



ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE

OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

Plannen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Groener maar niet in overeenstemming met de milieu- en
klimaatambities van de EU

Inhoudsopgave

| | |
|--|---|
| I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE..... | 2 |
| II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER | 3 |
| 1. Groene ambitie van de strategische GLB-plannen | 3 |
| 2. Bijdrage van de strategische GLB-plannen aan de doelstellingen en streefdoelen van de Europese Green Deal | 4 |
| 3. Beoordeling van de groene prestaties van het GLB..... | 5 |
| III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN VAN DE REKENKAMER | 6 |
| Aanbeveling 1 — Bevorder de uitwisseling van “groene” goede praktijken in de plannen | 6 |
| Aanbeveling 2 — Schat de bijdrage van het GLB aan de milieu- en klimaatdoelstellingen van de Green Deal in..... | 7 |
| Aanbeveling 3 — Versterk het toekomstige GLB-monitoringkader voor het klimaat en het milieu | 7 |

Dit document bevat de antwoorden van de Europese Commissie op de opmerkingen in een speciaal verslag van de Europese Rekenkamer, overeenkomstig artikel 259 van het [Financieel Reglement](#), die samen met het speciaal verslag zullen worden bekendgemaakt.

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Sinds het begin van de jaren 90 zijn de milieu- en klimaatdoelstellingen geleidelijk in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) geïntegreerd, met de zogenaamde “McSharry-hervorming”¹, die maatregelen omvatte die gericht waren op steun voor milieubescherming en bebossing van landbouwgrond. Vanaf dat moment werden in het GLB fundamentele veranderingen doorgevoerd om tegemoet te komen aan de uitdagingen van onze planeet, zoals de ontkoppeling van betalingen van de productie, de invoering van de randvoorwaarden in 2003 en de langdurige steun voor agromilieu- en klimaatpraktijken in het kader van de tweede pijler van het GLB. Met de hervorming van het GLB 2023-2027 staan de milieu- en klimaatdoelstellingen centraal in het beleid, volledig in overeenstemming met de geest en de letter van de agenda van de Europese Green Deal².

Alle mogelijke milieupraktijken die bijdragen tot de belangrijkste streefdoelen van de “van boer tot bord”-strategie en de biodiversiteitsstrategie (pesticiden, nutriënten, antimicrobiële stoffen, biologische producten en landschapselementen) komen in aanmerking voor steun in het kader van de strategische GLB-plannen, aangezien de specifieke GLB-doelstellingen consistent zijn met die in het kader van de Europese Green Deal. Het GLB is het belangrijkste financieringsinstrument om deze doelstellingen te verwezenlijken³.

Voor het eerst in de geschiedenis zijn de twee GLB-fondsen (ELGF en Elfpo) en de meeste beleidsinstrumenten onderworpen aan strategische programmering, op basis van behoeften, overeenkomstig gemeenschappelijke specifieke doelstellingen en een reeks gemeenschappelijke gekwantificeerde streefdoelen om de prestaties van de interventiestrategie te beoordelen. Deze nieuwigheid heeft ook de complexiteit en de afwegingen zichtbaarder gemaakt tussen de verschillende specifieke doelstellingen met betrekking tot de drie duurzaamheidsdimensies waarop het GLB gericht is: de economische, de milieu- en de sociale dimensie⁴.

Om de uitdagingen op het gebied van milieu en klimaat aan te pakken, zijn in de hervorming van het GLB grote veranderingen opgenomen. De randvoorwaarden werden omgezet in strengere voorwaarden en aanzienlijk verbeterd, onder meer door bepalingen van de vorige “vergroeningsbetaling” op te nemen in de basisvoorwaarden waaraan alle landbouwers die GLB-steun ontvangen, moeten voldoen. Met andere woorden, basisvoorwaarden en -praktijken die in de periode 2014-2022 specifiek werden beloond (bv. gewasdiversificatie, instandhouding van blijvend grasland, niet-productieve arealen), maken nu deel uit van het basisniveau. Hierdoor worden alle vrijwillige agromilieusteunregelingen automatisch opgedreven wat betreft hun ambitieniveau, aangezien zij verder moeten gaan dan het basisniveau⁵.

Bovendien werd in het kader van de eerste pijler (ecoregelingen) een nieuw milieu-instrument opgenomen, met verplichte minimumuitgaven van 25 %. De lidstaten hebben dergelijke regelingen geprogrammeerd met verbintenissen die verder gaan dan versterkte conditionaliteit. Op basis van de

¹ 1962-2022: The EU common agricultural policy at 60 (europa.eu)

² Zie opmerking 89 van de ERK.

³ Zie opmerking 90 van de ERK.

⁴ Zie opmerking 83 van de ERK.

⁵ Zie opmerking 84 van de ERK.

goedgekeurde GLB-plannen zou voor 68 % van de Europese landbouwgrond⁶ in het kader van deze ecoregelingen in de periode 2023-2027 steun worden ontvangen⁷.

Wat de tweede pijler van het GLB betreft, zijn de minimumuitgaven voor milieu- en klimaatdoelstellingen verhoogd van 30⁸ naar 35 %⁹, exclusief de helft van de betalingen voor gebieden met natuurlijke beperkingen en met inbegrip van dierenwelzijn. De lidstaten hebben niet alleen aan deze wettelijke verplichting voldaan, maar hebben hiervoor zelfs een veel grotere financiële inspanning geleverd, namelijk 48 %¹⁰ van de fondsen voor plattelandsontwikkeling¹¹.

Ten slotte maakt het prestatie-, monitoring- en evaluatiekader (PMEK) voor de strategische GLB-plannen het mogelijk de uitgaven te koppelen aan een specifiek streefdoel, waarbij gebruik wordt gemaakt van een reeks van 44 gemeenschappelijke resultaatindicatoren¹² die alle specifieke doelstellingen en interventies bestrijken. De lidstaten hebben jaarlijkse mijlpalen gepland, waardoor de Commissie kan beoordelen of het GLB op schema ligt en dienovereenkomstig kan reageren in geval van significante afwijkingen. Het is ook de eerste keer in de geschiedenis van het GLB dat de daadwerkelijke bijdrage en ambitie van de geplande begroting voor het grote publiek beschikbaar zijn gesteld in de catalogus van interventies en andere dashboards in het kader van het [dataportaal voor agrovoedingsmiddelen](#)¹³.

Voor het standpunt van de Commissie over de aanbevelingen van de ERK, zie deel III hieronder.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Groene ambitie van de strategische GLB-plannen

De Commissie is van mening dat de wijzigingen in het rechtskader, waarbij verplichte gemeenschappelijke normen en verplichtingen voor de lidstaten (afscherming) en landbouwers (conditionaliteit) zijn vastgesteld, aanzienlijk zijn en duidelijk aantonen dat het huidige GLB ambitieuzer is dan het vorige. Naast deze wijzigingen in het rechtskader zijn in de eerste en tweede pijler van het GLB vrijwillige regelingen geïntroduceerd die verder gaan dan een “versterkte conditionaliteit”.

⁶ *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) Summary overview for 27 Member States Facts and figures*, juni 2023, blz. 59.

⁷ Zie opmerking 86 van de ERK.

⁸ Zie artikel 59, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1305/2013.

⁹ Zie artikel 93 van Verordening (EU) 2021/2115.

¹⁰ *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) Summary overview for 27 Member States Facts and figures*, juni 2023, blz. 58.

¹¹ Zie opmerking 86 van de ERK.

¹² Zie bijlage I bij Verordening (EU) 2021/2115.

¹³ Zie opmerking 92 van de ERK.

Het GLB zorgt ervoor dat voor 90 %¹⁴ van de Europese landbouwgrond een reeks vooraf vastgestelde verplichte voorwaarden geldt op basis van deze versterkte conditionaliteit¹⁵. Dergelijke voorwaarden hebben betrekking op het klimaat, natuurlijke hulpbronnen (water, bodem, lucht) en de biodiversiteit, waarvan sommige volledig nieuw zijn voor landbouwers, zoals de bescherming van wetlands en veengebieden. Voorts worden met 32 %¹⁶ van de begroting van het GLB vrijwillige groene verbintenissen en groene en niet-productieve investeringen gesteund, die in sommige gevallen een aanzienlijk deel van de totale landbouwgrond in Europa bestrijken. Zo wordt voor 47 %¹⁷ van de landbouwgrond in de EU steun ontvangen voor praktijken op het gebied van bodemgezondheid (ten opzichte van 14 % in 2021¹⁸). De verschillende areaalgebonden verbintenissen, zoals geprogrammeerd in de strategische GLB-plannen, laten een goed evenwicht zien tussen het stimuleren van veranderingen in landbouwpraktijken en het handhaven en uitbreiden van de dekking van bestaande gunstige praktijken, die anders dreigen te worden stopgezet.

Voor het eerst werd de eerste pijler van het GLB opgenomen in een instrument voor strategische planning, waarbij de lidstaten de behoeften moesten beoordelen en een solide interventiestrategie met voldoende financiering en ambitieuze streefdoelen moesten opstellen om de specifieke doelstellingen te verwezenlijken, waaronder de drie doelstellingen op het gebied van klimaat en milieu. De strategische GLB-plannen werden grondig besproken met de lidstaten en belanghebbenden, en werden uiteindelijk collegiaal door de Commissie goedgekeurd.

In haar verslag van 23 november 2023 getiteld “Samenvatting van de strategische GLB-plannen voor 2023-2027: gezamenlijke inspanning en collectieve ambitie” concludeerde de Commissie, op basis van een grondige studie waarin de ambities van alle 28 strategische GLB-plannen werden geanalyseerd en in kaart werden gebracht, dat de strategische GLB-plannen tot doel hebben de toepassing van landbouwpraktijken te stimuleren die de negatieve druk kunnen verminderen en het klimaat, de natuurlijke hulpbronnen en de biodiversiteit op vele manieren ten goede kunnen komen¹⁹. Concluderend kan worden gesteld dat de groene ambitie van het huidige GLB zowel vanuit juridisch oogpunt als gezien de inhoud van de goedgekeurde strategische GLB-plannen²⁰ hoger is dan in het GLB 2014-2022²¹.

2. Bijdrage van de strategische GLB-plannen aan de doelstellingen en streefdoelen van de Europese Green Deal

De verordening inzake de strategische GLB-plannen is afgestemd op de doelstellingen van de Europese Green Deal die voortvloeien uit de “van boer tot bord”-strategie en de

¹⁴ *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) Summary overview for 27 Member States Facts and figures*, juni 2023, blz. 15.

¹⁵ Er gelden normen voor verschillende delen van land afhankelijk van hun specifieke bestemming.

¹⁶ *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) Summary overview for 27 Member States Facts and figures*, juni 2023, blz. 57.

¹⁷ *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) Summary overview for 27 Member States Facts and figures*, juni 2023, blz. 60.

¹⁸ Zie Soil Quality (europa.eu)

¹⁹ Zie COM(2023) 707 final van 23.11.2023.

²⁰ Zie *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) Summary overview for 27 Member States Facts and figures*.

²¹ Zie opmerking 86 van de ERK.

biodiversiteitsstrategie²². In de aanbevelingen aan de lidstaten met betrekking tot hun strategische GLB-plannen heeft de Commissie historische waarden voor de meeste doelstellingen van de Green Deal verstrekt²³. De lidstaten hebben de nationale waarden van de Europese Green Deal niet systematisch in hun strategische GLB-plannen gerapporteerd, aangezien er geen wettelijke verplichting daartoe bestond. Voor de doelstelling inzake diversiteitsrijke landschapselementen zou het ontbreken van een expliciete definitie een factor voor uitstel kunnen zijn geweest voor lidstaten die een nationale waarde rapporteren.

Afstemming vereist niet noodzakelijkerwijs een kwantificering van de bijdrage van de strategische GLB-plannen aan de streefdoelen van de Europese Green Deal, aangezien deze streefdoelen ambitieus en voor de langere termijn zijn (te verwezenlijken tegen 2030), terwijl het GLB alleen betrekking heeft op de periode 2023-2027. De in het kader van de strategische GLB-plannen ondersteunde praktijken zijn afgestemd op de doelstellingen van de Europese Green Deal^{24, 25} en dragen derhalve bij tot de verwezenlijking ervan. Bovendien ontbrak het bij de kwantificering aan een passende rechtsgrondslag, zodat de lidstaten deze niet altijd in overweging namen, ook al werd daar in de brieven met opmerkingen systematisch om verzocht.

Niettemin zal de Commissie eind 2025 in haar verslag aan het Europees Parlement en de Raad ingaan op de gecombineerde bijdrage van de interventies in de strategische GLB-plannen van de lidstaten aan de verwezenlijking van de milieu- en klimaatgerelateerde verbintenissen van de Unie²⁶. Tegen die datum zal de Commissie haar beoordeling kunnen baseren op slechts één jaar van uitvoering (2023), zoals gerapporteerd in het jaarlijkse prestatieverslag van februari 2025.

3. Beoordeling van de groene prestaties van het GLB

In het GLB 2023-2027 hebben de lidstaten gekwantificeerde streefdoelen vastgesteld voor alle resultaatindicatoren die relevant zijn voor hun plan. Aan de hand van resultaatindicatoren wordt het verband tussen interventies en hun doel vastgelegd. De Commissie controleert elk jaar de voortgang bij de verwezenlijking van deze resultaatindicatoren en bespreekt mogelijke uitvoeringsproblemen en mogelijkheden voor verbetering met de lidstaten tijdens gezamenlijk georganiseerde evaluatievergaderingen. De mogelijkheid om betalingen voor de interventies waarvoor een lidstaat nalaat corrigerende maatregelen uit te voeren, op te schorten of uiteindelijk te verlagen, is gekoppeld aan een subset van deze indicatoren²⁷ die een aanzienlijk deel van de middelen van de lidstaten bestrijken, waardoor de lidstaten sterk worden gestimuleerd om hun prestaties te verbeteren.

Het stond de lidstaten vrij om de interventies vast te stellen om in hun behoeften te voorzien. Veel lidstaten combineren nationale acties met interventies in het strategische GLB-plan. Veel lidstaten gebruiken bijvoorbeeld andere instrumenten dan het GLB voor bosbouwacties of geven de voorkeur aan investeringen boven verbintenissen om watergebruik en ammoniakemissies aan te pakken. Het

²² Zie SWD(2020) 93 final van 20.5.2020, *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*.

²³ Zie COM(2020) 846 final van 18.12.2020, en met name bijlage I.

²⁴ Zie de werkzaamheden van het JRC met betrekking tot de impact van landbouwpraktijken die in het kader van het GLB worden ondersteund: *What are the impacts of a farming practice? - IMAP - EC Public Wiki* (europa.eu).

²⁵ Zie de opmerkingen 49 tot en met 51 van de ERK.

²⁶ Zie de opmerkingen 52 tot en met 56 van de ERK.

²⁷ Zie opmerking 81 van de ERK.

aantal door de lidstaten geselecteerde resultaatindicatoren kan daarom verschillen²⁸ en houdt niet rechtstreeks verband met de prestaties van de lidstaat om in zijn behoeften te voorzien.

De Commissie is vastbesloten haar vermogen om de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB te meten²⁹, te verbeteren, maar kampt met verschillende problemen, zoals een ontoereikende frequentie van verschillende impactindicatoren, het belang van externe factoren en de tijd die nodig kan zijn om veranderingen in de natuur waar te nemen nadat een interventie is uitgevoerd (bv. op het gebied van waterkwaliteit).

Daarom heeft het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) van de Commissie de bijdrage van landbouwpraktijken aan verschillende GLB-doelstellingen beoordeeld³⁰. De Commissie heeft dit wetenschappelijk bewijs gebruikt om de relevantie te beoordelen van de door de lidstaten geplande interventies en van de verbanden die de lidstaten hebben gelegd tussen interventies en resultaatindicatoren.

Hoewel de meeste resultaatindicatoren niet de effecten meten, maar de dekking van interventies waarmee de vooruitgang wordt gemonitord, biedt het monitoren van de vooruitgang ten aanzien van de streefdoelen een eerste inzicht in de vraag of het GLB op schema ligt. Daarnaast ontwikkelt de Commissie met de steun van de Europese evaluatiehulpdesk een nieuwe aanpak om de bijdrage van verschillende interventies van de strategische GLB-plannen aan haar klimaat- en milieudoelstellingen te ramen, te beginnen met de kwantificering van het areaal dat in het kader van relevante landbouwpraktijken wordt ondersteund en met gebruikmaking van de werkzaamheden van het JRC voor de kwantificering van de voordelen van deze praktijken. Voorts heeft het JRC een instrument ontwikkeld om specifiek de impact van het GLB op de biologische sector te analyseren³¹ en heeft het een beoordeling uitgevoerd van de begroting die nodig zou zijn om het streefdoel van het gebruik van 25 % van de landbouwgrond voor de biologische landbouw te halen, waaruit blijkt dat de huidige begroting 4,5 maal moet worden verhoogd³². Tot slot heeft het JRC een studie verricht, die in 2023 werd gepubliceerd, "*Analysing the feasibility of counterfactual methods for estimating environmental effects of the CAP*".

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN VAN DE REKENKAMER

Aanbeveling 1 — Bevorder de uitwisseling van “groene” goede praktijken in de plannen

Om het gebruik van goede praktijken in de plannen uit te breiden, moet de Commissie de uitwisseling bevorderen van goede praktijken op het gebied van ecoregelingen en van belangrijke praktijken en benaderingen om de klimaat- en milieu-uitdagingen op lange termijn beter aan te pakken.

²⁸ Zie de opmerkingen 78 tot en met 80 van de ERK.

²⁹ Zie de opmerkingen 75 tot en met 77 van de ERK.

³⁰ Zie *Impacts of farming practices on environment and climate*.

³¹ Zie de JRC-publicatie <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135359> en het wetenschappelijke artikel <https://oaj.fupress.net/index.php/bae/article/view/13925>.

³² Zie de JRC-publicatie JRC135783 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135783>.

Streefdatum voor uitvoering: 2025.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 1.

De Commissie werkt met de lidstaten samen om het potentieel van de groene architectuur te maximaliseren, met name op basis van geleerde lessen en goede praktijken in andere gebieden. Op dit gebied zullen verschillende activiteiten worden georganiseerd, met name in het kader van het GLB-netwerk. Een nieuwe, door de Commissie gefinancierde studie zal de beste praktijken op het gebied van groene strategieën in de strategische GLB-plannen beoordelen. Jaarlijkse evaluatievergaderingen met de lidstaten stellen de Commissie in staat de lidstaten aan te moedigen om het volledige potentieel van de strategische GLB-plannen te waarborgen.

Aanbeveling 2 — Schat de bijdrage van het GLB aan de milieu- en klimaatdoelstellingen van de Green Deal in

In haar uiterlijk op 31 december 2025 in te dienen verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de bijdrage van de plannen aan de milieu- en klimaatverbintenissen van de Unie, moet de Commissie gekwantificeerde schattingen opnemen van de bijdrage van de plannen aan de Green Deal-streefdoelen.

Streefdatum voor uitvoering: 2025.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 2 **ten dele**.

De lidstaten werd gevraagd aan te geven hoe hun strategische GLB-plannen zouden bijdragen aan de doelstellingen van de Green Deal door “nationale waarden” te vermelden, maar dit was geen verplichting in de strategische GLB-plannen. Daarom is van de kant van de lidstaten slechts zeer gedeeltelijke informatie beschikbaar. Ten tweede worden de doelstellingen van de Green Deal — meestal — op impactniveau vastgesteld, terwijl de strategische GLB-plannen streefdoelen bevatten op het niveau van resultaatindicatoren, waarmee voornamelijk de geplande dekking voor de uitvoering van specifieke interventies wordt aangeduid. Tot slot is het vaak moeilijk om het effect van de strategische GLB-plannen en van andere maatregelen te onderscheiden.

Dit betekent dat een zinvolle kwantificering van de bijdrage van strategische GLB-plannen aan de streefdoelen van de Green Deal zeer moeilijk is en niet voor alle EU-streefdoelen kan worden gewaarborgd. Daarom zal de Commissie de bijdrage van de strategische GLB-plannen aan de streefdoelen van de Europese Green Deal voor broeikasgasemissies kwantificeren en de verandering in het areaal voor biologische landbouw en de landschapselementen beoordelen in haar verslag aan het Europees Parlement en de Raad dat op 31 december 2025 moet worden ingediend.

Aanbeveling 3 — Versterk het toekomstige GLB-monitoringkader voor het klimaat en het milieu

Bij het opstellen van haar voorstel voor het GLB na 2027 moet de Commissie, zoals uiteengezet in het verslag, rekening houden met de noodzaak om:

- **te beoordelen welke klimaat- en milieudoelen van de EU kunnen worden opgenomen in gekwantificeerde streefdoelen voor het GLB, en hoe;**
- **te verduidelijken hoe deze streefdoelen zullen worden gebruikt als criteria voor de beoordeling van de GLB-programmeringsdocumenten van de lidstaten;**
- **resultaatindicatoren vast te stellen om de voortgang ten opzichte van deze streefdoelen te monitoren.**

Streefdatum voor uitvoering: 2027.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 3 **ten dele**.

Bij de voorbereiding van het GLB na 2027 zal de Commissie onderzoeken hoe deze aanbeveling van de ERK kan worden opgevolgd in het kader van het toekomstige gemeenschappelijk landbouwbeleid, in overeenstemming met de vastgestelde politieke prioriteiten voor de periode na 2027. Verder kan de Commissie niet vooruitlopen op de inhoud van toekomstige wetgevingsvoorstellen. Zij kan de aanbeveling dan ook niet aanvaarden voor zover deze betrekking heeft op wettelijke bepalingen voor het toekomstige GLB.