

Vergaderjaar 2000–2001

27 912

Interdepartementaal beleidsonderzoek: De financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na uitbreiding van de Europese Unie

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 september 2001

In 1996 is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar de Europese uitgaven. Het onderzoek bestond uit twee delen; het eerste deel betrof de landbouwuitgaven en het tweede deel had betrekking op overige uitgaven en algemene aspecten, voornamelijk het EU structuurbeleid.

In dit IBO werd vooral gekeken naar de eventuele verbetering van de Nederlandse netto-positie ten aanzien van de EU-begroting door aanpassingen van het beleid.

In opdracht van het kabinet heeft dit IBO een vervolg gekregen en is opnieuw gekeken naar zowel de landbouwuitgaven als naar het structuurbeleid.

Deze keer heeft het IBO zich gericht op het in kaart brengen van de gevolgen van de uitbreiding van de EU voor de EU-begroting en de Nederlandse bijdrage hieraan. Hierbij bieden wij U namens de regering als eerste deel van een tweeluik het IBO-rapport «De Financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na uitbreiding van de Europese Unie» aan.¹

In deze brief wordt het kabinetsstandpunt weergegeven naar aanleiding van dit IBO. Allereerst wordt kort de achtergrond van het onderzoek geschetst.

Vervolgens volgen een samenvatting en de belangrijkste conclusies van het rapport. Tot slot worden in een kabinetsstandpunt de resultaten van het IBO geplaatst in de bredere context van de door het kabinet noodzakelijk geachte hervormingen van het GLB.

1 Waarom dit IBO

De redenen waarom het kabinet eind vorig jaar opdracht heeft gegeven aan een interdepartementale werkgroep om de kosten die samenhangen met het Europees landbouwbeleid en de uitbreiding van de Europese

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Unie in kaart te brengen zijn helder: De onderhandelingen over uitbreiding van de Unie zijn in volle gang en hebben onder meer door conclusies van de Europese Raad van Göteborg een extra dynamiek gekregen. Met deze Raad heeft de kalender voor toetreding een onomkeerbaar karakter gekregen met dien verstande dat het moment van toetreding voor iedere kandidaat-lidstaat vanzelfsprekend afhankelijk is van de voortgang van de onderhandelingen.

In het Interinstitutioneel Akkoord zijn op basis van de afspraken in Berlijn in 1999 de middelen voor de uitbreiding van de Europese Unie tot en met 2006 vastgelegd. Hierbij werd uitgegaan van de toetreding van zes nieuwe lidstaten in 2002 en werd aangenomen dat agrarische bedrijven in deze toetredende lidstaten niet in aanmerking zouden komen voor directe inkomenssteun.

Zij hebben immers niet te maken met prijsdalingen zoals de agrariërs in de huidige EU die kennen als gevolg van de Mac-Sharry hervorming en Agenda 2000. Alle kandidaat-lidstaten zijn overigens van mening dat zij wel degelijk in aanmerking komen voor directe inkomenssteun. Indien besloten zou worden directe inkomenssteun toe te kennen, dan zullen de financiële lasten voor de EU-begroting aanzienlijk stijgen.

In december 1999 heeft de Europese Raad besloten het aantal kandidaat-lidstaten uit te breiden tot 13 landen, waarvan met 12 wordt onderhandeld. Daardoor is het mogelijk dat tot en met 2006 meer landen toetreden dan waarop de ramingen in het financiële kader zijn gebaseerd, zij het op een later tijdstip dan eerder werd gedacht.

Tegen de hierboven beschreven achtergrond heeft het kabinet dan ook het IBO tot taak gesteld inzicht te geven in:

1. de kosten voor de EU-begroting van volledige integratie van de kandidaat-lidstaten binnen het GLB op de korte en lange termijn en de gevolgen voor de afdrachten van Nederland en andere lidstaten aan de EU;
2. mogelijke opties voor een verdere hervorming van het GLB, gericht op het realiseren van besparingen binnen het Europese landbouwbudget;
3. gevolgen van deze opties voor de afdrachten aan en ontvangsten van de EU voor Nederland en andere lidstaten en de gevolgen voor de betrokken Nederlandse landbouwsectoren.

Op grond van bovenstaande diende het IBO aanbevelingen te formuleren voor de Nederlandse opstelling in de EU-besluitvorming over de uitbreiding van de EU.

2 Onderzoeksresultaten en conclusies van het IBO

De IBO werkgroep heeft zich, zoals omschreven in de taakopdracht, geconcentreerd op de discussie over de financiële consequenties van de uitbreiding.

2.1 Kosten voor EU-begroting

Uit de analyse blijkt dat de precieze omvang van de financiële gevolgen van de uitbreiding van de EU en de invoering van het GLB in de nieuwe lidstaten afhankelijk is van een groot aantal factoren. Het tijdstip van toetreding van de verschillende kandidaat-lidstaten en het al dan niet toekennen van directe inkomenssteun in de nieuwe lidstaten zijn hierbij van doorslaggevende betekenis.

Tijdstip van toetreding

In het rapport is als werkhypothese verondersteld dat 10 van de 12 kandidaat-lidstaten waarmee wordt onderhandeld in 2004 toetreden en dat Bulgarije en Roemenië in 2007 volgen.

Financiële consequenties zonder directe inkomenssteun

De IBO werkgroep concludeert dat indien – conform de afspraken in Berlijn – aan de agrarische bedrijven in de toetredende landen geen directe inkomenssteun wordt verleend, de EU in 2004 in tien nieuwe lidstaten 2,8 miljard Euro zal uitgeven voor het markt-, prijs- en plattelandsbeleid oplopend tot 4 miljard Euro in 2006.

Door de latere toetreding dan bij de vaststelling van de Financiële Perspectieven werd verondersteld, bestaat er echter enige financiële ruimte in de periode tot en met 2006. Deze ruimte is weliswaar net niet genoeg om de toetreding van tien lidstaten in 2004 op te vangen, maar het tekort is dusdanig gering dat het binnen de landbouwbegroting van circa 42,5 miljard Euro moet kunnen worden opgevangen.

Vanaf 2007 – onder de aanname dat Roemenië en Bulgarije dan lid zijn geworden – zullen de uitgaven voor het markt-, prijs- en plattelandsbeleid oplopen tot bedragen tussen 6,5 en 7,5 miljard Euro per jaar indien het beleid niet wordt gewijzigd. Bij eerdere of latere toetreding verschuiven deze bedragen naar voren of naar achteren, het niveau zal er nauwelijks door veranderen.

Financiële consequenties van directe inkomenssteun

Indien besloten zou worden tot het volledig toekennen van inkomens-toeslagen in de nieuwe lidstaten leidt dit volgens het IBO bij een uitbreiding van 12 lidstaten vanaf 2007 tot extra uitgaven van 7,5 miljard Euro per jaar¹, dit uitgaande van hun productie in de periode 96–98.

De kandidaat-lidstaten hebben de voorkeur de productie van voor de «Wende» (1989) als referentie te nemen, met bijna de helft grotere financiële consequenties.

De totale extra uitgaven voor het GLB als gevolg van de uitbreiding lopen dus volgens de IBO werkgroep op van 2,8 miljard Euro in 2004 tot ongeveer 7 miljard Euro vanaf 2007 indien geen directe inkomenssteun wordt verleend. Als dat wel het geval is lopen de getallen op van 7,5 miljard Euro in 2004 tot circa 13 miljard Euro vanaf 2007 (zie ook bijlage 1).

Referentiekader

De IBO-werkgroep heeft de omvang van deze uitgaven (EU-27) vergeleken met het bedrag dat in de huidige FP's reeds is voorzien voor landbouwbeleid bij de aanname van toetreding van zes nieuwe lidstaten in 2002 (EU-21). Dit bedrag loopt op tot 3,4 miljard Euro in 2006. Er is voor na 2006 gekozen voor een referentiekader waarbij de geraamde uitgaven voor het landbouwbeleid in de EU-21 reëel constant worden verondersteld. Op deze manier worden de extra uitgaven ten opzichte van de nu geraamde kosten zichtbaar gemaakt.

De keuze voor een dergelijk referentiekader betekent overigens niet dat Nederland er op voorhand vanuit gaat dat in de periode na 2006 voor het landbouwbeleid automatisch eenzelfde bedrag gereserveerd zal worden als voor de huidige periode het geval is.

¹ Dit is een nominaal bedrag. Wanneer het wordt uitgedrukt in prijzen 1999 en dus wordt gecorrigeerd voor inflatie gaat het om een bedrag van 6,4 miljard Euro in 2007 en 5,5 miljard Euro in 2015, zie ook p. 4 en bijlage 1.

Verder dient opgemerkt te worden dat in Agenda 2000 de nieuwe lidstaten in het plattelandsbeleid compensatie kregen voor het feit dat ze geen directe inkomenssteun zouden ontvangen. Zou worden besloten deze

toeslagen toch toe te kennen dan zou het benodigde bedrag voor plattelandsbeleid (4,5 miljard Euro per jaar) met naar schatting maximaal 2 miljard Euro kunnen worden verlaagd. Bovendien leveren de nieuwe lidstaten ook een bijdrage aan de communautaire begroting. Voor wat betreft het GLB kan deze bijdrage van de 12 nieuwe lidstaten worden geschat op 2 à 2,5 miljard Euro per jaar waarbij wel moet worden bedacht dat bij eerdere uitbreidingen van de Unie tijdelijke kortingen op deze afdrachten zijn verleend.

Tenslotte is het belangrijk op te merken dat de uitgaven voor directe inkomenssteun nominaal zijn vastgelegd. Dat betekent dat ze in de tijd afnemen met de inflatie.

Dat betekent ook dat de huidige landbouwuitgaven – waarvan bijna 70% bestaat uit directe inkomenssteun – in de tijd langzaam afnemen.

Op deze manier ontstaat dus ruimte in het budget die gebruikt zou kunnen worden om een deel van de kosten van de uitbreiding te financieren.

In een eindbeeld voor 2015 betekent een en ander bij ongewijzigd beleid¹ dat bij volledige integratie van de 12 kandidaat-lidstaten het GLB in reële termen ongeveer 4,7 miljard Euro per jaar duurder zal zijn dan waar in de FP's van Berlijn (gebaseerd op 6 nieuwe lidstaten) vanuit werd gegaan. Voor het jaar 2007 wordt dat bedrag geschat op 8,8 miljard Euro. De bijdrage van Nederland aan deze meer-uitgaven zal op basis van de BNP sleutel hierin ongeveer 5 procent bedragen oftewel aflopen van 440 naar 235 miljoen Euro per jaar.

2.2 Hervorming GLB: gevolgen Nederlandse begroting en agrosector

De financiële gevolgen van de uitbreiding vormen samen met de internationale handelsbesprekingen in de WTO en het toenemende streven (onlangs nog gevoed door de BSE- en MKZ-crisis) naar een meer maatschappelijk verantwoorde landbouw, redenen om het GLB te hervormen. De IBO werkgroep heeft hiervoor een aantal varianten onderzocht. Deze hebben onder andere betrekking op een hervorming van het zuivel- en suikerbeleid, infasering van directe inkomenssteun in de nieuwe lidstaten, degressiviteit van de directe toeslagen in de uitgebreide EU en co-financiering van het GLB.

Zoals gezegd brengt de uitbreiding van de EU bij ongewijzigd beleid ten opzichte van de bedragen die in 2006 zijn voorzien extra uitgaven met zich mee voor de Nederlandse schatkist, aflopend van circa 440 naar 235 miljoen Euro per jaar.

In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de effecten van de verschillende varianten op het niveau van de EU-uitgaven, op de Nederlandse netto-positie en op de Rijksbegroting. De IBO-werkgroep concludeert dat indien de kandidaat-lidstaten directe inkomenssteun zouden krijgen, het beleidsinhoudelijk en budgettair wenselijk is de inkomenssteun in de nieuwe lidstaten gefaseerd in te voeren en ze tegelijkertijd degressief te maken in de hele EU. Een combinatie van deze varianten brengt de eerste jaren na toetreding extra uitgaven met zich mee. Afhankelijk van het gekozen percentage dalen vanaf een bepaald moment de uitgaven en treedt uiteindelijk een besparing op.

Een andere door de IBO-werkgroep uitgewerkte optie is co-financiering, waarbij de lidstaten een deel van de financiële lasten voor eigen rekening nemen. Hoewel dit in eerste plaats een financiële maatregel is, mag worden verwacht dat van een dergelijk systeem een gunstige invloed uitgaat op de economische rationaliteit. Uiteraard dient een dergelijke beleidsmaatregel gepaard te gaan met een gelijktijdige verlaging van het Europese landbouwbudget.

¹ Er is dus geen rekening gehouden met extra uitgaven van verdere hervormingen van het GLB. Een hervorming van het zuivel- en suikerbeleid zou volgens het IBO extra uitgaven van 3,5 miljard Euro per jaar betekenen.

De IBO-werkgroep heeft verder berekend dat indien in de suiker- en zuivel-sector het markt- en prijsbeleid wordt afgebouwd en deels wordt gecompenseerd door directe inkomenssteun, dit jaarlijks circa 3,5 miljard Euro extra uitgaven zal betekenen. Dit neemt niet weg dat de Nederlandse nettopositie verbetert door een dergelijke hervorming omdat Nederland een relatief grote producent in de EU is. De extra directe inkomenssteun weegt ruimschoots op tegen de extra afdrachten van Nederland.

Het behoeft weinig voorstellingsvermogen dat hervormingen zullen leiden tot een druk op het inkomen dat wordt verdiend in de landbouw.

De door de IBO-werkgroep belichte hervormingen worden gekenmerkt als een continuering van de Mac-Sharry hervormingen: prijssteun wordt vervangen door directe inkomenssteun. Ten opzichte van de Mac-Sharry is daaraan toegevoegd dat de directe inkomenssteun degressief in tijd is en dat de prijsdaling maar voor de helft wordt gecompenseerd door een directe inkomensstoelag. Bepaalde minder concurrentiekrachtige takken van de Nederlandse landbouw kunnen door de hervormingsscenario's onder druk komen te staan en de effecten zullen ook merkbaar zijn in de toeleverende en verwerkende industrieën. De aanpassingsproblemen zullen zich met name in het begintraject manifesteren als de omschakeling naar meer marktwerking het best voelbaar is. Dit zal met name gelden voor sectoren die gekenmerkt worden door hoge vaste kosten, zoals de grondgebonden landbouw. Daarentegen kan meer marktwerking en een beleid gericht op meer duurzame landbouw ook leiden tot een grotere innovatieve kracht, niet alleen in de landbouwsector zelf, maar in het hele agro-food complex.

3 Kabinetsstandpunt IBO

Het kabinet waardeert het rapport, stemt in met de analyse en onderschrijft de conclusie op hoofdlijnen. Uit dit IBO blijkt dat de uitbreiding van de Unie bij ongewijzigd beleid zal leiden tot een toename van de uitgaven ten opzichte van de reeds voor de uitbreiding gereserveerde middelen. Dit onder meer omdat meer lidstaten zullen toetreden dan in de afspraken van Berlijn is voorzien. Deze toename wordt substantiëler naarmate de nieuwe lidstaten aanspraak zouden kunnen maken op directe inkomenssteun zoals die thans in de EU bestaat. Tegelijkertijd bevindt het Europees landbouwbeleid zich in een fase waarin het prijsbeleid wordt vervangen door inkomensstoelagen.

Waar het prijsbeleid vooral door de consument wordt betaald, loopt de ondersteuning via inkomensstoelagen via het overheidsbudget waardoor zeker op de kortere termijn de uitgaven voor het beleid nog kunnen toenemen.

Gezien het Nederlandse standpunt dat marktwerking ook in het landbouwbeleid versterkt moet worden, is het kabinet van mening dat het proces van vermindering van de steun en bescherming van de landbouw met kracht moet worden voortgezet.

De IBO werkgroep heeft de omvang van de geschatte uitgaven in geval dat 10 en later 12 lidstaten toetreden, vergeleken met het bedrag dat in de huidige FP's reeds is voorzien voor landbouwbeleid bij zes nieuwe lidstaten (EU-21). Deze werkwijze geeft inzicht in de mogelijke meerkosten ten opzichte van het bedrag dat tot 2007 is gereserveerd voor de uitbreiding. Het behelst geen oordeel over de door Nederland gewenste omvang van de middelen voor de Unie vanaf 2007.

De FP's voor de periode 2007–2013 zullen pas in 2006 worden vastgesteld. Bij de onderhandelingen in Berlijn – waar de Financiële Perspectieven

voor de huidige periode werden vastgesteld – werd bovenop het bedrag voor de EU-15 een apart bedrag (oplopend tot 3,4 miljard Euro) opgenomen voor de uitbreiding met zes lidstaten. Daarbij werd als uitgangspunt gehanteerd dat de GLB-middelen voor de EU-15 reëel constant werden gehouden en dat de kosten voor de kandidaat-lidstaten werden gefinancierd uit een deel van de BNP-groei van de lidstaten. Het bedrag dat in de volgende FP's wordt gereserveerd voor de uitbreiding zal hetzij nieuwe middelen betreffen, hetzij afkomstig moeten zijn van besparingen op het bestaande beleid, hetzij via een combinatie van beide voorgaande mogelijkheden tot stand moeten komen.

In de opmaat naar de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven voor de periode na 2006 zal de regering zich dus moeten beraden over de verschillende budgettaire keuzen die voor die periode moeten worden gemaakt. Onderwerpen die daarbij aan de orde moeten komen zijn:

- wat is de gewenste ontwikkeling van de uitgaven voor een uitgebreide Unie;
- hoeveel ruimte dient te worden uitgetrokken voor de uitbreiding van de Europese Unie;
- hoe kunnen hervormingen van het EU-beleid de financiële inpasbaarheid van de uitbreiding vergemakkelijken;
- hoe wordt een meer rechtvaardige lastenverdeling binnen de Unie bewerkstelligd.

Ook los van deze overwegingen staat het kabinet op het standpunt dat het landbouwbeleid moet worden aangepast. Uit het rapport blijkt duidelijk dat een geleidelijke vermindering van de directe inkomstenstoelagen (degressiviteit) het meest wenselijke instrument is om vermindering van de ondersteuning aan de landbouwsector te bereiken en tegelijkertijd de Europese uitgaven beheersbaar te houden. Doordat de directe inkomensstoelagen nominaal zijn vastgesteld vindt thans ook al een geringe afbouw plaats, hand in hand met de inflatie. Wanneer deze afbouw wordt versneld, wordt hiermee op de landbouwbegroting een aanzienlijke besparing gerealiseerd. Wel zal vermindering van steun en bescherming zich over een redelijke termijn moeten uitstrekken om het bedrijfsleven de mogelijkheid te geven zich aan te passen.

Het kabinet staat om beleidsinhoudelijke en budgettaire redenen onverminderd op het standpunt dat het onwenselijk is om producenten in de nieuwe lidstaten inkomensstoelagen toe te kennen. Naar de mening van het kabinet is het verstandiger Europese middelen aan te wenden voor de noodzakelijke versterking van de landbouwstructuur en de plattelands-economie in deze landen. Nederland wil verder een algemene verlaging van de ondersteuning in de landbouw. Introductie van de toeslagen in de nieuwe lidstaten sluit daar uiteraard niet goed bij aan.

Dat laat onverlet dat het op termijn niet goed denkbaar is dat binnen de Unie een groep lidstaten wel directe inkomenssteun zou ontvangen en een andere groep niet. Indien bij de toetredingsonderhandelingen zou blijken dat de kandidaatlidstaten wel directe inkomenssteun zal worden toegekend, dan is een beleidslijn waarbij de nieuwe lidstaten over een periode «ingroeien» in het systeem van directe toeslagen, terwijl tegelijkertijd de bestaande toeslagen geleidelijk worden verminderd, een te overwegen terugvaloptie.

Daarnaast is het kabinet van mening dat co-financiering van de directe inkomenssteun serieus moet worden overwogen. De lidstaten nemen dan een deel van de kosten voor hun eigen rekening. De totale kosten blijven weliswaar gelijk, maar er komt slechts een deel van de uitgaven ten laste van de EU-begroting. De verwachting is daarbij dat dit zal leiden tot een

zekere rationalisering van het beleid, omdat de lusten en lasten ervan directer door de lidstaten gevoeld zullen worden.

Co-financiering heeft een zeker herverdelingseffect tussen de lidstaten tot gevolg, maar een dergelijke beleidslijn betekent voor het marktordeningsbeleid geenszins dat het kabinet kiest voor re-nationalisatie van het Europees landbouwbeleid. Het kabinet meent dat door de intensieve handel in landbouwproducten in de EU de economieën van de lidstaten zo nauw zijn verweven dat puur nationale oplossingen niet effectief zijn en daarom niet gewenst. Veel problemen in de sector zijn ook grensoverschrijdend. Een terugkeer naar een sterk nationaal landbouwbeleid heeft bovendien het risico in zich dat het al snel zal leiden tot concurrentievervalsingen en belemmeringen op de interne markt. Dat is voor de exportgerichte Nederlandse agrarische sector geen aantrekkelijk perspectief. Co-financiering van met name de directe inkomensbeslagen zal dan ook moeten plaatsvinden in een beleidskader, waarbij de beleidsbesluiten nog steeds op Europees niveau plaatsvinden.

Wanneer de instrumenten degressiviteit en co-financiering in combinatie worden toegepast zouden er eerder besparingen op de EU-begroting kunnen ontstaan. Mogelijk zouden de extra kosten van uitbreiding hiermee kunnen worden opgevangen, maar ook zou hiermee een heroriëntatie van het Europees landbouwbeleid richting plattelandsbeleid en/of een beleid gericht op het sturen van productiemethoden in een maatschappelijk gewenste richting kunnen worden bevorderd.

Het wordt steeds duidelijker dat in EU-kader het plattelandsbeleid meer en meer gezien wordt als voorwaarde voor het tot stand komen van fundamentele hervormingen van het EU-landbouwbeleid. Om die reden gaat het Kabinet ook akkoord met een versterking van deze tweede pijler van het GLB. Na een hervorming van prijssteun naar inkomenssteun, ligt momenteel een verschuiving van inkomensbeleid richting plattelandsbeleid in de rede. Daarmee zal het plattelandsbeleid in de toekomst ook financieel belangrijker worden, zo is de verwachting¹. Het is daarom voor Nederland noodzakelijk op deze situatie in te spelen en te zorgen dat in dit beleid de Nederlandse beleidsprioriteiten goed tot hun recht komen dat Nederlandse een billijk aandeel ontvangt uit de fondsen. Ten aanzien van de langere termijn stelt Nederland zich op het standpunt dat voor het plattelandsbeleid meer ruimte voor modaliteiten op nationaal niveau gezocht moeten worden. Vanzelfsprekend dient dit in verband met een goed functionerende Interne Markt en het waarborgen van gelijke concurrentieverhoudingen, te gebeuren binnen duidelijk omschreven Europese beleidskaders.

Een dergelijk beleid vertoont overeenkomsten met het huidige structuurbeleid van de EU. Mede daarom is het kabinet van mening dat de hervorming van het EU-Landbouwbeleid in samenhang moet worden gezien met hervorming van het EU-Structuurbeleid, waarbij de daarbij gesignaleerde knelpunten zoveel mogelijk dienen te worden voorkomen.

4 Hervormingen Landbouwbeleid: een doorgaand proces

Het landbouwbeleid staat momenteel in het brandpunt van de belangstelling. Dat heeft uiteraard alles te maken met de crises als BSE en MKZ die de sector teisteren. Maar er zijn ook andere redenen. In moderne, verstedelijkte samenlevingen zijn de maatschappelijke eisen die aan de landbouw worden gesteld sterk aan verandering onderhevig.

Dit geldt in het bijzonder in het dicht bevolkte Nederland waar moet worden geconcurrereerd om het gebruik van schaarse ruimte.

¹ Bij het plattelandsbeleid wordt standaard het principe van co-financiering toegepast. Bij een verschuiving van gelden uit het traditionele GLB is het daarom mogelijk om het totale EU-budget voor landbouw te verlagen.

Naast de steeds hogere eisen die gesteld worden aan de kwaliteit en veiligheid van landbouwproducten, wordt ook steeds meer nadruk gelegd op de wijze waarop deze tot stand komen. Dat betreft onder meer het rekening houden met de belangen van milieu, de natuurlijke omgeving en het welzijn van dieren bij de productie. Dit is niet alleen in Nederland het geval, ook op Europees niveau is er sprake van veranderende voorkeuren. Bij alle verschillen tussen de lidstaten zijn de belangrijkste zorgen toch in de meeste landen gelijk: meer vraag naar kwalitatief goede en veilige producten met een «plus», gedefinieerd in termen van extra aandacht voor waarden als dierenwelzijn, natuur(lijk), milieu en duidelijkheid over de herkomst van het product.

Consumenten en burgers bekritisieren de afhoudende manier waarop in de landbouwsector met deze relatief «nieuwe» thema's wordt omgegaan. Veranderende wensen worden er te vaak opgevat als bedreigingen en niet als een normale ontwikkeling van voorkeuren in een steeds welvarender samenleving. Omgekeerd menen producenten dat consumenten hun voorkeuren onvoldoende tot uiting brengen als ze in de supermarkt staan. Deze verschillen van invalshoek uit zich in groeiend onbehagen in de samenleving. Het is tevens één van de redenen dat in verschillende landen van de EU momenteel weer veel gesproken wordt over noodzakelijke hervormingen van het landbouwbeleid.

Het Europees beleid heeft tot nu toe maar in bescheiden mate op de veranderingen in de maatschappij ingespeeld. Het is overigens niet terecht de oorzaak van de huidige problemen in de landbouw geheel aan het gevoerde beleid te wijten. In veel gevallen is de technische ontwikkeling te eenzijdig gericht geweest op verhoging van de productie, soms speelde het landbouwbeleid daarin een rol.

Bij andere problemen speelt mee dat met de totstandkoming van de interne markt de handel in landbouwproducten sterk is toegenomen. Algemeen geldt wel dat de tijd momenteel rijp is voor een omslag in het beleid.

Het kabinet is dan ook van mening dat nadrukkelijk zal moeten worden gestreefd naar een herziening van het huidige EU-landbouwbeleid waarbij meer aandacht gegeven wordt aan de zojuist genoemde punten. De grote maatschappelijke druk en de financiële consequenties van ongewijzigd beleid voor de Europese begroting na uitbreiding van de Unie vormen een goede aanleiding daarmee een begin te maken. Maar ook met het oog op de onderhandelingen in het kader van de Wereld Handelsorganisatie (WTO) acht het kabinet beleidsaanpassingen in het GLB noodzakelijk. Bij aanpassingen van het beleid zal prioriteit moeten worden gegeven aan de ontwikkeling van beleid dat toepasbaar is in de vergrote Unie, zowel inhoudelijk als wat financiële aspecten betreft.

Inhoudelijk kunnen de nieuwe maatschappelijke behoeften per land of per regio in de EU verschillen. In de vergrote EU zullen vooral de verschillen tussen oude en nieuwe lidstaten aanzienlijk zijn. De uitdaging is een beleid te ontwikkelen dat tegemoet kan komen aan deze verschillen in behoeften.

Dat betekent vermoedelijk een vernieuwd Brussels kader voor het toekomstig beleid met daarbinnen een grotere nationale inhoudelijke en financiële medeverantwoordelijkheid.

Hervormingen moeten ook de EU-opstelling bij de discussies in WTO-verband vergemakkelijken. Als de EU bereid is tot een ambitieuze liberaliseringsinzet op het landbouwdossier, wordt de doelstelling van het lanceren van een «brede ronde» van handelsbesprekingen gemakkelijker te realiseren, dat wil zeggen een onderhandelingsronde waar over meer

gesproken wordt dan de reeds geagendeerde onderwerpen «landbouw» en «diensten». Een dergelijke keuze sluit aan bij de Nederlandse wens het proces van verdere handelsliberalisatie voort te zetten. Dit omdat liberalisatie wordt gezien als één van de belangrijkste motoren voor mondiale economische groei en in het bijzonder ook van belang is voor ontwikkelingslanden.

Tegen de achtergrond van de huidige discussies over het landbouwbeleid hanteert het kabinet een aantal uitgangspunten bij verdere aanpassingen van het beleid:

Maatschappelijk verantwoord ondernemen als norm

Nog te vaak worden de ongewenste effecten van de productie naar anderen doorgeschoven. Soms betaalt het milieu de prijs zoals bijvoorbeeld in de landbouw bij de mestproblematiek lange tijd het geval was. Soms wordt de rekening bij de overheid neergelegd, zoals bij de kosten van de uitbraak van de varkenspest.

Het is duidelijk dat de landbouwsector – zowel het primaire bedrijfsleven als de verwerkende en toeleverende industrie – nieuwe wegen moet inslaan. Uitgangspunt daarvoor moet zijn dat de ondernemer produceert wat de markt vraagt en in eerste instantie zelf verantwoordelijk is voor zijn producten en de manier waarop die zijn voortgebracht. De overheid stelt de kaders waarbinnen dat kan plaatsvinden.

Sector met grote publieke dimensie

Landbouw is de sector van «Voedsel en Groen». Voedsel omdat dat het belangrijkste product is dat wordt voortgebracht. Groen omdat de productie veelal in de open groene ruimte plaatsvindt. De publieke aspecten van Voedsel en Groen verklaren de nog steeds bestaande intensieve overheidsbemoediging met de landbouw. Hoewel de inzet is te komen tot meer marktwerking in de landbouwsector, zal dat door deze publieke dimensies niet direct betekenen dat daarmee automatisch een forse afname van het overheidsbeleid voor de landbouw plaats vindt. Dat beleid zal echter wel steeds meer toegespitst moeten worden op de specifieke publieke aspecten.

Meer markt, meer eigen verantwoordelijkheid

Marktwerking moet bij hervorming van het beleid een leidend principe zijn, zonder de publieke aspecten van voedsel en groen te verwaarlozen. Daarbij speelt mee dat de Nederlandse agrarische sector over het algemeen internationaal een redelijk sterke positie heeft.

Sterkere concurrentie en verlaging van de ondersteuning zal daarom in Nederland niet direct leiden tot drastische saneringen in de landbouw. Bovendien valt een belangrijk deel van de Nederlandse landbouw (zeker 50% van de productiewaarde) überhaupt niet onder een Europese steunregeling.

Integratie

Een belangrijke uitdaging in het toekomstige beleid wordt de sterkere integratie van de nu nog veelal afzonderlijk bekeken pijlers markten prijsbeleid, plattelandsbeleid en voedselveiligheidsbeleid. Er is alle reden deze terreinen veel meer vanuit een geïntegreerde visie te benaderen. Het markt- en prijsbeleid richt zich tot nu toe vooral op het direct steunen van het inkomen van de producent. Gezien de maatschappelijke veranderingen die vragen om een «andere» landbouwproductie, is het nodig dat het beleid veel meer ingezet wordt om veranderingen te stimuleren. Temeer daar de noodzaak tot verandering niet altijd direct in de vraag van

de consument tot uiting komt. Het beleid zou in de patstelling (burger vraagt veel; consument reageert nog bescheiden; producent zit gevangen tussen kostprijs en nieuwe eisen) een belangrijke rol kunnen spelen, door met name die producten en productiewijzen te bevorderen die wel rekening houden met zaken als duurzaamheid, milieu, natuur en landschap en dierenwelzijn. Uiteraard blijft het streven dat de consument bereid moet zijn extra te betalen voor producten die als gevolg van nieuwe maatschappelijke eisen duurder zijn geworden.

5 Tijdpad hervormingen

Een belangrijk kader voor het Europees landbouwbeleid wordt gevormd door de afspraken die in 1999 tijdens de Europese Raad van Berlijn zijn gemaakt bij de discussies over Agenda 2000. Deze afspraken beslaan de periode 2000 – 2006. Ook de middelen voor het plattelandsbeleid zijn toen meerjarig vastgelegd. Er is toen ook afgesproken halverwege de periode (2002/03) evaluaties te maken van de resultaten van de hervormingen en van de uitgaven voor het landbouwbeleid. Dit tegen de achtergrond van de dan beschikbare informatie over de marktontwikkelingen, de stand van zaken in de WTO en bij de toetredingsonderhandelingen.

Het is momenteel nog onduidelijk of tijdens deze zogenaamde «mid-term review» fundamentele hervormingen van het GLB op de agenda zullen staan. Hoewel op Europees niveau het draagvlak voor aanpassingen van het beleid groeit, is het nog niet duidelijk of er voldoende steun bestaat voor de Nederlandse ideeën over een verdere hervorming van het GLB. Er zijn nog grote verschillen over de vraag in welk tempo de hervormingen gestalte moeten krijgen. Zo zullen belangrijke verkiezingen in onder andere Frankrijk en Duitsland moeten worden afgewacht. In dit kader is het wel van belang te constateren dat de samenleving in heel Europa steeds meer waarde hecht aan voedsel en groen. In het Europese beleid komt de consument steeds meer centraal te staan. Hoewel deze trend aanwijsbaar is, valt het niet te verwachten dat al in 2002 concrete stappen gezet kunnen worden.

Uit het werk van de IBO-werkgroep blijkt dat -mits tijdig de nodige maatregelen worden getroffen op het vlak van hervormingen van het landbouwbeleid- het opnemen van de kandidaatlidstaten in het GLB mogelijk is zonder dat dit tot onbeheersbare financiële uitgaven zal leiden. Bovendien de uitgangspunten en de resultaten van het IBO zullen dan ook voor Nederland de leidraad vormen in de discussies over deze mid-term review van het landbouwbeleid.

Hoewel zoals gezegd de bestaande financiële kaders nog tot en met 2006 door lopen, acht het Kabinet het gewenst de discussie over de toekomstige beleidshervormingen en daarbij behorende budgettaire kaders toch zo spoedig mogelijk aan te vangen. Dit om wezenlijke problemen in een later stadium te voorkomen. De aangekondigde «mid-term review» van de Agenda 2000 besluiten is daarvoor naar het oordeel van het Kabinet het gewenste moment.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst

De Minister van Financiën,
G. Zalm

In de Financiële Perspectieven is uit gegaan van toetreding van zes lidstaten in 2002 en is een bedrag opgenomen voor landbouwbeleid voor de nieuwe lidstaten dat oploopt tot 3,4 miljard Euro in 2006. In onderstaande tabel B1 wordt weergegeven dat de gereserveerde middelen in de huidige FP niet voldoende zijn om de toetreding te financieren. Wanneer de kandidaat-lidstaten aanspraak kunnen maken op directe inkomenssteun leidt dat bij ongewijzigd beleid tot een verschil tussen de benodigde en de gereserveerde middelen van ruim 9 miljard Euro per jaar na 2006.

Tabel B1: Berekende extra uitgaven voor nieuwe lidstaten; in euro's in prijzen 1999

	2004 ¹	2006 ¹	2007	2010	2015
Geraamde uitgaven					
Marktordeningsbeleid	2,0	2,1	2,7	2,8	3
Plattelandsbeleid	0,8	1,9	3,7 ⁴	4,5	4,5
Totaal	2,8	4,0	6,4	7,3	7,5
Directe inkomenssteun ³	4,7	5,1	6,4	6	5,5
Totaal met directe inkomenssteun	7,5	9,1	12,8	13,3	13
Referentiekader EU 21					
Gereserveerd in huidige FP (Agenda 2000)²	2,4	3,4	3,4	3,4	3,4
Vershil uitgaven met huidige FP zonder directe inkomenssteun	0,4	0,6	3,0	3,9	4,1
Vershil uitgaven met huidige FP met directe inkomenssteun	5,1	5,7	9,4	9,9	9,6
Ruimte in landbouwbudget doordat directe inkomenssteun nominaal is vastgelegd	–	–	0,6	2,3	4,9
Vershil bij reëel constant uitgavenkader zonder directe inkomenssteun	0,4	0,6	2,4	1,6	+ 0,8
Vershil bij reëel constant uitgavenkader met directe inkomenssteun	5,1	5,7	8,8	7,6	4,7
Totale landbouwwitgaven in % EU-BNP⁵	0,53	0,51	0,52	0,47	0,39

¹ In 2004 en 2006 uitgaven excl. Bulgarije en Roemenië.

² Na 2006 reëel constant doorgetrokken.

³ Het bedrag dat nominaal zou moeten worden gereserveerd voor inkomenssteun (7,5 miljard) is vanaf 2007 gecorrigeerd voor inflatie. Hierdoor loopt de omvang van deze uitgaven in reële termen af.

⁴ De IBO werkgroep heeft verondersteld dat voor Bulgarije en Roemenië de uitgaven voor plattelandsbeleid sneller ingroeien dan bij de overige tien kandidaten. Indien voor Bulgarije en Roemenië bij de plattelandssteun eenzelfde ingroeischema wordt gehanteerd als bij de andere lidstaten, dan vallen in 2007 en 2008 de uitgaven met respectievelijk 0,8 miljard Euro en 0,5 miljard Euro lager uit. Overigens is het niet ondenkbeeldig dat deze twee landen sneller ingefaseerd zullen worden dan de rest.

⁵ In het bedrag bij de totale landbouwwitgaven is ervan uitgegaan dat de kandidaat-lidstaten directe inkomenssteun zullen ontvangen.

Hierbij moet echter bedacht worden dat er in het Landbouwbudget voor de huidige lidstaten enige financiële ruimte ontstaat omdat de inkomenssteun nominaal zijn vastgesteld en dus niet worden gecorrigeerd voor inflatie, terwijl de totale landbouwbegroting hiervoor wel wordt gecorrigeerd. In het tweede deel van de tabel wordt aangegeven dat er op deze manier een ruimte ontstaat die oploopt van ruim een half miljard Euro in 2007 tot bijna 5 miljard Euro in 2015. Stel dat deze ruimte volledig zou worden gebruikt voor de toetreding dan betekent dit dat het verschil tussen de gereserveerde middelen in de huidige FP plus de vrijgekomen ruimte en de benodigde uitgaven voor de toetreding teruglopen van bijna 9 miljard Euro in 2007 tot ruim 4,5 miljard Euro in 2015. Tenslotte is in de geraamde middelen voor het plattelandsbeleid een compensatie van circa 2 miljard Euro opgenomen voor het feit dat de nieuwe lidstaten geen directe inkomenssteun zouden krijgen. Indien ze deze toch zouden krijgen dan zou deze compensatie gebruikt kunnen worden om een deel van de directe steun te financieren.

In onderstaande tabel B2 wordt een overzicht gegeven van de consequenties van de door de IBO werkgroep berekende hervormingsvarianten van het GLB. Er is gekeken naar de effecten voor de EU-begroting, voor de Nederlandse netto-positie en de effecten voor de Nederlandse rijksbegroting. Hieruit blijkt duidelijk dat het (gefaseerd) toekennen van directe inkomenssteun aan de kandidaatlidstaten de grootste gevolgen heeft voor het budget en de Nederlandse nettopositie. Verder blijkt dat een hervorming van het zuivel- en suikerbeleid leidt tot een verbetering van de Nederlandse nettopositie, maar tegelijkertijd tot grotere budgettaire lasten. Tenslotte blijkt uit deze tabel dat het degressief maken van de directe inkomenssteun leidt tot aanzienlijke besparingen op de begroting en tevens leidt tot een verbetering van de netto-positie, hetzelfde geldt voor co-financiering.

Tabel B2: Financieel overzicht van de berekende varianten

	2004 ³	2010	2015
I	GLB-uitgaven (in miljarden euro's; - = besparing ²)		
1	2,5	3,6	3,6
2	1,0	7,0	7,5
3		2,3	- 12,9
4a		- 7,0	- 7,0
4b		- 14,1	- 14,1
II	Nederlandse nettopositie (in miljoenen euro's; - = verslechtering)		
1	70	80	80
2	- 50	- 330	350
3		110	610
4a		320	320
4b		640	640
III	Gevolgen Rijksbegroting (in miljoenen euro's; - = verslechtering)		
1	- 120	- 170	- 170
2	- 50	- 330	350
3		110	610
4a		110	110
4b		210	210

¹ De bedragen in deze tabel zijn ter verkrijging van een ruwe indicatie van combinaties van varianten optelbaar. Er wordt echter op gewezen dat in dat geval wordt geabstraheerd van tweede en derde orde effecten. Zo leidt hervorming van zuivel en suiker tot hogere uitgaven voor directe inkomenssteun en heeft daarmee invloed op varianten als degressiviteit en cofinanciering.

² Betreft de uitgaven in categorie 1a, 1b en het landbouwdeel in categorie 8.

³ In 2004 exclusief Roemenië en Bulgarije. Voor deze twee landen is uitgegaan van 2007 als toetredingsdatum.

⁴ Hierbij is al verdisconteerd € 7,5 miljard aan extra uitgaven voor directe inkomenssteun voor kandidaatlidstaten. De bruto opbrengsten van deze variant voor 2010 en 2015 zijn respectievelijk € 9,8 en € 20,4 miljard.