

Meer voor minder: het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

*J.H.M. Peerlings
L.K.E. Dries*

7.1 Inleiding

In 2010 wordt een start gemaakt met de voorbereiding van de Financiële Perspectieven 2014–2020, de begroting van de Europese Unie (EU) voor de jaren 2014–2020. Een groot deel van de uitgaven van de EU is bestemd voor de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het is daarom van belang om na te gaan hoe dit beleid zich ontwikkelt, zeker gezien de nettobetalingspositie van Nederland.

In onderdeel 7.2 gaan we in op economische integratie als leidend mechanisme achter de ontwikkeling van de EU in het algemeen en het Europese landbouwbeleid in het bijzonder. In onderdeel 7.3 bespreken we aan de hand van de doelstellingen van het GLB zijn ontwikkeling in het verleden en in de toekomst. Meer specifieke ontwikkelingen in het markt- en prijsbeleid en plattelandsbeleid, de twee pijlers van het GLB, komen in de onderdelen 7.4 en 7.5 aan de orde. Een korte beschouwing over de nettobetalingspositie van Nederland volgt in onderdeel 7.6, waarna in onderdeel 7.7 de blik op de toekomst wordt gericht.

7.2 Landbouw en economische integratie

De vorming van de EU was destijds vooral ingegeven door politieke motieven. Zo wenste men een einde te maken aan de oorlogen tussen de oude rivalen Frankrijk en Duitsland. Ook de uitbreidingen van de EU kwamen meestal voort uit politieke drijfveren. Zo kan de toetreding van de voormalige communistische landen gezien worden als een beloning voor die landen voor het introduceren van democratische regimes. Om die politieke doelstellingen te realiseren is economische integratie als instrument gebruikt.¹ Economische integratie start met de vorming van een vrijhandelszone waarin er vrij verkeer is van goederen en diensten. In de volgende stap worden de invoertarieven aan de buitengrenzen van de vrijhandelszone geharmoniseerd. Op deze manier wordt voorkomen dat exporterende derde landen de handel met de vrijhandelszone via het land met het laagste invoertarief laten lopen om zo hogere invoertarieven

¹ Voor een discussie over de Europese integratie, zie Pelkmans (2006).

te vermijden. Een verdergaande stap is de vorming van een gemeenschappelijke markt, waarin ook vrij verkeer van arbeid en kapitaal plaatsvindt. Vrij verkeer van arbeid en kapitaal maakt het mogelijk om verschillen in economische ontwikkeling op te vangen. Zo kan een tekort aan arbeid in het ene land worden opgevangen met een arbeidsoverschot in het andere. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de Poolse werkkrachten in de Nederlandse tuinbouw. Vrijhandel is in de dagelijkse praktijk vaak echter niet volledig vrij, omdat de spelregels waaronder die handel plaatsvindt tussen landen kunnen verschillen én omdat die spelregels soms ook bewust als protectiemaatregel worden opgesteld.² Zo zal strenge milieuwetgeving in het ene land door producenten in dat land al snel als oneerlijke concurrentie worden beschouwd als andere landen een mildere wetgeving kennen. Verschillen in wetgeving zijn er op veel terreinen, bijvoorbeeld arbeidstijden, dierenwelzijn en voedselveiligheid. Maar ook technische standaarden kunnen verschillen, zoals bij de netspanning. Deze verschillen in wetgeving en standaarden leiden tot politieke druk om te komen tot harmonisering van wetgeving en standaarden tussen landen. Verder wordt handel gehinderd door instabiele wisselkoersen. Wisselkoersverschillen impliceren risico en dus kosten om die risico's te verlagen. De roep om harmonisatie van wetgeving en standaarden en de vraag naar stabiele wisselkoersen leidt tot verdere stappen in de economische integratie, zoals de vorming van een economische en monetaire unie. Het is een discussiepunt of deze stappen in economische integratie onvermijdelijk ook leiden tot politieke integratie. De recente problemen in de Griekse overheidsfinanciën laten zien dat verdere stappen in de richting van politieke integratie niet onwaarschijnlijk zijn. In ieder geval is zonder politieke integratie de macht van een economische en monetaire unie kleiner dan wanneer die integratie er wel is. Het ontbreken van politieke integratie kan resulteren in een zwakkere onderhandelingspositie in bijvoorbeeld de World Trade Organization³ (WTO). In ieder geval is duidelijk dat economische integratie iets onvermijdelijks in zich heeft. Echte vrijhandel kan niet zonder harmonisatie van spelregels: het creëren van een *level playing field*. Gezien de gerealiseerde verregaande economische integratie in de EU heeft de wijze waarop de unie haar politieke besluitvormingsproces heeft georganiseerd het kennelijk mogelijk gemaakt om te komen tot die verregaande economische integratie.

Het EU-beleid op het gebied van landbouw, voedsel en platteland kan niet los worden gezien van het integratieproces dat zich in de EU heeft voltrokken en zich nog steeds voltrekt (Meester, 2010). Bij de oprichting van de EU was landbouw een lastig dossier. De landen die bij de oprichting betrokken waren, kenden op dit punt grote verschillen in beleid. Zo was Duitsland sterk protectionistisch gericht, terwijl Nederland en Frankrijk exportgericht waren en daarom veel meer vrijhandel voorstonden. Het was duidelijk dat indien er een vrijhandelszone zou komen voor industrieproducten (wat voornamelijk Duitsland ten goede zou komen), Nederland en Frankrijk zouden eisen dat de agrarische export ook werd vrijgemaakt. De keuze was uiteindelijk om te komen tot een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit was en is uitzonderlijk, omdat dit gemeenschappelijke beleid ook een gezamenlijke financiering ervan inhield. Voor andere beleidsterreinen vindt dit niet of slechts in beperkte mate plaats. Maar net als bij de ove-

² Zie onder andere Van Berkum en Achterbosch (2009).

³ Binnen de WTO worden in opeenvolgende onderhandelingsrondes multilaterale afspraken gemaakt over handelsliberalisering. De huidige WTO-onderhandelingsronde is de Doha-ronde (met ingang van 2001).

rige beleidsterreinen was de vrijmaking van de handel in agrarische producten en voedsel binnen de EU niet het sluitstuk van de ontwikkeling. De roep om te komen tot harmonisatie van wetgeving tussen lidstaten om zo een echt vrije handel tot stand te brengen, heeft ook zijn invloed gehad op de wetgeving met betrekking tot landbouw, voedsel en platteland. Hierbij speelt ook een rol dat landbouw, voedsel en platteland bij uitstek een terrein is waar externaliteiten en publieke goederen een belangrijke rol spelen. De waardering van die externe effecten en van publieke goederen is de afgelopen decennia, vooral onder invloed van de welvaartsstijging, sterk toegenomen. Dit heeft geleid tot een toename in de wetgeving met betrekking tot beleidsterreinen als biodiversiteit, milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Als gevolg van de potentiële invloed van deze nieuwe wetgeving op de handel en de concurrentiepositie van de agrarische sector heeft dit geleid tot toenemende politieke druk in Brussel om te komen tot harmonisatie.

7.3 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

7.3.1 Doelstellingen

De doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), zoals vastgelegd in het Verdrag van Rome (1958), zijn kort samengevat:⁴

- 1 Het verhogen van de productiviteit in de agrarische sector.
- 2 Op die manier een redelijke levensstandaard verzekeren voor mensen die werkzaam zijn in de agrarische sector.
- 3 Het stabiliseren van de prijs van agrarische producten.
- 4 Het verzekeren van voldoende aanbod van landbouwproducten.
- 5 Redelijke prijzen van landbouwproducten voor consumenten.

Het maakt veel uit of we met het perspectief van de jaren vijftig en zestig kijken naar deze doelstellingen, of met het perspectief van nu. De agrarische sector is tegenwoordig relatief gezien veel minder belangrijk dan toen, zowel wat betreft werkgelegenheid als wat betreft aandeel in het nationale inkomen (Berkhout *et al.*, 2008). Ook besteden we tegenwoordig een veel geringer aandeel van ons inkomen aan voedsel, en zeker aan onbewerkte land- en tuinbouwproducten. Dit betekent dat de landbouw heden ten dage voor zowel inkomens, werkgelegenheid als bestedingspatroon een veel minder prominente plaats inneemt.

7.3.2 Productiviteit

De eerste doelstelling, verhoging van de productiviteit, kwam vooral voort uit de wens de landbouw te moderniseren. De arbeid die zo zou vrijkomen, was in de jaren vijftig tot aan het midden van de jaren zeventig hard nodig in de industrie, waar men met een tekort aan arbeid kampte. Verder bestond en bestaat de agrarische sector nog steeds uit veel relatief kleine bedrijven, die ieder voor zich niet in staat zijn om onderzoek te verrichten. Daarom werd overheidsingrijpen wenselijk geacht. Onderzoek en onderwijs zijn middelen om de nationale concurrentiepositie te verbeteren, een reden waarom nationale overheden dit niet graag helemaal

4 Meester (2010), 31.

uit handen geven. Dit is één van de redenen waarom er in de EU nooit een gemeenschappelijk beleid op het gebied van onderzoek voor de landbouw is gekomen.

De Nederlandse agrarische sector is op dit moment zeer concurrerend en wordt gekenmerkt door hoge productiviteitsstijgingen, ook al zijn die de laatste twee decennia afgezwakt. Verder is het aandeel van de agrarische sector in de totale werkgelegenheid nog maar klein; in 2005 nog maar ongeveer 2,5 procent (Berkhout *et al.*, 2008). Er heeft ook een sterke concentratie plaatsgevonden in de toeleverende industrie en in de verwerkende industrie, die maakt dat veel onderzoek door deze bedrijfstakken kan worden gedaan. De noodzaak van overheidsingrijpen om de productiviteit te vergroten is in de loop van de tijd dus minder groot geworden. Dit verklaart mede de privatisering van de voorlichting aan agrariërs in Nederland en de discussie over de opheffing van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De EU is echter meer dan alleen maar Nederland. In veel landen, bijvoorbeeld in de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa, is de landbouw – vooral in plattelandsgebieden – wel belangrijk(er) en wordt deze gekenmerkt door kleine bedrijven en geringe productiviteitsstijgingen. Ook daar kan echter geconstateerd worden dat de toeleverende en verwerkende industrieën belangrijke bronnen zijn van productiviteitsstijgingen in de landbouw.⁵

7.3.3 Redelijke levensstandaard

Doelstelling 2, een redelijke levensstandaard, is voor Nederland weinig relevant. Agrarische ondernemers zijn in Nederland relatief hoog geschoold, de werkloosheid in deze groep is relatief laag en er is sociale wetgeving. Inkomensondersteuning voor deze aparte groep is daarom niet nodig; er zijn immers alternatieven. Ook zijn er in Nederland geen regio's waar landbouw zo belangrijk is dat lage inkomens in de agrarische sector leiden tot een regionaal inkomensprobleem. Maar ook hier geldt dat dit niet voor alle landen in de EU opgaat. In sommige regio's zijn de agrarische inkomens laag en zijn er weinig alternatieven, gezien ook het lage opleidingsniveau van boeren (Terluin *et al.*, 2010). In sommige landen en regio's – voornamelijk in de armere gebieden (bijvoorbeeld in Roemenië en Bulgarije) – dient de landbouw ook als arbeidsreservoir. Alternatieve werkgelegenheid is er nagenoeg niet, maar het verbouwen van eigen voedsel kan voedselzekerheid bieden aan de rurale bevolking, waardoor de trek van het platteland naar de stad beperkt blijft.

7.3.4 Prijsstabilisatie

Doelstelling 3, prijsstabilisatie, is ingegeven door het feit dat prijzen voor agrarische producten sterk aan schommelingen onderhevig zijn. Veranderingen in het aanbod, bijvoorbeeld door weersomstandigheden of dier- en plantziekten, en in de vraag, bijvoorbeeld door crises over voedselveiligheid, kunnen leiden tot grote prijschommelingen. Daar staat tegenover dat een grotere markt, door de uitbreiding van de EU en de toenemende externe vrijhandel (onder andere door de invloed van de WTO), die prijschommelingen kunnen verminderen. Een slechte oogst op de ene plek kan bijvoorbeeld worden opgevangen door een goede oogst op een andere plek. Prijschommelingen zijn in elk geval potentieel groot en door de hervorming van het GLB zullen zij in de EU toenemen.

⁵ Zie bijvoorbeeld Dries *et al.* (2009).

In een economie die industrialiseert en waar de bestedingen aan voedsel relatief groot zijn, zoals die van de EU na de Tweede Wereldoorlog en momenteel die van China, is er behoefte aan stabiele voedselprijzen, zodat de loonontwikkeling gematigd kan blijven. In een economie zoals de Nederlandse op dit moment, geldt dit argument niet meer omdat we nog maar een klein deel van ons inkomen uitgeven aan voedsel. In 2005 besteedden we nog maar 8 procent van ons inkomen aan voedsel.⁶ Verder is het aandeel van de prijs van agrarische producten in de prijs van eindproducten sterk afgenomen. Zelfs in een onbewerkt product als consumptieaardappelen is dit aandeel niet meer dan 40 à 50 procent (Bunte *et al.*, 2009). De rest bestaat uit opslagkosten, verpakkingskosten en marges voor de groot- en detailhandel. Bij een bewerkt product als brood maakt de prijs van graan nog maar voor enkele procenten onderdeel uit van de eindprijs (Bunte *et al.*, 2009). Prijsschommelingen zijn dus minder belangrijk geworden voor de consumenten in de EU, maar zijn dat nog wel voor de inkomens in de agrarische sector. Instabiele prijzen impliceren ook meer risico, hetgeen een nadelig effect heeft op investeringen en op de productiviteitsontwikkeling in de agrarische sector op de lange termijn. Prijsschommelingen kunnen deels ondervangen worden door termijnmarkten, hoewel die niet voor alle producten geschikt zijn en in de EU ook nog niet frequent door agrarische bedrijven worden gebruikt (Pennings, 2009). De Europese Commissie onderzoekt momenteel de mogelijkheid om termijnmarkten te gebruiken om de gevolgen van de liberalisering van het GLB op te vangen (AgraFocus, 2010).

7.3.5 Voldoende aanbod

Doelstelling 4, het verzekeren van voldoende aanbod, werd van belang geacht om voor de belangrijkste agrarische producten een zekere mate van onafhankelijkheid van importen uit derde landen te realiseren. Ten onrechte hebben velen, vooral de agrarische lobbygroepen, deze doelstelling geïnterpreteerd als zou de EU zelfvoorzienend moeten zijn wat betreft voedsel. Zelfvoorziening is nooit een expliciete doelstelling geweest. De doelstelling van het verzekeren van voldoende aanbod lijkt intussen weinig relevant meer, gezien de lage prijzen voor agrarische producten en het nog altijd grote potentieel om de productie uit te breiden (Koning *et al.*, 2008). Dat potentieel kan worden gerealiseerd door het gebruik van inputs zoals kunstmest en pesticiden te laten stijgen, meer onderzoek te doen en meer grond in gebruik te nemen. Toch kan deze doelstelling niet onder alle omstandigheden worden verwaarloosd. Zo lagen in 2007 en 2008 als gevolg van een combinatie van factoren de agrarische prijzen erg hoog. De gestegen vraag naar agrarische producten als grondstof voor biobased producten (vooral biobrandstoffen) als gevolg van de hoge olieprijs was er een van.⁷ Een andere oorzaak was dat landen als China en India door stijgende inkomens en daarmee samenhangend een toenemende vraag naar vlees, een grotere vraag naar agrarische producten in het algemeen (bijvoorbeeld naar veevoeder) uitoefenden. Onmiddellijk reageerden sommige landen, bijvoorbeeld Canada, met een beperking van hun export. Deze landen beoogden zodoende in hun eigen voedselbehoefte te kunnen blijven voorzien en de prijzen in eigen land te drukken. Verder verwierven en verwerven diverse landen in andere landen grond om hun voedselvoorziening veilig te stellen.⁸ Dit alles

6 Silvis *et al.* (2009), 25. Dit cijfer is overigens nog exclusief drank en tabak.

7 Zie bijvoorbeeld Peerlings (2009) en Stolwijk (2009).

8 Boerderij (2010), 16-17.

laat zien dat een zekere mate van onafhankelijkheid in de voedselvoorziening, net als bij olie, door veel landen nog steeds gekoesterd wordt.

7.3.6 Redelijke consumentenprijzen

Wat betreft de vijfde doelstelling, redelijke voedselprijzen voor consumenten, hebben we al laten zien dat consumentenprijzen maar in beperkte mate afhangen van de prijzen van agrarische producten. Doordat het aandeel van voedsel in de totale bestedingen sterk is verminderd, is deze doelstelling in de EU tegenwoordig niet meer relevant. Misschien bestaan hierop uitzonderingen in tijden van hoge voedselprijzen, voor consumenten in arme regio's of voor de arme lagen van de bevolking.

7.3.7 Relevantie

De conclusie die uit het voorgaande kan worden getrokken is dat de doelstellingen van het GLB aan relevantie hebben ingeboet. Voor sommige regio's in de EU (alsook voor sommige landen buiten de EU) zijn er echter nog wel degelijk argumenten voor een zekere mate van ingrijpen in landbouwmarkten. Als gevolg van het afgenomen belang van de doelstellingen van het GLB is de EU al decennia lang bezig met een langzame maar zekere afschaffing van de instrumenten van het GLB, met name de prijs- en inkomensondersteuning. Door de afschaffing van deze traditionele instrumenten worden middelen vrijgemaakt voor het bereiken van nieuwe doelstellingen, zoals die ten aanzien van het plattelandsbeleid, het klimaat of de biodiversiteit.

7.4 Markt- en prijsbeleid

Het GLB bestaat uit twee pijlers, te weten het markt- en prijsbeleid, en het plattelandsbeleid (Silvis en Lapperre, 2010). In dit onderdeel wordt een overzicht gegeven van het markt- en prijsbeleid; onderdeel 7.5 bespreekt het plattelandsbeleid. Het markt- en prijsbeleid vormt het traditionele instrument van het GLB. Het is in hoofdzaak gericht op het stabiliseren van de prijs van agrarische producten op een hoog niveau binnen de EU. Om dit te bewerkstelligen wordt de vraag kunstmatig verhoogd en het aanbod kunstmatig verlaagd. Vraagvergroting gebeurt bij sommige producten (bijvoorbeeld zuivel) door middel van exportsubsidies (exportrestituties genoemd). Hierdoor kan het buitenland de relatief dure producten uit de EU kopen. Behalve exportsubsidies is er voor enkele producten ook de mogelijkheid tot interventie. Dit betekent dat men producten aan de EU kan verkopen tegen de zogenaamde interventieprijs. Voor de EU is dit een dure onderneming, omdat het product gekocht, opgeslagen en daarna als nog afgezet moet worden. Dit laatste gebeurt meestal met behulp van exportsubsidies, om binnenlands marktbederf te voorkomen. Dit is de reden dat het instrument tegenwoordig nog maar zeer beperkt wordt ingezet en dat er allerlei voorwaarden voor gelden (bijvoorbeeld beperking van de hoeveelheid en kwaliteit). Verder zijn er voor een aantal producten nog bijkomende maatregelen, die zijn gericht op afzetvergroting binnen de EU, zoals het schoolmelkprogramma (European Union, 2010). Het aanbod werd vanouds verlaagd door invoerheffingen (het weren van buitenlands aanbod) en door aanbodquota (voor melk en suiker).

Binnen de WTO kwamen dit soort van handelsverstorende maatregelen echter in toenemende mate onder vuur te liggen. De agrarische sector was in de WTO (oorspronkelijk de

GATT⁹) tot aan de Uruguayronde van 1986 tot 1994 grotendeels buiten schot gebleven. Dit leidde ertoe dat halverwege de jaren tachtig de gemiddelde invoerheffingen op agrarische producten ver boven die van andere producten lagen. In de Uruguayronde werd een eerste stap gezet naar het afschaffen van invoerbelemmingen en exportsubsidies en naar het verminderen van andere vormen van handelsverstoringende steun aan de agrarische sector. Zoals in onderdeel 7.3 is aangegeven, is het echter aannemelijk dat ook zonder de onderhandelingen in de WTO om eerdergenoemde redenen een hervorming van het GLB zou hebben plaatsgevonden.

In de afgelopen decennia is er een continue vermindering van de prijssteun geweest in de vorm van een daling van de interventieprijsen en van de exportsubsidies. De reductie in inkomen van de agrariërs die hiermee gepaard ging, is deels gecompenseerd via directe inkomensbetalingen, de zogenaamde bedrijfstoelagen. Waren die betalingen aanvankelijk nog gekoppeld aan het niveau van de productie, momenteel is dat niet meer het geval. Hier is slechts nog een beperkt aantal uitzonderingen op. Het niveau van de ontkoppelde directe inkomenssteun is vastgesteld op basis van het gemiddelde steunniveau in 2000–2002. Voor zuivel geldt dat de bedrijfstoelagen zijn gebaseerd op het productieniveau in 2007. Deze steun is van de productie losgekoppeld omdat meer of minder produceren het niveau van de bedrijfstoelagen niet beïnvloedt. De inkomenssteun daalt in de loop van de tijd doordat er geen inflatiecorrectie wordt toegepast en doordat een deel van de steun wordt afgeroomd voor andere doeleinden. Dit laatste wordt modulatie genoemd. De door modulatie afgeroomde middelen mogen volledig in de lidstaten blijven waar ze worden opgebracht, maar moeten worden besteed aan een aantal vooraf goedgekeurde doelen. Deze doelen vallen in het algemeen onder de noemer ‘plattelandbeleid’, maar sinds de *Health Check* – de meest recente hervorming van het GLB die plaatsvond in 2008 – werd ook een beperkt aantal andere doeleinden goedgekeurd (bijvoorbeeld op het vlak van klimaat en biodiversiteit). In de *Health Check* is onder andere ook afgesproken dat in 2012 de laatste gekoppelde directe inkomenssteun in Nederland komt te vervallen. Verder worden de melkquota verruimd, vooruitlopend op de volledige afschaffing in 2015. Daarnaast zal geleidelijk een grotere afroaming van de directe inkomenssteun plaatsvinden.¹⁰

Voor de toekomst wordt verwacht dat de EU haar exportsubsidies afschaft in 2013, zoals is toegezegd in de WTO.¹¹ Ook de interventie wordt afschaft of op een niveau ver beneden de kostprijs vastgesteld. In dat laatste geval is interventie een soort doordraaiprijs die al te verre prijsdalingen verhindert in geval van ernstige marktverstoringen, bijvoorbeeld wanneer er door weersomstandigheden een exceptioneel grote oogst is.¹² Die doordraaiprijs legt een bodem in de markt, maar is te laag om productie te stimuleren. Invoerheffingen zullen waarschijnlijk ook dalen, maar het zal nog lang duren voordat zij het niveau van de heffingen op industrieproducten zullen bereiken.

De toekomst van de directe inkomenssteun is minder duidelijk. Er is kritiek uit de ontwikkelingslanden, die menen dat hoewel deze steun nu ontkoppeld is, er indirect wel een relatie is met de productie. Zo gaat er door de grote inkomenszekerheid een positief effect uit naar

9 General Agreement on Tariffs and Trade.

10 Silvis, *et al.* (2009), Tweede Kamer (2009–2010), 265.

11 Tweede Kamer (2009–2010), 16–17.

12 Tweede Kamer (2009–2010), 17.

de investeringen en dus naar de productie op de lange termijn. Verder wordt de beslissing om een bedrijf al dan niet te stoppen ook door de inkomenssteun beïnvloed. Minder stoppers hoeft echter niet te leiden tot minder productie, omdat de vrijkomende grond bij stoppen gebruikt kan worden door blijvers die op deze manier schaalvoordelen kunnen realiseren. Ook is er kritiek uit de EU dat een compensatie voor gedaalde prijzen na een aantal jaren waarin men de bedrijfsvoering heeft kunnen aanpassen moeilijk te rechtvaardigen is. Een ander punt van kritiek is dat van gelijkheid binnen de agrarische sector in de EU. De toekenning van directe inkomenssteun is gebaseerd op historische activiteiten en productieniveaus. Door ont koppeling kunnen situaties ontstaan waarbij producenten die in eenzelfde sector en onder gelijkwaardige omstandigheden opereren, verschillende niveaus van directe inkomenssteun krijgen, bijvoorbeeld omdat ze in het verleden verschillende teelten verbouwden. Dit kan aangezien worden voor een vorm van interne competitievervalsing. Ook tussen lidstaten en regio's lijkt het huidige systeem ongelijkheid in de hand te werken. Door ont koppeling is de directe inkomenssteun veranderd in een vaste jaarlijkse steun per land of per regio. Per hectare is die steun echter niet gelijk, omdat zij is gebaseerd op historische steun- en productieniveaus. Momenteel wordt er in de EU een discussie gevoerd of er niet een andere verdeling moet komen. Vooral de Midden- en Oost-Europese landen krijgen nu relatief weinig steun en zouden graag een herverdeling in hun richting zien. Landen als Frankrijk krijgen momenteel relatief veel steun en zien die inkomstenstroom uiteraard graag onveranderd.

Anderzijds geven de directe inkomensbetalingen overheden de mogelijkheid om de productie van publieke goederen door de landbouw te bevorderen. Hierbij kan worden gedacht aan biodiversiteit of aan een bepaald type landschap. Dit gebeurt nu gedeeltelijk, omdat bedrijfstoelagen alleen worden uitgekeerd als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden zijn echter niet anders dan de regels die al in andere wetgeving is opgenomen, bijvoorbeeld dat men moet voldoen aan de regels van de mestwetgeving. Deze zogeheten *cross-compliance* dient voor de EU feitelijk als een extra stok achter de deur om haar wetgeving op het niveau van de lidstaten af te dwingen. Zij is geen echt alternatief om verdergaande regels te stellen aan agrarische bedrijven, omdat niet alle bedrijven bedrijfstoelagen ontvangen.

7.5 Plattelandsbeleid

In de EU loopt de regionale steun via twee kanalen, via de tweede pijler van het GLB, het plattelandsbeleid (onder *natuurlijke hulpbronnen* in tabel 7.1) en via steun uit de structuurfondsen (onder *duurzame groei* in tabel 7.1).¹³ Waar de structuurfondsen een meer algemene invalshoek hebben, bijvoorbeeld het bevorderen van de economische groei van regio's met een hoge werkloosheidsgraad en regio's met een lager dan gemiddeld inkomen per hoofd, is de regionale steun vanuit het GLB volledig gericht op het platteland en benadrukt deze met name de centrale rol van de agrarische sector in de ontwikkeling van het platteland.

In het kader van het plattelandsbeleid kunnen agrarische ondernemers of plattelandsgebieden steun ontvangen. Die steun is bestemd voor agrarische ondernemers in gebieden met een natuurlijke handicap (bijvoorbeeld berggebieden) of agrarische ondernemers die maatregelen treffen die een positief effect hebben op natuur, landschap en milieu. Zo zijn er in het

13 Gardebroek (2009).

kader van die tweede pijler in Nederland de zogenaamde beheersvergoedingen voor maatregelen die biodiversiteit bevorderen, voor onderhoud van landschapselementen (bijvoorbeeld hagen en paddenpoelen) en voor het in stand houden van populaties weidevogels (Dupraz *et al.*, 2010). De EU financiert het beleid van de eerste pijler volledig, maar bij de tweede pijler is er sprake van cofinanciering van nationaal beleid door middel van een meerjarig doelstellingsprogramma: het Plattelands Ontwikkelings Programma Nederland.¹⁴ Dat betekent in de praktijk dat meestal slechts de helft van alle kosten door de EU wordt gefinancierd. Cofinanciering is ingevoerd om een serieuze betrokkenheid van de lidstaten te garanderen.

Tabel 7.1 Financiële Perspectieven 2007–2013 (mln euro, in prijzen van 2004)

	2007	2013	Totaal 2007–2013
1 Duurzame groei	51.267	58.303	382.139
1a Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid	8.404	12.961	74.098
1b Cohesiebeleid	42.863	45.342	308.041
2 Natuurlijke hulpbronnen	54.985	51.161	371.344
2a Marktuittgaven en directe betalingen	43.120	40.645	293.105
2b Plattelandsontwikkeling	10.710	9.253	69.750
2c Life+	227	304	1.861
2d Visserij	860	889	6.147
2e Overige	68	70	481
3 Burgerschap, vrijheid en veiligheid	1.199	1.988	10.770
4 De EU als mondiale partner	6.199	8.029	49.463
5 Administratie	6.633	7.610	49.800
Totaal	120.702	127.091	864.316
Totaal in % van het nationale inkomen	1,10	1,01	1,05

Bron: Bos (2010), 76 en 82

7.6 Nettobetalingspositie

Tabel 7.1 laat de begrote uitgaven zien van de EU. Deze tabel geeft echter geen goed inzicht in de werkelijke kosten van de EU. Het meeste beleid dat wordt vastgesteld door de EU wordt nationaal uitgevoerd en gefinancierd. Het GLB is de uitzondering op die regel en het is daarom niet vreemd dat een groot aandeel van het EU-budget daar naar toe gaat. Daarnaast worden de werkelijke kosten en opbrengsten van het GLB gevormd door de welvaartseffecten van beleid voor zowel overheid, consumenten als producenten. Voor het GLB geldt dat een groot deel van de kosten niet bestaat uit overheidsuitgaven, maar ontstaat doordat consumenten een hogere prijs moeten betalen voor hun producten dan in een vrijhandelssituatie. Behalve de kosten moet ook naar de opbrengsten worden gekeken. Zo profiteert Nederland als belangrijke exporteur van agrarische en voedselproducten sterk van de relatief hoge prijzen en van markttoegang in de EU (Meester, 2009). Een discussiepunt is met welke situatie de huidige moet worden vergeleken. Duidelijk is dat er ook zonder het GLB net als bij de meeste industrieproducten een zekere mate van handelsbescherming zou bestaan; er bestaan immers ook voor industrieproducten invoertarieven. Ook zou er in een dicht bevolkt land als Nederland regionaal, milieu- en plattelandsbeleid zijn en zou daarom een deel van de huidige cofinanciering voor rekening komen van de Nederlandse overheid.

¹⁴ Tweede Kamer (2009–2010), 261.

Tabel 7.2 *Eigen middelen en verrichte betalingen van de EU in 2008 en het aandeel van Nederland daarin (mln euro)*

	Nederland	EU
<i>Eigen middelen</i>		
Traditionele eigen middelen (vooral invoerrechten)	2.032,8	17.282,9
Btw-afdracht	910,6	19.007,7
Afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen	3.643,4	74.478,5
Correctie Verenigd Koninkrijk	81,9	400,0
Totaal eigen middelen	6.668,7	111.169,1
	6,0%	100%
<i>Uitgaven</i>		
Duurzame groei	1.112,6	45.611,4
Concurrentievermogen	441,8	10.100,7
Cohesie	670,8	35.510,7
Natuurlijke hulpbronnen	1.082,9	54.812,7
Burgerschap, vrijheid en veiligheid	53,6	1.310,6
EU als mondiale partner	10,3	7.310,7
Compensatie		206,6
Totaal uitgaven	2.259,4	109.252,0
	2,1%	100,0%
Netto betalingspositie	-4.409,3	

Bron: Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen (2009)

De discussie over de kosten en opbrengsten van de EU vernauwt zich in de praktijk vaak tot de nettobetalingspositie van Nederland (Meester, 2009). Deze is negatief. Tabel 7.2 geeft een overzicht van de inkomsten en uitgaven van de EU in 2008 en van het aandeel van Nederland daarin. De tabel laat zien dat de nettobetalingspositie van Nederland in dat jaar 4,41 mld euro negatief was.¹⁵ Het is echter nogal kortzichtig om alleen naar de nettobetalingspositie te kijken. De opbrengsten van de EU liggen voor Nederland met name in de toegang tot een grote en open markt en dat heeft niets te maken met de nettobetalingspositie. Zo becijferen Straathof *et al.* (2008) dat het bruto nationaal product van Nederland als gevolg van de interne EU-markt structureel 4 tot 6 procent hoger ligt dan wanneer die interne markt er niet zou zijn. Maar er zijn ook kanttekeningen te plaatsen bij de berekening van de nettobetalingspositie. Zo worden de invoerrechten die in Nederland worden geïnd tot de betalingen van Nederland aan de EU gerekend, ondanks het feit dat die invoer voor andere EU-landen bestemd kan zijn. Exportsubsidies worden dan weer tot de inkomsten van Nederland gerekend terwijl het hierbij ook kan gaan om producten uit andere EU-landen die via de Rotterdamse haven worden uitgevoerd. Verder ontvangt Nederland relatief weinig geld uit de structuurfondsen, wat op zichzelf gezien natuurlijk niet vreemd is voor een rijk en klein land met nauwelijks regionale problemen, zeker in vergelijking met de andere EU-landen. Tabel 7.2 laat onder *duurzame groei* zien dat het aandeel van Nederland in de middelen uit de structuurfondsen in 2008 2,4 procent bedroeg, terwijl het aandeel in de totale betalingen 6,0 procent bedroeg. Ook het aandeel van Nederland in de totale

15 Zie ook Montesquieu Instituut (2010).

uitgaven van de EU voor het GLB (in tabel 7.2 onder *natuurlijke hulpbronnen*) is relatief laag (2,0 procent). De reden hiervoor is dat aan de voor Nederland belangrijkste agrarische sectoren zoals de intensieve veehouderij, tuinbouw en aardappelteelt geen EU-subsidies worden verstrekt (geen directe inkomensbetalingen of exportsubsidies), en dat er voor de zuivel in 2008 geen exportsubsidies werden verstrekt. Ten slotte draagt Nederland ook relatief veel bij aan het EU-budget, doordat de afdrachten van lidstaten aan het budget direct of indirect gekoppeld zijn aan het welvaartspeil van een land (een percentage van het bruto nationaal inkomen en een aandeel in de btw-middelen), en doordat de invoerrechten tot de betalingen worden gerekend. Nederland is nu eenmaal een rijk land en is met de Rotterdamse haven en Schiphol een importeur voor een groot deel van Europa.

7.7 Toekomst

De Europese Commissie zal in 2010 een mededeling over de toekomst van het GLB na 2013 publiceren ter voorbereiding op de besluitvorming over de Financiële Perspectieven 2014–2020.¹⁶ Nederland lijkt in te zetten op een verdere vermindering van de prijssteun, dus afschaffing van de exportsubsidies en verlaging van de interventieprijsen. Verder zouden de directe inkomstenstoeslagen moeten worden omgebouwd tot betalingen voor maatschappelijke diensten die de landbouw verleent, bijvoorbeeld voor de instandhouding van bepaalde typen landschappen (Tweede Kamer, 2009–2010). Dit mag de inzet van Nederland zijn maar dat wil niet zeggen dat de andere EU-landen hiermee instemmen. Gezien de accenten in de recente hervormingen van het GLB mag wel verwacht worden dat de besluiten in die richting zullen gaan, maar niet zo snel als Nederland wil. De reden hiervoor is dat de belangen van de lidstaten niet gelijk zijn aan die van Nederland. Door de hervorming van het GLB zullen de bestedingen aan het GLB naar verwachting ook afnemen. Hervorming van het GLB wil echter niet zeggen dat de bemoeienis van de EU met de landbouw, voedsel en platteland zal afnemen. Stijgende welvaart en het creëren van een *level playing field* lokken meer regelgeving uit: meer voor minder.

Literatuur

- AgraFocus (2010), *Future CAP Market Management Measures*, AgraFocus, March, Nr.169, 6-7
- Berkhout, P., K. van Bommel, K. de Bont, W. van Everdingen, T. de Kleijn, en B. Pronk (2008), *Agrarische structuur, trends en beleid. Ontwikkelingen in Nederland vanaf 1950*, Rapport 2008-060, Den Haag: LEI Wageningen UR
- Berkum S. van, en T. Achterbosch (2009), *Tarieven en standaarden in de agrarische sector*, *Economisch Statistische Berichten*, 94(4570S), 25-30
- Boerderij (2010), *Wereldwijde wedloop op landbouwgrond*, *Boerderij*, 95(22), 16-17
- Bos, M. (2010), *The EU Budget*, in A. Oskam, G. Meester, and H.J. Silvis (Eds), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 73-88
- Bunte, F., C. Bolhuis, C. de Bont, G. Jukema, en E. Kuiper (2009), *Prijsvorming van voedingsproducten*, LEI nota 09-074, Den Haag: LEI

¹⁶ Tweede Kamer (2009-2010), 268.

- Dries, L.K.E., E. Germenji, N. Noev, and J. Swinnen (2009), Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe, *World Development*, 37(11), 1742-1758
- Dupraz, P., A. van den Brink, and U. Latacz-Lohmann (2010), Rural Areas: Nature Preservation and Production, in A. Oskam, G. Meester, and H.J. Silvis (Eds), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 351-362
- European Union (2010), *Schoolmilk*, <http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/school-milk/>
- Gardebroek, C. (2009), Doelstellingen en prioriteiten plattelandsbeleid, in J.H.M. Peerlings, en C. Gardebroek (red.), *Van boterberg naar biobased. De Nederlandse landbouw in perspectief*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 173-188
- Koning, N.B.J., M.K. van Ittersum, G.A. Beccx, M.A.J.S. van Boekel, W.A. Brandenburg, J.A. van den Broek, J. Goudriaan, G. van Hofwegen, R.A. Jongeneel, J.B. Schiere, and M. Smies (2008), Long-term Global Availability of Food: Continued Abundance or New Scarcity? *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences*, 55(3), 229-292
- Meester, G. (2009), Bij het wisselen van de wacht: enkele reflecties over het EU landbouwbeleid, in J.H.M. Peerlings, en C. Gardebroek (red.), *Van boterberg naar biobased. De Nederlandse landbouw in perspectief*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 137-154
- Meester, G. (2010), European Integration and its Relevance for Agriculture, Food and Rural Areas, in A. Oskam, G. Meester, and H.J. Silvis (Eds), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 29-40
- Montesquieu Instituut (2010), Wat kost Europa ons?, <http://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvhfxcd6polcl/vh9w9l2qtnwn#p1>
- Peerlings, J.H.M. (2009), Biobased economy, in J.H.M. Peerlings, en C. Gardebroek (red.), *Van boterberg naar biobased. De Nederlandse landbouw in perspectief*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 65-78
- Pelkmans, J. (2006), *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Harlow: Financial Times Management
- Pennings, J.M.E. (2009), Het managen van marktrisico's: bedreiging of kans voor de Nederlandse landbouw? De mogelijke rol van termijnmarkten, in J.H.M. Peerlings, en C. Gardebroek (red.), *Van boterberg naar biobased. De Nederlandse landbouw in perspectief*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 97-108
- Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen (2009), *Jaarverslag over het begrotingsjaar 2008*, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3258393.PDF>
- Silvis, H.J., C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, M.G.A. van Leeuwen, F. Bunte, en J.C.M. van Meijl (2009), *De agrarische sector in Nederland naar 2020. Perspectieven en onzekerheden*, Rapport 2009-021, Den Haag: LEI Wageningen UR
- Silvis, H.J., en R. Lapperre (2010), Market, Price and Quota Policy: Half a Century of CAP Experience, in A. Oskam, G. Meester, and H.J. Silvis (Eds), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 165-182
- Stolwijk, H. (2009), Prijzontwikkelingen op de wereldvoedselmarkten en de mondiale voedselcrisis, in J.H.M. Peerlings, en C. Gardebroek (red.), *Van boterberg naar biobased. De Nederlandse landbouw in perspectief*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 79-96

- Straathof, B., G. Linders, A. Lejour, and J. Möhlmann (2008), *The Internal Market and the Dutch Economy*, CPB document 168, Den Haag: CPB
- Terluin, I., D. Strijker, and W. Munch (2010), Economic Dynamics in Rural Regions, in A. Oskam, G. Meester and H.J. Silvis (Eds), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 309-324
- Tweede Kamer (2009–2010), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2010. Memorie van toelichting*, 32 123 XIV, nr. 2