



Brussel, 5.12.2018
COM(2018) 790 final

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

**betreffende de toepassing van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader en de
eerste resultaten inzake de prestaties van het gemeenschappelijk landbouwbeleid**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de toepassing van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader en de eerste resultaten inzake de prestaties van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

1. INLEIDING

In het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in 2013 is een gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK) opgezet om de prestaties van het GLB in de periode 2014-2020 te meten, de verwezenlijkingen ervan aan te tonen en de efficiëntie ervan te verbeteren.¹ Voor het eerst is hiermee een kader gecreëerd waarin zowel de eerste pijler (rechtstreekse betalingen² en marktmaatregelen³) als de tweede pijler (plattelandontwikkeling⁴), alsook de horizontale maatregelen⁵ (bijv. randvoorwaarden) van het GLB zijn vervat.

In het GLB voor de periode 2014-2020 is vastgesteld dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2018 bij het Europees Parlement en de Raad een eerste verslag “*over de toepassing van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader en de eerste resultaten inzake de prestaties van het GLB*” indient, en dat de definitieve beoordeling van de toepassing van het GLB voor de periode 2014-2020 in 2021 wordt verwacht. De publicatie van onderhavig verslag, dat is ingediend vóór de aanvankelijk voorziene publicatiedatum om een bijdrage te leveren aan de discussie over de GLB-wetsvoorstellen die op 1 juni 2018 zijn goedgekeurd, valt samen met de verspreiding van de gehele reeks relevante indicatoren⁶.

Dit eerste verslag bevat een beschrijving van het ontwerp en de uitvoering van het kader, de eerste resultaten inzake de prestaties van het GLB op grond van bewijs dat is verzameld via het GTEK en andere studies (bijv. evaluaties), en koppelt de geleerde lessen aan het prestatietoezicht- en -evaluatiekader dat in de voorstellen voor het GLB na 2020 is opgenomen.

2. ONTWERP EN UITVOERING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK TOEZICHT- EN EVALUATIEKADER

2.1. Wetgevingskader

Met betrekking tot het toezicht- en evaluatiekader voor de GLB-periode 2014-2020 is bij horizontale verordening⁵ vastgesteld dat de prestaties van het GLB moeten worden getoetst aan de drie algemene doelstellingen van het GLB:

- a. rendabele voedselproductie, met de klemtoon op landbouwinkomen, productiviteit van de landbouw en prijsstabiliteit;
- b. duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie, met de klemtoon op uitstoot van broeikasgassen, biodiversiteit, bodem en water;
- c. evenwichtige territoriale ontwikkeling, met de klemtoon op werkgelegenheid op het platteland, groei en armoede in plattelandsgebieden.

¹ Artikel 110 van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

² Verordening (EU) nr. 1307/2013.

³ Verordening (EU) nr. 1308/2013.

⁴ Verordening (EU) nr. 1305/2013.

⁵ Verordening (EU) nr. 1306/2013.

⁶ Binnenkort beschikbare website.

Voorts zijn voor de tweede pijler in de verordening inzake gemeenschappelijke bepalingen⁷ gemeenschappelijke toezicht- en evaluatieonderdelen vastgelegd voor de Europese structuur- en investeringsfondsen, terwijl in de verordening inzake plattelandsontwikkeling⁴ de specifieke aspecten van de programma's voor plattelandsontwikkeling aan de orde komen.

Het GTEK geeft belangrijke informatie over de uitvoering van het GLB (toezicht) alsook over de resultaten en effecten van het GLB (evaluatie)⁸. Het GTEK kwantificeert de acties in de lidstaten (output), geeft informatie over wat er is bereikt en verifieert in hoeverre de doelstellingen zijn verwezenlijkt⁹. De Commissie heeft samen met de lidstaten binnen het kader van een deskundigengroep het GTEK opgezet en een lijst van indicatoren opgesteld die, geselecteerd op basis van een interventielogica uitgaande van algemene tot specifieke doelstellingen en interventies, zijn vastgelegd in verscheidene uitvoeringshandelingen.

2.2. Indicatoren

Er zijn vijf typen indicatoren vastgesteld ten behoeve van de beoordeling van de prestaties van het GLB:¹⁰

- 45 contextindicatoren, die een beeld geven van de algemene operationele context van het beleid;
- 84 outputindicatoren, die de activiteiten meten die direct verband houden met de beleidsinterventies;
- 41 resultaatindicatoren: 16 resultaatindicatoren voor de eerste pijler, die de rechtstreekse en onmiddellijke effecten van interventies meten en 25 resultaatindicatoren voor de tweede pijler (waarvan er 19 corresponderen met doelindicatoren);
- 24 doelindicatoren (waarvan er 19 corresponderen met resultaatindicatoren) die worden gebruikt voor de vaststelling van gekwantificeerde doelstellingen bij aanvang van de programmeringsperiode;
- 16 effectindicatoren, die de effecten van beleidsinterventies op de langere termijn, d.w.z. verder kijkend dan de onmiddellijke gevolgen, meten (waarvan er 13 tevens zijn inbegrepen in het pakket contextindicatoren).

Voor elk van de indicatoren zijn informatiebladen samengesteld met de definitie, de gegevensbronnen, de geografische gedetailleerdheid, de verslagleggingsfrequentie en het tijdschema.¹¹ Daarnaast zijn er subindicatoren opgenomen wanneer een onderscheid noodzakelijk werd geacht, bijv. per sector of categorie. In totaal heeft het huidige kader meer dan 900 subindicatoren.

2.3. Gegevensbronnen

Voor zover mogelijk zijn de indicatoren zo vastgesteld dat de gegevens via bestaande kanalen kunnen worden verzameld¹² zodat overbodige administratieve lasten voor begunstigden en lidstaten worden voorkomen. De vele gegevensbronnen die worden gebruikt voor het algehele GTEK bestaan onder meer uit kennisgevingen van lidstaten, Europese statistieken aangeleverd door Eurostat¹³ en gegevens verzameld door het Europees Milieuagentschap.

Voor de eerste pijler zijn outputindicatoren beschikbaar via het informatiesysteem voor beheer en monitoring van de landbouwmarkt (Information System for Agricultural Market

⁷ Verordening (EU) nr. 1303/2013.

⁸ Meer informatie is te vinden in het "Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the CAP 2014-2020" (2015).

⁹ Meer informatie is te vinden in "The monitoring and evaluation framework for the CAP 2014-2020" (2015).

¹⁰ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 834/2014 van de Commissie.

¹¹ Informatiebladen zijn [hier](#) beschikbaar.

¹² De meeste indicatoren voor duurzame ontwikkeling maken ook deel uit van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader.

¹³ Landbouwstatistieken, agromilieustatistieken, statistieken betreffende grondgebruik en bodembedekking (met inbegrip van het LUCAS-onderzoek), regionale statistieken, sociale statistieken, handelsstatistieken enz.

Management and Monitoring of ISAMM), het CATS-systeem (Clearance Audit Trail System) en het informatiesysteem voor het beheer van de landbouwuitgaven (Information System for Agriculture Refund Expenditure of AGREX). Er zijn gegevens beschikbaar voor 2015, 2016 en een deel van 2017.

Voor de tweede pijler worden de toezichtgegevens verzameld via de jaarlijkse uitvoeringsverslagen met gegevens over het voorgaande jaar die jaarlijks in juni door de lidstaten worden ingediend. Deze verslagen bevatten gegevens over output-, resultaat- en doelindicatoren. Voorts zijn de lidstaten verplicht in 2017 (en 2019) uitgebreidere jaarlijkse uitvoeringsverslagen in te dienen met extra informatie op basis van evaluatieactiviteiten. Daarnaast wordt er ieder kwartaal informatie over uitgaven verzameld via de declaratie van uitgaven ten laste van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling. Voor de plattelandsontwikkeling zijn er indicatorgegevens beschikbaar over 2015 en tot eind 2016.¹⁴

Het gebruik van bestaande gegevensbronnen en de mate van detail die vereist is voor bepaalde indicatoren zijn van invloed op het tijdstip en de frequentie van de beschikbaarheid van de gegevens. De gegevens op basis van de landbouwstructurenquête van Eurostat worden bijvoorbeeld eens in de drie jaar verzameld en zijn 1,5 jaar na het referentiejaar beschikbaar. Evenzo zijn sommige milieu-indicatoren gebaseerd op periodieke enquêtes. Gegevens over bodemkwaliteit worden eens in de vijf jaar verzameld, en de meest recente gegevens hebben betrekking op 2012.

3. EERSTE BEOORDELING VAN DE PRESTATIES VAN HET GLB

De prestaties van het GLB ter verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen worden gemeten en beoordeeld aan de hand van gemeenschappelijke effectindicatoren, en de onderliggende specifieke doelstellingen worden gemeten aan de hand van resultaatindicatoren.

In dit eerste verslag wordt derhalve op basis van de tot dusver beschikbare GTEK-gegevens beschreven in hoeverre de GLB-doelstellingen zijn verwezenlijkt.¹⁵ Voor zover beschikbaar wordt rekening gehouden met evaluatiegegevens. Verdere analyse is beschikbaar in de effectbeoordeling van de voorstellen voor de hervorming van het GLB na 2020¹⁶ en in de diverse bronnen van de achtergrondinformatie die te dezen is verzameld.¹⁷

Enig voorbehoud is hier op zijn plaats. Bij de beoordeling van deze prestaties is het noodzakelijk onderscheid te maken tussen het beleidseffect en andere factoren die van invloed zijn (contextuele feiten, ander gerelateerd beleid enz.). Het zogeheten "netto-effect" moet worden gemeten. Dit wordt gewoonlijk gedaan aan de hand van evaluaties. In dit stadium is er slechts beperkte informatie beschikbaar voor het uitvoeren van deze evaluaties omdat de meest recente hervorming van het GLB pas dateert van 2015. Daarnaast komen de effectindicatoren en contextindicatoren later beschikbaar dan verwacht. Voor verscheidene indicatoren hebben de meest recente gegevens betrekking op 2012 of 2013. Deze dateren derhalve van vóór de uitvoering van de hervorming van het GLB in 2013. En tot slot is er voor sommige effectindicatoren een langere periode nodig voordat de effecten kunnen worden vastgesteld, een complicerende factor bij de bepaling van het netto-effect van het GLB.

¹⁴ Op 30 juni 2018 moeten de lidstaten de gegevens over 2017 indienen. Ten tijde van het opstellen van dit verslag waren deze gegevens nog niet beschikbaar.

¹⁵ De Commissie heeft diverse kwaliteitscontroles uitgevoerd. Fouten konden echter niet altijd worden gecorrigeerd. Voorts zijn de resultaatindicatoren voor plattelandsontwikkeling door de Commissie herberekend op basis van de output- en contextindicatoren voor 2013 om te zorgen voor een geharmoniseerde berekening van de gegevens.

¹⁶ COM(2018) 392, COM(2018) 393, COM(2018) 394.

¹⁷ [Feiten en cijfers](#)

3.1. Rendabele voedselproductie

3.1.1. Marktgerichtheid en prijsstabiliteit

Het GLB heeft diverse hervormingen ondergaan met het oog op een grotere marktgerichtheid, waarbij het accent werd verlegd van productondersteuning (via prijzen) naar ondersteuning van de producent (via inkomenssteun, voornamelijk door middel van ontkoppelde betalingen). Deze accentverschuiving heeft gaandeweg geleid tot een verkleining van de prijsverschillen tussen de EU en de wereldmarkt en heeft het concurrentievermogen en de handelsprestaties van de EU verbeterd: het verhoudingscijfer van EU-prijzen in verhouding tot wereldmarktprijzen van de belangrijkste landbouwproducten (gewogen gemiddelde) daalde van 140 % in 2007 naar 113 % in 2017.

De uitvoer van landbouwproducten en levensmiddelen uit de EU is de afgelopen tien jaar bijna verdubbeld naar 138 miljard EUR in 2017, wat heeft bijgedragen tot het verdere herstel van de handelsbalans naar 20,5 miljard EUR (een stijging van 28 miljard EUR in vergelijking met 2007). De EU-uitvoer vertegenwoordigt circa 17 % van de totale werelduitvoer van landbouwproducten en levensmiddelen, welk aandeel in de loop der tijd bijzonder stabiel is gebleven.

Tegelijkertijd is de EU-markt opener: de EU-invoer van landbouwproducten en levensmiddelen is gestegen naar 117 miljard EUR in 2017 (een stijging van 51 % in vergelijking met 2007), terwijl de EU-invoer uit de minst ontwikkelde landen sinds 2007 met meer dan 75 % toenam, tot 3,5 miljard EUR in 2017. Alle andere grote handelaars op de wereldmarkt, te weten de Verenigde Staten, China, Japan, Rusland en Canada, hebben samen slechts ter waarde van 3 miljard EUR ingevoerd uit de minst ontwikkelde landen.

Hoewel landbouwers in de EU momenteel meer blootstaan aan prijsvolatiliteit, is deze volatiliteit lager dan die waarmee hun belangrijkste concurrenten te maken hebben. De prijsvolatiliteit voor zachte tarwe was bijvoorbeeld 6,8 % in 2015-2017, terwijl die op de wereldmarkt 10 % bedroeg.

Nu de EU-prijzen zich meer in de richting van de wereldmarktprijzen bewegen, wordt er geen gebruik meer gemaakt van EU-uitvoerrestituties en worden er minder vaak interventieregelingen toegepast dan twintig jaar geleden. Het GLB werkt momenteel als een *vangnet voor de EU-markt* door prijssteun te verlenen in sectoren die worden geconfronteerd met excessieve en buitengewone prijsdalingen. De prijzen in de meeste sectoren bleven de afgelopen jaren ruim boven de interventieprijs, met uitzondering van mageremelkpoeder, waarvan de prijzen in 2015 en 2016 tot onder de interventieprijs daalden, hetgeen leidde tot *steunaankopen* die respectievelijk 2 % en 23 % van de totale EU-productie vertegenwoordigden.

De afgelopen jaren hebben aangetoond dat er in geval van nood marktmaatregelen beschikbaar zijn en kunnen worden toegepast om prijsdalingen een halt toe te roepen. Er zijn buitengewone maatregelen genomen, zoals steun voor particuliere opslag en het uit de markt nemen van producten, als reactie op het door Rusland in 2014 ingestelde invoerverbod.

3.1.2. Landbouwinkomens

Een van de belangrijkste doelstellingen van het GLB is een bijdrage te leveren aan de landbouwinkomens en schommelingen daarin te beperken. Het belangrijkste instrument voor ondersteuning van landbouwinkomens wordt gevormd door *rechtstreekse betalingen*, die meestal zijn losgekoppeld van de feitelijke productie.

De gemiddelde rechtstreekse betalingen per begunstigde bedroegen in 2016 bijna 6 200 EUR, ofwel 44 % van de landbouwbedrijfsinkomens in de 28 EU-landen bij verschillende

landbouwbedrijven van verschillende omvang¹⁸. In sommige sectoren (rundvlees, schapenvlees, olijven) en regio's (gebieden met natuurlijke beperkingen) vormen de rechtstreekse betalingen zelfs een nog groter deel van de inkomsten. Dit helpt landbouwbedrijven in de gehele EU in bedrijf te blijven en draagt bij tot de levensvatbaarheid van plattelandsgebieden. De landbouwinkomens in deze sectoren en regio's blijven echter onder het Europees gemiddelde. In sectoren met een hoge prijsvolatiliteit ondervinden landbouwers dankzij rechtstreekse betalingen minder nadeel van prijsdalingen. In een recent verslag van de Wereldbank wordt geconcludeerd dat het GLB een effectieve bijdrage levert aan de landbouwinkomens en helpt de kloof tussen landbouwinkomens en de lonen in andere economische sectoren te verkleinen¹⁹.

Met de hervorming van het GLB in 2013 werden ook diverse *risicobeheerinstrumenten* geïntroduceerd: verzekeringspremies, onderlinge fondsen en een nieuw inkomensstabiliseringsinstrument. Omdat er weinig gebruik werd gemaakt van deze instrumenten²⁰ (in 2016 nam slechts 0,5 % van de landbouwbedrijven deel aan risicobeheerregelingen van de EU) is voorgesteld enkele wijzigingen door te voeren in de zogeheten omnibusverordening²¹. Uit een recent onderzoek naar risicobeheer in de Europese landbouwsector blijkt dat Europese landbouwers in toenemende mate blootstaan aan risico's, terwijl het aanbod van risicobeheerinstrumenten geen gelijke tred houdt met deze ontwikkeling. Verzekeringen blijven het meest gebruikte instrument; het aanbod en gebruik van onderlinge fondsen is beperkter²².

3.1.3. Productiviteit van de landbouw

De productiviteit van de landbouw, uitgedrukt als totale factorproductiviteit, groeit langzaam maar gestaag (een stijging van 0,7 % per jaar in de afgelopen vijf jaar), waarbij de groei van de arbeidsproductiviteit de grootste bijdrage levert.

De ontkoppelde betalingen en de steun voor plattelandontwikkeling uit hoofde van het GLB hebben een positieve invloed op de landbouwproductiviteit per werknemer (in tegenstelling tot gekoppelde steun). GLB-betalingen geven de landbouwers betere toegang tot kredieten en verkleinen de blootstelling aan risico's, waardoor zij meer kunnen investeren²³.

Een belangrijke bepalende factor voor de groei van de productiviteit op de lange termijn is innovatie. Om de toepassing van innovaties te versnellen is door de Commissie in 2012 het Europees innovatiepartnerschap voor de productiviteit en duurzaamheid in de landbouw opgezet (zie paragraaf 3.4).

3.2. Duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie

Het GLB levert een veelzijdige bijdrage aan duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie dankzij de gecombineerde effecten van verschillende GLB-maatregelen, met inbegrip van randvoorwaarden (van toepassing op 90 % van de oppervlakte cultuurgrond - OCG), rechtstreekse betalingen (vergroening van 77 % van de OCG²⁴) en maatregelen voor plattelandontwikkeling die gericht zijn op specifieke milieudoelstellingen, in combinatie met

¹⁸ Factsheets met statistische informatie: https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_nl.

¹⁹ World Bank, Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU (2017).

²⁰ Het geringe gebruik kan worden verklaard door het feit dat de fondsen alleen kunnen worden gebruikt in geval van een inkomensdaling van meer dan 30 %. Bovendien was het niet toegestaan om prioriteit toe te kennen aan specifieke sectoren en is overheidssteun voor het startkapitaal niet toegestaan. Zie voor meer informatie de [Market Brief on risk management](#).

²¹ Verordening (EU) 2017/2393.

²² https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2017-risk-management-eu-agriculture_nl

²³ <https://ceps.eu/publications/cap-subsidies-and-productivity-eu-farms>

²⁴ Gegevens over 2016. De gegevens over 2017 zijn nog niet van alle lidstaten beschikbaar.

steun voor landbouwadvisen en de innovatieve activiteiten van het Europees innovatiepartnerschap en zijn operationele groepen.

De landbouwproductie heeft gevolgen voor het milieu maar ook andere factoren spelen een rol. Omdat recente gegevens over milieu-indicatoren schaars zijn en milieugevolgen vaak pas op lange termijn duidelijk worden, blijft het moeilijk om vast te stellen of er een direct verband bestaat tussen de GLB-interventie en het feitelijke resultaat daarvan voor het milieu. De uitstoot van broeikasgassen in de landbouwsector is sinds 1990 ruim 20 % gedaald tot 12 % van de totale uitstoot van broeikasgassen in de EU in 2016. Dit is te danken aan de lagere uitstoot van distikstofoxide door bodembeheer van landbouwgrond (voornamelijk dankzij een daling van het gebruik van stikstofhoudende meststoffen), en lagere emissies afkomstig van darmgisting dankzij een algehele afname van de veestapel. De snelheid van de daling is de afgelopen tien jaar echter afgenomen en de uitstoot fluctueert momenteel rond 490 miljoen ton CO₂-equivalent. In tegenstelling tot wat meestal wordt gedacht, zijn de emissies afkomstig van grasland en akkerland nog steeds positief, hoewel er sprake is van een dalende trend (een afname van 15 % tussen 2006 en 2016). De voornaamste redenen zijn de omzetting van land in akkerland en praktijken inzake het beheer van grasland, maar er zijn grote verschillen tussen de lidstaten waarneembaar. Bovendien is de uitstoot van ammoniak in de landbouwsector de afgelopen twee jaar toegenomen (een stijging van 10 %). Uit deze milieu-indicatoren blijkt dat de milieuproblemen nog steeds bestaan en dat er door middel van het toekomstige GLB verdere maatregelen moeten worden genomen.

De drie vergroeningseisen die zijn gekoppeld aan rechtstreekse betalingen zijn bedoeld om het GLB effectiever te maken qua verwezenlijking van milieu- en klimaatdoelstellingen en om de duurzaamheid van de Europese landbouwsector op de lange termijn te waarborgen:

- 1) ecologische aandachtsgebieden, die voornamelijk gericht zijn op het handhaven en verbeteren van de biodiversiteit bij landbouwbedrijven;
- 2) instandhouding van blijvend grasland gericht op ondersteuning van koolstofvastlegging, ondersteuning van biodiversiteit, bescherming tegen bodemerosie en behoud van bodemkwaliteit;
- 3) gewasdiversificatie, die in de eerste plaats gericht is op verbetering van de bodemkwaliteit.

Er was echter kritiek op de vergroening omdat landbouwers en overheden extra belast worden en deze extra lasten niet in verhouding staan tot het milieuresultaat. Een recente evaluatie van de betalingen die zijn verricht voor landbouwmethoden die klimaat- en milieuvriendelijk zijn²⁵ bevestigt dat de huidige uitvoering van vergroeningsmaatregelen door lidstaten en landbouwers verbeterd kan worden om de vergroeningsdoelstellingen beter te realiseren.

Wat betreft maatregelen voor plattelandsontwikkeling zijn er voor 13 % van de OCG contracten die biodiversiteit en/of instandhouding van het landschap ondersteunen, voor 9 % van de OCG contracten ter verbetering van het waterbeheer, voor 9 % van de OCG contracten ter voorkoming van bodemerosie en ter verbetering van het bodembeheer, en voor 1 % van de OCG contracten ter beperking van de uitstoot van broeikasgassen en/of ammoniak²⁶. Daarnaast wordt 7 % van de OCG gebruikt voor biologische landbouw²⁷. De kwantificering van gevolgen door de lidstaten is beperkt gebleven omdat het volgens hen bij de evaluaties die

²⁵ [Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment \("greening" of direct payments\)](#)

²⁶ Voor de berekening van deze indicator wordt alleen rekening gehouden met de regelingen waarvan de resultaten zijn geprogrammeerd in het kader van aandachtsgebied 5D (ongeacht waar de desbetreffende uitgaven zijn geprogrammeerd). Dit percentage is in overeenstemming met het globale EU-streefdoel (3 %).

²⁷ De meerderheid van de biologische landbouwers wordt gesteund via het plattelandsontwikkelingsbeleid.

in 2016 zijn uitgevoerd "te vroeg was om de invloed van programma's voor plattelandsontwikkeling op de waarden van de milieueffectindicatoren vast te stellen"²⁸.

In de GLB-hervorming is bepaald dat de lidstaten minstens 30 % van pijler II moeten reserveren voor maatregelen gericht op het tegengaan van klimaatverandering en het aanpakken van milieuproblemen²⁹. In 2016 hebben de lidstaten qua gedane uitgaven ruimschoots voldaan aan deze verplichting, met een gemiddeld percentage van 67 % in de EU. Gebieden die te maken hebben met natuurlijke of andere specifieke beperkingen (30 %) en milieu- en klimaatgerichte maatregelen in de landbouw (18 %) hebben het meest bijgedragen tot de verwezenlijking van deze doelstelling.

In aanvulling op deze specifiek aan het GLB gerelateerde verplichting op het niveau van de lidstaten, zijn de Raad en het Europees Parlement overeengekomen dat minstens 20 % van de EU-begroting voor de periode 2014-2020 moet worden besteed aan klimaatgerelateerde acties, met bijdragen uit verschillende beleidsgebieden³⁰. Het GLB speelt een belangrijke rol in het realiseren van deze doelstelling. Op basis van de methode voor controle van klimaatgerelateerde uitgaven die is vastgesteld voor de huidige programmeringsperiode³¹ en die is ontleend aan de "Rio markers" van de OESO, wordt de GLB-bijdrage aan het tegengaan van klimaatverandering geschat op 26 %, dat wil zeggen 102,8 miljard EUR.

3.3. Evenwichtige territoriale ontwikkeling

In 2016 was het aandeel van de landbouw in de totale werkgelegenheid in plattlandsgebieden 13,5 % (tegenover 12,4 % in 2012). Er waren 8,7 miljoen landbouwers voltijds werkzaam in de landbouwsector (2013). De achterliggende redenen van de langdurige trend van uitstroom van arbeidskrachten uit de landbouwsector moeten worden gezocht in demografische factoren, structurele veranderingen, mechanisering en kansen buiten de landbouwsector. De afgelopen jaren is de uitstroom van arbeidskrachten uit de landbouwsector afgeremd.

Het GLB levert een bijdrage aan evenwichtige territoriale ontwikkeling met diverse steunregelingen voor de landbouwsector (die vaak de ruggengraat is van de plattelandseconomie) en via rechtstreekse bijstand aan niet-agrarische entiteiten in plattlandsgebieden. Deze regelingen bestaan onder meer uit:

- steun aan ongeveer zeven miljoen begunstigden, hetgeen overeenkomt met circa 65 % van het totale aantal landbouwbedrijven³². Er waren in het aanvraagjaar 2015 bijna 6,8 miljoen begunstigden die gebruikmaakten van de rechtstreekse-steunregelingen en ruim 3 miljoen begunstigden die gebruikmaakten van de maatregelen voor plattlandsontwikkeling³³;
- specifieke steun aan landbouwers in berggebieden en andere gebieden met specifieke beperkingen (2,7 miljoen begunstigden, 8 miljard EUR);
- steun aan jonge landbouwers door middel van een verplichte verhoging van de basisbetaling gedurende de eerste vijf jaar ter ondersteuning van 312 000 jonge landbouwers (352 miljoen EUR) en door middel van een omvangrijk pakket aan

²⁸ Summary report: synthesis of the evaluation components of the 2017 enhanced Annual Implementation Report.

²⁹ In artikel 59, lid 6, van Verordening (EU) nr. 1305/2013 is bepaald dat de lidstaten ten minste 30 % van pijler II moeten voorbehouden voor maatregelen in het kader van de artikelen 17, 21, 28, 29, 30 (met uitzondering van betalingen in verband met de kaderrichtlijn water), 31, 32 en 34 van deze verordening.

³⁰ COM(2011) 500 definitief van 29 juni 2011, "Een begroting voor Europa 2020", deel II, blz. 13.

³¹ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 215/2014 van de Commissie.

³² Het aantal begunstigden in begrotingsjaar 2016 komt overeen met dat van aanvraagjaar 2015. Het aantal bedrijven is ontleend aan de cijfers over 2013 omdat dit de meest recente beschikbare gegevens zijn.

³³ De meeste begunstigden van betalingen in het kader van plattlandsontwikkeling ontvangen tevens rechtstreekse betalingen uit hoofde van de maatregelen voor plattlandsontwikkeling, maar zijn slechts één keer meegeteld.

steunmaatregelen voor jonge landbouwers in het kader van het beleid voor plattelandontwikkeling;

- vrijwillige gekoppelde steun voor 2,3 miljoen³⁴ begunstigden (3,9 miljard EUR).

Voorts hebben de lidstaten de mogelijkheid maximaal 30 % van hun middelen voor rechtstreekse betalingen over te hevelen naar de eerste hectares van elk landbouwbedrijf ("herverdelingsbetaling"). Negen lidstaten hebben deze regeling in 2016 geïmplementeerd en ondersteunen daarmee 1,8 miljoen landbouwers met 1,6 miljard EUR.

Het GLB levert ook een rechtstreekse bijdrage aan de ondersteuning van de ontwikkeling van basisvoorzieningen en communicatietechnologieën in plattelandgebieden, met name wat betreft maatregelen met een duur van meerdere jaren, zoals langetermijninvesteringen (breedband, andere infrastructuur). In 2016 hebben 90 miljoen mensen baat gehad bij deze investeringen. Daarnaast is er voor 171 miljoen bewoners van plattelandgebieden een lokale ontwikkelingsstrategie in het kader van Leader. Dit is een bijzonder succesvolle aanpak gebleken voor het stimuleren van lokale ontwikkeling en capaciteitsopbouw in plattelandgebieden.

GLB-steun (zoals investeringen in communicatietechnologieën en infrastructuur) hebben een multiplicatoreffect op andere sectoren in plattelandgebieden, met name de levensmiddelenindustrie en dienstverleners in de landbouwsector. De werkgelegenheid in plattelandgebieden heeft zich goed hersteld, van 62,5 % in 2011 (als gevolg van de economische crisis) naar 66 % in 2016. Dit herstel is ongeveer gelijk aan het herstel dat zich in de economie als geheel heeft voorgedaan. De kloof tussen landbouwinkomens en inkomens in andere sectoren is nog steeds groot, maar wordt momenteel kleiner (het aandeel van het gemiddelde landbouwinkomen in vergelijking met de lonen in de economie als geheel is toegenomen van 32 % in de periode 2005-2010 naar 47 % in 2017). Als gevolg daarvan is het armoedecijfer in plattelandgebieden gedaald (van 29 % in 2011 naar 26 % in 2016 in de 28 lidstaten van de EU) en is het momenteel bijna gelijk aan het armoedecijfer van de economie als geheel (25 %). Het GLB speelt derhalve een belangrijke rol in het terugdringen van armoede in plattelandgebieden en levert een bijdrage aan het scheppen van betere banen voor landbouwers in de hele EU¹⁷.

3.4. Kennisoverdracht en innovatie

De bevordering van kennisoverdracht en innovatie is een transversale prioriteit van het GLB, waarvoor in totaal 5,7 miljard EUR is uitgetrokken. De programma's voor plattelandontwikkeling voor de periode 2014-2020 bestaan onder meer uit een flexibel pakket maatregelen ter ondersteuning van advies, opleiding, innovatie, samenwerking en kennisontwikkeling in plattelandgebieden. Meer dan 492 000 landbouwers (4,5 % van het totale aantal landbouwers) hebben subsidie ontvangen voor een opleiding en ruim 63 500 landbouwers ontvingen subsidie voor advies³⁵.

De in 2016 uitgevoerde voorafgaande evaluatie was positief over het initiatief voor Europese innovatiepartnerschappen (European Innovation Partnerships, EIP's). Alle lidstaten (met uitzondering van Luxemburg) hebben besloten EIP's op te zetten in de lopende periode (zie ook hoofdstuk 3.2). Eind 2016 werden er ruim 245 samenwerkingsactiviteiten ondersteund³⁶.

³⁴ Een begunstigde kan gekoppelde steun ontvangen uit hoofde van meer dan één maatregel. Daarom kunnen er in het kader van dit cijfer begunstigden zijn die twee keer zijn meegeteld.

³⁵ De kennisgevingen van de lidstaten waren niet volledig geharmoniseerd (bijv. het aantal gegeven opleidingen versus het aantal brochures).

³⁶ [Evaluation study of the implementation of the European Innovation Partnership for Agricultural Productivity and Sustainability.](#)

4. GELEERDE LESSEN

4.1. Het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader

Ondanks de betrekkelijk recente invoering ervan zijn er dankzij de bijdrage van het GTEK aan de beoordeling van het GLB voor de periode 2014-2020 al lessen geleerd die nuttig zijn voor de verdere ontwikkeling van het GLB.

De ervaring leert dat er momenteel te veel indicatoren en subindicatoren zijn. In de eerste plaats is het daardoor onmogelijk een directe indruk van de resultaten van het GLB te verkrijgen. In de tweede plaats zijn niet alle indicatoren geschikt voor het doel waarvoor ze zijn bestemd. Sommige indicatoren zijn bijvoorbeeld niet jaarlijks beschikbaar en/of alleen met vertraging beschikbaar en kunnen daarom niet worden gebruikt voor controles in een vroeg stadium. Bij andere indicatoren is er hooguit sprake van een zwakke link met het GLB, terwijl er juist ook indicatoren ontbreken. In een lopend onderzoek naar klimaatverandering wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat er als gevolg van de beperkte uitsplitsing van sommige outputindicatoren onvoldoende informatie beschikbaar is over het effect van de invoering van het GLB op klimaatverandering.

Wat betreft pijler II blijkt uit ervaring met eerdere programmeringsperiodes dat er voor de lidstaten in de eerste jaren sprake is van een leercurve voor het op juiste wijze rapporteren van gegevens. Dit geldt ook voor de programmeringsperiode 2014-2020. Om dit probleem aan te pakken, is er in 2018 op basis van de opgedane ervaring een validatieprocedure ontwikkeld om lidstaten te attenderen op mogelijke fouten voordat zij via het jaarlijkse uitvoeringsverslag hun gegevens indienen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat er in het huidige GLB geen wettelijke verplichting voor de lidstaten is opgenomen om de gegevens te corrigeren na ontvangst van een kennisgeving dienaangaande.

In gevallen waarin uit ervaring met de (beschikbaarheid van de) gegevens blijkt dat het noodzakelijk is een van de met de indicator verband houdende onderdelen aan te passen (bijv. definitie, reikwijdte, verslagleggingsfrequentie), is de betreffende gedetailleerde beschrijving van de indicator en, waar van toepassing, de betreffende verordening, aangepast. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij de verslagleggingsvereisten voor investeringen en steun aan jonge landbouwers. Omdat de lidstaten pas verslag dienden uit te brengen wanneer de actie was voltooid, werden gedeeltelijk gerealiseerde resultaten niet gerapporteerd. Dit betekende dat er in vergelijking met de feitelijke prestaties sprake was van een sterke onderschatting van de waarden, met name in het geval van maatregelen met een looptijd van meerdere jaren. Dankzij een wijziging van de uitvoeringsbepalingen kunnen lidstaten vanaf het verslagjaar 2017 ook met betrekking tot deels uitgevoerde acties verslag uitbrengen over de indicatorwaarden.

Ook met betrekking tot diverse effectindicatoren zijn problemen gemeld. Voor de indicator die informatie geeft over landbouwgrond met een hoge natuurwaarde zijn er bijvoorbeeld geen vergelijkbare gegevens voor alle lidstaten. De gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de akkervogelindex zijn onvolledig en de Commissie onderzoekt hoe deze gegevensverzameling kan worden verbeterd. Van de mogelijkheid om via enquêtes onderzoek te doen naar de mate waarin de maatregelen voor plattelandsontwikkeling bijdragen tot water- en energiebesparingen in de landbouw, is nog geen gebruik gemaakt als gevolg van, onder andere, de korte uitvoeringsperiode.

4.2. Prestatietoezicht en -evaluatie in het toekomstige GLB

In de voorstellen voor de hervorming van het GLB na 2020 wordt het accent van naleving en regelgeving verlegd naar resultaten en prestaties, en krijgen de lidstaten meer flexibiliteit om te beslissen hoe zij het best de gemeenschappelijke doelstellingen kunnen verwezenlijken. Het

nieuwe prestatietoezicht- en -evaluatiekader bevat één reeks gemeenschappelijke doelstellingen op EU-niveau voor beide pijlers van het GLB. De algehele beleidsprestaties worden meerjarig beoordeeld op basis van effectindicatoren. De jaarlijkse follow-up van de beleidsprestaties vindt plaats aan de hand van de volledige lijst van resultaatindicatoren. De outputindicatoren koppelen jaarlijks de uitgaven aan de prestaties bij de uitvoering van beleid.

De ervaring met het huidige kader leert dat er minder, maar wel beter gerichte indicatoren moeten komen, wil de overgang naar een prestatiegerichter model kans van slagen hebben. Daarom wordt in de GLB-voorstellen voor de periode na 2020 voorgesteld om het aantal indicatoren terug te brengen van 146 naar 101.³⁷ Dit gerichtere pakket indicatoren is zodanig samengesteld dat zo nauwkeurig mogelijk kan worden weergegeven of de gesteunde interventies bijdragen tot verwezenlijking van de doelstellingen.

Een prestatiegericht beleid vereist tevens dat de kwaliteit van de door de lidstaten ingediende kennisgevingen verbetert. Daarom zullen de certificeringsinstanties in het kader van het volgende GLB de betrouwbaarheid van de verslaglegging over de prestaties op het gebied van output en resultaten moeten waarborgen. Bovendien worden de gegevens voor de geselecteerde indicatoren doorgaans gegenereerd door administratieve procedures of zijn deze reeds anderszins beschikbaar, waardoor de administratieve lasten worden verminderd. Er bestaat grote behoefte aan verbetering van de beschikbaarheid van gegevens in de toekomst (zowel door middel van uitbreiding van de gegevensuitwisseling tussen bestaande bronnen als door middel van nieuwe technologieën). De gegevensbank CATS (Clearance Audit Trail System) of een gegevensbank met vergelijkbare kenmerken zal echter noodzakelijk blijven als gegevensbron.

³⁷ Met uitzondering van contextindicatoren, die blijven bestaan.