

BEGROTINGSGEVOLGEN VAN DIRECTE TOESLAGEN IN DE NIEUWE LIDSTATEN

Cindy van Rijswijk

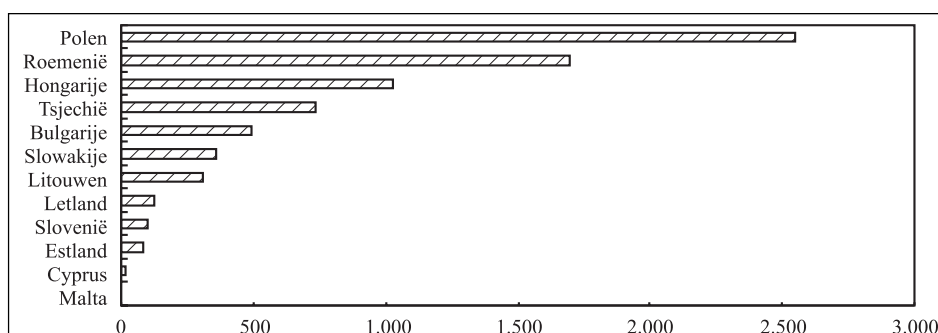
De Europese Commissie onderhandelt met twaalf kandidaatlidstaten (KLS) over toetreding tot de EU. Een gevoelig thema in dit verband is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU. Daarbij gaat het vooral om de behandeling van directe toeslagen (hectaretoeslagen en dierpremies) aan producenten in de KLS. De Europese Commissie hanteert als uitgangspunt dat deze toeslagen niet in de nieuwe lidstaten worden toegepast; de KLS willen daarentegen volledig in het GLB integreren, dus met toeslagen. De financiële consequenties van de uitbreiding op landbouwgebied verdienen serieuze aandacht omdat het GLB een substantieel deel van de totale EU-begroting voor zijn rekening neemt. In opdracht van de ministeries van Financiën en van LNV, heeft het LEI een rekenmodel ontwikkeld om de gevolgen voor de EU-landbouwuitgaven te ramen. Met dit model kunnen uiteenlopende toetredingsscenario's worden onderzocht. Een scenario met volledige toekenning van directe toeslagen aan de toetredende landen blijkt aanzienlijke begrotingsgevolgen te hebben.

Huidige landbouwuitgaven in de EU

Voor de totale landbouwuitgaven van de EU zijn vooral de akkerbouwgewassen, en hoofdzakelijk de hectaretoeslagen aan producenten, van belang. Bijna de helft van de landbouwbeegroting kwam in 1998 voor rekening van granen, oliezaden en eiwitgewassen. Na granen volgen de zuivel- en vleessector als grootste uitgavenposten. De uitgaven voor zuivel (voornamelijk uitvoerrestituties en opslagkosten) vloeien nu nog grotendeels voort uit productieoverschotten. Dit zal voor graan en rundvlees vanaf 2000 en voor zuivel vanaf 2005 drastisch veranderen als gevolg van de besluiten van Berlijn, die een steunprijsverlaging voor granen, rundvlees en zuivel behelzen. Voor deze prijsverlaging worden producenten deels gecompenseerd met een directe inkomens toeslag. Hierdoor neemt het belang van de directe toeslagen in de totale EU-landbouwuitgaven verder toe. Om een eventueel productiestimulerend effect van directe toeslagen te beperken zijn de toeslagen gebaseerd op een productieniveau uit het verleden (referentiejaar).

Landbouw in de KLS

De akkerbouw-, zuivel- en vleessector zijn in de KLS relatief belangrijk. Met name Polen en Roemenië zijn grote producenten. Vooralsnog zijn de KLS, met uitzondering van Hongarije en Bulgarije, netto-importeur van agrarische producten. Naar verwachting zullen de KLS in de toekomst voor bepaalde producten, waaronder zuivel en graan, productieoverschotten realiseren. Dit heeft consequenties voor de marktuitgaven (exportrestituties, interventie-uitgaven) die voortvloeien uit productieoverschotten.



Figuur 5 Uitgaven aan directe toeslagen per kandidaat-lidstaat, in 2010

EU-landbouwwitgaven in de toekomst

Vooraf de mate waarin directe toeslagen toegekend worden en de keuze van het referentiejaar waarop de toeslagen gebaseerd worden, drukken een grote stempel op de hoogte van de totale EU-landbouwwitgaven. Deze uitgaven belopen voor de EU-15 ongeveer 42 miljard euro per jaar en zullen door toetreding van de twaalf KLS (zonder directe toeslagen) volgens modelberekeningen oplopen met 3,7 miljard euro in 2004 en ruim 7,5 miljard euro in 2015. Volledige toekenning van de directe toeslagen aan de KLS zal vanaf 2007 jaarlijks beslag leggen op nog eens 7,5 miljard euro. Vier landen (Polen, Roemenië, Hongarije en Tsjechië) zijn bepalend voor 80% van de berekende EU-landbouwwitgaven in de KLS (figuur 5). Het toetredingstijdstip van deze landen is dan ook van groot belang voor de hoogte van de uitgaven in een bepaald jaar. De begrotingsgevolgen per product zijn verreweg het grootst voor graan. Dit verklaart ook waarom landen met een omvangrijke graanproductie, zoals Polen en Roemenië, een aanzienlijk deel van de totale EU-uitgaven incasseren. De marktuitgaven (exportrestituties, interventie-uitgaven) zijn daarentegen het hoogst in de landen met de grootste exportoverschotten voor producten als graan en zuivel, namelijk Hongarije en Tsjechië.

Meer informatie:

Rapport *'EU-landbouwwitgaven bij verschillende toetredingsscenario's'*.