

5. Van prijsbeleid naar bedrijfstoelagen

Arie Oskam, Herman Versteijlen en Huib Silvis²⁷

5.1 Inleiding

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is een dynamisch beleidsveld, waarin voortdurend veranderingen worden aangebracht. Met de doelstellingen van het Verdrag van Rome voor ogen, is er bij de ontwikkeling van de gemeenschappelijke landbouwmarkt voor gekozen om de interne landbouwmarkt te liberaliseren. Daarbij werd het bestaande landbouwmarkt- en prijsbeleid van de afzonderlijke lidstaten vervangen door gemeenschappelijke marktordeningen. Voor basisproducten met een groot aandeel in het landbouwareaal werden zware marktordeningen ontworpen en voor een groot aantal andere producten lichte marktordeningen.

Door het gekozen systeem van bescherming aan de buitengrens en prijsondersteunende maatregelen op de interne markt, konden de prijzen van zwaremarktorderingsproducten vanaf het begin van het GLB relatief hoog en stabiel worden gehouden in vergelijking met die op de wereldmarkt. In reactie op uiteenlopende omstandigheden en problemen is het oorspronkelijke beleid de afgelopen decennia diverse keren aangepast, waarbij maatregelen zijn getroffen ter beperking van het productievolume en de prijssteun gedeeltelijk is vervangen door toelagen.

De overgang van prijssteun naar toelagen is in sterke mate bepaald door de druk van de globalisering. Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk staan de importbelemmeringen in het kader van de handelsliberalisatie onder druk en zijn interne steunmaatregelen aan grenzen gebonden. Ook het verlenen van exportrestituties is zowel kwantitatief als budgettair gelimiteerd. In 1992 leidde dit proces tot een trendbreuk in het GLB, toen besloten werd om een deel van het markt- en prijsbeleid om te zetten in inkomensbeleid. Met het oog op de concurrentiepositie werden prijzen van ondersteunde landbouwproducten verlaagd, waarbij de producenten werden gecompenseerd door directe betalingen. Deze trend werd bevestigd met de hervormingen van Agenda 2000 en van de Midterm Review (MTR) (2003).

²⁷ De auteurs hebben dankbaar gebruik gemaakt van het jaarlijkse Landbouw-Economisch Bericht van het LEI. Ze zijn LEB-redacteur Cees van Bruchem erkentelijk voor de adequate beantwoording van allerlei vragen.

Bij de laatste hervorming is besloten de directe betalingen te ontkoppelen van het productieniveau, maar te herkoppelen aan eisen ten aanzien van duurzame productie. Waar het garantiebudget vóór 1992 geheel aan marktmaatregelen werd besteed, wordt dit geleidelijk minder dan 20%. Het overgrote deel van het landbouwbudget zal naar directe betalingen en plattelandsbeleid gaan.

Dit hoofdstuk is specifiek gericht op de landbouwprijs- en inkomenspolitiek van de EU. Zo worden de beginselen van het markt- en prijsbeleid toegelicht en de belangrijkste marktordeningen behandeld, inclusief de opeenvolgende hervormingen die daarin zijn aangebracht. Eerst wordt een beknopt algemeen overzicht gegeven van doeleinden en instrumenten van prijs- en inkomensmaatregelen.

5.2 Landbouwprijs- en inkomensbeleid

Om uiteenlopende redenen bemoeien overheden zich met de stabiliteit en het niveau van de landbouwprijzen en -inkomens. Daarbij wordt geput uit een rijk arsenaal aan instrumenten.

Doelstellingen

Door hun politieke gevoeligheid worden voedselprijzen vrijwel nergens in de wereld geheel overgelaten aan het vrije spel van vraag en aanbod. De overheidspolitiek ten aanzien van deze prijzen verschilt echter van land tot land en van tijd tot tijd. Prijsmaatregelen kunnen gericht zijn op uiteenlopende doelstellingen:

- bescherming van zowel producenten als consumenten tegen grote schommelingen in de prijzen van landbouwproducten (prijsstabilisatie);
- het laag houden van de voedselprijzen om politieke onrust te voorkomen en/of de kosten van levensonderhoud en de lonen laag te houden ter versterking van de internationale concurrentiepositie van de binnenlandse industrie;
- ondersteuning van de inkomens van de agrarische beroepsbevolking om de inkomensongelijkheid binnen het land te verkleinen;
- voorkomen dat de binnenlandse voedselvoorziening te sterk afhankelijk wordt van invoer, dan wel om de agrarische productie voor export aan te moedigen ter verbetering van de handelsbalans.

In de geïndustrialiseerde westerse landen is vanaf de jaren dertig de landbouwprijspolitiek vooral gericht op ondersteuning van de inkomens van de (relatief kleine) agrarische bevolkingsgroep. Het overheidsbeleid is de uitdrukking van de

politieke wil en de economische mogelijkheid in westerse landen om de landbouw en het platteland te laten delen in de algemene welvaart. Met betrekking tot het prijspeil van voedsel is er op korte termijn een belangentegenstelling tussen consumenten en producenten.

Prijsmaatregelen

Met prijsmaatregelen kan de overheid de werking en/of uitkomst van het marktmechanisme voor agrarische producten meer in overeenstemming brengen met politiek gewenste prijs- en inkomensverhoudingen. Om het binnenlandse prijspeil van agrarische producten te beïnvloeden is een arsenaal van instrumenten ontwikkeld. De maatregelen zijn te rangschikken in twee categorieën: beperking van het aanbod en vergroting van de vraag op de nationale markt. Omdat vrijwel alle agrarische producten internationaal verhandelbaar zijn, kan een nationale marktpolitiek niet zonder handelspolitieke instrumenten die vraag en aanbod vanuit derde landen meer naar de nationale wensen voegen.

Voorbeelden van *aanbodbeperkende* maatregelen zijn:

- directe productiebeheersende maatregelen, zoals quotering van de productie per bedrijf;
- het tijdelijk of definitief uit productie nemen van grond (braakverplichting en omschakelingspremies);
- het belasten van de invoer van de betrokken landbouwproducten op een zodanig niveau dat import economisch niet rendabel is;
- beperking of quotering van de invoer door middel van het toestaan van invoer tegen verlaagd of nultarief binnen kwantitatieve limieten.

Voorbeelden van *vraagverruimende* maatregelen zijn:

- het verlenen van subsidies op bepaalde categorieën van verbruik;
- menggebod, vroeger in Nederland toegepast voor granen, nu in de EU onder andere voor bio-ethanol;
- het openen van de mogelijkheid voor de producenten tot verkoop van hun producten tegen een minimumprijs (interventieprijs) aan officiële inkoopbureaus, waarna bij de afzet marktsegmentatie kan worden toegepast;
- het overbruggen van het prijsverschil tussen de interne markt en de wereldmarkt met exportsubsidies, wat neerkomt op stimulering van de afzet in het buitenland.

Toeslagen

Een alternatief voor prijsbeleid is dat het landbouwincome buiten de markt om wordt beïnvloed door middel van directe inkomensondersteunende maatregelen. In principe laat zo'n toeslagstelsel de markt over aan particuliere vragers en aanbieders. Handelspolitieke maatregelen aan de grens zijn overbodig, zodat de binnenlandse markt in open verbinding blijft met de buitenwereld. De inkomensdoelstelling voor de landbouw wordt nagestreefd met behulp van toeslagen, die aan de producenten worden verleend in aanvulling op het via de vrije markt gerealiseerde inkomen.

Toeslagen kunnen op verschillende manieren worden toegekend: per eenheid geleverd product (prijstoeslag of *deficiency payment*), per hectare gewas, per dier of per bedrijf. Ook hier zijn allerlei varianten denkbaar. Een toeslagstelsel biedt in beginsel meer mogelijkheden tot inkomenshervreiding dan prijsbeleid. Toeslagen kunnen immers worden gedifferentieerd, bijvoorbeeld naar regio of bedrijfsgrootte, terwijl bij inkomensondersteuning via de marktprijs, de producenten profiteren naar rato van de hoeveelheid geleverd product. Anders dan bij generieke prijsondersteunende maatregelen, kunnen in een toeslagstelsel voorwaarden worden gesteld waaraan de begunstigde moet voldoen om voor de toeslag in aanmerking te komen. Dat kan het deelnemen aan een programma van productiebeperking zijn (bijvoorbeeld braaklegging) of het toepassen van milieuvriendelijke productiemethoden (waaronder extensivering).

Combinaties

In de praktijk komen allerlei combinaties van deze maatregelen voor. Zo omvat het GLB zowel prijsmaatregelen via vraagverruiming en aanbodbeperking als diverse soorten toeslagen. Hoewel prijsondersteuning de klassieke vorm van beleid in de EU is, heeft het toeslagstelsel in de loop van de tijd steeds meer gewicht gekregen.

5.3 Beginselen

Op basis van het Verdrag van Rome is het GLB in de periode van 1958 tot 1968 (de zogenaamde overgangperiode) geleidelijk tot stand gebracht (zie hoofdstuk 1). Vanaf het begin heeft de nadruk gelegen op de gemeenschappelijke markt- en prijspolitiek. Dat was begrijpelijk omdat zonder zo'n beleid het streven naar één grote markt voor landbouwproducten niet realiseerbaar was. Vanaf de start berustte

5. Van prijsbeleid naar bedrijfstoelagen

het landbouwmarkt- en prijsbeleid van de Gemeenschap op drie beginselen, namelijk eenheid van markt, communautaire preferentie en financiële solidariteit.

Eenheid van markt: eenheid van de markt betekent volledig vrij verkeer van (onder meer) landbouwproducten tussen de lidstaten. De handel in landbouwproducten moet in de hele Gemeenschap net zo soepel verlopen als binnen de lidstaten afzonderlijk. Het doel was om te komen tot één grote markt zonder tolbarrières, andere handelsbelemmeringen en concurrentievervalsende subsidies. Om de eenheid van markt te verwezenlijken en te bewaren was het nodig gemeenschappelijke prijzen en concurrentievoorschriften in te voeren en aan te houden, gezondheidsvoorschriften en veterinaire regelingen te harmoniseren en stabiele wisselkoersen te handhaven.

Communautaire preferentie: communautaire preferentie houdt niet in dat naar zelfvoorziening wordt gestreefd, maar dat aan de afzet van de EU-landbouwproductie voorrang wordt gegeven. Om de communautaire preferentie inhoud te geven wordt de interne markt afgeschermd tegen goedkope invoer en al te sterke prijschommelingen op de wereldmarkt.

Financiële solidariteit: om de financiële solidariteit inhoud te geven, besloten de lidstaten in april 1962 een gemeenschappelijk fonds in het leven te roepen: het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL). Uit dit fonds financieren de lidstaten samen het GLB, ongeacht op welk product of op welke lidstaat de uitgaven betrekking hebben.

Toen het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid werd ontwikkeld golden vaste koersen tussen de munten van de lidstaten. Het gemis van een eenheidsmunt, zoals de per 1 januari 1999 ingevoerde euro, werd dan ook niet als een probleem ervaren. Maar toen er kort nadat het landbouwmarkt- en prijsbeleid in 1968 'klaar' was grote wisselkoersveranderingen optraden, kwam de gemeenschappelijke landbouwmarkt onder grote druk te staan. Daarbij moest het beginsel 'eenheid van markt en prijs' tijdelijk worden losgelaten. Politieke weerstanden tegen nationale prijsaanpassingen na wisselkoersveranderingen leidden tot soms aanzienlijke prijsverschillen tussen de lidstaten. Deze werden overbrugd met behulp van monetaire compenserende bedragen (MCB). Bij de start van de interne markt per 1 januari 1993 konden deze worden afgeschaft en werd de eenheid van markt en prijs hersteld.

5.4 Klassieke regelingen

Gemeenschappelijke marktordeningen

Met het op gemeenschapsniveau tot stand gebrachte markt- en prijsbeleid werden dezelfde doelstellingen nagestreefd als die van de lidstaten op nationaal niveau: stabilisatie en ondersteuning van de prijzen van de belangrijkste landbouwproducten op een niveau dat voor de producenten een redelijke levensstandaard mogelijk maakte, met inachtneming van de redelijke belangen van de verbruikers. Daarbij is rekening gehouden met de grote verschillen tussen de productie- en marktomstandigheden in de diverse onderdelen van de land- en tuinbouw. Het werd dan ook niet mogelijk en wenselijk geacht om voor alle producten een zelfde type regeling in te stellen.

Dit beleid kreeg vorm in de 'gemeenschappelijke marktordeningen' (GMO) voor de afzonderlijke landbouwproducten. Een GMO is een verzameling van regels en regelingen op Europees niveau voor een bepaald product (bijvoorbeeld melk) en daarvan afgeleide producten (in dit geval zuivelproducten). De regels leggen aan de ene kant de kwaliteitseisen vast (definitie van de producten) en aan de andere kant de economische spelregels ten aanzien van import, export, interne ondersteuningsmaatregelen (inclusief interventie) en, waar dat van toepassing is, de hoeveelheidsrestricties, zoals melkquota. Vrijwel alle maatregelen in het kader van het markt- en prijsbeleid vallen onder een bepaalde GMO, met uitzondering van de directe, ontkoppelde steunbedragen waartoe in juni 2003 is besloten.

Zware marktordeningen

Bij de vormgeving van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid werd voor een aantal (grondgebonden) basisproducten gekozen voor een 'klassiek' of 'zwaar' systeem van marktordening. Bedoeld systeem gaat uit van een actieve marktbeoienis door de EU, ook in financieel opzicht, en gold voor graan, suiker, zuivel, rundvlees, wijn en olijfolie. De marktordening was erop gericht om een bepaald prijsniveau in de markt te realiseren, en wel de richtprijs. Dit is de prijs die de boer eigenlijk gemiddeld voor zijn product via de markt zou moeten kunnen ontvangen. De hiervoor noodzakelijke marktordeningsmaatregelen zijn te onderscheiden in twee categorieën: regelingen aan de buitengrens van de EU (respectievelijk aan de import- en exportkant) en regelingen voor de interne markt.

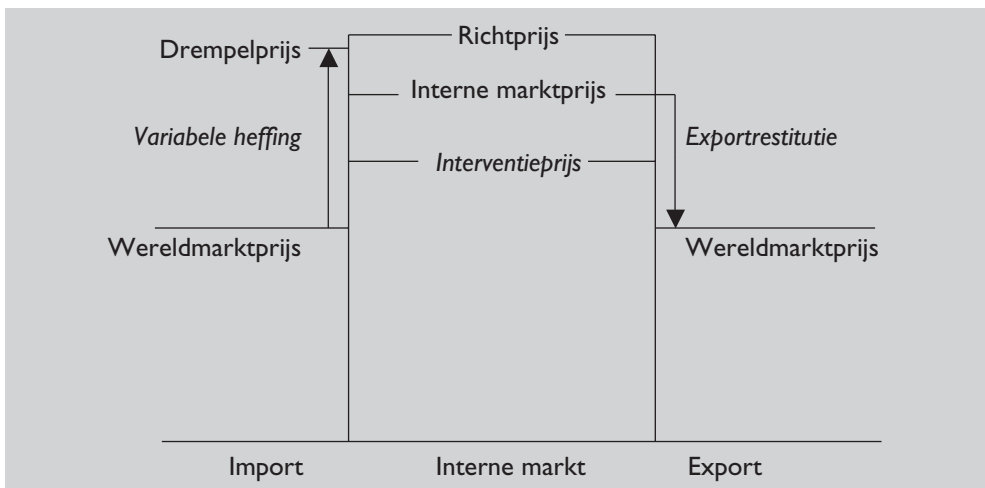
De instrumenten waren erop gericht om intern marktevenwicht te scheppen en producten zoveel mogelijk uit interventie (vangnet) te houden.

Import- en exportmaatregelen

Aan de grens van de EU gold de drempelprijs, die was afgeleid van de richtprijs. Uit derde landen ingevoerde producten mochten niet beneden de drempelprijs binnenkomen. Als de wereldmarktprijs lager was dan de drempelprijs moest de importeur van het product een (variabele) invoerheffing ter grootte van het verschil betalen. De tegenhanger van invoerheffingen waren subsidies bij uitvoer, de exportrestituties, die de uitvoer naar derde landen mogelijk moesten maken als het wereldmarktprijsniveau beneden het interne prijspeil lag. De exportrestituties moesten dit prijsverschil compenseren. De in 1962 ingevoerde marktordening voor graan stond model voor de overige zware marktordeningen. In figuur 5.1 is de techniek van deze marktordening weergegeven.

Interventie en afzetsubsidies

Naast deze maatregelen aan de buitengrens, die de gemeenschappelijke markt afschermden tegen ongewenste prijsinvloeden van buitenaf, voorzagen de zware marktordeningen ook in maatregelen op de interne markt. Zo had de overheid de mogelijkheid om producten op te kopen tegen een bepaalde prijs. Deze prijs werd interventieprijs genoemd omdat de overheid deze prijs betaalde als bij speciale bureaus graan ter interventie werd aangeboden. De productprijs zou dan niet onder de interventieprijs zakken. De mogelijkheid van interventieaankoop kon verplicht zijn gedurende het gehele jaar. Dit was voor zuivelproducten (boter en magere melkpoeder) het geval. Voor graan en ook voor bepaalde categorieën rundvlees stond interventie slechts gedurende bepaalde perioden open. Bedoelde interventie-



Figuur 5.1. Oorspronkelijk systeem van prijssteun

perioden werden soms vooraf vastgesteld (bijvoorbeeld bij granen) of afhankelijk van de marktsituatie tijdens het seizoen bepaald. Bij opname in interventie werden bepaalde kwaliteitseisen aan het product gesteld.

Een ander instrument om marktevenwicht te bereiken was het verlenen van een vergoeding voor particuliere opslag. Anders dan bij interventie werd het product dan niet via bureaus in de lidstaten opgekocht, maar bleef het in het bezit van het betrokken handels- of verwerkende bedrijf. Om te omvangrijke interventieaankopen en voorraden te voorkomen, werden ook regelmatig afzet- en verwerkingssubsidies verstrekt. Op continue basis is dit het geval (geweest) voor magere melkpoeder voor de kalverhouderij, en kon de consument (via de banketbakker) van gesubsidieerde boter gebruik maken. Productie(verwerking)restituties golden ook voor zetmeel uit granen en aardappelen die industrieel (non-food) verwerkt werden, terwijl voor suiker verwerkt in de chemische industrie eveneens een verwerkingstoelage werd toegepast.

Indirecte steun

De betekenis van de zware marktordeningen bleef niet beperkt tot de producten waarvoor een dergelijke ordening van kracht was. Ook andere landbouwproducten ondervonden daarvan ondersteuning, doordat agrariërs hun grond altijd konden gebruiken voor zware marktordeningproducten. Anders zou het areaal andere producten groter zijn en de prijs ervan lager. Voor zover er dus een keuzemogelijkheid bestaat, zouden de producentenprijzen van beide groepen producten relatief gesproken niet veel of niet lang van elkaar afwijken. De zware marktordeningen konden zo dus een soort paraplu vormen voor producten waarvoor geen marktordening gold, zoals uien en consumptie- en pootaardappelen. Daarom werd wel gesproken van het 'spileffect' van de graanprijzen.

Lichte marktordeningen

De 'lichte' marktordeningen onderscheiden zich met name op het punt van de interventie van de zogenaamde 'zware' marktordeningen. Interventieaankopen waren bij de lichte marktordeningproducten als regel niet mogelijk, of zodanig incidenteel of vonden op een zodanig laag prijsniveau plaats dat er nauwelijks een inkomensondersteunende functie vanuit ging. Het ging hier om producten die bij de start van het EU-landbouwbeleid nog minder belangrijk waren of waarvan de productie minder grondgebonden is. Dit gold onder meer voor eieren en slachtpluimvee, varkensvlees en veel soorten groente en fruit. Interventieaankopen waren voor sommige van deze producten minder wenselijk, omdat de productie gemakkelijk kon worden uitgebreid. Een garantieprijs zou dan al snel kunnen

leiden tot een omvangrijke overproductie. Aan de andere kant maakten de genoemde eigenschappen een zware marktordening ook minder nodig omdat het marktmechanisme voor deze producten voldoende functioneerde. Er bleven geen voorraden boven de markt hangen.

Om de producenten toch enigszins te vrijwaren van de onzekerheid van een volledig vrije markt, werden voor deze producten lichte marktordeningen in het leven geroepen. Deze marktordeningen lieten de prijsvorming op de gemeenschappelijke markt betrekkelijk vrij, maar vormden een bescherming tegen laaggeprijsde invoer uit derde landen. Aan de buitengrens werd de markt naar gelang van de productgroep met bepaalde grensmaatregelen afgeschermd.

De verschillende marktordeningen hingen in bepaalde gevallen duidelijk met elkaar samen. De lichte marktordeningen voor varkensvlees, pluimveevlees en eieren vormden in zekere zin een complement van de graanmarktordening. Door de ondersteuning van de graanprijzen stegen de voerprijzen voor de intensieve veehouderij. Zou er geen marktordening zijn, dan was het aantrekkelijk om de producten van deze sector in te voeren uit derde landen, voor zover die althans konden produceren op basis van lagere graanprijzen. Het gevolg zou dan zijn een groter graanoverschot in de EU met alle daaraan verbonden problemen en een minder omvangrijke intensieve veehouderij. Voor een effectieve werking van de marktordening voor granen was het dus nodig om de invoer van de producten van de intensieve veehouderij te beperken.

Gat van Rotterdam

Destijds is overigens, bewust of onbewust, afgezien van een regeling ter beperking van de invoer van zogenaamde graanvervangers: producten die na menging en bewerking konden dienen als veevoeder. Er kwam dan ook vrij snel een stroom van deze producten op gang ("het gat van Rotterdam"), wat de afzet van graan op de interne markt heeft verminderd, en de groei Nederlandse intensieve veehouderij heeft bevorderd. De EU was niet gerechtigd om dit zelf op te lossen omdat in GATT-verband was afgesproken dat bij invoer in de EU voor graansubstituten, oliezaden en eiwitgewassen een laag tarief of zelfs een nultarief zou worden gehanteerd. Dit was een concessie geweest in de Dillon Ronde, in ruil voor de hoge graanprijs. Toen de EU daar onder vandaan probeerde te komen, stuitte dit op ernstige bezwaren van de GATT-partners. Daarom deed de EU verschillende concessies. Zo ontving Thailand de rechten (dus de 'rents') van de later ingevoerde tapioca-quoting, terwijl de VS uiteindelijk tevreden werd gesteld met een beperking van het Europese areaal oliezaden (zie 5.5.2).

‘Vrije’ producten

De betekenis van de verschillende producten in de Europese landbouwproductie loopt per lidstaat vrij sterk uiteen (tabel 5.1). Voor wat betreft de marktordeningsproducten, valt een relatief groot deel van de Nederlandse productie onder lichte marktordeningen. Verder zijn in de Nederlandse land- en tuinbouw producten zonder gemeenschappelijke marktordering - de zogenaamde vrije producten - in verhouding zeer belangrijk. Daarbij gaat het behalve om aardappelen en groenten, vooral om sierteeltproducten. In België ligt het aandeel van de zware marktordeningsproducten in dezelfde orde van grootte als in Nederland, maar het aandeel van de lichte marktordeningsproducten is aanzienlijk groter en dat van de vrije producten ongeveer de helft kleiner. In Vlaanderen liggen de verhoudingen trouwens dicht bij die van Nederland dan in Wallonië.

Consumptie- en pootaardappelen: de consumptie- en pootaardappelen behoren tot de weinige producten waarvoor geen gemeenschappelijke regeling tot stand is gebracht. Wel hebben sommige lidstaten een nationale regeling. In Nederland kenden we van oudsher voor pootaardappelen de zogenaamde STOPA-regeling, een soort interventiesysteem dat door de telers werd gefinancierd. In de jaren negentig hebben de telers echter besloten deze regeling op non-actief te zetten. In het Verenigd Koninkrijk bestaat sinds jaar en dag een quotering van de productie. Dergelijke nationale regelingen staan op gespannen voet met het vrije verkeer van goederen binnen de EU. Van tijd tot tijd zijn er in het verleden voorstellen tot het instellen van een communautaire marktordering voor aardappelen op de politieke agenda geplaatst zonder dat dit tot resultaat heeft geleid. Dit was een gevolg van de nogal uiteenlopende belangen van de lidstaten.

Sierteeltproducten: voor sierteeltproducten is een zeer lichte gemeenschappelijke regeling tot stand gebracht, die niet als echte gemeenschappelijke marktordering wordt opgevat. De regeling omvat alleen een stelsel van kwaliteitsnormen en een regeling van het handelsverkeer. De invoer van siergewassen uit derde landen is in belangrijke mate geliberaliseerd. Er gelden alleen douanetarieven. Deze zijn niet voor alle landen gelijk, omdat aan sommige preferenties zijn verleend. Zo zijn in het kader van de toetreding van Spanje en Portugal tot de EU met een aantal landen rond de Middellandse Zee akkoorden afgesloten. Voor rozen en anjers is daarbij bepaald dat, indien deze producten worden ingevoerd tegen een prijs die lager is dan 85% van de EU-producentenprijs, niet het verlaagde maar het normale EU-douanetarief zal worden toegepast. De invoer uit belangrijke productielanden als Colombia en Kenia is vrijgesteld van invoerrechten.

5. Van prijsbeleid naar bedrijfstoelagen

Tabel 5.1. Aandelen (%) van de producten in de productiewaarde van de landbouw in de EU, Nederland en België, 2003.

Producten	EU-25	Nederland	België
Onder gemeenschappelijke marktordening			
Granen	13,2	1,6	5,3
Rijst	0,3	0,0	0,0
Suikerbieten	1,7	1,5	3,9
Tabak	0,4	0,0	0,1
Olijfolie	1,9	0,0	0,0
Oliehoudende zaden	1,8	0,0	0,1
Vers fruit	4,0	2,5	5,5
Verse groenten	8,8	11,6	11,1
Ander fruit	2,9	0,0	0,0
Wijn en most	4,7	0,0	0,0
Zaaizaad	0,3	1,9	0,4
Textielvezels	0,4	0,0	0,4
Hop	0,1	0,0	0,0
Melk	14,2	19,1	10,8
Rundvlees	9,9	7,0	15,3
Varkensvlees	8,8	9,2	19,1
Schape- en geitenvlees	2,3	1,1	0,1
Eieren	2,2	1,9	1,9
Slachtpluimvee	4,3	2,1	4,6
Subtotaal	82,4	59,6	78,6
Niet onder gemeenschappelijke marktordening			
Consumptie- en pootaardappelen	2,5	5,1	5,1
Sierteelt	6,1	28,7	6,7
Andere producten	9,0	6,5	9,5
Subtotaal	17,6	40,4	21,4
Totaal-generaal			
	100,0	100,0	100,0
Waarde in miljard euro	295,0	18,1	6,7
Bron: Eurostat			

5.5 Hervorming van de marktordeningen: 'Mac Sharry' en 'Agenda 2000'

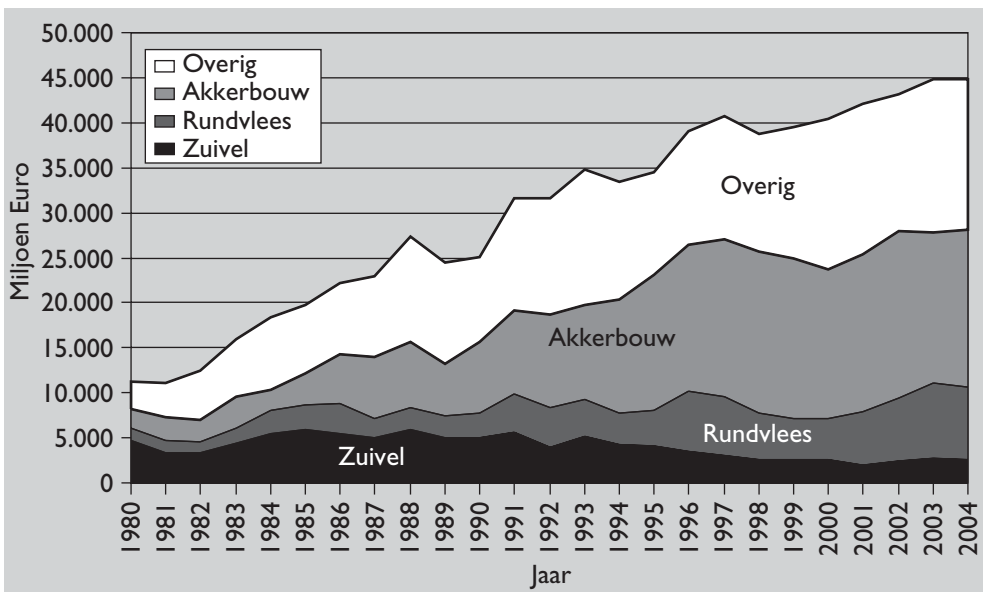
Achtergronden

Het zware-marktordeningssysteem kan soepel werken als het aanbod van de betrokken producten bij de nagestreefde prijs binnen redelijke marges is afgestemd op de afzetmogelijkheden. Wanneer, zoals in de beginperiode van de Gemeenschap voor granen en rundvlees, en na de uitbreiding met Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk in 1973 ook voor suiker en zuivelproducten het geval was, er invoer uit derde landen nodig is om in de behoefte te voorzien, roept het stelsel (vrijwel) geen problemen op. De opbrengst van de invoerheffingen is dan een bron voor de financiering van het landbouwbeleid. Wordt evenwel de situatie duurzaam gewijzigd door (interne) productiegroei en een hierbij achterblijvende consumptieontwikkeling, dan resulteert dat in toenemende landbouwwitgaven. Wanneer de markt niet langer 'schoon' kan worden gehouden met afzetsubsidies en exportrestituties, ontstaan groeiende interventievoorraden. De marktprijzen zullen dan niet meer het richt- (of oriëntatie-) prijsniveau bereiken, maar dalen naar het interventieprijspeil. Het marktprijsniveau kan zelfs lager worden dan het interventieprijspeil, indien de interventie geen onbeperkt en permanent karakter heeft en wanneer hierbij hoge kwaliteitsvoorwaarden voor de betrokken producten worden gehanteerd. Deze ontwikkeling in de richting van onevenwichtige marktsituaties, stijgende landbouwwitgaven en ook toenemende handelspolitieke spanningen met derde landen, heeft zich vanaf de beginperiode voorgedaan. Onder druk van deze omstandigheden is het klassieke beleid al verschillende malen aangepast. Tabel 5.2 biedt een schematisch overzicht van de belangrijkste fasen in de ontwikkeling van het GLB.

De EU-landbouwwitgaven zijn voortdurend gestegen (figuur 5.2), maar de afgelopen jaren beheersbaar gemaakt. In het begin van de jaren tachtig waren de zuiveluitgaven een bron van grote zorg, maar door de quotering van de melkproductie zijn deze uitgaven sterk teruggebracht. De in de jaren negentig begonnen omslag van prijssteun naar toeslagen voor met name granen en rundvlees heeft de uitgaven voor deze marktordeningen drastisch doen toenemen. De volgende subparagrafen zijn gewijd aan de specifieke wijzigingen in de belangrijkste marktordeningen.

Tabel 5.2. Verleden, heden en toekomst van het GLB.

Periode	Karakteristieken
1960-1969	Totstandbrenging van de verschillende marktordeningen.
1970-1980	Het voeren van een sterk landbouwgericht markt- en prijsbeleid, vanuit de gedachte dat nauwkeurige prijssturing mogelijk was (de 'objectieve methode'); de markt blijkt echter minder 'maakbaar' te zijn dan werd gedacht, met als gevolg grote problemen (overschotten, rond 1973 plotseling hoge prijzen).
1981-1992	Het bestaande systeem kraakt in zijn voegen, er komt een quotering voor melk; er wordt gewerkt met prijsverlagingen bij het overschrijden van productiedrempels. Milieuproblemen worden groter en krijgen meer aandacht; de EU staat in de GATT onder sterke druk om het landbouwbeleid te wijzigen.
1992-2004	Transformatie naar prijsverlaging, inkomenscompensatie, gekoppeld aan hoeveelheidsbeperkingen, en een meer marktgerichte oriëntatie in het landbouwbeleid. Deze transformatie werd vooral gerealiseerd bij de Mac Sharry hervorming van 1992.
2005-	Ontkoppelde inkomstenstoelagen, gebonden aan richtlijnen van de Europese Unie (<i>cross compliance</i>); voortzetting van een meer marktgericht beleid met focus en controles op bedrijfsniveau. Markt- en prijsbeleid wordt deels vervangen door platte landsbeleid. Gerealiseerd in kader van Agenda-2000 en Midterm Review (2003/2004).



Figuur 5.2. Ontwikkeling en samenstelling totale EU-uitgaven voor agrarische producten, 1980-2004.

Granen, oliezaden en eiwitgewassen

Voor de granen werd in de jaren tachtig, toen de EU hiervoor meer dan zelfvoorzienend werd, een zogenaamde garantiedrempel ingevoerd. Als de graanproductie daarboven kwam, zou een korting bij de prijsvaststelling volgen. Een van de problemen van de graanmarktordening was dat de invoer van bepaalde graanvervangende producten, in tegenstelling tot granen, nagenoeg vrij van tarieven en heffingen kon plaatsvinden. Die invoer was in de loop van de jaren sterk toegenomen. Omstreeks 1980 werd een afspraak met Thailand van kracht ter stabilisatie van de invoer van tapioca. De overige graanvervangers, zoals citruspulp en maisgluten, kwamen vooral uit de VS en Latijns-Amerikaanse landen. Daarbij liep de graanconsumptie jaarlijks met 1,5 tot 2% terug. Later in de jaren tachtig werd ook een medeverantwoordelijkheidshelling op graan ingevoerd. Zo was er een aanvullende heffing van maximaal 3% die afhankelijk was van (de mate van) overschrijding van de garantiedrempel. Overschrijding van de drempel leidde tot een prijsverlaging met 3% in het volgende jaar. Vergelijkbare garantiedrempel-formules (stabilisatoren) werden voor de oliehoudende zaden (koolzaad, zonnebloemzaad, soja) en eiwitrijke veevoedergrondstoffen (erwten, bonen) ingesteld. De stabilisatorenbesluiten van 1988 hielden ook vrijwillige regelingen in voor het braakleggen van graanareaal gedurende vijf jaar of een jaar (set-aside). De diverse maatregelen bleken niet te werken: de Europese graanproductie bleef stijgen.

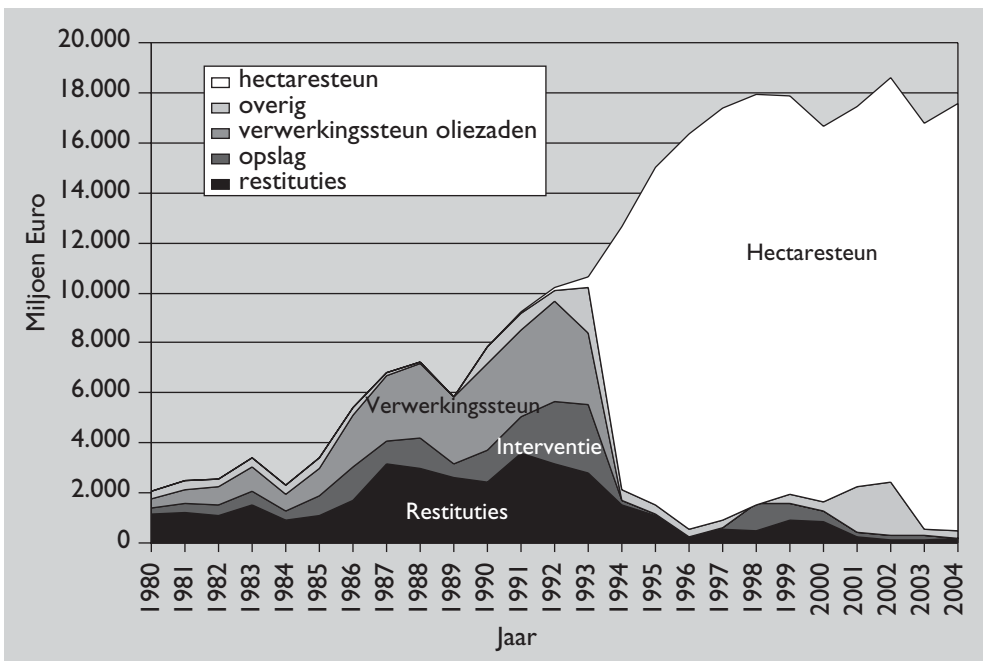
Hectarepremies

Dit gegeven vormde een belangrijk argument voor de Mac Sharry hervorming van het landbouwbeleid in 1992, genoemd naar de toenmalige Europese landbouw-commissaris. Daarbij waren verschillende aspecten aan de orde, zoals herstel van het marktevenwicht voor landbouwproducten, versterking van de internationale concurrentiepositie (met name voor granen ten opzichte van ingevoerde graanvervangende producten in het veevoer), een meer evenwichtige verdeling van de landbouwondersteuning, verbetering van de relatie met het milieu (extensivering) en behoud van de werkgelegenheid op het platteland. De uiteindelijk overeengekomen hervorming hield een fundamentele wijziging in van het EU-landbouwbeleid: een overgang van prijssteun, die per definitie productgebonden is, naar lagere prijzen met directe inkomenscompensaties in de vorm van hectaretoeslagen. De hervormingsbesluiten kwamen voor granen neer op een verlaging van de EU-prijzen met circa 30% in een periode van drie jaar. Deze prijsdaling werd voor 100% gecompenseerd door een hectarepremie. Hierbij werd uitgegaan van de gemiddelde opbrengst in ton/ha voor een lidstaat of regio vermenigvuldigd met (in

5. Van prijsbeleid naar bedrijfstoelagen

1995/96) 45 ecu per ton. De compensatie gold ook voor snijmaïs, hoewel dit product niet direct onder het EU-marktregime valt.²⁸

Voor telers met een productie van granen, koolzaad, genoemde eiwitgewassen en snijmaïs boven de 92 ton werd aan de compensatie de voorwaarde verbonden dat ten minste 15% van het areaal van deze producten wordt braakgelegd, dan wel beteeld met non-food gewassen. Nadien (1995) is besloten, vanwege de vermindering van de graanvoorraden, het braakleggingspercentage te verlagen tot 10% (was in 1994/95: 12%). In de lidstaten zijn verschillende regio's onderscheiden voor wat betreft de gemiddelde graanproductie per hectare; in Nederland is dit beperkt tot twee regio's met opbrengstniveaus van ruim 7 ton en ruim 5 ton per hectare. Figuur 5.3 laat zien dat deze hervorming een forse toename (zo'n 80%) van het budget voor de akkerbouwproducten tot gevolg had. Bovendien gaat bijna het hele akkerbouwbudget naar hectaretoelagen.



Figuur 5.3. Ontwikkeling en samenstelling van de EU-uitgaven voor akkerbouwproducten, 1980-2003.

²⁸ Het graanbeleid geldt wel voor korrelmaïs, die vooral wordt geteeld in Frankrijk. Het argument om de toeslagen ook te laten gelden voor snijmaïs, waarbij de hele plant wordt geoogst, was dat het erg lastig zou zijn om onderscheid te maken tussen deze twee gewassen.

Zoals uiteengezet in het vorige hoofdstuk, liep de Mac Sharry hervorming parallel aan de GATT-onderhandelingen. Het geschetste hervormingspakket was bilateraal met de VS besproken en maakte de weg vrij voor het landbouwakkoord van de Uruguay Ronde.

Oliehoudende zaden en eiwitgewassen

De braaklegregeling geldt ook voor oliehoudende zaden (onder meer kool- en raapzaad, zonnebloemzaad en soja) en voor erwten en bonen bestemd voor veevoeder. Tot de genoemde Mac Sharry hervorming was het karakter van deze marktordeningen duidelijk anders dan de graanmarktordening: zowel voor oliezaden als eiwitproducten werden verwerkingstoelagen aan de betreffende industrie toegekend om een bepaalde minimumprijs voor de telers te kunnen garanderen. Uitgangspunt voor dit stelsel was de bij het ontstaan van het markt- en prijsbeleid in GATT-verband gemaakte afspraak om de invoer van deze producten vrij van invoerheffingen of douanerechten te laten plaatsvinden. De hervormingsbesluiten van 1992 betekenden dat nu aan de telers ook voor deze producten hectaretoelagen worden uitbetaald. Het in juni 1993 met de VS overeengekomen en door de GATT bekrachtigde oliezadenakkoord voorziet in een maximum-areaal van circa 5 miljoen ha voor deze teelten in de EU.

Zetmeelregeling

Onderdeel van de graanmarktordening is een regeling voor de verwerking van granen en aardappelen tot zetmeel en derivaten hiervan. Uitgaande van de prijsondersteuning voor granen zijn voor deze verwerking productierestituties vastgesteld om te kunnen concurreren met producten van niet-agrarische herkomst. Voor zetmeelaardappelen is er een specifieke minimum-uitbetalingsprijs en in verband daarmee een zogeheten evenwichtspremie om de betreffende industrie in staat te stellen bedoelde prijs te realiseren. In samenhang met de in 1992 overeengekomen graanprijsverlagingen zijn de productierestituties verlaagd; ter compensatie is een tegemoetkoming per kg vastgesteld welke wordt verrekend met het verwerkende bedrijf. De zetmeelaardappelteelt is op deze wijze niet geïncorporeerd in de regeling voor braaklegging in het kader van de EU-landbouwhervorming. Wel zijn referentiehoeveelheden vastgesteld (totaal 1,5 miljoen ton). Voor hoeveelheden boven deze referentie gelden geen exportrestituties, geen evenwichtspremies en evenmin compensatiebedragen in verband met de graanprijsverlaging.

De hervorming van 'Agenda 2000'

Voor de hierboven besproken akkerbouwproducten was de hervorming in het kader van Agenda 2000 (Berlijn 1999) heel wat minder ingrijpend dan die van 1992. Wel werden de graanprijzen opnieuw verlaagd en wel met 15%, na de verlaging van 30%

bij de Mac Sharry hervorming. Uiteraard hebben deze lagere prijzen gevolgen voor alternatieve producten die niet of minder sterk beschermd waren dan granen, maar ook voor producten die gedeeltelijk op basis van granen worden voortgebracht. Terwijl de prijsverlaging van de Mac Sharry hervorming nog volledig gecompenseerd werd met directe inkomenstoelagen, bleef de compensatie bij 'Agenda 2000' beperkt tot circa 50% van de bruto prijsverlaging.

Suiker

Vanaf de start van de suikermarktordening in de jaren zestig heeft de EU de prijsgaranties tot een bepaalde productieomvang beperkt. De voor suiker geldende productiequota A en B, ter grootte van respectievelijk circa 11 en 3 miljoen ton voor de EU-15, zijn de afgelopen jaren niet gewijzigd. Suiker die boven deze quota wordt geproduceerd, de zogenaamde C-suiker, moet in beginsel zonder steun worden afgezet op de wereldmarkt en brengt dus niet meer op dan de wereldmarktprijs. Deze bedraagt in de regel niet meer dan 30 tot 50% van de prijs in de EU. Het suikerverbruik in de EU, dat een lichte groei laat zien, komt nagenoeg overeen met het A-quotum. Vanwege de zeer lage wereldsuikerprijzen waren de maximumheffingen van 2% respectievelijk 39,5% op A- en B-suiker gedurende een aantal jaren onvoldoende om, zoals de EU voorstaat, de marktordening zelffinancierend te laten zijn. Daarom gold er vanaf 1986 een extra heffing op A- en B-suiker. De heffingen zijn vooral bedoeld om de uitvoer van (B-)suiker te financieren; het gaat hierbij om een bedrag van zo'n 0,5 miljard euro per jaar.

De suikermarktordening voorziet in een stringente invoerbescherming. In het kader van de overeenkomst van Lomé heeft de EU een preferentiële invoerregeling voor suiker getroffen met de zogenaamde ACS-landen: landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan. Deze invoerregeling bestaat uit een heffingvrij invoerquotum (1,3 mln. ton), waarvoor deze landen dus de hoge EU-suikerprijs ontvangen. De uitwerking van het EU-suikerbeleid in de lidstaten is wat betreft de quotatoedeling aan de telers grotendeels een verantwoordelijkheid van het betrokken bedrijfsleven.

Het suikerbeleid is in zijn huidige vorm moeilijk te handhaven, onder meer vanwege toenemende kritiek van andere landen en vanuit de WTO. Bovendien heeft de EU toegezegd dat de minst ontwikkelde ontwikkelingslanden over een aantal jaren suiker zonder importheffing op de EU-markt mogen afzetten. Zonder aanpassingen bestaat de kans dat daardoor de EU-suikermarkt wordt verstoord. Vandaar dat er recent (juli 2004) voorstellen zijn gedaan om de interne prijs drastisch te verlagen, de interventie af te schaffen en de quota met 2,8 miljoen ton te verminderen,

namelijk van 17,4 naar 14,6 miljoen ton voor de EU-25 over 4 jaar (EC, 2004). Verder wordt voorgesteld om suikerquota over de nationale grenzen verhandelbaar te maken, teneinde de herstructurering van de sector te bevorderen. Ook hier wordt de prijsverlaging voor 60% gecompenseerd door middel van toeslagen. Realisering van deze voorstellen, waarop veel kritiek is, zou betekenen dat het suikerbeleid vergelijkbaar wordt met dat van de andere akkerbouwproducten.

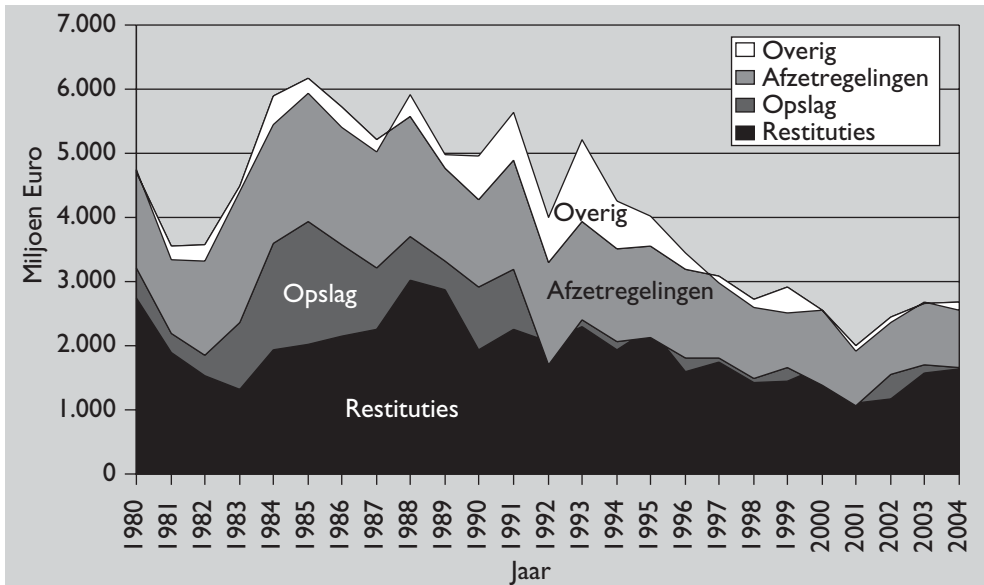
Zuivel

Zoals aangegeven leverde de zuivelmarkt vrijwel vanaf de start van de marktordening problemen op als gevolg van een te sterk stijgende productie. Daartegen zijn in de loop der jaren verschillende maatregelen getroffen, zoals afzetsubsidies, omschakelings- en slachtpremies, prijsverlagingen en (medeverantwoordelijkheids)heffingen. Omdat deze maatregelen onvoldoende effect sorteerden, werd in 1984 de melkquotering ingevoerd. Deze was officieel bedoeld als een "tijdelijke" maatregel maar werd in juni 2003 opnieuw verlengd en wel tot 2015. In eerste instantie werd het melkquotum gelijkgesteld aan de melkafleveringen in 1981 plus 1%. Later bleek een substantiële reductie nodig, waardoor het totale quotum uiteindelijk uitkwam op de productie van 1981 minus 13%. Afgezien van aanpassingen ten behoeve van Portugal, dat vanaf 1991 ging meedoen aan de quotaregeling, en vanwege de Duitse hereniging, werd pas tegen het eind van de jaren negentig werd het quotum weer iets verruimd. De uitgaven voor het zuivelbeleid vertonen vanaf het midden van de jaren tachtig een dalende lijn (figuur 5.4). Vooral de uitgaven voor opslag en (interne) afzet - de budgettaire tegenhanger van de beruchte boter- en poederbergen - zijn drastisch verminderd.

De quotaregeling is effectief vanwege de hoge superheffing (115% van de prijs). Quota (melk- en vetreferentie) zijn toebedeeld aan individuele bedrijven. De quota zijn in veel lidstaten verhandelbaar, maar niet tussen lidstaten. Veel lidstaten zien in de quota nog een belangrijke maatregel om de melkproductie te behouden in landbouweconomisch fragiele gebieden.

De quotering vergemakkelijkt aan de ene kant een warme sanering doordat de quota verkocht kunnen worden, maar wordt tevens gezien als een zekere belemmering voor de noodzakelijke herstructurering van de sector. Toch is 50% van de EU-15 melkveehouders de laatste 10 jaar gestopt en hun productie is overgenomen door anderen. Desondanks telt het gemiddelde melkveebedrijf in de EU-15 nog slechts 37 koeien.

5. Van prijsbeleid naar bedrijfstoelagen



Figuur 5.4. Ontwikkeling en samenstelling van de EU-uitgaven voor zuivel.

Een belangrijke voorwaarde voor de aanvaarding van de quota is een relatief hoge melkprijs. Om ook in de toekomst de concurrentie vanuit de wereldmarkt aan te kunnen in een situatie waarin importtarieven verlaagd worden, is in juni 2003 besloten om de interventieprijsen voor magere melkpoeder en voor boter te verlagen met respectievelijk 15 en 25%. Hiervoor wordt ongeveer 60% compensatie betaald. Daardoor zal ook de melkprijs dalen, zodat het politieke draagvlak voor de quota op termijn waarschijnlijk verder zal afnemen. De eerste jaren is de compenserende vergoeding echter nog gekoppeld aan het quotum. Verwacht wordt dat door deze wijziging de herstructurering van de melkveehouderij zal versnellen.

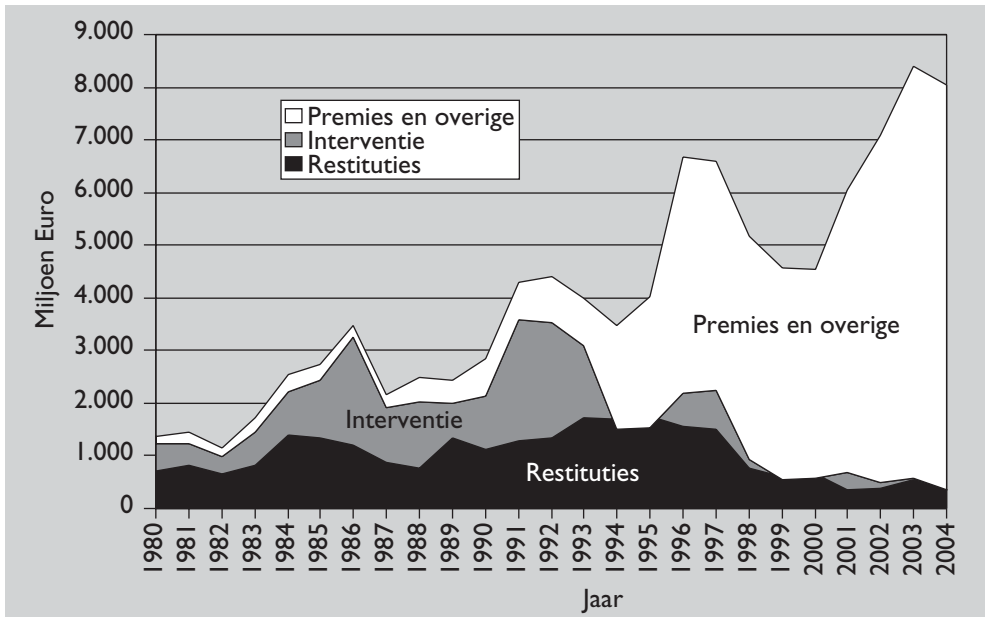
De huidige prijsondersteunende maatregelen zoals exportsubsidies, interne afzetmaatregelen (bakkersboter, poeder voor veevoer) en interventie kunnen vanwege de genoemde prijsverlagingen over de komende jaren voor het grootste gedeelte worden afgebouwd. Afhankelijk van de prijsverhouding met de wereldmarkt zullen er alleen nog wat exportsubsidies overblijven met name voor boter, terwijl interventie beperkt zal blijven tot relatief geringe maximale hoeveelheden in een beperkte periode (maart-augustus). Het huidige melkbudget van 3 miljard euro voor marktmaatregelen zal dalen naar ongeveer 1 miljard. Tegelijkertijd zal de inkomenssteun geleidelijk opgevoerd worden tot ongeveer 5 miljard euro. Het totale budget voor de zuivel komt op ongeveer 6 miljard euro, wat

meer dan een verdubbeling ten opzichte van het huidige budget betekent. Van dit bedrag wordt straks nog 17% aan marktbeleid besteed, terwijl 83% rechtstreeks aan de producenten wordt uitbetaald.

Rundvlees

Het gemeenschappelijk rundvleesbeleid heeft tot in de jaren tachtig betrekkelijk weinig problemen gekend; de EU was importerend voor dit product. De introductie van de superheffing op melk met een versnelde vermindering van de melkveestapel en de overschakeling op meer gespecialiseerde rundvleesproductie heeft echter een grote invloed op de marktsituatie en de kosten van het beleid gehad. Het toegenomen rundvleesaanbod heeft geleid tot grote interventievoorraden en exporthoeveelheden naar derde landen en in verband hiermede tot stijgende EU-uitgaven. Bij het ontstaan van de marktproblemen is eerst de invoering van een uniform classificatiesysteem toegepast, mede om het interventiebeleid in de lidstaten te harmoniseren. Verder zijn wijzigingen in het interventiebeleid aangebracht voor wat betreft kwaliteitseisen, aankoopperioden en prijsniveau.

In het kader van de hervorming van 1992 werden verdergaande hervormingen doorgevoerd, vergelijkbaar met die voor granen. Deze besluiten kwamen neer op een verdere verlaging in drie jaar van het interventieprijsniveau met 15%, op de instelling van plafonds voor de interventieaankopen (aflopend tot 350.000 ton in 1997) en op verhoging van de premies voor stieren en zoogkoeien. Bij het laatste gelden maxima per bedrijf (90 stieren en voor zoogkoeien het aantal in 1990, 1991 of 1992 en per hectare (vee-dichtheid), de laatste aflopend tot 2 grootvee-eenheden (gve) in 1996. Hiermee wordt door 'Brussel' beoogd de rundvleesproductie te extensiveren en relatief meer mogelijkheden te geven aan de veehouderij in 'door de natuur benadeelde gebieden', waaronder bergstreken. De genoemde interventieprijsverlaging werd door de Europese Commissie mede beargumenteerd met de graanprijsverlaging en de hieruit voortkomende prijsverlaging voor veevoeder. De hervorming van het rundvleesbeleid heeft, net als bij granen, geleid tot een forse verhoging van het benodigde budget (figuur 5.5). De uitgaven voor interventies en restituties zijn drastisch teruggelopen, maar die voor de directe toeslagen zijn zeer fors gestegen. Vanwege een uitbraak van 'Gekke koeienziekte' (BSE, Bovine Spongiforme Encephalopathie) ging in 2000 de consumptie van rundvlees in verschillende EU-landen plotseling drastisch omlaag. Dit leidde tot een ernstige versterking van de rundvleesmarkt in de EU, die alleen met kunstgrepen en tegen hoge kosten weer in goede banen kon worden geleid. De laatste jaren is de EU trouwens netto importeur van rundvlees. Verwacht wordt dat dit de komende jaren zo zal blijven.



Figuur 5.5. Ontwikkeling en samenstelling van de EU-uitgaven voor rund- en kalfsvlees, 1980-2004.

5.6 De Midterm Review: bedrijfstoelagen en plattelandsbeleid

Uit de besproken marktordeningen (graan, suiker, zuivel en rundvlees) blijkt dat het beleid door interventieprijsdalingen en verleende compensaties geleidelijk is omgezet van prijsondersteuning naar directe toeslagen. Bij de besluiten in het kader van Agenda-2000 werden daarnaast nieuwe beleidslijnen zichtbaar. Zo werd een deel (maximaal 10%) van het per land voor toeslagen beschikbare budget in een 'nationale enveloppe' gestopt, waarmee de lidstaten binnen zekere grenzen een eigen toeslagenbeleid kunnen voeren. Daarnaast werd de zogenaamde 'cross-compliance' ingevoerd, wat betekent dat aan de toeslagen voorwaarden worden verbonden in de sfeer van milieu, dierenwelzijn en dergelijke (zie ook hoofdstuk 12). Vervolgens werd de mogelijkheid van 'modulatie' geopend, wat er op neer komt dat een beperkt deel van de compenserende toeslagen kan worden afgeroomd. Het daardoor vrijkomende bedrag moet, aangevuld met nationale middelen, worden ingezet voor plattelandsbeleid (zie ook hoofdstuk 14).

Ontkoppeling

De besluiten in het kader van de Midterm Review van juni 2003 brachten opnieuw een belangrijke wijziging. In principe wordt de directe inkomenssteun, althans een groot deel daarvan, volledig ontkoppeld van de productie. Daartoe worden de verschillende toeslagen per bedrijf samengevoegd tot een bedrijfstoelage ('single farm payment'). De bedrijfstoelage wordt berekend op basis van historische rechten en dan weer omgezet naar een bedrag per hectare (goed onderhouden) landbouwgrond. Bij verkoop of verandering van bestemming van de grond verliest de betrokkene in principe zijn recht. Wel maken verschillende lidstaten gebruik van de mogelijkheid om een deel van de toeslagen, althans voorlopig, nog gekoppeld te houden aan werkelijke productie van historische rechten. Deze bedrijfstoelagen vervangen dus de traditionele inkomenssteun via prijsgaranties en de sinds de jaren negentig ingevoerde premies per hectare en per dier. Door deze wijziging verliezen de meeste marktordeningen een belangrijk deel van hun betekenis voor wat betreft de economische instrumenten, maar ze blijven natuurlijk wel belangrijk om de spelregels op de interne markt vast te leggen.

De lidstaten kunnen bij de uitvoering kiezen voor individuele bedrijfstoelagen, gebaseerd op de historische rechten van het betreffende bedrijf, of voor geregionaliseerde toeslagen. Bij de laatste wordt de gemiddelde toeslag per hectare voor een bepaalde regio berekend en toegekend aan alle hectares ('flat rate'). Een aantal lidstaten maakt van deze mogelijkheid gebruik. Administratief gezien heeft een regionale toeslag veel voordelen, maar ze leidt, afhankelijk van de indeling van de regio's, wel tot een forse herverdeling van de toeslagen, waarbij bedrijven met een hoge gemiddelde toeslag per hectare inleveren ten gunste van de bedrijven met een lager gemiddeld bedrag. Nederland en België hebben vooralsnog gekozen voor individuele toeslagen. In beide landen worden de toeslagen in principe volledig ontkoppeld. In Nederland blijven echter de toeslagen voor slachtrunderen, slachtkalveren en lijnzaad gekoppeld aan dieren respectievelijk hectares. In België blijven de premies voor zoogkoeien en zaaizaden gekoppeld en in Vlaanderen bovendien de slachtpremies voor kalveren.

Bedrijfstoelagen in Nederland

Vanaf 2006 zal minstens de helft van de Nederlandse agrarische bedrijven in het bezit zijn van zo'n toeslagrecht. Alleen de 'pure' tuinbouwbedrijven en de varkens- en pluimveehouders zonder premiewaardige gewassen en dieren zijn er van verstoken. Voor veel van de ongeveer 50.000 agrariërs die wel in het genot van zo'n recht komen is de toeslag cruciaal om boer te blijven in de toekomst. Het gaat

immers voor Nederland om een bedrag van in totaal ruim 800 miljoen euro per jaar. Dat betreft dan alle toeslagen die nu al bestaan of waartoe inmiddels is besloten en de voorgestelde toeslagen in het kader van de hervorming van het suikerbeleid. Bij het huidige aantal bedrijven in Nederland komt dit op gemiddeld meer dan 15.000 euro per bedrijf. Gezien de inkomens in de betreffende landbouwsectoren over de afgelopen jaren is het toeslagrecht al gauw de helft of meer van het inkomen. Voor enkele bedrijfstypen, de vleeskalverhouders en - als de voorgestelde veranderingen in het suikerbeleid doorgaan - ook de Veenkoloniale akkerbouwbedrijven, kan de hoogte van het toeslagrecht het inkomen uit het bedrijf zelfs overtreffen (de Bont *et al.*, 2003). Het is logisch dat, vergelijkbaar met wat er met de melkquota is gebeurd, de agrariërs de betekenis van dat recht al gauw onderkennen en het volledig wensen te behouden. Overigens is het recht op een toeslag verhandelbaar gesteld, net als de melkquota.

Prestaties

De bedrijfstoelagen als zodanig, maar ook de manier waarop ze worden toegepast en de wijze waarop de overdracht van toeslagrechten is geregeld, leveren nogal wat vragen op en kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de betreffende agrariërs en voor de ontwikkeling van de betrokken sectoren (De Bont, 2004). Dergelijke vraagpunten raken de gewenste ontwikkeling van de landbouw en het platteland in de EU. De bedrijfstoelage biedt kansen voor sturing. Een voorwaarde hierbij is wel dat de toeslagrechten langere tijd blijven bestaan.

Het voortbestaan van de rechten is gebaat bij een toepassing die legitiem en verdedigbaar is ten opzichte van de samenleving. Het gaat immers om grote bedragen, ook per bedrijf. Nadrukkelijk zal door de consument worden gevraagd naar de prestaties van de landbouw voor de samenleving. Daarbij valt te denken aan de uiteenlopende diensten die door de landbouw worden geleverd: voedselzekerheid, waarbij de consumenten/burgers meepraten over de kwaliteit (hormonen, genetische modificatie); onderhoud van het platteland door de grondgebonden landbouw; toepassing van milieuvriendelijke landbouwmethoden. Het is een uitdaging voor de sector en de landbouwpolitiek om de samenleving ervan te overtuigen dat hierbij steun van de overheid niet kan worden gemist.

Literatuur

Asbeek Brusse, W., J. Bouma en R.T. Griffiths (redactie), 2002. De toekomst van het Europees Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Lemma, Utrecht.

- Berkhout, P. en C. van Bruchem, (redactie), 2004. Landbouw-Economisch Bericht 2004. LEI Periodieke Rapportage 04.01, Den Haag.
- Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager, 2003. Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw. LEI-rapport 6.03.15, Den Haag.
- Bont, C.J.A.M. de, 2004. Nieuwe bedrijfstoelagen roepen veel vragen op. In: H.J. Silvis (redactie), 2004. Kijk op de toekomst van landbouw, voedsel en groen. Wageningen UR, LEI, PR 04-06.
- Burrell, A. and A. Oskam (redactie), 2000. Agricultural Policy and Enlargement of the European Union. Wageningen Pers, Wageningen.
- European Commission, 2002. Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy. Com (2002), Brussel.
- European Commission, 2003a. A long-term perspective for sustainable agriculture. Com (2003), Brussel.
- European Commission, 2003b. Reform of the Common Agricultural Policy: a long term perspective for sustainable agriculture. Summary. DG-AGRI, Brussel.
- Europese Commissie, 2004. Hervorming suikerbeleid. COM (2004) 499 finaal van 14.7.2004.
- Jongeneel, R., 2000. The EU's grains, oilseeds, livestock and feed related market complex: Welfare measurement, modelling and policy analysis. Mansholt Studies 16, Wageningen University.
- Jongeneel, R., 2002. De witte motor kan sneller lopen. Economisch-Statistische Berichten 87: 864-866.
- Massink, H. en G. Meester, 2002. Boeren bij vrijhandel. Ministerie van LNV, Den Haag.
- OECD, 2002. Agricultural Policies in OECD countries: A positive reform agenda. Parijs
- Raad van de EU, 2003. Verordening nr. 1782/2003 van 29.9.2003 (L 270, volume 46, van 21.10.2003) bevattende de regels voor ontkoppelde directe betalingen.
- Ritson, C. and D. Harvey (eds), 1997. The Common Agricultural Policy. CAB-International, Wallingford.
- SER, 2003. Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid. Advies 03/07, Den Haag.
- Verdrag voor een Europese grondwet, juli 2004, ISBN 92-824-3070-7.

Internet

<http://europa.eu.int/comm/agriculture/>

<http://www.minlnv.nl>

<http://www.lei.wur.nl>