

---

# Advies over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – post 2020

## Advies op eigen initiatief over de hoofdlijnen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie na 2020

---

Datum van goedkeuring	20/04/2017
Volgnummer	2017  10
Coördinator + e-mailadres	Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Kathleen Quick, kathleen.quick@minaraad.be

---

## Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Leeswijzer en krachtlijnen.....	3
Procesbeschrijving.....	4
Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie na 2020 .....	5
1 Doelen van het Europees landbouwbeleid.....	5
1.1 Landbouwbeleid als cyclus van doelbepaling en evaluatie .....	5
1.2 Algemene doelstellingen en randvoorwaarden van het landbouwbeleid ...	6
1.3 Doelstellingen voor elke afzonderlijke plancyclus.....	8
2 Indicaties voor de evaluatie van het Europees landbouwbeleid.....	10
2.1 Voorwerp van de evaluatie .....	10
2.2 Kernvragen van de evaluatie.....	11
2.3 Indicaties voor een evaluatie van het GLB.....	12
3 Aanbevelingen .....	19
3.1 Naar een transitie tot een duurzaam landbouwsysteem .....	19
3.2 Naar een resultaatgericht instrumentarium .....	24
3.3 Naar meer effectiviteit, efficiëntie en aanvaardbaarheid .....	26
4 Landbouwbeleid en afzonderlijke natuur- en milieukwesties .....	30
4.1 GLB en bosbeleid.....	30
4.2 GLB en klimaatbeleid .....	31
4.3 GLB en waterbeleid.....	33
4.4 GLB en natuurbeleid.....	35
Bijlage – korte geschiedenis van het Europees landbouwbeleid .....	37
Bijlage – glossarium.....	38
Bibliografie.....	40

## Leeswijzer en krachtlijnen

Het doel van dit advies bestaat er in aan te geven welke principiële verbeteringen er in een volgende periode van het Europese landbouwbeleid plausibel en wenselijk zijn, om de doelen en randvoorwaarden van het landbouwbeleid beter te realiseren – zodanig dat ook het milieu en de natuur in Vlaanderen er beter van worden.

De onderdelen van het advies die een eerder beschrijvend karakter hebben, zijn hoofdstuk 1 evenals de eerste delen van hoofdstuk 2. In deze onderdelen wordt er ingegaan op het cyclisch karakter, de doelstellingen, de structuur en voorliggende evaluatievragen over het bestaande Europees landbouwbeleid.

De onderdelen van het advies die een eerder evaluerend en aanbevelend karakter hebben, zijn het slotdeel van hoofdstuk 2 evenals hoofdstuk 3 en 4. De aanbevelingen van hoofdstuk 3 worden gegeven op het niveau van de doelstellingen en op het niveau van de instrumenten.

De Minaraad pleit ervoor dat het toekomstige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid gericht zou zijn op het bekomen van een transitie naar een duurzaam en weerbaar landbouwsysteem. Bovendien moet er nagegaan worden of er geen doelstelling ingeschreven kan worden die de positie van de consumenten meer voor het voetlicht brengt.

Op het niveau van het instrumentarium pleit de Minaraad voor een meer samenhangend stelsel van resultaatgerichte prikkels, waarbij zorg wordt besteed aan effectiviteit, efficiëntie en aanvaardbaarheid. Belangrijke kernwoorden hierbij zijn attractiviteit, monitoring, geleidelijkheid en goede *governance*.

Vanuit zijn taakstelling geeft de Minaraad ten slotte, in hoofdstuk 4, enkele aanbevelingen inzake de mogelijke bijdragen van een hervorming van het landbouwbeleid voor afzonderlijke milieu- en natuurthema's.

De Boerenbond, Voka en Unizo onthielden zich bij dit advies.

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	Niet van toepassing
Naam adviesvrager + functie	Eigen initiatief Minaraad
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid, artikel 11.2.1, §1, 9°
Adviestermijn	Einde april 2017
Samenwerking	Dit advies past in een reeks, waarbij de SALV in het najaar een advies zal opmaken op basis van de mededeling van de Europese Commissie
Overlegcommissie	Werkcommissie Open Ruimte, in ad hoc samenstelling
Vergaderingen: soort + datum	8 maart, 15 maart, 21 maart, 6 april, 18 april: werkcommissievergadering 11-14 april, 21 april: schriftelijke overlegprocessen

---

In een zitting van de commissie voor Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid van het Vlaams Parlement, stelde minister Schauvliege, in haar antwoord om de vraag om uitleg van Jos De Meyer over het debat over het toekomstig GLB, dat “*de adviesraden [...] geraadpleegd [zouden] worden.*”<sup>1</sup>.

Voorliggend advies op eigen initiatief sluit aan bij deze bemerking. Conform de bepalingen van het D.A.B.M., meer bepaald artikel 11.2.1, §1, 9°, heeft de Minaraad immers onder meer als opdracht om advies uit te brengen over in voorbereiding zijnde regelgeving op het niveau van de Europese Unie, die van strategisch belang is voor het milieubeleid.

Aangezien het Vlaamse landbouwbeleid in belangrijke mate bepaald wordt door Europees landbouwbeleid, en aangezien Vlaamse landbouw belangrijke kansen en bedreigingen inhoudt voor de natuur en het milieu in Vlaanderen, is het relevant dat de Minaraad een advies geeft over het toekomstige Europese landbouwbeleid.

---

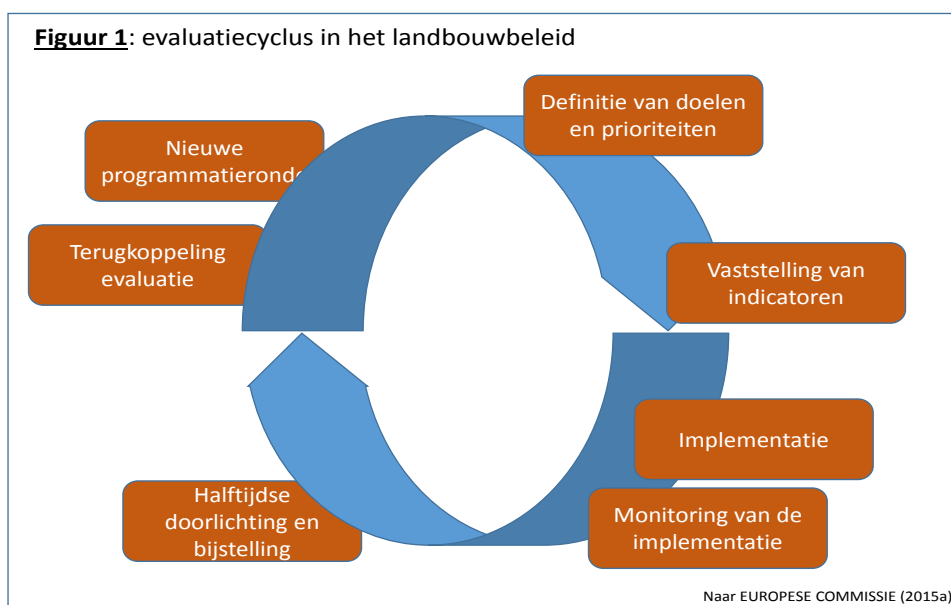
<sup>1</sup> Vlaams Parlement, vergadering C155, van 22 februari 2017, p.10.

# Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie na 2020

## 1 Doelen van het Europees landbouwbeleid

### 1.1 Landbouwbeleid als cyclus van doelbepaling en evaluatie

- [1] **Het cyclisch karakter van het landbouwbeleid.** Het Europees landbouwbeleid vormt een belangrijk gegeven binnen het Europese overheidsoptreden en heeft grote invloed op de Europese landbouw en het platteland<sup>2</sup>. Dit beleid is gekoppeld aan de zes-jaarlijkse financieringscyclus van de Europese Unie<sup>3</sup>, en bevat een klassiek evaluatiemechanisme<sup>4</sup>, dat samenloopt met die financieringscyclus – **zie figuur 1**.



- [2] **Evaluatie en programmatie als voorwerp van dit advies.** In het voorliggende advies is de tweede helft van de cyclus – de linkerkant – aan de orde: de evaluatie- en programmatiefase. Het is de Europese Commissie die als taak heeft om de gecombineerde effecten van het geheel van het GLB aan de hand van die doelen te meten en te beoordelen en dat te gebruiken als input voor die fase. Wat voortvloeit uit de evaluatie vormt in belangrijke mate het basismateriaal voor de voorbereiding van de volgende evaluatieronde: de programmatie.

Een eerste, tussentijds, verslag over de effectmeting wordt nu ingewacht tegen einde 2018<sup>5</sup>. De recent uitgebrachte en tot 2 mei lopende bevraging van de Commissie is op te vatten als een eerste stap in die effectbeoordeling en als een

<sup>2</sup> Voor gegevens over de grootteordes, zie EUROPESE COMMISSIE (2016a).

<sup>3</sup> Zie RAAD (2013).

<sup>4</sup> Zie EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013a), art. 110; zie ook EUROPESE COMMISSIE (2014a).

<sup>5</sup> Voor plattelandsbeleid geldt ook een jaarlijks evaluatiemechanisme. Zie EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013b), art. 67 e.v.

vingeroefening i.v.m. de evaluatie en de aankomende programmatie<sup>6,7</sup>. De Europese Commissie plant om einde 2017 een mededeling uit te brengen met wat volgens haar de kernpunten horen te zijn van het post-2020 GLB<sup>8</sup>. Tegelijk vinden de eerste gesprekken plaats in raadsverband – wat maakt dat ook de Lidstaten hun houding beginnen te bepalen bij de evaluatie en programmatie<sup>9</sup>. Tenslotte wordt ook in de schoot van het Europees Parlement studiewerk verricht dat gericht is op de evaluatie van het huidige GLB<sup>10</sup>.

- [3] **Standpunt van de Minaraad.** In de afgelopen jaren is het evident geworden dat de landbouwactiviteiten, zowel op Europees als op Vlaams niveau, een significante feitelijke en potentiële invloed hebben op milieu, biodiversiteit en klimaat<sup>11</sup>. Deze invloed wordt aanzienlijk versterkt doordat een belangrijk aandeel van de Europese (en Vlaamse) oppervlakte ingezet wordt voor landbouwdoeleinden<sup>12,13</sup>. De cyclische bijstelling van het landbouwbeleid moet dan ook aangegrepen worden om mede aansturing te geven in verband met de aan landbouw verbonden kansen en bedreigingen voor milieu-, natuur- of klimaatdoelstellingen.

## 1.2 Algemene doelstellingen en randvoorwaarden van het landbouwbeleid

- [4] **Algemene doelstellingen van het landbouwbeleid.** De opdracht doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zijn vastgelegd in het Verdrag met betrekking tot de werking van de Europese Unie (VWEU): *“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; [en] (e) redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.”*<sup>14</sup>

Deze doelen vormen het uitgangspunt van het hoofdstuk in het VWEU dat de grondslag biedt voor de huidige verordeningen van het Europese landbouwbeleid, die met name vorm geven aan (1) de financiering, de monitoring en het beheer van het beleid, (2) het beleid gericht op directe steun, (3) het beleid gericht op de

---

<sup>6</sup> Zie [https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017\\_nl](https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_nl).

<sup>7</sup> Te noteren valt dat de Europese Commissie voorheen reeds een andere raadplegingsronde organiseerde, over de vergroening van het systeem van directe betalingen, zie [http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/greening/2015\\_en](http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/greening/2015_en).

<sup>8</sup> Zie [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan\\_2016\\_526\\_evaluation\\_cap\\_viable\\_food\\_production\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_526_evaluation_cap_viable_food_production_en.pdf).

<sup>9</sup> Zie bv. agenda Raad Landbouw en Visserij, 03/04/2017.

<sup>10</sup> Zie bv. MATTHEWS, A. et al. (2016).

<sup>11</sup> Zie bv. EUROPESE COMMISSIE (2017), p.3. Zie EEA (2015a), p. 64 en volgende en EEA (2015b), p.1 en p. 3, Zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), p 4 en pp. 33-39. Zie ook VAN GOSSUM et al. (2014).

<sup>12</sup> Ongeveer 40% van de Europese landoppervlakte, zie EUROSTAT, data van december 2015.

<sup>13</sup> VAN GOSSUM et al. (2014), p. 4: het gaat om 45% van de landoppervlakte in Vlaanderen.

<sup>14</sup> VWEU, art. 39.1.

communautaire marktordening, evenals aan (4) het plattelandontwikkelingsbeleid<sup>15</sup>. Aangezien het plattelandsbeleid ook verband houdt met Europees Cohesiebeleid, kent dit beleid bovendien een eigen opdracht<sup>16</sup> met specifieke doelstellingen<sup>17</sup>.

- [5] **Wettelijke verankerde randvoorwaarden.** Bij het tot stand brengen van het Europees landbouwbeleid moet rekening gehouden worden met randvoorwaarden, met name: *“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 [...] nauw verweven is met de gehele economie.”*<sup>18</sup>

Bovendien geldt er voor het landbouwbeleid, net zoals voor alle andere beleidsvelden van de EU, de milieurandvoorwaarde: *“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.”*<sup>19</sup>.

- [6] **Bereik van het Europees landbouwbeleid.** Het uit deze doelstellingen en randvoorwaarden voortvloeiende landbouwbeleid heeft in eerste orde betrekking op *“de landbouw, de visserij en de handel in landbouwproducten. Onder landbouwproducten worden verstaan de voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen rechtstreeks verband houden”*<sup>20</sup>.

Via het Markordeningsbeleid en het Plattelandsbeleid komen er echter ook andere sociaaleconomische activiteiten in beeld als voorwerp van het beleid. Zo blijft bv. bosbeleid op zich weliswaar een bevoegdheid van de afzonderlijke Lidstaten, maar worden kernpunten van dat beleid opgenomen in het plattelandsbeleid<sup>21,22</sup>.

- [7] **Standpunt van de Minaraad.** Op Vlaams niveau zijn er in het Landbouwdecreet geen algemene doelstellingen of randvoorwaarden verankerd die richting geven aan het Vlaamse landbouwbeleid<sup>23</sup>. Aangezien het Vlaamse landbouwbeleid in belangrijke

---

<sup>15</sup> Zie EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013a), (2013b), (2013c), (2013d).

<sup>16</sup> Zie artt. 174 e.v. VWEU; zie ook EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013b), art. 3.

<sup>17</sup> Met name het (a) *“stimuleren van een concurrerende landbouw”*, het (b) *“zorgen voor een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie”* en het (c) *“realiseren van een evenwichtige territoriale ontwikkeling [...], met inbegrip van het scheppen en behouden van werkgelegenheid”*, zie EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013b), art. 4.

<sup>18</sup> VWEU, art. 39.2.

<sup>19</sup> VWEU, art. 11.

<sup>20</sup> VWEU, art. 38.1, 2<sup>de</sup> lid.

<sup>21</sup> In de desbetreffende Verordening is er om te beginnen een definitie van “bos” opgenomen; zie EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013b), artikel 2, eerste lid, r; Lidstaten kunnen evenwel van deze definitie afwijken.

<sup>22</sup> In EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013b), art. 4 (doelstellingen) en art. 5 (prioriteiten) worden bossen en de bosbouwsector meermaals vermeld. Bosbouw maakt evenwel geen voorwerp uit van de Verordening Directe Steun; zie EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013c), art. 4, met de definities van de begrippen “landbouwer” en “landbouwactiviteit”. Behalve de begrippen “*korte omloophout*” (art. 4, eerste lid, k,) en “*teelt van bomen en struiken voor beplantingen*” (art. 4, eerste lid, j,) worden er geen zaken gedefinieerd die met bosbeleid in verband gebracht kunnen worden.

<sup>23</sup> Zie Decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid.

mate voortvloeit uit het Europese landbouwbeleid en mee instaat voor de implementatie van de verordeningen die hieraan gestalte geven, gaat de Minaraad er van uit dat het doel van het Vlaamse landbouwbeleid voor een groot deel bestaat in het uitvoeren van de doelstellingen van het Europese landbouwbeleid in Vlaamse context<sup>24</sup>.

### 1.3 Doelstellingen voor elke afzonderlijke plancyclus

- [8] **Interpretaties van doelstellingen en randvoorwaarden.** De bewoordingen van de in het VWEU vastgestelde hoofddoelstellingen van het GLB zijn in de afgelopen decennia identiek gebleven. Aan deze doelstellingen en randvoorwaarden van het GLB moet er dan ook, bij elke nieuwe financiële periode, door de beleidsmakers een interpretatie worden gegeven die strookt met de actuele ontwikkelingen – wat dan leidt tot aangepaste plandoelstellingen voor de aankomende periode. Aansluitend hierbij worden dan de verordeningen voor landbouwbeleid grondig herzien of vervangen. Op die manier is de structuur en inhoud van het GLB in de opeenvolgende financiële perioden bijgesteld geworden, rekening houdende met de noden en trends van het moment.
- [9] **Situering van de plandoelstellingen voor de huidige periode.** Het Landbouwbeleid dat geldt voor de financiële periode 2015-2021 werd in verband gebracht met de algemene doelstellingen van de Europa 2020 strategie, met name te komen tot een *“smart, sustainable and inclusive growth”*<sup>25</sup>. Reeds in 2010, bij de vorige halftijdse evaluatie, stelde de Europese Commissie in dit verband drie doelen in het vooruitzicht voor het GLB van de huidige periode, met name (1) een rendabele voedselproductie, (2) het duurzame beheer van de natuurlijke hulpbronnen en de klimaataanpak, en (3) een evenwichtige territoriale ontwikkeling<sup>26</sup>.
- [10] **Plandoelstellingen van de huidige cyclus.** In de actuele cyclus (2015-2020) is het dan ook de wettelijk vastgelegde doelstelling van het GLB om te komen tot: *“(a) [een] rendabele voedselproductie, met de klemtoon op landbouwinkomen, productiviteit van de landbouw en prijsstabiliteit; (b) [een] duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie, met de klemtoon op uitstoot van broeikasgassen, biodiversiteit, bodem en water; (c) [een] evenwichtige territoriale ontwikkeling, met de klemtoon op werkgelegenheid op het platteland, groei en armoede in plattelandsgebieden.”*<sup>27</sup>.

Deze doelstellingen zijn in principe bepalend voor het beleid van de Commissie in de huidige periode, onder meer ook omdat ze de grondslag vormen voor de door te

---

<sup>24</sup> Dit neemt niet weg dat de Vlaamse Regering bij de implementatie van elke Europese landbouwbeleidscyclus eigen accenten kan leggen en beleidsopties kan voorstellen. Voor een korte weergave hiervan, wat de huidige planperiode betreft, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), pp. 110-135.

<sup>25</sup> Zie EUROPESE COMMISSIE (2010a). Voor een schets van de grote lijnen van de Europese 2020-strategie en een korte duiding van de relatie met landbouw, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds)(2014), pp. 72-73.

<sup>26</sup> Zie EUROPESE COMMISSIE (2010b), pp. 8-9.

<sup>27</sup> Zie EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013a), art. 110.2. Voor een korte uiteenzetting betreffende deze doelstellingen, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), pp. 77-80.



voeren evaluatie van het GLB. Omdat ze wettelijk verankerd zijn – in de Europese landbouwverordeningen – zijn ze ook doorslaggevend voor het landbouwbeleid van de Lidstaten<sup>28,29</sup>.

- [11] **Standpunt van de Minaraad.** De Minaraad neemt akte van de in het VWEU vastgelegde algemene doelstellingen en randvoorwaarden, evenals van het gegeven dat er hieraan in elke nieuwe financiële periode een interpretatie moet worden gegeven in het licht van de uitdagingen en engagementen van het moment – wat dan voor de aankomende periode leidt tot specifieke plandoelstellingen.

---

<sup>28</sup> EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013a), art. 110.2.

<sup>29</sup> Recent is er wel een opdracht bijgekomen te streven naar vereenvoudiging van de vastgestelde regelingen; zie EUROPESE COMMISSIE (2015) en JUNCKER, J.-C. (2014).

## 2 Indicaties voor de evaluatie van het Europees landbouwbeleid

### 2.1 Voorwerp van de evaluatie

- [12] **Voorwerp van de evaluatie.** Uit de wettelijke verankering ervan blijkt dat de formele evaluatie van het GLB betrekking heeft op het geheel van dat GLB (zie § 2). Om evenwel evaluatieve uitspraken te kunnen doen of te kunnen weergeven, is nodig niet alleen om een inzicht te hebben in de doelstellingen van het GLB, maar ook om kort te schetsen welk instrumentarium er geschapen wordt met de vier basisverordeningen van de huidige financieringsperiode.
- Verordening (EU) Nr. 1306/2013 van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid<sup>30</sup> legt onder meer de doelstellingen vast van deze financieringsperiode en bepaalt hoe deze opgevolgd zullen worden.
  - Verordening (EU) Nr. 1308/2013, van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten<sup>31</sup> voorziet in interventiemechanismen en in voorschriften inzake producentenorganisaties en afzet, regelt de handel met derde landen en bepaalt de mededingingsregels.
  - Verordening (EU) Nr. 1307/2013 van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid<sup>32</sup> roept een aantal in alle Lidstaten door te voeren steunmechanismen in het leven, met daarnaast enkele steunmechanismen die men, onder voorwaarden, bijkomend kan doorvoeren. In de context van deze steun zijn er ook vergroeningselementen ingebouwd.
  - Verordening (EU) Nr. 1305/2013 van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO)<sup>33</sup> roept subsidiemechanismen in het leven om de concurrentievermogen, het beheer van natuurlijke hulpbronnen en de sociale structuur van het platteland te verbeteren.

In tegenstelling tot de Verordening i.v.m. de ordening van markten en de Verordening i.v.m. directe betalingen, waar er een 100% financiering door de EU wordt voorzien, is er bij de Verordening i.v.m. plattelandsontwikkelingsbeleid sprake van een belangrijke co-financiering door de Lidstaten. De Lidstaten moeten dit plattelandsbeleid dan ook programmeren in overleg met de Europese Commissie. Dit onderscheid tussen enerzijds 100% financiering en anderzijds co-financiering vormt meteen ook de basis voor het verschil dat gemaakt wordt tussen de zgn. “Pijler I” en “Pijler II”.

---

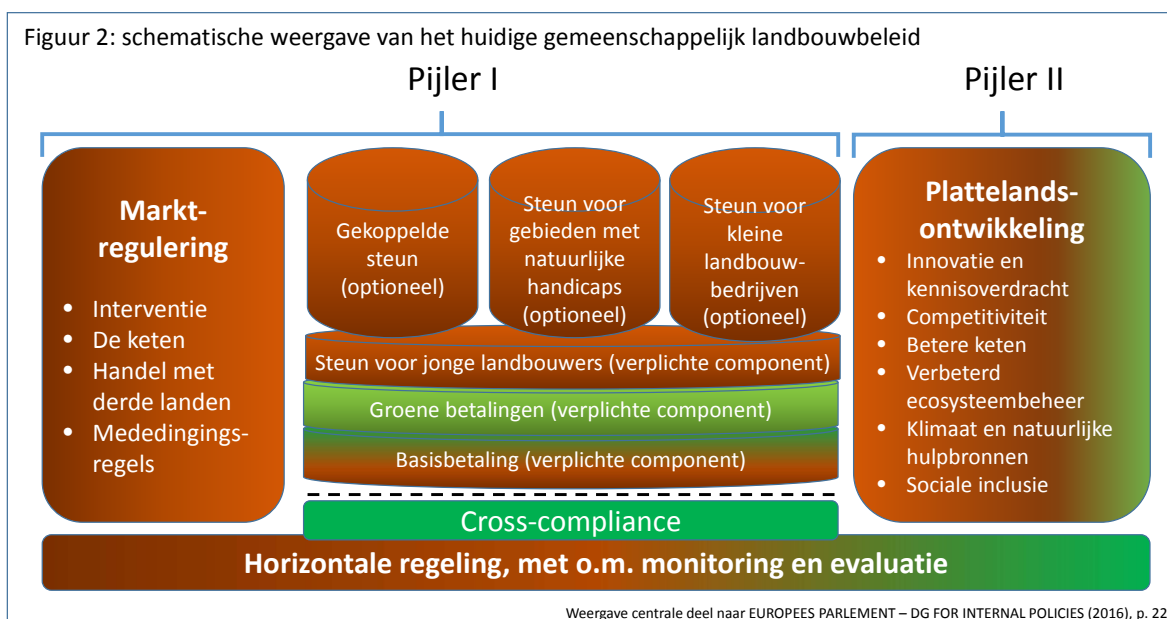
<sup>30</sup> EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013a).

<sup>31</sup> EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013d).

<sup>32</sup> EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013c).

<sup>33</sup> EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013b).

Het aldus bekomen instrumentarium wordt schematisch weergegeven met **figuur 2**<sup>34</sup>:



[13] **Vergroeningselementen in het instrumentarium.** In het GLB van de huidige periode zijn er diverse elementen van “vergroening” ingebouwd:

- Aan de directe betaling wordt de verplichting gekoppeld tot *cross-compliance*, wat neerkomt op een respect voor de geldende normen van basismilieuwaliteit;
- Landbouwers die een basisbetaling ontvangen, moeten ook bepaalde klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken aanhouden, i.e. gewasdiversificatie, het in stand houden van blijvend grasland en het aanhouden van ecologisch aandachtsgebied op hun areaal<sup>35</sup>. De vergoedingen hiervoor heten de “groene betalingen”: ze maken ong. 30% van de directe betalingen uit.
- In het plattelandsontwikkelingsbeleid is voorzien dat de Lidstaten steunregelingen kunnen introduceren voor agromilieumaatregelen (diverse types beheerovereenkomsten), voor investeringen in bosgebieden, voor bebossing en aanleg van beboste gebieden, voor de invoering van boslandbouwsystemen, investeringen ter verbetering van de veerkracht en milieuwaarde van bosecosystemen, evenals klimaatsteun, steun voor biologische landbouw, betalingen in het kader van de uitvoering van de Natura 2000 richtlijnen en van de Kaderrichtlijn Water<sup>36</sup>.

## 2.2 Kernvragen van de evaluatie

[14] **Vraagstelling door de Europese Commissie.** Zoals eerder al aangeduid is er een wettelijk vastgelegde evaluatiecyclus, en zetten de aangewezen instanties daarin de eerste stappen. Uit de titel en inhoud van de door de Europese Commissie

<sup>34</sup> Voor een vergelijkbaar schema en een korte uiteenzetting betreffende de diverse instrumenten die in dit schema vervat zijn, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), pp. 81-84.

<sup>35</sup> EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013c), art. 43.

<sup>36</sup> EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013b), artikelen 21 tot en met 26, 28 tot en met 30, 34 en 46.

uitgebrachte consultatie ("Future of the CAP"<sup>37</sup>)(zie ook §2) is af te leiden dat de vraagstelling zich onder meer als volgt aftekent:

- Wat zijn de belangrijkste uitdagingen voor de landbouw en het platteland? In welke mate pakt het huidige GLB deze uitdagingen met succes aan? Wat zijn de belangrijke milieu-uitdagingen en pakt het huidige GLB deze uitdagingen met succes aan? Wat zijn stimuli voor innovatie in landbouw, bosbouw en plattelandseconomie?
- Wat zouden de belangrijkste doelstellingen en prioriteiten van het GLB moeten zijn en welke doelen moeten er eventueel worden toegevoegd?
- In verband met het instrumentarium van het toekomstige GLB zelf worden er onder meer vragen gesteld inzake het wenselijke zwaartepunt van het instrumentarium (directe steun, verbetering van de positie in de keten, inkomensbronnen in verband brengen met milieu en klimaat, investeringssteun, wegen op andere factoren).
- Dan zijn er vragen i.v.m. de relatie met de ruimere samenleving, onder meer: Voor welke milieubeschermingsdoelstellingen moet het GLB meer doen en wat zijn de belangrijkste doelen voor het GLB i.v.m. de aanpak van klimaatverandering? Hoe zou de bijdrage van het GLB aan duurzaam bosbeheer moeten worden versterkt?
- Ten slotte zijn er vragen zoals: Hoe kan het GLB eenvoudiger? Zijn er andere ideeën om het GLB te moderniseren?

[15] **Voor de Minaraad is toetsing aan de doelen de essentie.** Samenvattend kan de door de Europese Commissie voorgelegde evaluatie-oefening volgens de Minaraad herleid worden tot de centrale vraag of het huidige GLB beantwoordt aan de gestelde doelen (zie §§4, 5 en 10). Eenmaal deze vraag beantwoordt, kan er ingegaan worden op het volgende vraagstuk: welke lessen er te leren vallen voor doelen en instrumenten in de volgende periode.

## 2.3 Indicaties voor een evaluatie van het GLB

### 2.3.1 Evaluatie aan de doelstelling voedselzekerheid/voedselbeschikbaarheid

[16] **Evaluatie van het bereiken van het doel voedselzekerheid/voedselbeschikbaarheid.** De EU heeft momenteel een hoge zelfvoorzieningsgraad inzake voedselzekerheid en kan zelfs een grote hoeveelheid landbouwproducten exporteren<sup>38</sup>. Dit in de afgelopen decennia, gedurende de opeenvolgende beleidscycli, opgebouwde productief vermogen kan beschouwd worden als een centrale verwezenlijking van het GLB.

Tegelijk kan er vastgesteld worden dat deze verwezenlijking vanzelf geleid heeft tot een geleidelijke verlegging van de focus, waarbij het gegeven van voedslexport

---

<sup>37</sup> Zie <https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017-nl..>

<sup>38</sup> EUROPESE COMMISSIE (2016c), p. 10, p.15 en p.29.

meer en meer aan belang gewonnen heeft<sup>39</sup>. Deze verschuiving heeft een reeks positieve en negatieve gevolgen gehad voor de wereldvoedselmarkt<sup>40</sup>. Met voorliggend advies gaat de Minaraad niet in op dit aspect van het landbouwbeleid.

- [17] **Evaluatie van de doelstelling op het niveau van de instrumenten.** Op het niveau van de instrumenten is het niet duidelijk of de centrale rol die er momenteel gegeven wordt aan directe betalingen, wel zo dienstig is voor de doelstellingen voedselzekerheid en voedselbeschikbaarheid. Effectieve handel met derde landen is in principe minstens even belangrijk voor voedselzekerheid, vermits het steeds kunnen terugvallen op import, in geval van nood, een belangrijke verzekering vormt tegen voedseltekort.

Wat de voedselproductie binnen de grenzen van Europa betreft, kan gesteld worden dat op termijn de grootste dreiging voor voedselzekerheid en voedselbeschikbaarheid wellicht schuilt in de geringe effectiviteit van dat deel van het beleid dat gericht is op ecosysteemdiensten die voor voedselproductie noodzakelijk zijn (geschikt klimaat, blijvende bodemvruchtbaarheid, voldoende waterkwantiteit en -kwaliteit, natuurlijke bestuiving, enz.) (zie hierna, §§22 en 23). Geleidelijk aan zal dit effectiviteitsgebrek de grondslagen van de voedselzekerheid letterlijk en figuurlijk ondergraven<sup>41</sup>. De instrumenten die ingezet worden voor het plattelandsbeleid bieden hier enig tegengewicht, maar de impact ervan is in vele delen van Europa niet doorslaggevend.

### 2.3.2 Evaluatie aan de doelstelling landbouwinkomen

- [18] **Evaluatie van het bereiken van de doelstelling landbouwinkomen.** De inkomenssituatie van landbouwers is ongelijkmatig – naargelang gebied in Europa, naargelang sector, naargelang schaal van het bedrijf – en dikwijls onbevredigend<sup>42-43</sup>. De situatie is echter niet in alle opzichten duidelijk en goed in te schatten:
- Vele landbouwers genereren een deel van hun inkomsten uit nevenactiviteiten en bijberoepen. Dit laatste maakt echter dat het niet duidelijk is of *het inkomen van landbouwers*, als segment in de bevolking, nu daadwerkelijk lager is dan het gemiddelde van de bevolking – dan wel dat het specifiek het *inkomen uit landbouwactiviteiten* is dat lager is dan gemiddelde inkomens.

---

<sup>39</sup> EUROPESE COMMISSIE (2016c), p. 10 en p.29 en EUROPESE COMMISSIE (2016d), p. 1.

<sup>40</sup> EUROPESE COMMISSIE (2016c).

<sup>41</sup> Deze interne negatieve terugkoppeling is in bepaalde opzichten al gaande. In EEA (2015a), p. 149, wordt er bv. op gewezen dat de nutriëring van de zeeën leidt tot een verminderde visopbrengst, wat dus lijkt te impliceren dat de in landbouwbereik vergrote voedselzekerheid leidt tot een vergroot risico voor voedselzekerheid uit het visserijbereik; de conclusie van het EEA is dat er een verbeterde integratie nodig is tussen landbouw- en visserijbeleid.

<sup>42</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p. 34 en volgende; zie evenwel ook EUROPESE COMMISSIE (2016a), p. 13.

<sup>43</sup> Voor een bespreking van de inkomenssituatie in Vlaanderen, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), pp. 185-205. Zie ook VAN GOSSUM et al. (2014), p. 4: "Landbouwers zijn de beheerders van de ecosysteemdienst voedselproductie. De vergoeding die ze hiervoor krijgen is laag. Zo heeft een akkerbouwer minimaal 25 hectare nodig om tot een vergelijkbaar bruto-inkomen te komen als een loontrekkende. Hierbij dient de landbouwer wel bij de 25% best presterende akkerbedrijven te behoren en subsidies te krijgen van de overheid. Bij het mediaanbedrijf zonder subsidies is reeds 65 ha nodig. Ter vergelijking een gemiddeld akkerbouwbedrijf is 17 ha groot. De 5% grootste akkerbouwbedrijven zijn 52 ha groot.", en verder p. 43 e.v.

- Een andere onduidelijkheid ligt eraan dat landbouwbedrijven doorgaans beschikken over heel wat activa (gronden, machines, enz.), maar ook belast zijn met heel wat passiva (uitstaande leningen – vreemd vermogen). In feite is dit een kwestie van solvabiliteit, die dikwijls van even groot belang kan zijn voor de leefbaarheid van een bedrijf als de kwesties van liquiditeit en rentabiliteit.

De evolutie van de tewerkstelling – overigens een van de drie prioriteiten van de Europa 2020 strategie<sup>44</sup> – kan aangegrepen worden om bijkomend inzicht te krijgen in de situatie van de inkomensvorming in het landbouwsysteem. Vastgesteld moet worden dat het aantal zelfstandige landbouwondernemers, evenals de werkgelegenheid binnen de landbouwsector, trendmatig daalt, en dit zowel op Europees niveau<sup>45</sup> als op het Vlaamse niveau<sup>46</sup>. Ook vanuit dit oogpunt kan er dus vermoed worden dat het behalen van de doelstelling “landbouwinkomen verzekeren” geen onverdeeld succes is.

[19] **Evaluatie van de doelstelling op het niveau van de instrumenten.** Op het niveau van de instrumenten is het duidelijk dat vele actoren in diverse landbouwsectoren in grote mate in het leven worden gehouden door steun uit het systeem van de directe betalingen. Gemiddeld gezien ligt het aandeel van directe betalingen in het netto-landbouwinkomen op Europees niveau rond de 47% (periode 2004-2013)<sup>47</sup>.

- Er bestaan evenwel grote verschillen tussen de diverse landbouwsectoren<sup>48</sup>.
- Daarenboven is er sprake van een ongelijke verdeling, en gaat een belangrijk aandeel van de directe betalingen naar bedrijven wiens inkomen reeds boven het gemiddelde ligt<sup>49</sup>.
- Daarnaast is de marktpositie van degenen die ontvanger zijn van directe betalingen in principe bepalend voor de mate waarin hun medecontractanten in de keten contractvoorwaarden kunnen bijstellen, om zodoende indirect mede-ontvanger te worden van de verstrekte subsidies<sup>50</sup>.

In het licht van de algemene doelstelling om de landbouwinkomens te garanderen, kan het systeem van directe betalingen dan ook in vraag gesteld worden, temeer

<sup>44</sup> EUROPESE COMMISSIE (2010a), p.5.

<sup>45</sup> Zie EUROSTAT (2016), p. 113 en 116.

<sup>46</sup> Voor de Vlaamse situatie, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), p. 263: “*In 2013 zijn er naar schatting 147.402 mensen tewerkgesteld in het agrobusiness-complex (inclusief de zelfstandigen in land- en tuinbouw)*”. Zie ook PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., VAN BOGAERT, T. & VUYLSTEKE, A. (reds) (2016), p. 142 voor de dalende trend van het aantal landbouwbedrijven en p. 145 voor korte vermelding van de afname tewerkstelling in de landbouwsector.

<sup>47</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p. 33 en volgende.

<sup>48</sup> Voor het geheel van de Europese vleesveebedrijven kunnen de “*total public transfers*” blijkbaar oplopen tot 101% van het inkomen, zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p.35. Voor het aandeel van de rechtstreekse steun in de totale opbrengst en het bedrijfsinkomen per bedrijfstype in Vlaanderen (periode 2007-2012), zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014): directe steun maakt in Vlaanderen blijkbaar 96% uit van het landbouwinkomen voor de sector vleesvee; de sectoren boomkwekerij, sierteelt en glastuinbouw bevinden zich aan het andere uiteinde van het spectrum, met 0% directe steun, resp. fruitteelt 2% directe steun.

<sup>49</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p. 36: “*Virtually all direct payments go to farms with incomes above the median*”.

<sup>50</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p. 37: “*Leakages to unintended beneficiaries reduce the value of support*”.

ook omdat dit systeem er ook toe leidt dat nieuw ondernemerschap en verjonging afgeremd worden<sup>51</sup>.

Het plattelandsontwikkelingsbeleid draagt in tweede orde ook bij tot de inkomens uit landbouwactiviteiten, en vormt bovendien dikwijls de basis voor de vermelde diversificatie aan inkomstenbronnen. De marktinstrumenten, ten slotte, zijn er op gericht om afzonderlijke sectoren te behoeden voor sterke prijsschommelingen in de wereldmarkt, en dus dat segment van het inkomen te garanderen (zie hierna, §§20 en 21).

### 2.3.3 Evaluatie aan de doelstelling evenwichtig functioneren van de markt

[20] **Evaluatie van het bereiken van de doelstelling stabiliteit.** In de afgelopen jaren hebben er zich in de landbouwmarkt drie trends aangediend: (1) de positie van de landbouwer in de keten is gemiddeld genomen verder verzwakt<sup>52</sup>, (2) het probleemoplossend vermogen van multilateraal handelsbeleid neemt af, wat maakt dat de afhankelijkheid van goede bilaterale betrekkingen in de wereldhandelssituatie is toegenomen<sup>53</sup>, en (3) de prijsvorming en prijsstabiliteit wordt meer en meer beïnvloed door grootschalige klimatologische evenementen. Deze drie trends samen leiden ertoe dat het behalen van de doelstelling die bestaat in marktstabiliteit en in goed functionerende markten minder vanzelfsprekend geworden is.

[21] **Evaluatie van de doelstelling op het niveau van de instrumenten.** Het bestaande marktinstrumentarium lijkt voor vele sectoren niet (of niet voldoende) opgewassen tegen de uitdaging om een daadwerkelijk enigszins stabiele marktsituatie en *level playing field* op wereldniveau te kunnen garanderen, wat er onder meer ook toe leidt dat het pleidooi voor directe betalingen, als *second-best-solution*, behouden blijft<sup>54</sup>.

Het systeem van de directe betalingen fungeert op zich weliswaar als een stabilisator, vermits deze betalingen per definitie leiden tot inkomsten die minder variabel zijn dan inkomsten uit marktoperaties.

- Ze zijn evenwel gebaseerd op de oppervlakte van een bedrijf en worden zonder onderscheid tussen de verschillende bedrijfssectoren toegekend, ongeacht het risico dat deze lopen. Op bedrijfsniveau fungeren directe betalingen dan ook niet als een prikkel om aan risicobeheer te gaan doen<sup>55</sup>.
- Bovendien, vermits directe betalingen invariabel zijn in de tijd, vormen ze geen compensatiemechanisme in perioden waarin de marktprijzen daadwerkelijk verlaagd zijn. Ervaringen uit de melkveesector hebben aangetoond dat het

---

<sup>51</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p. 39.

<sup>52</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p. 111.

<sup>53</sup> Zie EUROPESE COMMISSIE (2016c) en EUROPESE COMMISSIE (2016d).

<sup>54</sup> Zie SALV (2012), p.15.

<sup>55</sup> zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p.38: "... income stabilizing role of direct payments increases as the share of direct payments in total farm receipts increases. However, it is not guaranteed that direct payments make the biggest contribution to risk reduction on those farms facing the largest income variability".

aandeel van de directe betalingen in het bedrijfsinkomen de financiële stress van een crisis niet kunnen mitigeren<sup>56</sup>.

- Ten slotte beantwoordt de legitimatie van directe betalingen door ze uit te leggen als compensatiemechanisme voor Europese milieureglementering, i.e. voor een gebrek aan *level playing field*, voor zover al aanvaardbaar vanuit het principe “*de vervuiler betaalt*”, over het algemeen niet aan de realiteit<sup>57</sup>.

Het instrumentarium van het plattelandontwikkelingsbeleid bevat afzonderlijke kanalen die er op gericht zijn de landbouwers te doen investeren in risicobeheer. Ook dit instrumentarium heeft evenwel voorlopig nog te weinig aantrekkingskracht en schaalimpact om de stabiliteit op bedrijfsniveau doorslaggevend te versterken<sup>58</sup>.

#### 2.3.4 Evaluatie aan de doelstelling natuurlijke hulpbronnen en omgeving

- [22] **Evaluatie van het bereiken van de doelstelling natuurlijke hulpbronnen en omgeving.** In de laatste decennia is er een steeds dieper inzicht gegroeid in het verband tussen landbouw en de ecosystemen die deze landbouw schragen. Doorgedreven specialisatie en intensifiëring kunnen een vergroot risico in zich dragen op negatieve effecten voor diverse milieucompartimenten (klimaat, water, bodem, lucht, biodiversiteit)<sup>59</sup> – waarbij er weliswaar verbetering of stabilisatie kan vastgesteld worden voor sommige milieucompartimenten<sup>60</sup>. Positieve relaties bestaan in de bijdragen die landbouwers leveren aan het behoud en duurzaam gebruik van ecosystemen en de daaraan verbonden diensten<sup>61</sup>.

Het GLB is in de afgelopen financiële perioden meer en meer rekening gaan houden met deze verbanden en is hierin een sturende rol gaan spelen. Dit bijgestelde GLB heeft op die basis geleid tot bescheiden veranderingen en verbeteringen op het terrein<sup>62</sup>, zonder dat men evenwel kan stellen dat er een bevredigende, toekomstbestendige relatie is bereikt tussen landbouw en omgeving: zowel op Europees als op lidstaatniveau kan men bezwaarlijk stellen dat de activiteiten van de landbouwsector als geheel plaatsgrijpen binnen de grenzen van de ecologische draagkracht<sup>63</sup>.

- [23] **Evaluatie van de doelstelling op het niveau van de instrumenten.** Vooral het instrumentarium van het plattelandontwikkelingsbeleid heeft potentieel om bij te dragen tot een verbeterde interrelatie tussen landbouw en de natuurlijke

---

<sup>56</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p. 119 en volgende.

<sup>57</sup> EUROPESE COMMISSIE (2011a), p.247 en volgende en MATTHEWS, A. et al. (2016), p. 40.

<sup>58</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016) p.99, en p.157 en volgende.

<sup>59</sup> Zie EEA (2015a), p. 64 en volgende, EEA (2015b), p.1, p. 3 en p. 4. en EUROPESE COMMISSIE (2017), p.3

<sup>60</sup> EEA (2015b), p.3.

<sup>61</sup> Zie bv. DANKAERT, S., VAN GIJSEGHEM, D. & BAS, L. (2011).

<sup>62</sup> Zie bv. tussentijdse evaluatie van de Europese Biodiversiteitsstrategie, EUROPESE COMMISSIE (2015b), p.9 en volgende.

<sup>63</sup> In EEA (2015a), p. 149, wordt het als volgt geformuleerd: “*The recent reform of the Common Agricultural Policy has introduced new ‘greening measures’, and has tied subsidies to stricter cross-compliance with environment legislation. However, a more ambitious and long-term approach would be needed to address the resource efficiency of the agricultural sector in terms of productivity, land take, carbon capture, water use, and dependence on mineral fertilisers and pesticides.*”.



hulpbronnen waarop de landbouw berust. Het gaat dan onder meer om de agromilieumaatregelen, de bosbouwmaatregelen en de steun voor het landbeheer in Natura 2000 gebieden. Ook in deze beheerperiode van het landbouwbeleid richten de Lidstaten heel wat van de hen beschikbare fondsen op steunmaatregelen die betekenisvol positieve resultaten kunnen hebben voor milieugoederen of natuurlijke hulpbronnen<sup>64</sup>. Tegelijk kan men niet stellen dat dit potentieel van het plattelandsontwikkelingsbeleid volledig gerealiseerd wordt<sup>65</sup>.

De rol van directe betalingen in het bereiken van milieudoelen is het voorwerp van debat.

- Er wordt een positieve invloed toegeschreven van inkomensstabiliteit op het vermogen in te staan voor het nemen van passende milieumaatregelen<sup>66</sup>;
- van de *cross-compliance* wordt gesteld dat dit een zeer effectief handhavingsinstrument is i.v.m. milieunormstelling<sup>67</sup>;
- bij de “groene betalingen” wordt gesteld dat dit een erkenning inhoudt van de milieurelevantie van landbouwactiviteiten<sup>68</sup>.

In spiegelbeeld wordt telkens ook een negatieve beoordeling aangebracht:

- van ongelijk verdeelde directe betalingen kan niet verwacht worden dat zij de duurzaamheid van sectoren of van de gehele landbouw zullen opkrikken<sup>69</sup>;
- het systeem *cross-compliance* kan men interpreteren als op gespannen voet staande met het vervuiler-betaalt-beginsel<sup>70</sup>;
- de “groene betalingen” kunnen, door de aard van de inhoudelijke voorwaarden, de flexibiliteit en de uitzonderingen die er op bestaan, en de betalingssystematiek, bijna nooit leiden tot een effectieve milieuverbeteringen of het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit in landbouwgebied<sup>71</sup>;
- uit voorlopige evaluaties blijkt ten andere dat de huidige invulling van vergroeningsmaatregelen niet heeft geleid tot grote veranderingen op bedrijfsniveau<sup>72</sup> ;

---

<sup>64</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p. 257 (“Almost half of expenditure (46%) is allocated for Priority 4 on restoring, preserving and enhancing ecosystems related to agriculture and forestry”) en IEEP (2016a), p.23.

<sup>65</sup> Zie bv. MATTHEWS, A. et al. (2016), p. 239 en volgende. Hierbij dient er op te worden gewezen dat er verschil in focus bestaat tussen de Lidstaten; Ierland zet bv. sterk in op agro-milieu, terwijl in Vlaanderen in 2015 ongeveer 60% werd ingezet voor investeringssteun via het VLIF. Voor een korte weergave van de evaluatieoefening die gebeurt inzake de relatie tussen agromilieumaatregelen en de toestand van aan landbouw gebonden soorten in Vlaanderen, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), pp. 246-247.

<sup>66</sup> EUROPESE COMMISSIE (2016e), p.19 (inzake potentieel) en IEEP (2016a en b) en VAN DOORN ET AL. (2017), p.8 en volgende (inzake effectiviteit).

<sup>67</sup> Voor waterbeleid zie EUROPESE COMMISSIE (2012).

<sup>68</sup> EUROPESE COMMISSIE (2016e), p.4, p.13-14 en p.19 en EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013c), beschouwing (37).

<sup>69</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p.10.

<sup>70</sup> In principe zou het ene per definitie met het andere moeten stroken, zie OESO (2010), p. 15 e.v.

<sup>71</sup> EEA (2015a), p.24 en IEEP (2016b), p.73.

<sup>72</sup> EUROPESE COMMISSIE (2016e).

- bovendien werd, binnen de bandbreedte die door de Europese regelgeving toegestaan wordt, door de Lidstaten gekozen voor de meer economische invulling ervan, met een klemtoon op het behoud van de productie, en maar in beperkte mate voor de maatregelen die voor biodiversiteit en natuur het meeste zouden kunnen opleveren; ook bij de keuzen die de individuele landbouwers zelf maakten is er een tendens geweest om te kiezen voor opbrengst-bevorderende gedragslijnen<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p.33 en EUROPESE COMMISSIE (2016e).

## 3 Aanbevelingen

### 3.1 Naar een transitie tot een duurzaam landbouwsysteem

- [24] **Hou rekening met de globale trends.** De Minaraad stelt vast dat het wereldvoedselsysteem met belangrijke trends geconfronteerd wordt, die zich in de komende decennia verder zullen ontplooiën: het “landschap”<sup>74</sup> verandert. Er kan verwacht worden dat deze trends hoe dan ook zullen leiden tot een transformatie<sup>75</sup> van het wereldvoedselsysteem<sup>76</sup>. Het gaat om volgende trends<sup>77</sup>:
- Klimaatverandering<sup>78</sup>. In belangrijke delen van het wereldareaal is er sprake van een toename van extreme weerfenomenen, van waterschaarste en verwoestijning, en van meer wind- of water-gerelateerde erosie. Globaal drukt dit de hoeveelheid bruikbare landbouwgrond en de landbouwproductiviteit. Met de verschuiving van de klimaatgordels en seizoenen verschuiven ook diverse landbouwteelten.
  - Veranderende demografische evenwichten<sup>79</sup>. De wereldbevolking zal blijven aangroeien, hoewel de aangroei afneemt. Verbeterde gezondheidszorg en toenemende welvaart leiden tot meer vergrijzing. Deze trends zullen, samen met de eruit resulterende verstedelijking, leiden tot een vergrote druk op landbouwgrond. Daarenboven is er een stijgende impact van klimaatverandering op migratie.
  - Toenemende tekorten aan grondstoffen en hulpbronnen<sup>80</sup>. Voldoende fysieke ruimte/land en biodiversiteit, evenals een afdoende water- en energievoorziening, zijn onmisbare hulpbronnen voor landbouwactiviteiten. Demografische druk, wijzigende consumptiepatronen, voedselverspilling evenals verschuiving van grondgebruik naar biomassa-teelt leggen bijkomende druk op deze hulpbronnen.

---

<sup>74</sup> Zie MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM (2012), p. 14: “Op niveau van het landschap zijn de grotere krachten en maatschappelijke dynamieken aan zet: dominante trends en evoluties die zo sterk zijn dat men ze amper of niet kan beïnvloeden en/of die zeer traag veranderen (bv. globalisering, klimaatverandering, bevolkingsevolutie). Deze macroniveau-bewegingen oefenen sterke druk uit op het heersende systeem en verhogen mogelijk het bewustzijn tot noodzaak van verandering (sense of urgency)”.

<sup>75</sup> Het begrip “transformatie” wordt hier ingezet om te duiden op diepgaande veranderingen van maatschappelijke systemen op lange termijn. Het begrip “transitie” wordt ingezet om te duiden op *bedoelde of geplande* transformaties, inclusief de weg daar naartoe.

<sup>76</sup> Zie ook Visienota 2050 (2016), p.57.

<sup>77</sup> Een meer uitvoerige lijst “megatrends” is te vinden in EEA (2015a), p. 37.

<sup>78</sup> Voor gevolgen van klimaatveranderingen voor Europa, zie EEA (2015a), p. 75 e.v. en p. 134 e.v. Zie ook V.M.M. (2014), pp. 76 e.v., in het bijzonder pp. 81-82 en pp. 84-85. Zie ook MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM (2012), p. 21.

<sup>79</sup> Zie EEA (2015a), p. 20, voor Europese demografische ontwikkelingen, p. 119. Zie V.M.M. (2014), pp. 30 e.v. Zie voor bevolkingsgroei ook VAN GOSSUM et al. (2014), p. 58 e.v.; zie ook MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM (2012), p. 17, voor vergrijzing p. 19 en voor verstedelijking p. 20. Zie ook <https://ec.europa.eu/research/environment/index.cfm?pg=nbs>. Zie ook PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), p. 40-42.

<sup>80</sup> Zie EEA (2015a), p. 46, voor een appreciatie van de problematiek op wereldschaal en voor Europa. Voor een korte synthese betreffende de afhankelijkheid van landbouw van bodem en van niet-hernieuwbare bronnen, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), p. 38-39; wat voedselverspilling aangaat, idem, p. 45. Zie ook V.M.M. (2014), pp. 52 e.v., met in het bijzonder pp. 53, 56, 57, 61 en 130. Wat landgebruik, waterschaarste, energie en fosfaat aangaat, zie VAN GOSSUM et al. (2014), p.54 e.v. Zie ook MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM (2012), p. 22, en, meer diepgaand, p. 39 e.v.

- Versnelde technologische ontwikkelingen<sup>81</sup>. De amplificatie en versnelling van technologische ontwikkeling brengt kansen en risico's. Twee ontwikkelingen die directe impact kunnen hebben op de landbouwopbrengsten in de toekomst, zijn de verbreiding van de toepassing van biotechnologie en de toenemende mogelijkheden inzake monitoring, sturing en controle.
- Toenemende kwetsbaarheid van maatschappelijke systemen<sup>82</sup>. Mondialisering leidt tot complexe logistieke ketens en tot vertakte handelsrelaties, waardoor het risico op instabiliteit en onderbrekingen van bv. de voedselvoorziening toeneemt. Na een jarenlange situatie van enigszins stabiele prijzen, vormt het omgaan met marktvolatiliteit een steeds grotere uitdaging voor de Europese landbouwers.

Aansluitend bij deze trends heeft er in zich in de afgelopen decennia een grote maatschappelijke betrokkenheid gevormd bij de debatten over de wenselijke richting van de ontwikkeling van de landbouw<sup>83</sup>.

[25] **Neem de *Sustainable Development Goals* ter harte.** De Minaraad herinnert eraan dat men op multilateraal niveau gekomen is tot de vaststelling van 17 VN-Doelstellingen voor Duurzame Ontwikkeling (de zgn. *Sustainable Development Goals* of SDG's). In het bijzonder SDG 2 (uitbannen van honger), SDG 3 (volksgezondheid), SDG 6 (schoon water), SDG 7 (duurzame energievoorziening), SDG 8 (werkgelegenheid en economische groei), SDG 12 (duurzame consumptie en productie), SDG 13 (afdoende klimaatmaatregelen), SDG 14 (duurzame oceanen) en SDG 15 (duurzaam landgebruik) kunnen direct of indirect in verband gebracht worden met landbouwbeleid. De EU heeft actief bijgedragen aan de totstandkoming van deze engagementen en heeft ze mee onderschreven. De Europese Commissie heeft verklaard "*de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen*" te zullen "*integreren in alle EU-beleidslijnen en -initiatieven, en duurzame ontwikkeling centraal stellen in al haar beleid*"<sup>84-85</sup>.

In verband met SDG 13 moet er ook gewezen worden op het Klimaatakkoord dat einde 2015 in Parijs werd afgesloten<sup>86</sup>. In wezen komt dit akkoord erop neer dat men de aanpak wil verdiepen van de oorzaken en de gevolgen van klimaatverandering. Dit akkoord alleen al zal een belangrijke bijstelling vereisen van alle productie- en consumptieactiviteiten van de mensheid – ook deze die verbonden zijn aan het voedselsysteem.

<sup>81</sup> Korte commentaar hierover in EEA (2015a), p. 165. Zie ook V.M.M. (2014), pp. 41 e.v., met in het bijzonder pp. 44, 45 en 49.

<sup>82</sup> Voor de volatiliteit, zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p.110. Voor een beknopte beschrijving van de relatie tussen landbouw en wereldhandel, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds)(2014), pp. 54-59. Zie ook V.M.M. (2014), pp. 90 e.v., in het bijzonder pp. 94-95. Voor mondialisering en mogelijke onderbrekingen in voedselvoorziening, zie verder MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM (2012), p. 18, p. 26.

<sup>83</sup> Zie MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM (2012), p. 24 e.v.

<sup>84</sup> EUROPESE COMMISSIE (2016b), p. 19.

<sup>85</sup> Ook "*België pleit voor een sterke boodschap om met de uitvoering van de SDG's nog vóór 2020 te beginnen en voor de erkenning van de SDG's als het overkoepelende raamwerk voor de verschillende Europese beleidsinstrumenten na 2020*", aldus Vlaamse Regering (februari 2017).

<sup>86</sup> VERENIGDE NATIES (2015).

De Minaraad gaat er van uit de aldus afgesproken *Sustainable Development Goals* en de klimaatdoelstellingen een leidraad vormen om passend op de hiervoor beschreven trends in te spelen (zie §24). De Raad beveelt dan ook aan om deze globale doelstellingen mee te nemen bij de interpretatie van de opdrachtstelling van het GLB, wanneer er vorm gegeven wordt aan de concrete doelstellingen en instrumenten van de volgende beheerperiode van het GLB.

- [26] **Vat de transformatie op als kans tot transitie naar een duurzaam landbouwsysteem.** Zoals gezegd, gaat de Minaraad er van uit dat er in de komende beleidsperiode hoe dan ook belangrijke transformatieve trends zullen plaatsgrijpen en *ditto* uitdagingen aan de orde zijn – i.e. trends en uitdagingen die tot veranderingen zullen leiden op alle punten van het landbouwsysteem<sup>87</sup>. Het komt er op aan deze transformatie aan te nemen als een kans om de transitie te kunnen bewerkstelligen naar een meer duurzaam systeem – een landbouwsysteem dat op alle punten en in alle opzichten duurzamer en weerbaarder is<sup>88</sup>.
- Voor de Minaraad betekent een duurzaam landbouwsysteem dat de voedselvoorziening en stabiel landbouwincomen blijvend verzekerd worden, maar dat dit gebeurt binnen de grenzen van de natuurlijke omgeving<sup>89</sup> – eigenlijk betekent dit dat de doelstellingen van de huidige periode behouden kunnen blijven, maar bereikt moeten worden op structuurniveau. De drie componenten van duurzaamheid hangen samen: het inzetten op het behoud van ecosystemen (en zo van de diensten die ze leveren), is van levensbelang voor de toekomst van de landbouw als sector en voor de verzekerde voedselvoorziening.
  - Wat “weerbaarheid” of “veerkracht” betreft, sluit de Minaraad zich aan bij de gedachte dat dit begrip verwijst naar het vermogen van een systeem om zich aan veranderingen en verstoringen aan te passen, t.t.z. deze “te verdragen” zonder te vervallen in een verschillende, kwalitatief lagere, toestand<sup>90</sup>.

Het huidige Europese en globale landbouw- en voedsel-“regime”<sup>91</sup> heeft nog niet deze toestand van duurzaamheid en weerbaarheid bereikt. Het post-2020 GLB moet op een samenhangende wijze de nodige prikkels inzetten om deze transitie in Europese context mee tot stand te brengen. Eigenlijk vraagt de Minaraad om beleidscoherentie: tussen de SDG’s en de doelstellingen van de volgende GLB-

---

<sup>87</sup> Voor een uitgebreide analyse van het “landbouwsysteem” op Vlaams niveau, zie MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM ((2012),, p. 30 e.v.

<sup>88</sup> EEA (2015a), p. 168, formuleert het als volgt: “*The overall challenge for the next decades will be to recalibrate [onder andere] agriculture, [...] in such way that global natural systems maintain their resilience, as the basis for a decent life. The systemic nature of the problems and dynamics identified here necessitates systemic solutions. There are currently a wide range of system lock-ins to be overcome, for example, in the fields of science, technology, finance, fiscal instruments, accounting practices, business models, and research and development.*”.

<sup>89</sup> Voor een bespreking van het concept “*safe operating space*”, zie EEA (2015a), p. 49.

<sup>90</sup> Uit EEA (2015a), p. 54.

<sup>91</sup> Zie MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM ((2012),, p. 14: “*Een regime verwijst naar een dominante cultuur en dominant wereldbeeld verankerd in structuren en praktijken, fysieke en immateriële infrastructuren zoals organisaties, gebouwen en wegen, energienetwerken, routines, actor-netwerken, wet- en regelgeving, overheden en beleid, enz. Regimes vormen de stabiele ruggengraat van sociale systemen en hebben een kenmerkende rigiditeit die vaak verhindert dat innovaties de bestaande structuren zouden aantasten of fundamenteel wijzigen.*”.

beleidsperiode, en vervolgens tussen de doelstellingen en de in te zetten instrumenten.

- [27] **Voer een transitiebeleid tot op het bedrijfsniveau en het mesoniveau.** De Minaraad beveelt daarom aan om ook in de aankomende post-2020 periode van het GLB de steunmaatregelen en randvoorwaarden zodanig te construeren dat de aan landbouw verbonden ondernemers ertoe aangemoedigd zouden worden om, op bedrijfsniveau, te investeren in de richting van een meer duurzame landbouw. Daarbij moeten deze investeringen gericht worden op enerzijds de ontwikkeling en implementatie van "*innovaties*", anderzijds ook op het gerichte doorvoeren van "*exnovatie*": het effectief en efficiënt afbouwen van verouderde, minder duurzame praktijken.

Op mesoniveau betekent dit voor de Minaraad dat er nagedacht moet kunnen worden over reconversie van deelsectoren die (1) structureel niet meer rendabel kunnen zijn zonder steunverlening en die (2) bovendien ook betekenisvolle externe kosten opleveren en zodoende een disproportioneel deel van de milieugebruiksruimte innemen<sup>92</sup>. Het GLB moet de nodige doelen, prikkels, voorzieningen en randvoorwaarden instellen om dergelijke reconversie-operaties mogelijk te maken in afzonderlijke Lidstaten of voor de gehele Unie.

- [28] **Geef meer richting aan het innovatiebeleid.** De Minaraad beveelt aan op voorhand goed richting te geven aan de wenselijke technologische en maatschappelijke "innovaties" en "exnovaties". De ontwikkelingen die bevorderd moeten worden, zijn deze die kunnen leiden tot een zodanige inzet van ecosystemen dat meerdere maatschappelijke problemen tegelijk en in een optimale verhouding aangepakt kunnen worden, en die bovendien leiden tot een duurzame benutting van het ingezette natuurkapitaal.

De Minaraad beveelt aan om, bij de selectie van de maatregelen en investeringstypes die als meer "duurzaam" gelden, te mikken op vernieuwende niches, en hierbij gebruik te maken van onder meer de volgende richtinggevende concepten<sup>93</sup>:

- Het concept "*biologische landbouw*" is al enige decennia in ontwikkeling. Men probeert hiermee op systeemniveau de diverse elementen van agrarische cultuur in overeenstemming te brengen met bredere sociale, economische en ecologische doelstellingen, op basis van drie principes: cyclisch denken, het voorzorgsbeginsel en het nabijheidsprincipe. De ontwikkeling van biologische landbouw in de markt hangt in belangrijke mate samen met de inzet van specifieke certificatiesystemen<sup>94</sup>.
- Het concept "*natuurinclusieve landbouw*" werd recent in Nederland opgebracht. In deze benadering wordt er naar gestreefd om de landbouwproductiviteit

---

<sup>92</sup> Zie PBL (2015) over de methode van de "voetafdrukken" om het gebruik van milieugebruiksruimte in beeld te brengen.

<sup>93</sup> Voor een bespreking van diverse andere "*nieuwe productieparadigma's*", zoals "*biogebaseerde economie*", "*fabriek van de toekomst*", "*peer-to-peer-productie*" zie MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM ((2012)), p. 72 e.v.

<sup>94</sup> Zie MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM ((2012)), p. 65 e.v.

zoveel mogelijk “te enten op de levende natuur met haar eigenschappen en kwaliteiten”. Bovendien wordt de natuurinclusieve benadering opgevat als een aanzet om te komen tot “systemische innovaties” – “als antwoord op complexe en urgente kwesties zoals klimaatverandering, achteruitgang van biodiversiteit en bodemvruchtbaarheid, gezondheid van consumenten en bestaanszekerheid van boerengezinnen”<sup>95</sup>.

- Het breder toepasselijke concept “nature based solutions” komt er op neer dat men, in de sfeer van levende organismen en ecosystemen, en op basis van inzicht in de kenmerken van die organismen en ecosystemen, oplossingen genereert voor problemen die maatschappelijk relevant zijn<sup>96</sup>. In principe kan elke vorm van landbouw als zodanig opgevat worden, vermits men er vanouds, op basis van inzicht in (en gebruik makend van) ecosystemen en organismen, een oplossing biedt voor het voedselvraagstuk. Niettemin wordt met het concept “nature based solutions” aangetoond wordt dat er nog andere aan ecosystemen verbonden problemen zijn dan alleen het voedselvraagstuk (bv. overstromingsbeheer). Bovendien wordt, met de notie “nature based”, een klemtoon gelegd op het belang van de goede beheer van het ingezette natuurkapitaal.

[29] **Behoud en creëer tewerkstelling in de landbouwsector.** De Minaraad stelt vast dat de tewerkstelling in de landbouwsector trendmatig daalt (**zie § 18**). Het transitiebeleid dat door het GLB vorm gegeven wordt, moet mede als doelstelling hebben deze zorgwekkende trend te keren. Daarom is het belangrijk dat het GLB toe zou laten in te zetten op investeringen in lokaal en regionaal verankerd ondernemerschap en op diversificatie.

[30] **Breng de consument binnen het bereik van het landbouwbeleid.** De Minaraad herinnert er aan dat de consumenten integraal deel uitmaken van de keten die begint bij de landbouwers en hun toeleveranciers<sup>97</sup>. In die positie hebben de consumenten verschillende rollen:

- Consumenten maken keuzes tijdens het aankopen van voeding. Tijdens dit keuzeproces vergelijken ze prijs en kwaliteit in functie van hun motivaties, behoeften, voedingscultuur, betalingsbereidheid en budgettaire mogelijkheden<sup>98</sup>.
- Consumenten hebben belang bij voldoende voedselzekerheid en kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van voedselverspilling<sup>99</sup>.
- Consumenten produceren (vanouds) een deel van hun voeding zelf (het fenomeen van het tuinieren)<sup>100</sup>. Deze rol neemt steeds meer nieuwe vormen aan

---

<sup>95</sup> Zie [www.natuurinclusievelandbouw.nl](http://www.natuurinclusievelandbouw.nl).

<sup>96</sup> POTSCHIN, M. et al. (2016), p. 3.

<sup>97</sup> Voor een uitgebreide analyse van de plaats van de factor “consument” in het “landbouwsysteem” op Vlaams niveau, zie MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM (2012), p. 30 e.v.

<sup>98</sup> Voor een bespreking hiervan, zie VAN GOSSUM et al. (2014), p. 49 e.v.

<sup>99</sup> Zie VAN GOSSUM et al. (2014), p. 51 e.v.

<sup>100</sup> Voor een kwantitatieve inschatting van de rol van het tuinieren in Vlaanderen, zie VAN GOSSUM et al. (2014), p. 9.

binnen een context van toenemende ketendiversiteit: vb. zelf meer inzetten op teelt en verwerking, stadslandbouw, investeren in korte ketens, lokale coöperatieve structuren of in wereldwijde netwerken)<sup>101</sup>.

De Minaraad beveelt aan om na te gaan of er in het GLB geen doelstelling kan ingeschreven worden die de positie van consumenten, als actoren binnen de keten, versterkt en hen bewuster doet omgaan met hun rol in het verduurzamen van het voedselsysteem<sup>102</sup>. Het Europees Milieuagentschap formuleert het als volgt: *“When it comes to food security, policy should also focus on food consumption, not just food production. For example, dietary changes, more effective distribution chains, and food waste prevention could potentially mitigate the environmental pressures of food provision, and – particularly in the case of agriculture – compensate for the yield penalties of more environmentally friendly production.”*<sup>103</sup>.

### 3.2 Naar een resultaatgericht instrumentarium

- [31] **Zorg voor een samenhangend stelsel van resultaatgerichte prikkels.** Voor de Minaraad is het belangrijk het vereiste transitieproces vloeiend te laten verlopen, i.e. tijdig, geleidelijk, rechtvaardig en met als effect dat het landbouwsysteem daadwerkelijk verandert in een duurzaam systeem. Het huidige GLB bevat reeds prikkels voor afzonderlijke transities naar meer duurzame investeringswijzen, teeltkeuzen of productiemethoden, maar bevat tegelijk ook prikkels voor het behoud van bestaande, minder duurzame investeringswijzen, teeltkeuzen of productiemethoden.

Overigens zijn er aan een belangrijk deel van de prikkels geen resultaatverbintenissen verbonden – daartegenover staat dat er, bij de prikkels waar er wel resultaatverbintenissen in de richting van duurzaamheid aan worden verbonden, door de Lidstaten en vervolgens door de rechtsonderhorige landbouwers, gekozen kan worden of die al of niet ingezet zullen worden.

De Minaraad pleit er daarom voor dat het GLB omgevormd zou worden tot een samenhangend stelsel van prikkels dat als geheel leidt tot een volledige en goed beheerde transformatie van het landbouwsysteem. Het voorzien van prikkels voor maatregelen die leiden tot disproportionele negatieve impact op het milieu moet volgens de Minaraad dan ook vermeden worden.

- [32] **Geef een nieuwe invulling aan het driedelig schema van het GLB.** Een in die zin omgevormd GLB zou – naar analogie met het huidige GLB maar op andere wijze ingevuld – een luik risicobeheer moeten bevatten, een luik recurrente vergoedingen voor integraal landbeheer en een luik dat het gericht is op het ondersteunen van investeringen in duurzame transitie.

---

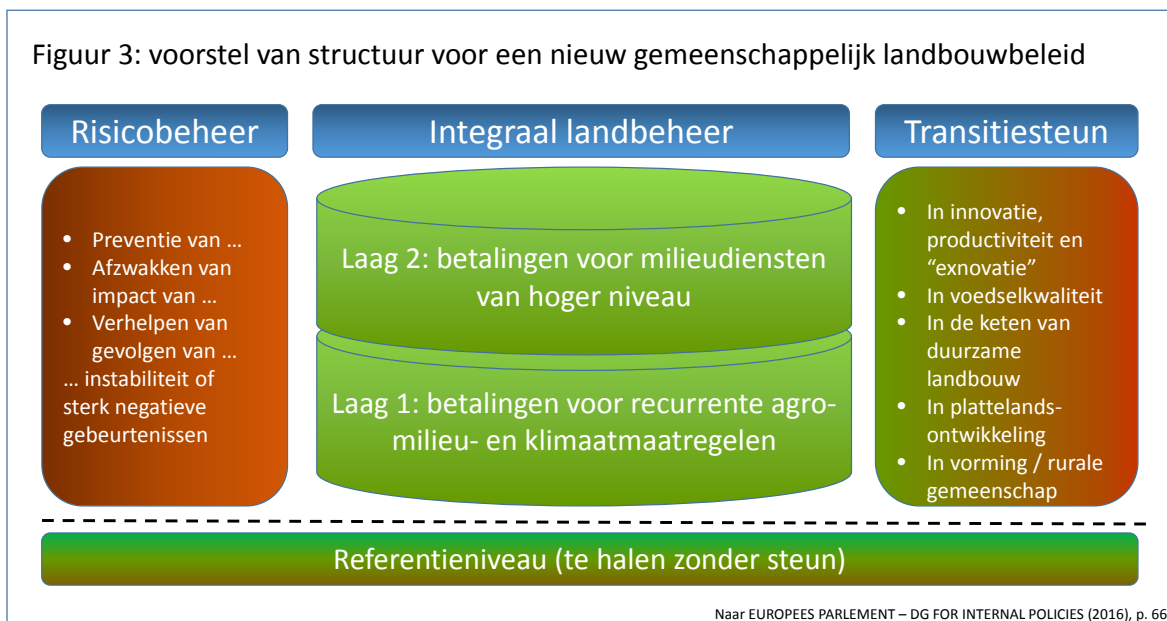
<sup>101</sup> Zie MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM ((2012)), p. 61 e.v.

<sup>102</sup> Voor een uitgebreide bespreking van diverse zoekrichtingen in deze benadering, zie MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM ((2012)), p. 68 e.v.

<sup>103</sup> EEA (2015a), p. 149.



Schematisch levert dit **figuur 3** op:



Het GLB dat post-2020 ingezet moet worden, berust in de visie van de Minaraad dus op drie afzonderlijke regelingen:

- De regeling die nu “marktmanagement” heet moet omgezet worden in een geheel van maatregelen gericht op “risicobeheer”. Vermits instabiliteit ingevolge veranderende marktomstandigheden meer en meer samenvloeien met politieke of ecologisch instabiliteit, moet het met dit types maatregelen gaan om een regeling die een afgewogen antwoord kan bieden op al deze risico’s.
- Als opvolger van de recurrente betalingen in Pijler I en Pijler II, dient er een op integraal landbeheer gericht stelsel ingevoerd te worden van recurrente betalingen. Dit stelsel moet bestaan uit een beperkt aantal elkaar aanvullende lagen, die leiden tot steunverlening voor het herstel en het duurzame beheer van ecosystemen en/of duurzaam gebruik van ecosystemendiensten.
- Als derde kan er nog, als equivalent voor het plattelandsontwikkelingsbeleid, voorzien worden in een afzonderlijke pijler, gericht op eenmalige steun (i.e. telkens voor afzonderlijke, aflopende projecten) m.b.t. specifieke investeringen in omschakeling in de richting van meer duurzaamheid en robuustheid. Het doel van deze investeringsprogramma’s moet erin bestaan te komen tot positieve milieu-impact op bedrijfs- en op sectorniveau<sup>104</sup>. Deze investeringssteun komt in beeld voor co-financiering door de Lidstaten.

[33] **Stap over van ontkoppelde “rechten” naar doelgerichte “contracten”.** Wat de op te richten, centrale regeling betreft die gericht zou zijn op directe betalingen, pleit de Minaraad pleit er voor om af te stappen van “*untargeted payments*” en over te stappen naar “*targeted payments*”, waarbij de betalingen stuk voor stuk beantwoorden aan afzonderlijke doelstellingen. In wezen betekent dit dat de

<sup>104</sup> VLAAMSE REGERING (2014), p. 66 en p. 68.

Minaraad er voor pleit om, bij de versmelting van Pijler I en Pijler II, de filosofie van Pijler II te laten doorwegen.

[34] **Zorg ervoor dat publiek geld een meerwaarde oplevert voor het algemeen belang.** De ondersteuning van inkomens die verbonden zijn aan de productie van “private goederen” (verkoopbare landbouwproducten) mag in de visie van de Minaraad niet het centrale doel van landbouwbeleid zijn. In plaats hiervan moeten publieke middelen ingezet worden voor helder gedefinieerde prestaties ten behoeve van de gemeenschap. In economische termen gaat het om vergoedingen voor het verstrekken, beheren of bewaren van<sup>105</sup>:

- publieke goederen (goederen die niet-uitsluitbaar zijn en waarvan de consumptie niet direct rivaliserend is), bv. een stabiel klimaat,
- gemeenschappelijke goederen (goederen die niet direct uitsluitbaar zijn, maar waarvan de consumptie geheel of gedeeltelijk rivaliserend is), bv. waterlichamen, vis- en wildbestanden en zeldzame soorten, en/of van
- clubgoederen (goederen die veeleer wel uitsluitbaar zijn, maar waarvan de consumptie niet, of niet helemaal, rivaliserend is), bv. bossen, natuurgebieden, overstromingsgebieden en groene infrastructuur.

[35] **Schenk voldoende aandacht aan vereenvoudiging.** Vereenvoudiging van regelgeving is een belangrijke prioriteit van de Europese Commissie in het streven naar een betere regelgeving, in het bijzonder wat het Europees landbouwbeleid betreft. De Minaraad is van mening dat het schema, zoals voorgesteld in figuur 3, hieraan tegemoet komt door het voorzien van duidelijke doelstellingen inzake het landbeheer en het vastleggen van een referentieniveau.

In het huidige systeem moeten drie regelingen instaan voor het vermijden van een negatieve impact op het milieu en de natuur en het behoud van de biodiversiteit, met name de cross compliance, de vergroeningsmaatregelen en de vrijwillige maatregelen onder Pijler II, elk met hun eigen regels en uitzonderingen er op. In het voorgestelde schema garandeert het referentieniveau het halen van een basismilieukwaliteit. De betalingen onder “integraal landbeheer” zorgen voor het versterken van de biodiversiteit en leveren een bijdrage aan het behalen van de klimaatdoelstellingen.

Hierna (onder hoofdstukdeel 3.3.) geeft de Minaraad nog bijkomende aanbevelingen die kunnen leiden tot vereenvoudiging.

### 3.3 Naar meer effectiviteit, efficiëntie en aanvaardbaarheid

[36] **Handhaaf de milieu- en natuurreglementering als basisvoorwaarde.** Voor een duurzame landbouw is het van belang dat de steunmaatregelen zich afspelen boven het referentieniveau van de normstelling van het normale milieu- en natuurbeleid. Het in orde zijn met milieuvorwaarden op zich legitimeert immers nog geen steun;

---

<sup>105</sup> Zie OLSON (1971).

het argument dat onvoorwaardelijke toeslagrechten nodig zijn om “te compenseren voor de strengere EU-productienormen (milieu, dierenwelzijn) ten aanzien van niet-EU”, gaat niet op, aangezien het verschil in gestrengheid van milieureglementering binnen en buiten de EU niet zoveel bedraagt als de gemiddelde hectaresteen van het moment<sup>106</sup>.

Ook is het belangrijk dat de Lidstaten zelf instaan voor een effectieve implementatie van de Europese milieu- en natuurregeling die relevantie heeft voor de landbouw, zoals de RIE<sup>107</sup>, de Nitraatrichtlijn<sup>108</sup>, de Overstromingsrichtlijn<sup>109</sup>, de Habitat- en Vogelrichtlijn<sup>110</sup>, enz.

[37] **Verhoog de attractiviteit van de transitie.** De Minaraad is van oordeel dat de in het toekomstige landbouwbeleid vervatte steunmaatregelen en randvoorwaarden voor de landbouwers en landbeheerders attractiever moeten gemaakt worden, zodat op het terrein het verhoopte transitie-effect bekomen wordt, en dit op de verhoopte schaal en binnen de verhoopte tijdspanne.

- Om dit te bekomen, zullen de door het GLB gegeven of georganiseerde prikkels zodanig moeten zijn dat ze steun en inspiratie bieden voor klare en eenduidige verdienmodellen die resulteren in een meerwaarde voor natuur en milieu.
- Daarbij is het ook nodig dat er proportioneel voldoende middelen moeten worden vrijgemaakt om een degelijke advisering mogelijk te maken naar de betrokken actoren toe, zodat die op passende wijze kunnen omschakelen naar dergelijke verdienmodellen<sup>111</sup>.
- De steunmaatregelen en de daartegenover staande prestaties moeten het voorwerp kunnen zijn van langlopende contracten die desgevallend moeten kunnen worden afgesloten tussen de verschillende typepartijen die betrokken zijn bij de gronden die het voorwerp zijn van het contract – i.e. de eigenaar, de gebruiker en de overheid, zodat er een goede koppeling ontstaat met de beheercontinuïteit en het duurzame gebruik van milieugoederen op lange termijn.
- Steunmaatregelen moeten ook toepasselijk kunnen zijn op meerdere types participanten en hun samenwerkingsverbanden met landbouwers – met name wanneer dat in bepaalde gebieden beter tot een duurzame transitie kan leiden omdat samenwerking motiverend werkt en het doorlopen van de leercurve versnelt.
- Daarnaast moet er ook voldoende aandacht zijn voor een gebiedsgerichte werking en moet er zoveel mogelijk gestreefd worden naar het betrekken van alle landbeheerders en andere stakeholders in een gebied, indien de samenhang

---

<sup>106</sup> Zie MATTHEWS, A. et al. (2016), p. 40 en EUROPESE COMMISSIE (2011), p. 247 en volgende.

<sup>107</sup> EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2010).

<sup>108</sup> RAAD (1991).

<sup>109</sup> EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2007).

<sup>110</sup> RAAD (1992) en EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2009).

<sup>111</sup> MINARAAD EN SALV (2013), [82], p.34.

en de continuïteit van de maatregelen op het terrein van belang zijn voor het bereiken van het vooropgestelde doel.

- Ten slotte moeten de processen om steun te kunnen aanvragen, om deze uit te betalen, en om een en ander op te volgen en te controleren, vereenvoudigd worden, zodat de zelfredzaamheid, het ondernemerschap en het bedrijfsmatig karakter van het landbouwgebeuren beter gerespecteerd zou worden.

Indien men er daadwerkelijk in slaagt een voldoende resultaatgericht systeem in het leven te roepen, moet overwogen kunnen worden of men de landbouwbedrijven die zich hierin engageren geen flexibiliteit kan toekennen op het vlak van administratie en implementatie. De resultaatgerichte indicatoren die voortvloeien uit milieu- en natuurreglementering of uit specifieke beheerprogramma's blijven identiek, de manier waarop ze behaald worden kan dan verschillen.

[38] **Voorzie voldoende middelen voor een gedegen monitoring.** Bovendien is ook een systematische, aan de zaak recht doende monitoring noodzakelijk van de milieu-, natuur- en klimaateffecten van de ingezette landbouwmiddelen. Voor de Minaraad is het een wenselijke eindsituatie dat er over de uitvoering van het GLB – en de effecten ervan op het terrein – dusdanig gerapporteerd wordt dat op basis hiervan de eventueel noodzakelijke bijstellingen aan de inzet van het instrumentarium mogelijk worden. Hiertoe moeten er voldoende mensen en middelen worden voorzien. Het formuleren van goede indicatoren en de opvolging er van, draagt bij tot een gestructureerde, *evidence-based* monitoring die over een lange termijn kan worden geëvalueerd<sup>112</sup>.

[39] **Respecteer de randvoorwaarde van de geleidelijkheid.** De met het voorgaande voorgestelde veranderingen aan het GLB kan men in principe onmiddellijk doorvoeren. Rekening houdende met de randvoorwaarde van de geleidelijkheid (**zie §5**), beveelt de Minaraad evenwel aan om in te zetten op een overgangsmodel: een beleidsmatige transitie.

Voor de Minaraad betekent dit dat de kwantitatieve verhouding tussen van Pijler I en Pijler II in de nu aankomende periode betekenisvol moet gewijzigd worden in het voordeel van laatstgenoemde pijler<sup>113</sup>, en dat dit dient te gebeuren in het perspectief van totale omschakeling naar het hierboven beschreven model, in de navolgende periode. Een gedeeltelijke verschuiving van middelen vanuit Pijler I (*untargeted*) naar Pijler II op korte termijn (in functie van het leveren van verschillende ecosysteemdiensten in plaats van focus op leveren van één ecosysteemdienst, met name voedselproductie) moet er dus voor zorgen dat het implementeren van biodiversiteits- en klimaatmaatregelen voor een individuele landbouwer nu reeds aantrekkelijker wordt.

---

<sup>112</sup> Voor een voorbeeld van een dergelijke aanpak, zie IEEP (2016b).

<sup>113</sup> SALV (2012), p. 28: "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".

[40] **Zorg voor goede *governance* van de voorbereiding van de hervorming.** De met het voorgaande voorgestelde veranderingen aan het GLB mikken op een doelbewuste transformatie ervan. De beoogde transitie is complex en omvat vele betrokkenen. Het is dan ook belangrijk de vorming van het post-2020 GLB niet alleen over te laten aan de DG AGRI en aan de landbouwadministraties van de Lidstaten. “*Om dergelijke processen van ingrijpende verandering van complexe systemen te initiëren, versnellen en ondersteunen, is een specifieke beleidsaanpak nodig, een vorm van governance die vorm zou moeten krijgen in brede, transparante netwerken waarin publieke en private actoren samen denken, doen en leren*”<sup>114</sup>. Het is aangewezen om tot een geïntegreerde voorbereiding te komen, waarbij alle DG's en diensten betrokken worden die in beeld komen bij het realiseren van de transitie naar een duurzame landbouw<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM ((2012)), p. 11.

<sup>115</sup> Voor een korte bespreking van de analoge uitdaging op Vlaamse schaal, zie MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., VMM ((2012)), p. 86 e.v.

## 4 Landbouwbeleid en afzonderlijke natuur- en milieukwesties

### 4.1 GLB en bosbeleid

[41] **Probleemstelling.** In 2015 was er ongeveer 182 miljoen ha bos en bebost landschap in de EU, wat overeenkomt met ongeveer 41% van de totale oppervlakte – en wat ten andere ongeveer gelijk is aan het percentage land in landbouwgebruik<sup>116</sup>.

Bosbeleid als zodanig is geen Europees verdragsrechtelijk vastgelegde bevoegdheid. Dit neemt niet weg dat er, vanuit andere Europese bevoegdheden en via andere Europese beleidsacties, waaronder het landbouwbeleid, op betekenisvolle wijze wordt op ingegrepen. Ook in de publieke bevraging van de Europese Commissie over het toekomstig landbouwbeleid<sup>117</sup> wordt in verschillende vragen verwezen naar thema's inzake bos en de mogelijke bijdrage van het GLB aan duurzaam bosbeheer.

[42] **Appreciatie beleid.** Bossen – en dus het bosbeleid van de Lidstaten – maken direct of indirect het voorwerp uit van Plattelandsbeleid, Milieubeleid, Handelsbeleid, Klimaatbeleid en Energiebeleid. Het belang van bos en de bossector voor deze andere beleidsdomeinen, samen met het belang van deze andere beleidsdomeinen voor het bossenbeleid van de Lidstaten, rechtvaardigde dan ook het uitbrengen van een Bosstrategie door de Europese Commissie in 2013<sup>118</sup>. Uit de bewoording van de doelstelling van deze strategie blijkt dat deze in eerste orde gericht is op het verband tussen enerzijds het bossenbeleid en anderzijds het plattelandsbeleid en het biodiversiteitsbeleid: er wordt aandacht geschonken aan het versterken van duurzaam bosbeheer, het stimuleren van concurrentiekracht en werkgelegenheid, met name in plattelandsgebieden, evenals aan de bescherming van bossen en hun mogelijkheden tot het leveren van ecosysteemdiensten<sup>119</sup>.

In de Bosstrategie verklaarde de Commissie dat het Plattelandsontwikkelingsfonds actiever moesten worden ingezet voor de doelstellingen van de strategie, en dat voorrang zou moeten worden gegeven aan investeringen in onder andere modernisering van bosbouwtechnologieën, versterking van de veerkracht, de milieuwaarde en potentiële ecologische bufferwerking van bosecosystemen, totstandbrenging van *agroforestry*-systemen, bosadviesystemen, ...<sup>120</sup>. Aangezien de inzet van het Plattelandsontwikkelingsfonds in belangrijke mate afhangt van beslissingen van de Lidstaten, valt nog te bezien in welke mate er daadwerkelijk steun gegenereerd wordt voor bosbouw.

De Verordening inzake plattelandsbeleid is op Europees niveau het belangrijkste instrument om maatregelen inzake bos te implementeren en boscogenoers te ondersteunen. In de periode 2007-2013 werd naar schatting 9 tot 10 miljard uit het

---

<sup>116</sup> Website EUROSTAT ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Forestry\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Forestry_statistics)).

<sup>117</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017\\_nl](https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_nl).

<sup>118</sup> EUROPESE COMMISSIE (2013).

<sup>119</sup> EUROPESE COMMISSIE (2013), p.5.

<sup>120</sup> EUROPESE COMMISSIE (2013), p.7.

Fonds voor Plattelandsontwikkeling ingezet voor bosbouwmaatregelen<sup>121</sup>. Deze middelen vormen meteen ook het basisaandeel (90%) van de financiering van de Europese Bosstrategie<sup>122</sup>.

- [43] **Aanbeveling.** In het advies van de Minaraad inzake het te voeren klimaatbeleid<sup>123</sup> werd gewezen op de rol van bossen in functie van klimaatadaptatie en –mitigatie en de mogelijke impact van andere beleidsvelden hierop, waaronder het landbouwbeleid. De Minaraad vroeg in dit advies onder andere om de mitigatiebijdragen van andere sectoren in beeld te brengen om mogelijke win-wins beter te detecteren en valoriseren, alsook om te voorzien in verdere kennisopbouw hierover.

Het hervormde landbouwbeleid moet volgens de Minaraad dan ook blijvend inzetten op de stimulering van verdere kennisopbouw en innovatie<sup>124</sup>, alsook op de andere in vorige paragraaf aangehaalde doelstellingen van de Europese Bosstrategie. Bosbouwers moeten daarom, net zoals landbouwers, toegang hebben tot passende technologieën en stimuli voor het leveren van economische, sociale en milieuvoordelen. In het voorstel voor een nieuwe landbouwstructuur (**figuur 3**) kan dit worden voorzien onder het deel “transitiesteun”.

#### 4.2 GLB en klimaatbeleid<sup>125</sup>

- [44] **Probleemstelling.** Van de huidige klimaatverandering wordt verwacht dat deze heel wat effecten zal hebben op de Europese landbouw: veranderingen in het seizoensritme van de landbouwactiviteiten, verschuivingen van de landbouwzones, teeltwijzigingen en wijzigingen in de oogsthoeveelheden, en, vooral in Zuid- en Zuidwest-Europa, een vergroot risico op droogteperioden<sup>126</sup>. Daarnaast draagt de landbouwsector in belangrijke mate bij tot de uitstoot van broeikasgassen op Europees niveau (11,3%; 514,1 MtCO<sub>2</sub>e). De emissies van de sector staan hiermee op de vijfde plaats, na onder andere energie, transport en industrie<sup>127</sup>.

Het lijkt vast te staan dat meer aandacht nodig zal zijn voor de rol van landbouw op het gebied van klimaatmitigatie, zowel Europees als globaal, aangezien het Klimaatakkoord van Parijs in principe inhoudt dat alle sectoren er tegen 2050 voor moeten zorgen dat ze geen netto-emissies veroorzaken<sup>128</sup>. Voor de Europese industrie en het transport in Europa heeft dit geleid tot afzonderlijke doelstellingen die tegen 2050 te behalen zijn<sup>129</sup>. Maar alhoewel landbouw in de Europese Unie

---

<sup>121</sup> Website EUROSTAT ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Forestry\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Forestry_statistics)).

<sup>122</sup> EUROPESE COMMISSIE (2013), p.17.

<sup>123</sup> MINARAAD (2016).

<sup>124</sup> Zie ook EUROPESE UNIE (2016).

<sup>125</sup> De elementen van dit onderdeel zijn grotendeels geput uit HART, K. et al., i.e. pp. 9-14.

<sup>126</sup> EEA (2015), p. 76.

<sup>127</sup> Zie HART, K. (2017), p.9. Voor een korte weergave van de broeikasgasemissies van de Vlaamse landbouw, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), p. 232-233, met verwijzing naar het Milieurapport.

<sup>128</sup> HART, K. et al. (2017), p.13.

<sup>129</sup> EEA (2015), p. 149.

verantwoordelijk is voor een significant aandeel in de uitstoot van broeikasgassen, werden tot op heden nog geen Europese emissiereductiedoelen voor de landbouwsector vastgesteld<sup>130</sup>.

Het verzekeren van een meer samenhangende aanpak van klimaatverandering door een strategischere inzet op de instrumenten en maatregelen is nodig. Het vaststellen van (een of andere vorm van) doelstellingen op Europees of Lidstaatniveau met betrekking tot emissiereductie kan voor de sector een aansporing betekenen om plannen te maken voor het reduceren van emissies op langere termijn<sup>131</sup>.

[45] **Appreciatie beleid.** Het GLB heeft veel potentieel om klimaatmitigatie en – adaptatiemaatregelen te implementeren door het beïnvloeden van de manieren waarop individuele landbouwers hun land, gewassen en vee beheren en hoe deze omgaan met “*inputs*” zoals energie, meststoffen en water. Sinds 2014 zijn maatregelen in functie van het klimaat meer ingebed geworden het landbouwbeleid in zijn geheel, met name als één van de drie overkoepelende prioriteiten (duurzaam beheer van hulpbronnen en klimaatactie)<sup>132</sup>.

Aandacht voor het klimaat is een van de prioriteiten onder Pijler II (Plattelandsontwikkelingsbeleid), waarbij prioriteit nummer vijf specifiek focust op het klimaat, met name het promoten van hulpbronnenefficiëntie en de transitie naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie. Het potentieel van deze maatregelen wordt echter niet ten volle benut<sup>133</sup>.

Onder de huidige structuur van het GLB zijn de belangrijkste instrumenten en maatregelen die kunnen bijdragen aan klimaatmitigatie en –adaptatie de volgende: voorwaarden onder de “*cross-compliance*”; het bedrijfsadviseringssysteem, de vergroeningsmaatregelen van Pijler I en enkele maatregelen inzake plattelandsontwikkeling onder Pijler II (landbeheer, investeringen, advies en capaciteitsopbouw). De mate van flexibiliteit van Lidstaten met betrekking tot de implementatie van het GLB, bepaalt echter in grote mate het succes van deze klimaatmaatregelen<sup>134</sup>.

Met betrekking tot de implementatie van de klimaatgerichte maatregelen van het GLB, beschikken Lidstaten over een tamelijk hoge mate van flexibiliteit, vermits het in belangrijke mate om maatregelen uit het Plattelandsontwikkelingsfonds gaan. De mate waarin gunstige effecten voor klimaatbeleid worden bereikt, hangt daarom af van de keuzes die een Lidstaat maakt en vervolgens ook van de keuzes die de individuele landbouwers maken. Daarenboven varieert de implementatie van landbouwklimaatmaatregelen sterk tussen de Lidstaten en de regio's en in veel landen lijkt het dat er gekozen werd voor een minimalistische aanpak.

---

<sup>130</sup> HART, K. et al. (2017), p.13.

<sup>131</sup> HART, K. et al. (2017), p.14.

<sup>132</sup> HART, K. et al. (2017), p.11.

<sup>133</sup> HART, K. et al. (2017), p.12.

<sup>134</sup> HART, K. et al. (2017), p.11.



Vergroeningsmaatregelen onder Pijler I, vooral de ecologische aandachtsgebieden en het behoud van blijvend grasland, kunnen daarnaast ook voordelen opleveren voor het klimaat<sup>135</sup>.

[46] **Aanbevelingen.** Op het gebied van koolstofsequestratie, energie-efficiëntie en reductie van broeikasgassen afkomstig van landbeheer kan verdere vooruitgang worden geboekt door het voorzien van bijkomende maatregelen inzake hulpbronnefficiëntie (met betrekking tot het gebruik van meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen, ..., bodemgebruik en vee). Aan de vraagzijde kan op Europees niveau gewerkt worden op het verlagen van de vraag naar landbouwproducten die gepaard gaan met hoge broeikasgasemissies, bijvoorbeeld door het nemen van maatregelen voor het tegengaan van te hoge vleesconsumptie of van voedselverspilling<sup>136</sup>.

Er kunnen zes klimaatprioriteiten worden geïdentificeerd voor het GLB<sup>137</sup>:

- bescherming van koolstofrijke gronden, door het voorkomen van het scheuren van blijvende graslanden en het minimaliseren van koolstoflekken op koolstofrijke bodems;
- minimaliseren van verlies aan en verhogen van organische bodem materie (*soil organic matter*);
- het aanmoedigen van meer efficiënt nutriëntenbeheer;
- het verplicht maken van advies over klimaatmitigatie en –adaptatie onder het bedrijfsadviseringssysteem;
- verzekeren dat de rol van het GLB op het gebied van klimaatmitigatie en –adaptatie wordt weerspiegeld in monitoring en rapportages;
- een snellere transitie van het GLB richting een meer klimaatneutrale productie.

Het zou nuttig kunnen zijn om een centrale Europese databank op te starten met informatie over het mitigatiepotentieel van landbouwpraktijken in verschillende klimaatregio's en verschillende bodemtypes als informatie voor het ontwikkelen van beleid<sup>138</sup>.

#### 4.3 GLB en waterbeleid

[47] **Probleemstelling.** De Europese landbouw vormt een belangrijke bron van diffuse waterverontreiniging, in het bijzonder wat betreft nitraten en pesticiden. 40% van de Europese rivieren en kustzones zijn aangetast door deze diffuse verontreiniging. Landbouwactiviteiten dragen bovendien bij tot de hydromorfologische achteruitgang in de stroomgebieden<sup>139</sup>. Tot slot is landbouw in belangrijke mate

---

<sup>135</sup> HART, K. et al. (2017), p.11.

<sup>136</sup> HART, K. et al. (2017), p.13.

<sup>137</sup> HART, K. et al. (2017), p.13.

<sup>138</sup> HART, K. et al. (2017), p.13.

<sup>139</sup> EEA (2015), p. 64 en 67 en EUROPESE COMMISSIE (2012), p.9.

afhankelijk van beschikbaar water, en wordt heel wat water uit het watersysteem onttrokken door landbouw<sup>140</sup>.

Na een jarenlange achteruitgang, is er weliswaar verbetering merkbaar, maar is er ook nog een lange weg af te leggen vooraleer er overal in de Europese Unie een goede waterkwaliteit zal worden bereikt<sup>141</sup>. Zo kan inzake nitraatvervuiling een lichte verbetering van het grondwater worden genoteerd, maar tegelijkertijd dient te worden benadrukt dat verdere maatregelen nodig zijn<sup>142</sup>. Ook op gebied van het terugdringen van meststoffen is er vooruitgang geboekt<sup>143</sup>.

Met betrekking tot water blijven vooral eutrofiëring (meststoffen), gebruik van pesticiden, overmatig watergebruik, beheer van perceelsranden en erosie problematisch. Er wordt daarenboven verwacht dat in de toekomst zowel problemen en conflicten inzake waterschaarste en droogte, als overstromingen en ruimte voor water zullen toenemen.

- [48] **Appreciatie beleid.** Sinds de jaren zeventig werden de eerste richtlijnen met betrekking tot de bescherming van water vastgesteld en is het behoud van een goede waterkwaliteit een prioriteit van de EU. De in 2000 vastgestelde Kaderrichtlijn Water heeft een kader ingesteld voor het management, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van water als natuurlijke hulpbron. De hoofddoelstelling ervan bestaat erin dat alle oppervlakte- en grondwaterlichamen een goede toestand zouden moeten bereiken tegen 2015, tenzij er goede redenen zijn om hiervan af te wijken (in de zin van uitstel van het moment van het bereiken van die goede toestand).

Via de *cross-compliance* en maatregelen in het kader van plattelandsontwikkeling wordt ingezet op het verminderen van de impact van landbouwbeleid op watersystemen. Deze door de landbouwsector genomen maatregelen om de druk op het milieu te beperken vertonen evenwel nog heel wat lacunes, waaronder het ontbreken van maatregelen om de emissie van fosfaten en nitraten te beperken in zones die niet tot de onder de Nitraatrichtlijn vastgestelde kwetsbare zones behoren. Daarenboven hebben de gerapporteerde aanvullende maatregelen grotendeels een vrijwillig karakter<sup>144</sup>.

- [49] **Aanbeveling.** Het 7<sup>de</sup> Milieu-Actie-Programma is er onder meer op gericht een meer duurzame nitraatcyclus te bekomen<sup>145</sup>. Een verdere integratie van de doelstellingen

---

<sup>140</sup> Andere grote onttrekkende sectoren in Europa zijn de industrie, de drinkwaterbedrijven en het toerisme, zie EEA (2015), p. 107. Voor een korte schets van het watergebruik door landbouw in Vlaanderen, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), Landbouwrapport 2014, p. 227-229.

<sup>141</sup> EUROPESE COMMISSIE (2015), p. 3.

<sup>142</sup> Voor appreciatie van de situatie op wereldvlak, zie EEA (2015a), p. 45: "... *more nitrogen is now fixed synthetically and applied as fertilisers in agriculture than fixed naturally in all terrestrial ecosystems, ...*".

<sup>143</sup> EUROPESE COMMISSIE (2015), p.6.

<sup>144</sup> EUROPESE COMMISSIE (2015), p.6.

<sup>145</sup> Uit EEA (2015), p. 79.

van de Kaderrichtlijn Water in het Landbouwbeleid lijkt noodzakelijk<sup>146</sup>. Gelet op het belang van het anticiperen op deze ontwikkelingen om de toekomst van de landbouw veilig te stellen, moet worden gestreefd naar het integreren van en voldoen aan alle reglementering uit het waterbeleid onder een of andere vorm van *cross-compliance*. Nu wordt er door de Lidstaten vaak nog te veel vertrouwd op de implementatie van vrijwillige maatregelen, deze kunnen wel een bijdrage leveren, maar er kan maar voldoende vooruitgang worden geboekt door het verplicht maken van enkele basismaatregelen<sup>147</sup>.

Van belang hierbij is het vastleggen van een referentiesituatie, opvolging, bijsturing en handhaving, maar ook het in beeld brengen van de externe milieukosten die gepaard gaan het gebruik van pesticiden en (grond)water, erosie, ...

Bijkomend aan brongerichte maatregelen kan ook aandacht gaan naar het stimuleren van onderzoek naar innovatieve technieken voor het verminderen van de landbouwdruk op de kwaliteit en kwantiteit van water.

#### 4.4 GLB en natuurbeleid

[50] **Probleemstelling.** Er is unanimititeit over de vaststelling dat de aan landbouwland verbonden biodiversiteit in Europa in de laatste decennia sterk achteruitgegaan is, sterker nog dan de biodiversiteit in andere habitats. Zo vertonen bijvoorbeeld van alle groepen vogelsoorten, de groep met de aan landbouw gebonden soorten de sterkste achteruitgang<sup>148</sup>. Deze terugval beperkt zich niet alleen tot vogelsoorten. Ook de soortenrijkdom aan vlinders, wilde bijen of plantengemeenschappen vertoont in landbouwgebied een blijvende achteruitgang<sup>149</sup>. Daarnaast ondervinden ook de niet aan landbouw verbonden habitats en soorten – onder meer ook deze van de speciale beschermingszones in uitvoering van Natura 2000 – in een aantal opzichten betekenisvolle negatieve invloeden van landbouwactiviteiten<sup>150</sup>.

[51] **Appreciatie beleid.** Met de voorbije hervormingen van het Europees landbouwbeleid ontstond er gestaag op instrumentenniveau aandacht voor biodiversiteit in landbouwgebied. Sommigen maatregelen werden gekoppeld aan steun uit Pijler I (*cross-compliance* en recent de vergroeningsmaatregelen), andere waren vrijblijvend (zoals de beheerovereenkomsten) of programmatisch (zoals de natura2000-betalingen) en gekoppeld aan plattelandsontwikkeling (Pijler II). Het totaal bereik van deze instrumenten zorgt tot op heden echter niet voor het stoppen van de achteruitgang van de biodiversiteit in het landbouwgebied.

Sinds de laatste hervorming wegen budgettair vooral de vergroeningsmaatregelen uit Pijler I door (met name 30% van de rechtstreekse inkomenssteun). Nochtans

---

<sup>146</sup> Zie voor vergelijkbaars, EEA (2015a), p. 66.

<sup>147</sup> EUROPESE COMMISSIE (2015), p.13.

<sup>148</sup> Zie <http://biodiversity.europa.eu/mtr/biodiversity-strategy-plan/headline-target-details>, grafiek 6.

<sup>149</sup> Zie <http://biodiversity.europa.eu/mtr/biodiversity-strategy-plan/headline-target-details> en EEA (2016).

<sup>150</sup> EEA (2015c), pp. 151 e.v.

staat van deze categorie maatregelen bekend dat haar effectiviteit voor de aan landbouw gebonden biodiversiteit uiterst beperkt is<sup>151</sup>.

Tegelijk illustreren diverse studies dat ook de vrijwillige soort- en habitatgerichte agro-milieumaatregelen niet altijd even effectief blijken te zijn in het bereiken van hun doelen. Beheervoorschriften op maat van doelsoort of -habitat, een gebiedsfocus op basis van kansrijkdom en een goede coaching zijn cruciale parameters om in deze *'dark green measures'* resultaten te halen<sup>152</sup>.

Landbouw vormt het voorwerp van één van de prioriteiten van de Europese Biodiversiteitsstrategie<sup>153</sup>. Er bestaat dus nog een verbeterpotentieel voor wat de integratie tussen Europese natuurbeleid en landbouwbeleid aangaat<sup>154</sup>.

[52] **Aanbeveling.** Er is een aanzienlijke inspanning nodig om het Europees landbouwbeleid dermate te hervormen met adequate regelgeving en economisch aantrekkelijke instrumenten die enerzijds een voldoende basiskwaliteit aan natuur en landschap kunnen garanderen en anderzijds de achteruitgang van kwetsbare aan landbouw gebonden soorten en habitats kunnen keren.

Voor de middelste zuil in het voorstel van structuur een nieuw gemeenschappelijk landbouwbeleid (**zie figuur 3**), die gericht is op een integraal landbeheer biedt hier mogelijkheden voor. Daarbij kunnen betalingen voor maatregelen voor agro-milieu en klimaat (**figuur 3, midden-zuil, laag 1**) garant staan voor een geschikt bedrijfsareaal aan laagdrempelige maar onderbouwde biodiversiteitsvriendelijke praktijken (basisnatuurkwaliteit) en kan aanvullend, met in de betalingen voor “milieu- en natuurdiensten van hoger niveau” (**figuur 3, midden-zuil, laag 2**) gefocust worden op soorten en leefgebieden. Met de transitiesteun (**figuur 3, rechterzuil**) kan dan onder meer ingezet worden op technische en systemische innovatie, maar ook op “exnovatie”, die ertoe moet leiden dat bedrijven waar bepaalde landbouwpraktijken een onwenselijk groot negatief effect op natuur- en milieuwaarden vertonen, deze praktijken met steun kunnen hervormen of afbouwen.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid via betalingen voor ‘milieu- en natuurdiensten van hoger niveau’ ook kan bijdragen aan de invulling de plannen van de Europese Commissie om te streven naar de ontwikkeling van een Europees TEN-G netwerk en de uitbouw van een groene infrastructuur als versterking en ondersteuning van natura 2000.

---

<sup>151</sup> IEEP (2016b).

<sup>152</sup> Zie MINARAD EN SALV (2013).

<sup>153</sup> EUROPESE COMMISSIE (2011b), p. 6 en p.14.

<sup>154</sup> Uit EEA (2015), p. 145.

## Bijlage – korte geschiedenis van het Europees landbouwbeleid<sup>155</sup>

**Eerste decennia: van prijzenbeleid naar inkomensbeleid.** Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) trad in werking in 1962. De nadruk van het beleid lag toen vooral op een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid<sup>156</sup>. Mede door dit beleid kon de EU (toen nog EEG) op korte termijn voorzien in haar eigen voedselbehoeften, maar bleef daarnaast de productie verder groeien, zodat grote overschotten ontstonden (melkplas, boterberg, ...). Daarom werd in 1992 een eerste grote hervorming doorgevoerd (de zgn. MacSharry-hervorming). Dit betrof voornamelijk een overgang van product-gebonden prijssteun naar lagere prijzen die deels werden gecompenseerd met inkomenssteun.

**Landbouwbeleid met twee pijlers.** De volgende grote hervorming kwam op het einde van de jaren '90 onder invloed van de eerste "Cork-conferentie" over plattelandontwikkeling in 1996. Dit leidde ertoe dat in 2000 het landbouwbeleid verruimd werd met plattelandsbeleid. Naast de inkomens- en marktbeleid (Pijler I), werd aldus ook het plattelandsbeleid (Pijler II) een belangrijk onderdeel van het Europese Landbouwbeleid. Het doel van Pijler II bestaat erin om een kader tot stand te brengen waarmee de toekomst van plattelandsgebieden kan worden gewaarborgd. De pijler gaat uit van de multifunctionaliteit van landbouw. Doelstellingen van Pijler II betreffen innovatie, concurrentiekracht, diversificatie, milieu- en natuurbehoud, verbeterd waterbeheer, voorzieningen voor plattelandsgemeenschappen, inzet op toerisme en recreatie. In tegenstelling tot Pijler I biedt Pijler II dus veel meer mogelijkheden voor een doelgericht landbouwbeleid<sup>157</sup>. Waar de eerste Pijler van het landbouwbeleid volledig met Europese middelen wordt gefinancierd, vereist de tweede Pijler cofinanciering van de Lidstaten.

**Verhoogde aandacht voor milieu en klimaat.** Met de hervormingen van 2013-2014 kwam er ook meer integratie met het overig Europees beleid (2020-strategie) met het oog op een versterkt concurrentievermogen, een verbeterde duurzaamheid en een verhoogde doeltreffendheid. Deze verdere integratie van milieu- en natuurdoelen in het Europese landbouwbeleid was meteen ook de reden waarom, in de huidige financieringsperiode, het op die doelen gerichte Europese milieu- en natuurbudget bewust bescheiden gehouden werd.

**Plaats van bossen in het landbouwbeleid.** Hierbij dient te worden opgemerkt dat er op Europees niveau een link is tussen het landbouwbeleid en het bosbeleid. In de EU bosstrategie van 2013<sup>158</sup> wordt met name vermeld dat de EU ook aanzienlijke financiële middelen voor de bossen en de bosbouwsector voorziet en dat de bosbouwmaatregelen die zijn voorzien in het kader van de verordening inzake plattelandontwikkeling de ruggengraat vormen voor de financiering van deze strategie, met name 90% van alle Europese financiering voor bosbouw. Hierin wordt eveneens gepleit voor een rationeel gebruik van de beschikbare middelen en een betere afstemming tussen Europese en nationale financiering.

---

<sup>155</sup> Voor een schematische weergave van de evolutie van het Europees landbouwbudget sinds 1980, zie PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), p. 75.

<sup>156</sup> Meester et al. 2013, p.26 en p.145

<sup>157</sup> Gebaseerd op SALV en MINARAAD (2013a), p. 9, p. 23 en op SALV en MINARAAD (2013b), p. 9.

<sup>158</sup> EUROPESE COMMISSIE (2013), p. 17

## Bijlage – glossarium

- **Actieve landbouwer:** Om te voorkomen dat steun wordt verleend aan particulieren en bedrijven, waarvan de agrarische activiteit verwaarloosbaar is, werd het begrip actieve landbouwer ingevoerd (artikel 9 van Verordening 1307/2013). De Lidstaten hebben de mogelijkheid om een striktere definitie van actieve landbouwer toe te passen, dan degene die in de verordening over directe steun wordt gehanteerd.
- **Agro-milieu en klimaatmaatregelen:** Dit zijn maatregelen onder Pijler II die op vrijwillige basis worden uitgevoerd door landbouwers, gedurende een bepaalde periode. De leveren voordelen voor het milieu en/of dragen bij aan mitigatie van en adaptatie aan klimaatverandering.
- **Blijvend grasland:** Dit betreft het verplicht behouden van een bepaald areaal grasland ten opzichte van een referentieareaal dat bijvoorbeeld niet mag worden omgeploegd (“gescheurd”). Deze verplichting is een van de drie vergroeningsmaatregelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2014-2020 - de andere zijn de ecologische aandachtsgebieden en gewasdiversificatie.
- **Cross-compliance (Randvoorwaarden):** Landbouwers zijn verplicht om bepaalde regels na te leven als ze directe steun ontvangen. Het gaat om regels inzake voedselveiligheid, diergezondheid, gezondheid van planten, het klimaat, het milieu, de bescherming van de watervoorraden, dierenwelzijn en de staat waarin landbouwgrond wordt gehandhaafd.
- **Directe betalingen/rechtstreekse betalingen:** Rechtstreekse betalingen zijn vastgesteld bij de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 1992. Deze hervorming verminderde het niveau van de prijsondersteuning. Om een overeenkomstige daling van het inkomen van de landbouwers te voorkomen, werden de rechtstreekse betalingen ingevoerd. Deze bestaan uit enkele verplichte componenten, zoals onder andere de steun voor jonge landbouwers en de steun voor vergroeningsmaatregelen en optionele componenten, zoals bijvoorbeeld steun voor kleine landbouwbedrijven en beperkte gekoppelde steun.
- **Ecologisch aandachtsgebied:** Sinds 2015 wordt iedere landbouwer in de Europese Unie die een rechtstreekse betaling ontvangt en meer dan 15 hectare landbouwgrond heeft, verplicht om 5% van zijn bouwland onder ecologische aandachtsgebieden te hebben. Dit zijn gebieden die voordelen opleveren voor het milieu en bijdragen aan de verbetering van de biodiversiteit (zoals landschapselementen, bufferstroken, beboste gebieden, braakliggend land, gebieden met stikstofbindende gewassen etc.). Uitzonderingen op deze verplichting zijn mogelijk. Deze verplichting is een van de drie vergroeningsmaatregelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2014-2020 - de andere zijn de instandhouding van blijvend grasland en gewasdiversificatie.
- **Gewasdiversificatie:** Vanaf het onder zich hebben van 10 ha bouwland, dient een landbouwer op grond van deze verplichting ten minste twee (vanaf 30 ha, ten minste drie) verschillende gewassen te telen. Uitzonderingen hierop zijn mogelijk. Deze verplichting is een van de drie vergroeningsmaatregelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2014-2020 - de andere zijn de instandhouding van blijvend grasland en ecologisch aandachtsgebied.
- **Goede landbouw- en milieukwaliteit:** Landbouwers zijn, op grond van de cross-compliance, verplicht om hun land in ‘goede landbouw- en milieukwaliteit’ te houden. Dit betekent: de bescherming van de bodem tegen erosie, het behoud van de bodem organische stof en de bodemstructuur, en het behouden van landschapselementen.
- **Landbouwactiviteit:** Om rechtstreekse betalingen te ontvangen moeten landbouwers, sinds de hervorming van 2013 een agrarische activiteit uitoefenen. Dit betekent: het produceren, fokken of

kweken van landbouwproducten, oogsten, het melken, het fokken van dieren en houden van dieren voor landbouwdoeleinden; of het behouden van het landbouwareaal in een toestand waarin het geschikt is voor beweiding of teelt; of het uitvoeren van een minimale activiteit in landbouwgebieden nature bewaard in een toestand geschikt voor begrazing of bewerking.

- **Vergroeningsmaatregelen:** De 2013 hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid introduceerde een aantal instrumenten om de duurzaamheid van het milieu en de bestrijding van de klimaatverandering te bevorderen. Deze instrumenten zijn een groene rechtstreekse betaling, de cross-compliance (randvoorwaarden) en de verplichting om 30% van de begroting voor plattelandsontwikkeling toe te wijzen aan projecten en maatregelen die gunstig zijn voor het milieu en klimaatverandering.
- **Voedselzekerheid:** verwijst naar de mate waarin voedsel beschikbaar is - dat wil zeggen of het fysiek beschikbaar is en kan worden gekocht tegen een prijs die mensen kunnen veroorloven. Meer specifiek moet er toegang zijn tot voldoende, veilig en voedzaam voedsel om in de voedingsbehoeften te kunnen voorzien.

## Bibliografie

- DANKAERT, S., VAN GIJSEGHEM, D. & BAS, L. (2011), Groene en blauwe diensten in Vlaanderen. Praktijkervaringen., Departement Landbouw en Visserij, Brussel, 2011
- EEA (2015a), The European environment – state and outlook 2015: synthesis report, Europees Milieuagentschap, Kopenhagen, 2015
- EEA (2015b), The European environment – state and outlook 2015: European briefings – Agriculture, Europees Milieuagentschap, Kopenhagen, 2015
- EEA (2015c), State of nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2007–2012, EEA Technical Report, Europees Milieuagentschap, Kopenhagen, 2015
- EEA (2016), Annual Indicator Report Series (AIRS), Natural capital, common birds and butterflies, Environmental indicator report 2016
- EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2007), Richtlijn 2007/60/EG van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's, PB L 288/27 van 6 november 2007
- EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2009), Richtlijn 2009/147/EG van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie), PB L 20/7 van 26 januari 2010
- EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2010), Richtlijn 2010/75/EU van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (herschikking)), PB L 334/17 van 17 december 2010
- EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013a), Verordening (EU) Nr. 1306/2013 van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad, PB L 347/549 van 20 december 2013
- EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013b), Verordening (EU) Nr. 1305/2013 van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad, PB L 347/487 van 20 december 2013
- EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013c), Verordening (EU) Nr. 1307/2013 van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad, PB L 347/608 van 20 december 2013
- EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD (2013d), Verordening (EU) Nr. 1308/2013, van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, PB L 347/671 van 20 december 2013
- EUROPESE COMMISSIE (2010a), Mededeling “Europa 2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei”, COM(2010) 2020 definitief, Brussel, 3 maart 2010
- EUROPESE COMMISSIE (2010b), Mededeling “Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten”, COM(2010) 672 definitief, Brussel, 18 november 2010
- EUROPESE COMMISSIE (2011a), Assessing farmers’ cost of compliance with EU legislation in the fields of environment, animal welfare and food safety. CRPA in opdracht van DG AGRI, Brussel, 2011



- EUROPESE COMMISSIE (2011b), Mededeling “Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020, COM(2011), Brussel, 3 mei 2011
- EUROPESE COMMISSIE (2012), Mededeling “Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren, COM(2012) 673 final, Brussel, 14 november 2012
- EUROPESE COMMISSIE (2013), Mededeling “Een nieuwe EU-bosstrategie ten bate van de bossen en de houtsector”, COM(2013) 659 final, Brussel, 20 september 2013
- EUROPESE COMMISSIE (2014a), Uitvoeringsverordening nr. 834/2014 van 22 juli 2014 tot vaststelling van voorschriften voor de toepassing van het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid, Brussel, PB L 230/1 van 1 augustus 2014
- EUROPESE COMMISSIE (2015), Mededeling “Een betere regelgeving voor betere resultaten – Een EU-agenda, (COM)2015 215 final, Straatsburg 19 mei 2015
- EUROPESE COMMISSIE (2015a), EU agriculture spending – focused on results, brochure, september 2015
- EUROPESE COMMISSIE (2015b), Verslag over “De tussentijdse evaluatie van de biodiversiteitsstrategie van de EU voor 2020.”, COM(2015) 478 final, Brussel 2 oktober 2015
- EUROPESE COMMISSIE (2016a), Eurostat – statistical factsheet European Union, april 2016
- EUROPESE COMMISSIE (2016b), Mededeling “Volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst. Europese duurzaamheidsmaatregelen.”, COM(2016) 739 final, Straatsburg, 22 november 2016
- EUROPESE COMMISSIE (2016c), Impacts of EU trade agreements on the agricultural sector, report written by Copenhagen Economics, December 2016
- EUROPESE COMMISSIE (2016d), Monitoring Agri-trade Policy – MAP 2016-1. Agri-food trade in 2015: China boosts EU exports
- EUROPESE COMMISSIE (2016e), Review of greening after one year, SWD(2016) 218 final, Brussel, 22 juni 2016
- EUROPESE COMMISSIE (2017), Verslag over de uitvoering van de verplichting inzake de ecologische aandachtsgebieden in het kader van de regeling inzake groene rechtstreekse betalingen, COM (2017) 152 final, Brussel, 29 maart 2017
- EUROPESE UNIE (2012), Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie), PB C 326/47 van 26 oktober 2012
- EUROPESE UNIE (2016), Cork 2.0 Declaration “A better life in rural areas”, Cork, 6 september 2016
- EUROSTAT (2012), Agri-environmental indicator – Natura 2000 agricultural areas. Statistics explained, data van November 2012, zie [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental\\_indicator\\_-\\_Natura\\_2000\\_agricultural\\_areas](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_Natura_2000_agricultural_areas)
- EUROSTAT, data van december 2015 [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm\\_structure\\_statistics#Main\\_statistical\\_findings](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_statistics#Main_statistical_findings), geraadpleegd op 4 april 2017
- HART, K., ALLEN, B., KEENLEYSIDE, C., NANNI, S., MARECHAL, A., PAQUEL, K., NESBIT, M., ZIEMANN, J. (2017), Research for AGRI Committee – The Consequences of Climate Change for EU Agriculture. Follow-up to the COP21 – UN Paris Climate Change Conference, Europees Parlement – DG for Internal Policies, Study.
- IEEP (2016a), Hart, K, Buckwell, A. en Baldock, D., Learning the lessons of the greening of the CAP, april 2016
- IEEP (2016b), Underwood en Tucker, Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity, 25 november 2016

- JUNCKER, J.-C. (2014), *Mission letter to the Commissioner for Agriculture and Rural Development*, Brussel, 1 november 2014
- MATHIJS, E., NEVENS, F. & VANDENBROECK, Ph., (2012), *Transitie naar een duurzaam landbouw- en voedingssysteem in Vlaanderen: een systeemanalyse – MIRA topicrapport*, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst
- MATTHEWS, A., MAHE, L.P., BUREAU, J.C., DAX, T. & COPUS, A., (2016), *Research for AGRI Committee – CAP Reform post-2020 - challenges in agriculture*, Europees Parlement – DG for Internal Policies, Workshop documentation.
- MEESTER ET AL. (2013), *Eu-beleid voor landbouw, voedsel en groen. Van politiek naar praktijk*, Wageningen, 2013
- MINARAAD (2014), *Advies 2014|023 over het voorontwerp van besluit tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan de landbouwers in het kader van het GLB*, Brussel, 19 juni 2014
- MINARAAD (2016), *Advies 2016|012 inzake het te voeren klimaatbeleid*, Brussel, 2 juni 2016
- MINARAAD EN SALV (2013), *Advies 2013|059 over de maatregelenfiches voor PDPO III*, Brussel, 5 december 2013
- OLSON (1971), *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Harvard Economic Studies, januari 1971
- OESO (2010), *Environmental cross-compliance in agriculture – background report*, Parijs, 2010
- PBL (2015) (Planbureau voor de Leefomgeving), *Trends in Nederlandse voetafdrukken*, Den Haag, 16 september 2015
- PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., & VAN BOGAERT, T. (reds) (2014), *Landbouwrapport 2014*, Departement Landbouw en Visserij, Brussel.
- PLATTEAU, J., VAN GIJSEGHEM, D., VAN BOGAERT, T. & VUYLSTEKE, A. (reds) (2016), *Voedsel om over na te denken, Landbouw- en Visserijrapport 2016*, Departement Landbouw en Visserij, Brussel.
- POTSCHIN, M., KRETSCH, C. and HAINES-YOUNG, R. (UNOTT, UK), FURMAN, E. (SYKE, Finland), Pam Berry (UOXF, UK) and BARO, F. (ICTA-UAB, Spain) (2016), *Nature-Based Solutions*
- RAAD (1991), *Richtlijn 91/676/EEG van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen*, PB L 375/1 van 31 december 1991, laatst gewijzigd 20 november 2003
- RAAD (1992), *Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna*, PB L 206/7 van 22 juli 1992
- RAAD (2013), *Verordening (EU, EURATOM) Nr. 1311/2013 van 2 december 2013 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020*, PB L 347/884 van 20 december 2013
- SALV (2012), *Advies over de wetgevende voorstellen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2014-2020*, Brussel, 25 mei 2012.
- SALV en MINARAAD (2013a), *Advies betreffende de strategische thema's voor PDPOIII*, Brussel, 28 juni 2013 resp. 4 juli 2013.
- RISE FOUNDATION (2017), *CAP: Thinking Out of the Box. Further modernisation of the CAP – why, what and how?*, Brussel
- VAN DOORN, A. EN SCHMIDT, R., (2017), *Feiten en cijfers vergroening GLB*, Wageningen Environmental Research, Wageningen, maart 2017
- VAN GOSSUM, P., DANCKAERT, S., SPANHOVE, T., WILS, C. (2014). Hoofdstuk 11 - Ecosysteemdienst voedselproductie. (INBO.R.2014.1987588). In STEVENS, M. et al. (eds.), *Natuurrapport - Toestand en*

trend van ecosystemen en ecosysteemdiensten in Vlaanderen. Technisch rapport. Mededelingen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, INBO.M.2014.1988582, Brussel.

- VERENIGDE NATIES (2015), Akkoord van Parijs, *Conference of the Parties, COP 21*, Parijs, 12 december 2015
- VLAAMSE REGERING (2013), Decreet betreffende het landbouw- en visserijbeleid van 28 juni 2013, Belgisch Staatsblad van 12 september 2013, p. 64392
- VLAAMSE REGERING (2014), Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019 – Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan, Brussel, 23 juli 2014
- VLAAMSE REGERING (2016), Visienota 2050 – Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen, Brussel, 2016
- VLAAMS PARLEMENT (2017), Commissievergadering C155 van 22 februari 2017 van de Commissie voor Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid
- VMM (2014), Megatrends: ingrijpend, maar ook ongrijpbaar? Hoe beïnvloeden ze het milieu in Vlaanderen? – MIRA Toekomstverkenning 2014, Vlaamse Milieumaatschappij, Aalst