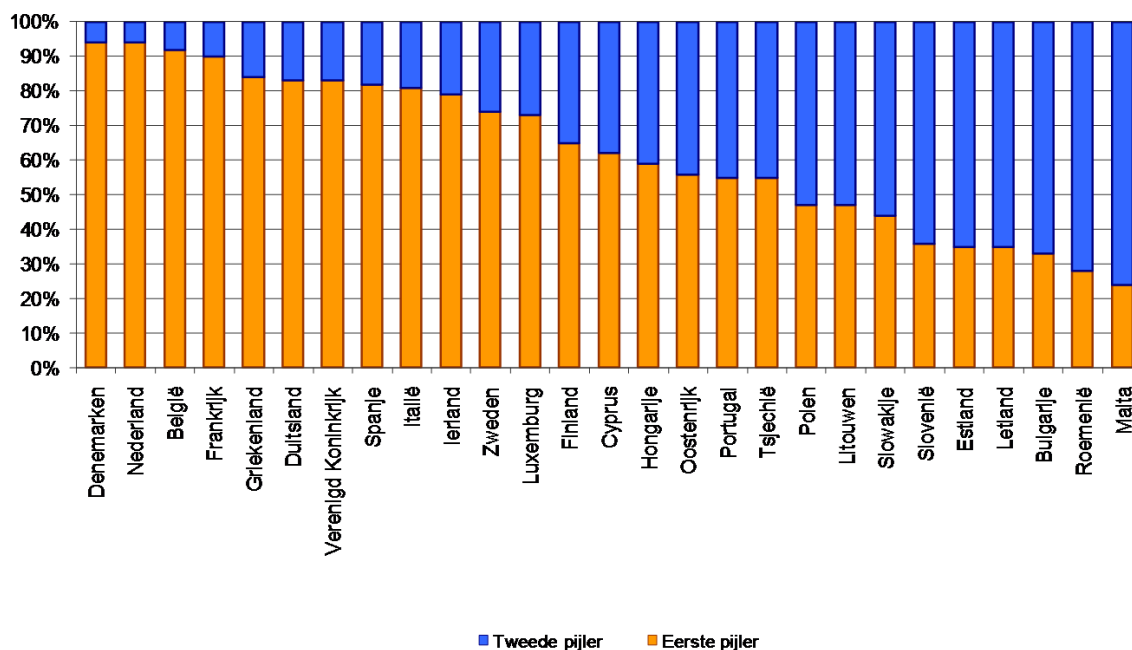


Figuur 2 – Evolutie van het GLB budget sinds 1980 (2007 constant prices) in absolute waarde (paarse balken) en als percentage van het totale EU-budget (rode lijn) met aanduiding van het aantal lidstaten. Bron: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf).

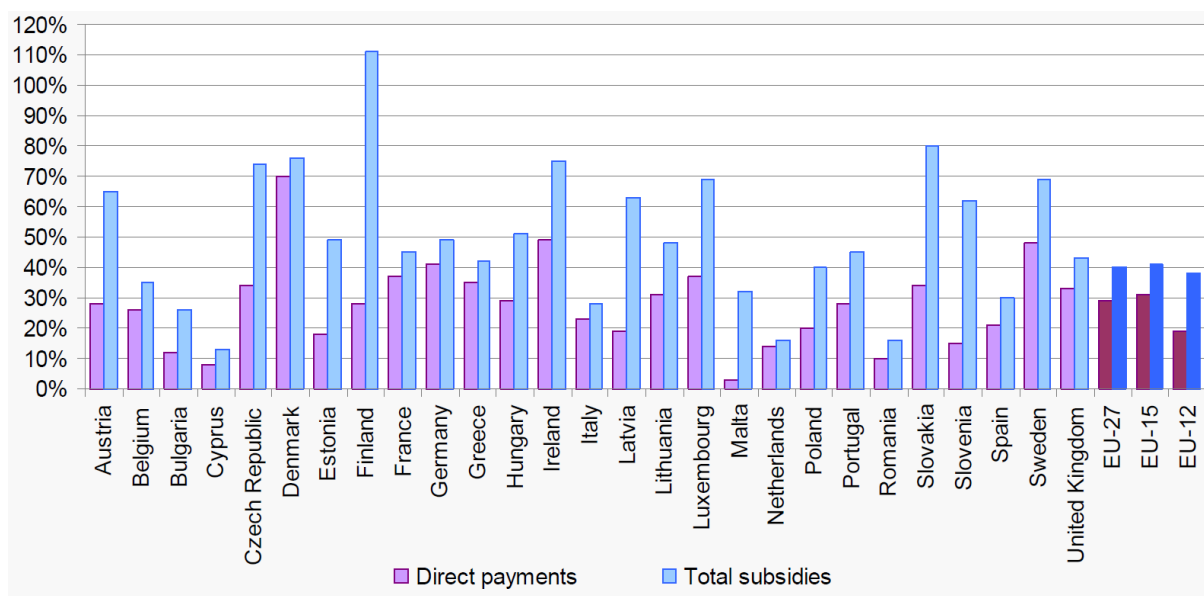
Hoewel alle lidstaten steun uit het GLB ontvangen, verschilt de verhouding tussen het budget van pijler 1 en pijler 2 sterk binnen de EU. De verhouding pijler 2/pijler 1 steun is duidelijk lager in België en de andere oude lidstaten in vergelijking met deze in de nieuwe lidstaten (figuur 3). Er zijn eveneens grote verschillen in het aandeel van de landbouwsteun in het bruto inkomen van de landbouwer. Dit varieert van een zeer klein aandeel van ongeveer 10% (Cyprus) tot meer dan 100% (Finland). Het aandeel van steun bedraagt voor de Belgische landbouwer ongeveer 35% wat lager is dan het EU-gemiddelde (figuur 4). Het Vlaamse aandeel leunt dichter aan bij het aandeel steun dat we ook in Nederland (15 %) terugvinden. Maar er is een groot verschil tussen de sectoren onderling (tabel 2).

Wat België/Vlaanderen betreft, komt de hervorming neer op een daling aan GLB-middelen van 7 à 8 %. In combinatie met het niet indexeren van het GLB-budget daalt de koopkracht van de GLB-steun voor de Vlaamse landbouw met 20 % tegen 2020.

% van de totale uitgaven



Figuur 3 - Verhouding tussen het budget voor de eerste en tweede pijler van het GLB in de lidstaten van de EU in 2010 (bron: SALV op basis van [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin\\_report/fin\\_report\\_10\\_data.xls](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2010/fin_report/fin_report_10_data.xls)).



Figuur 4 - aandeel van directe betalingen en totale steun in het landbouwinkomen per lidstaat (gemiddelde 2007-2009). Bron: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph4_en.pdf).

Tabel 2- Aandeel van de rechtstreekse steun in de totale opbrengst en het bedrijfsinkomen volgens bedrijfstype, 2007-2009  
 (Bron: <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/2012%2002%2007%20Herverdeling%20rechtstreekse%20steun%20def.pdf>)

	aantal bedrijven	opbrengst per bedrijf (euro)	bedrijfsinkomen (BI) per bedrijf (euro)	rechtstreekse steun pijler I (euro)	aandeel pijler I-steun (%)	
					opbrengst	BI
akkerbouw	1.672	166.810	47.168	17.095	10	36
groenten openlucht	508	183.473	50.804	1.951	1	4
groenten glas	1.366	347.050	51.898	42	0	0
sierteelt	806	278.065	35.807	4	0	0
fruit&boomteelt	1.266	306.754	93.156	1.081	0	1
melkvee	3.683	189.982	58.604	18.983	10	32
vleesvee	1.915	146.543	31.732	25.280	17	80
gemengd rundvee	1.195	217.826	58.169	22.827	10	39
varkens	2.301	414.882	46.799	5.539	1	12
gewascombinaties	710	234.916	52.800	10.543	4	20
veeteeltcombinaties	1.676	352.632	68.099	16.620	5	24
akkerbouw – melkvee	374	261.667	66.910	25.226	10	38
akkerbouw-vleesvee	869	152.324	39.652	24.237	16	61
akkerbouw-varkens	734	251.191	54.861	13.661	5	25
Totaal	19.075	253.021	53.868	13.904	5	26

Bron: AMS

#### 1.1.4 Europa 2020-strategie en wetgevende voorstellen GLB 2014-2020

De voorstellen voor het GLB worden door de EU ondergebracht in de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Het GLB is één van de sleutelvoorstellen in het vlaggenschip “resource-efficient Europe”. Door het integreren van het GLB in de strategie beoogt de EU een GLB dat, naast de bestaande doelstellingen, een duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen, klimaatactie, een evenwichtige territoriale ontwikkeling doorheen Europa en innovatie vooropstelt.

Op 22 november 2010 startte de Europese Commissie het traject naar een nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid met de volgende mededeling: “COM(2010) 672 final – communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions – The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”.

Op 12 oktober 2011 maakte Dacian Ciolos, Europees commissaris voor Landbouw, de voorstellen voor het Europees landbouwbeleid voor de periode 2014-2020 bekend. De voorstellen bestaan uit 7 verordeningen:

- COM(2011) 625 definitief – 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) 626 - Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten (“Integrale-GMO-verordening”)
- COM(2011) 627/3 - Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)
- COM(2011) 628/3 - 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) 629 - Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende maatregelen inzake de vaststelling van steun en restituties in het kader van de gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten
- COM(2011) 630/3 - 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) 631/3 - 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 bedrijfstoeslagregeling en de steun voor wijnbouwers betreft

Het Verdrag van Lissabon bepaalt dat bijna alle landbouw- en visserijdossiers onder codecisie vallen. Dit houdt in dat het Europees Parlement, naast de Commissie en de Raad, een volwaardige onderhandelingspartner is. Alle definitief goedgekeurde verordeningen worden eind 2013 verwacht opdat het nieuwe GLB op 1 januari 2014 van start zou kunnen gaan.

De budgetten voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid worden vastgelegd binnen en buiten het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Het huidige MFK loopt af in 2013 en wordt opgevolgd door een nieuw MFK dat loopt van 2014 tot 2020. Concreet betekent dit dat de onderhandelingen over het GLB en MFK parallel verlopen.

De voorstellen voor het MFK 2014-2020 stellen drie principes voorop in verband met landbouw:

- Vergroening van de directe betalingen.
- Convergentie van de betalingen doorheen Europa.
- Aftoppen van de directe betalingen voor grote landbouwbedrijven.

Tabellen 3 en 4 geven een overzicht van de budgetten die voorzien worden in het voorstel. Landbouw wordt ingedeeld onder rubriek 2 (Duurzame Groei: Natuurlijke Hulpbronnen). Daarnaast kan landbouw ook beroep doen op een aantal budgetten zoals een noodfonds (Reserve voor crisissen in de landbouwsector) en een globalisatiefonds (beiden buiten het MFK) en onderzoeksfonds.

Tabel 3 - Voorstel van de commissie voor het meerjarig financieel kader (multiannual financial framework) en budget buiten het meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020. (Bron: een begroting voor Europa, COM(2011)500 definitief deel 1)

(in miljoen EUR - prijzen 2011)								
VASTLEGGINGSKREDIETEN	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal 2014-2020
1. Slimme, inclusieve groei	64.696	66.580	68.133	69.956	71.596	73.768	76.179	490.908
waarvan: sociale, economische en territoriale samenhang	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
2. Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen	57.386	56.527	55.702	54.861	53.837	52.829	51.784	382.927
waarvan: marktgerelateerde uitgaven en rechtstreekse betalingen	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
3. Veiligheid en burgerschap	2.532	2.571	2.609	2.648	2.687	2.726	2.763	18.535
4. Europa in de wereld	9.400	9.645	9.845	9.960	10.150	10.380	10.620	70.000
5. Administratie	8.542	8.679	8.796	8.943	9.073	9.225	9.371	62.629
waarvan: administratieve uitgaven van de instellingen	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464
<b>TOTAAL AAN VASTLEGGINGSKREDIETEN</b>	<b>142.556</b>	<b>144.002</b>	<b>145.085</b>	<b>146.368</b>	<b>147.344</b>	<b>148.928</b>	<b>150.718</b>	<b>1.025.000</b>
in % van het bni	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
<b>TOTAAL AAN BETALINGSKREDIETEN</b>	<b>133.851</b>	<b>141.278</b>	<b>135.516</b>	<b>138.396</b>	<b>142.247</b>	<b>142.916</b>	<b>137.994</b>	<b>972.198</b>
in % van het bni	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
<b>BUITEN HET MFK</b>								
Reserve voor noodhulp	350	350	350	350	350	350	350	2.450
Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering	429	429	429	429	429	429	429	3.000
Solidariteitsfonds	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	7.000
Flexibiliteitsfonds	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Reserve voor crisissen in de landbouwsector	500	500	500	500	500	500	500	3.500
ITER	888	824	299	291	261	232	114	2.707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5.841
EOF ACS	3.271	4.300	4.348	4.407	4.475	4.554	4.644	29.998
EOF LGO	46	46	46	46	46	46	46	321
Wereldklimaat- en -biodiversiteitsfonds	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
<b>TOTAAL BUITEN HET MFK</b>	<b>7.815</b>	<b>8.583</b>	<b>8.306</b>	<b>8.357</b>	<b>8.395</b>	<b>8.445</b>	<b>8.416</b>	<b>58.316</b>
<b>TOTAAL MFK + BUITEN HET MFK</b>	<b>150.371</b>	<b>152.585</b>	<b>153.391</b>	<b>154.725</b>	<b>155.739</b>	<b>157.372</b>	<b>159.134</b>	<b>1.083.316</b>
in % van het bni	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

Tabel 4 - Detail van de uitgaven voor landbouw (Bron: gebaseerd op "Een Begroting voor Europa COM(2011)500 definitief deel 2")

<b>Binnen MFK</b>		
Rubriek 1	Meest behoeftigen	2,5 miljard euro
	Onderzoek en innovatie inzake voedselzekerheid, bio-economie en duurzame landbouw (in het Gemeenschappelijk strategisch kader voor onderzoek en innovatie)	4,5 miljard euro
Rubriek 2	Eerste pijler – rechtstreekse betalingen en marktuitgaven	281,8 miljard euro
	Tweede pijler – plattelandontwikkeling	89,9 miljard euro
Rubriek 3	Voedselveiligheid	2,2 miljard euro
<b>Buiten MFK</b>		
	Reserve voor crisissen in de landbouwsector	3,5 miljard euro
	Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering	Tot 2,5 miljard euro
<b>Totale voorgestelde begroting voor 2014-2020</b>		
		386,9 miljard euro

Cijfers uitgedrukt in constante prijzen voor 2011.

## 1.2 Bespreking

De Raad onderschrijft het principe van een billijkere verdeling van de Europese landbouwmiddelen onder alle EU-lidstaten. De daling aan Pijler 1 middelen (zie ook verder in dit advies) wordt door de Europese Commissie gemotiveerd aan de hand van de hoge bedragen voor toeslagrechten per hectare in België/Vlaanderen ten aanzien van het EU-27 gemiddelde. De Raad merkt op dat de herverdeling tussen lidstaten partieel gebeurt en is van oordeel dat een meer omvattende benadering nodig is. Alle GLB-steun dient in rekening gebracht te worden om tot een billijke verdeling te komen. In deze context is volgens de Raad een verhoging van het Europese Pijler 2 budget nodig. Daarenboven is de versleuteling op hectarebasis te eng. De versleutelingbasis moet ook andere elementen in rekening brengen zoals bv. koopkracht, kosten voor arbeid, kapitaal en grond en de kostprijs van vergroening. De keuze om de herverdeling op deze basis uit te voeren had dan ook andere resultaten kunnen opleveren, temeer omdat voorgenoemde kosten in Vlaanderen relatief hoog zijn in Europees perspectief.

De Raad stelt vast dat de hervormingen van het GLB kaderen binnen de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. De SALV onderschrijft de EU2020 uitdagingen en ambities en stelt vast dat de EC met de GLB-hervormingsvoorstellen het EU-landbouwbeleid hiermee wenst te aligneren. Het is voor de SALV momenteel niet duidelijk in welke mate de hervormingsvoorstellen van het GLB de EU2020 uitdagingen daadwerkelijk mee zullen realiseren, welke de bijdrage is tot de oorspronkelijke GLB-doelstellingen uit artikel 39 van het EU-verdrag en of de voorstellen van vergroening van het GLB (het beginsel van integratie van milieu uit het EU-verdrag) de gewenste resultaten zullen opleveren. De Raad stelt ook de vraag of er bij de uittekening deze voorstellen rekening gehouden werd met de doelstellingen voor ontwikkelingsamenwerking (artikel 208 van het EU-verdrag).

De Raad is van oordeel dat het Europese GLB-budget in lijn moet zijn met de ambities van het GLB en de uitdagingen waarvoor de Europese landbouw staat. Dit geldt a fortiori voor het Vlaamse aandeel in het GLB-budget. De Raad stelt vast dat er in de Europese budgetdiscussie steeds meer gemikt wordt op het inzetten op groei. De rol van het GLB-budget als groeimotor van duurzame landbouw, agro-voeding en plattelandseconomie mag hierbij niet miskend of geminimaliseerd worden. De Raad is van mening dat in tijden van budgettaire krapte belastingsmiddelen efficiënt en gericht ingezet moeten worden, zodanig dat ze ten volle bijdragen aan een duurzame samenleving.

De Raad meent dat landbouwers in de eerste plaats via de markt vergoed moeten worden voor de geleverde producten en diensten, wat momenteel niet het geval is. De Raad betreurt dat de realisatie van een correcte marktprijs voor producten en diensten niet tot de ambitie van de GLB-voorstellen behoort. De Raad pleit met aandrang voor een hogere ambitie op dit vlak. De Raad realiseert zich immers dat de inkomensondersteuning voor landbouwers in Vlaanderen vanaf 2014 zal verminderen, en dat het landbouwbudget ook in de toekomst onder druk zal blijven staan. De inkomensondersteuning en gepaste marktcorrectie leveren evenzeer moeilijkheden op binnen het beleidskader dat momenteel door de Europese instellingen (bv. mededingingsautoriteiten) gehanteerd wordt en ten aanzien van de Wereldhandelsorganisatie. Volgens de SALV bestaat een goed landbouwbeleid uit een combinatie van een corrigerend marktbeleid, ondersteuning voor duurzame innovatie en een aanvullende inkomensondersteuning. De Raad adviseert onze beleidsverantwoordelijken om hierover voor veranderingen te pleiten. Zolang de markt de producten echter niet correct kan vergoeden, is bijkomende inkomensondersteuning noodzakelijk.

De Raad verwelkomt het voorstel om het specifiek steunregime voor producentenorganisaties in de sector groenten en fruit te continueren voor de periode 2012-2020. Vlaanderen is met zijn hoge organisatiegraad in de sector groenten en fruit immers een voorbeeld in de toepassing van deze specifieke marktordening.

## 2 Rechtstreekse steun

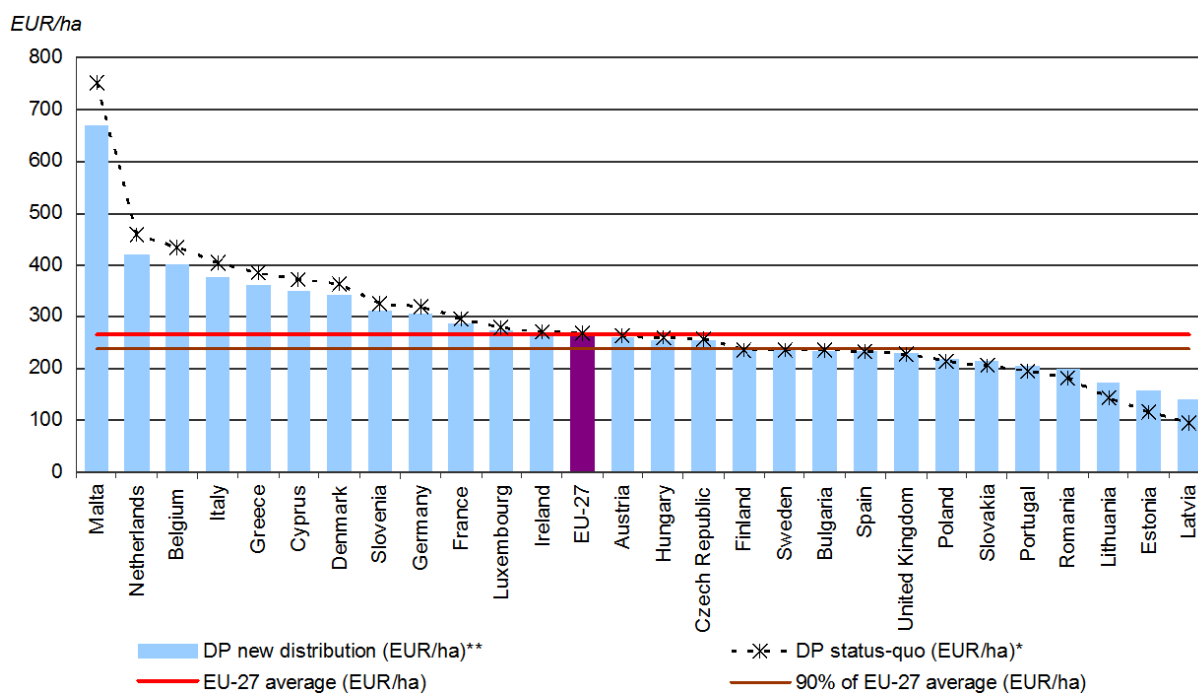
### 2.1 Situering

In het huidige stelsel (toepassing van verordening (EG) nr. 73/2009<sup>3</sup>) zijn de meeste steunregelingen ontkoppeld. De landbouwers ontvangen een bepaalde bedrijfstoeslag (onafhankelijk van geproduceerde hoeveelheid, op basis van historische rechten, die geactiveerd kunnen worden met subsidiabele hectaren). Er moet daarvoor voldaan worden aan de randvoorwaarden.

De voorstellen van de Europese Commissie voor de directe steun in het GLB 2014-2020 omvatten een aantal grote aanpassingen, zoals de herverdeling tussen de lidstaten, convergentie binnen de lidstaat en een nieuwe architectuur voor de directe steun.

#### Herverdeling tussen de lidstaten

Lidstaten met veel rechtstreekse steun per hectare, dit zijn voornamelijk de oude lidstaten, zullen moeten inleveren in de EC-voorstellen. Er wordt gestreefd naar een aftopping van de steun van de lidstaten die boven het gemiddelde zitten richting het gemiddelde en een stijging van de steun voor de lidstaten die onder het gemiddelde zitten tot aan 90% van het gemiddelde. België zou hierbij 7 à 8% aan steun verliezen.



Figuur 5 - herverdeling van de directe steun onder de lidstaten op basis van het EU-27-gemiddelde (Bron: Impact Assessment Communal Agricultural Policy SEC(2011) 1153 final/2).

#### Convergentie binnen de lidstaat

De oude toeslagrechten, die in waarde van elkaar kunnen verschillen, worden vervangen door nieuwe toeslagrechten. Deze nieuwe rechten worden verdeeld over quasi het volledige landbouwareaal. De waarde van de rechten convergeert tussen 2014 en 2019 volgens het voorstel

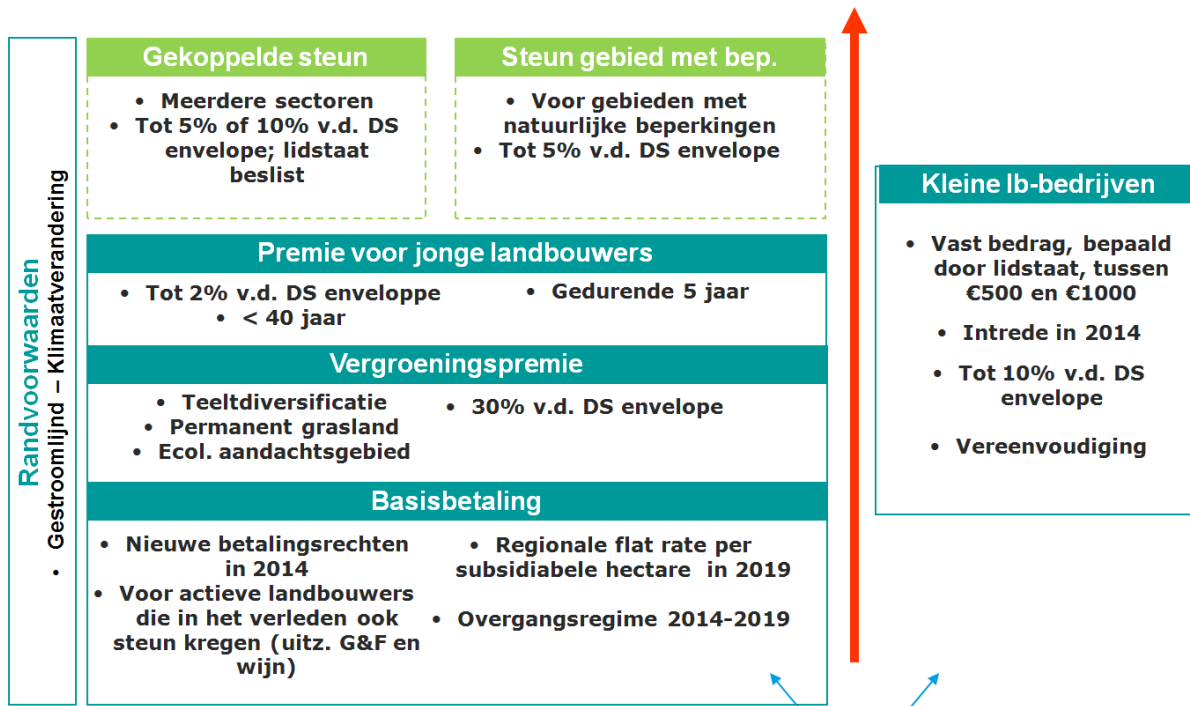
<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30 van 31.12.2009)



naar elkaar toe zodat alle rechten evenveel waard zijn in 2019 binnen een bepaalde regio. In 2014 zal waarschijnlijk al het belangrijkste deel van de herverdeling doorgevoerd worden.

Het aantal rechten in Vlaanderen zal hierdoor oplopen van 480.000 tot zo'n 626.000 nieuwe rechten. Het gemiddeld aantal rechten per bedrijf zal toenemen van 21 naar 28.

### Nieuwe architectuur voor directe steun



Figuur 6 - Opbouw van de directe steun in de voorstellen voor het GLB. De donkergroene modules moeten de lidstaten verplicht aanbieden, de lichtgroene zijn keuzemodules.

Steun wordt alleen toegekend aan actieve landbouwers. Artikel 9 van COM(2011) 625 definitief bepaalt welke landbouwers rechtstreekse betalingen kunnen ontvangen:

1. *Er worden geen rechtstreekse betalingen toegekend aan natuurlijke of rechtspersonen dan wel groepen natuurlijke of rechtspersonen, wanneer een van de volgende voorwaarden van toepassing is:*
  - a. *Het jaarlijkse bedrag aan rechtstreekse betalingen is minder dan 5% van de totale opbrengsten die zij in het meest recente fiscale jaar uit de niet-landbouwactiviteiten hebben verworven;*
  - b. *Hun landbouwareaal bestaan hoofdzakelijk uit grond die voor beweiding of teel geschikte natuurlijke staat wordt gehouden en zij verrichten op deze grond geen minimumactiviteit die de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder c), heeft vastgesteld.*
2. *Lid 1 is niet van toepassing op landbouwers die over het voorgaande jaar minder dan 5000 euro aan rechtstreekse betalingen hebben ontvangen.*

Landbouwers kunnen vrij kiezen tussen 2 systemen (figuur 6): ofwel gebruiken ze het reguliere (generieke) systeem, ofwel kan geopteerd worden voor het schema 'kleine landbouwers'. Bij dit laatste schema is volgens de EC de administratie beperkt en moeten de betrokken landbouwers niet voldoen aan de vergroeningseisen. De randvoorwaarden zijn ook voor kleine landbouwers van toepassing maar zullen niet systematisch gecontroleerd worden. Landbouwers die kiezen voor het

systeem van “kleine landbouwers” kunnen maximaal tussen 500 en 1000 euro aan steun ontvangen. Regio’s worden verplicht om beide systemen aan te bieden.

Voor de basisbetaling focust de EC op de landbouwinkomsten. Om van de basisbetaling te genieten moet de landbouwer in 2011 een oud recht geactiveerd hebben (uitgezonderd: landbouwers met 100 % groenten, fruit of wijnstokken). Gerechtigde landbouwers zullen in 2014 een nieuw betalingsrecht kunnen krijgen voor elke subsidiabele hectare die ze aangeven.

Totnogtoe kon door compressie (toeslagrechten cumuleren op minder hectare) vermeden worden dat het toeslagrecht of de toeslagrechten verbonden met de onteigende grond, verloren gaan. Het is nog onduidelijk hoe dit in de toekomst zal geregeld worden.

Dertig procent van de enveloppe wordt voorzien voor de vergroeningspremie. Dit onderdeel wordt in detail uitgewerkt in het hoofdstuk “vergroening”.

Regio’s kunnen tot 2% van de enveloppe besteden aan jonge landbouwers. Deze premie kan gedurende 5 jaar worden toegekend aan landbouwers die jonger dan 40 jaar zijn.

Deze 4 modules (kleine landbouwers, basisbetaling, vergroeningspremie en premie voor jonge landbouwers) zijn verplicht. Dat wil zeggen dat de regio’s ze moeten aanbieden aan de landbouwers. Naast de 4 verplichte modules zijn er twee facultatieve. De regio’s kunnen vrij beslissen of ze deze modules al dan niet aanbieden.

De gekoppelde steun kan in meerdere sectoren aangeboden worden en mag 5 tot 10% van de enveloppe bedragen. Daarnaast kan de regio tot 5% besteden aan gebieden met natuurlijke beperkingen (LFA), deze komen in Vlaanderen echter niet voor.

De nieuwe architectuur start in kalenderjaar 2014. Voor het budgetjaar 2014 (kalenderjaar 2013) wordt het huidige systeem verlengd.

### ***Gevolgen voor de Vlaamse landbouw***

*(gebaseerd op een rapport<sup>4</sup> van het departement LV)*

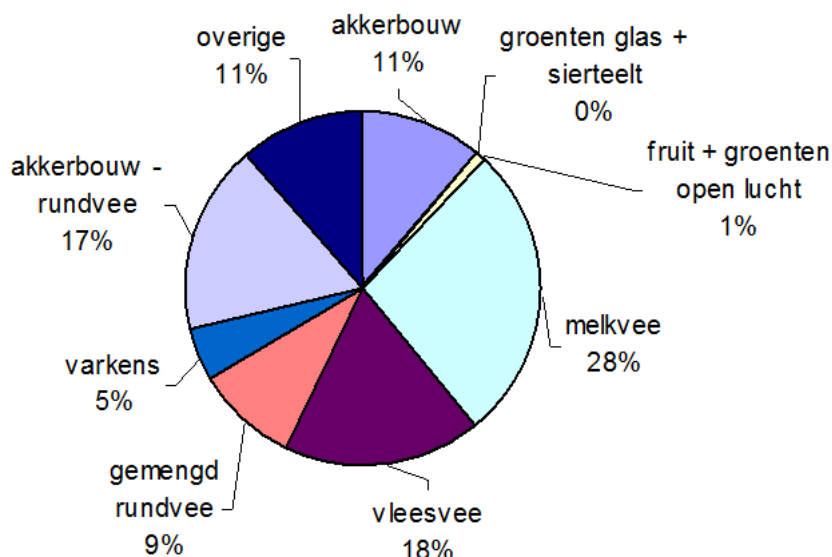
#### **Actuele situatie**

Momenteel gaat het merendeel van de rechtstreekse steun naar de rundveehouderij (55%) en de akkerbouw. Een aantal bedrijfstypen zoals onder meer varkenshouderij, vollegrondstuinbouw, sierteelt, pluimvee en glastuinbouw ontvangen om historische redenen weinig of geen rechtstreekse steun.

De afhankelijkheid van de steun hangt (naast de omvang van de rechtstreekse steun) af van de opbrengst en het bedrijfsinkomen. Het percentage steun in de opbrengst en het bedrijfsinkomen (periode 2007-2009) is in het bijzonder hoog voor de bedrijfstypes vleesrundvee en akkerbouw-vleesrundvee van belang (zoogkoeienpremie).

---

<sup>4</sup><http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/2012%2002%2007%20Herverdeling%20rechtstreekse%20steun%20def.pdf>



Figuur 7 - verdeling van de rechtstreekse steun per bedrijfstype voor de periode 2007-2009 (Bron: AMS)

### Analyse van de winnaars en de verliezers

Tabel 5 geeft het aantal verliezers en de omvang van het verlies voor 4 scenario's ten opzichte van het referentiescenario in 2013 weer. Het aantal verliezende bedrijven ligt tussen 9.444 (scenario 2) en 11.170 (scenario 3) met een totaal verlies tussen 43,6 miljoen en 61 miljoen EUR.

Bij een daling van het budget met 8% in combinatie met een ont koppeling van de zoogkoeienpremie (scenario 3) is het verlies het grootst: 25% van de bedrijven verliest meer dan 6.600 EUR/bedrijf.

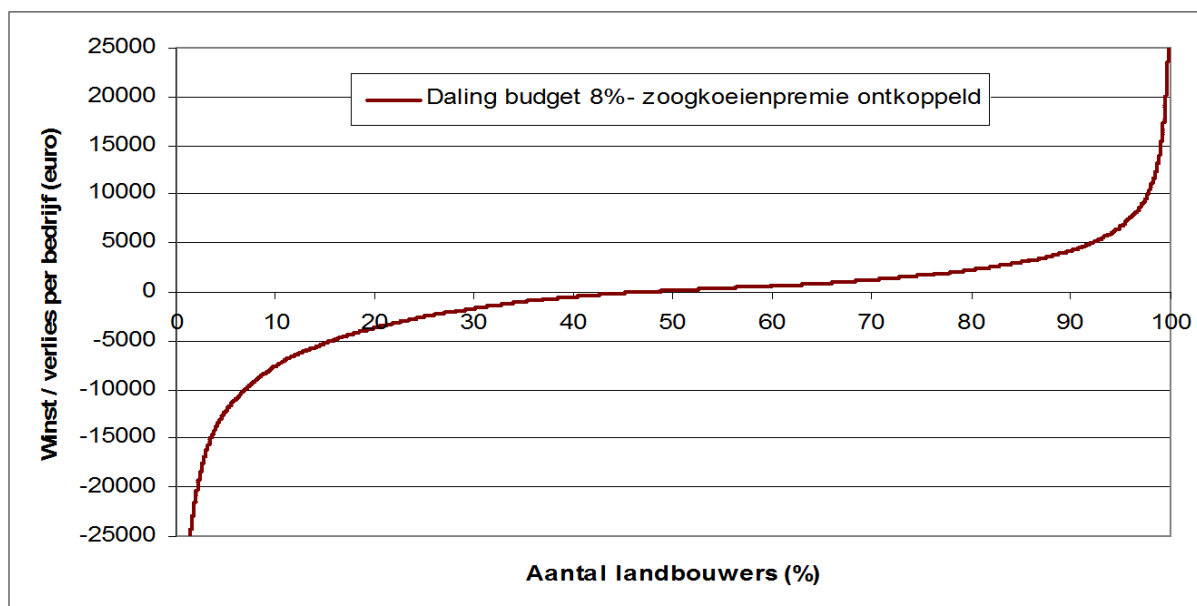
Voor het scenario *daling budget met 8% in combinatie met ont koppelde zoogkoeienpremie* kent een groot aantal bedrijven een beperkt verlies/winst. Volgens dit scenario zouden er naast de 11.170 'verliezers' ook zo'n 12.000 'winnaars' zijn. Het betreft vooral tuinbouwbedrijven (nu nog geen toeslagrechten). Minder dan 10% van de winnaars wint meer dan 5000 euro.

Bij de grote verliezers zitten voor 75% bedrijven met een slachtpremie kalveren. Het resterend aantal bedrijven heeft speciale toeslagrechten. Zo'n 15% van de verliezers verliest meer dan 5000 euro.

Tabel 5 - Aantal verliezers en omvang verlies voor de vier scenario's t.o.v. referentiescenario 2013 (Bron: Herverdeling van de rechtstreekse steun binnen Vlaanderen. Ex-ante evaluatie van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie)

	Aantal bedrijven	Verlies (euro)				
		totaal	gemiddeld	P25	P50	P75
<b>Status quo budget</b>						
Scen 1: zoogkoeienpremie ont koppeld	9.481	50.508.658	-5.326	-6.211	-2.691	-921
Scen 2: zoogkoeienpremie niet ont koppeld	9.444	43.686.726	-4.626	-5.606	-2.239	-710
<b>Daling budget met 8%</b>						
Scen 3: zoogkoeienpremie ont koppeld	11.170	60.987.919	-5.460	-6.605	-2.833	-975
Scen 4: zoogkoeienpremie niet ont koppeld	11.162	53.119.873	-4.759	-5.917	-2.393	-777

Bron: AMS op basis van data ALV



Figuur 8 - overzicht van het percentage winnaars en verliezers voor scenario 3 (tabel 5) voorwaarden van toepassing is (Bron: Herverdeling van de rechtstreekse steun binnen Vlaanderen).Ex-ante evaluatie van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie)

### Winnaars/verliezers binnen één bedrijfstype

#### Akkerbouw

- Winnaars: bedrijven met groter aandeel aardappelen en groenten in open lucht.
- Verliezers: bedrijven met groter aandeel granen en suikerbieten.

#### Melkvee

De verliezers zijn productiever (liter melk per koe), intensiever (groter aantal grootvee-eenheden runderen per ha), hebben een hogere waarde per toelagerecht en een hoger "aantal toelagerechten / aantal hectare".

#### Vleesvee

Bij ontkoppeling van de zoogkoeipremie zijn de winnaars kleine bedrijven met weinig rechtstreekse steun. Bij gekoppeld houden van de zoogkoeipremie verliezen vooral grote bedrijven.

Tabel 6 – Economische impact volgens verliezers/winnaars binnen drie bedrijfstypes, scenario 3 (daling budget met 8% en zoogkoeienpremie ontkoppeld).

		Aantal bedrijven (%)	≠ directe steun		≠ bedrijfsinkomen (%)
			euro	%	
Akkerbouw	verliezers	35	-4.608	-21	-11
	winnaars	65	5.657	40	16
Melkvee	verliezers	79	-4.773	-25	-11
	winnaars	21	2.378	14	7
Vleesvee	verliezers	70	-13.298	-44	-32
	winnaars	30	3.705	46	18

Bron: AMS op basis van FADN-data

## 2.2 Bespreking

De SALV wenst te wijzen op de grondslag van de nieuwe betalingsrechten, met name het feit dat landbouw voor een deel van de gemaakte kosten geen vergoeding uit de markt verkrijgt. Ten eerste beogen toeslagrechten een deel van het risico te compenseren, met name ze bufferen het inkomen. De SALV wenst te wijzen op de noodzaak van de landbouw om in de eerste plaats haar inkomen uit de markt te kunnen halen. Ten tweede beogen ze te compenseren voor de strengere EU-productienormen (milieu, dierenwelzijn) ten aanzien van niet-EU. Ten derde bieden ze een vergoeding voor de door de landbouw geleverde publieke diensten. Deze aspecten verklaren voor een deel de noodzaak tot beleidsmatig ingrijpen.<sup>5</sup>

De Raad stelt dat zolang landbouwers onvoldoende vergoeding uit de markt verkrijgen de gederfde inkomens dienen gecompenseerd te worden. De Raad is akkoord met het principe dat landbouwers die inspanningen leveren op vlak van duurzaamheid daarvoor als tegenprestatie vergoed worden via directe betalingen.

De Raad gaat akkoord dat de huidige basis voor de toeslagrechten, met name een historische situatie, op termijn niet langer kan aangehouden worden. De Raad heeft evenwel vragen bij de basis die resulteert in het gelijktrekken tot een hectarepremie op het niveau van de regio van de in waarde verschillende toeslagrechten.

De Raad vraagt om de verschillende mogelijke alternatieven te onderzoeken die aansluiten bij de geformuleerde doelstellingen.

De Raad wijst er op dat de voorgestelde berekeningsbasis pijler 1 zeer statisch maakt en beleid gericht op een verdere verduurzaming van het landbouwsysteem op maat van de specificiteit van de lidstaat zo goed als onmogelijk maakt. Het gelijktrekken van de hectarepremie op niveau van de regio zal volgens de Raad leiden tot een verrekening in de grond- en pacht prijs in plaats van bijdragen tot de initieel beoogde doelstellingen (inkomen, milieu, dierenwelzijn, publieke diensten, ...)<sup>6</sup>. Tot slot houdt het gelijktrekken van de hectarepremie tussen de lidstaten volgens de Raad geen rekening met de levenskost, productiekost en specifieke duurzaamheidsindicatoren.

De Raad meent dat met de gekoppelde steun een beleid kan gevoerd worden. De Raad dringt er op aan om gekoppelde steun in te zetten in sectoren met een specifieke behoefte aan ondersteuning die ook ecologisch, economisch en maatschappelijk verantwoord zijn met het oog op een duurzame landbouwvoering. De belangrijkste vorm van gekoppelde steun in Vlaanderen is momenteel de zoekoeienpremie. De Raad is van mening dat de zoekoeipremie om voornamelijk socio-economische redenen niet meteen ontkoppeld kan worden maar vraagt om alternatieven uit te werken voor deze gekoppelde steun in de komende periode.

Voor de overgang tussen het huidige GLB en het nieuwe GLB voorziet de Europese Commissie een overgangsmaatregel die betrekking heeft op de basistoelage. De Raad, met onthouding van Natuurpunt en BBL, meent echter dat de overgangsmaatregel ook betrekking moet hebben op de overige modules in pijler één en in het bijzonder met de vergroeningsmaatregelen en de gekoppelde steun. De Raad pleit voor een geleidelijke overgang die rekening houdt met de beleidskeuzes en de opgelegde voorwaarden van de voorgaande jaren. De landbouwers deden hun investeringen met een lange terugverdientijd immers op basis van het gekende beleid. De Raad vraagt om niet alleen een langetermijnvisie te ontwikkelen, maar om deze ook aan te houden.

---

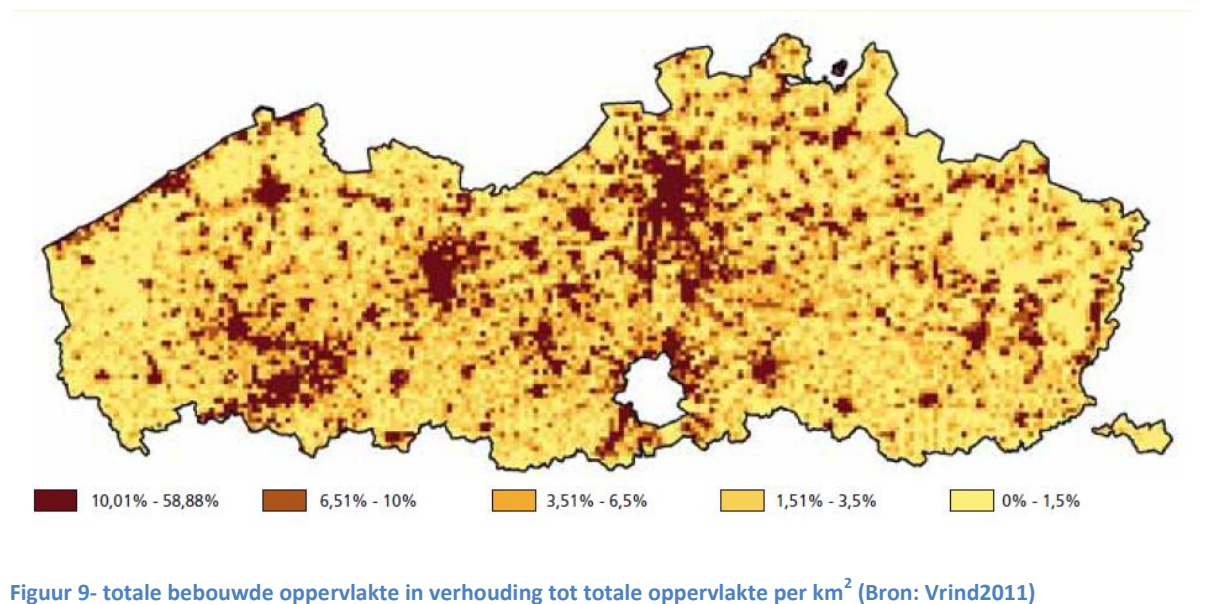
<sup>5</sup> COM(2010) 672 definitief - Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten.

<sup>6</sup> Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy. Final Report. Johan Swinnen Pavel Ciaian and d'Artis Kancs. Centre for European Policy Studies (CEPS)

De Raad wijst eveneens op de specificiteit van de Vlaamse landbouw en van de Vlaamse context: een sterk verstedelijkt en versnipperd openruimtegebied. De Raad stelt vast dat hoewel de GLB-hervormingsvoorstellen uitgaan van het principe dat landbouw overal in Europa moet mogelijk zijn, en er zo specifiek EU-beleid ontwikkeld wordt voor bijvoorbeeld de berggebieden in Europa (die onder het schema minder begunstigde gebieden vallen), er een specifieke aanpak in het GLB voor verstedelijkte of peri-urbane gebieden zoals Vlaanderen ontbreekt.

### Verstedelijking van Vlaanderen

De demografische, macro-economische en sociaal maatschappelijke context waarin de Vlaamse overheid optreedt, wordt beschreven in de Vlaamse regionale indicatoren (Vrind 2011, gepubliceerd op 6 oktober 2011). De cluster 'groen en dynamisch stedengewest'<sup>7</sup> als onderdeel van Vrind2011 verduidelijkt in verschillende grafieken de sterke verstedelijking van het Vlaams landschap weer. Zoals ook weergegeven in figuur 5. Ook in het MIRA-rapport<sup>8</sup> wordt aangetoond dat Vlaanderen gekenmerkt wordt door ruimteverspilling en verspreide bebouwing. Volgens het rapport kent Vlaanderen met 12,9% een veel hogere bodemafdichtingsgraad dan de andere Europese landen (gemiddeld 1,8%). Onder afgedichte bodem wordt bebouwing, wegen en verharding verstaan.



Figuur 9- totale bebouwde oppervlakte in verhouding tot totale oppervlakte per km<sup>2</sup> (Bron: Vrind2011)

De Raad, met onthouding van Vredeseilanden, Natuurpunt en BBL, vraagt om verstedelijkte gebieden op te nemen in de regeling voor minder begunstigde gebieden in pijler 1. *Natuurpunt, BBL en Vredeseilanden erkennen dat een aantal kosten voor Vlaamse landbouwers hoger liggen dan in andere lidstaten. Maar menen dat een bijkomend aangepast programma in pijler 1 voor landbouw in verstedelijkte gebieden niet de juiste maatregel is om deze extra kosten te vergoeden. Bovendien behoort Vlaanderen tot de meest gunstige gebieden voor landbouwvoering wereldwijd op klimatologisch, bodemkundig en fysisch vlak en biedt de sterke verwevenheid tussen stad en platteland heel wat mogelijkheden voor landbouwers. Natuurpunt, BBL en Vredeseilanden vragen om bij het vastleggen van de versleutelingsbasis rekening te houden met levenskost, productiekost en specifieke duurzaamheidsindicatoren.*

De Raad vraagt om ten volle gebruik te maken van de instrumenten in pijler 2 om de nadelen (onder andere hoge grondprijzen, ...) te compenseren en de voordelen (onder andere korte keten, ...) van de verwevenheid tussen stad en platteland te verzilveren.

<sup>7</sup> <http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/afbeeldingennieuwtjes/algemeen/bijlagen/vrind2011/2011-10-06-vrind2011-hfdst04.pdf>

<sup>8</sup> [www.milieurapport.be/Upload.be/Upload/main/0\\_indicatorrapport2011/2%2014%20BODEM.pdf](http://www.milieurapport.be/Upload.be/Upload/main/0_indicatorrapport2011/2%2014%20BODEM.pdf)

De Raad vraagt dat de verschillende elementen om het inkomen van de landbouwer te verzekeren, namelijk risicobeheer (zie desbetreffend hoofdstuk), producenten- en brancheorganisaties, investeringsbeleid en premies goed op elkaar afgestemd worden.

De Raad onderstreept dat het voor individuele boeren moeilijk is de inspanningen richting meer duurzaamheid door te rekenen in een prijs die loon naar werken biedt. De Europese Commissie stelt daarom terecht voor om via samenwerking in producentenorganisaties, overleg in inter-brancheorganisaties en de mogelijkheid tot kleinschaliger samenwerkingsverbanden een sterke positie in de keten op te bouwen.

Deze initiatieven moeten op vrijwillige basis genomen kunnen worden door en voor boeren. De Raad stelt vast dat biologische producenten moeilijker de weg vinden naar producentenorganisaties en vragen dat de knelpunten ter zake worden weggenomen.

De SALV vraagt om een relevante uitzondering op de mededingingsregel, anders blijven deze organisaties papieren tijgers en verandert er in de feiten niets aan de positie van de boer in de keten.

Een Europees kader voor contractualisering vormt het sluitstuk. De boer beslist finaal vrij of hij een contract afsluit.

De Raad stelt vast dat de definitie van actieve landbouwer geen antwoord biedt op de huidige problematiek. Volgens de Raad kunnen met deze definitie ook landeigenaars of bedrijven gevat worden die gronden in hun bezit hebben zonder productie- of ecologische beherdoeleinden. Anderzijds kunnen bepaalde landbouwers die een groot deel van hun inkomen uit hoevegerelateerde nevenactiviteiten halen, zoals de verkoop van hoeveproducten, uitgesloten worden. De Raad vraagt dat er andere en duidelijke richtlijnen worden opgesteld op Europees niveau en vraagt dat de criteria die de lidstaten gebruiken voor de invulling getoetst worden aan deze richtlijnen. Op die manier kan Vlaanderen zelf bepalen welke en in welke mate verbredingsactiviteiten worden opgenomen.

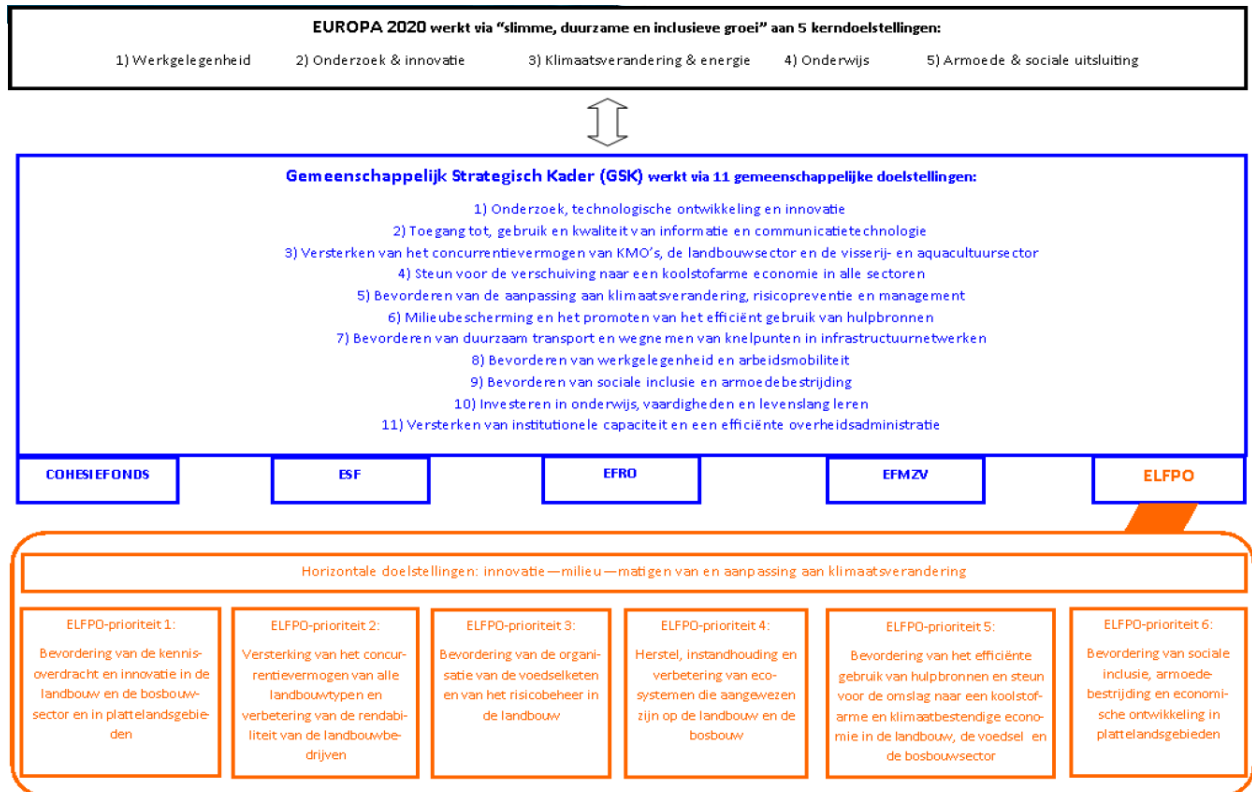
De definitie van actieve landbouwer moet ook toegepast worden in het plattelandsbeleid voor landbouwgerelateerde activiteiten (zoals VLIF, beheersovereenkomsten, ...).

### 3 Plattelandsbeleid

#### 3.1 Situering

Het plattelandsbeleid (= pijler 2 = plattelandsontwikkeling = ELFPO) is gebaseerd op drie belangrijke verordeningen: plattelandsverordening, GSK-verordening (de koepel voor structuurfondsen, ELFPO en EFMZV) en de horizontale verordening (voor pijler 1 en 2 van het GLB).

Veel van de uitvoeringsbepalingen worden gedelegeerd naar de Europese Commissie via implementing acts en delegated acts.



**Figuur 10 - overzicht van de verschillende structuurfondsen**

Binnen plattelandsontwikkelingen zijn er zes prioriteiten:

1. Bevorderingen van kennistransfer en innovatie in landbouw, bosbouw en plattelandsgebieden.
  - Stimuleren van innovatie en kennisbasis in plattelandsgebieden.
  - Versterken band tussen de land- en bosbouwsector enerzijds en onderzoek en innovatie anderzijds.
  - Stimuleren van levenslang leren, beroepsopleiding en land- en bosbouwsector.
2. Versterking van het concurrentievermogen en rendabiliteit landbouw.
  - Faciliteren van herstructurering van landbouwbedrijven met ernstige structurele problemen.
  - Faciliteren van verjonging van de landbouwsector.
3. Bevorderen organisatie voedselketen en risicobeheer in landbouw.
  - Primaire producenten beter integreren in de voedselketen
  - Steunen van risicobeheer op landbouwbedrijfsniveau.
4. Herstel, instandhouding, verbetering ecosystemen die aangewezen zijn op land- en bosbouw.



- Herstellen en in stand houden van biodiversiteit en Europese landschappen.
  - Verbeteren van water- en bodembeheer.
5. Bevorderen van het efficiënt gebruik maken van hulpbronnen en steun aan omslag naar koolstofarme en klimaatbestendige economie.
- Bevorderen van efficiënter watergebruik in de landbouwsector.
  - Bevorderen van efficiënter energiegebruik in landbouw- en voedingssector.
  - Faciliteren van levering en gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en van de bio-economie.
  - Reduceren van stikstofoxide en de methaanuitstoot door landbouw.
  - Bevorderen van koolstofopslag in de land- en bosbouwsector.
6. Bevorderen van sociale inclusie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling van plattelandsgebieden.
- Faciliteren van diversifiëring, creatie van nieuwe kleine ondernemingen, werkgelegenheid.
  - Stimuleren van de plaatselijke ontwikkeling in plattelandsgebieden.
  - Verbeteren van toegankelijkheid, gebruik en kwaliteit van ICT in plattelandsgebieden.

Naast de 6 prioriteiten bevat het plattelandsbeleid ook 3 horizontale doelstellingen, namelijk innovatie, milieu en klimaat.

Lidstaten zijn niet verplicht om in te zetten op de 6 prioriteiten, maar moeten via een SWOT-analyse aantonen waarom ze al dan niet inzetten op bepaalde prioriteiten. Extra prioriteiten toevoegen is niet toegelaten, wel kunnen de volgende subprioriteiten toegevoegd worden: jonge landbouwers, kleine landbouwers, berggebieden en korte keten. Maatregelen kunnen onder meerdere prioriteiten vallen.

Maatregelen:

- Maatregelen rond kennis en advies
  - Art. 15 – Kennistransfer
    - = opleidingen, demo's, informatieacties, uitwisselingsprojecten tussen landbouwers, landbouwbedrijfsbezoeken
    - Doelpubliek: mensen werkzaam in landbouw, agrovoeding, bosbouw, grondbeheerders en andere economische actoren (KMO's in platteland)
    - Begunstigde: dienstverlener
  - Art. 16 – Bedrijfsadviessystemen (BAS)
    - = advies rond verbeteren economische en milieuprestaties van land- en bosbouwbedrijven en KMO's.
    - = Opstart bedrijfsbeheersdiensten, - verzorgingsdiensten en –adviesdiensten voor landbouwers en van bedrijfsadviesdiensten voor bosbouwers.
    - Begunstigde: dienstverlener
- Maatregelen rond concurrentievermogen
  - Art. 17 – Voedselkwaliteitsregelingen
    - = kwaliteitsschema's die erkend worden door de lidstaat of de EU.
    - = vrijwillige certificeringschema's die erkend worden de lidstaat.
    - Steun: jaarlijks bedrag, maximum 5 jaar
    - Begunstigde: producent
  - Art. 18 – Investeringssteun
    - = voor roerende en/of onroerende investeringen
    - Verbetering van de algehele prestatie van het landbouwbedrijf
    - Verwerking, de afzet en/of de ontwikkeling van landbouwproducten of katoen

- Infrastructuur voor ontwikkeling en aanpassing van de landbouw
    - Niet-productieve investeringen (AEC, biodiversiteit)
  - Art. 20 – Bedrijfsontwikkeling
    - = opstartsteun voor jonge landbouwers, niet-agrarische activiteiten in plattelandsgebieden en kleine landbouwbedrijven (niet hetzelfde als “kleine landbouwer” in pijler 1) → vast bedrag in minimum 2 uitbetalingen over maximaal 5 jaar
    - = investeringen in niet-agrarische activiteiten (diversificatie door landbouwers, KMO’s op het platteland)
    - = jaarlijkse betalingen voor “regeling kleine landbouwers” (pijler 1) die bedrijf definitief aan andere landbouwer overlaten (= uitstapregeling).
  - Art. 28 – Producentengroeperingen
    - = steun voor opstart producentengroeperingen in land- en bosbouwsector.
    - Begunstigden: producentengroeperingen (voldoen aan definitie KMO; erkend door lidstaat).
    - Steun: jaarlijks bedrag in eerste 5 jaar na de erkenning
- Maatregelen rond risicobeheer
  - Art. 19 – Herstel landbouwproductiepotentieel na ramp en preventie
    - Zie hoofdstuk “risicobeheer”.
  - Art. 37-40 – Risicobeheer
    - Zie hoofdstuk “risicobeheer”.
- Areaalgebonden maatregelen
  - Art. 29 – Agromilieu-klimaat (AEC) maatregelen
    - Zie hoofdstuk “vergroening”.
  - Art. 30 – Biologische landbouw
    - = verbintenis voor 5 à 7 jaar voor bio of omschakeling.
    - Begunstigde: landbouwers, groep van landbouwers
    - Steun: jaarlijks vast bedrag per hectare UAA (Usable Agricultural Area)
  - Art. 31 – Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water
    - Zie hoofdstuk “vergroening”.
  - Art. 32-33 – Gebieden met een handicap
    - Berggebieden
    - Natuurlijke handicaps (afbakening op basis van klimaat- en bodemcriteria).
    - Specifieke handicaps (maximaal 10% van het grondgebied van de lidstaat).
- Bosbouwmaatregelen
  - Art. 23 – Bebossing en de aanleg van beboste gebieden
    - = aanlegkosten + onderhoudskosten (per ha, jaarlijks, max. 10 jaar)
  - Art. 24 – Boslandbouwsystemen
    - = aanlegkosten + onderhoudskosten (per ha, jaarlijks, max. 3 jaar)
  - Art. 25 – Preventie en herstel van bosschade
    - = ten gevolge van bosbranden en natuurrampen
  - Art. 26 – Investeringen in milieu en klimaat
    - = ter verbetering van veerkracht, milieuwaaarde en mitigatiepotentieel van bosecosystemen
  - Art. 27 – Investeringen technologieën en verwerking en afzet van bosproducten
  - Art. 35 – Bosbouwmilieu- en klimaatregelingen
    - Zelfde principe als AEC-maatregelen
- Gebiedsgerichte maatregelen
  - Art. 21 – Basisdiensten en dorpsvernieuwing
    - Te vergelijken met huidige as 3.

- = kleinschalige projecten inzake infrastructuur voor ontspanning, toerisme, recreatie, cultuur, erfgoed, ...
- Art. 42-45 – Leader
  - Verplicht: minstens 5% van ELFPO.
  - Ook mogelijk bij de andere fondsen.
- Andere maatregelen en artikels
  - Art. 34 – Dierenwelzijn
    - = steun voor vrijwillige acties (jaarlijks hernieuwbaar contract)
    - Begunstigde: landbouwer.
    - Steun: vast bedrag (op basis van kosten, gedeelde inkomsten en transactiekosten)
  - Art. 36 – Samenwerking
    - = samenwerking landbouw en voedselketen, bosbouw en andere actoren
    - Clusters en netwerken
    - EIP operationele groepen
  - Art. 51-55 – Technische bijstand
    - European Network for Rural Development (ENRD)
    - European Innovation Partnership Network (EIP-Network)
    - European Evaluation Network for Rural Development (EENRD)
    - National Rural Network (NRN)
  - Art. 56-60 – Prijs voor innovatieve en lokale samenwerking
    - Het Deense voorzitterschap lanceert een voorstel, op vraag van verschillende lidstaten, om deze artikelen af te schaffen.
  - Art. 61-63 – European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability

De verdeling van het ELFPO-budget tussen de lidstaten gebeurt op basis van historische en objectieve criteria. Om budget toegekend te krijgen moet de lidstaat voldoen aan een aantal ex-ante conditionaliteiten. De lidstaat krijgt beschikking over 95% van het budget. De overige 5% kan toegekend worden in 2019 aan succesvolle prioriteiten.

De cofinanciering bedraagt voor alle maatregelen 20% tot 50% uit ELFPO. Voor kennistransfer, producentengroeperingen, opstart jonge landbouwers, samenwerking en Leader is er een uitzondering en is een cofinanciering van 80% uit ELFPO mogelijk.

### 3.2 Bespreking

De Raad erkent de slagkracht van het plattelandsbeleid als flankerend beleid voor en met actieve boeren om de landbouw op weg te zetten richting meer duurzaamheid zonder daarbij andere doelstellingen van het plattelandsbeleid en actoren op het platteland uit het oog te verliezen. Het plattelandsbeleid moet een werkbaar en resultaatgericht evenwicht zoeken tussen de inzet van vestiging- en investeringsbeleid met oog voor de socio-economische en ecologische verbetering van de sector en grondgebonden agromilieumaatregelen. Een volwaardig budget moet daar tegenover staan.

De Raad meent dat aan een grondige bespreking van pijler 2 in de periode 2014-2020 buiten de scope van voorliggend advies valt. De Raad zal zich in deze bespreking dan ook beperken tot een aantal raakvlakken tussen pijler 2 en eerder in dit advies behandelde onderdelen van het GLB-pakket.

Bovendien kijkt de Raad uit naar de aangekondigde voorbereidende werkzaamheden bij de bevoegde overheidsdiensten in Vlaanderen: de ex-ante evaluatie PDPOIII, de SWOT-analyse, etc. De Raad vraagt om hierbij betrokken te worden.

In tegenstelling tot pijler 1 biedt pijler 2 veel meer mogelijkheden voor een doelgericht landbouwbeleid. Lidstaten die hun landbouwbeleid willen verduurzamen, vinden dan ook heel wat mogelijkheden binnen pijler 2. Helaas is pijler 2 nog steeds het kleine broertje van pijler 1, er gaan veel minder middelen naar pijler 2 dan naar pijler 1. Het is aangewezen dat het EU-budget van pijler 2 stijgt.

Verder stelt de SALV vast dat ondanks een krimpend budget voor pijler 2, er extra maatregelen onder worden gebracht. Het al beperkte budget wordt verder onder druk gezet door de introductie van nieuwe instrumenten als verzekeringen, fondsen en een inkomensstabiliseringsinstrument. Zeker dit laatste dreigt een onvoorspelbare kostenpost te worden die een grote hap uit het toch al beperkte budget van pijler 2 zou kunnen nemen.

De raad vraagt om, wegens de verschuiving van verzekeringsinstrumenten van pijler 1 naar pijler 2, voldoende middelen te vrijwaren voor investeringssteun en voor het uitvoeren van agromilieumaatregelen.

Het valt te verwachten dat er uit pijler 1 middelen zullen overblijven, meer bepaald als gevolg van de afroning (“capping”) en de vergroeningsbudgetten die niet zijn opgenomen. Deze overblijvende middelen uit Pijler I moeten door de lidstaat kunnen worden ingezet om verder in te zetten op de verduurzaming van alle sectoren, hetzij in pijler 1, hetzij in pijler 2.

De SALV stelt vast dat verschillende artikelen de vestiging van niet-agrarische activiteiten in landbouwgebied bevorderen. Het is voor de Raad van groot belang dat deze activiteiten de oorspronkelijke landbouwactiviteit niet verdringen. In het verleden werden er reeds landbouwactiviteiten stilgelegd omwille van klachten van niet-agrarische nieuwkomers.

Artikel 18 van de GSK-verordening<sup>9</sup> bepaalt dat 5% van de aan elk GSK-fonds (en dus ook aan ELFPO) en aan elke lidstaat toegewezen middelen in een prestatiereserve gehouden wordt die slechts na evaluatie in 2019 wordt toegekend aan programma's en prioriteiten die hun mijlpalen hebben bereikt. De Raad is het niet eens met deze uitgestelde betaling. Het plattelandsbeleid heeft als doel om zwaktes te versterken. Het is daarom niet logisch dat een gedeelte van de steun enkel kan ingezet worden voor succesvolle prioriteiten.

---

<sup>9</sup> Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en tot intrekking van Verordening (EG).

## 4 Risicobeheer

### 4.1 Situering

In het huidige GLB zit risicobeheersing vervat in pijler 1 via afroaming (tot 10%) van de directe steun en via de ongebruikte middelen (toepassing artikel 68 van Verordening (EG) nr. 73/2009). In de voorstellen voor het GLB 2014-2020 zit risicobeheersing in pijler 2. Dit heeft als gevolg dat de lidstaat een grotere bijdrage zal moeten leveren (50% i.p.v. 25%) en dat de lidstaat de maatregelen kan, maar niet moet, uitvoeren. Het is nog niet duidelijk hoeveel geld er beschikbaar zal zijn voor risicobeheersing. De Europese Commissie stelt verschillende tools ter beschikking waarvan de regio's gebruik kunnen maken. Onder artikel 19 voorziet de Commissie middelen voor herstel van het landbouwproductiepotentieel na ramp en preventie. Onder artikelen 37 tot en met 40 worden maatregelen voor economische schade voorgesteld, namelijk verzekeringsproducten op de private markt, onderlinge fondsen en een inkomensstabilisatietool.

#### *Herstel landbouwproductiepotentieel na ramp en preventie*

Deze maatregel voorziet steun aan landbouwers, groepen landbouwers of publieke entiteiten voor het herstel van het landbouwproductiepotentieel na een ramp. De maatregel kan niet ingezet worden ter compensatie van inkomensverlies ten gevolge van een ramp.

#### *Verzekeringsproducten op de private markt*

De verzekeringsproducten kunnen ingezet worden voor de ogenblikkelijke schade door weersomstandigheden en ziekten. De regio kan bepalen bij welke weersomstandigheden en ziekten de verzekeringsmaatschappij moet tussenkomen. Economische schade en gevolgschade worden uitgesloten van deze maatregel. De schade moet minstens 30% van de gemiddelde jaarlijkse productie (in volume) of inkomsten (kijken naar de voorbije 3 jaar, ofwel de voorbije 5 jaar, met hoogste en laagste er uitgelaten) bedragen. Dit forfaitair percentage is redelijk hoog, maar moet compatibel zijn met de greenbox van WTO. De landbouwer betaalt een premie aan de verzekeringsmaatschappij, deze kan tot 65% gesubsidieerd worden (subsidie wordt aan de landbouwer toegekend). De regio kan het premiebedrag dat in aanmerking komt voor steun, beperken.

Het is de bedoeling dat particuliere verzekeringsmaatschappijen producten ontwikkelen. Momenteel bestaat er in Vlaanderen echter weinig enthousiasme voor omdat: (1) het (landbouw)rampenfonds momenteel zeer goed werkt, (2) er weinig landbouwers zijn, (3) het vaststellen van de schade zeer duur is en (4) de verzekering voornamelijk voor risicovolle teelten en gronden zal worden afgesloten.

Volgens de huidige richtsnoeren staatssteun van de EU kunnen niet-verzekerde landbouwers slechts de helft van de betoelaging uit het (landbouw)rampenfonds krijgen (tenzij er geen verzekeringsproducten op de markt zijn). Aangezien er in België geen producten beschikbaar zijn, kan Vlaanderen momenteel blijven werken met het (landbouw)rampenfonds. Deze houding wordt echter moeilijk werkbaar van zodra er in de buurlanden wel producten beschikbaar zijn.

#### *Onderlinge fondsen*

Onderlinge fondsen kunnen economische verliezen veroorzaakt door uitbraak van dier- of plantenziekten of milieu-incidenten dekken. Klimatologische risico's worden uitgesloten omdat de EC er vanuit gaat dat klimatologische problemen een hele regio treffen. België en een aantal andere lidstaten vragen echter om de keuze aan de regio's te laten.

Bij onderlinge fondsen zijn er geen derde partijen betrokken. De regio dient een transparante politiek omtrent uitbetalingen en duidelijke regels met betrekking tot schulden uit te werken. De regio bepaalt de regels waarbinnen de welke de fondsen kunnen werken en kunnen een plafond per fonds instellen.

De onderlinge fondsen worden gespijsd met bijdragen van de landbouwers. De overheid kan tussen komen voor administratieve kosten voor de opzet van een fonds (maximum 3 jaar), financiële compensaties betaald aan landbouwers en interesten van commerciële leningen. Als bijvoorbeeld een dierenziekte uitbreekt, kan 65% van het effectief uitbetaald bedrag gesubsidieerd worden (waarvan 50% van de lidstaat en 50% van de EU).

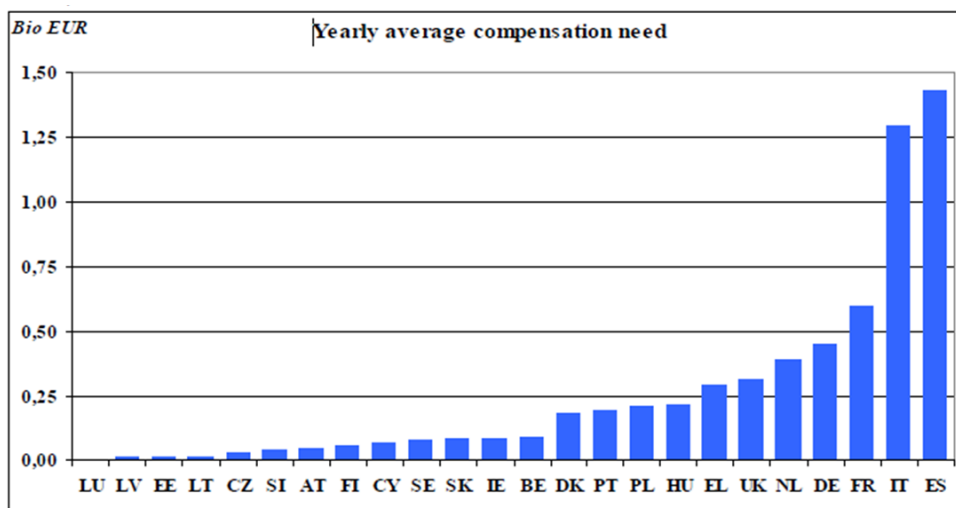
De fondsen kunnen opgericht worden door landbouwers of door de overheid. De overheid kan de bijdrage tot een fonds verplicht maken. Onderlinge fondsen kunnen (een deel van) de premie terugbetalen als er een aantal jaar geen ramp plaatsvindt, klassieke verzekeringen doen dit niet.

### Inkomensstabilisatietool (IST)

De inkomensstabilisatietool (IST) is een onderling fonds dat compensaties levert bij een scherpe inkomensdaling (>30% van het gemiddeld inkomen). Het fonds vergoedt tot max. 70% van het inkomensverlies. Verlies onder 30% wordt bijgevolg niet gecompenseerd.

De regio dient een transparante politiek omtrent uitbetalingen en duidelijke regels met betrekking tot schulden uit te werken. De regio bepaalt de regels waarbinnen de welke de fondsen kunnen werken.

Uit een simulatie van de EU blijkt dat deze tool ongeveer 89 miljoen euro per jaar zou kosten aan België.



Note: Gross Farm Income used as income indicator; Average yearly compensation for EU-15 for 1998-2007, for EU-9 average 2006-07  
Source: DG AGRI L3 - EU FADN (no data for Malta, Bulgaria, Romania)

Figuur 11 - Grootte van de compensatie noodzakelijk in de verschillende lidstaten voor het toepassen van IST (in lopende euro's)

## 4.2 Bespreking

De Raad merkt op dat het belang van risicobeheer in de voorstellen van de Europese Commissie toeneemt. De Raad verwacht dat risicobeheer in de toekomst meer en meer aan belang zal winnen en vraagt dan ook om het beleid grondig voor te bereiden op de toekomst. Inzake risicobeheer is het volgens de Raad in eerste instantie aangewezen om aan preventie te doen. Een waardevolle risicopreventie is diversificatie van teelten en activiteiten, en versterken van de natuurlijke weerbaarheid van het agro-ecologische systeem.

De Raad meent dat een robuust risicobeheer moet opgebouwd worden uit verschillende modules. Bedrijven zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor goed risicobeheer. Risico's die frequent voorkomen, maar een beperkte schade veroorzaken dienen opgenomen te worden in de bedrijfsvoering en vormen het eigen risico van het landbouwbedrijf. De allergrootste rampen (lage

frequentie maar met grote schade) dienen ondervangen te worden via een (landbouw)rampenfonds van de overheid. Tussen deze beide uitersten bestaat een markt voor private verzekeringsproducten en onderlinge fondsen.

De overheid zou hierbij stimulerend te werk moeten gaan door bijvoorbeeld een korting op de bijdrage aan fondsen en verzekeringen toe te kennen aan bedrijven die een degelijk risicobeheersplan opstelden, zonder kleine bedrijven te benadelen.

### *Risicobeheer in de voorstellen van de Europese Commissie*

De Raad stelt zich de vraag in welke mate deze geformuleerde voorstellen inzake risicobeheer complementair zijn met de maatregelen inzake crisisbeheer en -preventie uit het voorstel tot Integrale-GMO-verordening voor de sector groenten en fruit.

Vlaanderen zou volgens de Raad vrijheid moeten krijgen bij het invullen van de tools voor risicobeheer. Enkel op deze manier kan een pakket op maat van de landbouwsector worden samengesteld. De Raad meent bijvoorbeeld dat onderlinge fondsen ook ingezet kunnen worden voor klimaatarisico's.

De Raad stelt vast dat de verzekeringsmaatschappijen vandaag weinig enthousiasme tonen om producten voor de landbouw te ontwikkelen. Ook vanuit de landbouw is de vraag naar dergelijke producten beperkt. Het rampenfonds en landbouwrampenfonds vormen immers een goede "verzekering" voor de landbouwers. Indien private producten een kans willen krijgen op de markt is het noodzakelijk om het (landbouw)rampenfonds te hervormen. De regionalisering van het (landbouw)rampenfonds biedt mogelijkheden op dit vlak. De Raad vraagt om de keuze om zich al dan niet privaat te verzekeren vrij te laten.

Het systeem van onderlinge fondsen zou volgens de Raad verder uitgebouwd kunnen worden. Momenteel bestaan er al enkele voorbeelden zoals het sanitair fonds. Om de bijdragen aan het fonds redelijk te houden is het waarschijnlijk noodzakelijk dat alle landbouwers verplicht worden om een bijdrage te leveren. Het moet mogelijk zijn om te differentiëren in functie van de risico's.

De Raad ziet te weinig budgettaire ruimte voor de ondersteuning van het inkomensstabilisatietool (IST). Deze tool is niet alleen duur voor Vlaanderen, hij kan ook leiden tot het nemen van buitensporige risico's die normaal niet genomen zouden worden. De Raad ziet wel kansen in dit instrument in het kader van een producenten- of brancheorganisatie en als tijdelijke maatregel in crisissituaties.

De Raad vraagt om de middelen die voorzien worden voor risicobeheer optimaal te besteden. In het verleden werden middelen jarenlang aan de kant gezet voor het geval dat er een crisis zou opduiken. Wanneer deze er niet kwam diende men snel nog enkele projecten op te zetten om het geld alsnog te besteden.

De Raad ziet ook mogelijkheden om termijnmarkten te benutten als instrument voor risicobeheersing.

Volgens de Raad heeft de hele keten belang aan een leefbare en stabiele voedingsproductie. De SALV vraagt daarom, met onthouding van FEVIA Vlaanderen, dat alle schakels van de voedselketen zouden bijdragen tot de onderlinge fondsen. Alle schakels zouden in dat geval ook recht krijgen op vergoeding van mogelijke schade. *FEVIA Vlaanderen wenst dat onderlinge fondsen zouden worden georganiseerd per schakel. Zij kan niet akkoord gaan met het voorstel om alle schakels van de voedselketen te laten bijdragen tot onderlinge fondsen.*

*Natuurpunt, BBL, Vredeseilanden en BioForum zijn van oordeel dat risicobeheersinginstrumenten (verzekeringen en fondsen tegen economische verliezen en een inkomensstabiliseringsinstrument) niet thuis horen onder pijler 2. Deze pijler biedt – ondanks het beperkte budget - heel wat kansen om zeer gericht beleid te voeren.*

## 5 Vergroening

### 5.1 Situering

Een van de doelstellingen van het nieuwe GLB is een verhoging van de milieuprestatie van het GLB door de invoering van een verplichte vergroenende component van de rechtstreekse betalingen (COM(2011) 625 definitief, overwegende 26). Daarnaast wenst het GLB via onder andere de randvoorwaarden, bedrijfsadviesystemen, agromilieumaatregelen en investeringsbeleid aan de milieuvriendelijkheid en duurzaamheid van de landbouw bij te dragen.

#### 5.1.1 Vergroening van de directe steun

Het commissievoorstel voorziet dat 30% van de directe betalingen gereserveerd worden voor betalingen voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken. Het jaarlijks bedrag per hectare wordt bepaald door de enveloppe voor vergroening te delen door het aantal aangegeven subsidiabele hectaren. Om recht te hebben op de vergroeningspremie moet de landbouwer voldoen aan drie voorwaarden, namelijk 1) gewasdiversificatie, 2) blijvend grasland en 3) ecologisch focusgebied.

De vergroeningsvoorwaarden zijn verplicht voor elke landbouwer, met uitzondering van kleine landbouwers en biologische landbouwers (voor het deel van het bedrijf dat biologisch wordt uitgebaat). Landbouwers met arealen in Natura 2000-gebieden moeten voldoen aan de vergroeningsmaatregelen in zoverre deze verenigbaar zijn met Natura 2000-wetgeving. De vergroeningspremie wordt enkel uitbetaald aan wie als landbouwer recht heeft op de basisbetaling en dus voldoet aan de randvoorwaarden. Het jaarlijks bedrag per hectare wordt bepaald door de enveloppe voor vergroening te delen door het aantal aangegeven subsidiabele hectaren.

Bij (gedeeltelijke) niet-naleving wordt de vergroeningspremie niet toegekend. Bij zware (nog te definiëren) overtredingen heeft de EC de mogelijkheid om bijkomend te korten op de basisbetaling.

#### *Gewasdiversificatie*

Landbouwers dienen aan deze voorwaarde te voldoen indien ze over meer dan 3 ha bouwland beschikken. Bouwland dat gebruikt wordt voor gras, braak of teelt onder water wordt vrijgesteld.

Er dienen minstens 3 gewassen geteeld te worden. Geen van de 3 gewassen beslaat meer dan 70% van het bouwland en geen van de 3 gewassen beslaat minder dan 5% van het bouwland.

De Europese Commissie zal het begrip “gewas” en de voorschriften voor berekening van percentages via ‘gedelegeerde handelingen’ bepalen. Het is nog niet duidelijk of het bestaande Vlaamse systeem van gewascodes overeen komt met de definitie van gewas zoals dit gedefinieerd zal worden door de Europese Commissie.

Uit een studie<sup>10</sup> van AMS blijkt, op basis van de huidige gewascodes, dat:

- 18 815 landbouwers meer dan 3 ha bouwland hebben dat niet volledig gebruikt wordt voor gras, braak of teelt onder water en dus aan de gewasdiversificatie moeten voldoen;
- 40% vandaag niet voldoet aan de voorwaarden voor gewasdiversificatie. Daarvan heeft 75% geen 3 gewassen en 25% voldoet niet aan de percentages (maar heeft wel 3 gewassen);
- 75% van de bedrijven met een areaal bouwland 3 – 5 ha niet voldoet aan de gewasdiversificatie;

---

<sup>10</sup> Vergroening van directe steun. Ex-ante evaluatie van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie vanuit Vlaamse context. [http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20111214\\_vergroening\\_v05.pdf](http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20111214_vergroening_v05.pdf)



- hoe groter het aandeel aan blijvend grasland in het subsidiabel areaal is, hoe lager het percentage dat voldoet.

Uit de expertinschatting naar de bijdrage van de vergroeningsmaatregelen aan de Vlaamse milieu- en klimaatdoelstellingen (zie tabel 8) blijkt dat de maatregel Gewasdiversificatie relatief weinig impact zal hebben, met uitzondering als maatregel voor klimaatadaptatie. De experts stellen echter dat de impact sterk afhankelijk is van de gekozen definitie van de term gewas en toegepaste teeltechnieken. *“Het aantal gewassen op een bedrijf is een indicatie van een duurzame productie, maar het voornaamste element is immers hoe de diverse gewassoorten in de specifieke gewasrotaties worden gerangschikt”*.<sup>11</sup>

### Blijvend grasland

Blijvend grasland =	grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die ten minste 5 jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf is opgenomen; andere voor beweiding geschikte soorten kunnen er deel van uitmaken, mits de grassen en andere kruidachtige voedergewassen overheersen (de term overheersen zal door de EC bepaald worden via een gedelegeerde handeling).
Grassen of andere kruidachtige voedergewassen =	alle kruidachtige planten die in de lidstaat traditioneel in natuurlijk grasland voorkomen of normaliter in zaadmengsels voor grasland worden opgenomen.

Het referentieareaal is het areaal aan blijvend grasland dat in 2014 is aangegeven als blijvend grasland. De regeling voor blijvend grasland onder de randvoorwaarden blijft bestaan in 2014-2015. De landbouwer mag ten hoogste 5% van dit referentieareaal omzetten.

Een aantal begrippen zal via “gedelegeerde handelingen” door de EC bepaald worden:

- Manier waarop het referentieareaal verhoogd wordt bij ongeoorloofd scheuren.
- Vernieuwing van blijvend grasland.
- Opnieuw omzetten van blijvend grasland wanneer 5% overschreden is.
- Aanpassing referentieareaal bij overdracht van land.

Volgens de studie van AMS hebben 16 733 landbouwers in totaal 155 613 ha gangbaar blijvend grasland<sup>12</sup>. De meerderheid van deze landbouwers (13 974) heeft vandaag reeds instandhoudingsplicht voor blijvend grasland.

Uit de expert inschatting naar de bijdrage van de vergroeningsmaatregelen aan de Vlaamse milieu- en klimaatdoelstellingen (zie tabel 8) blijkt dat de maatregel behoud van blijvend grasland een belangrijke meerwaarde zal hebben voor o.a. het organische stofgehalte in de bodem en als leefgebied voor fauna en flora. Daarnaast heeft grasland ook belangrijke functies als CO<sub>2</sub>-sink, waterberging, voorkomen van bodemerosie en uitspoeling van pesticiden en nutriënten.

### Ecologisch aandachtsgebied

7% van de subsidiabele hectaren (exclusief blijvend grasland) dient ingericht te worden als ecologisch focusgebied. De definiëring van de soorten ecologische aandachtsgebieden die mogen worden meegeteld zal via een gedelegeerde handeling bepaald worden door de Europese Commissie.

<sup>11</sup> [http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20111214\\_vergroening\\_v05.pdf](http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20111214_vergroening_v05.pdf)

<sup>12</sup> Blijvend grasland wordt in de studie gedefinieerd als blijvend grasland (code 61), spontane bedekking en grassen in natuurbeheer.

Uit de studie van AMS blijkt dat in totaal 32 769 ha van het totaal subsidiabel areaal exclusief blijvend grasland (468 123 ha) zal moeten ingericht worden als ecologisch focusgebied. 22 850 landbouwers hebben bouwland of blijvende teelten en moeten dus aan deze voorwaarde voldoen. Vandaag halen zeer weinig landbouwers (zie tabel 7) de 7% op bedrijfsniveau.

**Tabel 7 - aantal landbouwers die voldoen per percentage ecologisch aandachtsgebied (EAG)**

	3% EAG		5% EAG		7% EAG	
	(%)		(%)		(%)	
Elementen uit verzamelvraag (ER, PRB, BOS, code 3 (poelen) en 4 (houtkanten en -wallen) (1)	(2%)	533	(2%)	349	(1%)	240
+ bemestingsvrije stroken langs waterlopen langs bouwland en blijvende teelten (2)	(36%)	8.118	(19%)	4.423	(10%)	2.296
+ natuurgerichte agromilieumaatregelen	(36%)	8.197	(20%)	4.505	(10%)	2.371
+ KLE die niet in verzamelaanvraag zitten maar in datalaag NGI zitten	(43%)	9.837	(25%)	5.639	(13%)	3.039
+ bouwland en blijvende teelten in speciale beschermingszones (3)	(51%)	11.667	(36%)	8.181	(26%)	5.946
Redelijk scenario: (1+2+3)	(45%)	10.309	(31%)	7.187	(23%)	5.291

Uit de expertinschatting naar de bijdrage van de vergroeningsmaatregelen aan de Vlaamse milieu- en klimaatdoelstellingen (zie tabel 8) blijkt dat de maatregel dat deze maatregel heel veel impact kan hebben. Zo is het een buffer tegen bodemerosie en uitspoeling van nutriënten en pesticiden en verhoogt het de structuurkwaliteit. Maar deze maatregel levert vooral voordelen op voor biodiversiteit (ook functionele biodiversiteit) en als groene infrastructuur tussen natuurgebieden. De experts stellen bovendien dat de impact van deze maatregel evolueert met het percentage, de impact stijgt significant met de oppervlakte ecologisch aandachtsgebied. Daarnaast pleiten ze voor een vast en doelgericht ecologisch aandachtsgebied en voor de inclusie van bestaande elementen.

**Tabel 8 - Effect van de verschillende componenten van de vergroening van de directe steun op het klimaat en het milieu (bron : AM&S-studie vergroening van de directe steun, 2012)**

		<b>GWSDIV</b>	<b>BG</b>	<b>EAG</b>
Duurzaam grondstoffen en energiebeheer			3	3
Bodem	structuurkwaliteit	1	5	5
	bodemerosie	1	5	5
Water	watergebruik	1	3	1
	toxische stoffen	1	3	5
	vermestende stoffen	3	5	5
	waterhuishouding	1	5	3
Lucht	broeikasgassen		1	3
	verzurende stoffen			3
	fijn stof		3	1
Fauna en flora	soortendiversiteit	1	3	5
	habitats	1	5	5
	genetische diversiteit	1	3	5
Landschap	landschapsstructuur	3	3	5
Klimaat	koolstofopslag	1	5	3
	adaptatie	5	5	3
	mitigatie	1	3	3

Bron: expertenvergadering 27 juni 2011

leeg = geen causaal verband, 1= bestaande maar kleine potentiële impact, 3 = niet onbelangrijke (maar indirecte) impact, 5 = significante potentiële impact,

GWSDIV = gewasdiversiteit, BG = blijvend grasland, EAG = ecologisch aandachtsgebied

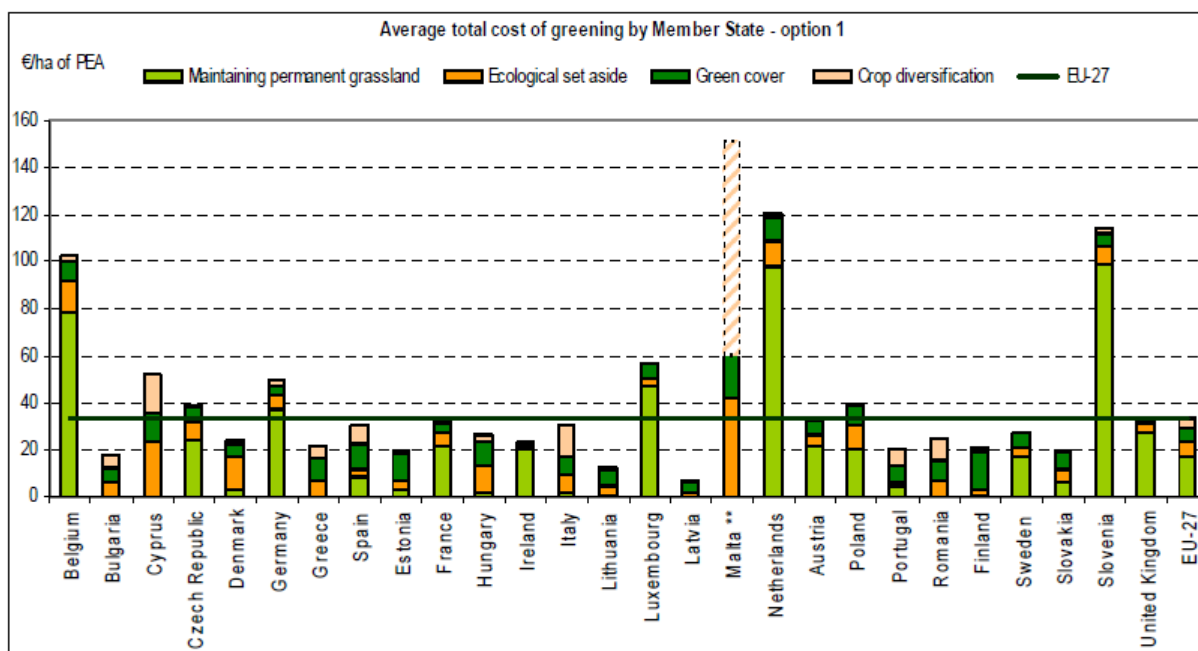
### Combinatie van de drie voorwaarden

De studie van AMS concludeert over vergroening van de directe steun dat:

- 23 708 landbouwers aan één of meerdere vergroeningsmaatregelen moeten voldoen;
- 57% van de landbouwers aan de drie vergroeningsmaatregelen moet voldoen;
- 71% van de landbouwers blijvend grasland heeft;
- 60% van de landbouwers vandaag aan de gewasdiversificatie voldoet;
- Slechts 1 – 26% van de landbouwers voldoende ecologisch aandachtsgebied op bedrijfsniveau heeft.

Volgens de impactstudie<sup>13</sup> van de Europese Commissie zal de gemiddelde kost van vergroening iets meer dan 100 euro per Belgische landbouwer bedragen (figuur 12). Het grootste deel van deze kost, ongeveer 80 euro, is te wijten aan de opportuniteitskost voor het niet ploegen van graslanden. Uit de kaarten in annex 2D blijkt dat de kosten voor vergroening hoger zijn in Vlaanderen dan in Wallonië, exacte cijfers worden echter niet gegeven.

Figuur 12 – Gemiddelde kost van vergroening per lidstaat (Bron: Impact Assessment Communal Agricultural Policy SEC(2011) 1153 final/2).



### 5.1.2 Plattelandsbeleid

#### Agromilieu- en klimaatmaatregelen

Binnen pijler 2 worden de bestaande agromilieumaatregelen uitgebreid tot agromilieu- en klimaatmaatregelen (artikel 29). Agromilieu- en klimaatmaatregelen zijn vrijwillige verbintenissen die landbouwers, groepen van landbouwers of groepen van landbouwers en grondbeheerders voor een periode van 5 tot 7 jaar kunnen aangaan op landbouwgrond. Een kortere of langere verbintenis kan toegestaan worden door de Europese Commissie mits grondige argumentatie. De verbintenissen moeten verder gaan dan de baseline van randvoorwaarden, vergroening en minimumeisen voor

<sup>13</sup> Impact assessment, Common Agricultural Policy towards 2020, SEC(2011)1153final/2

meststoffen en pesticiden. Als compensatie voor het uitvoeren van de maatregel wordt een jaarlijks vast bedrag uitgekeerd aan de uitvoerder.

Opname van agromilieu- en klimaatsteun in de plattelandsontwikkelingsprogramma's is verplicht.

### Natura 2000 en kaderrichtlijn water

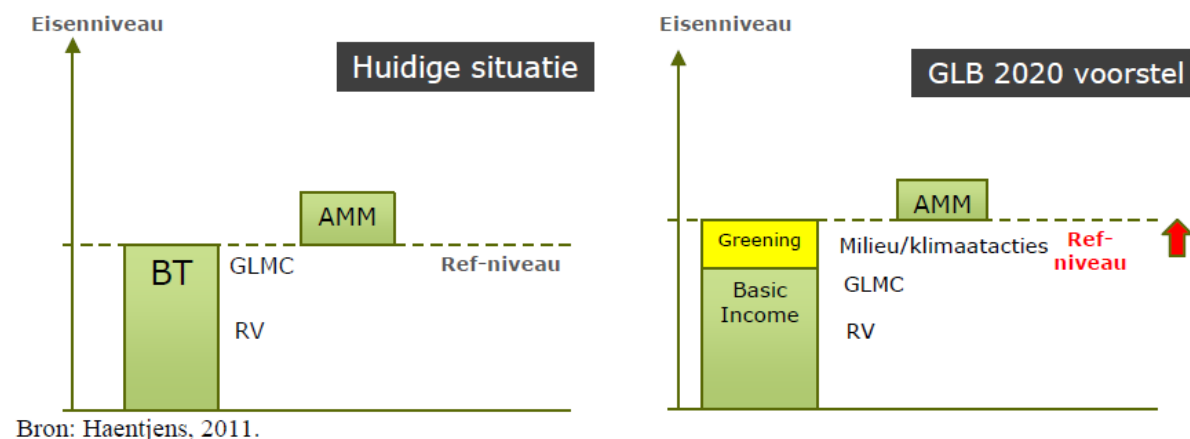
Aan de lidstaat ook de mogelijkheid geboden om steun te bieden voor extra verplichtingen inzake Natura 2000 en de kaderrichtlijn water (artikel 31). Het vergoeden van maatregelen in verband met Natura 2000 en de kaderrichtlijn water was onder het huidige plattelandsbeleid ook al mogelijk. Vlaanderen heeft dit beperkt ingevuld via maatregel 213 uit het PDPO II, namelijk de vergoeding natuur binnen Natura 2000 die een uitvoering is van artikel 36, a, iii van de Verordening en de bepalingen van artikel 38 (Natura 2000 betalingen) invult. Maatregelen rond de Kaderrichtlijn Water werden eveneens opgenomen in PDPO II, maar werden niet uitgevoerd.

De maatregel betreft een compensatie voor extra verplichtingen die op jaarbasis kan worden uitbetaald aan landbouwers, boseigenaars en eventueel andere grondbeheerders. De baseline voor de maatregel is wat betreft de KRW de randvoorwaarden en vergroening en voor Natura 2000 de goede landbouw- en milieucondities.

### 5.1.3 Randvoorwaarden

Om steun te krijgen voor agromilieumaatregelen moet onder het huidige GLB voldaan worden aan de randvoorwaarden (RV) en de goede landbouw- en milieuconditie (GLMC). In het nieuwe GLB wordt aan deze voorwaarden de vergroening onder pijler 1 (vergroening) toegevoegd. De baseline voor het verkrijgen van steun voor agromilieu- en klimaatmaatregelen wordt in de voorstellen voor het GLB 2014-2020 bijgevolg verhoogd tegenover de huidige situatie (figuur 13).

Figuur 13 – eisenniveau voor agromilieu- (en klimaat)maatregelen onder het huidige en toekomstige GLB.



## 5.2 Bespreking

De Raad ondersteunt ten volle het streven van de Europese Commissie richting meer duurzame landbouw. De Raad is voorstander van een goed doordacht systeem om meer vergroening in het landbouwbeleid te realiseren.

De SALV meent dat dit op een zo efficiënt mogelijke manier moet gerealiseerd worden, zonder afbreuk te doen aan de effectiviteit (het daadwerkelijk realiseren van de biodiversiteit- en klimaatdoelstellingen).

De maatregelen die de Commissie heeft voorgesteld zijn nog zeer algemeen geformuleerd en roepen nog vele vragen op. Ze missen de nodige precisie om voldoende garantie te bieden op een effectief en efficiënt milieueffect.

### **Standpunt Boerenbond, Groene Kring, ABS, Bioforum en VAC**

*De Vlaamse landbouw op weg zetten richting meer duurzaamheid vraagt aangepaste maatregelen die resulteren in groene groei. Een alternatieve aanpak op het niveau van de regio, in het bijzonder voor de realisatie van de ecologische focusgebieden (zie verder), moet dus mogelijk zijn voor zover doelstellingen nagestreefd worden inzake biodiversiteit, klimaat en milieu.*

### **Standpunt Natuurpunt en BBL**

*Natuurpunt en BBL begrijpen de vraag naar flexibiliteit in het vergroeningsmaatregelenpakket voor pijler I. Maar zijn er niet van overtuigd dat door het vergroeningsmenu uit te breiden, de milieu-, biodiversiteit- en klimaatdoelstellingen beter zullen gerealiseerd worden. Een uitgebreid vergroeningsmenu waarbij een landbouwer/lidstaat kiest welke maatregelen zullen uitgevoerd worden geeft geen garantie dat alle doelstellingen bereikt worden. Bovendien zijn een aantal maatregelen niet zomaar inwisselbaar en leveren ze pas resultaat als ze in heel het landbouwgebied toegepast worden. Dit geldt in het bijzonder voor de maatregel ecologisch focusgebied. De enige manier om biodiversiteit in het landbouwgebied te versterken is door ecologische focusgebieden in te richten in het hele landbouwgebied.*

### **Blijvend grasland**

De SALV stelt vast dat Vlaanderen een van de weinige regio's is die momenteel reeds een degelijk systeem heeft voor het behoud van blijvend grasland met 2003 als referentieareaal. Het behoud van blijvend grasland wordt in Vlaanderen reeds op bedrijfsniveau georganiseerd. De Raad is geen vragende partij voor een nieuw systeem aangezien het huidige systeem goed functioneert. De Raad vraagt expliciet om het systeem van "individueel referentieareaal blijvend grasland" op Vlaams niveau te behouden.

De definitie maakt geen onderscheid tussen intensieve graslanden en echte permanente graslanden (zelden of nooit omgeploegd en ingezaaid, meer natuurlijk grasland). Dit kan er toe leiden dat waardevolle graslanden gescheurd worden wanneer ze gecompenseerd worden door nieuwe, ecologisch minder waardevolle, intensieve graslanden. De Raad pleit voor een bijkomende bescherming voor ecologisch waardevolle graslanden via vrijwillige en stimulerende maatregelen in het plattelandsbeleid.

### **Gewasdiversificatie**

De SALV stelt uit de studie van het departement LV (tabel 6) vast dat gewasdiversificatie slechts een geringe invloed heeft op het milieu en klimaat. Dit is een gevolg van de beperkte invulling van gewasdiversificatie in de voorstellen (bijvoorbeeld geen rekening houden met nateelt). De effectiviteit van de maatregel is sterk afhankelijk van het teeltplan (referentie naar de studie).

De SALV vraagt om na te gaan in welke mate er met andere maatregelen (bv. rotatie, groenbedekkers,...) beter kan voldaan worden aan de milieu- en klimaatuitdagingen.

Het is momenteel nog onduidelijk op welke basis de verschillende gewassen onderscheiden zullen worden. Er kan onderzocht worden of en in welke mate het huidige Vlaamse systeem van

gewascodes hier een zinvolle invulling aan kan geven in functie van de milieudoelstellingen. Het is eveneens nog niet duidelijk op welke manier de voorstellen voor het GLB omgaan met opeenvolgende teelten binnen hetzelfde jaar.

### *Ecologische focusgebieden*

De Raad onderschrijft de biodiversiteitdoelstellingen van Europa. De SALV meent dat Vlaanderen op dat vlak voor grote uitdagingen staat. De SALV vindt dat er meer maatwerk nodig is inzake ecologische focusgebieden. Het potentiële voordeel van ecologische focusgebieden is afhankelijk van de kwalitatieve invulling ervan.

De Raad vraagt dat de Europese regelgeving mogelijkheden voorziet om deze maatregel gebiedsgericht te verfijnen. Op gebiedsgericht niveau kan dan worden vastgesteld welke de concrete behoeften zijn op vlak van biodiversiteit uitgaande van wetenschappelijk onderzoek en een participatieve aanpak resulterend in afspraken tussen verschillende stakeholders (landbouw, natuur, andere grondgebruikers en overheid). Op basis van een kwalitatief plan, goed te keuren door de Europese Commissie, zou het volgens de Raad, met onthouding van Natuurpunt en BBL, mogelijk moeten zijn om een afwijking te verkrijgen op de algemene 7% doelstelling. Voorwaarde is dan dat kan worden aangetoond dat de maatregelen die zullen worden genomen gunstiger zijn voor de biodiversiteit dan het louter opleggen van de kwantitatieve doelstelling van 7% ecologisch focusgebied op zich.

*Natuurpunt en BBL oordelen dat de 7% EFA-doelstelling een absolute ondergrens is, zeker in het versnipperde Vlaanderen. Het verregaande versnipperde karakter van Vlaanderen, samen met het ontbreken van een degelijke landschapsecologische infrastructuur maakt dat veel plant- en diersoorten migratieproblemen ondervinden en is één van de voornaamste oorzaken van de achteruitgang van de biodiversiteit in Vlaanderen.*

Er bestaat in de Raad momenteel nog geen consensus over de manier waarop de maatregel dan wel ingevuld moet worden. De Raad vindt wel dat landbouwers die voorheen reeds inspanningen deden hiervoor moeten erkend worden. De bestaande infrastructuur, met duidelijke meerwaarde voor milieu, biodiversiteit en klimaat, moet bijgevolg in rekening gebracht kunnen worden als ecologisch focusgebied. Ontmoediging van landbouwers dient immers vermeden te worden. De SALV meent dat er in Vlaanderen andere acties moeten kunnen ondergebracht worden in het onderdeel “ecologische focusgebieden” dan deze die in de huidige EC-voorstellen vervat zitten. Het kleine percentage landbouwers dat vandaag reeds aan de verplichting voor ecologische focusgebieden voldoet is te wijten aan een aantal factoren, zoals de ruimtelijke keuzes die in het verleden gemaakt werden omwille van landbouweconomische redenen maar ook de grote druk op grond omwille van de verstedelijking in Vlaanderen. Daarnaast speelt ook het feit dat natuurwaarden in het agrarisch gebied een hypotheek leggen op de verdere landbouwuitbating in het gebied en dit voornamelijk in het kader van vergunningenbeleid en planologische gevolgen. Omwille van bovenvermelde redenen verdween in Vlaanderen daarom een deel van de ecologische focusgebieden en werden andere geherkwalificeerd buiten de landbouw. *Natuurpunt, BBL, BioForum en VAC merken op dat een dergelijke strikte scheiding van landbouw en natuur problematisch is. Er zijn verbindingen nodig om migratie mogelijk te maken. Verweving is een voorwaarde om een basisnatuurkwaliteit te bereiken.*

De Raad merkt hierbij op dat het belangrijk is dat landbouwers die nieuwe natuur in het landbouwgebied creëren voldoende rechtszekerheid krijgen omtrent ruimtelijke ordening en vergunningbeleid zodat de bedrijfsvoering niet in het gedrang komt. Dit mag niet ten koste gaan van de mogelijkheden tot de opstart, overname en/of uitbreiding van een land- of tuinbouwbedrijf.

De Raad vermoedt dat braaklegging als methode om de 7% ecologische focusgebieden te behalen wellicht het meest gekozen zal worden. Het is echter niet duidelijk wat “braak” juist is, niet inzaaien (“naakte braak”) vormt een beperking voor landbouwers vanuit bepalingen in het MAP. Indien

productie op de ecologische focusgebieden toegelaten is zou teelt met een positieve milieu- of natuurbijdrage (bv. koolzaad, hennep, vlas, bepaalde meerjarige teelten, vlinderbloemigen, ...) overwogen kunnen worden.

### **Agromilieu- en klimaatmaatregelen (AEC)**

Door de invoering van een vergroeningscomponent in pijler 1 zal de baseline voor agromilieu- en klimaatmaatregelen (AEC-maatregelen) verhoogd worden. Het is momenteel onduidelijk welke impact dit zal hebben op de biolandbouw die automatisch voldoet aan de vergroeningseisen, en op de bestaande agromilieumaatregelen.

De SALV vraagt, met onthouding van Natuurpunt, BBL en Vredeseilanden, dat pijler 2 steun voor de installatie van ecologische focusgebieden mogelijk blijft, ook indien dit dient om te voldoen aan de kwantitatieve 7%-vereiste. Uiteraard moet wel worden nagegaan of de maatregel die zou worden ingevoerd, vanuit het oogpunt van biodiversiteit, kwalitatief zinvol is in het desbetreffende gebied. De baseline voor het aangaan van agromilieumaatregelen moet beperkt blijven tot het naleven van de randvoorwaarden.

*Natuurpunt, BBL en Vredeseilanden menen dat, overeenkomstig de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie, agromilieubetalingen slechts betrekking mogen hebben op verbintenissen die verder gaan dan de relevante dwingende normen en eisen. Wanneer een landbouwer meer specifieke maatregelen treft, die verdergaan dan de algemene voorwaarden in functie van soort- of habitatbescherming moet hij wel beroep kunnen doen op agromilieubetalingen.*

Nu de agromilieumaatregelen worden uitgebreid met een onderdeel "klimaat" vraagt de SALV om voldoende middelen te vrijwaren voor grondgebonden maatregelen zonder daarbij de klimaatmaatregelen in het gedrang te brengen.

De Raad vraagt eveneens dat er een overgangsregeling wordt voorzien tussen het huidige en toekomstige plattelandsbeleid om de inspanningen die tot nu toe gedaan werden niet verloren te laten gaan.

### **Randvoorwaarden**

De Raad erkent de rol van de randvoorwaarden die een goede basis vormen inzake voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid, milieu en dierenwelzijn. Ze verzekeren verder dat landbouwgrond in goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden. De randvoorwaarden zijn verder verplicht en moeten gecontroleerd worden bij alle landbouwers, dus ook bij zij die kiezen voor het schema kleine boeren. De administratieve opvolging en controle van randvoorwaarden, vergroening en agromilieumaatregelen moet gestroomlijnd worden in het kader van administratieve vereenvoudiging.

### **Financieel**

De Raad stelt vast dat het onduidelijk is of de vergoeding (30% van de directe betalingen) die het GLB biedt als premie voor de vergroening volstaat om de kosten van de vergroening te dragen. De Raad vraagt om voor Vlaanderen gedetailleerde berekeningen te maken zodat de belanghebbenden een correcte inschatting kunnen maken van de kosten van vergroening.

De SALV, met onthouding van Natuurpunt, BBL en Vredeseilanden, is van mening dat indien de maatschappij bijkomende eisen stelt aan landbouw moet deze maatschappij ook bereid zijn om de bijkomende kosten hiervoor te betalen. Nu is het voorstel van de Europese Commissie om de meerkost voor vergroening in pijler 1 te vergoeden binnen de reeds bestaande directe steun van pijler 1, middelen die tot nu toe als inkomenssteun werden aangewend.

Volgens de Raad, met onthouding van Natuurpunt en BBL, kan bij niet naleving van de vergroeningsvoorwaarden pro rato gekort worden op de vergroeningspremie maar mag niet worden geraakt aan de andere elementen van de inkomenssteun waaronder de basistoelage, de toeslag voor jonge land- en tuinbouwers of de gekoppelde premies. Natuurpunt en BBL zijn van mening dat het uitvoeren van de vergroeningsmaatregelen een voorwaarde moet zijn om in aanmerking te komen voor directe betalingen.

De sanctionering op vergroening kan resulteren in onbenutte middelen. Deze onbenutte middelen moeten verder ter beschikking blijven van Vlaanderen om verder in te zetten op de verdere verduurzaming van alle sectoren.



## 6 Jonge en startende landbouwers

### 6.1 Situering

#### *Jonge landbouwers in de voorstellen van de Europese Commissie*

In de voorstellen van de Europese Commissie zijn de maatregelen met betrekking tot jonge landbouwers terug te vinden in pijler 1 en in pijler 2.

In pijler 1 is er een verplichte module “premie voor jonge landbouwers” opgenomen. Deze module voorziet tot 2% van het bedrag voor directe betalingen voor landbouwers jonger dan 40 jaar en dit gedurende een periode van 5 jaar.

Het is hierbij nog onduidelijk op welke manier startende land- en tuinbouwers toegang krijgen tot het systeem van de toekenningsrechten/toeslagrechten<sup>14</sup>.

De tweede prioriteit van pijler 2 vermeldt “faciliteren van verjonging van de landbouwsector” als een van haar doelen. Daarnaast biedt pijler 2 de mogelijkheid om “jonge landbouwers” op te nemen als subprioriteit naast de 6 verplichte prioriteiten. Via artikel 20 (bedrijfsontwikkeling) wordt opstartsteun voor jonge landbouwers voorzien. Tenslotte biedt pijler 2 ook de mogelijkheid om de maatregelen met betrekking tot jonge landbouwers tot 80% te financieren met ELFPO-middelen.

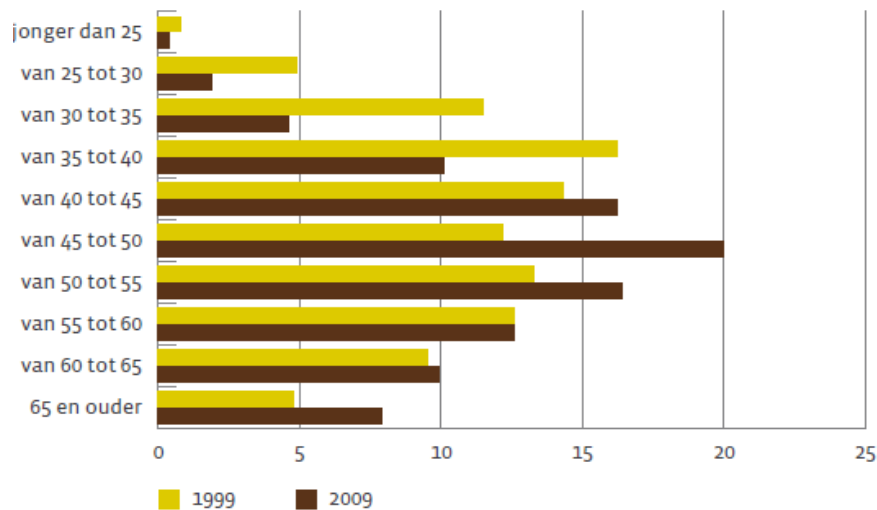
#### *Toenemende leeftijd van de bedrijfsleiders*

Volgens het LARA (2010)<sup>15</sup> is de gemiddelde leeftijd van de bedrijfsleiders van beroepslandbouwbedrijven in Vlaanderen in 2009 49,5 jaar, een getal dat de afgelopen 10 jaar continu is gestegen. Met de toenemende leeftijd van de bedrijfsleiders hangt samen dat het aantal jonge bedrijfsleiders klein is. In 2009 heeft slechts 2,3% van de bedrijven een bedrijfsleider jonger dan 30 jaar, terwijl 7,9% ouder is dan 65 (figuur 14). Het grootste deel van de bedrijfsleiders (20%) is tussen de 45 en 50 jaar. Slechts 13,8 % van de Vlaamse landbouwbedrijfsleiders ouder dan 50 jaar beschikt over een vermoedelijke opvolger. Uit een indeling van de bedrijven met een bedrijfsleider ouder dan 50 jaar, volgens economische bedrijfsgrootte (uitgedrukt met behulp van standaardgrootte-eenheden, ofwel SGE), blijkt dat de opvolging vooral problemen stelt bij de kleinere bedrijven. Hoe groter de bedrijven, hoe groter het aandeel dat beschikt over een vermoedelijke opvolger.

---

<sup>14</sup> Citaat uit de perstekst van de Europese Rekenkamer, 17/04/2012: “In de ontwerpverordening wordt bepaald dat in 2014 toeslagrechten beschikbaar zullen komen voor nieuwe landbouwers (met name jonge landbouwers die beginnen met hun landbouwactiviteit). De Rekenkamer is echter bezorgd dat deze beschikbaarheid in latere jaren niet langer gegarandeerd is. Voorts merkt de Rekenkamer op dat de eis om in 2011 toeslagrechten te hebben geactiveerd (of steun te hebben aangevraagd in het kader van de REAB) om een aanvraag te kunnen indienen voor toeslagrechten in 2014, waarschijnlijk zal leiden tot nieuwe drempels voor de toetreding van nieuwe landbouwers. De Rekenkamer is van oordeel dat er voldoende waarborgen moeten worden gesteld om deze drempels weg te nemen.

<sup>15</sup> [http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/LARA\\_H7\\_Sociaal.pdf](http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/LARA_H7_Sociaal.pdf)



Figuur 14 - Leeftijdspiramide van bedrijfsleiders van beroepslandbouwbedrijven, %, 1999 en 2009. Bron: LARA 2010

## 6.2 Bespreking

De Raad vindt het positief en noodzakelijk dat er in pijler 1 een module voorzien wordt voor jonge landbouwers. De Raad vraagt om de voorziene minimale 2% in Vlaanderen dan ook volledig in te zetten. Voor de Raad dient deze steun ingezet te worden ter bevordering van de generatiewisseling. De landbouwbevolking vergrijsd in hoog tempo, niet alleen in Europa maar ook in Vlaanderen (zie situering).

De Raad deelt de bezorgdheid van de Europese Rekenkamer met betrekking tot de vrees voor nieuwe drempels voor de toetreding van nieuwe landbouwers en vraagt voldoende waarborgen om de toetreding van nieuwe jonge land- en tuinbouwers, ook zij die vanaf 2011 actief geworden zijn, mogelijk te maken. Deze specifieke doelgroep moet aldus automatisch en kosteloos in het systeem worden getrokken.

De Raad vraagt aandacht voor jonge landbouwers en is positief over het behoud van de starterssteun. Om de generatiewissel in de sector te bevorderen, hebben de lidstaten de mogelijkheid om in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's specifieke subprogramma's op te nemen. Op deze manier kan worden ingespeeld op de specifieke behoeften van deze doelgroep. Jonge land- en tuinbouwers zijn immers extra kwetsbaar bij de start van hun land- of tuinbouwbedrijf. Een pakket aan maatregelen dat inzet op diverse prioriteiten (kennis, begeleiding, overname- en investeringssteun, risicobeheer,...) kan ervoor zorgen dat de eerste stappen in de land- en tuinbouwsector op een goede manier verlopen. De invoering van een subprogramma kan hiertoe een grote bijdrage leveren.

*Natuurpunt, BBL, Vredeseilanden, Bioforum en VAC zijn daarenboven van mening dat alle maatregelen met betrekking tot jonge landbouwers uitgebreid zou moeten worden naar alle startende landbouwers, ongeacht de leeftijd. Volgens het VAC zou de regeling hoe dan ook 5 jaar van toepassing moeten zijn, ook indien de startende landbouwer tussen de 35 en de 40 jaar oud is.*

## **Slot**

De SALV zal de evoluties op het vlak van de voorstellen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid verder opvolgen en indien nodig een vervolgadvis uitbrengen. De Raad vraagt daarom aan de beleidsverantwoordelijken om betrokken te worden in verdere discussie rond het GLB 2014-2020 en de implementatie ervan.