



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.10.2011
SEC(2011) 1154 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid tot 2020

{COM(2011) 625}
{COM(2011) 626}
{COM(2011) 627}
{COM(2011) 628}
{COM(2011) 629}
{SEC(2011) 1153}

De landbouw bevindt zich op een kruispunt in zijn bestaan en staat in het middelpunt van de belangstelling: de landbouw van de EU en haar gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) vormen daarop geen uitzondering. De uitdagingen, effecten en oplossingen variëren wereldwijd, maar er tekent zich ook een gemeenschappelijk thema af: de oplossingen draaien om duurzaamheid. Duurzame concurrentie om tot een levensvatbare voedingsmiddelenproductiesector te komen, moet daarom de overkoepelende doelstelling voor het GLB van de toekomst zijn, in combinatie met het duurzame beheer van de natuurlijke bodembronnen van de EU.

De vorige hervormingen van het GLB werden voornamelijk ingegeven door de noodzaak om het hoofd te bieden aan uitdagingen die in de eerste plaats nauw verbonden waren met de landbouw zelf, van grote overschotten tot handelsovereenkomsten en voedselveiligheids crises. Zij hebben de EU goede diensten bewezen, zowel intern als op het internationale front. Veel van de uitdagingen waarmee de landbouw van de EU vandaag wordt geconfronteerd, worden echter bepaald door factoren waarover zij geen controle heeft en vragen bredere beleidsmaatregelen.

Het GLB van de toekomst mag geen beleid meer zijn dat de activiteit van een klein, zij het essentieel, element van de EU-economie bestrijkt, maar moet er een zijn dat een impact heeft op meer dan de helft van het grondgebied van de EU en op al haar consumenten en dat van strategisch belang is voor de voedselzekerheid en –veiligheid, het milieu, de klimaatverandering en het territoriale evenwicht. Dit zou het GLB tevens in staat stellen een hogere bijdrage aan de Europa 2020-strategie te leveren. Wat een dergelijke beleidskoers inhoudt, wordt belicht in dit verslag.

1. PROBLEEMSTELLING

De afgelopen twintig jaar heeft het GLB een substantieel hervormingsproces ondergaan, dat de wijzigende maatschappelijke bezorgdheid met betrekking tot met name het milieu, de voedselkwaliteit en -veiligheid, het territoriale evenwicht en de veranderende behoeften van de EU-economie weerspiegelt. Dankzij dit proces biedt het GLB vandaag de dag het algemene kader dat het mogelijk maakt de uitdagingen op het gebied van de concurrentie en duurzaamheid van de landbouw en de plattelandsgebieden over het hele grondgebied van de EU beleidsmatig aan te pakken. Dit kader steunt op twee complementaire pijlers¹.

Pijler I omvat instrumenten met betrekking tot de werking van landbouwmarkten en de voedselvoorzieningsketen (Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad) en rechtstreekse betalingen (Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad) die afhankelijk zijn van uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en een goede landbouw- en milieuconditie². Samen bieden deze maatregelen de landbouwers van de EU een fundamentele ondersteuning, die de basis vormt voor de instandhouding van duurzame landbouw in de hele EU. De maatregelen van pijler I zijn verplicht voor de lidstaten en

¹ Voor nadere bijzonderheden over de GLB-instrumenten en hun ontwikkeling, zie een reeks beleidsnota's van DG AGRI: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm.

² Zoals vastgesteld in de bijlagen II en III bij Verordening (EG) nr. 73/2009.

op een zeer beperkt aantal uitzonderingen na vindt er geen medefinanciering plaats. Dit garandeert dat binnen de eengemaakte markt een gemeenschappelijk beleid wordt toegepast, dat wordt gemonitord door een geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS).

Pijler II – plattelandsontwikkelingsbeleid (Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad) – omvat maatregelen die erop gericht zijn het concurrentievermogen van de landbouwsector te verbeteren, specifieke collectieve milieugoederen te leveren en de diversificatie van de economische activiteit en de levenskwaliteit in plattelandsgebieden te bevorderen. Deze maatregelen zijn grotendeels vrijwillig, van contractuele aard, medegefinancierd en tenuitvoergelegd binnen een strategisch kader dat beleidsmaatregelen koppelt aan Europese, nationale en lokale behoeften.

Het bovenbedoelde kader bood een antwoord op de uitdagingen waarmee de landbouw van de EU de voorbije twee decennia werd geconfronteerd. Opdat het beleid relevant zou blijven, moet het kader waarin het functioneert echter ook opgewassen blijken te zijn tegen de belangrijkste uitdagingen die naar verwachting in het huidige decennium op de landbouw van de EU afkomen: economische, ecologische en klimaatveranderingsdruk alsook territoriale aspecten van het beleid.

Op het economische front wordt de landbouw vandaag geconfronteerd met een globale verslechtering van zijn ruilvoet. Vooral de afgelopen jaren deed dit zich sterker voelen. In de periode 2004-2010 steeg het gemiddelde niveau van de landbouwprijzen in de wereld met 50 % ten opzichte van het niveau in de periode 1986-2003; de prijzen voor energie en meststoffen gingen respectievelijk met 220 % en 150 % de hoogte in en vertoonden tegelijk de hoogste mate van volatiliteit van de afgelopen dertig jaar.

Stabiele hogere prijzen kunnen duidelijke marktsignalen aan de sector geven. De hoge volatiliteit, de groeivertraging van de factorproductiviteit (land, energie, meststoffen, arbeid), de ongelijke en asymmetrische transmissie van prijsveranderingen in de voedselvoorzieningsketen en het dalende aandeel van de landbouw in de toegevoegde waarde van de keten zullen naar verwachting extra druk op de rentabiliteit van landbouwbedrijven in de EU zetten en nopen tot aanzienlijke investeringen in productievriendelijke methoden om de sector in staat te stellen zich op een duurzame manier aan te passen.

Op het ecologische front houden de belangrijkste factoren die de ecologische duurzaamheid van de landbouw aantasten verband met de intensivering van de productie in bepaalde gebieden en landverlating en ontoereikend landbeheer in andere, alsook met wijzigende landgebruikpatronen en land- en bosbouwpraktijken. Het GLB speelt een belangrijke rol in het behoud van duurzame landbouw op het hele grondgebied van de EU en in de bevordering van milieu- en klimaatvriendelijke praktijken.

De ecologische duurzaamheid van de landbouw houdt verband met de beslissingen van de landbouwer over of, wat en hoe hij produceert, terwijl de marktprijzen niet de externe factoren weerspiegelen die met de landbouwproductie samenhangen en de voorziening van collectieve milieugoederen in veel gevallen onvoldoende is. Dit is van bijzonder belang omdat de moderne landbouw het milieu zwaar belast. Bepaalde landbouwsystemen- en praktijken, zoals extensieve veeteelt en gemengde systemen,

traditionele permanente gewasteeltsystemen of biologische landbouw, zijn dan weer zeer bevorderlijk voor de klimaat- en milieudoelstellingen.

Het GLB moet op deze uitdagingen reageren door zijn doelstellingen beter te integreren in andere EU-beleidsterreinen en zijn maatregelen dienovereenkomstig bij te stellen. In de EU-biodiversiteitsstrategie tot 2020 wordt verdere integratie van biodiversiteit in sleutelsectoren zoals de landbouw en de bosbouw voorgeschreven ter verwezenlijking van de ambitieuze kortetermijndoelstelling van de EU. In de Europa 2020-strategie wordt de vermindering van broeikasgassen als een van de vijf centrale doelstellingen van de EU aangewezen. In het klimaat- en energiepakket heeft de EU zich er ook toe verbonden het gebruik van hernieuwbare energie te doen toenemen om in 2020 tot een aandeel van 20 % ervan in het totale eindverbruik van energie in de EU te komen.

Tot slot, wat de sociale uitdagingen betreft, is de primaire sector nog steeds goed voor 4,9 % van de toegevoegde waarde (en meer indien de verwante (voedings-)industrie in beschouwing wordt genomen) en 15,7 % van de werkgelegenheid in gebieden met een overwegend ruraal karakter. Hier kan de landbouw een uiterst belangrijke rol spelen, niet enkel direct, maar ook indirect – via de creatie van extra economische activiteiten met sterke multiplicatoreffecten, met name met de voedingsmiddelenproductie-, de horeca- en de handelssectoren. Deze sectoren zijn op hun beurt nauw verbonden met de rest van de plattelandseconomie en helpen zo onder meer afgelegen plattelandsgebieden, die de meest beperkte toegang hebben tot algemene diensten, zoals scholen, eerstelijnsgezondheidszorg en banken.

1.1. De EU-meerwaarde van het GLB

De toegevoegde waarde van het GLB schuilt in zijn vermogen om:

- door een gemeenschappelijke reeks voorschriften, beginselen en doelstellingen doeltreffend te reageren op transnationale doelen en grensoverschrijdende uitdagingen zoals het matigen van de klimaatverandering, het verbeteren van de biodiversiteit en het bijdragen aan economische en sociale cohesie, de ontwikkeling van de eengemaakte markt en het handelsbeleid van de EU;
- te zorgen voor een doelmatiger gebruik van de begrotingsmiddelen van de lidstaten in vergelijking met naast elkaar bestaande nationale beleidsvisies (zo zouden 27 verschillende beleidsvisies in plaats van een gemeenschappelijk beleid meer kosten en zeker minder doeltreffend zijn doordat zij tot ongelijke interventieniveaus leiden, wat een groot risico op concurrentievervalsing inhoudt);
- te helpen een vanuit ecologisch en territoriaal oogpunt concurrerende en evenwichtige Europese landbouw te ontwikkelen, die een positieve bijdrage levert aan het concurrentievermogen van de voedselvoorzieningsketen en de handel van de EU, en de cohesie van plattelandsgebieden te verhogen door initiatieven ter bevordering van hun economische en sociale groei aan te moedigen.

2. DE BELANGRIJKSTE BELEIDSDOELSTELLINGEN VAN DE GLB-HERVORMING

Opdat het GLB opgewassen zou zijn tegen de economische, ecologische, klimaatveranderings- en territoriale uitdagingen, moet het huidige GLB-kader in de volgende zin worden aangepast:

- (1) Het toespitsen van GLB-maatregelen op de verhoging van de productiviteit en het concurrentievermogen van de landbouwsector door:
 - de werking van het adviseringsstelsel te verbeteren, netwerken (van landbouwers, adviseurs, onderzoekers, levensmiddelenproducenten, consumenten enz.) voor de verwerving en de overdracht van kennis op te zetten en innoverende benaderingen te bevorderen door financiering te verlenen voor projecten voor plattelandsontwikkelingsmaatregelen;
 - concurrentiebevorderende gemeenschappelijke actie tussen landbouwers aan te moedigen met het oog op de bevordering van een efficiënt gebruik van hulpbronnen, productontwikkeling en afzet;
 - prikkels voor het gebruik van risicobeheersinstrumenten en actieve preventiestrategieën aan te bieden;
- (2) Het verbeteren van de milieu- en klimaatveranderingsprestaties van het GLB door:
 - het aantal landbouwgebieden te verhogen waar landbouwpraktijken worden toegepast die milieu- en klimaatactievoordelen opleveren en de aanwending van meer geavanceerde agromilieumaatregelen door de lidstaten en de landbouwers aan te moedigen;
- (3) Het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid door:
 - de steun in de vorm van rechtstreekse betalingen opnieuw in evenwicht te brengen om de inkomenssteundoelstelling en de milieuprestaties beter te weerspiegelen;
 - de verschillen in het niveau van de steun in de vorm van rechtstreekse betalingen tussen de lidstaten en de landbouwers te verminderen.

3. BELEIDSOPTIES

In het verlengde van een breed openbaar debat en een reeks stellingnamen op eigen initiatief door EU-instellingen en bepaalde lidstaten zijn drie samenhangende beleidsscenario's (aanpassing, integratie en heroriëntering) geformuleerd om impulsen te geven aan het besluitvormingsproces door het continuüm van mogelijke beleidsontwikkelingen te verkennen via een holistische benadering waarbij ook wordt gekeken naar mogelijke interacties en synergieën tussen de belangrijkste vormen van beleidsinterventie en elk element afzonderlijk wordt beoordeeld in specifieke bijlagen.

- Het aanpassingsscenario beoogt een beperkte aanpassing van het GLB door de nadruk te leggen op de elementen die goed werken in het GLB van vandaag en de grote tekortkomingen van het huidige beleidskader aan te pakken zonder het beleid fundamenteel te wijzigen;
- Het integratiescenario moet de GLB-steun beter afstemmen op de doelstellingen van het beleid, met name door de bijdragen van de verschillende beleidsonderdelen beter te integreren, hetgeen de invoering van nieuwe elementen in het beleidskader alsook substantiële wijzigingen van de structuur van het beleid inhoudt.
- In het heroriënteringsscenario wordt het toepassingsgebied van de GLB-interventie beperkt tot milieu- en klimaatveranderingsaspecten terwijl ervan wordt uitgegaan dat de productiecapaciteit zonder steun kan worden gehandhaafd door op marktsignalen te vertrouwen en de doelstelling om bij te dragen aan de vitaliteit van de plattelandsgebieden en aan territoriaal evenwicht door andere beleidsmaatregelen van de Unie kan worden verwezenlijkt.

Deze scenario's zijn horizontale benaderingen die elk zijn gericht op de in de vorige sectie beschreven drie brede beleidsdoelstellingen van het GLB van de toekomst. Zij kennen echter een verschillend gewicht toe aan de drie doelstellingen en gaan in zekere mate uit van verschillende benaderingen met betrekking tot de noodzaak van beleidsinterventie.

Daarmee pakken deze scenario's ook op een verschillende manier het essentiële risico aan dat voortvloeit uit de afwezigheid van beleidsinterventie en uit marktfalen, en het gevolgsrisico dat voortvloeit uit fout gerichte beleidsinterventie en falend beleid. Op grond van het laatstgenoemde risico werden andere beleidsscenario's die tijdens de openbare raadpleging werden voorgesteld, terzijde geschoven.

Voor de analyse van de effecten van deze scenario's doen het status-quo-scenario, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de in de probleemstelling aangewezen tekortkomingen van het beleid niet worden aangepakt, en het contrafeitelijke scenario, waarbij wordt uitgegaan van de totale afwezigheid van beleid, hetgeen naar verwachting tot aanzienlijke inkomens- en milieuproblemen leidt, dienst als referentiesituatie³.

De scenario's worden voorgesteld aan de hand van beoogde wijzigingen in de drie belangrijkste vormen van beleidsinterventie, namelijk marktmaatregelen (Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad), rechtstreekse betalingen (Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad) en plattelandsontwikkelingsbeleid (Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad).

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/liability_gmo/index_en.htm.

Tabel 1: Overzicht van de belangrijkste beleidsopties per scenario en per beleidsinstrument

	Marktinstrumenten (Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad)	Rechtstreekse betalingen (Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad)	Plattelandontwikkeling (Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad)
Aanpassing: <i>De verwezenlijkingen van het GLB benadrukken en grote tekortkomingen aanpakken</i>	Stroomlijning en vereenvoudiging van de bestaande instrumenten Verbetering van de samenwerking van landbouwers met inachtneming van de concurrentieregels	Herverdeling; Versterkte randvoorwaarden	Beperkte stijging van de begroting; Gebruikt voor concurrentievermogen/innovatie of milieu
Integratie: <i>Het GLB beter afstemmen op de doelstellingen ervan</i>	Stroomlijning en vereenvoudiging van de bestaande instrumenten Nadruk op de voedselketen en betere onderhandelingspositie van landbouwers (3 sub-opties)	Herverdeling, nieuwe structuur van de rechtstreekse betalingen; "vergroening" Versterkte randvoorwaarden; plafonnering; regeling voor kleine landbouwers; regeling voor jonge landbouwers	Herverdeling tussen de lidstaten Innovatie, klimaatverandering en milieu als leidende beginselen; Versterkte strategische afstemming en gemeenschappelijk strategisch kader met andere fondsen
Heroriëntering: <i>Verkleinen van het toepassingsgebied van de GLB-interventies tot milieuaspecten</i>	Afgeschaft	Uitgefaseerd	Aanzienlijk toegenomen financiering, nadruk op klimaatverandering en milieu

4. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN VAN ALTERNATIEVE BELEIDSOPTIES

Het **aanpassings**scenario veronderstelt de voortzetting van de beginselen van het huidige, marktgerichte beleidskader. Verwacht wordt dat het landbouwers in staat stelt, daartoe aangezet door marktsignalen, de beschikbare beleidsinstrumenten beter aan te wenden om hun concurrentievermogen te verbeteren, terwijl de herverdeling van de rechtstreekse betalingen tussen de lidstaten hen op een doeltreffender en billijker wijze zou vrijwaren van buitensporige inkomensfluctuaties. Herverdeling van de rechtstreekse betalingen

binnen lidstaten (regionaal model) zou hogere steun voor milieuvriendelijker landbouwgebieden mogelijk maken en landverlating beperken, maar de toegenomen economische druk zou waarschijnlijk tot intensivering van de productie in de vruchtbaarste regio's leiden. Plattelandsontwikkelingsmaatregelen zouden bredere plattelandskwesties blijven aanpakken, maar de rol van de landbouw in de economie, de werkgelegenheid en de groei van plattelandsgebieden zou aan betekenis inboeten.

Het **integratiescenario** stelt een versterkt beleidskader voor dat is afgestemd op steun voor concurrentievermogen, duurzame ontwikkeling en innovatie in de sector en ten doel heeft de voorwaarden te bevorderen waaronder landbouwers, hetzij individueel, hetzij collectief, beter opgewassen zouden zijn tegen de naderende economische en ecologische uitdagingen. De rechtstreekse betalingen zouden een stabiel inkomen bieden, wat niet alleen tot evenwichtiger, doeltreffendere en rechtvaardigere herverdeling leidt, maar ook een actieve toespitsing op bepaalde begunstigen (kleine landbouwers, landbouwers in regio's met natuurlijke beperkingen, bedreigde sectoren, nieuwe marktdeelnemers enz.). Tevens zou een vergroenende component bepaalde ecologische basispraktijken in de hele EU bevorderen en hoofdzakelijk worden toegespitst op die landbouwbedrijven, vaak de meest productieve, welke van dergelijke praktijken zijn afgestapt en op die welke thans overwogen ze op te geven in het licht van de huidige economische druk.

In het **heroriënteringsscenario** zou een uitfasering van de rechtstreekse betalingen leiden tot een sterke herstructurering in de sector en veel grotere en meer kapitaalintensieve landbouwbedrijven. Intensivering van de productie in de meest vruchtbare regio's en landverlating in minder gunstige gebieden zou negatieve gevolgen voor het milieu hebben. Het beleid toespitsen op milieumaatregelen van het type plattelandsontwikkeling zou deze problemen verlichten, maar zou niet bijdragen aan de verbetering van de duurzaamheid van de landbouw in de hele EU. Het uitfaseren van de rechtstreekse betalingen zou leiden tot het faillissement van veel landbouwbedrijven en zou de leefbaarheid van de plattelandsgebieden extra onder druk zetten door hogere werkloosheids- en migratiecijfers.

4.1. Administratieve lasten

Bepaalde componenten van een nieuw model voor rechtstreekse betalingen, zoals plafonnering, de definitie van "actieve landbouwers" en de "vergroening", zouden belastend kunnen zijn omdat zij extra controlevoorschriften met zich meebrengen. Anderzijds zou de regeling voor kleine landbouwers de administratieve eisen met betrekking tot de aanvraag en de verlening van rechtstreekse betalingen aan zulke begunstigen aanzienlijk reduceren.

Het wegwerken van de bestaande overlap tussen in het kader van de specifieke steun in pijler I en in het kader van plattelandsontwikkeling beschikbare agromilieumaatregelen en een eenvormige oplossing voor gekoppelde steun zouden tot vereenvoudiging leiden. De invoering van een mogelijk goedkeuringsproces door de Commissie zou echter meer belastend kunnen zijn, voornamelijk voor de diensten van de Commissie.

Het verbeteren van de afstemming van de betalingen op actieve landbouwers zou een nauwkeurige afstelling van de definities in samenwerking met de lidstaten en de integratie van selectiecriteria op het niveau van de lidstaten in het GBCS-register vereisen. Dit kan aanzienlijke administratieve inspanningen van hen vergen en zeker van

landbouwers om te bewijzen dat zij in aanmerking komen, aangezien zij bij hun aanvraag aanvullende gedetailleerde informatie zouden moeten verstrekken en mogelijk begeleidende documenten zouden moeten indienen.

4.2. Internationale dimensie

De achtereenvolgende hervormingen van het GLB hebben het versturende effect van het beleid op de internationale markten aanzienlijk verkleind. De effecten van de geanalyseerde scenario's op de mondiale markten (ook op ontwikkelingslanden) zouden minimaal moeten zijn. Dit is het resultaat van de vorige GLB-hervormingen in combinatie met het huidige en voor de toekomst verwachte niveau van de wereldmarktprijzen, die van de EU een prijsvolger op de landbouwmarkten hebben gemaakt.

4.3. Vergelijking van opties

De drie opties hebben stuk voor stuk een meer concurrerende, duurzame en veerkrachtige landbouw in bloeiende plattelandsgebieden ten doel en zijn er dus op gericht het GLB beter af te stemmen op de Europa 2020-strategie, met name wat hulpbronnefficiëntie betreft. Daartoe is het van essentieel belang de productiviteit in de landbouw te verbeteren door onderzoek en kennisoverdracht en samenwerkingsverbanden in het algemeen te bevorderen. Vandaar het belang van innovatie, waaronder het komende Europees Partnerschap voor de productiviteit en duurzaamheid in de landbouw als een horizontale basisvoorwaarde voor de verschillende beleidsopties. Dat horizontale element is aanwezig in de drie opties en maakt daarom geen deel uit van de vergelijking hieronder.

Het is duidelijk het **heroriënteringsscenario** dat uiteindelijk de laagste eisen aan de begroting van de EU zou stellen aangezien de rechtstreekse betalingen zouden worden uitgefaseerd. Deze optie geeft prioriteit aan marktgerichtheid en dus aan de versnelling van de structurele aanpassing in de sector met het oog op een grotere winstgevendheid van de ondernemingen. Deze optie zou de sector tevens aan grotere risico's op het gebied van marktstabiliteit blootstellen door het ontbreken van vangnetten en instrumenten voor risicobeheer, alsook aan het risico op een daling van de uitgaven voor innovatie wegens de druk op de landbouwinkomens. Structurele aanpassing onder de voorwaarden van de heroriënteringsoptie zou met aanzienlijke sociale en milieukosten gepaard gaan. De inkomsten zouden met 25 % omlaaggaan en de productie zou in de meest winstgevende gebieden en sectoren worden geconcentreerd.

Zelfs als de uitgaven voor beter afgestemde milieumaatregelen in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid zouden worden verdubbeld, zou daarmee geen duurzaam landbeheer op het hele grondgebied van de EU kunnen worden bereikt, aangezien het beleid de hefboom van de aan de randvoorwaarden gekoppelde rechtstreekse betalingen zou verliezen. Bovendien zouden de negatieve sociale gevolgen, met name in gebieden en sectoren die het meest van rechtstreekse betalingen afhankelijk zijn (bijvoorbeeld grote akkerbouw- en zuivelbedrijven, extensieve runder-, schapen- en geitenhouderijen) van dien aard zijn dat de tijdelijke inzet van tot zwaartepunt 1 behorende maatregelen om de herstructurering te ondersteunen, ontoereikend zou zijn om de verliezen ten gevolge van de uitfasering van de rechtstreekse betalingen te compenseren. De afwezigheid van tot zwaartepunt 3 behorende maatregelen zou een bedreiging voor de plattelandsstructuur

kunnen vormen, met name in gediversifieerde plattelandseconomieën en zo het territoriale evenwicht in gevaar brengen. Deze resultaten zijn niet nieuw maar sluiten aan bij soortgelijke resultaten in de twee prospectieve Scenar 2020-studies.

Aan het andere uiteinde van het spectrum zou de **aanpassingsoptie** het best de continuïteit van het beleid verzekeren, met beperkte maar tastbare verbeteringen op zowel het gebied van het concurrentievermogen als de milieuprestaties in de landbouw, door de herverdeling van de rechtstreekse betalingen, versterkte randvoorwaarden, de vereenvoudiging en stroomlijning van marktinstrumenten en steun voor samenwerkingsverbanden, alsook door de bundeling van extra middelen in het licht van de nieuwe uitdagingen in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid. Het belangrijkste nieuwe element in de aanpassingsoptie is het opnieuw in evenwicht brengen van de rechtstreekse betalingen tussen en in lidstaten, waarvoor verschillende opties zijn geanalyseerd. De vraag is hoe een rechtvaardiger verdeling en een beter afgestemde steun kunnen worden gewaarborgd en tegelijk ernstige verstoringen kunnen worden voorkomen. De convergentie in de richting van een forfaitair tarief zou met name de lidstaten ten goede komen die zich thans aanzienlijk onder het EU-gemiddelde bevinden.

De overstap naar een regionaal model (in combinatie met de inclusie van landbouwareaal zonder betaling) zou de steun tussen verschillende soorten landbouwbedrijven opnieuw in evenwicht brengen, met name in de lidstaten die momenteel een historisch model hanteren, hoofdzakelijk ten voordele van extensievere productiesystemen. Bij een dergelijke herverdeling zouden graasdierbedrijven, de wijn- en de tuinbouw erop vooruitgaan, terwijl akkerbouw-, gemengde en zuivelbedrijven erop zouden achteruitgaan.

Er bestaan evenwel ernstige twijfels omtrent de vraag of met de aanpassingsoptie de belangrijke klimaat- en milieu-uitdagingen in de toekomst adequaat kunnen worden aangepakt en dus de duurzaamheid van de landbouw zelf op de langere termijn kan worden ondersteund.

In de **integratie-optie** gaat extra aandacht uit naar de noodzaak van de vergroening van het GLB door de vergroenende component van de rechtstreekse betalingen. De uitdaging is hoe die vergroening gestalte kan worden gegeven zodat er aanzienlijke milieu- en klimaatwinst kan worden geboekt en het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen kan worden gegarandeerd, zonder het territoriale evenwicht in de EU en het concurrentievermogen van de landbouwsector op de lange termijn te ondermijnen en het beheer van de rechtstreekse betalingen onnodig ingewikkeld te maken.

Uit de analyse blijkt dat dit mogelijk is, hoewel een zekere administratieve last onvermijdelijk is. De daaruit voortvloeiende negatieve impact op de inkomens blijft in het algemeen beperkt (maar varieert aanzienlijk tussen de lidstaten, regio's en landbouwsystemen); deze negatieve impact zou worden verergerd met een ambitieuzere gewasdiversificatiemaatregel, maar worden verlicht in het geval van ambitieuzere bepalingen voor ecologische prioriteitsgebieden, vanwege de marktimpact.

Met de vergroenende component zouden ook middelen voor plattelandsontwikkeling worden vrijgemaakt die kunnen worden ingezet voor meer geavanceerde agromilieu- en klimaatgerichte maatregelen. Het gecombineerde effect van milieumaatregelen en maatregelen voor probleemgebieden in beide pijlers zou de bijdrage van het GLB aan de

levering van publieke goederen aanzienlijk kunnen verbeteren, zij het tegen de prijs van extra administratieve inspanningen om een complexere structuur te beheren en overlapping van de maatregelen te voorkomen. Op voorwaarde dat het juiste evenwicht wordt gevonden in het ontwerp van de maatregelen en hun uitvoering door de lidstaten, bewaart deze optie het best het territoriale evenwicht door de duurzaamheid van de landbouw en de plattellandsgebieden op de lange termijn aan te pakken.

Ook een belangrijke wijziging van het plattellandsontwikkelingsbeleid maakt deel uit van de integratie-optie. Het resultaat zou een doeltreffender beleid moeten zijn dat resultaten oplevert overeenkomstig de Europa 2020-prioriteiten in een gemeenschappelijk kader met de andere EU-fondsen, op voorwaarde dat de lidstaten en de regio's de mogelijkheden goed benutten op het niveau van de programmering en dat de verder doorgedreven coördinatie met de andere fondsen geen synergieën met pijler I wegneemt. De verdeling van de steun voor plattellandsontwikkeling zou ook beter de beleidsdoelstellingen weerspiegelen en daarbij rekening houden met de huidige verdeling.

Tot slot kan een betere afstemming van de steun door middel van de verschillende onderdelen van de rechtstreekse betalingen (met name plafonnering, de regeling voor kleine landbouwers en de betere definitie van "actieve landbouwers") helpen meer doeltreffendheid in termen van inkomenssteun en de levering van collectieve milieugoederen te bereiken. Voor de voedselvoorzieningsketen is er een evenwicht gevonden tussen het verbeteren van de onderhandelingspositie van landbouwers en het verzekeren van het concurrentievermogen en betere prestaties van de hele keten.

De integratie-optie zou de EU-meerwaarde maximaliseren door het best een duurzame landbouw in de hele EU te behouden, belangrijke horizontale kwesties, zoals klimaatverandering, aan te pakken en de solidariteit tussen de lidstaten te versterken; dit zou worden gevolgd door aanpassing en vervolgens heroriëntering.

Wat kosteneffectiviteit betreft zou de integratie-optie de begroting het best aanwenden door de EU-meerwaarde te maximaliseren. De aanpassingsoptie daarentegen zou een even groot beslag leggen op de begroting van de EU maar zonder dezelfde ambitieuze resultaten, terwijl de heroriënteringsoptie begrotingsbezuinigingen zou opleveren maar tegelijkertijd het toepassingsgebied en de meerwaarde van EU-actie aanzienlijk zou verkleinen.

Tabel 1: Vergelijking van de opties volgens doelstelling, EU-meerwaarde en kosteneffectiviteit

	Aanpassing	Integratie	Heroriëntering
Rendabele voedselproductie	++	+++	+
Duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaataanpak	+	+++	++
Evenwichtige territoriale ontwikkeling	++	+++	+
EU-meerwaarde	++	+++	+
Kosteneffectiviteit	+	++	+

Op basis van de vergelijking hierboven is de integratie-optie de voorkeursoptie, gevolgd door de aanpassingsoptie en tot slot de heroriënteringsoptie. Deze beoordeling komt overeen met de tijdens de openbare raadpleging uitgedrukte voorkeuren (zie bijlage 9). Terwijl de aanpassingsoptie mogelijk niet voldoende toegespitst is en de heroriënteringsoptie te riskant is, lijkt de integratie-optie het juiste evenwicht te vinden door het GLB geleidelijk koers te doen zetten naar de doelstellingen van de Europa 2020-strategie; dit evenwicht zal ook nodig zijn bij de uitvoering van de verschillende elementen.

5. MONITORING EN EVALUATIE VAN DE KOSTEN, VOORDELEN EN DE VERWEZENLIJKING VAN DE BEOOGDE EFFECTEN

In de toekomst wordt het belangrijk om de monitoring en evaluatie voor het GLB te versterken, met inbegrip van in pijler I geïntroduceerde nieuwe elementen van het ontwerp van het beleid, zoals vergroening. Het toekomstige monitoring- en evaluatiesysteem voor plattelandsontwikkeling zou ook beter de versterkte strategische benadering met gemeenschappelijke indicatoren op basis van doelstellingen en prioriteiten moeten weerspiegelen en het gebruik van evaluatie als een beheersinstrument gedurende de programmeringsperiode moeten vereenvoudigen.

Voorts zouden monitoring en evaluatie voor beide pijlers moeten worden samengebracht in een gemeenschappelijk raamwerk om de prestaties van het GLB als geheel in het kader van de Europa 2020-strategie te meten. Hiertoe is een proces aan de gang voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke reeks aan de beleidsdoelstellingen gekoppelde indicatoren, die zou bestaan uit:

- aan de algemene doelstellingen gekoppelde impactindicatoren;
- aan de specifieke doelstellingen gekoppelde resultaatindicatoren;
- aan uitgaven in het kader van andere instrumenten gekoppelde outputindicatoren;

Om iets te doen aan het ontbreken van gegevens, bijvoorbeeld inzake duurzaamheidsindicatoren, is voorts voorzien in de lancering van een proefproject dat een proces op gang zou brengen waarbij bestaande gegevenslacunes met betrekking tot indicatoren op landbouwbedrijfsniveau worden aangevuld en zo een betere monitoring en evaluatie van de uitgevoerde hervormingen mogelijk wordt.