



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.11.2007
COM(2007) 722 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

Vorbereitung van de "gezondheidscontrole" van de GLB-hervorming

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

Vorbereiding van de "gezondheidscontrole" van de GLB-hervorming

1. HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID VANDAAG

1.1. Een radicaal hervormd en beter presterend beleid

De druk vanuit de Europese samenleving en de veranderende Europese economie heeft de afgelopen vijftien jaar een grondige verandering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) teweeggebracht. IJkpunten van een nieuwe fase in dit proces waren de hervormingen van 2003/2004: voor de meeste sectoren in de eerste pijler van het GLB werden ontkoppelde rechtstreekse betalingen ingevoerd in het kader van de bedrijfstoelageregeling (BTR) en het beleid inzake plattelandontwikkeling (PO) in de tweede pijler werd versterkt. Dit proces werd voortgezet met de hervorming van de sectoren suiker (2006) en groente en fruit (2007) en met de recente wetgevingsvoorstellen voor een hervorming van de wijnsector.

Nu de producentensteun grotendeels van de productie is losgekoppeld, kunnen de landbouwers in de EU hun bedrijfsvoering afstemmen op de signalen van de markt, zich bij gewijzigde economische omstandigheden laten leiden door het potentieel van hun onderneming en hun eigen voorkeuren, en bijdragen tot de verbetering van het concurrentievermogen van de landbouwsector.

Door af te stappen van het verlenen van productiegebonden steun, die op grote schaal als de oorzaak van de overschotten in het verleden werd beschouwd, slaagde de hervorming in het vooropgezette doel een performant GLB tot stand te brengen. De steunprijzen in de EU zijn over de hele lijn verlaagd tot een niveau in de buurt van de wereldmarktprijzen. Essentiële landbouwsectoren in de EU winnen aan concurrentievermogen ondanks het dalende aandeel van de EU op de meeste grondstoffenmarkten. Bovendien is de EU nu reeds de grootste exporteur van – meestal hoogwaardige – landbouwproducten én de belangrijkste importeur van landbouwproducten ter wereld, met een aanzienlijke voorsprong op haar concurrenten inzake de invoer uit ontwikkelingslanden.

Het GLB slaagt er daarnaast steeds beter in de gevaren van een achteruitgaand milieu te compenseren en de talrijke openbare goederen te leveren die onze samenleving verwacht. Willen de huidige landbouwproducenten in aanmerking komen voor steun, dan moeten zij ook nog eens normen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, voedselkwaliteit en dierenwelzijn in acht nemen.

Het versterkte plattelandontwikkelingsbeleid, tot slot, heeft als taak het milieu en het rurale landschap te beschermen, groei en banen te creëren en innovatie tot stand te brengen in de plattelandsgebieden. Hoewel steeds meer plattelandsgebieden in de EU de invloed van andere factoren dan de landbouw ondervinden, leidt het geen twijfel dat vooral afgelegen, ontvolkte en grotendeels van de landbouw afhankelijke gebieden het bijzonder moeilijk hebben om de economische en sociale duurzaamheid te waarborgen. De levensmiddelensector - per slot van rekening nog steeds goed voor 4% van het totale BBP en 8% van de totale werkgelegenheid – blijft daarom in een groot aantal rurale gebieden van cruciaal belang.

1.2. Aanvullende verbeteringen die in het kader van de "gezondheidscontrole" moeten worden behandeld

Uit de hierboven toegelichte ontwikkelingen blijkt dat het GLB van vandaag nauwelijks nog te vergelijken is met het GLB uit het verleden, hoe diep de kloof tussen de resultaten van het hervormingsproces en de ideeën over het GLB (die meestal nog betrekking hebben op de situatie vóór de hervorming) paradoxaal genoeg ook is. Het huidige GLB kan echter alleen toekomstbestendig worden, indien het in staat wordt gesteld zijn instrumenten te evalueren, de werking van deze instrumenten te testen, vast te stellen waar het met het oog op zijn doelstellingen moet worden aangepast en zich aan nieuwe omstandigheden aan te passen.

Verdere stappen zijn dus onvermijdelijk – een in steen gehouwen beleid in een snel veranderende omgeving verliest per definitie zijn relevantie. Het GLB bewijst dat de landbouw in de EU zeker tot dergelijke stappen en tot verandering in staat is op voorwaarde dat de boeren de nodige aanpassingen binnen een voorspelbaar beleidskader kunnen doorvoeren.

De hervorming van 2003 was de eerste stap om het GLB voor te bereiden op de uitdagingen van de eenentwintigste eeuw. Het bleek echter niet mogelijk om over alle onderdelen van de hervorming van 2003 in één pakket een consensus te bereiken. Daarom werd toen, en bij de andere hervormingen sinds 2003, een aantal herzieningsclausules in de slotovereenkomst opgenomen.

Deze herzieningsclausules impliceren niet dat de bestaande beleidslijnen fundamenteel zullen worden hervormd, maar bieden de mogelijkheid het beleid bij te sturen in het licht van de marktsituatie en andere omstandigheden. In deze mededeling zijn de onderwerpen waarop de herzieningsclausules betrekking hebben, gegroepeerd onder de benaming "gezondheidscontrole" (GC). Met name de volgende drie onderwerpen worden onder de loep gelegd:

- hoe kan de bedrijfstoelageregeling effectiever, efficiënter en eenvoudiger worden gemaakt?
- hoe kan ervoor worden gezorgd dat de marktondersteunende instrumenten, die oorspronkelijk waren bedacht voor een Gemeenschap van zes lidstaten, relevant blijven in een steeds verder mondialiserende wereld en in een EU met 27 lidstaten?
- hoe passen wij ons aan nieuwe risico's en kansen aan om greep te krijgen op nieuwe (van klimaatverandering naar de groei van de sector biobrandstoffen en het waterbeheer) en reeds bestaande uitdagingen (biodiversiteit)?

2. UITVOERING EN VEREENVOUDIGING VAN DE BEDRIJFSTOESLAGREGELING: STAND VAN ZAKEN

2.1. Vereenvoudiging van de bedrijfstoelageregeling

Terwijl de nieuwe lidstaten (LS) tot eind 2010 (Bulgarije en Roemenië tot eind 2011) gebruik mogen maken van de vereenvoudigde regeling inzake een enkele areaalbetaling, moesten de vijftien "oude" lidstaten de bedrijfstoelageregeling tegen 2007 ten uitvoer leggen.

Zij kregen de keuze tussen een historisch model (op individuele referentiebedragen gebaseerde toeslagrechten), een regionaal model (op regionale referentiebedragen gebaseerde toeslagrechten) en een combinatie van beide modellen.

De LS mochten een aantal specifieke soorten productiegebonden rechtstreekse steun (gedeeltelijk gekoppelde steun) behouden waar dat met het oog op een minimaal productiviteitsniveau en milieuvoordelen nodig werd geacht. Zij kregen tevens de mogelijkheid tot 10% van de nationale maxima in te houden om daarmee landbouwactiviteiten te steunen die belangrijk zijn voor het milieu of voor een betere kwaliteit en afzet van landbouwproducten (artikel 69 van Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad).

Zowel het historische als het regionale ontkoppelingsmodel voldoet aan de doelstelling de landbouwer zelf te laten kiezen wat hij produceert, in plaats van deze keuze via productsteun te sturen. Dit neemt niet weg dat het individuele steunniveau in beide modellen, zij het in verschillende mate, momenteel is gebaseerd op vroegere productieniveaus en dat het na verloop van tijd moeilijk zal worden de verschillen tussen deze steun te rechtvaardigen, met name in het historische model. Daarom lijkt het gepast de LS de kans te bieden om in het door hen gekozen model meer gebruik te maken van de uniforme betalingen tijdens de periode 2009-2013. Tegen deze achtergrond moet tevens worden overwogen of de lidstaten die momenteel de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen, dit tot 2013 mogen blijven doen.

Nu steeds meer sectoren aan de bedrijfstoelageregeling deelnemen en ervaring met de werking van het systeem is opgedaan, blijkt bovendien dat sommige uitvoeringsbesluiten en regels nodeloos log en complex zijn.

De gezondheidscontrole (GC) vormt het bij uitstek geschikte kader om veranderingen voor te stellen die weliswaar niet afdoen aan de grondslagen van het systeem, maar de tenuitvoerlegging ervan bijsturen en vereenvoudigen.

2.2. Het kwalificeren van de werkingssfeer van de randvoorwaarden

Het systeem van de randvoorwaarden, dat landbouwers die de EU-normen inzake de landbouwactiviteit niet naleven, op hun betalingen kort, is een essentieel onderdeel van het GLB en zal dat ook blijven. De ervaring toont echter duidelijk aan dat het systeem aan vereenvoudiging toe is.

Dit proces is in gang gezet door de recente conclusies van de Raad waarin deze zijn steun uitsprak voor het uit 2007 daterende verslag van de Commissie over de randvoorwaarden. Voorstellen ter verbetering van de controle- en sanctieaspecten van het systeem worden reeds in de betrokken wetgevingsprocedures behandeld en zullen, indien alles verloopt zoals gepland, in 2008/2009 in werking treden. Andere elementen ter vereenvoudiging van het randvoorwaardensysteem, waaraan momenteel wordt gewerkt, zullen bovendien in de GC worden geïntegreerd.

De werkingssfeer van de randvoorwaarden was echter niet aan de orde in het verslag van de Commissie. De randvoorwaarden kunnen slechts een nuttig instrument blijven indien zij de eisen van de samenleving weerspiegelen en de kosten en baten van de eisen in evenwicht houden. Door de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RVB's) en de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) op de juiste doelstellingen te richten, kan de doeltreffendheid van de randvoorwaarden als mechanisme ter bevordering van een duurzame landbouw worden versterkt.

Overeenkomstig het mandaat van de Raad en gezien de behoefte aan vereenvoudiging zal in de GC de werkingssfeer van de randvoorwaarden op de volgende gebieden worden geanalyseerd:

- het kwalificeren van de RVB's, door de bepalingen uit te sluiten die niet rechtstreeks relevant zijn voor de vastgestelde doelstellingen van de randvoorwaarden;
- het onderzoeken, en waar nodig wijzigen, van de huidige lijst van RVB's en GLMC-eisen om de doelstellingen van de randvoorwaarden doeltreffender te bereiken.

2.3. Gedeeltelijk gekoppelde steun

De omvang van de recente hervormingen heeft het gebruik van de gedeeltelijk gekoppelde steun door de producenten steeds verder teruggedrongen naarmate meer en meer sectoren in de bedrijfstoeslageregeling werden opgenomen. De volledige ontkoppeling levert de producenten, die nu flexibel over hun eigen productie kunnen beslissen, minstens zoveel op als tevoren – meestal meer – en maakt een einde aan de complexiteit en administratieve kosten die gepaard gingen met het draaiende houden van twee parallelle systemen. Dit is met name het geval in de sector akkerbouwgewassen.

Dit neemt niet weg dat gedeeltelijk gekoppelde steun, althans voorlopig, nuttig kan blijven in regio's met een weliswaar beperkte, maar vanuit economisch of milieuoogpunt belangrijke productie (zoals zoogkoeien in extensieve rundvleesproductiegebieden).

De vraag of, in hoeverre en hoe lang gedeeltelijk gekoppelde steun moet blijven bestaan, dient in een duidelijk regionale context te worden behandeld. De Commissie is voorstander van een ad-hocanalyse waarin de mogelijke risico's van een overstap naar volledig ontkoppelde betalingen en eventuele alternatieven daarvoor worden nagegaan.

2.4. Maxima en minima voor de steunniveaus

Het thema van de steunverdeling is niet nieuw in het GLB, maar kwam onlangs extra in de kijker toen, in het belang van de transparantie, de begunstigden van de EU-fondsen werden bekendgemaakt. De invoering van de BTR heeft de verdeling van de betalingen zichtbaarder gemaakt en daardoor stemmen doen opgaan voor een beperking van de steunverlening aan een gering aantal grote landbouwbedrijven. Daarenboven bleek tijdens de tenuitvoerlegging van de BTR dat sommigen van de talrijke landbouwers die kleine steunbedragen ontvingen – vaak onvoldoende om de administratieve kosten voor het beheer ervan te dekken – geen echte landbouwers zijn.

Daarom moet in het kader van de GC worden bekeken of het mogelijk is de betalingen op een of andere manier te begrenzen, zowel wat het maximum als wat het minimum betreft:

- voor de hoge betalingsniveaus ziet de Commissie een oplossing in een model dat het steunniveau trapsgewijs vermindert afhankelijk van het aan de individuele landbouwer verleende totaalbedrag van de betalingen, met dien verstande dat zelfs

voor de hoge totale betalingsniveaus enige steun gehandhaafd blijft¹. Bij het opleggen van beperkingen moet erop worden toegezien dat grote landbouwbedrijven economisch leefbaar blijven en dat dergelijke maatregelen niet via de opsplitsing van de bedrijven worden omzeild;

- voor de lagere betalingsniveaus kan een minimum voor de jaarlijkse betalingen worden ingevoerd en/of kan de vereiste minimumoppervlakte op een hoger niveau worden vastgesteld op een manier die de echte landbouwers niet benadeelt.

Het geld dat zo wordt bespaard, dient in de LS zelf te blijven en kan worden gebruikt om nieuwe problemen aan te pakken, met name in het kader van een herzien artikel 69 van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

3. NIEUWE KANSEN GRIJPEN EN DE MARKTGERICHTHEID VERBETEREN

3.1. De rol van marktinterventie en aanbodbeheersing

In het verleden werd de noodzaak de interventiemechanismen te hervormen, aangestuurd door ontwikkelingen op de wereldmarkt, en moesten eventuele overschotten, ten minste gedeeltelijk, via export van de interne markt worden verwijderd. De realiteit van een mondialiserende wereld en een EU met 27 lidstaten dwingt ons ertoe de resterende instrumenten van het "oude GLB" (zoals quota, openbare interventie, prijssteun en restituties) tegen het licht te houden, vooral nu de marktvooruitzichten op de middellange termijn er met name voor granen en zuivel bijzonder gunstig uitzien.

Men moet zich afvragen uit welke elementen een efficiënt interventiesysteem dient te bestaan – opdat het werkt als een veiligheidsnet en niet afhankelijk is van gesubsidieerde verkoop (in of buiten de EU). Aangezien het behoud van het concurrentievermogen op de landbouwmarkten één van de doelstellingen van het GLB blijft, is de Commissie van plan na te gaan of de bestaande aanbodbeheersingsinstrumenten hun werk nog doen, dan wel of zij het vermogen van de communautaire landbouw om op marktsignalen in te spelen, afremmen.

Daarnaast is de Commissie van plan de huidige marktsituatie op de voet te volgen en te onderzoeken of deze situatie het gevolg is van een kortetermijnreactie op de slechte oogst in 2006/2007, dan wel wijst op langeretermijntendensen die de landbouwmarkten en het aanbod onder druk kunnen zetten. De Commissie zal op basis van deze analyse beslissen of het dienstig is nieuwe maatregelen voor te stellen.

3.2. Interventie in de sector granen

Als gevolg van een opdracht in een recent Raadsbesluit wordt de regeling voor interventie op de graanmarkt momenteel volledig doorgelicht, waarbij rekening wordt gehouden met de groeiende markt voor biobrandstoffen en de potentiële impact van een daaruit voortvloeiende toenemende vraag naar graan.

Het in 2007 genomen besluit om de interventie voor maïs te verlagen, was noodzakelijk omdat dit instrument niet langer werd gebruikt waarvoor het uiteindelijk was bedoeld, nl. als veiligheidsnet. Dit kan resulteren in een relatief

¹ Voorbeeld: betalingen van meer dan 100 000 euro worden verminderd met 10%, betalingen van meer dan 200 000 euro met 25%, betalingen van meer dan 300 000 euro met 45%.

verlies van concurrentievermogen op de markten voor gerst en eventueel zachte tarwe, en in stijgende openbare voorraden van deze graansoorten.

Daarom lijkt het in de huidige omstandigheden raadzaam het hervormingsmodel voor de interventie in de maïssector uit te breiden tot andere voedergranen. Op die manier kan de Commissie ingrijpen in crisissituaties en kunnen de landbouwers hun productie aanpassen aan de signalen die van de marktprijzen uitgaan. Het behoud van de interventie voor één graansoort (broodtarwe) kan dan de nodige ondersteuning bieden als veiligheidsnet, terwijl de andere graansoorten kunnen evolueren naar hun natuurlijke prijsniveau.

3.3. Braaklegging: aanbodbeheersing afschaffen, milieuvoordelen versterken

De braakleggingsregeling werd ingevoerd om de graanproductie in de EU tijdens een periode met grote voorraden te drukken, en om de communautaire graanproductie de kans te bieden zich aan de omstandigheden op de wereldmarkt aan te passen. Als gevolg van de marktontwikkelingen en de invoering van de BTR heeft dit instrument aan nut ingeboet.

De vooruitzichten op het gebied van vraag en aanbod op de graanmarkt, onder meer in het licht van de door de EU vastgestelde doelstelling voor het gebruik van biobrandstoffen, wijzen erop dat grond waarop in de kader van de verplichte braaklegging niets meer werd geteeld, weer in productie moet worden genomen.

De braakleggingsregeling kan echter slechts permanent worden afgeschaft, indien daar maatregelen tegenover staan die zorgen voor het behoud van de milieuvoordelen van de huidige regeling. Vervanging van de braaklegging door gerichte PO-maatregelen zou een mogelijkheid kunnen zijn, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de van plaats tot plaats verschillende agromilieumomstandigheden.

Om de reeds genoemde voordelen te behouden en te versterken, moet meer PO-steun worden verleend voor milieubewuste vormen van grond-, water- en ecosysteembeheer, zoals een milieuvriendelijk beheerde braaklegging, de bescherming van oeverstroken, bebossing en maatregelen op het gebied van aanpassing aan de klimaatverandering en duurzaam energiebeleid, zoals biodiversiteitscorridors.

3.4. Voorbereiding van een "zachte landing" na het verstrijken van de melkquota

Vóór het einde van 2007 zal de Commissie een verslag indienen waarin de ontwikkelingen op de zuivelmarkten gedetailleerd aan bod komen. De marktontwikkelingen sinds 2003 stellen ons echter nu al in staat vooruit te lopen op één conclusie van dat verslag: de redenen voor de toenmalige invoering van de communautaire melkquota zijn inmiddels door de werkelijkheid ingehaald.

Een groeiend aanbod en een stagnerende vraag naar bulkgrondstoffen zijn ondertussen vervangen door een toenemende interne en externe vraag naar hoogwaardige producten (vooral kaas en verse zuivel) en hoge prijzen, waardoor de rol van de interventie als afzetmogelijkheid voor boter en mageremelkpoeder erodeert.

Bijgevolg dringt de vraag zich op of en, zo ja, welke maatregelen moeten worden genomen om de overgang naar een marktgerichter zuivelbeleid te vergemakkelijken voordat de melkquotaregeling op 31 maart 2015 afloopt.

Uitfasering

Het in 2003 genomen besluit om de quota niet verder te verhogen heeft de sector, markttechnisch bekeken, kansen ontnomen om marktgerichter te werken en zijn concurrentievermogen te versterken. Vanuit beleidstechnische hoek heeft de quotaregeling de kloof tussen de zuivelsector en de andere hervormde landbouwsectoren vergroot.

Indien vóór het verstrijken van de quotaregeling in 2014/2015 niet wordt ingegrepen, wordt de efficiënte landbouwer die nieuwe kansen wil grijpen, de pas afgesneden. Loopt de quotaregeling abrupt af, dan krijgt zijn minst efficiënte collega in een probleemgebied, laat staan een bergregio, grote problemen als gevolg van aanzienlijke prijsdalingen.

Kortom: een geleidelijke verhoging van de quota is wellicht de beste voorbereiding voor een "zachte landing" wanneer de quotaregeling verstrijkt. Om dit proces zo soepel mogelijk te laten verlopen, zal het hogere quotaniveau worden vastgesteld op basis van een continue analyse van zowel de impact van de quota per LS en regio als de vereiste begeleidende maatregelen (zoals aanpassingen aan de interventie of de superheffing).

Maatregelen voor berggebieden

Algemeen wordt verwacht dat de uitfasering van de melkquota zal leiden tot een stijging van de productie, een daling van de prijzen en een toename van het concurrentievermogen van de sector. Anderzijds zullen bepaalde regio's, vooral maar niet uitsluitend berggebieden, het moeilijk krijgen om een minimumproductieniveau te handhaven.

Een aantal van deze problemen kan worden opgevangen met PO-maatregelen om de toegevoegde waarde van zuivelproducten te verhogen. Aangezien het PO-beleid echter niet ontwikkeld is voor het behoud van de productie, moet op een andere manier worden verzekerd dat de bedrijven in de berggebieden na het verstrijken van de quotaregeling eveneens "zacht" kunnen "landen". De vaststelling van specifieke steunmaatregelen in het kader van een herzien artikel 69 van Verordening (EG) nr. 1782/2003 behoort tot de mogelijke oplossingen. Dit vergt wel een versoepeling van de bestaande regel die bepaalt dat dergelijke maatregelen slechts op sectorniveau mogen worden toegepast.

Samenvattend dient het GC-advies inzake het verstrijken van de melkquota erop neer te komen:

- de quotaverhogingen voor te stellen die nodig zijn om de "zachte landing" na het verstrijken van de quotaregeling in 2014/2015 voor te bereiden;
- wijzigingen aan andere beleidsinstrumenten voor de zuivelsector voor te stellen die nodig zijn om deze overgang te vergemakkelijken;
- maatregelen voor te stellen om de verwachte negatieve impact in specifieke gebieden te verzachten.

3.5. Andere maatregelen voor de beheersing van het aanbod

Ook in andere, doorgaans kleine sectoren (gedroogde voedergewassen, zetmeel, vlas en hennep) zijn aanbodbeheersingsmaatregelen en productiegebonden betalingen ingebouwd. In de GC zal een grondige evaluatie van de prestatie van dergelijke maatregelen en het nut ervan op de lange termijn worden opgenomen.

In het kader daarvan zal een overzicht van de betrokken maatregelen worden gegeven, met daarbij het tijdschema voor de overheveling van de resterende productiegebonden betalingen naar de BTR. Voorts zal in het kader van de GC worden onderzocht of de steun in bepaalde gevallen moet worden voortgezet om de regionale economie te verzekeren van productievoordelen die zij op geen enkele andere manier kan krijgen.

4. INGAAN OP NIEUWE UITDAGINGEN

4.1. Risicobeheer

Ontkoppelde producentensteun (waarbij het niveau van de betalingen aan de landbouwbedrijven losgekoppeld is van de geproduceerde hoeveelheid) stelt de landbouwers in staat zich beter aan *verwachte* risico's aan te passen door, bijvoorbeeld, van een slecht renderende productie over te schakelen naar producten die meer opbrengen. Ook *onverwachte* risico's kunnen dankzij ontkoppeling deels worden opgevangen.

Veranderingen in de traditionele marktinstrumenten en de overschakeling naar rechtstreekse producentensteun hebben echter aanleiding gegeven tot een discussie over andere manieren van risicobeheer. In alle scenario's worden het prijs- en het productierisico (veroorzaakt door onder meer weersomstandigheden of de gezondheidssituatie op het bedrijf) beschouwd als de voornaamste inkomensbepalende factoren.

Naar aanleiding van de discussie in de Raad van 2005 heeft de Commissie op basis van interne en externe analyses haar denkwerk over risicobeheer voortgezet, terwijl in de tussentijd de communautaire steun voor risicobeheer werd ingevoerd in het kader van de groente- en fruithervorming: telersverenigingen krijgen daar toestemming om te beslissen dergelijke maatregelen in hun programma's op te nemen. Bovendien voorziet het voorstel van de Commissie inzake de hervorming van de wijnsector in risicobeheersmaatregelen in het kader van de nationale enveloppes.

Uit de analyse van de Commissie en het advies van deskundigen blijkt echter dat de risico's in aantal en omvang verschillen en dat hieromtrent zoveel onzekerheden bestaan dat een uniforme EU-aanpak in dit stadium, en ten minste zolang de interventie als veiligheidsnet wordt gebruikt, niet raadzaam is.

Bovendien worden de LS gestimuleerd PO-instrumenten in te zetten omdat de tweede pijler zich beter leent tot het bieden van op maat gesneden oplossingen. Niet alle LS, niet alle sectoren en, van nog groter belang, niet alle regio's en sectoren in één LS hebben met dezelfde markt- of weersrisico's te kampen. Daarom verdient het de voorkeur de LS, regio's of producentenorganisaties, die hun eigen situatie het best kunnen inschatten, in de gelegenheid te stellen een aan hun eigen risico's aangepaste oplossing te zoeken in het kader van de tweede pijler.

Op basis van het bovenstaande concludeert de Commissie dat in de GC moet worden voorgesteld:

- een deel van de in het kader van de modulatie gedane besparingen te gebruiken voor het nemen van risicobeheersmaatregelen binnen het PO-beleid, op voorwaarde dat deze maatregelen voldoen aan de criteria van de "green box";

- op ad-hocbasis te onderzoeken of er aanvullende maatregelen vereist zijn in het kader van toekomstige aanpassingen van de marktmechanismen, en in een later stadium een meer algemeen onderzoek in te stellen naar het risicobeheer voor de periode na 2013.

4.2. **Klimaatverandering, bio-energie, waterbeheer en biodiversiteit**

Van de drie cruciale nieuwe uitdagingen voor de landbouw in de EU (klimaatverandering, bio-energie en waterbeheer) is de verandering van het klimaat de allerbelangrijkste, aangezien zij de andere twee beïnvloedt.

De landbouwsector in de EU heeft meer dan andere sectoren bijgedragen tot de beperking van de uitstoot van broeikasgassen, en bijgevolg tot de mildering van de effecten van de **klimaatverandering**. Deze verwezenlijking komt voornamelijk op het conto van de productiemethoden (efficiëntere meststoffengift) en de inkrimping van de veestapel. Dit neemt echter niet weg dat de landbouwsector in de toekomst gevraagd zal worden zijn bijdrage nog te verhogen in het kader van de mondiale strategie van de EU voor de emissiebeperking.

Tegelijkertijd mag niet worden vergeten dat de landbouw in de EU in grote mate wordt blootgesteld aan de klimaatverandering. De bezorgdheid over onzekere factoren als neerslagpatronen, extreme weersomstandigheden, temperatuurniveaus, beschikbaarheid van water en bodemomstandigheden grijpt om zich heen. Om de effecten van dergelijke factoren beter op te vangen, zijn aanpassingen nodig. In het recente groenboek over aanpassing in het licht van de klimaatverandering wordt de landbouwsector in de EU opgeroepen meer te doen om de gevolgen van de klimaatverandering te verzachten.

Krachtens het stappenplan van de EU inzake duurzame energie moeten tegen 2020 bindende streefcijfers worden gehaald wat betreft het aandeel **biobrandstoffen** (10%) en duurzame energie (20%) in het totale brandstof- en energieverbruik. Deze streefcijfers zijn nauw verbonden met de doelstellingen op het gebied van mildering van de klimaatverandering en zullen waarschijnlijk een niet te onderschatten effect sorteren op de landbouw in de EU. De hoofdtaak van de Europese landbouw blijft echter de productie van levensmiddelen en diervoeder.

Zoals wordt gesteld in de mededeling van de Commissie over de waterschaarste en droogte van juni 2007, biedt de GC een kans om na te gaan hoe extra thema's op het gebied van waterbeheer in de desbetreffende GLB-instrumenten kunnen worden geïntegreerd. Om te voorkomen dat de druk op de hoeveelheid en de kwaliteit van het voor agrarische doeleinden gebruikte water te groot wordt, is duurzaam **waterbeheer** van essentieel belang voor de landbouw in de EU.

Het ernstige probleem van de afkalvende **biodiversiteit** wacht ook nog steeds op een oplossing en wordt des te prangender naarmate de gevolgen van de klimaatverandering en de watersituatie tastbaarder worden. De lidstaten hebben zich ertoe verbonden de achteruitgang van de biodiversiteit tegen 2010 een halt toe te roepen. Het is echter onwaarschijnlijk dat zij hierin zullen slagen. Dit zal ook gevolgen hebben voor de landbouwsector, die een sleutelrol heeft te vervullen in de bescherming van de biodiversiteit.

Deze nieuwe problemen kunnen op uiteenlopende wijze worden behandeld in de GC:

- via de versterking van bestaande PO-maatregelen moet worden voorzien in initiatieven om de klimaatverandering te milderen en de aanpassing aan de

gevolgen ervan te bevorderen, om betere waterbeheersmethoden op te zetten, om milieudiensten aan te bieden op het gebied van bio-energie en om de biodiversiteit te beschermen;

- doelstellingen op het vlak van klimaatverandering en beter waterbeheer kunnen ook in het kader van de randvoorwaarden worden nagestreefd, binnen de RVB of de GLMP-eisen;
- onderzoek en innovatie, onder meer op het gebied van de tweede generatie biobrandstoffen, zijn van cruciaal belang voor de aanpak van nieuwe milieu- en productiviteitsproblemen. Daarnaast moeten initiatieven voor de ontwikkeling van biobrandstoffen van de tweede generatie worden bevorderd in het kader van PO-maatregelen;
- de huidige steunregeling voor energiegewassen moet op kosteneffectiviteit worden getoetst in het licht van nieuwe initiatieven inzake de productie van biomassa (bindende energiedoelstellingen en hoge prijzen).

4.3. De tweede pijler versterken

De opsomming van de nieuwe uitdagingen in deze mededeling maakt duidelijk dat de tweede pijler versterking behoeft, vooral nu de LS aan handen en voeten gebonden zijn door de kortingen op hun O&O-steun als gevolg van het besluit van 2005 over de financiële vooruitzichten. De versterking van de tweede pijler is des te meer nodig omdat extra inspanningen op het vlak van innovatie moeten worden geleverd, willen wij de nieuwe productiviteits- en milieu-uitdagingen, onder meer op het gebied van de tweede generatie biobrandstoffen, het hoofd kunnen bieden.

Nu de GLB-begroting tot 2013 is vastgesteld, kunnen de fondsen voor PO-maatregelen enkel worden uitgebreid middels een verhoging van de medegefinancierde verplichte modulatie. Een dergelijk besluit, dat na verloop van tijd alle lidstaten zal betreffen die het communautaire steunniveau van 100% bereiken, moet worden genomen met inachtneming van de bestaande regels en de huidige verdeling van de modulatiemiddelen over de lidstaten. De doelstelling kan als volgt worden bereikt:

- door de bestaande verplichte modulatie in de begrotingsjaren 2010-2013 jaarlijks met 2% te verhogen;
- door te analyseren hoe op passende wijze rekening kan worden gehouden met het effect van de verplichte modulatie op de EU-10, en tegelijkertijd de huidige verdeling van de PO-fondsen tussen de lidstaten kan worden gerespecteerd.

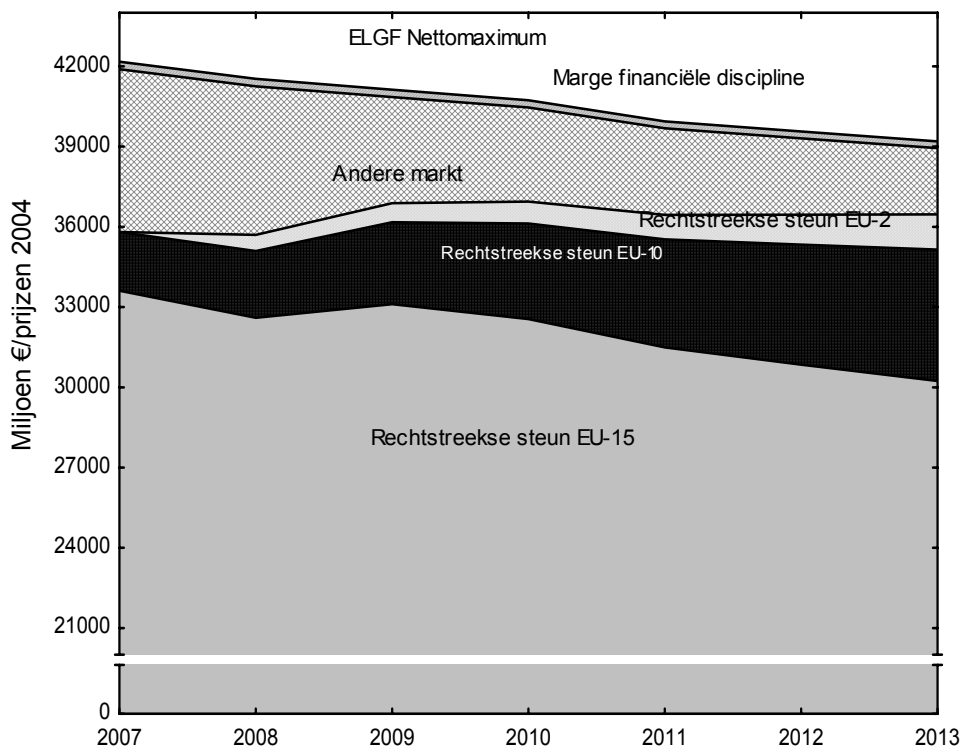
5. FINANCIËEL KADER

Het leidende financiële beginsel in deze mededeling is dat in de periode 2007-2013 geen extra EU-financiering beschikbaar zal zijn voor de eerste en de tweede pijler van het GLB.

Het voor de uitgaven geldende maximum zal binnen een dergelijk kader, bij constante prijzen, dalen. Dit betekent dat de financiële discipline tijdens die periode op de landbouwers van toepassing kan zijn, zij het minder dan oorspronkelijk gepland indien de marktprijzen het huidige hoge niveau blijven halen.

Zoals blijkt uit de onderstaande grafiek, daalt het nettomaximum voor uitgaven in het kader van de eerste pijler bij constante prijzen van 2004, terwijl de EU-12

overeenkomstig de toetredingsverdragen steeds meer geld voor rechtstreekse steun zal opsorpen.



6. CONCLUSIES

In 2007 en 2008 zal de Commissie haar benadering ten aanzien van de herziening van de begroting in 2008/2009 uitzetten, conform de mededeling "De begroting hervormen voor een ander Europa". De gezondheidscontrole dient te worden beschouwd als een voorbereidende stap in dit kader, die evenwel niet vooruitloopt op het resultaat van de herziening. De GC zet de puntjes op de i van de hervormingen van 2003 en moet bijdragen tot de discussie over de toekomstige prioriteiten op landbouwgebied.

In deze mededeling "Voorbereiding van de "gezondheidscontrole" van de GLB-hervorming" schetst de Commissie een aantal aanpassingen aan verschillende onderdelen van het GLB. Deze aanpassingen maken op zich geen fundamentele hervorming uit, maar moeten de landbouw in de EU in staat stellen zich beter aan een snel veranderende omgeving aan te passen. Op basis van de lopende effectbeoordeling en van de conclusies van de openbare dialoog met belanghebbende partijen zal de Commissie in het voorjaar van 2008 passende voorstellen indienen.

Om deze dialoog te stimuleren, is de Commissie van plan twee seminars² te houden waar de belanghebbende partijen de aftrap kunnen geven voor het openbare overleg over de mededeling.

² 6 december 2007 en 11 januari 2008.