

De Financiering  
van het  
Gemeenschappelijk  
Landbouwbeleid  
na uitbreiding van  
de Europese Unie

# Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	1
2. Het financiële kader 2000-2006 en onderliggende veronderstellingen .....	3
3. Budgettaire gevolgen van toetredingsscenario's .....	6
3.1 Meer toetreders op een later tijdstip .....	6
3.2 Volledige integratie van nieuwe lidstaten in het GLB: toekennen van directe inkomenssteun .....	11
3.3 Houdbaarheid Financiële Perspectieven en gevolgen voor de afdrachten huidige lidstaten ...	14
4. Hervormingsvarianten .....	17
4.1 Reduceren marktmaatregelen.....	17
4.2 Varianten met betrekking tot directe inkomenssteun .....	20
4.3 Resultaten van de varianten.....	28
5. Relatie tussen hervormingen GLB en structuurfondsen.....	29
6. Samenvatting en conclusies .....	31
Bijlage 1 Taakopdracht.....	41
Bijlage 2 Leden van de interdepartementale werkgroep Financiering gemeenschappelijk landbouwbeleid na uitbreiding EU .....	43

# De Financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na uitbreiding van de Europese Unie

## 1. Inleiding

Tijdens de Europese Raad van Berlijn (maart 1999) is het meerjarig uitgavenkader van de EU, de Financiële Perspectieven 2000-2006, overeengekomen, alsmede een wijziging van het Eigen-Middelenbesluit. Bij het vaststellen van de financiële consequenties van de uitbreiding is een aantal aannames gemaakt over onder andere het aantal landen dat tot de EU toetreedt en het tijdstip van toetreding. De Europese ontwikkelingen gaan snel en sindsdien is het een en ander veranderd. Zo worden inmiddels onderhandelingen voor toetreding gevoerd met twaalf in plaats van zes kandidaatlidstaten en zullen de eerste kandidaatlidstaten op zijn vroegst in 2003 toetreden, terwijl in Berlijn nog van 2002 werd uitgegaan. In deze notitie is, net als in de uitbreidingsnotitie die de regering in november aan de Tweede Kamer stuurde, de zuiver technische aannames gedaan dat toetredingen vanaf 2004 zullen plaatsvinden. Hoewel er momenteel met twaalf landen toetredingsonderhandelingen worden gevoerd, zijn er dertien kandidaatlidstaten. Met de dertiende, Turkije, worden echter nog geen onderhandelingen gevoerd, omdat Turkije nog niet voldoet aan de hiervoor vereiste politieke criteria voor wat betreft rechtsstaat en democratie. In dit IBO wordt daarom geen verdere aandacht besteed aan Turkije. Zodra met Turkije ook onderhandeld gaat worden verdienen de consequenties hiervan serieuze aandacht.

De bovengenoemde ontwikkelingen met betrekking tot het tijdstip van toetreding van de verschillende kandidaatlidstaten tonen aan dat de in 1999 gehanteerde aannames, ook de financiële, niet meer actueel zijn. Dat laat overigens onverlet dat de budgettaire afspraken zoals vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) van 6 mei 1999 tot en met 2006 de kaders blijven vormen waarbinnen de uitbreidingsdiscussie moet plaatsvinden.

Eén van de uitgangspunten in Berlijn was dat de nieuwe lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) alleen aanspraak zouden gaan maken op structuur- en prijssteun en niet op directe inkomenssteun. Inmiddels klinkt de roep van de kandidaatlidstaten steeds luider dat ze aanspraak willen maken op directe inkomenssteun en sluit ook de Commissie directe inkomenssteun voor agrarische bedrijven uit nieuwe lidstaten niet langer uit. Gegeven de onzekere uitkomst van de onderhandelingen met de kandidaatlidstaten verdienen de effecten van het mogelijk toekennen van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten serieuze aandacht. De Raad van Ministers staat overigens nog onverminderd op het standpunt dat aan agrarische bedrijven uit nieuwe lidstaten geen inkomenssteun zal worden toegekend (zie paragraaf 3.2). De financiële dreigingen die te maken hebben met de uitbreiding komen dan ook niet voort uit de toetredingen op zich, maar uit het feit dat de kandidaatlidstaten meer vragen dan waarop ze volgens de Raad recht hebben. Naarmate de eerste toetredingen dichterbij het einde van de huidige Financiële Perspectieven plaats hebben, vormen de toetredingsonderhandelingen ook meer een voorschot op de volgende Financiële Perspectieven.

In 2002 zal bij het GLB voor een aantal belangrijke marktordeningen tussentijds de balans worden opgemaakt, een zogenaamde 'mid-term review'. Het is de bedoeling dat dan de effecten van het beleid zoals ingezet in Agenda 2000, worden geëvalueerd. Bovendien is dan meer bekend over het tijdpad van de uitbreiding en de stand van zaken in de WTO-onderhandelingen, die mede bepalend zijn voor de wijze waarop landbouwbeleid in de toekomst kan worden gevoerd. De Commissie heeft aangekondigd in de 'mid-term review' eventueel ook met voorstellen voor aanpassingen van het beleid te komen. Voor dergelijke voorstellen is een gekwalificeerde meerderheid in de Raad nodig. Het is voornamelijk twijfelachtig of er zo'n meerderheid bestaat indien de voorstellen forse hervormingen van het beleid bevatten.

Tegen de achtergrond van de hierboven beschreven ontwikkelingen wil dit beleidsonderzoek de financiële consequenties schetsen van de toetreding van nieuwe lidstaten voor het Europese landbouwbeleid, alsmede de consequenties van mogelijke hervormingen van dit landbouwbeleid. Het uitgangspunt wordt daarbij gevormd door de uitkomsten van de onderhandelingen over Agenda 2000 en de Financiële Perspectieven voor de periode 2000-2006. Voor de periode na 2006 wordt, als technische veronderstelling, uitgegaan van het reëel constant houden van de bedragen voor 2006. Hiermee wordt geen uitspraak gedaan over de gewenste hoogte van de uitgaven. De in dit rapport besproken hervormingen worden als technische varianten beschreven, zonder daarbij politieke voorkeuren uit te spreken. Om die reden worden in dit IBO ook geen varianten uitgesloten op grond van mogelijk beperkte politieke haalbaarheid. Het doel van dit rapport is inzicht te geven in de financiële consequenties voor het GLB van de uitbreiding van de EU met meer landen dan tot voor kort werd verondersteld en het aanreiken van technische hervormingsvarianten aan de politiek. De uitkomsten kunnen dienen als nuttige bouwstenen voor de discussie rond de mid-termreview in 2002. In dit verband vormen de gevolgen voor de Nederlandse afdrachten aan de Europese Unie die voortvloeien uit de scenario's en de hervormingsvarianten een belangrijk aandachtspunt.

De recente mond- en klauwzeer- en BSE-crisis in de Europese landbouw hebben geleid tot diverse oproepen voor extensivering van de landbouw en een herorientatie van het Europese landbouwbeleid gericht op duurzame productie en met meer aandacht voor consumentenveiligheid en dierenwelzijn. Hoewel deze ontwikkeling niet direct te maken heeft met de uitbreiding van de EU, kan ze wel leiden tot versnelde aanpassingen van het landbouwbeleid. Dit onderwerp ligt echter buiten de taakopdracht van dit IBO en biedt bovendien voldoende materiaal voor een zelfstandig onderzoek. Een dergelijk onderzoek zou zich in de eerste plaats moeten richten op hervorming van het Europese landbouwbeleid, waar dit onderzoek zich primair richt op de uitbreiding van de EU en de mogelijke (financiële) consequenties daarvan voor (de kosten van) het landbouwbeleid. Waar hervorming eerder gericht was op het vergroten van marktconformiteit (hoewel daar met gekoppelde directe inkomenssteun als compensatie weer deels afbreuk aan wordt gedaan), heeft het begrip de nu een tweede dimensie gekregen, namelijk "maatschappelijk verantwoord produceren". Deze twee aspecten kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Het streven dient erop gericht te zijn het maatschappelijk verantwoord produceren op een marktconforme wijze te benaderen. Vermindering van de uitgaven voor het markt-, prijs- en inkomensbeleid kan budgettaire ruimte scheppen voor een beleid dat

maatschappelijk verantwoord produceren stimuleert. Bovendien mag ook verwacht worden dat de burger bereid is meer te betalen voor verantwoord geproduceerd voedsel, hoewel het overigens wel de vraag is of dezelfde burger dat als consument ook tot uitdrukking brengt. Voor de uitbreiding van de EU kan deze accentverschuiving overigens ook budgettair van belang zijn. In het plattelands-beleid (dat verandering van productiemethoden kan stimuleren) wordt de eis van cofinanciering door lidstaten gesteld. Een verschuiving van markt- en prijsbeleid naar plattelandsbeleid zou aldus leiden tot een hogere mate van cofinanciering in het landbouwbeleid. De nationale cofinanciering zou ertoe kunnen leiden dat de nieuwe (en de huidige) lidstaten selectiever zullen zijn bij het aanvragen van Europese steun.

Dit IBO kan samen met het IBO "Structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van een deel worden gezien als opvolger van het IBO "Europese uitgaven (deel I Landbouwingaven en deel II Overige uitgaven) uit 1996. Een belangrijk verschil is dat in 1996 de aandacht vooral uitging naar verbetering van de Nederlandse nettopositie, terwijl thans wordt gekeken naar de gevolgen van verschillende uitbreidingscenario's voor de EU-begroting en voor de Nederlandse afdrachten aan de EU. Er wordt als ondersteuning gebruik gemaakt van een studie die het Landbouw Economisch Instituut onlangs heeft uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Financiën en LNV<sup>1</sup>. In dit LEI-onderzoek zijn de uitgaven voor directe inkomenssteun in nominale bedragen berekend. Deze cijfers zijn in dit rapport overgenomen. Bij de vergelijking met een reëel constant uitgavenkader is hiervoor echter gecorrigeerd.

Na deze inleiding volgt in hoofdstuk 2 een schets van het financiële kader voor de periode 2000-2006. Deze zogenaamde Financiële Perspectieven vormen het referentiekader waartegen de resultaten van dit onderzoek worden afgezet. In hoofdstuk 3 worden de budgettaire gevolgen van de verschillende toetredingscenario's besproken. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op een aantal mogelijke hervormingen. Omdat er een nauwe relatie bestaat tussen dit IBO en het IBO "Structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de EU", wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan op deze relatie. Hoofdstuk 6 geeft ten slotte de samenvatting van en conclusies uit dit rapport weer.

## **2. Het financiële kader 2000-2006 en onderliggende veronderstellingen**

De hiërarchie van de financiën van de EU bestaat uit drie lagen. De buitenste laag wordt gevormd door het eigen-middelenplafond. Dit is het Eigen-Middelenbesluit vastgelegde plafond van 1,27% van het EU-BNP is het maximum aan eigen middelen dat door de lidstaten kan worden afgedragen. De Financiële Perspectieven zijn de tweede laag en vormen de meerjarige uitgavenkaders voor de jaarlijkse begroting, de derde laag. Tijdens de ER van Berlijn is de Raad de Financiële Perspectieven voor 2000-2006 voor een EU met 21 lidstaten overeengekomen. Dit kader is later vastgelegd in het interinstitutioneel akkoord (IIA) tussen Raad, Europees Parlement en Commissie van 6 mei 1999, tezamen met een uitgavenkader voor de huidige 15 lidstaten. De Financiële Perspectieven vormen het maximum waaronder de jaarlijkse begroting, inclusies de uitgaven voor de uitbreiding, dient te blijven.

---

<sup>1</sup> LEI, EU-landbouwingaven bij verschillende toetredingscenario's, Den Haag, februari 2001.

In de Financiële Perspectieven is een nieuwe categorie 8, Uitbreiding, opgenomen waarin de uitgaven ten behoeve van de nieuwe lidstaten zijn opgenomen.

Uit tabel 2.1 blijkt dat de Financiële Perspectieven zodanig zijn opgesteld dat de uitgaven voor de huidige vijftien lidstaten (is totaal minus categorie 8) tussen 2000 en 2006 ruwweg reëel constant blijven. Als percentage van het EU-BNP dalen de uitgaven hierdoor en wordt er ruimte geschapen voor het opvangen van de financiële lasten van de uitbreiding. In percentage van het BNP treedt er een dusdanige daling op, dat de betalingskredieten in 2006 voor 21 lidstaten lager uitvallen dan in 2000 voor 15 lidstaten. De zogeheten 'marge voor onvoorziene uitgaven' (het verschil tussen het eigen-middelenplafond en de Financiële Perspectieven) wordt daarmee behouden voor werkelijk onvoorziene uitgaven en wordt niet gebruikt om de uitbreiding gemakkelijker te financieren.

In de Financiële Perspectieven is uitgegaan van zes nieuwe lidstaten (de Luxemburg-6) vanaf 2002. Als de eerste nieuwe lidstaten pas later toetreden, valt er derhalve ruimte vrij in categorie 8 van de Financiële Perspectieven. Indien de eerste nieuwe lidstaten bijvoorbeeld pas zouden toetreden in 2004, zou zonder verdere actie de ruimte die voor 2002 en 2003 is gereserveerd vrijvallen. Bij toetreding van meer dan zes nieuwe lidstaten biedt het IIA in principe de mogelijkheid om de Financiële Perspectieven (nu nog voor de EU-21) hoger vast te stellen. De expliciet vermelde veronderstelling van zes nieuwe lidstaten is dan immers niet meer juist. Tot een verhoging van de Financiële Perspectieven met niet meer dan 0,03% van het EU-BNP (ruwweg 1/3 miljard) beslist de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Daarboven moet een verhoging van de Financiële Perspectieven door de Raad met eenparigheid van stemmen worden aanvaard (art.20 IIA).

Bij de opstelling van de Financiële Perspectieven is verondersteld dat in 2002 zes nieuwe lidstaten toetreden en dat deze zes in een aantal jaren ingroeien in de uitgavenprogramma's van de EU. De geraamde uitgaven (vastleggingskredieten) ten behoeve van die nieuwe lidstaten (categorie 8) lopen op van ruim 6 miljard in 2002 tot bijna 17 miljard in 2006. Kijkend naar de bedragen in categorie 8 voor 2004 - 2006 kan puur rekenkundig worden geconstateerd dat bij toetreding vanaf 2004 meer nieuwe lidstaten zouden kunnen worden geaccommodeerd zonder wijziging van de Financiële Perspectieven. De veronderstelling daarbij is dat de oorspronkelijk voor 2002 geraamde uitgaven pas plaatsvinden in 2004. Omdat de ruimte in 2004 echter hoger is dan dit bedrag, kunnen meer lidstaten toetreden zonder dat de Financiële Perspectieven worden doorbroken<sup>2</sup>.

Het grootste deel van de geraamde financiële lasten van de uitbreiding komt voor rekening van extra structuurfondsuitgaven ( 12 miljard versus 3,4 miljard voor landbouw ). Uitgaande van de huidige aan de Financiële Perspectieven voor 2000-2006 ten grondslag liggende veronderstellingen (géén directe inkomenssteun voor nieuwe lidstaten), zullen de landbouwuitgaven niet per sé een budgettaire belemmering vormen om vanaf 2004 meer dan zes nieuwe lidstaten in de EU op te nemen. Echter,

---

<sup>2</sup> Het verloop van de feitelijke uitgaven bij toetreding van zes nieuwe lidstaten vanaf 2002 wordt in deze redenering twee jaren naar achteren geschoven. Het financiële kader blijft daarentegen ongewijzigd. Er ontstaat daardoor ruimte tussen de Financiële Perspectieven voor 2004 - 2006 en de feitelijke uitgaven die de Commissie heeft geraamd voor de toetreding van zes nieuwe lidstaten. Deze ruimte zou mogelijk kunnen worden gebruikt om meer dan zes nieuwe lidstaten in de EU op te nemen vanaf 2004.

indien directe inkomenssteun ook van toepassing zal worden op nieuwe lidstaten, dan zal dit zonder ingrijpende hervormingen niet haalbaar zijn binnen de bestaande Financiële Perspectieven. In hoofdstuk 3 zal hierop nader worden ingegaan.

**Tabel 2.1 Financiële Perspectieven EU-21 2000-2006;** kredieten voor vastleggingen; in miljoenen euro's in prijzen 1999

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1a. GLB-uitgaven excl. Plattelandsontwikkeling</b>	<b>36620</b>	<b>38480</b>	<b>39570</b>	<b>39430</b>	<b>38410</b>	<b>37570</b>	<b>37290</b>
<b>1b. Plattelandsontwikkeling</b>	<b>4300</b>	<b>4320</b>	<b>4330</b>	<b>4340</b>	<b>4350</b>	<b>4360</b>	<b>4370</b>
2. Structurele maatregelen	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
3. Intern Beleid	5930	6040	6150	6260	6370	6480	6600
4. Extern Beleid	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. Administratieve uitgaven	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6. Reserves	900	900	650	400	400	400	400
<b>7. Pretoetredingssteun</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>	<b>3120</b>
<i>w.v. Landbouw</i>	<i>520</i>	<i>520</i>	<i>520</i>	<i>520</i>	<i>520</i>	<i>520</i>	<i>520</i>
<i>w.v. Structurele pretoetredingsinstrumenten</i>	<i>1040</i>	<i>1040</i>	<i>1040</i>	<i>1040</i>	<i>1040</i>	<i>1040</i>	<i>1040</i>
<i>w.v. PHARE</i>	<i>1560</i>	<i>1560</i>	<i>1560</i>	<i>1560</i>	<i>1560</i>	<i>1560</i>	<i>1560</i>
<b>8. Uitbreiding</b>			<b>6450</b>	<b>9030</b>	<b>11610</b>	<b>14200</b>	<b>16780</b>
<i>w.v. Landbouw</i>			<i>1600</i>	<i>2030</i>	<i>2450</i>	<i>2930</i>	<i>3400</i>
<i>w.v. Structurele maatregelen</i>			<i>3750</i>	<i>5830</i>	<i>7920</i>	<i>10000</i>	<i>12080</i>
<i>w.v. Intern beleid</i>			<i>730</i>	<i>760</i>	<i>790</i>	<i>820</i>	<i>850</i>
<i>w.v. Administratieve uitgaven</i>			<i>370</i>	<i>410</i>	<i>450</i>	<i>450</i>	<i>450</i>
Totaal vastleggingskredieten	92025	93475	100405	102245	103345	105325	107440
Totaal betalingskredieten	89600	91110	98360	101590	100800	101600	103840
<i>w.v. voor uitbreiding</i>			<i>4140</i>	<i>6710</i>	<i>8890</i>	<i>11440</i>	<i>14220</i>
Betalingskredieten in % van het BNP	1,13%	1,12%	1,14%	1,15%	1,11%	1,09%	1,09%
Marge voor onvoorziene uitgaven	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,16%	0,18%	0,18%
Maximum eigen middelen	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Voor de periode tot en met 2006 kunnen deze hogere uitgaven worden afgezet tegen de Financiële Perspectieven 2000-2006 zoals gepresenteerd in tabel 2.1. Voor de periode na 2006 is een vast referentiekader niet beschikbaar. Als technische veronderstelling wordt daarom vanaf 2007 uitgegaan van het in reële termen constant houden van de bedragen voor 2006. Omdat een groot deel van de landbouwuitgaven nominaal constant is vastgesteld (met name de uitgaven voor directe inkomenssteun), levert deze benadering automatisch ruimte op ten opzichte van het reëel constant doortrekken van het uitgavenkader. Uitgaande van een inflatie van 2% per jaar is deze ruimte zo'n

2,5 miljard in 2010 en ongeveer 5 miljard in 2015. In de huidige Financiële Perspectieven is de op deze manier ontstane ruimte onder meer gebruikt om de kosten van hervormingen (gedeeltelijk) op te vangen. Bij de vaststelling van de volgende Financiële Perspectieven zal een nieuwe afweging moeten worden gemaakt. Enerzijds kan er voor worden gekozen het uitgavenplafond voor de landbouwuitgaven neerwaarts aan te passen in reële termen. Anderzijds kan de nieuw te ontstane ruimte worden benut voor de financiering van verdere hervormingen (bijvoorbeeld zuivel en suiker) of om een deel van de uitgaven in verband met de uitbreiding te dekken.

### **3. Budgettaire gevolgen van toetredingsscenario's**

De budgettaire gevolgen van de toetreding van nieuwe lidstaten zijn in het kader van Agenda 2000 door de Commissie reeds geraamd. Deze ramingen hebben hun weerslag gevonden in de Financiële Perspectieven voor de periode 2000-2006. Zoals gesteld zijn de veronderstellingen die aan die ramingen ten grondslag lagen echter voor een deel niet meer valide, en wordt een ander deel door de kandidaatlidstaten ter discussie gesteld. In dit hoofdstuk wordt daarom getracht de budgettaire gevolgen van de toetreding in kaart te brengen op basis van de huidige inzichten. De meest concrete wijzigingen betreffen een groter aantal kandidaatlidstaten en een later tijdstip van toetreding van de eerste van deze kandidaatlidstaten. De gevolgen hiervan zullen in paragraaf 3.1 in beeld worden gebracht. In paragraaf 3.2 worden de financiële consequenties van het mogelijk toekennen van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten geschetst, zonder vooruit te willen lopen op de onderhandelingen. Het in beeld brengen van die consequenties is bedoeld als een zuiver technische exercitie die een ondersteuning kan bieden voor de Nederlandse onderhandelingspositie in de Raad van ministers van de EU.

#### **3.1 Meer toetreders op een later tijdstip**

Als werkhypothese hanteerde de Europese Raad in Berlijn de volgende veronderstelling: de zes kandidaatlidstaten waarmee in 1998 toetredingsonderhandelingen geopend waren<sup>3</sup>, zouden per 1 januari 2002 tot de EU toetreden. Tevens ging de Raad ervan uit dat de nieuwe lidstaten niet in aanmerking zouden komen voor directe inkomenssteun, omdat deze landen in tegenstelling tot de EU-15 niet te kampen hebben gehad met prijsdalingen, maar juist zouden profiteren van prijsstijgingen. Het overige markt- en prijsbeleid zou na toetreding wél direct gelden voor de nieuwe lidstaten.

Twee jaar na Berlijn is de werkhypothese, zes nieuwe lidstaten in 2002, door de politieke werkelijkheid achterhaald. Hoewel de kandidaatlidstaten aanzienlijke voortgang boeken bij de voorbereiding op het lidmaatschap van de EU, is toetreding van de eerste kandidaatlidstaten op 1 januari 2002 niet langer haalbaar. Inmiddels is 2003 het eerst mogelijke jaar voor een eerste toetreding. Begin 2000 zijn ook met zes andere kandidaatlidstaten, de zogenaamde "Helsinki-6"<sup>4</sup>, de onderhandelingen over toetreding van start gegaan. Daarmee doet de mogelijkheid zich voor dat binnen de huidige FP-periode meer dan zes nieuwe lidstaten de stap naar het lidmaatschap zullen zetten. Bulgarije en Roemenië hebben overigens zelf aangegeven toetreding vóór 2007 niet realistisch te achten.

<sup>3</sup> De "Luxemburg-6": Cyprus, Estland, Hongarije, Polen, Slovenië en Tsjechië.

<sup>4</sup> De "Helsinki-6": Bulgarije, Letland, Litouwen, Malta, Roemenië en Slowakije.



In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de recente ontwikkelingen in het uitbreidingsproces. De latere toetreding van meer nieuwe lidstaten heeft voornamelijk gevolgen voor de omvang van de marktordeningsuitgaven en het plattelandsbeleid. Om de financiële gevolgen van uitgaven voor nieuwe lidstaten voor plattelandsbeleid en marktordeningsbeleid op te vangen, zijn in de Financiële Perspectieven voor de EU-21 voor 2000-2006 de volgende bedragen opgenomen:

**Tabel 3.1.1 Onderliggende cijfers Financiële Perspectieven;** in miljoenen euro's in prijzen 1999

	2002	2003	2004	2005	2006
Categorie 8, landbouw	<b>1600</b>	<b>2030</b>	<b>2450</b>	<b>2930</b>	<b>3400</b>
w.v. marktordeningsuitgaven	1034	1107	1091	1153	1223
w.v. plattelandsbeleid	566	923	1359	1777	2177

Bron: Europese Commissie

#### *Marktordeningsuitgaven*

De marktordeningsuitgaven bestaan uit exportrestituties en uitgaven die verband houden met interventie. De exportrestituties zijn ingesteld om bij export te compenseren voor de relatief hoog vastgestelde prijzen voor bepaalde producten (en daarmee het verschil tussen de hoge interne EU-prijzen en de wereldmarktprijzen te vereffenen), waardoor EU-overschotten op de wereldmarkt afgezet kunnen worden. De exportrestituties hebben vooral betrekking op granen, zuivel, suiker en rundvlees. De interventie heeft betrekking op producten waarvoor een bepaalde minimumprijs geldt. Wanneer de marktprijs in de EU beneden een bepaald niveau komt, worden deze producten opgekocht door interventiebureaus en opgeslagen. Wanneer de markt het toelaat worden de producten weer verkocht. Daarnaast zijn er nog speciale regelingen voor katoen, olijfolie, wijn en tabak. Dit zijn veelal directe steunbetalingen aan de producent. De uitbreiding van de EU heeft rechtstreekse gevolgen voor de omvang van de uitgaven voor exportrestituties en interventie, omdat ook de eventuele productieoverschotten van de nieuwe lidstaten in aanmerking zullen komen voor deze vorm van subsidiëring.

Om de gevolgen van de wijziging in het toetredingsscenario (meer toetreders op een later tijdstip) in kaart te brengen, zijn in tabel 3.1.2 de financiële gevolgen van de toetreding van twaalf kandidaatlidstaten op 1 januari 2004 voor de omvang van de marktordeningsuitgaven opgenomen. In deze tabel zijn de ramingen van het LEI<sup>5</sup> afgezet tegen de Commissie-ramingen die de basis vormden voor de landbouwuitgaven in categorie 8 van de Financiële Perspectieven (tabel 3.1.1).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Het LEI heeft de marktordeningsuitgaven berekend door op basis van veronderstelde productie- en consumptieontwikkelingen in de kandidaatlidstaten berekeningen te maken voor eventuele exportoverschotten. O.b.v. deze berekening zijn voor de verschillende landen en producten de marktuitgaven (uitgaven voor voorraadbeheer of uitvoerrestituties) berekend. De berekeningen zijn beperkt tot de 'grote' producten waarvoor in het EU-beleid directe premies zijn voorzien. Hierbij gaat het om granen, oliezaden, eiwitgewassen, zuivel, rundvlees en schapenvlees. Voor de verschillende landen worden vervolgens door vermenigvuldiging en sommatie van de productiedata en toeslagen uitkomsten gegenereerd per land en per productgroep. Deze worden vervolgens met een ophogingsfactor van 25% opgehoogd voor de niet in het rekenmodel meegenomen producten.

<sup>6</sup> Marktordeningsuitgaven zijn in dit rapport in reële Euro's van 1999. Dit kan een overschatting geven van de werkelijke marktordeningsuitgaven omdat: (a) de exportrestituties in nominale bedragen zijn afgegrensd in WTO-verband; (b) interventieprijzen vaak in nominale Euro's gelden; (c) prijzen van agrarische producten veelal reeel dalen. Anderzijds blijkt het moeilijk om - zonder hervormingen van het beleid - de marktordeningsuitgaven nominaal constant te houden. Vandaar de keuze voor reële Euro's van 1999.

In tabel 3.1.2 valt op dat de door het LEI geraamde uitgaven voor marktordening voor twaalf kandidaatlidstaten ongeveer twee en een half keer zo hoog zijn als de ramingen van de Commissie voor zes kandidaatlidstaten ten tijde van Agenda 2000. Dit zou verklaard kunnen worden door het feit dat de Commissieramingen uit 1998 stammen en die van het LEI uit 2001, aangezien productieontwikkelingen van grote invloed zijn op deze berekeningen. Opvallend is, dat het LEI voor de Luxemburg-6 ruim anderhalf keer zo hoog uitkomt als de Commissie.<sup>7</sup> Dit betekent dat volgens de LEI-ramingen bij toetreding in 2004 de in Financiële Perspectieven opgenomen bedragen voor marktordening niet toereikend zijn om deze uitgaven op te vangen voor de zes landen waarvan de Commissie in 1998 uitging, laat staan voor tien of twaalf kandidaatlidstaten. Ramingen als deze zijn echter zeer gevoelig voor gekozen uitgangspunten. Met name de ontwikkeling van de wereldmarktprijzen en de productiegroei spelen daarbij een grote rol. Hoewel het LEI-onderzoek zeer goed inzicht biedt in de mogelijke financiële consequenties van de uitbreiding, mogen hieraan daarom geen absolute conclusies worden verbonden.

In de verdeling over de kandidaatlidstaten valt het grote aandeel van Litouwen op. De landbouw speelt met een aandeel van bijna 9% (1999) in het BBP een grote rol in de Litouwse economie. Bovendien is Litouwen een relatief grote exporteur van zuivelproducten en voor de hoogte van marktuitgaven zijn vooral de zuivel- en in mindere mate de rundvleessector van belang.

De extra uitgaven voor het marktbeheer bestaan in belangrijke mate uit uitgaven voor exportsteun. Deze steun is evenwel in de WTO aan limieten gebonden. Na de uitbreiding van de EU zullen de limieten van de EU en die van de kandidaat lidstaten voor exportsteun, bij elkaar opgeteld worden. Vervolgens wordt daarvan de export tussen EU en kandidaatlidstaten afgetrokken. Wat dan resteert is het nieuwe plafond van de EU voor exportsteun. Aangezien de kandidaat lidstaten weinig 'credits' (dus lage limieten) hebben, zal toepassing van een ongewijzigd GLB in een uitgebreide EU al snel tegen de limieten van exportsteun aanlopen. In dat geval moet het beleid aangepast worden, wil de EU niet met oplopende voorraden geconfronteerd worden. Voor de onderhavige analyse heeft dit overigens geen consequenties. Eventuele lagere uitgaven voor exportsteun zullen leiden tot hogere uitgaven voor interventie, tenzij tegelijkertijd het interventiebeleid zou worden aangepast.

---

<sup>7</sup> Als wordt uitgegaan van data die de kandidaatlidstaten zelf aanleveren (i.t.t. de data die de Commissie hanteert), dan zijn de uitgaven voor marktordening ruwweg gelijk aan de berekeningen van het LEI. Hiermee is overigens niet gezegd dat deze gegevens beter zijn. De LEI-cijfers zouden als bovengrens van de uitgaven voor marktordening kunnen worden opgevat.

**Tabel 3.1.2 Ramingen marktordeningsuitgaven kandidaatlidstaten;** in miljoenen euro's in prijzen 1999<sup>1</sup>

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Polen	819	839	858	878	872	869	865	845
Hongarije	319	337	357	377	393	411	430	539
Tsjechië	382	396	409	423	431	439	437	489
Slovenië	50	54	57	61	63	65	67	79
Estland	41	41	41	41	40	38	37	38
Slowakije	106	110	113	117	118	120	121	131
Litouwen	226	225	224	224	219	214	209	184
Letland	44	47	50	53	55	56	58	70
Cyprus	4	4	4	5	5	5	5	5
Malta	1	1	1	1	1	1	1	1
Roemenië	(397)	(406)	(416)	425	425	426	427	498
Bulgarije	(131)	(136)	(141)	146	149	152	155	172
<b>Totaal<sup>2</sup></b>	<b>1993</b>	<b>2054</b>	<b>2116</b>	<b>2751</b>	<b>2771</b>	<b>2795</b>	<b>2822</b>	<b>3051</b>
<i>w.v. Luxemburg 6</i>	<i>1615</i>	<i>1671</i>	<i>1726</i>	<i>1785</i>	<i>1804</i>	<i>1827</i>	<i>1841</i>	<i>1995</i>
<b>Opgenomen in FP<sup>3</sup></b>	<b>1091</b>	<b>1153</b>	<b>1223</b>	<b>1223</b>	<b>1223</b>	<b>1223</b>	<b>1223</b>	<b>1223</b>
<i>Ter vergelijking:</i>								
EU-15	13599	11738	10215	9099	9099	9099	9099	9099
Nederland	977	847	728	626	626	626	626	626

<sup>1</sup> De door de presentatie in de tabel gesuggereerde nauwkeurigheid is niet meer dan dat: suggestie.

<sup>2</sup> Totalen voor 2004-2006 exclusief Roemenië en Bulgarije.

<sup>3</sup> Na 2006 zijn de bedragen reëel constant doorgetrokken.

Bron: LEI, 2001 en Europese Commissie

#### *Uitgaven voor plattelandsbeleid*

Naast de exportrestituties en de interventiesteun, kunnen de nieuwe lidstaten ook aanspraak maken op gelden voor plattelandsontwikkeling. Het plattelandsbeleid heeft tot doel de bedrijvigheid en de leefbaarheid in de rurale gebieden te versterken. Het plattelandsbeleid omvat onder meer programma's voor vervroegde uittreding, herbebossing en milieuprojecten. Feitelijk betreft het binnen het GLB een soort structuurfondsen voor rurale gebieden.

Tabel 3.1.3 zet de ramingen van het LEI ten aanzien van de plattelandsuitgaven af tegen de cijfers die hiervoor in de Financiële Perspectieven zijn opgenomen. In de huidige lidstaten is de verdeling van de middelen voor plattelandsbeleid in principe gebaseerd op de benuttingsgraad van vergelijkbare middelen in het verleden. Voor de kandidaatlidstaten beschikte de Commissie uiteraard niet over vergelijkbare cijfers uit het verleden. De Commissie heeft daarom de verdeling over de huidige lidstaten vertaald in toekenningscriteria voor de kandidaatlidstaten. Daarbij is aangenomen dat de absorptiecapaciteit in de kandidaatlidstaten niet voldoende is om de bedragen waar ze volgens deze criteria recht op hebben in één keer te absorberen. De Commissie heeft daarom een ingroei

verondersteld. Bovendien zijn de op deze manier berekende bedragen nog verhoogd ter compensatie van het niet krijgen van directe inkomenssteun<sup>8</sup>. Hierdoor zouden de twaalf nieuwe lidstaten zelfs meer plattelandssteun krijgen dan de huidige vijftien lidstaten. Het LEI heeft de Commissiecijfers geëxtrapoleerd naar twaalf kandidaatlidstaten. De LEI-cijfers voor de Luxemburg-6 zijn derhalve gelijk aan die van de Commissie. Ze zijn alleen twee jaar in de tijd verschoven. In de eindsituatie zijn de LEI-ramingen voor plattelandssteun voor twaalf kandidaatlidstaten ruwweg twee maal zo groot als de Commissieramingen voor zes. Doordat de uitgaven echter twee jaar verschuiven in de tijd, valt de vergelijking met de Financiële Perspectieven nog niet zo slecht uit. Zonder Roemenië en Bulgarije zijn de plattelandsuitgaven (voor de overige tien kandidaatlidstaten) in de periode 2004-2006 in te passen in de Financiële Perspectieven. Overigens is de vaststelling van de enveloppes voor plattelandsbeleid, in tegenstelling tot de overige GLB-uitgaven, geen mechanische kwestie. Het al dan niet inpasbaar zijn van deze enveloppes in de Financiële Perspectieven is derhalve vooral een politieke vraag.

**Tabel 3.1.3 Ramingen plattelandsuitgaven kandidaatlidstaten;** in miljoenen euro's in prijzen 1999

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Polen	380	620	912	1193	1461	1461	1461	1461
Hongarije	86	140	206	269	330	330	330	330
Tsjechië	50	81	119	156	191	191	191	191
Slovenië	14	23	34	45	55	55	55	55
Estland	27	45	66	86	105	105	105	105
Slowakije	46	74	110	143	175	175	175	175
Litouwen	92	149	220	288	353	353	353	353
Letland	66	107	158	206	253	253	253	253
Cyprus	9	15	22	28	35	35	35	35
Malta	7	12	18	23	28	28	28	28
Roemenië	(276)	(449)	(662)	865	1060	1060	1060	1060
Bulgarije	(116)	(189)	(278)	363	445	445	445	445
<b>Totaal<sup>2</sup></b>	<b>776</b>	<b>1266</b>	<b>1863</b>	<b>3666</b>	<b>4491</b>	<b>4491</b>	<b>4491</b>	<b>4491</b>
<i>w.v. Luxemburg 6</i>	566	924	1359	1777	2177	2177	2177	2177
<b>Opgenomen in FP<sup>1</sup></b>	1359	1777	2177	2177	2177	2177	2177	2177
<i>Ter vergelijking:</i>								
EU-15	4350	4360	4370	4370	4370	4370	4370	4370
Nederland	55	55	55	55	55	55	55	55

<sup>1</sup> Na 2006 zijn de bedragen reëel constant doorgetrokken.

<sup>2</sup> Totalen voor 2004-2006 exclusief Roemenië en Bulgarije.  
Bron: LEI, 2001 en Europese Commissie

<sup>8</sup> Het geheel of gedeeltelijk toekennen van directe inkomenssteun aan kandidaatlidstaten moet dus leiden tot een verlaging van bedragen voor plattelandsbeleid (zie ook paragraaf 3.2).

### *Een toetredingsscenario?*

In de tabellen 3.1.2 en 3.1.3 zijn de gevolgen voor de omvang van de marktordeningsuitgaven en plattelandssteun gepresenteerd bij toetreding van alle twaalf kandidaatlidstaten op 1 januari 2004. Een dergelijk scenario lijkt niet realistisch, maar toont wel de financiële marges waarbinnen de toetreding plaats zal vinden. Het schetsen van een realistisch toetredingsscenario is een hachelijke onderneming, gezien de grote onzekerheid waarmee de voortgang van de voorbereiding in de kandidaatlidstaten omkleed is. Een toetredingsscenario is afhankelijk van politieke besluitvorming. Daarbij spelen naast de technische voorbereiding op de toetreding allerlei andere factoren een rol. Er valt daarom nu weinig te zeggen over welk land wanneer zou kunnen toetreden. In de door de Europese Top van Nice aangenomen "road map" voor het verdere verloop van het uitbreidingsproces, wordt beëindiging van de toetredingsonderhandelingen met een eerste groep nieuwe lidstaten voorzien tijdens het Spaanse Voorzitterschap in de eerste helft van 2002. De op de Top van Nice uitgesproken hoop dat de eerste nieuwe lidstaten deel kunnen nemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement in juni 2004, toont de ambitie aan EU-zijde om een spoedige toetreding mogelijk te maken. De Commissie schetst in de meest recente Voortgangsrapportage<sup>9</sup> een beeld van de technische voortgang die alle landen maken waarmee reeds in 1998 toetredingsonderhandelingen zijn geopend. Al deze landen maken aanzienlijke voortgang bij de voorbereiding op het EU-lidmaatschap. Binnen deze groep landen is echter sprake van differentiatie in de mate van voorbereiding.

Volgens de Voortgangsrapportage vertonen met name Roemenië en Bulgarije nog grote achterstanden. Toetreding van deze twee landen in de huidige FP-periode, eindigend in 2006, lijkt daarom, ook volgens hen zelf, minder waarschijnlijk. Gezien de geringe productie-overschotten van deze landen, zou hun toetreding nauwelijks effect hebben op de totale omvang van de uitgaven voor marktbeheer. Toetreding van Roemenië en Bulgarije heeft echter wel forse gevolgen voor de uitgaven voor het plattelandsbeleid. Na Polen zullen deze landen, en dan vooral Roemenië, de meeste middelen aan plattelandssteun gaan ontvangen.

### **3.2 Volledige integratie van nieuwe lidstaten in het GLB: toekennen van directe inkomenssteun**

De huidige uitgaven voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vallen uiteen in marktordeningsbeleid, directe inkomenssteun en plattelandsbeleid<sup>10</sup>. Volledige integratie in het GLB zou betekenen dat de nieuwe lidstaten, in tegenstelling tot de afspraken van Berlijn, ook in aanmerking komen voor directe inkomenssteun. Alhoewel de Raad hierover uiteindelijk moet beslissen, sluit de Europese Commissie de mogelijkheid van toekenning van directe inkomenssteun niet langer uit, getuige uitspraken van de Commissarissen Fischler (Landbouw), Verheugen (Uitbreiding) en Schreyer (Begroting).<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Europese Commissie, Strategiedocument en Voortgangsrapportage, 8 november 2000.

<sup>10</sup> De steun voor plattelandsontwikkeling dient verband te houden met landbouwactiviteiten en de omschakeling daarvan en kan onder meer betrekking hebben op de omschakeling en heroriëntering van het agrarische productiepotentieel, de invoering van nieuwe technologieën en de verbetering van de productiviteit, het stimuleren van de productie van niet-voedingsgewassen, duurzame bosontwikkeling en milieuprojecten.

<sup>11</sup> Zie onder andere de toespraak van mevrouw Schreyer van 16 februari 2001 voor de London School of Economics.

### *De opmars van directe inkomenssteun in de EU-15*

In het kader van de “MacSharry”- en “Agenda 2000”-hervormingen is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in de jaren negentig een nieuwe weg ingeslagen: de direct aan de productie gekoppelde prijssteun wordt stapsgewijs vervangen door directe inkomenssteun, een proces dat nog in volle gang is. In 2006 zal ruwweg 75% van het landbouwbudget worden besteed aan de directe inkomenssteun. De directe inkomenssteun, in de vorm van hectaretoeslagen en dierpremies, wordt bepaald op basis van historische gegevens over productiviteit, productie-areaal en veestapel. De keuze voor historische productiegegevens leidt ertoe dat uitbreiding van de productie voor de akkerbouw (granen, oliezaden en eiwithoudende gewassen) en de veeteelt (rundvlees) geen directe invloed uitoefent op de landbouwuitgaven. Dit geldt eveneens voor productiviteitsstijgingen. Omdat de toeslagen losgekoppeld zijn van de werkelijke productie, gaat van de directe inkomenssteun een minder grote stimulans tot uitbreiding van de productie uit dan bij prijssteun het geval was. Op een andere manier speelt de werkelijke productie echter nog wel een rol voor de totale landbouwuitgaven, vanwege de uitgaven die in het kader van het marktbeheer gedaan worden (zie paragraaf 3.1).

### *Effecten van toekenning van directe inkomenssteun*

Bij de opstelling van de Financiële Perspectieven is als uitgangspunt gehanteerd dat agrarische bedrijven uit de kandidaatlidstaten niet in aanmerking zouden komen voor directe inkomenssteun. In de zogenaamde “position papers” voor het hoofdstuk Landbouw hebben alle kandidaatlidstaten echter reeds verzocht om volledige toekenning van directe inkomenssteun.

In de discussie over het geven van directe inkomenssteun aan agrarische bedrijven uit nieuwe lidstaten worden verschillende argumenten voor en tegen aangevoerd. Tegen het geven van directe inkomenssteun zou ten eerste pleiten dat deze steun bedoeld is als compensatie voor prijsdalingen die in de EU-15 zijn opgetreden als gevolg van de MacSharry-hervormingen. Kandidaatlidstaten hebben deze prijsdalingen niet ervaren en de meeste nieuwe lidstaten zullen in de aanloop naar het EU-lidmaatschap eerder te maken krijgen met prijsstijgingen dan met prijsdalingen. Ten tweede zou deze steun in de nieuwe lidstaten leiden tot grote inkomensverschillen tussen de agrarische sector en overige sectoren en binnen delen van de agrarische sector zelf en daarmee tot maatschappelijke spanningen. De genoemde inkomensverschillen treden overigens ook op in sommige van de huidige lidstaten. Een derde argument tegen het toekennen van directe inkomenssteun is dat de kandidaatlidstaten beter gediend zijn met structuursteun via plattelandsbeleid en structuurfondsen, zoals reeds voorzien in Berlijn (categorie 8 “Uitbreiding” van de Financiële Perspectieven voor 2000-2006). Een vierde argument tegen is dat nieuwe agrarische bedrijven in de EU-15 betalen voor de toekomstige directe inkomenssteun in de waarde van de productiefactoren. In de kandidaatlidstaten is dat niet het geval. In de EU-15 is geen mogelijkheid meer voor een toename van de directe inkomenssteun.

Argumenten voor het toekennen van directe inkomenssteun zijn onder meer dat het onthouden van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten ertoe leidt dat de directe inkomenssteun alleen gaat naar de toch al meer vermogende agrarische bedrijven uit de EU-15 en dat binnen één EU agrarische bedrijven uit de ene lidstaat niet anders behandeld kunnen worden dan die uit een andere lidstaat. Enkele kandidaatlidstaten hebben om die reden al aangekondigd een beroep te zullen doen op het

non-discriminatiebeginsel uit het Verdrag. Er bestaat in Europa echter geen rangorde tussen artikelen van één verdrag of tussen verdragen. Het Hof van Justitie kan het ene verdrag niet aan het andere toetsen. Wanneer de door de Raad gewenste aparte behandeling van kandidaatlidstaten zoals gebruikelijk in de Toetredingsverdragen wordt vastgelegd, is dit beroep juridisch weinig kansrijk. Bovendien dient de directe inkomenssteun ter compensatie van prijsverlagingen in het verleden in de EU-15 en is het daarom twijfelachtig of er een aparte behandeling plaatsvindt. Het gaat veeleer om verschillende gevallen, hetgeen volledig in lijn met het Verdrag verschillende uitkomsten rechtvaardigt. Hoewel de Nederlandse regering de verzoeken om directe inkomenssteun afwijst, is het voor het verdere verloop van de toetredingsonderhandelingen, ter illustratie, zinvol de budgettaire gevolgen van toekenning van directe inkomenssteun in kaart te brengen.

**Tabel 3.2.1 Raming directe inkomenssteun per land; in miljoenen euro's<sup>1</sup>**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
Polen	2247	2349	2450	2551	2551	2551	2551	2551
Hongarije	979	996	1013	1030	1030	1030	1030	1030
Tsjechië	665	688	712	735	735	735	735	735
Slovenië	87	91	96	101	101	101	101	101
Estland	67	73	78	84	84	84	84	84
Slowakije	332	341	351	360	360	360	360	360
Litouwen	260	275	291	307	307	307	307	307
Letland	98	106	114	122	122	122	122	122
Cyprus	15	16	18	19	19	19	19	19
Malta	2	3	3	3	3	3	3	3
Roemenië	(1583)	(1621)	(1660)	1698	1698	1698	1698	1698
Bulgarije	(458)	(469)	(479)	489	489	489	489	489
Totaal <sup>2</sup>	4752	4939	5126	7501	7501	7501	7501	7501
Ter vergelijking:								
EU-15	24813	25833	27016	28192	28192	28192	28192	28192
Nederland	539	636	741	845	845	845	845	845

Bron: LEI, 2001

<sup>1</sup> De premies in het kader van de directe inkomenssteun zijn nominaal constant. In reële termen nemen de bedragen in deze tabel derhalve af. Voor 2010 zou de totale directe inkomenssteun voor de kandidaatlidstaten in prijzen 1999 ongeveer

<sup>2</sup> Totalen voor 2004-2006 exclusief Roemenië en Bulgarije.

Uit tabel 3.2.1 blijkt dat vooral de eventuele toekenning van directe inkomenssteun aan Polen, Roemenië, Hongarije en Tsjechië grote budgettaire gevolgen met zich mee zal brengen. Deze vier landen nemen tezamen tachtig procent van de totale uitgaven voor directe inkomenssteun aan kandidaatlidstaten voor hun rekening. Volledige toekenning van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten zou volgens het LEI jaarlijks neerkomen op een nominaal bedrag van 7,5 miljard.

Bij toetreding van bijvoorbeeld de Luxemburg-6 per 1 januari 2004, zou volledige directe inkomenssteun 4 miljard kosten. Verreweg het grootste gedeelte van deze lasten komt voor rekening van Polen, Hongarije en Tsjechië, landen die een gereede kans maken tot de eerste toetreders te behoren. Overigens zou de eventuele toekenning van directe inkomenssteun gevolgen moeten hebben voor de bedragen die nu gereserveerd zijn voor plattelandssteun. Hierin is immers een compensatie opgenomen voor het niet toekennen van directe inkomenssteun. Deze compensatie (die overigens relatief klein is in vergelijking met de geraamde financiële lasten van het toekennen van directe inkomenssteun) kan dan komen te vervallen.

#### *De referentieperiode*

De directe inkomenssteun worden toegekend op basis van historische productiegegevens in een bepaalde "referentieperiode". De vaststelling van deze referentieperiode is dan ook cruciaal voor de berekening van de hoogte van de landbouwuitgaven die toekenning van directe inkomenssteun aan agrarische bedrijven in de kandidaatlidstaten met zich mee zou brengen. De kandidaatlidstaten stellen in hun "position papers" voor om het transitiejaar 1989 als referentiewaarde te nemen, omdat de landbouwproductie in de eerste jaren na de omwenteling een scherpe daling vertoonde. Het gebruik van deze recentere productiecijfers als referentiewaarde zou naar hun mening geen recht doen aan het aanwezige productiepotentieel. Dit rapport kiest de meest recente periode waarover de cijfers beschikbaar zijn, 1996-1998, als technisch uitgangspunt voor de analyse. In het LEI-onderzoek, waaraan tabel 3.2.1 ontleend is, is ook uitgegaan van deze referentieperiode. Het is evident dat de keuze van de referentieperiode in hoge mate bepalend is voor de hoogte van de eventueel toe te kennen directe inkomenssteun. Ter indicatie: de keuze voor het jaar 1989 zou het totaalbedrag voor de kandidaatlidstaten na een ingroeiperiode uiteindelijk verhogen met 3,5 miljard tot 11 miljard. Zou gekozen worden voor de periode 1991-1993 dan komen de totale uitgaven uiteindelijk 0,7 miljard hoger uit op 8,2 miljard. De bedragen in tabel 3.2.1 zullen bij de keuze voor een andere referentieperiode derhalve eerder hoger dan lager uitvallen. Daarbij moet wel worden gewezen op de natuurlijke degressiviteit met betrekking tot de uitgaven voor directe inkomenssteun. Omdat de hectare- en dierpremies nominaal constant zijn, neemt het belang van de uitgaven voor directe inkomenssteun in de loop van de tijd in reële termen af. In 2015 zijn de lasten als gevolg van directe inkomenssteun voor nieuwe lidstaten in prijzen 1999 nog 5,5 tot ruim 8 miljard (nominaal 7,5 tot 11 miljard).

### **3.3 Houdbaarheid Financiële Perspectieven en gevolgen voor de afdrachten huidige lidstaten**

In de Financiële Perspectieven is rekening gehouden met de toetreding van de volledige "Luxemburg-6" op 1 januari 2002. Aangezien een eerste toetreding, waarvan alleen in een optimistisch scenario alle leden van de "Luxemburg-6" deel uitmaken, op zijn vroegst op 1 januari 2004 plaats zal vinden, ontstaat, zoals in hoofdstuk 3 reeds uitgewerkt werd, ruimte voor een eventuele toetreding van (enkele leden van) de Helsinki-6 binnen de huidige FP-periode. De veronderstelling hierbij is dus dat de bedragen die in de Financiële Perspectieven zijn opgenomen gehandhaafd blijven en niet mee naar achteren schuiven met het moment van toetreding van de eerste nieuwe lidstaten. Tabel 3.3.1 geeft de



financiële ruimte weer die in dat geval ontstaat voor wat betreft de landbouw. Voor de jaren 2004 - 2006 ontstaat 850 tot 950 miljoen ruimte die kan worden gebruikt om meer dan de zes veronderstelde nieuwe lidstaten op te nemen.

**Tabel 3.3.1. Ruimte die ontstaat door latere toetreding;** kredieten voor vastleggingen; in miljoenen euro's in prijzen 1999

	2002	2003	2004	2005	2006
Categorie 8, w.v.Landbouw	1600	2030	2450	2930	3400
idem indien vanaf 2004			1600	2030	2450
Ruimte			850	900	950

In de Financiële Perspectieven is door de Commissie rekening gehouden met marktordeningsuitgaven en plattelandsuitgaven voor zes kandidaatlidstaten. De huidige LEI-ramingen voor deze beide uitgaven gaan het plafond van de Financiële Perspectieven te boven. Aangezien de toetreding van Roemenië en Bulgarije voor 2007 niet waarschijnlijk is, is van belang of de andere tien kandidaatlidstaten wel kunnen worden geaccommodeerd in de Financiële Perspectieven. Voor het plattelandsbeleid blijkt dit wel mogelijk, maar voor het marktordeningsbeleid niet. De resterende marges bij het plattelandsbeleid zijn bovendien niet voldoende om het tekort bij het marktordeningsbeleid te compenseren. De ruimte die ontstaat door de latere toetreding (950 miljoen in 2006) is volgens de berekeningen van het LEI dus niet voldoende om de uitgaven voor vier extra lidstaten op te kunnen vangen. De totale overschrijding bij toetreding van tien kandidaatlidstaten bedraagt een kleine 600 miljoen in 2006 (zie tabel 3.3.2). Met directe inkomenssteun is dan bovendien nog geen rekening gehouden.

**Tabel 3.3.2. Vergelijking LEI-ramingen met de Financiële Perspectieven;** kredieten voor vastleggingen; in miljoenen euro's

	2004	2005	2006
<b>Categorie 8, w.v.Landbouw</b>	<b>2450</b>	<b>2930</b>	<b>3400</b>
LEI ramingen voor 10 KLS			
Marktordeningsbeleid	1993	2054	2116
Plattelandsbeleid	776	1266	1863
<b>Totaal</b>	<b>2769</b>	<b>3320</b>	<b>3979</b>
(Idem inclusief Roemenië en Bulgarije)	3689	4500	5476)
<b>“tekort”</b>	<b>319</b>	<b>390</b>	<b>579</b>
(Idem inclusief Roemenië en Bulgarije)	1239	1570	2076)
Pm directe inkomenssteun (voor 12 KLS)	6793	7029	7265

Bron: LEI, 2001; Europese Commissie

De financiële consequenties van het toekennen van directe inkomenssteun passen overduidelijk niet binnen de huidige Financiële Perspectieven. Zelfs indien de vrijvallende bedragen uit 2002 en 2003 zouden worden overgeheveld naar 2004 - 2006<sup>12</sup>, blijft een verdere verhoging van de Financiële Perspectieven noodzakelijk.

#### *Afdrachten door huidige lidstaten*

De extra EU-uitgaven ten gunste van nieuwe lidstaten zullen hoofdzakelijk door de huidige vijftien lidstaten moeten worden gefinancierd.<sup>13</sup> De economieën van de kandidaatlidstaten waarmee wordt onderhandeld zijn dermate klein, dat minder dan 5% van de extra uitgaven door de nieuwe kandidaatlidstaten zelf zal worden opgebracht. Onder de huidige voorwaarden (geen directe inkomenssteun) zijn hooguit acht à negen nieuwe lidstaten (niet Roemenië en Bulgarije) vanaf 2004 op te vangen binnen de bestaande Financiële Perspectieven. Indien lidstaten hun afdrachten voor latere jaren ramen op basis van de Financiële Perspectieven<sup>14</sup> treden er in dit scenario derhalve geen tegenvallers op. Zouden bijvoorbeeld alleen de Luxemburg-6 toetreden in 2004 dan levert dit volgens de ramingen van het LEI voor het totaal van de vijftien huidige lidstaten een meevaller in de ramingen op van 270 in 2004 miljoen oplopend tot ruim 300 miljoen in 2006 (zie tabellen 3.1.2 en 3.1.3 ).

Het toekennen van directe inkomenssteun betekent dat een verhoging van de Financiële Perspectieven noodzakelijk is. Extra EU-uitgaven ter grootte van 7,5 miljard betekenen voor de huidige lidstaten een verhoging van hun afdrachten aan de EU met ongeveer 0,1% van hun BNP. Voor Nederland komt dit neer op een bedrag van ruim f 800 miljoen per jaar (in prijzen 1999). De Financiële Perspectieven voor de huidige vijftien lidstaten zijn op een dusdanig niveau vastgesteld dat de uitgaven voor zes nieuwe lidstaten kunnen worden opgevangen zonder dat dit leidt tot een stijging van de Financiële Perspectieven in percentage van het EU-BNP. Hierdoor is er ten opzichte van het eigen-middelenplafond voldoende ruimte gelaten voor onvoorziene ontwikkelingen en blijven de EU-uitgaven ook met de toekenning van directe inkomenssteun aan kandidaatlidstaten binnen het eigen-middelenplafond. De ruimte tussen Financiële Perspectieven en eigen-middelenplafond wordt dan echter sterk verminderd (van 0,18% naar 0,1% EU-BNP), waarbij nog niet is gerekend met de hogere structuurfonds- en andere uitgaven als gevolg van het groter aantal kandidaatlidstaten, waardoor het eigen-middelenplafond serieus bedreigt zou kunnen worden bij toekenning van directe inkomenssteun.

#### *Gevoeligheid voor productieomvang en -prijzen*

Behalve van het toetredingsscenario, is de omvang van de marktordeningsuitgaven ook afhankelijk van aannames omtrent productie-overschotten van de nieuwe lidstaten, van de marge tussen de interne en externe prijzen en van aannames ten aanzien van productiegroei. De productie-overschotten hangen enerzijds af van de mate waarin de landbouwsectoren in de nieuwe lidstaten het

---

<sup>12</sup> Technisch kan dit overigens niet op die manier. Wel zouden technisch gezien de Financiële Perspectieven voor 2004-2006 kunnen worden verhoogd met bedragen die overeenkomen met de bedragen die vrijvallen in 2002 en 2003. Hiervoor geldt de procedure als beschreven in hoofdstuk 3.

<sup>13</sup> Het totale BNP van de twaalf kandidaatlidstaten is minder dan 5% van het EU-BNP. De extra uitgaven als gevolg van toetreding zullen dus voornamelijk door de huidige lidstaten moeten worden gefinancierd.

<sup>14</sup> Nederland raamt op deze wijze.

aanwezige productiepotentieel om weten te zetten in daadwerkelijke productiegroei, en anderzijds van de groei van de interne consumptie.

De verhouding tussen de interne EU-prijzen en de wereldmarktprijs is eveneens met veel onzekerheid omgeven. Verdere verlaging van de EU-prijzen, stijging van de wereldmarktprijs en de resultaten van de WTO-onderhandelingen kunnen de exportrestituties als sneeuw voor de zon laten verdwijnen, maar ook het tegengestelde kan geschieden. Ten aanzien van de productiegroei is het van belang dat de LEI-studie geen dynamische effecten kent. Van het opnemen in de EU (met bijbehorende structuursteun) of van het toekennen van directe inkomenssteun gaat in deze studie derhalve geen productieverhogend effect uit. Het schatten van dit effect is overigens ook niet eenvoudig. Ter indicatie: in de LEI-berekeningen leidt bij toetreding van twaalf kandidaatlidstaten in 2004 een 1% hogere groei van de landbouwproductie tot meeruitgaven van 0,4 miljard in 2004 tot 1,1 miljard in 2010. Deze meeruitgaven hebben alleen betrekking op marktordeningsbeleid. Voor de eventuele toekenning van directe inkomenssteun wordt immers uitgegaan van een referentiejaar of -periode. Hogere productiegroei daarna leidt niet tot hogere directe inkomenssteun. Naast effecten op de productiegroei kunnen er ook tussen sectoren belangrijke verschuivingen in de productie plaatsvinden.<sup>15</sup> Een verschuiving naar sectoren met “zwaardere marktordering” betekent een opwaartse druk op het budget. Bij het interpreteren van de resultaten van dit IBO is het belangrijk bovengenoemde onzekerheden in het achterhoofd te houden.

#### **4. Hervormingsvarianten**

In dit hoofdstuk wordt een aantal varianten ter hervorming van het GLB besproken. Paragraaf 4.1 herbergt variant één die betrekking heeft op verdere hervormingen in het kader van de WTO. De tweede paragraaf (4.2) bestaat uit de varianten twee tot en met vijf en heeft betrekking op de directe inkomenssteun. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 4.3 waarin een cijfermatig overzicht van de varianten wordt gepresenteerd. Hierbij is aandacht voor afdrachten en nettoposities van de lidstaten.

##### **4.1 Reduceren marktmaatregelen**

Met de “MacSharry”- en “Agenda 2000”-hervormingen is het belang van de marktmaatregelen afgenomen: de direct aan de productie gekoppelde prijssteun is gedeeltelijk vervangen door directe inkomenssteun, waardoor de kloof tussen de EU- en de wereldmarktprijzen voor een deel overbrugd is. De uitgaven voor exportsubsidies en interventie zijn dan ook fors gedaald, ten gunste van de directe inkomenssteun. Mede met het oog op de WTO-onderhandelingen, zal het GLB in de komende jaren waarschijnlijk het ingeslagen pad vervolgen.

---

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld C.A. Pattichis, Cyprus in the EU: a quantitative analysis of adopting the CAP, European Review of Agricultural Economics, 1999, pp.511-532. In deze studie over de effecten van het GLB op Cyprus wordt geconcludeerd dat toepassing van het GLB gunstiger is voor tarweproducenten dan voor producenten van gerst. Van de vleesproducenten profiteren vooral de varkensproducenten. Dit zou dus kunnen leiden tot verschuivingen binnen de graan- en vleesproductie op Cyprus. Voor andere kandidaatlidstaten kunnen vergelijkbare redeneringen worden gehouden.

#### Variant 1: Hervorming suiker- en zuivelsector

Vergeleken met de graan- en rundvleessector, waar de hierboven beschreven hervormingen in de afgelopen jaren reeds in gang gezet zijn, vormen de suiker- en zuivelsector een nog grotendeels onontgonnen terrein. De in het kader van Agenda 2000 door de Commissie voorgestelde hervorming van de zuivelsector, langs dezelfde lijnen als de MacSharry-hervormingen, is tijdens de Top van Berlijn uitgesteld tot 2005. De handhaving van het stelsel van prijssteun betekende weliswaar een ontlasting van de EU-begroting, maar was in Nederlandse ogen toch ongewenst. Nederland heeft er dan ook bij herhaling voor gepleit de hervorming van de zuivelsector mee te nemen in de voor 2002 geplande "mid-term review", teneinde de hervorming te vervroegen.

In Berlijn is afgesproken de prijssteun in de zuivelsector vanaf 2005 drie jaren achtereenvolgend met 5% te verlagen. Deze daling van 15% wordt gedeeltelijk, namelijk voor 50%, gecompenseerd door de invoering van directe inkomstenstoelagen. In deze variant wordt voor de gedachtenvorming de hervorming vervroegd, naar de jaren 2003 tot en met 2005, en wordt dezelfde hervorming vanaf 2007 tot en met 2009 herhaald, waardoor de prijssteun in 2010 met 30% gedaald is, en voor de helft (15%) gecompenseerd is in de vorm van directe inkomenssteun. De quotering blijft gehandhaafd.<sup>16</sup> Ook in de suikersector vindt een soortgelijke hervorming plaats: ook hier wordt de prijssteun in twee stappen met in totaal 30% verlaagd, waarbij deze prijsdaling voor 50% gecompenseerd wordt. Aangenomen wordt dat deze inkomstenstoelagen, als "nieuwe" maatregelen, ook in de nieuwe lidstaten toegepast zullen worden, waardoor de hervorming van de zuivel- en suikersector zowel voor de huidige als de nieuwe lidstaten lasten voor de EU-begroting met zich meebrengt. Uit tabel 4.1.1 blijkt dat deze lasten zich vanaf 2009 op nominaal 3,6 miljard per jaar stabiliseren. Deze uitgaven worden veroorzaakt doordat de financiering van de exportsteun en interventie verschuift van producenten (suiker) en consumenten (zuivel) naar de EU-landbouwbeegroting. De marktuitgaven op de landbouwbeegroting nemen wel iets af, maar lang niet voldoende om de extra inkomenssteun te kunnen compenseren. De per saldo extra uitgaven in de kandidaatlidstaten worden voor een kleine 20% gerealiseerd in Roemenië en Bulgarije. Zonder deze beide landen komen de netto financiële lasten van deze hervorming in 2004 en 2005 ruim 100 miljoen en in 2006 zo'n 70 miljoen lager uit.

---

<sup>16</sup> Via de quotering blijft er sprake van forse gesubsidieerde afzet op de wereldmarkt. Zonder deze hervorming zouden de prijzen in de nieuwe lidstaten echter eerst omhoog gaan, waarna prijsverlagingen (afgedwongen door de WTO) gecompenseerd zouden moeten worden via directe inkomenssteun. Door prijsdalingen worden quota overigens steeds minder interessant.

**Tabel 4.1.1 Hervorming suiker- en zuivelbeleid; in miljoenen euro's in prijzen 1999<sup>1</sup>**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015
<b>Suiker</b>								
Markttuitgaven	-50	-100	-100	-150	-200	-250	-250	-250
directe inkomenssteun	330	500	500	660	830	990	990	990
<b>Totaal</b>	<b>280</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>510</b>	<b>630</b>	<b>740</b>	<b>740</b>	<b>740</b>
w.v. EU-15	190	260	260	330	400	480	480	480
w.v. kandidaatlidstaten	90	130	130	180	220	260	260	260
<b>Zuivel</b>								
Markttuitgaven	-180	-360	-360	-540	-720	-900	-900	-910
directe inkomenssteun	2510	2500	1250	1260	2510	3770	3770	3770
<b>Totaal</b>	<b>2330</b>	<b>2140</b>	<b>890</b>	<b>720</b>	<b>1790</b>	<b>2870</b>	<b>2870</b>	<b>2860</b>
w.v. EU-15	1910	1760	740	620	1500	2390	2390	2390
w.v. kandidaatlidstaten	430	380	140	100	290	480	480	470

Bron: LEI, 2001

<sup>1</sup> Aangezien uitgegaan wordt van toetreding van de kandidaatlidstaten in 2004, zouden ze sowieso directe inkomenssteun krijgen bij zuivelhervormingen in 2005. Deze tabel geeft de verschillen weer ten opzichte van deze situatie. Dit verklaart ook de dip in de tabel in 2006. In het LEI-rapport daarentegen wordt er van uitgegaan dat de kandidaatlidstaten helemaal geen directe inkomenssteun krijgen in het basisscenario.

Voor de Nederlandse landbouw, met zijn grote melkveesector en suikerindustrie, lopen de gevolgen van de zuivel- en suikerhervorming uiteen. Aangezien de suikerbietenenteelt in Nederland zeer efficiënt is, zullen de gevolgen van de prijsverlaging waarschijnlijk wel opgevangen kunnen worden, terwijl de lagere suikerprijzen de concurrentiepositie van de suikerverwerkende industrie juist zullen versterken. Voor de melkveehouders zal de bestaande trend van schaalvergroting en afname van het aantal bedrijven als gevolg van de aangescherpte hervormingen versterkt worden doorgetrokken. Nederland zal als grote zuivelexporteur bovendien te maken krijgen met een significant ruilvoetverlies. De hoge interne EU-prijzen worden immers voornamelijk door burgers uit andere EU-landen (met name Duitsland) opgebracht. Een prijsverlaging zal dus die burgers ten goede komen, daar waar de Nederlandse producenten minder zullen ontvangen.

De hervorming leidt tot aanzienlijke extra EU-uitgaven en daarmee tot hogere EU-afdrachten (voor Nederland 170 miljoen per jaar). Bij een 50% compensatie van het inkomensverlies, leidt iedere Euro minder aan uitgaven voor markt- en prijsbeleid tot ruwweg 4 Euro extra uitgaven aan compenserende steun. De Nederlandse ontvangsten nemen meer dan gemiddeld toe vanwege de relatieve omvang van de Nederlandse zuivelsector. Door deze hervorming nemen de totale Nederlandse landbouwontvangsten met maar liefst 16% toe, waardoor de Nederlandse nettopositie verbetert. Naast Nederland profiteren vooral Duitsland en Luxemburg van de extra directe inkomenssteun. Griekenland en Spanje zien hun nettopositie duidelijk verslechteren.

De uitbreiding van de EU is ook van invloed op de WTO-onderhandelingen. Als kandidaatlidstaten toetreden tot de EU gelden voor deze landen de regels van het GLB. Dit betekent aanpassing van

prijzen, invoersubsidies en exportbeperkingen. De uitgebreide EU moet daarnaast de WTO-verplichtingen blijven nakomen. Uit de LEI-studie blijkt dat dit voor bijvoorbeeld granen, zuivelen varkensvlees tot knelpunten kan leiden, omdat het exportoverschot groter wordt dan het WTO-plafond voor het gesubsidieerde exportvolume. In deze studie is echter uitgegaan van de bestaande productie in zowel de EU-15 als de kandidaatlidstaten en is geen rekening gehouden met marktverschuivingen als gevolg van de uitbreiding. In een aanvullende LEI-studie worden deze effecten wel in kaart gebracht.<sup>17</sup>

#### **4.2 Varianten met betrekking tot directe inkomenssteun**

In deze paragraaf worden in totaal vier varianten beschreven die alle betrekking hebben op directe inkomenssteun. Variant 2 geeft voor de nieuwe lidstaten een ingroeivariant in de directe inkomenssteun weer, variant 3 gaat uit van het op termijn afschaffen van de directe inkomenssteun door middel van degressiviteit en variant 4 behandelt de verschuiving van de budgettaire lasten van de directe inkomenssteun van de EU-begroting naar de lidstaten (cofinanciering). Variant 5 ten slotte beschrijft de effecten van het plafonneren van de directe inkomenssteun naar bedrijfsgrootte.

##### *Variant 2 Infasering directe inkomenssteun voor nieuwe lidstaten*

In hoofdstuk drie is beschreven wat de budgettaire consequenties zijn van het toekennen van directe inkomenssteun aan kandidaatlidstaten. Daarbij is uitgegaan van de veronderstelling dat de nieuwe lidstaten meteen voor 100% directe inkomenssteun zouden krijgen. Zowel vanuit budgettair oogpunt als vanuit het oogpunt van beperking van inkomensverschillen tussen sectoren in de kandidaatlidstaten is een variant denkbaar waarbij de directe inkomenssteun niet direct het eerste jaar na toetreding voor de volle 100% wordt toegekend. In deze variant 2 is uitgegaan van een ingroei waarbij na vijf jaar het volledige niveau voor directe inkomenssteun wordt ontvangen. De eerste vier jaar ontvangen de agrarische bedrijven uit de nieuwe lidstaten respectievelijk 20, 40, 60 en 80% van de steun waarop zij recht zouden hebben indien ze volledige directe inkomenssteun zouden krijgen. Tabel 4.2.1 geeft de budgettaire effecten van deze variant weer. Er zijn in de tabel twee situaties onderscheiden. In beide situaties is uitgegaan van toetreding van kandidaatlidstaten in 2004. In het eerste geval (regel i en ii) wordt uitgegaan van alle twaalf kandidaatlidstaten; in het tweede geval worden Roemenië en Bulgarije buiten beschouwing gelaten. In hoofdstuk vier is al gesteld dat het onwaarschijnlijk is dat deze beide landen zich voor 2007 zullen kwalificeren voor toetreding. Van de andere tien kandidaatlidstaten zijn Polen, Hongarije en Tsjechië budgettair het meest relevant. Toetreding in 2004 is voor deze landen nog steeds mogelijk. Het maken van een verder onderscheid is daarom zowel minder relevant als budgettair minder onderscheidend.

---

<sup>17</sup> LEI, Aanvullende berekeningen EU-landbouwuitgaven bij verschillende toetredingsscenario's, 2001

**Tabel 4.2.1 Infasering directe inkomenssteun<sup>1</sup>**; in miljoenen euro's

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
i. 100% directe inkomenssteun (12 kls)	6793	7029	7265	7501	7501	7501
ii. ingroeien 20% per jaar	1359	2764	4264	5859	7359	7501
iii. als i maar zonder Roe en Bul	4752	4939	5126	5314	5314	5314
iv. als ii maar zonder Roe en Bul	950	1938	3000	4139	5201	5314

<sup>1</sup> Deze bedragen gelden voor de referentieperiode 1996-1998 en zijn nominaal constant. Met een andere referentieperiode kunnen de totale lasten oplopen tot 11 miljard. (zie par.3.2).  
Bron: LEI, 2000

Uit de tabel komen de forse budgettaire gevolgen van het toekennen van directe inkomenssteun nog eens duidelijk naar voren. Zelfs indien Roemenië en Bulgarije voorlopig buiten beschouwing worden gelaten loopt het budgettaire beslag van deze infaseringsvariant op van 1 miljard in 2004 tot 3 miljard in 2006. De ruimte die onder de Financiële Perspectieven voor categorie 8 ( het landbouw deel) zou ontstaan indien de geraamde uitgaven twee jaar opschuiven onder handhaving van de huidige plafonds (zie tabel 3.3.1) is meer dan nodig om de extra uitgaven voor marktmaatregelen en plattelandsbeleid op te vangen. Het toekennen van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten komt daarom geheel bovenop de Financiële Perspectieven. De conclusie is derhalve gerechtvaardigd, dat het toekennen van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten ook in een infaseringsvariant niet binnen de huidige Financiële Perspectieven is op te vangen en derhalve zou leiden tot het verhogen van die Financiële Perspectieven. De hiertoe noodzakelijke extra eigen middelen zullen nagenoeg geheel moeten worden opgebracht door de huidige lidstaten.

#### *Variant 3 Verminderen van directe inkomenssteun*

De directe inkomenssteun is een uitvloeisel van de MacSharry-hervormingen. De prijssteun werd verminderd en agrarische bedrijven ontvingen hiervoor compensatie in de vorm van directe inkomenssteun. Dit beleid wordt nog steeds voortgezet. De directe inkomenssteun zal onder invloed van WTO-onderhandelingen (verwachte verdere verlaging exportsubsidies en invoertarieven in de Millenniumronde) bovendien verder toenemen. Hiermee gepaard gaat een stijging van de totale EU-landbouwuitgaven. Immers, door de prijssteun betaalt de consument een (te hoge) prijs voor het product en betaalt de EU alleen de financiële lasten van afzet op de wereldmarkt (verschil EU-prijs en wereldmarktprijs: exportrestituties). In het geval van directe inkomenssteun komen de uitgaven geheel voor rekening van de EU. Het beschouwen van een variant waarin de directe inkomenssteun geleidelijk wordt verminderd is relevant vanwege enerzijds het budgettaire belang van de GLB-uitgaven en anderzijds vanwege de vraagtekens die vanuit een economisch oogpunt kunnen worden gezet bij het permanent subsidiëren van één bepaalde bedrijfstak.

In deze variant is uitgegaan van een reductie van de directe inkomenssteun met 10% per jaar ten opzichte van het niveau van het voorgaande jaar. Dit resulteert in een verlaging van het niveau van directe inkomenssteun met ongeveer 40% na vijf jaar, 65% na tien jaar en bijna 90% na een periode van twintig jaar. Het is uiteraard ook mogelijk de steun jaarlijks met een bepaald percentage te

verminderen ten opzichte van een basisjaar (bijvoorbeeld 2007). Bij een percentage van 10% wordt de directe inkomenssteun op deze manier in tien jaar afgebouwd. Vanuit een economisch en uitvoeringstechnisch oogpunt valt hiervoor veel te zeggen, omdat in deze variant vermeden wordt dat er een forse overhead voor de beleidsuitvoering blijft bestaan voor een steeds kleiner bedrag aan directe inkomenssteun. De keuze voor een bepaalde modaliteit is uiteindelijk echter een politieke.

**Tabel 4.2.2. Vermindering directe inkomenssteun door middel van 10% degressiviteit; in miljoenen euro's**

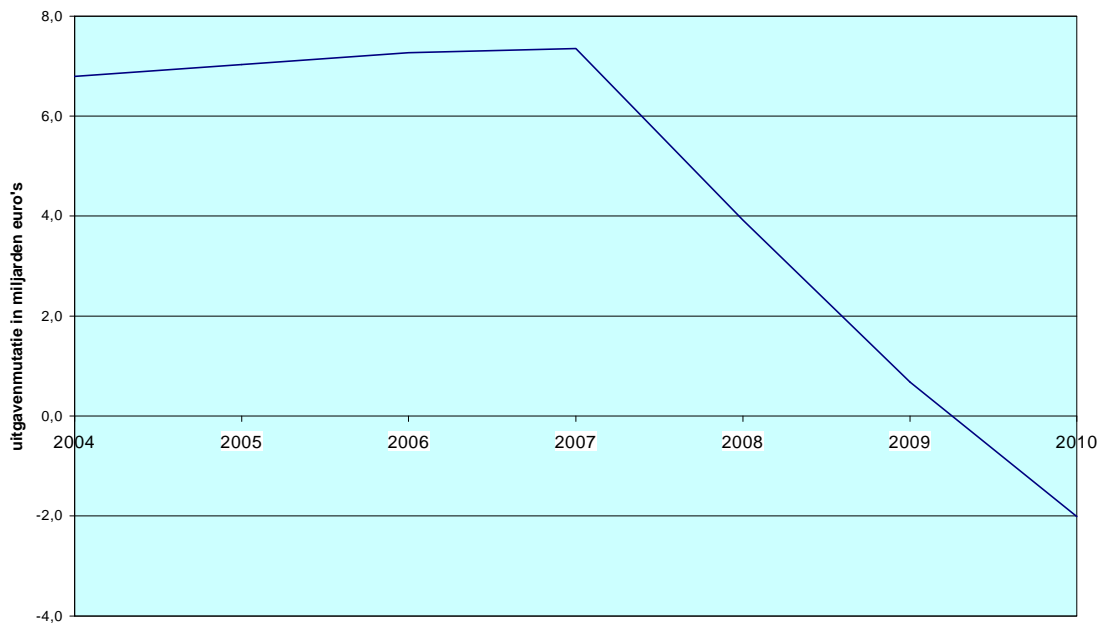
	2007	2008	2009	2010	2015
Directe inkomenssteun (kls 100%)	35693	35693	35693	35693	35693
w.v. EU-15	28192	28192	28192	28192	28192
w.v. kandidaatlidstaten	7501	7501	7501	7501	7501
Besparing bij 10% degressiviteit	0	3717	6916	9793	20399
w.v. EU-15	0	2967	5490	7760	16127
w.v. kandidaatlidstaten	0	750	1426	2033	4272

Bron: LEI, 2001

Uit de tabel blijkt dat de besparingen na drie jaar al meer bedragen dan de geraamde uitgaven voor directe inkomenssteun voor twaalf nieuwe lidstaten. In 2015 zijn de besparingen opgelopen tot ruim 16 miljard. Samen met de besparingen bij de nieuwe lidstaten is dit ruim 20 miljard. Als de nieuwe lidstaten worden meegerekend staan hier echter wel 7,5 miljard aan extra uitgaven tot en met 2007 tegenover. Voor de Nederlandse afdrachten impliceert dit een verhoging met circa 350 miljoen per jaar tot en met 2007. Daarna nemen zowel de afdrachten als de ontvangsten jaarlijks af, waarna in 2010 een break-evenpunt voor de afdrachten wordt bereikt en in 2011 voor de nettopositie.



**Figuur 4.2.1 Uitgavenmutatie degressiviteit EU-27 (incl. directe ink. steun nieuwe lidstaten)**



Omdat de lidstaten in verschillende mate directe inkomenssteun ontvangen, verschillen de budgettaire effecten per lidstaat. Tabel 4.2.3 geeft de effecten van degressiviteit weer voor de huidige vijftien lidstaten en zonder rekening te houden met directe inkomenssteun voor nieuwe lidstaten. Er is geabstraheerd van de kandidaatlidstaten, omdat die hooguit “minder meer” zou krijgen als eventuele toekenning van directe inkomenssteun door middel van degressiviteit zou worden verminderd. De laatste twee kolommen geven respectievelijk het aandeel van de lidstaten in de inkomenssteun en hun aandeel in het EU-BNP weer. Landen met een hoger BNP-aandeel dan hun aandeel in de directe inkomenssteun zien hun nettopositie in deze variant verbeteren<sup>18</sup>. Uit de tabel blijkt dat tegenover vijf vooral grote verliezers, tien met name kleine winnaars staan. Denemarken, Spanje, Frankrijk en Ierland zien hun nettopositie het sterkst verslechteren. Duitsland, Italië, Nederland en het VK zien een flinke verbetering van hun nettopositie. Indien de kandidaatlidstaten directe inkomenssteun krijgen treedt deze verbetering van de nettopositie pas later op (voor Nederland als gezegd in 2011).

<sup>18</sup> Zuiver geredeneerd zouden de BNP-aandelen gecorrigeerd moeten worden voor de VK-compensatie. Het aandeel van het VK wordt dan lager en dat van de andere lidstaten iets hoger. Voor de conclusie maakt dit echter niets uit.

**Tabel 4.2.3. Budgettaire effecten jaarlijks 10% vermindering directe inkomenssteun EU-15;**  
in miljoenen euro's

Steun per lidstaat	2007	2008	2009	2010	2015	Percentage inkomens- steun 2000	BNP- aandeel 2000
Belgie	0	-54	-99	-139	-288	1,8	2,9
Denemarken	0	-103	-192	-271	-563	3,5	1,9
Duitsland	0	-571	-1057	-1494	-3107	19,3	24,0
Griekenland	0	-60	-112	-159	-333	2,1	1,5
Spanje	0	-312	-580	-821	-1710	10,6	6,9
Frankrijk	0	-739	-1379	-1954	-4076	25,3	16,4
Ierland	0	-111	-200	-280	-574	3,6	1,1
Italie	0	-324	-595	-838	-1734	10,8	13,3
Luxemburg	0	-3	-6	-8	-16	0,1	0,2
Nederland	0	-92	-167	-235	-485	3,0	4,7
Oostenrijk	0	-63	-117	-166	-344	2,1	2,4
Portugal	0	-33	-61	-86	-179	1,1	1,3
Finland	0	-41	-76	-108	-224	1,4	1,5
Zweden	0	-67	-125	-177	-367	2,3	2,9
Verenigd Koninkrijk	0	-392	-724	-1023	-2125	13,2	19,0
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>-2967</b>	<b>-5490</b>	<b>-7760</b>	<b>-16127</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: LEI, 2001; Europese Commissie

#### *Variant 4 Cofinanciering*

Anders dan in de degressiviteitvariant wordt de directe inkomenssteun voor de agrarische bedrijven in deze variant gewoon gehandhaafd. De financiering ervan wijzigt echter. In een variant met 100% cofinanciering worden de lasten van de directe inkomenssteun geheel direct gefinancierd door de lidstaten zelf. Elke lidstaat financiert de directe inkomenssteun voor de eigen agrarische bedrijven (renationalisatie van het landbouwbeleid). Dit betekent dat lidstaten met een relatief groot aandeel in de directe inkomenssteun (ten opzichte van hun aandeel in de afdrachten aan de EU) er op achteruit gaan en dat lidstaten met een relatief klein aandeel in de directe inkomenssteun er op vooruit gaan. Naast volledige financiering door de lidstaten zelf zijn er uiteraard ook varianten mogelijk waarbij de directe inkomenssteun deels wordt gefinancierd uit de EU-begroting en deels door de lidstaten zelf. In deze variant worden uitsluitend de huidige vijftien lidstaten beschouwd. In tabel 4.2.4 worden de effecten van twee varianten (25% respectievelijk 50% cofinanciering) weergegeven op de afdrachten door de lidstaten en op hun begroting. Het saldo van deze twee is tevens de nettopositieverandering ten opzichte van de EU. De extra uitgaven op de begroting werden immers eerst uit Brussel ontvangen.

**Tabel 4.2.4 Effecten cofinanciering EU-15 o.b.v. geraamde inkomenssteun voor 2007;** in miljoenen euro's in prijzen 1999

	25% cofinanciering			50% cofinanciering		
	effect op afdrachten	Effect op begroting	saldo (+ = voordeel)	effect op afdrachten	Effect op begroting	saldo (+ = voordeel)
Belgie	-212	125	<b>86</b>	-423	251	<b>173</b>
Denemarken	-139	246	<b>-107</b>	-279	492	<b>-214</b>
Duitsland	-1768	1358	<b>410</b>	-3536	2717	<b>820</b>
Griekenland	-109	146	<b>-37</b>	-217	292	<b>-75</b>
Spanje	-490	748	<b>-258</b>	-981	1496	<b>-515</b>
Frankrijk	-1207	1784	<b>-577</b>	-2415	3568	<b>-1153</b>
Ierland	-69	250	<b>-181</b>	-138	499	<b>-362</b>
Italie	-982	757	<b>225</b>	-1965	1514	<b>451</b>
Luxemburg	-17	7	<b>10</b>	-33	14	<b>19</b>
Nederland	-318	211	<b>107</b>	-636	423	<b>214</b>
Oostenrijk	-179	151	<b>28</b>	-358	301	<b>56</b>
Portugal	-95	78	<b>16</b>	-189	157	<b>33</b>
Finland	-106	98	<b>8</b>	-211	196	<b>15</b>
Zweden	-184	161	<b>24</b>	-368	321	<b>47</b>
Verenigd Koninkrijk	-1174	928	<b>245</b>	-2348	1857	<b>491</b>
<b>Totaal</b>	<b>-7048</b>	<b>7048</b>	<b>0</b>	<b>-14096</b>	<b>14096</b>	<b>0</b>

Bron: LEI, 2001 en ministerie van Financiën

Uit de tabel komt een beeld naar voren van vier relatief grote verliezers (Frankrijk, Spanje, Ierland, Denemarken) versus vijf relatief grote winnaars (België, Duitsland, Luxemburg, Nederland, VK). Dit beeld is min of meer hetzelfde als het beeld dat optreedt bij toepassing van 10% degressiviteit. Het verschil tussen de varianten zit met name in de effecten voor agrarische bedrijven. Bij degressiviteit wordt het steunniveau verlaagd, terwijl bij cofinanciering dit niet het geval is maar alleen de financieringsbron verandert.

#### *Variant 5 plafonneren directe inkomenssteun naar bedrijfsgrootte*

In de discussie rond Agenda 2000 is onder meer gesproken over een voorstel om de directe inkomenssteun boven een bepaald plafond af te romen. Het voorstel van de Commissie kwam er op neer dat de eerste 100.000 volledig aan het bedrijf zou worden uitgekeerd. Tussen 100.000 en 200.000 zou er 20% worden gekort en boven de 200.000 werd de korting 25%. Dit voorstel had volgens de Commissie twee voordelen. Ten eerste zou er een besparing van 400 miljoen op de landbouwuitgaven optreden en ten tweede zou de directe inkomenssteun meer terecht komen bij relatief kleine bedrijven.

; indicatieve jaarlijkse verdeling over lidstaten, in %

Lidstaten	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	Totaal
Marktmaatregelen	2,4	3,2	14,0	6,4	13,6	22,3	4,2	12,5	0,1	3,5	2,5	1,6	1,8	2,0	10,1	100
Plattelandsbeleid	1,2	1,1	16,1	3,0	10,6	17,5	7,3	13,7	0,3	1,3	9,7	4,6	6,7	3,4	3,5	100

Bron: Europese Commissie

Het Europese plattelandsbeleid stelt zich tot doel een evenwichtige ontwikkeling van het platteland te bevorderen, rekening houdend met onder andere de eisen op milieuterrein. Het gaat onder meer om het diversificeren van activiteiten, creëren van nieuwe inkomstenbronnen en het in stand houden van het landelijk (cultureel) erfgoed. Onder het plattelandsbeleid zijn onder andere de volgende acties mogelijk: investeringen in landbouwbedrijven, acties ten behoeve van werkgelegenheid, milieu-maatregelen, grondverbetering, herverkaveling, waterbeheer, dorpsvernieuwing en toerisme en recreatie.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat het gewicht van het plattelandsbeleid binnen het totale GLB ook na 2006 verder toe zal nemen. De recente omslag in het Duitse landbouwbeleid is hier een voorbode van. Plattelandsbeleid valt in WTO-kader in de "groene box". Dat betekent dat er geen directe invloed op productiebeslissingen wordt aangenomen. Steun die valt binnen de groene box behoeft niet te worden gereduceerd. Met een verschuiving van het EU-landbouwbeleid richting plattelandsbeleid voldoet de EU meer aan WTO-richtlijnen. Bovendien worden productiebeslissingen relatief meer

genomen op basis van marktomstandigheden en minder op basis van EU-steunmaatregelen, waardoor onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod verminderen.

Door een verschuiving naar plattelandsbeleid kan in plaats van de productie, de manier van produceren worden beïnvloed. De landbouw zou daarmee in een minder milieubelastende richting gestuurd kunnen worden. Daarnaast is steun mogelijk voor landschapsbeheer. Pelkmans e.a.<sup>19</sup> voegt daaraan toe dat een verschuiving richting plattelandsbeleid ook belangrijk is om te voorkomen dat mensen wegtrekken uit rurale gebieden en deze gebieden economisch achteruit gaan.

Voor Nederland pakt een verschuiving richting plattelandsbeleid financieel nadelig uit. Als besparingen gegenereerd door de varianten drie tot en met vijf worden ingezet voor plattelandsbeleid, nemen de afdrachten van de lidstaten aan de EU niet af. Voor Nederland geldt dat bovendien ook de inkomsten vrijwel zeker af zullen nemen. Zowel de bruto- als de nettopositie verslechteren derhalve. Momenteel heeft Nederland een aandeel van 3,5% in het markt- en prijsbeleid en slechts 1,3% in het plattelandsbeleid. Het is de vraag of Nederland het percentage Brussels geld voor platteland sterk zal kunnen vergroten, aangezien ook het oppervlak een belangrijke rol speelt bij de criteria. Toch zal Nederland zich maximaal moeten inspannen om zoveel mogelijk geld te ontvangen om de herstructurering van de agrarische sector te faciliteren met het oog op de toekomst (versterking economische structuur, omschakeling, etc.) en het platteland nieuwe impulsen te geven, zodat het aantrekkelijk is voor de bewoners en de bezoekende stedelingen. Nederland kan op die manier een nieuw evenwicht realiseren tussen economische functies en natuur, landschap, water en milieu. Luxemburg, Portugal, Zweden, Ierland, Oostenrijk en Finland zijn landen die op basis van de huidige verdeling bij uitstek zouden kunnen profiteren van een verschuiving richting plattelandsbeleid (zie tabel).

Een verdere accentverplaatsing binnen het EU-landbouwbeleid naar het plattelandsbeleid heeft beleidsmatig een aantal voordelen: kostbare prijs- en directe inkomenssteun wordt verminderd, er wordt meer voldaan aan WTO-richtlijnen en minder milieubelastende productietechnieken worden gestimuleerd. De recente BSE- en mond- en klauwzeercrises zullen deze trend alleen maar versnellen. Plattelandsbeleid is echter geen oplossing voor alle huidige problemen in de landbouw. Verdergaande hervormingen (en besparingen) blijven noodzakelijk. Zo heeft het plattelandsbeleid niet een mechanisme ingebouwd waardoor de uitgaven op termijn weer afnemen, zelfs indien de behoefte daaraan afneemt. Bovendien is het plattelandsbeleid qua aard en inrichting en dus ook qua valkuilen meer vergelijkbaar met het huidige structuurfondsenbeleid. De in het IBO "Structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de EU" gesignaleerde knelpunten<sup>20</sup> dienen derhalve bij het plattelandsbeleid voorkomen te worden. Vanuit de subsidiariteitsgedachte ligt in dit verband een grote mate van cofinanciering voor de hand. Voor zowel de Nederlandse afdrachten als de nettopositie is dit bovendien een stuk aantrekkelijker.

<sup>19</sup> Pelkmans e.a., "Long-run economic aspects of the European Union's eastern enlargement", Den Haag, 2000.

<sup>20</sup> Zie IBO "Structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de EU". In hoofdstuk VII van dit rapport worden de volgende uitgangsprincipes en randvoorwaarden weergegeven: beheersbaarheid, subsidiariteit, prioriteit/rationaliteit, proportionaliteit, effectiviteit en efficiëntie, absorptiecapaciteit, fraudebestendigheid, flexibiliteit in bestedingsmogelijkheden en afstemming met andere beleidsterreinen.

### 4.3 Resultaten van de varianten

Tabel 4.3.1 geeft een overzicht van de effecten van de verschillende varianten op het niveau van de EU-uitgaven, op de Nederlandse nettopositie en op de Rijksbegroting. In de tabel zijn alleen de kwantitatief beschouwde varianten meegenomen. Dat betekent dat wordt geabstraheerd van het plafonneren van directe inkomenssteun naar bedrijfsgrootte.

Duidelijk is dat de grootste budgettaire gevolgen met betrekking tot de toetreding van nieuwe lidstaten betrekking hebben op het eventueel toekennen van directe inkomenssteun aan deze nieuwe lidstaten. Om deze eventuele extra uitgaven in de huidige Financiële Perspectieven op te kunnen vangen, zou het in categorie 8 gereserveerde bedrag voor landbouw meer dan verdrievoudigd moeten worden. De grote budgettaire lasten die gepaard gaan met het toekennen van directe inkomenssteun worden ook nog eens benadrukt door de omvang van mogelijke maatregelen die zouden kunnen dienen als compensatie. Uit tabel 4.3.1 blijkt dat 25% cofinanciering nauwelijks voldoende is om de extra van de lidstaten benodigde afdrachten als gevolg van het toekennen van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten te compenseren. Op termijn biedt alleen het verminderen van de directe inkomenssteun zelf, dus degressiviteit, soelaas. Ook bij een vanaf 2007 ingezette stevige variant van 10% vermindering per jaar, duurt het nog tot 2010 voordat er per saldo een besparing optreedt op de uitgaven van de EU en dus de afdrachten door de lidstaten. Pas na 2015 zijn ook de extra uitgaven in de periode tot 2010 gecompenseerd en bevinden de uitgaven voor directe inkomenssteun zich cumulatief over de periode 2004-2015 op het zelfde niveau als zonder de toekenning van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten het geval zou zijn geweest. Geredeneerd vanuit nettoposities duurt het nog langer voordat een break-even punt wordt bereikt. Er wordt immers ook minder ontvangen van de EU en deze mindere ontvangsten moeten bovendien (deels) vanuit de nationale begroting worden gefinancierd.

De Nederlandse nettopositie bedroeg in 1999 minus 3,3 miljard. Het toekennen van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten zou structureel leiden tot 350 miljoen extra jaarlijkse afdrachten en daarmee de nettopositie met ruim 10% verslechteren. Bij de besparingsmaatregelen is het onderscheid tussen het effect op de nettopositie en het effect op de Rijksbegroting van belang. In het geval van cofinanciering verbetert wel de nettopositie ten opzichte van de EU, maar worden de uitgaven die eerst uit de EU-begroting werden gefinancierd nu uit de nationale begroting gefinancierd. De lagere Nederlandse EU-afdrachten worden daardoor deels teniet gedaan door hogere uitgaven op de begroting van LNV.

Hoewel de grootste financiële verschuivingen betrekking hebben op directe inkomenssteunvarianten, zijn ook de uitgaven die verbonden zijn aan zuivel- en suikerhervormingen niet gering. Deze uitgaven lopen op tot 3,6 miljard (nominaal constant), waardoor de Nederlandse afdrachten toenemen met circa 170 miljoen per jaar. Omdat Nederland een grote zuivelproducent is, verbetert de Nederlandse nettopositie. De extra directe inkomenssteun voor Nederland weegt ruimschoots op tegen de extra afdrachten. Omdat deze directe inkomenssteun niet bij de overheid terechtkomt maar in de landbouwsector, ondervindt de Rijksbegroting alleen het effect van de hogere afdrachten aan de EU. Dit zal derhalve in de nationale budgettaire prioriteitstelling moeten worden afgewogen.

samenhang. Deze samenhang gaat verder dan het enkele feit dat beide IBO's hun bestaansrecht vinden in de uitbreiding van de EU. Zo is er de gedeeltelijke inhoudelijke overlap: het plattelandsbeleid. Ook onder het structuurbeleid zijn, onder de doelstellingen D1 (Bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand) en D2 (Ondersteuning van de economische en sociale omschakeling van de in structurele moeilijkheden verkerende zones), plattelandsontwikkelingsacties mogelijk.

Plattelandsontwikkelingsacties in de D1-programma's worden gefinancierd uit één van de Structuurfondsen. In gebieden buiten D1 is de landbouwbegroting de financieringsbron. De Kaderverordening plattelandsontwikkeling is hier van toepassing. Voor dit beleid is in de periode 2000 – 2006 jaarlijks 4,3 miljard beschikbaar; in totaal 30,4 miljard. In hoofdstuk 4 is al de trend geschetst van verschuiving van prijs- en directe inkomenssteun naar het plattelandsbeleid. Omdat een deel van het plattelandsbeleid binnen het structuurbeleid plaatsvindt, kun je deze trend ook verder doortrekken. Zo is het denkbaar om besparingen bij het GLB ten opzichte van het huidige uitgavenniveau deels te gebruiken voor (relatieve) intensivering van het structuurbeleid (waar overigens ook hervormingen noodzakelijk zijn). Gegeven de grote achterstanden waarmee het platteland en de landbouwsector in de midden- en oosteuropese landen te kampen hebben, is dat waarschijnlijk een efficiëntere aanwending van middelen in nieuwe lidstaten dan het kunstmatig hoog houden van inkomens in de landbouw.

Naast de inhoudelijke overlap tussen beide IBO's is van belang het effect dat de verschillende hervormingsscenario's hebben op de individuele lidstaten. Dit effect is medebepalend voor het draagvlak voor de verschillende varianten. Lidstaten, zowel de huidige als de toekomstige, zullen voordelen hebben van bepaalde varianten en nadelen van andere varianten. Uiteindelijk zullen hervorming van het GLB en van het structuurbeleid niet los van elkaar beoordeeld gaan worden, juist vanwege deze effecten. Een lidstaat zal niet accepteren dat het zowel bij het GLB als bij het structuurbeleid fors moet inleveren. Een gezamenlijke beoordeling van hervormingen biedt echter ook voordelen door de mogelijke uitruil van voordelen op het ene dossier tegen nadelen op het andere. In de praktijk zal dit ook mee gaan spelen in de uitwerking van de verschillende varianten. Zo zullen de meeste landbouwhervormingen (indien wordt aangenomen dat nieuwe lidstaten geen inkomenssteun krijgen) voor Nederland (netto) gunstig uitpakken; terwijl bij het structuurbeleid een forse achteruitgang dreigt. Het omgekeerde geldt voor sommige andere landen, die mogelijk concessies zullen willen zien in het structuurbeleid om landbouwhervormingen te accepteren. De mogelijkheden hiertoe hangen uiteraard ook af van eventuele hervormingen in het structuurbeleid. Uiteindelijk zullen de huidige vijftien lidstaten als groep over het geheel echter in moeten leveren om het EU-beleid betaalbaar houden in een uitgebreide EU.

Ten slotte kan de relatie tussen GLB en structuurfondsen ook worden geplaatst in het perspectief van een meer radicale hervorming van het landbouwbeleid. Steeds meer wordt ingezien dat voor voortzetting van het klassieke landbouwbeleid in de vorm van prijssteun en inkomenssteun in toenemende mate de economische en politieke gronden komen te vervallen. Ook de recente landbouwcrises lijken er op te duiden dat een nieuwe weg moet worden ingeslagen. Een mogelijkheid zou dan zijn om door middel van het instrument plattelandsbeleid een alternatief te bieden aan de landbouw en andere sectoren, die naast economische doelstellingen ook meer maatschappelijke doeleinden zal moeten realiseren om continuering van overheidssteun te rechtvaardigen. De vraag doet zich dan wel voor of de beoogde steun op grond van het subsidiariteitsbeginsel niet beter door de lidstaten kan worden aangeboden dan door de EU. In ieder geval zal bij de vorm van communautaire ondersteuning van de landbouwsector en andere sectoren via plattelandsbeleid sprake moeten zijn





uitgaven voor plattelandsbeleid voor de toetredende lidstaten vanaf 2008 ongeveer 4,5 miljard gaan bedragen. In het rapport is er van uitgegaan, gelijk aan de veronderstelling van de Europese Commissie, dat het vijf jaar duurt voordat de nieuwe lidstaten de volledige plattelandsteun kunnen absorberen.

De gecombineerde uitgaven voor markt- en prijsbeleid en plattelandssteun bij het gehanteerde toetredingsscenario worden voor het jaar 2004 berekend op zo'n 2,8 miljard. Dit bedrag loopt op tot bijna 4 miljard in 2006 en tot 7,5 miljard in 2015. Bij eerdere of latere toetreding zullen deze bedragen naar voren dan wel naar achteren schuiven. Het niveau van de uitgaven zal er weinig door veranderen.

Hoe verhouden deze bedragen zich tot de geplande uitgaven van de EU? Voor de periode 2002 tot 2006 heeft de EU een financieel kader vastgesteld waarbinnen de landbouwuitgaven als gevolg van de uitbreiding plaats moet vinden. Binnen dit kader staat voor het jaar 2002 een bedrag van 1,6 miljard gereserveerd voor uitgaven voor landbouw voor de toetreders. In de jaren daarna mogen die uitgaven telkens met ruim 400 miljoen stijgen. Voor 2006 resulteert dit in een totaalbedrag van 3,4 miljard.

Worden de *geplande* bedragen vergeleken met de *berekende* uitgaven dan kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

De ruimte die ontstaat door de latere toetreding onder handhaving van de in de Financiële Perspectieven opgenomen bedragen (950 miljoen in 2006) is net niet voldoende om de uitgaven voor tien nieuwe lidstaten op te kunnen vangen. De totale overschrijding bij toetreding van tien kandidaatlidstaten bedraagt een kleine 600 miljoen in 2006. Omdat in dit onderzoek is uitgegaan van toetreding van nieuwe lidstaten in 2004 en is vastgehouden aan het ingroeiscenario dat de Commissie hanteerde ten tijde van de opstelling van de Financiële Perspectieven, lopen de financiële lasten van toetreding na 2006 verder op. Ten opzichte van het referentiekader van reële stabilisatie loopt de overschrijding na 2006 derhalve ook verder op (tussen 2006 en 2015 verdubbelen deze uitgaven bijna). Deze cijfers zijn gebaseerd op de veronderstelling dat de kandidaatlidstaten geen directe inkomenssteun zullen ontvangen.

#### *Directe inkomenssteun*

Volgens de afspraken in Berlijn komen de nieuwe lidstaten niet in aanmerking voor directe inkomenssteun (hectaretoeslagen en dierpremies). De Raad van Ministers staat op dit standpunt omdat de inkomenssteun een compensatie is voor verlaging van interventieprijs in het verleden. Agrarische bedrijven uit kandidaatlidstaten hebben met deze prijsdalingen niet te maken gehad. De discussie is daarmee niet geëindigd. Vanuit de kandidaatlidstaten is er druk om aan de agrarische bedrijven in deze landen toch directe inkomenssteun toe te kennen. Om die reden zijn schattingen gemaakt van de budgettaire lasten van een volledige toekenning van steun. Omdat de eventuele steun gekoppeld zal zijn aan de historische productie-omvang, zijn de uitkomsten van deze schattingen nogal afhankelijk van de gekozen historische referentieperiode. Bij een keuze voor de periode 1996-1998 resulteert een totaal steunbedrag van 7,5 miljard. Indien, in overeenstemming met de wens van de

kandidaatlidstaten, de productie-omvang van het jaar 1989 als referentie wordt genomen, zou in totaal 11 miljard aan inkomenssteun nodig zijn. Ook andere referentieperioden leiden bijna altijd tot een groter bedrag dan de berekende 7,5 miljard. Deze bedragen zijn echter nominaal constant. Dit betekent dat de bedragen in reële termen lager uitkomen. In 2010 zou dit in prijzen 1999 neerkomen op 6 tot 9 miljard. Uitkomsten van internationaal onderzoek liggen veelal in de range van 7 tot 11 miljard. Opvallend is ook dat zo'n tweederde van de inkomenssteun in slechts drie kandidaatlidstaten terecht zou komen, te weten in Polen, Hongarije en Roemenië.

Uitgaande van tien toetreders in 2004 en twee in 2007, kunnen met betrekking tot de financiële gevolgen van toetreding nu de volgende conclusies worden getrokken:

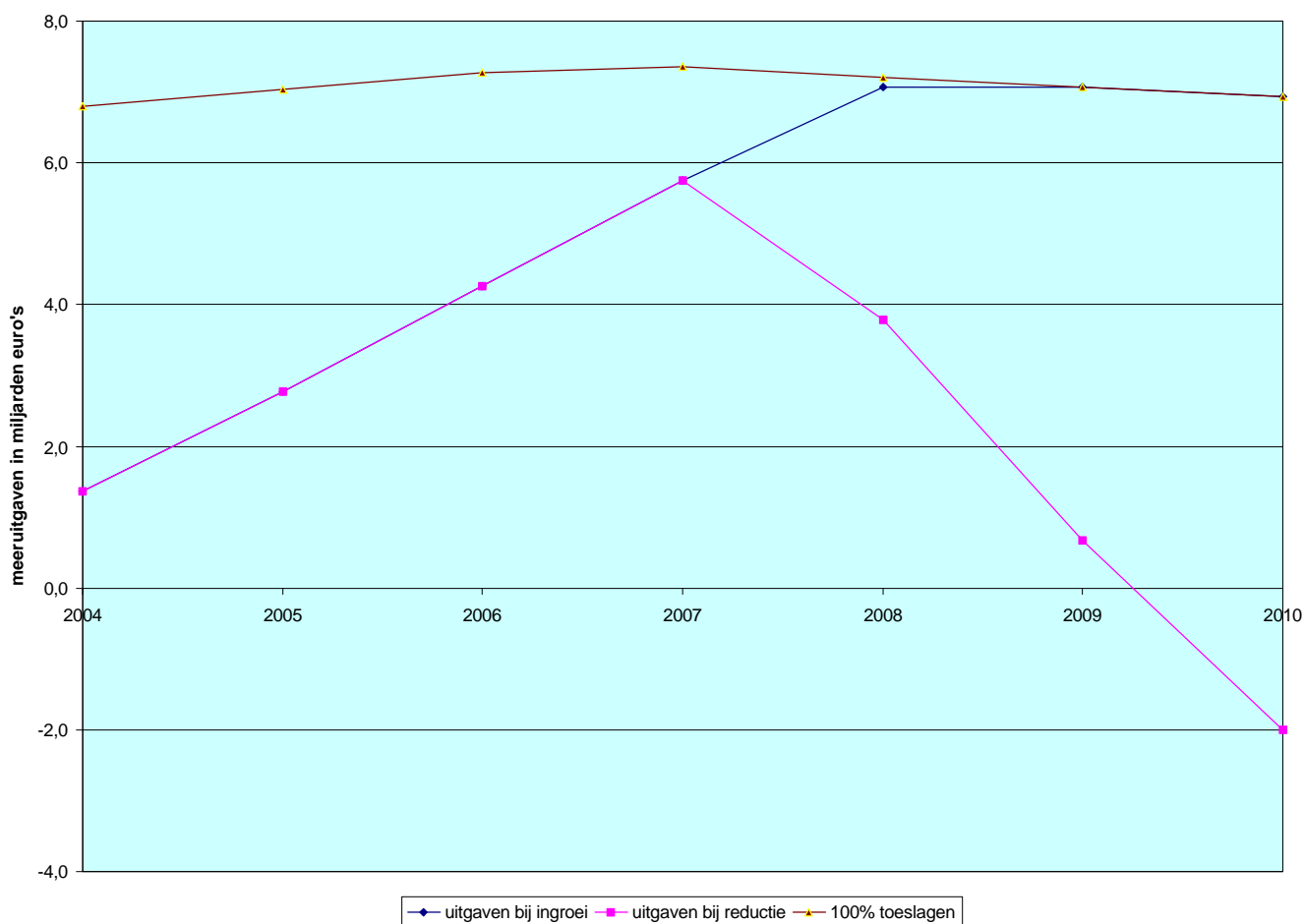
- (i) In 2006 is er voor marktordenings- en plattelandsuitgaven ten opzichte van de Financiële Perspectieven een tekort van 600 miljoen. Ten opzichte van reële stabilisatie nemen deze tekorten vanaf 2007 verder toe.
- (ii) Na 2007 worden de totale lasten voor marktordeningsuitgaven en plattelandsbeleid voor de kandidaatlidstaten geraamd op ongeveer 6,5 miljard. Toekenning van directe inkomenssteun leidt tot nog eens ruwweg 6,5 miljard aan lasten. Tegelijkertijd nemen de uitgaven voor inkomenssteun voor de EU-15 in reële termen af, omdat deze nominaal zijn vastgesteld. Hierdoor ontstaat ruimte ten opzichte van een reëel constant referentiekader die oploopt van 0,5 miljard in 2007 en ruim 2 miljard in 2010 tot 5 miljard in 2015. Daarnaast is reeds 3,5 miljard gereserveerd voor landbouwuitgaven in de kandidaatlidstaten. De totale ruimte voor nieuwe uitgaven loopt daarmee op van 4 miljard in 2007 en bijna 6 miljard in 2010 tot 8,5 miljard in 2015. Bij budgettaire lasten van 13 miljard inclusief directe inkomenssteun ontstaat derhalve ten opzichte van het reëel constante referentiekader een tekort van 9 miljard in 2007, aflopend naar 7 miljard in 2010 en 4,5 miljard in 2015. Voor de Nederlandse afdrachten zou dit een verhoging betekenen van respectievelijk 450 miljoen, 350 miljoen en 225 miljoen. Overigens dient hierbij te worden aangetekend, dat deze cijfers zijn omgeven met onzekerheden. Zo zit in de raming voor de plattelandsuitgaven voor de kandidaatlidstaten een compensatie voor het niet toekennen van directe inkomenssteun. Indien wel directe inkomenssteun wordt toegekend, zouden de uitgaven voor plattelandsbeleid derhalve lager uit kunnen vallen. Aan de andere kant leidt een andere referentieperiode tot hogere uitgaven voor directe inkomenssteun (tot ruim 3 miljard in 2007, aflopend naar 2,5 miljard in 2015) en leidt een forse hervorming van zuivel en suiker tot 3,5 miljard hogere uitgaven.
- (iii) Kortom, toetreding van de 12 kandidaatlidstaten zal aanzienlijke financiële gevolgen hebben, vooral indien agrarische bedrijven in de nieuwe lidstaten in aanmerking komen voor directe inkomenssteun.

#### *Mogelijke hervormingen van het GLB*

De financiële gevolgen van het GLB bij de uitbreiding met 12 nieuwe lidstaten vormen een reden om het GLB te hervormen. Andere redenen zijn de internationale handelsbesprekingen die in het kader van de WTO plaatsvinden en het toenemende streven naar een meer maatschappelijk verantwoorde landbouw, recentelijk nog gevoed door de BSE- en MKZ- crises. In welke mate eventuele hervormingen van invloed zullen zijn op de landbouwuitgaven, hangt vanzelfsprekend sterk af van de precieze vormgeving en omvang van de hervorming.

Over het al dan niet toekennen van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten moeten de onderhandelingen tussen de Raad en de kandidaatlidstaten nog beginnen. Het standpunt van de Raad is dat nieuwe lidstaten geen aanspraak kunnen maken op directe inkomenssteun. Dat de Commissie al wel met kandidaatlidstaten over dit punt spreekt, is daarom zowel institutioneel als inhoudelijk moeilijk te begrijpen. Het valt echter niet geheel uit te sluiten dat de nieuwe lidstaten in enige mate directe inkomenssteun zullen krijgen. Gegeven de grote budgettaire consequenties hiervan zullen ombuigingsmaatregelen onvermijdelijk zijn. Een mogelijk interessante combinatie van maatregelen in het eventuele geval dat nieuwe lidstaten toch in enigerlei vorm directe inkomenssteun zouden krijgen, is de ingroei van nieuwe lidstaten (variant 2 in hoofdstuk 4) in een uitfaserend systeem (variant 3 hoofdstuk 4; degressiviteit). Deze combinatie is weergegeven in figuur 6.1. Uit de figuur blijkt dat een combinatie van de varianten 3 en 4 de eerste vier jaar na toetreding tot toenemende extra uitgaven leidt (maximaal 5,9 miljard ). Daarna nemen de meeruitgaven weer af en vanaf het zevende jaar (2010) is er sprake van per saldo besparingen. In 2015 bedragen deze besparingen al bijna 13 miljard. De “mid-term review” van 2002 zou vanuit budgettair perspectief een goed moment zijn om een dergelijke maar ook andere beleidswijzigingen te bepleiten.

**Figuur 6.1 Infasering inkomenssteun kandidaatlidstaten in een uitfaserend systeem**



De hier beschreven combinatie van varianten heeft zowel voordelen op de korte als op de lange termijn. Op de korte termijn kan dit een uitweg bieden in de moeilijke onderhandelingen over het al dan niet toekennen van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten. Door de ingroei blijven de budgettaire effecten beperkt tot maximaal 5,9 miljard in 2007. Als een aantal kandidaatlidstaten later toetreedt, wordt dit bedrag lager als het eerste jaar waarin degressiviteit wordt toegepast gelijk blijft. Op de langere termijn wordt een substantiële besparing gerealiseerd op het grootste onderdeel van de landbouwuitgaven: de directe inkomenssteun. (Het niet toekennen van directe inkomenssteun voor kandidaatlidstaten blijft uiteraard budgettair voordeliger.) Door bijvoorbeeld ook cofinanciering in het plaatje te betrekken zouden de besparingen op de EU-begroting in de tijd naar voren kunnen worden gehaald. Een deel van deze besparing zou kunnen worden ingezet voor een heroriëntatie van het Europese landbouwbeleid richting plattelandsbeleid en verduurzaming. Het punt waarop per saldo besparingen worden bereikt verschuift daardoor uiteraard verder naar achteren.

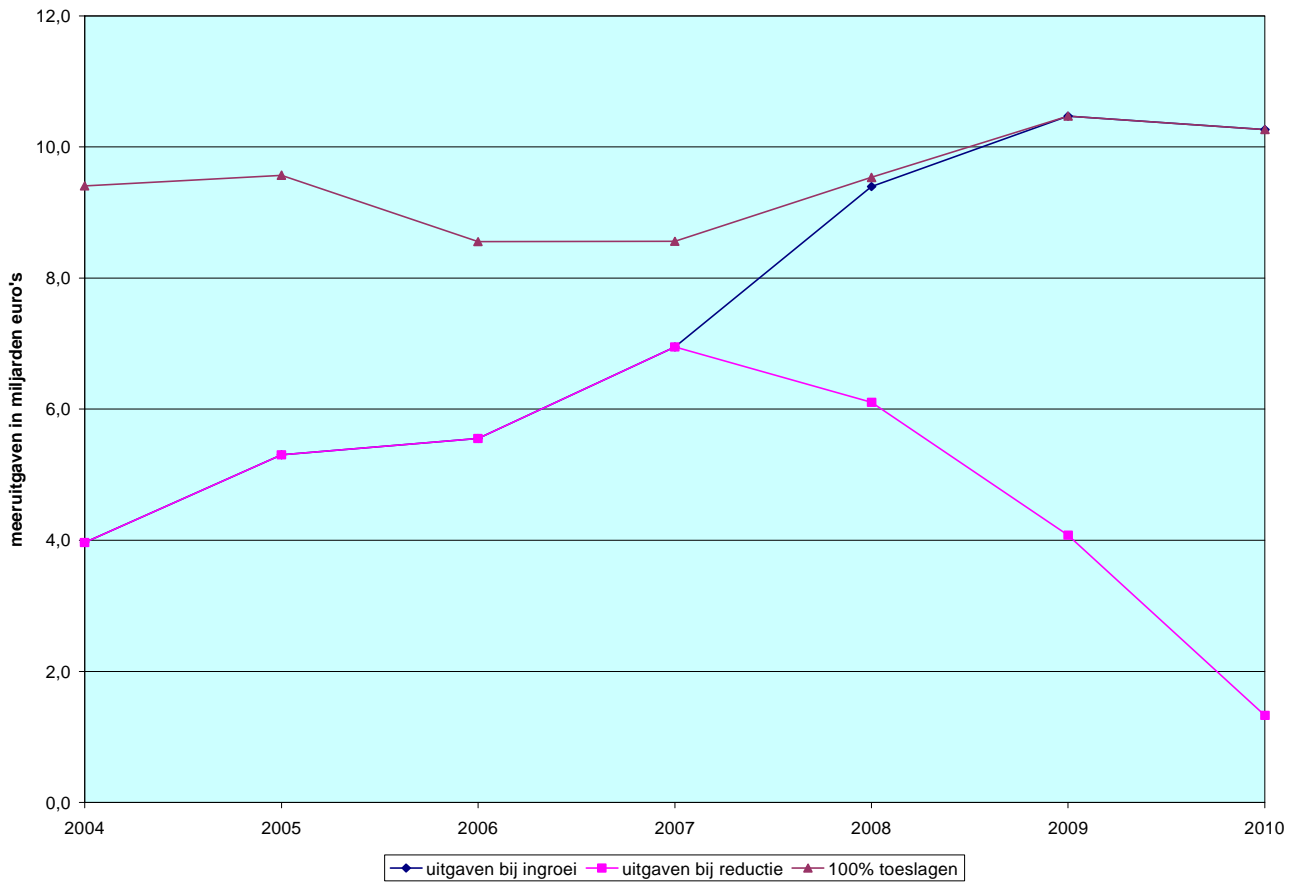
Het plafonneren van inkomenssteun naar bedrijfsgrootte is een andere methode om de financiële lasten van directe inkomenssteun te reduceren. Dit betekent echter dat de lasten hiervan door een beperkt aantal lidstaten, namelijk die met de relatief grote bedrijven, zou moeten worden gedragen. Het is daarmee de vraag of een dergelijke variant veel kans van slagen heeft.

Behalve bezuinigen op bestaande regelingen zou ook gestreefd kunnen worden naar een beleidsinhoudelijk meer fundamentele hervorming van het GLB. In lijn met de doelstellingen van de WTO zou alle resterende markt- en prijssteun (stapsgewijs) kunnen worden afgebroken. Een voor de hand liggende eerste stap is dan om de zuivel- en de suikersector te hervormen. Vermindering van de markt- en prijssteun heeft tot gevolg dat de interne prijzen zullen dalen en daarmee de inkomens van de betrokken agrarische bedrijven. Het lijkt aannemelijk dat deze bedrijven voor de inkomensdaling *gedeeltelijk* gecompenseerd zullen worden. Berekeningen wijzen uit dat de omvang van de compensaties de besparingen die het gevolg zijn van verminderde uitgaven voor markt- en prijsbeleid overtreffen. Bij een 50% compensatie van het inkomensverlies, leidt iedere Euro minder uitgaven voor markt- en prijsbeleid tot ruwweg 4 Euro extra uitgaven aan compenserende steun (deze extra uitgaven worden veroorzaakt doordat de financiering van de exportsteun en interventie verschuift van producenten en consumenten naar de EU-landbouwbegroting). Een serieuze hervorming van de suiker- en zuivelsector leidt daarmee al gauw tot een verhoging van de GLB-uitgaven met enige miljarden Euro's. De in dit rapport beschreven variant (paragraaf 4.1) leidt voor Nederland tot jaarlijks 160 miljoen hogere EU-afdrachten. Vanwege de relatieve omvang van de Nederlandse zuivelindustrie verbetert wel de Nederlandse nettopositie.

In figuur 6.2 wordt weergegeven wat de effecten zijn van het toekennen van directe inkomenssteun aan nieuwe lidstaten in combinatie met hervorming van zuivel en suiker. De variant met volledige toekenning van directe inkomenssteun komt eenvoudig op een hoger niveau te liggen. De knik wordt veroorzaakt doordat de zuivelhervorming wordt vervroegd van 2006 naar 2004. Nieuwe lidstaten krijgen ook in de ingroeivariant in één keer de volledige compensatie in de vorm van directe inkomenssteun voor de zuivel- en suikerhervorming. Bij de uitfaseringsvariant wordt uiteraard ook de

directe inkomenssteun als gevolg van de zuivel- en suikerhervorming gereduceerd. Echter, door het hogere niveau van de totale directe inkomenssteun, duurt het langer voordat er per saldo besparingen optreden op het landbouwbudget.

**Figuur 6.2 Toekenning directe inkomenssteun in combinatie met zuivel/suiker-hervorming**



Het GLB-budget kan worden ontlast door de vermindering van markt- en prijssteun te combineren met een ontwikkeling naar cofinanciering. Lidstaten zouden een groter deel van directe inkomenssteun voor eigen rekening kunnen nemen. Dit zou uiteraard tot een verlaging van de GLB-uitgaven leiden op EU-niveau. Op nationaal niveau nemen de landbouwuitgaven toe. Bij onveranderde toeslagen zou zo'n ontwikkeling voor netto-betalers voor wat betreft het GLB als Nederland, *per saldo*, voordelig zijn. Netto-ontvangers als Frankrijk, Spanje en Ierland zouden er budgettair op achteruit gaan. Een voordeel van cofinanciering is dat lidstaten over het algemeen kritischer zullen gaan kijken naar beleidswijzigingen die tot meer uitgaven zullen leiden.

Binnen door 'Brussel' voorgeschreven kaders, kunnen lidstaten eigen voorwaarden aan steun stellen (cross compliance). Die voorwaarden kunnen betrekking hebben op het beheer van het landschap, de instandhouding van de biodiversiteit, dierenwelzijn enzovoort. Directe inkomenssteun kan op die manier stapsgewijs voor een deel worden omgevormd tot plattelandssteun. Een voordeel van verdere

loskoppeling van steun aan de agrarische productie voor de toetredende landen is dat arbeid niet kunstmatig in de landbouw wordt gehouden. Men kan zich richten op meer renderende werkgelegenheid. Cofinanciering door lidstaten komt ook nadrukkelijk in beeld als een zwaarder accent wordt gelegd op structuurbeleid (plattelandsbeleid): het alternatief dat ook door de Europese Commissie is beoogd.

#### *Consequenties van hervormingsvoorstellen voor de Nederlandse landbouw*

Het behoeft weinig voorstellingsvermogen dat hervormingen zullen leiden tot een druk op het inkomen dat verdiend wordt in de landbouw. Met name de sectoren die vallen onder de marktordeningen zullen de nadelige gevolgen ondervinden. De voorgestelde hervormingen worden gekenmerkt als een continuering van de Mac-Sharry hervormingen: prijssteun wordt vervangen door directe inkomenssteun waaraan ten opzichte van Mac-Sharry wordt toegevoegd dat de directe inkomenssteun degressief in tijd is. Als gevolg van hervormingen zullen de effecten ook merkbaar zijn in de toeleverende industrieën en verwerkende industrieën. De hervormingsscenario's kunnen er toe leiden dat bepaalde, niet concurrentiekrachtige takken van de Nederlandse landbouw onder druk komen te staan. 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.

#### *Steunniveau voor de kandidaatlidstaten*

In de notitie "Stappen naar Toetreding" van november 2000 kondigt de regering aan dat onderzocht zal worden "welke beleidsalternatieven op langere termijn de houdbaarheid van de EU-financiën waarborgen en tegelijkertijd een adequaat steunniveau voor de nieuwe toetreders mogelijk maken". De IBO-werkgroep is niet in kwantitatieve zin ingegaan op de vraag wat een adequaat steunniveau voor de nieuwe lidstaten is. Het bepalen van de effecten op de landbouw in de kandidaat lidstaten indien zij het Europees landbouwbeleid overnemen is niet eenvoudig. Factoren zoals een zeer verschillende productiestructuur, verschillen in productiekosten en arbeidsproductiviteit maken het vergelijken met de landbouw in de huidige lidstaten eveneens een moeilijke onderneming. Vast staat dat in de EU-15 voor de producenten de directe inkomenssteun een belangrijke factor is in de bedrijfsvoering. Zouden de overige kostenfactoren in de kandidaatlidstaten gelijk zijn aan die in de EU-15, dan zou het niet ontvangen van directe inkomenssteun een aanzienlijke handicap zijn bij het concurreren op de interne markt. Het is evenwel duidelijk dat belangrijke verschillen in productiekosten bestaan.

De ontwikkelingen in de landbouw in de kandidaatlidstaten gaan momenteel de goede richting op zo blijkt uit de voortgangsrapportages van de Commissie, maar toch blijken er ook nog veel problemen te bestaan. Voorbeelden hiervan zijn:

- de landhervormingswetgeving vordert soms maar langzaam;
- de efficiëntie van de agro-industrie is veelal stukken lager dan in de EU-15;
- een goed landbouwkredietbeleid ontbreekt, zodat investeringen moeilijk van de grond komen.

Mede om die reden heeft de EU relatief veel middelen uitgetrokken voor structuursteun aan de kandidaatlidstaten. Daarmee kunnen de landen de genoemde problemen aanpakken. Verder is het de

verwachting dat toetreding tot de EU tot een veel stabielere institutioneel kader zal leiden, waarbinnen de landbouwproductie zich kan ontwikkelen. Ervaringen uit het verleden leren dat dit een noodzakelijke voorwaarde is om investeringen in de landbouw op gang te krijgen. In dit verband is het daarom waarschijnlijk, dat toetreding een gunstig effect zal hebben op de landbouwontwikkeling in de kandidaatlidstaten. Belangrijk daarbij is wel dat op het moment van toetreding de landen hun concurrentiekracht hebben vergroot, zodat ze de competitie met bedrijven uit de huidige EU kunnen weertstaan.

#### *Verschuiving van het beleid richting plattelandsbeleid*

Hervormingsgezinde krachten komen niet alleen voort uit de wens tot vermindering van het marktversturende karakter en de hoge budgettaire lasten van het GLB. De crises van de laatste jaren versterken de wens te komen tot een duurzamer en groener GLB. In dit kader dient bedacht te worden of het voor de rurale economie niet beter zou zijn indien een deel van de huidige middelen voor marktordening en inkomenssteun zouden worden ingezet voor een versterking van de plattelandsstructuur. Vergroening is mogelijk door doelen te kiezen in de agrarische groene ruimte, los van de productie. Het is ook mogelijk de directe inkomenssteun verder aan voorwaarden te binden (cross compliance) of af te romen (modulatie). Commissaris Fischler heeft zich in de informele landbouwraad van april 2001 uitgesproken voor een verplichte modulatie. In het algemeen zouden aspecten als milieu, extensivering van de landbouw en een inrichting van het Europese landbouwbeleid die meer gericht is op productie op een meer duurzame wijze, consumentveiligheid en dierenwelzijn meer aandacht moeten krijgen bij de discussies over hervorming van het beleid. Marktconformiteit moet daarbij echter het streven blijven. Als de consument meer eisen stelt aan de productie van vlees en andere landbouwproducten, dan moet de consument daar ook voor betalen. Ongewenste externe effecten kunnen dan via regelgeving worden beperkt. Subsidies om het gedrag de gewenste richting op te sturen zijn daarvoor echter niet het primair aangewezen en zeker niet enige instrument.

Zoals al eerder opgemerkt zal het plattelandsbeleid zoveel mogelijk via nationale cofinanciering gestalte dienen te krijgen. Dit bevordert in hoge mate de doelmatigheid van het beleid en kan meehelpen aan het terugdringen van de EU-uitgaven en bijdragen aan een verantwoordelijke houding ten aanzien van de EU-budgetten. Nadeel is dat het plattelandsbeleid niet een mechanisme ingebouwd heeft waardoor de uitgaven op termijn weer afnemen, zelfs indien de behoefte daaraan afneemt. Omdat het plattelandsbeleid qua aard en inrichting en dus ook qua valkuilen meer vergelijkbaar is met het huidige structuurfondsenbeleid dienen de in het IBO "Structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de EU" gesignaleerde knelpunten (op het terrein van onder meer beheersbaarheid, subsidiariteit, proportionaliteit, effectiviteit, absorptiecapaciteit en fraudebestendigheid) bij het plattelandsbeleid voorkomen te worden.

Vergroening en een herorientatie van het Europese landbouwbeleid gericht op duurzame productie en met meer aandacht voor consumentveiligheid en dierenwelzijn gaat verder dan plattelandsbeleid. Een belangrijke rol is op dit terrein weggelegd voor het milieubeleid.



### *Eindconclusies*

#### 1) Uitgaande van tien toetreders in 2004 en twee in 2007

is erin 2006 voor marktordenings- en plattelandsuitgaven ten opzichte van de Financiële Perspectieven een tekort van 600 miljoen. Doordat in dit scenario de eerste nieuwe lidstaten later toetreden dan verondersteld bij de vaststelling van de Financiële Perspectieven, is het mogelijk om meer dan zes nieuwe lidstaten toe te laten (zie punt iii), mits geen directe inkomenssteun wordt verstrekt. Als de Financiële Perspectieven, zoals vastgelegd voor de EU-15 plus zes nieuwe lidstaten na 2006 in reële termen constant gehouden wordt en gaan gelden voor de EU-15 plus twaalf nieuwe lidstaten, dan nemen deze tekorten vanaf 2007 verder toe.

2) Na 2007 worden de totale lasten voor marktordeningsuitgaven en plattelandsbeleid voor de kandidaatlidstaten geraamd op ongeveer 6,5 miljard. Toekenning van directe inkomenssteun leidt tot nog eens ruwweg 6,5 miljard aan lasten. Tegelijkertijd nemen de uitgaven voor inkomenssteun voor de EU-15 in reële termen af, omdat deze nominaal zijn vastgesteld. Hierdoor ontstaat ruimte ten opzichte van een reëel constant referentiekader die oploopt van 0,5 miljard in 2007 en ruim 2 miljard in 2010 tot 5 miljard in 2015. Daarnaast is reeds 3,5 miljard gereserveerd voor landbouwuitgaven in de kandidaatlidstaten. De totale ruimte voor nieuwe uitgaven loopt daarmee op van 4 miljard in 2007 en bijna 6 miljard in 2010 tot 8,5 miljard in 2015. Bij budgettaire lasten van 13 miljard inclusief directe inkomenssteun ontstaat derhalve ten opzichte van het reëel constante referentiekader een tekort van 9 miljard in 2007, aflopend naar 7 miljard in 2010 en 4,5 miljard in 2015. Voor de Nederlandse afdrachten zou dit een verhoging betekenen van respectievelijk 450 miljoen, 350 miljoen en 225 miljoen. Overigens dient hierbij te worden aangetekend, dat deze cijfers zijn omgeven met onzekerheden. Zo zit in de raming voor de plattelandsuitgaven voor de kandidaatlidstaten een compensatie voor het niet toekennen van directe inkomenssteun. Indien wel directe inkomenssteun wordt toegekend, zouden de uitgaven voor plattelandsbeleid derhalve lager uit kunnen vallen. Aan de andere kant leidt een andere referentieperiode tot hogere uitgaven voor directe inkomenssteun (tot ruim 3 miljard in 2007, aflopend naar 2,5 miljard in 2015) en leidt een forse hervorming van zuivel en suiker tot 3,5 miljard hogere uitgaven. Kortom, toetreding van de 12 kandidaatlidstaten zal aanzienlijke financiële gevolgen hebben, vooral indien agrarische bedrijven in de nieuwe lidstaten in aanmerking komen voor directe inkomenssteun.

3) De financiële lasten van het landbouwbeleid en de verzwarende daarvan ten gevolge van de toetreding noodzaken tot een hervorming van het GLB. Mogelijke richtingen lieten zich reeds tijdens de besprekingen van Agenda 2000 zien. Daarbij kunnen in het bijzonder worden genoemd het degressief maken van de inkomenssteun en co-financiering. Op dat moment echter konden nog de nodige besluiten worden uitgesteld. Een verschuiving in het GLB van prijssteun naar inkomenssteun leidt bij een (gedeeltelijke) compensatie van de inkomensgevolgen voor agrarische bedrijven, tot meer EU-landbouwuitgaven. Dit maakt de problematiek voor de overheidsfinanciën duidelijk zichtbaar. Consumenten zullen evenwel van de lagere prijzen profiteren.

4) Uutfasering van de inkomenssteun is niet alleen financieel aantrekkelijk, maar ook in economisch opzicht verdedigbaar. Uiteindelijk zal de agrarische sector evenals andere economische sectoren moeten kunnen functioneren zonder overheidssteun. Uutfasering zal zich over een redelijke termijn moeten uitstrekken om het bedrijfsleven de kans te geven zich aan te passen en om politiek aanvaardbaar te zijn. Wat betreft de nieuwe lidstaten, is het mogelijk deze in het systeem van inkomenssteun op te nemen, echter onder dezelfde voorwaarden van uutfasering.

5) Een andere optie is cofinanciering, waarbij de lidstaten (een deel van) de financiële lasten voor hun rekening nemen naar rato van hun ontvangsten uit het GLB. Hoewel cofinanciering in de eerste plaats een financiële maatregel is, mag worden verwacht dat van een dergelijk systeem een gunstige invloed uitgaat op de economische rationaliteit. Landen die traditioneel in hoge mate profiteren van het GLB zien door de cofinanciering hun nationale budgettaire lasten stijgen.

6) De crises die zijn ontstaan in de landbouwsector leiden tot een discussie over meer aspecten van het landbouwbeleid dan de financiële en economische. Hierbij doet concreet de vraag zich voor of een verschuiving richting plattelandsbeleid gewenst is. Plattelandsbeleid kan een bijdrage leveren aan de noodzakelijke omschakeling in de landbouw, maar lijkt echter niet zonder meer het alternatief te zijn voor het huidige GLB. Uiteindelijk zal de landbouwsector op eigen benen moeten staan, waarbij ook deze sector "maatschappelijk verantwoord" zal moeten produceren. In een transitiefase echter kan het plattelandsbeleid een waardevol instrument zijn, met name in de rurale gebieden die met de effecten van de overgang worden geconfronteerd. Tenslotte is het uit maatschappelijk oogpunt gewenst dat voor zover en zolang EU subsidies gelden deze in toenemende mate gebonden worden aan eisen van duurzaamheid, milieu en beheer van de groene ruimte.

7) Structuur- en plattelandsbeleid en uitgaven in het kader van het markt- en prijsbeleid (incl. inkomenstoelagen) concurreren allen om hetzelfde beperkte budget. Keuzes zijn daarom noodzakelijk. Hervormingen kunnen daarbij ruimte scheppen voor nieuwe prioriteiten, zoals een verschuiving van het beleid richting plattelandsbeleid.

## ***Bijlage 1 Taakopdracht***

### **IBO Tweeluik Financiering EU**

#### **Deel 2: Financiering gemeenschappelijk landbouwbeleid na uitbreiding EU**

##### *Aanleiding*

In het Interinstitutioneel Akkoord op basis van de afspraken in Berlijn in 1999 hebben de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie de middelen voor de uitbreiding van de Europese Unie (EU) tot en met 2006 vastgelegd. Voor de landbouwuitgaven die samenhangen met de uitbreiding is 520 mln euro in 2000, oplopend tot ca. 3,9 miljard euro in 2006 uitgetrokken. Daarbij werd aangenomen dat in het jaar 2002 zes nieuwe lidstaten zullen toetreden tot de EU en dat deze kandidaat-lidstaten niet in aanmerking komen voor directe inkomenssteun aan boeren uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Dit omdat zij, in tegenstelling tot de boeren in de huidige lidstaten, niet te maken zouden hebben met prijsdalingen.

Inmiddels heeft de Europese Raad in december 1999 echter besloten het aantal kandidaat-lidstaten uit te breiden tot 13 landen, waardoor het mogelijk is dat tot 2007 meer landen toetreden dan geraamd in het financiële kader. Tevens hebben de kandidaat-lidstaten sindsdien te kennen gegeven dat zij na toetreding wel degelijk in aanmerking menen te komen voor directe inkomenssteun. Formeel is de Europese Commissie nog steeds van mening dat de toetredende landen geen inkomenssteun gegeven hoeft te worden. Maar onlangs hebben ook commissaris Fischler (landbouw) en Verheugen (uitbreiding) aangegeven rekening te houden met het feit dat dit standpunt in de onderhandelingen over de toetreding niet geheel te handhaven is. In dat geval zullen de kosten van het GLB aanmerkelijk stijgen. Doel van dit IBO is om inzicht te krijgen in die eventuele extra kosten, de effecten ervan voor Nederland en mogelijkheden om de extra lasten voor de EU en Nederland te beperken teneinde het overeengekomen uitgavenniveau van de Europese landbouwuitgaven te handhaven.

##### *Probleemstelling*

De probleemstelling valt uiteen in vier delen:

- inzicht verwerven in de kosten van volledige integratie (inclusief inkomenssteun) van de kandidaat-lidstaten in het huidige GLB op de korte en lange termijn en de gevolgen voor de afdrachten aan de EU van Nederland en andere lidstaten,
- mede op basis daarvan opties voor verdere hervorming van het GLB uitwerken, gericht op het realiseren van besparingen binnen het Europese landbouwbudget,
- de gevolgen van deze opties in kaart brengen voor de afdrachten aan, en ontvangsten van de EU van NL en de andere lidstaten, alsmede voor de betrokken Nederlandse landbouwsectoren,
- aanbevelingen formuleren voor de Nederlandse opstelling in de EU-besluitvorming over de uitbreiding van de EU.

### *Onderzoeksvragen*

Het onderzoek moet onder meer antwoord geven op de volgende vragen:

- Wat zijn de kosten voor de EU van volledige integratie binnen het GLB per individuele kandidaat-lidstaat?
- Wat zijn de gevolgen van volledige integratie binnen de EU voor de EU-afdrachten van Nederland en andere lidstaten?
- Welke besparingsopties voor hervorming van het GLB zijn denkbaar? Opties die in ieder geval onderzocht worden betreffen de introductie van nationale cofinanciering en degressiviteit van de inkomenssteun (zo nodig in combinatie met een additionele verlaging van de inkomenssteun). Voor zover als mogelijk en relevant, worden ook de introductie van alternatieve instrumenten zoals een verzekeringsstelsel als optie onderzocht.
- Wat zijn de besparingen op de Europese landbouwbegroting van de bovengenoemde opties? En wat zijn de gevolgen van de opties voor de Nederlandse afdrachten aan en ontvangsten van de EU? En wat zijn de gevolgen van de opties voor de betrokken Nederlandse landbouwsectoren?
- Wat is de inschatting van het draagvlak van deze opties binnen de EU?

### *Onderzoeksaanpak*

Aan de hand van gegevens van het LEI en het CPB zullen kostenscenario's over de uitbreiding van de Europese Unie worden opgesteld. Vervolgens zal het IBO zich hoofdzakelijk richten op de (interdepartementale) beleidsmatige analyse, met name waar het de uitwerking, weging en voorkeuren voor hervormingsvarianten van het GLB betreft.

### *Deelnemende departementen*

LNV, BuZa, EZ, Financiën, AZ. Verder zullen het LEI en het CPB - en zo nodig andere onderzoeksinstituten - worden gevraagd aan het IBO ter ondersteuning deel te nemen van de uitwerking van scenario's.

## ***Bijlage 2 Leden van de interdepartementale werkgroep Financiering gemeenschappelijk landbouwbeleid na uitbreiding EU***

### **Voorzitter:**

Prof.dr.ir. A.J. Oskam  
Hoogleraar aan de Universiteit van Wageningen

### **Secretaris:**

drs. O.F.H.C. Heukers  
Ministerie van Financiën

drs. M.C.J. Jehee  
Ministerie van Financiën

### **Co-secretaris:**

ir. D. Haagsma  
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

### **Leden:**

drs.J.C. van Eerde  
Ministerie van Financiën

drs. M.A. Esseboom  
Ministerie van Financiën

mr. J.P. Hoogeveen  
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

ir.ing. A.J. Vermuë  
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

drs. H.F. Massink  
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

drs. R.E. de Groot  
Ministerie van Algemene Zaken

mw. drs. H.J. Elfferich  
Ministerie van Algemene Zaken

drs. J.T. Versteeg  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

dr.ir. H.J.J. Stolwijk  
Centraal Planbureau

drs. L.J.H. Janssen  
Ministerie van Economische Zaken