

ONTWERPADVIES

Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid

Dit is een ontwerpadvies. De opvattingen in dit advies zijn die van de commissie van voorbereiding. Dit ontwerp ligt voor ter bespreking in de achterbannen van de organisaties die in de commissie zijn vertegenwoordigd. Na dit achterbanberaad zal een ontwerpadvies gereed worden gemaakt ter behandeling in een openbare raadsvergadering.

Ontwerpadvies ‘Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid’

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	7
2. Cofinanciering: wat is het precies?	8
2.1 Huidige toepassing in de EU	8
2.2 Effecten van cofinanciering	9
2.3 Een andere uitwerking van gedeeltelijke nationale financiering: de ‘top ups’	10
3. Beoordelingskader: doelstellingen van het GLB	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Cofinanciering: instrument voor welke doelstelling?	11
3.3 Naar nieuwe doelstellingen van landbouwbeleid	12
3.4 Subsidiariteit en doelmatigheid nader bezien	14
3.4.1 Subsidiariteit en proportionaliteit	14
3.4.2 Doelmatigheid en doeltreffendheid	15
4. Het GLB in transitie	17
4.1 Inleiding en leeswijzer	17
4.2 Een korte terugblik	17
4.3 Een tussenstand	18
4.4 De toekomst van de bedrijfstoeslag	20
4.4.1 Inleiding	20
4.4.2 Toekomstperspectief: meer expliciete koppeling aan ‘groene diensten’	20
4.4.3 Cofinanciering kan de weg effenen van eerste naar tweede pijler	21
4.4.4 Een andere optie: obligatiesysteem plus vernieuwing van de tweede pijler	23
5. Beantwoording van specifieke vragen	26
5.1 Inleiding	26
5.2 Vormgeving	26
5.3 Gelijke behandeling	27
5.4 Tegengaan van concurrentievervalsingen	29
5.5 Oormerken van financiële middelen voor bepaalde beleidsdoelen	30
5.6 Zekerheid voor de langere termijn	31
5.7 Gevolgen voor het EU-budget	32
5.8 Vergelijking met de alternatieve optie van het obligatiesysteem	32
Bijlagen	
1. Adviesaanvraag	32
2. Relevante achtergrondinformatie	44
3. Samenstelling van de ad hoc Commissie Cofinanciering Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (COF)	47

Samenvatting

De Tweede Kamer vraagt advies van de SER over de haalbaarheid, de afdwingbaarheid en de consequenties van cofinanciering van (de inkomenstoelagen in) het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Daarbij gaat het vooral om de gevolgen op de lange termijn.

Cofinanciering houdt in dat lidstaten gereserveerde middelen uit het EU-budget kunnen ‘activeren’ door passende programma’s en projecten in te dienen en zelf een eigen aandeel in de financiering ter beschikking te stellen.

Beoordelingskader

De invalshoek van het verbeteren van de netto betalingspositie van Nederland, die het kabinet eerder voorop stelde, vindt de SER te eng. Voor de raad is de kernvraag in hoeverre en op welke wijze cofinanciering van inkomenstoelagen bij kan dragen aan een doeltreffender en doelmatiger landbouwbeleid. Inkomenstoelagen zijn een instrument van dat beleid; cofinanciering van die toelagen vormt een mogelijke verdere ontwikkeling van dat instrument. De SER wil de wenselijkheid en mogelijkheid van cofinanciering beoordelen in het licht van toekomstgerichte doelstellingen van het beleid. In de kern gaat het dan om:

- een doelgericht sturen op maatschappelijke wensen en voorkeuren die niet of onvoldoende via het marktmechanisme kunnen worden gerealiseerd;
- een herijking van de taakverdeling tussen de EU en de lidstaten aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel.

De goede werking van de interne (landbouw)markt – met vrije en onvervalste concurrentie – vormt een belangrijke randvoorwaarde waaraan voorstellen voor een meer nationale invulling van het landbouwbeleid moeten worden getoetst. De ordening van landbouwmarkten en het toezicht op staatssteun zijn en blijven daarom bij uitstek een zaak voor de EU. Dat betekent niet dat alle instrumenten die in dat kader worden gehanteerd, ook (geheel) door de EU moeten worden gefinancierd. Vooral de directe betalingen aan boeren roepen wat dat betreft vragen op. De personele inkomensverdeling wordt immers in het algemeen gerekend tot het exclusieve domein van de lidstaten. Bovendien is de diversiteit verder toegenomen in de EU van 25 lidstaten. De structuur van zowel landbouwbedrijven als platteland vertoont grote verschillen; daarmee zijn ook de ontwikkelingsbehoeften van producenten sterk verschillend en is meer ruimte voor ‘maatwerk’ gewenst. Cofinanciering van inkomenstoelagen ligt daarom voor de hand.

Om redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid – en daarmee ook van duurzame maatschappelijke legitimatie – is het zaak de toelagen meer expliciet te koppelen aan maatschappelijk gewenste prestaties. Dit als aanvulling of correctie op de werking van het marktmechanisme. Cofinanciering van de bedrijfstoelag vormt een optie om die koppeling naderbij te brengen. Een andere mogelijkheid is het opzetten van nieuw beleid in combinatie met het afkopen van verworven rechten via een obligatiesysteem.

Optie één: cofinanciering effent de weg van eerste naar tweede pijler

De cross compliance – het naleven van bestaande wetgeving en beheerseisen als voorwaarde voor toekenning van de bedrijfstoelage – kan worden beschouwd als een aanzet voor een meer expliciete koppeling van betalingen aan bepaalde maatschappelijke doelen. Op EU-niveau loopt men echter aan tegen de grote verschillen tussen regio's en tussen (typen) bedrijven. Dat maakt het lastig, zo niet onmogelijk, om aan zo'n meer expliciete koppeling op een uniforme wijze voor de gehele EU vorm te geven. De invoering van cofinanciering van de bedrijfstoelage kan een uitweg bieden door de lidstaten binnen een gemeenschappelijk kader – dat concurrentievervalsingen op de interne markt tegengaat – ruimte voor maatwerk te bieden. Cofinanciering door de lidstaten kan helpen bij het geleidelijk verder expliciteren en toespitsen van die koppeling tussen betaling en prestatie.

Door de invoering van cofinanciering in de eerste pijler (marktgerelateerde uitgaven en directe betalingen) zou het overbrengen van middelen (modulatie) naar de tweede pijler (plattelandontwikkelingsbeleid) voor de lidstaten ook een meer reële optie worden.

De vertegenwoordiger van LTO Nederland in de SER-commissie tekent hierbij aan dat in de EU zoveel mogelijk een gelijk speelveld moet zijn voor een goede werking van de interne markt. Cofinanciering moet daarom een verplichtend karakter hebben voor de lidstaten. LTO vindt dat het totale budget voor het GLB zoveel mogelijk in stand moet blijven om de maatschappelijke rol van land- en tuinbouw op een duurzame wijze in te vullen, alsmede om de transitie naar een marktgerichte land- en tuinbouw als onderdeel van een breder agrocomplex te ondersteunen. Cofinanciering mag verder niet leiden tot aanvullende, nationale eisen in het kader van cross compliance met de daaraan verbonden extra administratieve lasten.

Gelijke behandeling

Bij de huidige toekenning van bedrijfstoelagen is allerminst sprake van een gelijke behandeling, ook al zijn de verschillen historisch verklaarbaar. De invoering van cofinanciering zou in beginsel tot nog grotere verschillen in de hoogte van toelagen tussen de lidstaten kunnen leiden. Dan gaat het concreet om de mogelijkheid dat een lidstaat zou besluiten om géén cofinanciering ter beschikking te stellen, waardoor ook het door de EU gefinancierde deel van de bedrijfstoelage zou vervallen. Het is de vraag of de kans hierop erg groot is: lidstaten doen over het algemeen hun best om beschikbare EU-middelen optimaal 'binnen' te halen.

Tegengaan van concurrentievervalsing

De verschillen waartoe cofinanciering kan leiden kan men onwenselijk of zelfs ongerechtvaardigd vinden. Daarmee is nog niet direct sprake van concurrentievervalsingen in de zin van het EG-Verdrag. De verschillen vallen binnen een bandbreedte die beleidsmatig wordt ingesnoerd door de desbetreffende EU-verordening en de mechanismen van de cofinanciering.

De invoering van cofinanciering kan tot een verdere toename van verschillen tussen bedrijven leiden, maar een schadelijk effect op de concurrentieverhoudingen op de interne markt is daarvan niet te verwachten. Zoals de EU overigens ook in WTO-verband naar voren brengt als het gaat om bedrijfstoelagen als zodanig.

Oormerken van financiële middelen voor bepaalde beleidsdoelen

Op Europees niveau worden - bijvoorbeeld in de Financiële Vooruitzichten - financiële middelen geormerkt voor bepaalde beleidsdoelen. Via het mechanisme van de cofinanciering wordt een relatie gelegd tussen oormerken voor een bepaald doel op Europees niveau en oormerken van nationale financiële middelen voor datzelfde doel.

De toekenning van de bedrijfstoelage wordt via de cross compliance gekoppeld aan de naleving van communautaire voorschriften op het gebied van milieu, dierenwelzijn en volksgezondheid. Een aspect van duurzaamheid dat in de huidige cross compliance voorwaarden niet terugkomt, is het sociale. Volgens de raad ligt het voor de hand om ook wettelijke eisen op het gebied van arbeidsomstandigheden in de voorwaarden op te nemen.

Zekerheid voor de langere termijn

(Bedrijfs)zekerheid voor degenen die financiële middelen ontvangen wordt in de eerste plaats geboden door het GLB steeds voor een aantal jaren vast te leggen. De invoering van cofinanciering brengt daarin geen verandering, behalve op een punt: de uitbetaling van de bedrijfstoelage wordt afhankelijk van de vraag of de lidstaat zijn deel meebetaalt.

Op lange termijn moeten ondernemers in de landbouw hun zekerheid vooral zoeken in:

- het goed bedienen van koopkrachtige vraag (op de markt voor voedsel);
- collectieve arrangementen voor vergoeding van 'groene diensten';
- een duurzame maatschappelijke legitimatie voor eventuele resterende bescherming en steun (voor zover het niet lukt om duurzame productie én consumptie op een marktconforme manier te realiseren).

Gevolgen voor het EU-budget

Cofinanciering leidt tot een verschuiving van de financiering van het EU-budget naar de nationale budgetten. Lidstaten zouden in reactie daarop kunnen aandringen op verlaging van het uitgavenplafond voor de EU. Invoering van cofinanciering schept dus niet vanzelf meer ruimte voor herschikking van uitgaven op de EU-begroting.

De bedoeling van cofinanciering zou moeten zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het landbouwbeleid te vergroten. Dat zou zeker winst voor het EU-budget opleveren.

De kosten die verbonden zijn aan de uitbreiding van de EU vormen een extra prikkel om het GLB te hervormen. Wezenlijker is dat de uitbreidingen van de EU leiden tot grotere diversiteit en daarmee tot een grotere behoefte aan maatwerk. Door invoering van cofinanciering kan beter op de grotere diversiteit worden ingespeeld.

Alternatief voor cofinanciering: obligatiesysteem

De SER wijst op een alternatieve optie om tot een nieuwe balans tussen eerste en tweede pijler te komen. Deze optie gaat niet uit van een geleidelijke overgang, maar zet (op termijn) juist nadrukkelijk een punt achter de huidige bedrijfstoelage. Dat kan op een voor alle betrokkenen aanvaardbare manier door de bestaande bedrijfstoelage om te

zetten in een soort obligatie. Die obligatie verzekert de ontvanger (boer of grondeigenaar) van een bepaalde inkomstenstroom gedurende een bepaalde reeks van jaren (bijvoorbeeld tien jaar). De obligatie is verhandelbaar en kan tussentijds worden verzilverd. Boeren zijn dus verzekerd van een bepaalde inkomstenstroom die niet meer blootstaat aan politieke besluitvorming.

Aan de andere kant wordt hierdoor de eindigheid van het systeem van bedrijfstoelagen duidelijk gemarkeerd. Dat schept ook ruimte voor een nieuwe rolverdeling tussen de EU en de lidstaten op het gebied van landbouw en platteland die meer dan nu op het subsidiariteitsbeginsel kan zijn geënt. De cofinancieringsconstructie van de tweede pijler past goed in die nieuwe rolverdeling.

Als de inkomstenstoelagen in de eerste pijler zijn omgezet in een obligatie, dan bevat de eerste pijler geen (impliciete) vergoeding meer voor 'groene diensten'. Daarmee ontstaat ruimte voor een afzonderlijke afweging over de mogelijke rol van de EU bij het bevorderen van collectieve arrangementen voor het vergoeden van 'groene diensten'. Die afweging wordt dan niet belast met erfenissen uit het verleden die hoe dan ook in de bedrijfstoelag besloten liggen.

Invoering: verdelingsproblemen

In het akkoord over de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 dat de Europese Raad in december 2005 heeft bereikt, is een evaluatieclausule opgenomen. De Europese Commissie wordt gevraagd zowel uitgaven als inkomsten van de EU tegen het licht te houden en daarover in 2008/2009 verslag uit te brengen. De evaluatie biedt in beginsel een opening voor een tussentijdse invoering van cofinanciering van de bedrijfstoelag.

Cofinanciering van GLB-uitgaven houdt een lastenverschuiving in richting de lidstaten en is daarmee van invloed op de netto-financiële positie van lidstaten ten opzichte van het EU-budget. Juist omdat de vaststelling van de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 zo sterk is beheerst door de verdeling van de netto-posities over de lidstaten, mag men niet verwachten dat tussentijdse beleidshervormingen die leiden tot verschuivingen in die posities zonder veel problemen zullen worden aanvaard.

Een discussie over de invoering van een obligatiesysteem is minder belast door verdelingsconsequenties. Alle lidstaten hebben in beginsel iets te winnen bij meer zekerheid voor hun boeren en bij meer uitzicht op het beter bedienen van actuele maatschappelijke wensen en behoeften.

1. Inleiding

De kern van de adviesaanvraag

De Tweede Kamer wil advies van de SER over de haalbaarheid, de afdwingbaarheid en de consequenties van cofinanciering van (de inkomenstoelagen in) het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De Kamer vraagt met nadruk aandacht voor de gevolgen van cofinanciering voor de lange termijn.

Deelvragen in de adviesaanvraag hebben betrekking op:

- de vormgeving van de cofinanciering van inkomenstoelagen en de ruimte voor verschillen tussen lidstaten;
- de gevolgen van cofinanciering (en van mogelijke verschillen in de toepassing ervan door lidstaten) voor de concurrentieverhoudingen tussen bedrijven;
- de mogelijkheden om financiële middelen in het kader van het GLB te oormerken voor bepaalde beleidsdoelen;
- de mogelijkheden om cofinanciering te laten bijdragen aan het bieden aan de begunstigden van (bedrijfs)zekerheid voor de lange termijn;
- de mogelijke gevolgen van cofinanciering voor het EU-budget, mede in het licht van de uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten.

De volledige adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt om te beginnen duidelijk gemaakt wat precies onder cofinanciering wordt verstaan. Cofinanciering is (een variant op) een bestaand beleidsinstrument. De waarde daarvan kan alleen worden beoordeeld in het licht van bepaalde doelstellingen (zie hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de mogelijke cofinanciering van inkomensbetalingen geplaatst in de context van een GLB in transitie. In hoofdstuk 5 worden de deelvragen die de Tweede Kamer heeft gesteld, beantwoord. Nuttige achtergrondinformatie – over EU-landbouwuitgaven, over bedrijfstoelagen in verschillende lidstaten, over EU-toezicht op staatssteun en over de uitbreiding van de EU – is in bijlage 2 opgenomen.

Voorbereiding en vaststelling

Dit ontwerpadvies is voorbereid door een commissie ad hoc onder voorzitterschap van dr. H.H.F. Wijffels. De samenstelling van de commissie is weergegeven in bijlage 3. Tussentijds contact met de adviesvrager is onderhouden langs twee wegen. De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) van de Tweede Kamer heeft de vergaderingen van de adhoc-commissie als waarnemer bijgewoond. Verder heeft het secretariaat van de commissie de voortgang van het adviesproject periodiek besproken met een klankbordgroep van vier Kamerleden uit de kring van de commissies van LNV en Europese Zaken, onder voorzitterschap van de heer J.J. Atsma.

Het advies wordt vastgesteld door de raad in zijn openbare vergadering van Het verslag van deze vergadering is verkrijgbaar bij het secretariaat van de raad en is tevens te raadplegen op de website van de SER (www.ser.nl).

2. Cofinanciering: wat is het precies?

2.1 Huidige toepassing in de EU

De Europese Unie (EU) past het instrument van cofinanciering onder meer toe in het plattelandsontwikkelingsbeleid (de tweede pijler van het GLB) en het structuurbeleid. Hoe werkt het? Het begint ermee dat de EU in een verordening de gemeenschappelijke regels (doelstellingen en randvoorwaarden) voor financiering van bepaalde activiteiten vastlegt. Het kader schetst het voorbeeld van de nieuwe plattelandsverordening. Gekoppeld aan de verordening is er een reservering van middelen uit het EU-budget. Die middelen worden vaak al vooraf volgens een bepaalde verdeelsleutel over de lidstaten verdeeld. De lidstaten kunnen de beschikbare middelen ‘activeren’ door passende programma’s en projecten in te dienen en zelf hun aandeel in de financiering (bijvoorbeeld de helft van de subsidiabele kosten van het project) ter beschikking te stellen.

In het huidige systeem van cofinanciering in de tweede pijler van het GLB is de bijdrage van de EU maximaal 50 of 55 procent (respectievelijk 75 tot 85 procent voor de zogenoemde convergentieregio’s). De rest moet uit nationale of lokale middelen worden gefinancierd. Naast financiering in contanten is het ook toegestaan een deel van de cofinanciering in natura in te brengen, bijvoorbeeld door personeel, onroerende goederen, materiaal en/of professionele activiteiten ter beschikking te stellen. De waarde van de ingebrachte zaken moet onafhankelijk aangetoond, beoordeeld en gecontroleerd kunnen worden.

Cofinanciering in het plattelandsontwikkelingsbeleid

In 2005 heeft de EU een verordening voor steun aan plattelandsontwikkeling voor de nieuwe programmeringsperiode 2007-2013 vastgesteld. Op basis hiervan zal elk van de lidstaten binnenkort een nieuw, meerjarig programma (een ‘POP’) moeten opstellen.

De nieuwe plattelandsverordening onderscheidt vier hoofddoelstellingen (ook wel assen of zwaartepunten genoemd):

1. Versterken van het concurrentievermogen van de land- en bosbouw: minimaal 10 procent van de nationale enveloppe voor plattelandsontwikkeling.
2. Verbeteren van milieu en landschap: ten minste 25 procent van de nationale enveloppe.
3. Verbeteren van de kwaliteit van het bestaan op het platteland en bevorderen van diversificatie van de plattelandseconomie: minimaal 10 procent van de nationale enveloppe.
4. Het ontwikkelen van de plaatselijke capaciteit voor werkgelegenheid en diversificatie, in het kader van de zogenoemde LEADER-benadering¹. Elk programma moet een LEADER-component bevatten. Van de nationale enveloppe dient ten minste 5 procent voor LEADER te worden gereserveerd.

¹ LEADER onderscheidt zich door het mobiliseren van plaatselijke actoren om zelf, bottom-up, het langetermijnperspectief van hun platteland regio te verkennen en te versterken.

2.2 Effecten van cofinanciering

In een cofinancieringsconstructie gaan lidstaten directer meebetalen aan de kosten van gemeenschappelijk beleid. Dat versterkt het kostenbewustzijn van lidstaten en kan lidstaten ertoe aanzetten om mogelijkheden voor grotere doelmatigheid te verkennen. Invoering van cofinanciering leidt daardoor tot een betere afweging van lusten en lasten van beleid.

Tot nu toe heeft cofinanciering in de eerste pijler van het GLB (van markttuitgaven en directe betalingen) nog nauwelijks toepassing gevonden. Dat was ook logisch zolang vooral prijssteun werd gegeven. Voor een marktorderingsproduct geldt immers binnen de gehele interne markt eenzelfde set van institutionele prijzen. Het ligt voor de hand de daartoe benodigde prijssteun ook gemeenschappelijk te financieren.

De brede invoering van systemen van directe betalingen heeft de zaken echter veranderd. De band met de werking van de interne markt voor landbouwproducten is daardoor veel losser geworden. Toepassing van cofinanciering is daarmee ook in de eerste pijler van het GLB een reële optie geworden².

Op dit moment komen alleen de uitvoeringskosten van het systeem van directe betalingen voor rekening van de lidstaten. Dat prikkelt de lidstaten overigens al om nog eens kritisch te overwegen of de lusten van een maximale benutting van de mogelijkheden voor flexibiliteit in het betalingsregime wel opwegen tegen de daaraan verbonden uitvoeringslasten³.

Door cofinanciering wordt het beleid van lidstaten (respectievelijk decentrale overheden) in een door de EU bepaalde richting gestuurd. De sturing laat – volgens de in de EU gebruikelijke systematiek – nadrukkelijk ruimte voor enige keuzevrijheid, met inbegrip van de vrijheid om (op onderdelen) *niet* deel te nemen aan het cofinancieringsarrangement. De lidstaat kan er voor kiezen om geen middelen vrij te maken voor het desbetreffende beleid, maar dan komen daarvoor binnen de gestelde kaders ook geen middelen uit het EU-budget beschikbaar.

In de praktijk laten lidstaten de mogelijkheid van Europese financiering overigens niet gemakkelijk lopen. Wel is het zo dat cofinanciering de vraag oproept wie – welke overheden en mogelijk welke belanghebbenden – de rekening van de nationale cofinanciering gaan betalen. Als men hier binnen een lidstaat niet uitkomt, dan stelt men ook de beschikbare financiering van de EU in de waagschaal.

² Cofinanciering is in 1998/1999 ingebracht in de onderhandelingen over Agenda 2000 (de Financiële Vooruitzichten 2000-2006), maar toen gestuit op een blokkade van Frankrijk – dat vervolgens wel kon instemmen met degressiviteit van de inkomensbetalingen. Zie: Sylvia Schwaag Serger (2001), *Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000*, Lund (Swedish Institute for Food and Agricultural Economics, Report 2001:4), inz. pp. 115-117.

³ Zie: Marc Vanheukelen, Tjeerd de Groot, Sidney Anthonio en Gerrit Meester (2005), Budgettaire kaders, in: Gerrit Meester, Arie Oskam en Huib Silvis (red.), *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen – Van politiek naar praktijk*, Wageningen, pp. 61-78, inz. pp. 76-77. Zo heeft Ierland mede vanwege de uitvoeringslasten uiteindelijk toch gekozen voor een enkelvoudige bedrijfsstoelag.

2.3 Een andere uitwerking van gedeeltelijke nationale financiering: de ‘top ups’

In de nieuwe lidstaten wordt tijdelijk een andere mogelijkheid voor een gedeeltelijke nationale financiering van de inkomensbetalingen toegepast. Tijdens de geleidelijke infasering (tot 2013) van de directe inkomenssteun mogen deze landen de betalingen aan hun boeren tot een bepaald maximum aanvullen. Deze aanvullende toeslagen (‘top-ups’) zijn geheel vrijwillig. Als een lidstaat, om welke reden dan ook, niet wil aanvullen, dan heeft dat geen gevolgen voor de directe inkomenssteun die de EU financiert in het kader van de eerste pijler van het GLB.

3. Beoordelingskader: doelstellingen van het GLB

3.1 Inleiding

De adviesaanvraag gaat over cofinanciering van inkomensvoetlagen en betreft daarmee (een variant op) een bestaand beleidsinstrument. Een instrument kan natuurlijk alleen in relatie tot de onderliggende doelstelling(en) op zijn waarde worden geschat. Paragraaf 3.2 legt die relatie in algemene zin.

Paragraaf 3.3 vult de doelstellingen van het landbouwbeleid nader in aan de hand van de contouren van een toekomstgericht GLB die de SER enige jaren geleden heeft geschetst. In dat samenstel van doelstellingen en randvoorwaarden ligt ook al een zekere verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten besloten. Paragraaf 3.4 werkt de subsidiariteitsvraag en daarmee verbonden vraag naar de proportionaliteit van het optreden van de EU verder uit.

3.2 Cofinanciering: instrument voor welke doelstelling?

Inkomensvoetlagen zijn een instrument van beleid; cofinanciering van die toeslagen vormt een mogelijke verdere ontwikkeling van dat instrument. De waarde van een beleidsinstrument is uiteraard primair afhankelijk van de doelstellingen die men op het desbetreffende beleidsterrein kiest. De wenselijkheid en de toepassingsmogelijkheden van cofinanciering moeten dan ook worden bezien in het licht van de doelstellingen die men voor de langere termijn kiest.

Wat zijn dan de relevante doelstellingen? Betreffen deze het (al dan niet gemeenschappelijke) landbouwbeleid, of staan vooral andere belangen op de voorgrond? In de discussie in Nederland was tot voor kort het doel van het verbeteren van de netto betalingspositie van ons land dominant. Dat is ook de invalshoek die het kabinet koos voor zijn voorstel voor cofinanciering van inkomensvoetlagen waarnaar de adviesaanvraag verwijst⁴. Volgens een indicatieve berekening zou bijvoorbeeld 25 procent cofinanciering van de directe betalingen binnen de eerste pijler leiden tot een verbetering van de Nederlandse netto-positie met ongeveer 170 miljoen euro in 2006.

Bij de sterke neiging om de Europese integratie te verenigen tot een kwestie van verdeling van EU-begrotingsmiddelen en bij de wijze waarop netto-posities onderling worden vergeleken, plaatst de SER belangrijke kanttekeningen⁵. Feit is dat de Financiële Vooruitzichten (FV) 2007-2013 zoals vastgesteld door de Europese Raad van december 2005, een forse bijstelling van de netto-financiële positie van ons land inhouden. Daarmee is, naar men mag aannemen, deze kwestie voor de komende periode afdoende geregeld en kan de aandacht weer worden gericht op de kwaliteit (legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid) van het te voeren beleid.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 21 501-20, nr. 288

⁵ Zie bijv. SER-advies *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*, publicatienr. 98/04, inz. pp. 51-61. Vgl. CPB (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag, hoofdstuk 6 (Europa: financiële perspectieven in perspectief), pp. 151-163.

Het zou bovendien een illusie zijn om te menen dat ons land via de invoering van cofinanciering alsnog een extra verbetering van de eigen netto-positie in de wacht kan slepen. Juist omdat de vaststelling van de FV 2007-2013 zo is gedomineerd door de verdeling van de netto-posities over de lidstaten, zal elke tussentijdse verschuiving in die posities op grote weerstand stuiten van lidstaten die dan zouden moeten ‘inleveren’.

Voor de SER is de kernvraag in hoeverre en op welke wijze cofinanciering van inkomenstoeslagen bij kan dragen aan een beter (gemeenschappelijk en nationaal) landbouwbeleid. ‘Beter’ staat daarbij vooral voor doeltreffender en doelmatiger in het realiseren van de toekomstige maatschappelijke doelstellingen. Door helder aan te geven waarom het in de 21^e eeuw nodig is om afzonderlijk landbouwbeleid (resp. plattelandsbeleid) te voeren, kan de maatschappelijke legitimatie van dergelijk beleid worden versterkt.

Beantwoording van bovenstaande kernvraag vraagt om een reflectie op de volgende kwesties:

- De doelstellingen van landbouwbeleid in de 21^e eeuw: Waarom kan landbouw (voedselvoorziening, productie van ‘groene diensten’) niet alleen aan het marktmechanisme kan worden overgelaten? Welke maatschappelijke wensen en belangen zijn in het geding?
- De subsidiariteits- en proportionaliteitsvraag: welk deel van het landbouwbeleid moet Europees worden gevoerd en welke ruimte moet er zijn voor nationaal (of regionaal) beleid om ‘maatwerk’ te kunnen leveren.
- De keuze van het optimale (doeltreffende en doelmatige) instrumentarium: hoe wordt verzekerd dat landbouwbeleid zo goed mogelijk in dienst staat van maatschappelijke wensen en belangen?

3.3 Naar nieuwe doelstellingen van landbouwbeleid

De doelstellingen van het GLB zijn vijftig jaar geleden geformuleerd en liggen vast in art. 33 van het EG-Verdrag. Het gaat om productiviteitsverhoging, een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking, marktstabilisatie, veiligstellen van de voedselvoorziening en redelijke prijzen voor verbruikers. Deze traditionele doelstellingen houden onvoldoende rekening met nieuwe maatschappelijke wensen op het gebied van natuur, milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn, zo heeft de SER eerder vastgesteld⁶.

De SER schetst de contouren van een toekomstgericht GLB in de vorm van het volgende samenstel van doelstellingen en randvoorwaarden⁷:

1. Het (nationaal en Europees) te voeren beleid dient te bevorderen dat de landbouw een optimale bijdrage levert aan de toekomstige maatschappelijke welvaart, zowel door ‘voedsel’ te produceren als door ‘groene diensten’ te leveren (agrarisch natuur- en landschapsbeheer als nevenproduct van de grondgebonden landbouw).

⁶ SER-advies *Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*, publ. nr. 03/07, Den Haag 2003.

⁷ *Ibid.*, pp. 44-45.

2. De hoofddoelstelling van het GLB met betrekking tot ‘voedsel’ is het bevorderen van een concurrerende, duurzame en veilige landbouwproductie die afgestemd is op de effectieve vraag. In het verlengde daarvan liggen twee andere doelstellingen: een zekere stabilisatie van de interne markt voor landbouwproducten door het dempen van kortetermijnfluctuaties alsmede een passende beloning voor de productiefactoren (waaronder arbeid) in bedrijven die efficiënt, duurzaam en veilig produceren.
3. De afstemming van de agrarische productie op de effectieve vraag binnen en buiten de EU impliceert een sterkere oriëntatie op de wereldmarkt en een dienovereenkomstige aanpassing van het niveau van prijssteun en van de ‘incentivestructuur’ voor afzonderlijke bedrijven. Dit neemt niet weg dat er behoefte blijft aan een stabilisatie-instrument als buffer tegen eventuele sterke fluctuaties op de wereldmarkt.
4. Door de verschillen in zowel preferenties als de beschikbaarheid van natuur- en landschapswaarden doen zich bij de ‘groene diensten’ aanmerkelijke verschillen in schaarsteverhoudingen voor, zowel tussen als binnen lidstaten. Het is daarom zaak bij het agrarisch natuur- en landschapsbeheer uit te gaan van de plaatselijke (regionale en nationale) voorkeuren en mogelijkheden.
In lijn daarmee is de financiering van het (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid van (overheden en maatschappelijke organisaties binnen) de lidstaten. De EU moet er effectief op toezien dat nationale en regionale vergoedingenregelingen niet via een omweg de concurrentieverhoudingen op de interne markt verstoren; dat toezicht mag evenwel geen onnodige belemmeringen opwerpen voor een marktconforme beloning van groene diensten.
5. Het GLB dient ruimte te geven aan de ontwikkeling van het aanzienlijke agrarische productiepotentieel in de nieuwe lidstaten van de EU. Het GLB moet voorts aan de volgende randvoorwaarden voldoen:
 - het handhaven van de eenheid op de interne markt (voor afzonderlijk verhandelbare goederen);
 - het nakomen van bestaande en toekomstige WTO-verplichtingen, niet in de laatste plaats ten aanzien van ontwikkelingslanden;
 - het handhaven van geldende sociale normen en overeenkomsten;
 - het zoeken naar de meest effectieve instrumenten, ook met het oog op een doelmatige en fraudebestendige administratieve uitvoerbaarheid;
 - inpasbaarheid in de bestaande financiële kaders van de EU (in het bijzonder de plafonds van de Financiële Vooruitzichten en het maximale stijgingspercentage voor de landbouwuitgaven).

De SER wil de wenselijkheid en mogelijkheid van cofinanciering van inkomenstoeslagen beoordelen in het licht van bovenstaande doelstellingen en randvoorwaarden. In de kern gaat het dan om:

- Een doelgericht sturen op maatschappelijke wensen en voorkeuren die niet of onvoldoende via het marktmechanisme kunnen worden gerealiseerd;
- Een herijking van de taakverdeling tussen de EU en de lidstaten aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel.

3.4 Subsidiariteit en doelmatigheid nader bezien

3.4.1 Subsidiariteit en proportionaliteit

Het subsidiariteitsbeginsel weerspiegelt een duidelijke voorkeur voor besluitvorming en beleid op het laagste niveau dat voor een bepaalde kwestie geëigend is. In de ogen van de SER werkt dit principe nadrukkelijk twee kanten op: een subsidiariteitstoets kan dus ook uitwijzen dat op een bepaald beleidsterrein een verdergaand optreden van de EU passend en gewenst is.

Over wat in een concreet geval het passende niveau van besluitvorming is, kan men zich aan de hand van verschillende criteria op het vlak van doelmatigheid (schaalvoordelen en externe effecten), rechtvaardigheid (solidariteit) en verantwoording afleggen, een oordeel vormen⁸. Daarbij komen zowel voordelen van centralisatie als van decentralisatie naar voren. Soms zal sprake zijn van louter voordelen van hetzij centralisatie, hetzij decentralisatie. Vaker doet zich een meer gemengd beeld voor, waarbij het aan de politiek is om voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen.

Indien de EU op grond van het subsidiariteitsbeginsel een rol heeft te spelen, is de vervolgvraag hoe die rol zou moeten worden ingevuld. Dan is het beginsel van proportionaliteit (evenredigheid) aan de orde. Dit bepaalt dat het optreden van de EU niet verder gaat dan wat nodig is om de desbetreffende doelstellingen te realiseren. Dit principe gaat dus over de intensiteit van de bemoeienis van de EU, de keuze van de (rechts)middelen en de resterende beleidsruimte voor de lidstaten. In de praktijk hebben veel van de vragen die in het kader van een subsidiariteitstoets worden gesteld, vooral te maken met een goede toepassing van het proportionaliteitsbeginsel⁹.

In het in de vorige paragraaf genoemde samenstel van doelstellingen en randvoorwaarden van een toekomstgericht GLB ligt al een begin van een antwoord op de vragen van subsidiariteit en proportionaliteit besloten. De goede werking van de interne (landbouw)markt – met vrije en onvervalste concurrentie – vormt een belangrijke randvoorwaarde waaraan voorstellen voor een meer nationale invulling van het landbouwbeleid moeten worden getoetst. De ordening van landbouwmarkten en het toezicht op staatssteun zijn en blijven daarom bij uitstek een zaak voor de EU. Daarbij hoort uiteraard ook de verantwoordelijkheid voor de externe dimensie van de interne markt. Dan gaat het om een gemeenschappelijk invoerregime en om het maken van regels voor de handel in landbouwproducten in WTO-verband.

Het toepassen van een gemeenschappelijke marktordening betekent niet noodzakelijkerwijs dat alle instrumenten die in dat kader worden gehanteerd, ook (geheel) door de EU moeten worden gefinancierd. Vooral de directe betalingen aan boeren roepen wat dat betreft vragen op. De personele inkomensverdeling wordt immers

⁸ Zie: SER-advies *Conventie over de toekomst van Europa*, publicatienr. 03/01, inz. pp. 34-36.

⁹ Ibid., inz. p.36. Zie ook de brief van de SER Commissie ISEA d.d. 24 november 2005 aan de Eerste Kamer over een eerste analyse van het wetgeving- en werkprogramma 2006 van de Europese Commissie.

in het algemeen gerekend tot het exclusieve domein van de lidstaten. De inkomensbetalingen van de EU aan boeren vormen een uitzondering op die regel. Die uitzondering wordt bovendien door de recente uitbreiding van de EU met Midden-Europese landen nog lastiger te hanteren. Door deze uitbreiding is de diversiteit immers verder toegenomen. De structuur van zowel landbouwbedrijven als platteland vertoont grote verschillen; daarmee zijn ook de ontwikkelingsbehoeften van producenten sterk verschillend en is meer ruimte voor ‘maatwerk’ gewenst.

Verder is sprake van een toenemende diversificatie van functies die boeren en platteland vervullen voor de stedelijke bevolking en de nationale economie. Daarbij gaat het onder meer om ‘groene diensten’ in het kader van natuur- en landschapsbeheer. De behoefte aan en waardering van dergelijke diensten zal tussen landen en regio’s uiteenlopen, afhankelijk van voorkeuren van mensen en van aanwezige natuurlijke omstandigheden. De financiering van (agraris) natuur- en landschapsbeheer is daarom naar de mening van de SER primair een verantwoordelijkheid van de lidstaten – zonder daarmee de mogelijkheid van een bepaalde betrokkenheid van de EU uit te sluiten (zie verder par. 4.4.2).

3.4.2 Doelmatigheid en doeltreffendheid

Zowel op Europees als op nationaal niveau dient het overheidsoptreden doelmatig en doeltreffend te zijn. Dit vraagt om heldere doelstellingen én om het inzetten van effectieve instrumenten om die doelstellingen te bereiken. Anders raakt de legitimiteit van het beleid alsnog in het geding.

Het GLB wordt in belangrijke mate met financiële middelen ten laste van het EU-budget gevoerd (vgl. bijlage 2). Een doelmatige aanwending van deze middelen vereist dat ook betalingen aan boeren scherp op nut en noodzaak worden getoetst. De voorstellen van Sapir c.s. (zie eveneens bijlage 2) om de EU-begroting meer (toekomst)gericht in te zetten om de maatschappelijke welvaart te bevorderen, vormen een teken aan de wand.

Uit onderzoek van de OESO komt naar voren dat de overgang van prijssteun naar directe inkomenssteun de doelmatigheid van de steun aan boeren duidelijk verhoogt¹⁰. Van elke euro prijssteun komt uiteindelijk gemiddeld 24 eurocent ten goede aan de boer en zijn huishouden. Het leeuwendeel slaat elders in de keten neer (bij leveranciers van inputs en via hogere grondprijzen bij andere grondeigenaren). Daarnaast zijn er efficiency-verliezen door verstoringen van de marktwerking.

Een hectaretoeslag slaat daarentegen vrijwel geheel neer in de opbrengsten van grondgebruikers en grondeigenaren. Gemiddeld voor de OESO-landen betekent dit dat van elke euro hectaretoeslag 46 eurocent naar de boer gaat en nog eens 46 eurocent naar de overige grondeigenaren. Als de steun bedoeld is voor boeren, dan kan een hectaretoeslag dus kosteneffectiever zijn dan prijssteun.

¹⁰ OECD (2003), *Farm Household Income – Issues and Policy Responses*, Parijs, inz. Deel II: The Incidence and Income Transfer Efficiency of Farm Support Measures, pp. 67, 70, 72 en 73.

Verdere toespitsing van de inkomenssteun op boeren kan worden gerealiseerd door de toekomstige toeslagrechten om te zetten in een obligatie (*bond*). Bij die omzetting wordt de relatie met de landbouwgrond doorgehaald en verdwijnt dus ook het opwaartse effect op de grondprijs (zie verder paragraaf 4.4).

4. Het GLB in transitie

4.1 Inleiding en leeswijzer

De SER plaatst de vraag over de wenselijkheid van cofinanciering van inkomensbetalingen in het GLB nadrukkelijk in het kader van een langetermijn ontwikkelingsproces. Paragraaf 4.2 schetst een paar hoofdlijnen van de ontwikkeling van het GLB in de afgelopen decennia. Paragraaf 4.3 maakt de tussenstand op. Paragraaf 4.4 schetst de contouren van een meer toekomstbestendig GLB en beziet de plaats die (cofinanciering van) directe betalingen aan boeren daarin kan toekomen. Paragraaf 4.5 gaat, naar aanleiding van de voorgenomen tussentijdse evaluatie van het Europese (begrotings)beleid, in op het mogelijke tijdpad voor de invoering van cofinanciering in de eerste pijler van het GLB.

4.2 Een korte terugblik

In de vroege jaren zestig van de vorige eeuw is de EEG een gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) gaan voeren op basis van marktordening en prijssteun. Het GLB vervulde in de beginfase van het Europese integratieproces een voortrekkersrol; het gevoerde markt- en prijsbeleid leek bovendien in eerste aanleg zeer succesvol in het realiseren van de doelstellingen van het Verdrag van Rome¹¹. Dankzij een flinke productiviteitsstijging slaagde de EEG erin de zelfvoorzieningsgraad voortdurend te verhogen. Maar met het overschrijden van de scheidslijn van de zelfvoorziening en met het oplopen van productieoverschotten kwam al in de loop van de jaren zeventig de keerzijde van het succes aan het licht. Voortzetting van het traditionele markt- en prijsbeleid stuitte vanaf de jaren tachtig op drie grote barrières:

- extern: conflicten met handelspartners in de GATT/WTO en bedreiging van de voedselzekerheid in ontwikkelingslanden;
- ecologisch: de toenemende druk op het natuurlijk leefmilieu door intensivering van grondgebruik en van inputs;
- budgettair: de sterk (en onbeheersbaar) toenemende kosten van de productie en afzet van overschotten.

Na het inzetten van instrumenten als de superheffing op melk en het landbouwrichtsnoer voor de beperking van de groei van de landbouwwitgaven volgde in 1992 de Mac Sharry-hervorming. Die hervorming heeft de omschakeling van prijssteun naar directe-inkomenssteun in gang gezet. In de loop van dat proces is het steunniveau in de EU duidelijk verlaagd. Doordat de hervorming van het GLB ook een verschuiving van lasten van consumenten naar belastingbetalers inhield, valt de verlaging van de steunintensiteit evenwel niet of nauwelijks af te lezen uit de omvang van de Europese landbouwbegroting.

¹¹ Productiviteitsverhoging, een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking, marktstabilisatie, veiligstellen van de voorziening en redelijke prijzen voor verbruikers (art. 33 VEG).

4.3 Een tussenstand

Na verschillende hervormingsronden is er nu een vernieuwd GLB ontstaan dat steunt op twee pijlers. In de eerste pijler – die van de ordening van de landbouwmarkten – is prijssteun inmiddels goeddeels vervangen door compenserende inkomenstoelagen. Driekwart van de steun aan de landbouw via het EU-budget betreft nu directe inkomenssteun. De lasten voor het EU-budget zijn daardoor beter beheersbaar geworden; door het (geheel of gedeeltelijk) ontkoppelen van de steun van de landbouwproductie kan de EU ook beter aan de WTO-verplichtingen voldoen (zie kader).

De ‘groene doos’ van de WTO

Op grond van WTO-afspraken moet interne steun die handelsverstoring is, worden beperkt. Als handelsverstoring merkt de WTO steun aan die gerelateerd is aan de landbouwproductie (‘gele doos’). Steun die volstrekt losgekoppeld is van de omvang en zelfs het vereiste van productie wordt geacht niet of minst handelsverstoring te zijn (‘groene doos’).

De gedeeltelijk van productie ontkoppelde steun vormt een tussencategorie (‘blauwe doos’). Als de steun wordt gecombineerd met productiebeperkende maatregelen, wordt aangenomen dat deze minder handelsverstoring is dan direct aan de productie gekoppelde steun. Een belangrijk deel van de steun van de EU aan de landbouw wordt nu tot de blauwe doos gerekend.

Internationaal wordt er druk uitgeoefend om de omvang van de blauwe doos te verkleinen of om deze doos af te schaffen.

De EU zet zich ervoor in dat de bedrijfstoelagen binnen de WTO als niet of minimaal handelsverstoring worden beschouwd en daarom in de groene doos worden geplaatst. Of dit ook wordt aanvaard is, gezien het partieel ontkoppelde karakter van de huidige bedrijfstoelag, overigens nog de vraag.

Zie: Alan Swinbank, Richard Tranter (2005), Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box?, *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, Vol. 6, nr. 1, pp. 47-61

Als tweede pijler van het GLB is een breder georiënteerd plattelandsbeleid (met daarbinnen een landbouwstructuurbeleid) opgekomen. De kaderverordening plattelandsontwikkeling van 1999 heeft daarvoor de grondslag gelegd. Mede hierdoor krijgt de rol van boeren als beheerder van (natuur- en landschapswaarden in) het landelijk gebied steeds meer accent.

De SER ziet de hervormingen waartoe in de afgelopen jaren (2003-5) is besloten, als een belangrijke tussenstap op weg naar een doeltreffender, meer marktconform en op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid. Belangrijke elementen van de jongste hervormingsronde zijn:

- het (verder) omzetten van prijssteun in directe inkomenstoelagen;
- de bundeling van de inkomenstoelagen in een van de productie ontkoppelde, integrale bedrijfstoelag;
- de ‘herkoppeling’ van die integrale bedrijfstoelag aan de naleving van wettelijke voorschriften en andere regels (*cross compliance*);

- de verdere ontwikkeling van het structuurbeleid in de tweede pijler door de financiële steun van de EU aan boeren bij het vermarkten van een hogere voedselkwaliteit en door de lidstaten ruimte te geven om hun boeren tijdelijk te steunen bij het aanpassen aan hogere EU-normen op het gebied van milieu e.d.

De jongste hervormingsronde houdt dus duidelijke verbeteringen in. Daarmee is niet gezegd dat het huidige systeem ook maatschappelijk optimaal en/of duurzaam houdbaar zou zijn. Verdere hervormingen blijven in de toekomst nodig.

Legitimatie en subsidiariteit versterken

De maatschappelijke legitimatie van de bestaande inkomensbetalingen aan boeren is en blijft kwetsbaar; de financiering ervan door de EU laat zich bovendien moeilijk rijmen met het beginsel van subsidiariteit. De bedrijfstoelage vormt een (gedeeltelijke) compensatie voor weggefallen prijssteun. Een argumentatie vóór handhaving die zich beperkt tot het beschermen van verworven rechten, zal met het verstrijken van de tijd politiek en maatschappelijk minder geloofwaardig worden¹². Voor een deel vindt deze constatering zijn weerslag in de degressiviteit van de bedrijfstoelage: de reële waarde ervan daalt met het inflatietempo.

Maar deze degressiviteit neemt meer fundamentele vragen over nut en noodzaak van continuering van de bedrijfstoelage niet weg¹³. De Raad voor het Landelijk Gebied stelt terecht vast¹⁴: “Zonder vermaatschappelijking van bedrijfstoelagen zal deze geldstroom naar het landelijk gebied maatschappelijk niet meer geaccepteerd worden.”

Burgers verwachten een herkenbare relatie van de betalingen met het bevorderen van maatschappelijke doelen van kwalitatieve aard, zoals de kwaliteit van het natuurlijk leefmilieu en het behoud van landschapswaarden. Ook het kabinet stelt vast dat toelagen op termijn veel sterker gekoppeld moeten worden aan de maatschappelijke rol van de landbouw¹⁵.

Streven naar marktconformiteit, maar met oog voor twee onzekerheden

De voortgaande hervorming van het GLB zal de eerste pijler van het landbouwbeleid meer en meer tot de kern van de marktordening en -stabilisatie terugbrengen. Naar de mening van de SER blijft er ook op lange termijn op EU-niveau behoefte aan een stabilisatie-instrument, als buffer tegen eventuele sterke fluctuaties op de wereldmarkt. Voorts is van belang dat de tweede pijler mogelijkheden biedt voor tijdelijke steun aan boeren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Voor het overige zou, na de transitiefase, zoveel mogelijk op marktconformiteit moeten worden aangekoerst.

¹² SER-advies *Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*, p. 50.

¹³ Vgl. de kritische bespreking van een vijftal mogelijke motieven voor de bedrijfstoelage in: Allan Buckwell, *Financing Rural Development*, paper voor het XIIe congres van de EAAE ('The Future of rural Europe in the Global Agri-food System', Kopenhagen, augustus 2005), inz. p. 6.

¹⁴ Raad Landelijk Gebied (2005), *Kies positie in transitie*, publicatie RLG 05/10, p. 67.

¹⁵ Ministerie van LNV (2005), *Kiezen voor landbouw. Een visie op de toekomst van de Nederlandse agrarische sector*, Den Haag, p. 101.

Bij het bovengeschetste langetermijnperspectief spelen echter twee onzekerheden¹⁶. De eerste betreft de voedselzekerheid. Op zich is het denkbaar dat een goed werkende wereldmarkt voor landbouwproducten hier voldoende garanties kan bieden. Toch zal geen enkel land op dit punt in belangrijke mate afhankelijk willen zijn van de wereldmarkt.

In de tweede plaats mag men er niet bij voorbaat van uitgaan dat primaire producenten voor duurzaam geproduceerd voedsel op de markt een meerprijs kunnen realiseren. Tussen de eisen die burgers aan productieprocessen (en daarmee producenten) in de EU stellen en het feitelijke keuzegedrag van consumenten bestaat namelijk vaak een spanning: “De burger hecht belang aan milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn; de consument let vaak primair op de prijs-kwaliteitsverhouding van producten”¹⁷. Die spanning wint met het voortschrijden van de vrijmaking van de handel in landbouwproducten in het kader van de WTO aan betekenis. Daardoor zullen Europese boeren op de interne markt concurrentie ondervinden van landbouwproducten die minder duurzaam en met minder respect voor internationale arbeidsnormen zijn voortgebracht. Dat kan ertoe leiden dat de EU weliswaar hoge eisen stelt aan de voedselproductie op het vlak van milieu en dierenwelzijn, maar dat Europese consumenten vooral kiezen voor goedkopere producten die elders minder duurzaam zijn voortgebracht. Het markt- en WTO-conforme instrument van labelling en etikettering zal hier enig tegenwicht kunnen bieden, maar is mogelijk niet voldoende. Het is dus mogelijk dat het GLB ook op langere termijn instrumenten behoeft om Europese boeren in staat te stellen voor duurzaam geproduceerd voedsel een reële vergoeding te ontvangen.

4.4 De toekomst van de bedrijfstoelage

4.4.1 Inleiding

De huidige hervormingsronde is hierboven als een tussenstap aangemerkt. Daarmee is de vraag aan de orde wat het toekomstperspectief is voor de huidige bedrijfstoelage en langs welke weg dat toekomstperspectief het beste kan worden gerealiseerd. Paragraaf 4.4.2 schetst het toekomstperspectief in termen van een meer expliciete koppeling van betalingen aan bepaalde maatschappelijke doelen en prestaties. Cofinanciering van de bedrijfstoelage vormt dan een optie om dat perspectief naderbij te brengen (zie par. 4.4.3). Een andere mogelijkheid is het opzetten van nieuw beleid in combinatie met het afkopen van verworven rechten via een obligatiesysteem (zie par. 4.4.4).

4.4.2 Toekomstperspectief: meer expliciete koppeling aan ‘groene diensten’

In het verleden is prijs- respectievelijk inkomenssteun aan boeren vaak gerechtvaardigd met het argument dat daarmee tevens een vergoeding voor maatschappelijke doelen

¹⁶ Zie: SER-advies *Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*, publicatienr. 03/07, p. 51.

¹⁷ SER-advies *Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, publicatienr. 02/09, p. 43.

zoals onderhoud van het landschap wordt gegeven. Zo'n impliciete relatie tussen beloning en maatschappelijk doel voldoet niet (meer). Om redenen van doelmatigheid en doeltreffendheid – en daarmee ook van duurzame maatschappelijke legitimatie van het beleid – is het zaak betalingen aan (bepaalde) boeren meer expliciet te koppelen aan maatschappelijk gewenste prestaties. Dit als aanvulling of correctie op de werking van het marktmechanisme¹⁸. Dat begint uiteraard met het helder aangeven van welke prestaties gewenst worden: en ook waar en in welke mate.

Met name de waardering van natuur- en landschapswaarden is primair een regionale of nationale aangelegenheid. Het is daarom zaak uit te gaan van de plaatselijke (regionale en nationale) voorkeuren en mogelijkheden. Deze gedachtegang is in een eerder SER-advies als volgt verwoord¹⁹:

De SER is daarom voorstander van een gebiedsgerichte aanpak. Deze hoeft overigens een zekere medebetrokkenheid van de Europese Unie niet uit te sluiten. Zo kan op EU-niveau worden vastgesteld dat bepaalde landschappen en natuurgebieden voor de gehele EU van grote betekenis zijn. In dat geval ligt een zekere cofinanciering voor het beheer door de EU in de rede (zoals voorgesteld in het kader van Natura 2000). Daarnaast kan de Europese Unie, vanwege de bestaande intensieve betrokkenheid bij het landbouw- en plattelandsbeleid, een belangrijke aanzet geven tot het opzetten van nationale en regionale stelsels voor het belonen van groene diensten door vormen van tijdelijke cofinanciering. Dergelijke cofinanciering zou dan nadrukkelijk als een transitie-instrument moeten worden gezien, om binnen de lidstaten in een aantal jaren stevige kaders op te zetten voor het mobiliseren en bij elkaar brengen van het potentiële aanbod van groene diensten en van de (publieke en private) financiering ervan op het passende schaalniveau.

4.4.3 Cofinanciering kan de weg effenen van eerste naar tweede pijler

Koppelen aan maatschappelijke doelen bij toenemende diversiteit

De invoering van *cross compliance* – waarbij het naleven van bestaande wetgeving en beheerseisen als voorwaarde voor toekenning van de bedrijfstoelage geldt – kan worden gezien als een aanzet voor een meer expliciete koppeling van betalingen aan bepaalde maatschappelijke doelen. Cofinanciering zou dan een hulpmiddel kunnen zijn bij het geleidelijk verder expliciteren en toespitsen van die koppeling tussen betaling en prestatie.

Bij het verkennen van vervolgstappen op de huidige *cross compliance* loopt men al gauw aan tegen de grote verschillen tussen regio's en tussen (typen) bedrijven. De grote diversiteit aan omstandigheden en aan preferenties binnen de EU maakt het lastig, zo niet onmogelijk, om aan zo'n meer expliciete koppeling op een uniforme wijze voor de gehele EU vorm te geven. De invoering van cofinanciering van de bedrijfstoelage kan

¹⁸ Dat sluit aan bij het pleidooi van Tangermann voor 'targeting' als leidend beginsel voor toekomstig landbouwbeleid. Zie: Stefan Tangermann (OECD), *The Changing Role of Agriculture: Implications for Government Policy* (inleiding afscheidssymposium Vinus Zachariasse, 24 november 2005).

¹⁹ SER-advies *Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*, p. 55. Voor suggesties om private belanghebbenden te laten meebetalen aan bepaalde groene diensten, zie: SER-advies *Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, publicatienr. 02/09, pp. 60-63.

hier een uitweg bieden door de lidstaten binnen een gemeenschappelijk kader – dat concurrentieverstoringen op de interne markt tegengaat – ruimte voor maatwerk te bieden.

Vrijwillige modulatie

Door modulatie kunnen EU-middelen van de eerste naar de tweede pijler van het GLB worden overgebracht. Tot nu toe hebben lidstaten van mogelijkheden voor vrijwillige modulatie nauwelijks gebruik gemaakt²⁰. Dat komt vooral doordat in de tweede pijler wel, en in de eerste pijler géén nationale cofinanciering benodigd is²¹. Door de invoering van cofinanciering in de eerste pijler zou modulatie in de richting van plattelandontwikkelingsbeleid en het opzetten van systemen voor vergoeding van ‘groene diensten’ voor de lidstaten een meer reële optie worden.

De Europese Raad heeft ook onderkend dat hier een probleem ligt, maar zoekt de oplossing juist omgekeerd in een afzwakking van de cofinancieringsverplichting in de tweede pijler. De Financiële Vooruitzichten 2007-2013 zoals overeengekomen door de Europese Raad, geven individuele lidstaten namelijk de ruimte om maximaal 20 procent van de categorie marktgerelateerde uitgaven en directe betalingen (eerste pijler) over te brengen naar het plattelandsbeleid, maar dan zonder bijpassende cofinancieringsverplichting. Hierover is overigens (nog) geen overeenstemming bereikt met het Europees Parlement en de Europese Commissie.

Verdelingseffecten van cofinanciering maken invoering ervan lastiger

Buckwell wijst erop dat met een kleine aanpassing van de bestaande regelgeving al een belangrijke stap richting cofinanciering van de bedrijfstoelag kan worden gezet²². Het gaat dan om aanpassing van de nationale maxima voor de som van de referentiebedragen in bijlage VIII van Verordening 1782/2003 over gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het GLB²³. Deze maxima zou men kunnen splitsen in twee delen: een door de EU te financieren deel en een door de desbetreffende lidstaat te financieren deel.

Door het splitsen van de nationale maxima is overigens nog geen sprake van een echte cofinancieringsconstructie, maar van het verschuiven van lasten naar nationale begrotingen. Echte cofinanciering laat immers – binnen een gemeenschappelijk kader – ruimte voor eigen afwegingen en keuzes van de lidstaten. Het simpelweg overhevelen van EU-uitgaven naar nationale begrotingen zou overigens een vorm van bestedingsdwang introduceren die eigenlijk niet past in de verhouding tussen de EU en de lidstaten.

De invoering van cofinanciering moet ook in een breder budgettair kader worden gezien. De Europese Raad van december 2005 heeft overeenstemming bereikt over de Financiële Vooruitzichten voor de periode 2007-2013 (zie bijlage 2). In het akkoord is

²⁰ Deze mogelijkheid is geschapen in het kader van de Agenda-2000-hervormingen, en vervolgens bij de hervormingen van 2003 weer beperkt tot de landen die van deze mogelijkheid al gebruik maakten.

²¹ Buckwell (2005), p. 3.

²² Buckwell (2005), p. 7.

²³ Zie: *Publicatieblad EU*, L 270 van 21-10-2003, pp. 1-69, inz. p. 64.

een evaluatieclausule opgenomen. De Europese Commissie wordt gevraagd zowel uitgaven als inkomsten van de EU tegen het licht te houden en daarover in 2008/2009 verslag uit te brengen (in de vorm van een Witboek). Daarbij noemt de Europese Raad twee posten expliciet: aan de uitgavenzijde het GLB, aan de inkomstenzijde de Britse kortingregeling.

Waar toe zou deze “full, wide ranging review” van het EU-budget feitelijk kunnen leiden? De Europese Raad *kan* over alle onderwerpen van de evaluatie besluiten nemen en zal deze ook gebruiken bij de voorbereiding van de volgende Financiële Vooruitzichten (voor de periode na 2013). De tussentijdse evaluatie zou in beginsel kunnen leiden tot een tussentijdse invoering van cofinanciering van de bedrijfstoeslag. De kans daarop is echter niet groot. Vaststelling van die Financiële Vooruitzichten – en dus ook een eventuele tussentijdse aanpassing van dit meerjarenbegrotingskader – behoeft om te beginnen de unanieme instemming van de lidstaten. Vervolgens is een interinstitutioneel akkoord nodig om ook de Europese Commissie en het Europees Parlement aan het financiële kader te binden.

Deze institutionele horden zullen niet gemakkelijk worden genomen omdat de invoering van cofinanciering van GLB-uitgaven een lastenverschuiving richting de lidstaten inhoudt en daarmee van invloed is op de netto-financiële positie van lidstaten ten opzichte van het EU-budget. Daarbij zijn er ‘winnaars’ (zoals de Benelux-landen, Duitsland en het VK) en ‘verliezers’ (vooral Frankrijk, Spanje, Griekenland, Ierland en Denemarken)²⁴. Juist omdat de vaststelling van de Financiële Vooruitzichten 2007-2013 zo sterk is beheerst door de verdeling van de netto-posities over de lidstaten, mag men niet verwachten dat tussentijdse beleidshervormingen die leiden tot verschuivingen in die posities zonder veel problemen zullen worden aanvaard.

4.4.4 Een andere optie: obligatiesysteem plus vernieuwing van de tweede pijler

Zoals hierboven is aangegeven, plaatst de SER de cofinanciering in de context van een geleidelijke verdere ontwikkeling van de huidige *cross compliance* tot een meer expliciete koppeling van betalingen aan bepaalde maatschappelijke doelen en prestaties. Datzelfde doel zou men ook langs een andere weg kunnen bereiken: door een nieuw systeem op te zetten dat – op basis van cofinanciering – rechtstreeks gericht is op het belonen van de gewenste maatschappelijke prestaties. Dan kan het bestaande systeem van bedrijfstoeslagen worden beëindigd. Dat moet uiteraard op een zorgvuldige manier gebeuren, zodat boeren zich tijdig kunnen aanpassen.

²⁴ Zie de berekeningen van de effecten van 25 procent cofinanciering in de bijlage van de brief van de Minister van LNV van 8 juli 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 21 501-20, nr. 288. Daarbij blijven de gevolgen voor de nieuwe lidstaten overigens buiten beeld. Die zijn ook minder eenduidig door de infasering van de directe betalingen.

Die zorgvuldigheid kan worden verwezenlijkt door de bestaande bedrijfstoelage voor een reeks van jaren (bijvoorbeeld tien jaar) om te zetten in een soort obligatie²⁵ (zie ook het kader voor een voorbeeld). De obligatie verzekert de ontvanger (de boer of de grondeigenaar) van een bepaalde inkomstenstroom gedurende die periode. De obligatie is verhandelbaar en kan dus tussentijds worden verzilverd. Eenmaal toegekend geldt de obligatie onvoorwaardelijk. Daarmee is de ont koppeling compleet: de relatie met de grond is verdwenen. Door deze volledige ont koppeling kan de EU dan ook moeiteloos aan de WTO-verplichtingen voldoen.

Een concreet voorbeeld ter illustratie

Stel dat de EU in 2010 een obligatiesysteem zou invoeren. Dan zou iedereen die in 2010 recht heeft op een bedrijfstoelage, een obligatie (schuldbekentenis) krijgen waarin de EU zich onvoorwaardelijk verbindt om gedurende een bepaalde periode (bijvoorbeeld tot het jaar 2020) jaarlijks een betaling te doen. De obligaties zijn verhandelbaar; boeren kunnen deze desgewenst op financiële markten verzilveren.

Uitgangspunt voor het bepalen van de hoogte van de jaarlijkse betaling zou dan zijn de in 2010 geldende bedrijfstoelage. Het ligt voor de hand om dat bedrag voor de resterende looptijd van de Financiële Vooruitzichten (tot en met 2013) constant te houden. In de periode daarna zou een geleidelijke verlaging van de betalingen kunnen worden doorgevoerd.

De vormgeving als obligatie maakt het mogelijk om de toekomstige betalingsverplichtingen die de EU aangaat, in te passen in de begrotingssystematiek van de EU. Een logisch gevolg is wel dat hiermee op onderdelen een voorschot wordt genomen op de invulling van de Financiële Vooruitzichten voor de periode na 2013.

Zo'n obligatiesysteem biedt zekerheid naar diverse kanten. Boeren zijn verzekerd van een bepaalde inkomstenstroom over een reeks van jaren die over de duur van Financiële Vooruitzichten heen kan gaan. Doordat de toekenning in de vorm van een obligatie is gegoten, staat die inkomstenstroom niet meer bloot aan mogelijke politieke besluitvorming.

Aan de andere kant wordt hierdoor de eindigheid van het systeem van bedrijfstoelagen duidelijk gemarkeerd. Door inflatie en modulatie neemt de reële waarde van de bedrijfstoelage geleidelijk af. Voor alle betrokkenen heeft het voordelen om het oude instrumentarium aan een duidelijke termijn te binden en daarmee ruimte te scheppen voor nieuw beleid. Daardoor kan op het gebied van landbouw en platteland een nieuwe rolverdeling ontstaan tussen de EU en de lidstaten die meer dan nu op het subsidiariteitsbeginsel wordt geënt. Daarbij kan worden aangesloten bij de cofinancieringsconstructie die in de tweede pijler al goed gebruik is.

In vergelijking met cofinanciering van de bedrijfstoelage is een discussie over de invoering van een obligatiesysteem minder belast door verdelingsconsequenties. Natuurlijk zijn de bedragen aan bedrijfstoelagen die voor sommige lidstaten (Frankrijk voorop) op het spel staan groter dan voor andere landen. Maar alle lidstaten hebben in

²⁵ Zie: Alan Swinbank en Richard Tranter (red.) (2004), *A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform*, Wallingford (UK)/Cambridge (USA), inz. hoofdstuk 4: Alan Swinbank en Stefan Tangermann, *A Bond Scheme to Facilitate CAP Reform*, pp. 55-78.

beginsel iets te winnen bij meer zekerheid voor hun boeren en bij meer uitzicht op het beter bedienen van actuele maatschappelijke wensen en behoeften.

De omzetting van de bedrijfstoelagen in obligaties kan ook een logische afronding vormen van het in 1992 ingezette hervormingsproces. Een dergelijk obligatiesysteem is eerder, in de slotfase van de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen (1991/1992), door Denemarken ingebracht. Destijds zonder resultaat, mede doordat het zo laat werd ingebracht en doordat het ten opzichte van het toenmalige GLB zo'n radicale hervorming inhield²⁶. Die laatste complicatie geldt niet meer, en de eerste kan worden vermeden door bij de komende evaluatie van het GLB ook de optie van het obligatiesysteem – in combinatie met een nieuwe invulling van de tweede pijler – in de beschouwingen te betrekken.

²⁶ Zie: Carsten Daugbjerg, Why a Bond Scheme was not Adopted in 1992, in: Alan Swinbank en Richard Tranter (red.) (2004), *A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform*, Wallingford (UK)/Cambridge (USA), pp. 93-109; Carsten Daugbjerg en Alan Swinbank (2004), The CAP and EU Enlargement: Prospects for an Alternative Strategy to Avoid the Lock-in of CAP Support, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, nr. 1, pp. 99-119, inz. pp. 110-112.

5. Beantwoording van specifieke vragen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoordt de SER de meer specifieke vragen over cofinanciering van de inkomensbetalingen die de Tweede Kamer aan hem heeft voorgelegd.

Achtereenvolgens komen daarbij aan de orde: de algemene vormgeving (par. 5.2), de gelijke behandeling (par. 5.3), het risico van concurrentievervalsingen (par. 5.4), het oormerken van financiële middelen voor bepaalde beleidsdoelen (par. 5.5), het bieden van zekerheid voor de langere termijn (par. 5.6) en de gevolgen voor het EU-budget (par. 5.7). In de afsluitende paragraaf 5.8 worden deze vragen ook geprojecteerd op de alternatieve optie van het obligatiesysteem.

De antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer plaatst de SER met nadruk in een langetermijnperspectief. Het nu hervormde GLB geldt in principe voor de looptijd van de komende FV, dus tot en met 2013. Uit de voorgaande hoofdstukken is al naar voren gekomen dat de SER feitelijke toepassing van een systeem van cofinanciering vóór 2013 geen haalbare optie vindt.

Dit neemt niet weg dat de tussentijdse evaluatie, in 2008/2009, van de EU-uitgaven in relatie tot de Britse kortingregeling een goede aanleiding vormt om samen met de andere lidstaten na te gaan in hoeverre cofinanciering van de bedrijfstoeslag een volgende stap in het hervormingsproces van het GLB zou kunnen zijn.

Visie LTO-Nederland

Bij de hiernavolgende antwoorden tekent de vertegenwoordiging van LTO-Nederland in de SER-commissie aan dat in de EU zoveel mogelijk een gelijk speelveld moet zijn voor een goede werking van de interne markt. Cofinanciering moet daarom een verplichtend karakter hebben voor de lidstaten. LTO vindt dat het totale budget voor het GLB zoveel mogelijk in stand moet blijven om de maatschappelijke rol van land- en tuinbouw op een duurzame wijze in te vullen, alsmede om de transitie naar een marktgerichte land- en tuinbouw als onderdeel van een breder agrocomplex te ondersteunen. Cofinanciering mag verder niet leiden tot aanvullende, nationale eisen in het kader van cross compliance met de daaraan verbonden extra administratieve lasten.

5.2 Vormgeving

Op welke wijze kan cofinanciering van de inkomstenstoeslagen bij het GLB worden vormgegeven? Geldt daarbij een vrije invulling voor de lidstaten?

Cofinanciering kan in beginsel worden ingevoerd door een aanpassing van de bestaande EU-verordening (1782/2003) die de bedrijfstoeslagen regelt. Cofinanciering betekent concreet het volgende:

- Een deel van de bedrijfstoeslagen die op grond van de EU-verordening worden verstrekt, wordt door de desbetreffende lidstaat gefinancierd;
- De financiering van dit nationale deel vormt voorwaarde voor de financiering door de EU van haar aandeel in de bedrijfstoeslagen.

Cofinanciering veronderstelt bovendien een zekere ruimte voor lidstaten om – binnen gemeenschappelijke randvoorwaarden die in de verordening vastliggen – bepaalde eigen accenten te kunnen leggen.

De cofinancieringsconstructie schept dus voor lidstaten zowel vrijheden als verplichtingen. De EU is niet bevoegd lidstaten te verplichten een door haar bepaald bedrag te besteden aan bijvoorbeeld directe inkomenssteun of aan een andere specifieke uitgavenpost. Een lidstaat kan besluiten om voor bedrijfstoelagen aan (bepaalde groepen) boeren geen (of minder) geld beschikbaar te stellen, maar zal dan ook geld mislopen dat vanuit het EU-budget ter beschikking worden gesteld.

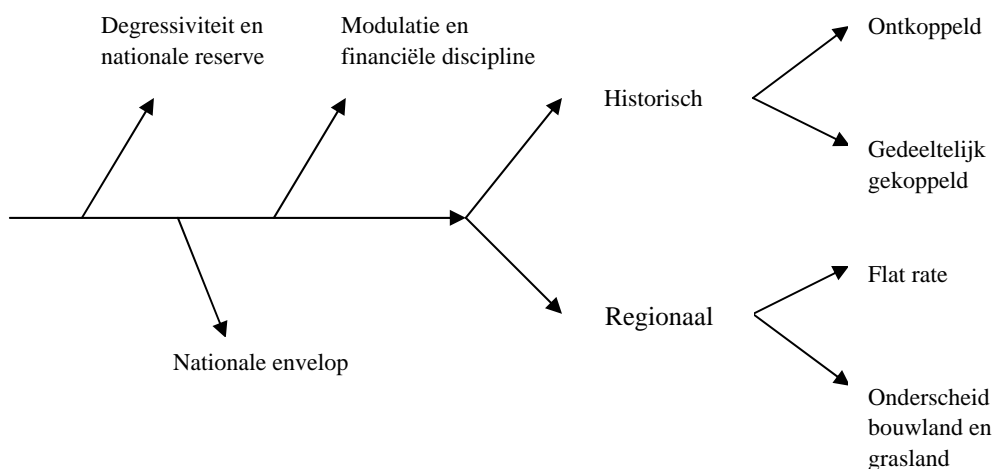
5.3 Gelijke behandeling

Hoe kan een bepaalde mate van gelijkheid op dit terrein binnen de EU worden bereikt?

De adviesaanvraag spreekt terecht over een *bepaalde mate* van gelijkheid. Volledige gelijkheid is, gelet op grote diversiteit aan uitgangspunten, niet goed mogelijk en ook niet wenselijk. Het is goed om te benadrukken dat het bestaande GLB voor individuele boeren al flink verschillend uitpakt (zie bijlage 2):

- De bedrijfstoelage wordt maar aan een deel van de boeren betaald, namelijk aan degenen die in het verleden zware marktordeningsproducten teelden.
- De hoogte van de bedrijfstoelagen loopt sterk uiteen, zowel per hectare als in verhouding tot het inkomen uit het bedrijf. Deze verschillen weerspiegelen de verschillende steunregimes die in het verleden voor de diverse marktordeningsproducten bestonden.
- Bij de invoering van de bedrijfstoelage beschikten de lidstaten over een reeks aan keuzemogelijkheden (zie figuur 1) die voor individuele boeren verschillend kunnen uitpakken.
- In de nieuwe lidstaten worden de directe betalingen gefaseerd ingevoerd; tot 2013 worden boeren in ‘Oost’ en ‘West’ verschillend behandeld.

Figuur 1 – Overzicht van keuzemogelijkheden bij vormgeving van de bedrijfstoelagen



Toelichting:

De lidstaten dienen de toeslagen in te voeren per 1 januari 2005 en uiterlijk per 1 januari 2007. Bij de invoering hebben de lidstaten te maken met een reeks van keuzemogelijkheden (zie figuur 1 en bijlage 2). De pijltjes die naar boven wijzen geven standaardposities aan, de pijltjes naar beneden keuzeopties.

Bij de start is er een korting als gevolg van de nominale hoogte van de toeslagen (degressiviteit) en de vorming van een nationale reserve ten behoeve van onvoorziene situaties. Een lidstaat kan ervoor kiezen een nationale envelop in te stellen. Dat houdt in dat per sector maximaal 10 procent mag worden ingehouden om bijvoorbeeld de kwaliteit van de productie te verbeteren. Vanaf 2005 worden middelen voor inkomenssteun overgeheveld naar de tweede pijler (modulatie). Vanaf 2007 wordt de financiële discipline aangescherpt (zie bijlage 1).

De bedrijfstoelage kan per individueel bedrijf op basis van historische rechten worden vastgesteld of er kan een gemiddelde toeslag per hectare aan alle bedrijven in een regio worden gegeven. Vanaf 2005 en uiterlijk in 2007 wordt het grootste gedeelte van de steun onafhankelijk van de productie wordt uitbetaald. Voor een aantal producten kan de koppeling (gedeeltelijk) worden gehandhaafd. Zo kan in de akkerbouw 25 procent van de directe betalingen gekoppeld blijven, in de schapen- en geitensector 50 procent.

Bron: Alan Swinbank, The evolving CAP, pressures for reform, and implications for trade policy, Coffs Harbour, 8 februari 2005.

Bij de huidige toekenning van bedrijfstoelagen is, kortom, allerm minst sprake van een gelijke behandeling (ook al zijn de bestaande verschillen historisch verklaarbaar). De invoering van cofinanciering zou in beginsel tot nog grotere verschillen in de hoogte van bedrijfstoelagen tussen de lidstaten van de EU kunnen leiden. Dan gaat het feitelijk om de mogelijkheid dat een lidstaat zou besluiten om géén cofinanciering ter beschikking te stellen, waardoor ook het door de EU gefinancierde deel van bedrijfstoelage zou vervallen²⁷. Het is de vraag of de kans hierop erg groot is: lidstaten doen over het algemeen hun best om de beschikbare EU-middelen ook optimaal 'binnen' te halen.

²⁷ Binnen een lidstaat zou dan overigens van een meer gelijke behandeling van boeren sprake zijn.

Als men dit risico niet wil lopen, dan kan worden gekozen voor het alternatief van de aanvullende nationale inkomstenstoeslagen ('top ups'). De door de EU gefinancierde bedrijfstoelage kan dan door de lidstaten tot een bepaald maximum worden aangevuld. In deze vorm gaat wel een deel van het effect richting een doelmatiger gebruik van middelen verloren.

5.4 Tegengaan van concurrentieverstoringen

Welke gevolgen kan cofinanciering hebben voor de concurrentiepositie van de bedrijven in de verschillende lidstaten, zeker als cofinanciering door de lidstaten op verschillende wijze kan worden ingevuld?

Hierboven is vastgesteld dat cofinanciering tot verschillen in uitkomsten kan leiden. Die verschillen kan men onwenselijk of zelfs ongerechtvaardigd vinden. Daarmee is nog niet direct sprake van concurrentieverstoringen in de zin van het EG-Verdrag. Daarbij moet ook worden meegewogen dat de EU zich er binnen de WTO voor inzet om bedrijfstoelagen als niet of minimaal handelsverstoring te beschouwen. Dan is het wat lastig om in zekere verschillen tussen lidstaten die door de invoering van cofinanciering zouden kunnen ontstaan, aanleiding te vinden om binnen de EU wel van substantiële concurrentieverstoringen te spreken.

De verschillen waartoe cofinanciering kan leiden, vallen binnen een bandbreedte die beleidsmatig wordt ingesnoerd door de EU-verordening voor de bedrijfstoelage en de mechanismen van de cofinanciering. Het voorbeeld van de verordening die de steun uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) regelt²⁸ is illustratief. Deze stelt namelijk ook uitdrukkelijk grenzen aan de steunverlening door de lidstaten. Aanvullende nationale financiering (cofinanciering) behoeft goedkeuring als onderdeel van de nationale (of regionale programma's) voor plattelandsontwikkeling.

Daarnaast legt deze verordening beperkingen op aan staatssteun ter compensatie voor natuurlijke handicaps alsmede aan agromilieubetalingen en dierenwelzijnsbetalingen (zie artt. 39, 40 en 88 van de verordening). Daarbij wordt het agrarisch natuur- en landschapsbeheer feitelijk als een afgeleide van de landbouwproductie beschouwd. Dat maakt het lastig om transacties te sluiten met (groepen) boeren over de levering van bepaalde groene diensten.

De SER heeft er daarom eerder voor gepleit om het agrarisch natuur- en landschapsbeheer in het EU-staatssteunbeleid te erkennen als een zelfstandige activiteit die tegen een door vragers en aanbieders overeen te komen vergoeding kan worden geleverd²⁹. De Nederlandse regering is het hiermee eens en wil deze kwestie in de EU aan de orde stellen³⁰.

²⁸ Verordening 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005, *Publicatieblad EG L 277* van 21-10-2005, pp. 1-40.

²⁹ Zie: SER-advies *Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid*, publicatienr. 03/07, pp. 54-57; SER-advies *Kansen voor het platteland*, publicatienr. 05/12, pp. 70-75.

³⁰ Zie de reactie op het SER-advies *Kansen voor het platteland* van de minister van LNV (d.d. 15 maart 2006): "De vergoeding van deze 'groene diensten' is nu nog gebaseerd op het 'agrarisch productieverlies'. In EU-verband wil ik ervoor pleiten de vergoedingen voor deze diensten te laten bepalen door het vraag-en-aanbod mechanisme."

De steun die de lidstaten zelf aan hun landbouw geven, is overigens niet onaanzienlijk. In 2004 beliep deze in de EU-25 iets meer dan €14 miljard. Daarvan namen Frankrijk (€2,3 miljard), Duitsland (€2 miljard) en Italië (€1,1 miljard) de grootste bedragen voor hun rekening³¹. De aangemelde staatssteun betreft vooral algemene regelingen; eenmalige steun aan afzonderlijke bedrijven is vrij zeldzaam³².

Op de staatssteun oefent de Europese Commissie toezicht uit. In dat verband heeft zij in 2000 communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector gepubliceerd. Uitgangspunt van deze richtsnoeren is dat alle staatsteun in de landbouw verenigbaar moet zijn met bestaande gemeenschappelijke marktordeningen³³. Bijlage 2 geeft nadere informatie over het EU-staatssteunregime voor de landbouw.

Kortom: de invoering van cofinanciering van de bedrijfstoelage kan tot een verdere toename van verschillen tussen bedrijven leiden, maar een schadelijk effect op de concurrentieverhoudingen op de interne markt is daarvan niet te verwachten.

5.5 Oormerken van financiële middelen voor bepaalde beleidsdoelen

Is het mogelijk om financiële middelen (zowel Europees als nationaal) in het kader van het GLB te oormerken voor bepaalde beleidsdoelen? Zo ja, op welke manieren zou dat kunnen worden vormgegeven?

In het Europese (begrotings)beleid worden financiële middelen geoormerkt voor bepaalde beleidsdoelen. Dat oormerken is een resultante van het vaststellen van Financiële Vooruitzichten en jaarlijkse begrotingen enerzijds en van regelingen voor EU-beleid (zoals de verordening voor bedrijfstoelagen) anderzijds. Via het mechanisme van de cofinanciering wordt een relatie gelegd tussen oormerken voor een bepaald doel op Europees niveau en oormerken van nationale financiële middelen voor datzelfde doel. Het oormerken van middelen op de nationale begroting is en blijft echter een nationale bevoegdheid.

De toekenning van bedrijfstoelagen wordt nu via de *cross compliance* gekoppeld aan de naleving van:

- beheerseisen die voortvloeien uit een achttiental Europese richtlijnen of verordeningen op het gebied van milieu, dierenwelzijn, volksgezondheid, diergezondheid;
- eisen betreffende het instandhouden van gronden in goede landbouw- en milieuconditie.

³¹ De totale staatsteun door de lidstaten van de EU-25 in 2004 wordt geraamd op €62 miljard (0,6 procent van het EU-bbp).

³² Europese Commissie, Report: State Aid Scoreboard, autumn 2005 update, COM(2005) 624 final, Brussel, 9-12-2005, pp. 16 en 17.

³³ Het Hof van Justitie heeft in 2002 (in Zaak C-113/2000, Spanje/Commissie) vastgesteld dat de lidstaten zich, wanneer de EG heeft besloten tot een gemeenschappelijke marktordening, dienen te onthouden van elke maatregel die daarvan afwijkt of daarop inbreuk maakt.

Een aspect van duurzaamheid dat in de huidige cross compliance voorwaarden niet terugkomt, is het sociale. Het ligt voor de hand om ook wettelijke eisen op het gebied van arbeidsomstandigheden in de voorwaarden op te nemen. In het bijzonder gaat het dan om dat deel van de arboregelgeving dat betrekking heeft op levensbedreigende arbeidsrisico's. Deze bepalingen zijn al van toepassing op zelfstandigen, en dus ook op landbouwers³⁴. Niet alleen betreft het hier mogelijke risico's voor werknemers in de werksituatie en mogelijke effecten voor de samenleving als geheel, maar ook mogelijke effecten voor willekeurige andere derden, die zich al dan niet toevalligerwijs in de werksituatie bevinden.

Cofinanciering maakt het op zich mogelijk om in aanvulling op de algemene, op EU-niveau geformuleerde eisen meer toegespitste voorwaarden te stellen die nauwer aansluiten bij de mogelijkheden en behoeften in een bepaalde regio.

5.6 Zekerheid voor de langere termijn

Op welke wijze kan cofinanciering bijdragen aan het bieden van (bedrijfs)zekerheid voor de lange termijn voor diegenen die financiële middelen ontvangen?

In de eerste plaats wordt zekerheid geboden door het gemeenschappelijk landbouwbeleid steeds voor een aantal jaren (vaak parallel aan de Financiële Vooruitzichten) vast te leggen. De invoering van cofinanciering brengt daarin geen verandering, behalve op een punt: de uitbetaling van de bedrijfstoelage wordt mede afhankelijk van de vraag of de lidstaat zijn deel meebetaalt. Lidstaten kunnen in principe van jaar tot jaar beslissen over het deel van hun begroting dat zij voor dit doel willen oormerken.

Op lange termijn moeten ondernemers in de landbouw hun zekerheid vooral zoeken in:

- het goed bedienen van koopkrachtige vraag (op de markt voor voedsel);
- collectieve arrangementen voor vergoeding van 'groene diensten';
- een duurzame maatschappelijke legitimatie voor eventuele resterende bescherming en steun (voor zover het niet lukt om duurzame productie én consumptie op een marktconforme manier te realiseren).

Cofinanciering van inkomensbetalingen kan behulpzaam zijn om dit langetermijnperspectief naderbij te brengen. Daarbij kan een vorm van Europese cofinanciering het opzetten in de lidstaten van collectieve arrangementen voor vergoeding van 'groene diensten' stimuleren.

³⁴ Zie: SER-Advies *Uitbreiding toepassingsgebied arboregelgeving op zelfstandigen*, publ. nr. 04/04, Den Haag 2004; en de kabinetsreactie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 25 883, nr. 24

5.7 Gevolgen voor het EU-budget

Wat zijn de mogelijke gevolgen van cofinanciering voor het totale EU-budget, mede in het licht van de recente uitbreiding van de EU en mogelijke toekomstige uitbreidingen?

Cofinanciering leidt in de eerste plaats tot een verschuiving van de financiering van het EU-budget naar de nationale budgetten. De daarmee gepaard gaande herverdeling tussen de lidstaten maakt het overigens niet gemakkelijker over de invoering van cofinanciering overeenstemming te bereiken (vgl. paragraaf 3.6).

Door de verschuiving van de financiering ontstaat op zich, uitgaande van een bepaald uitgavenplafond, op EU-niveau ruimte voor nieuwe prioriteiten. Als wordt uitgegaan van het bestaande GLB en cofinanciering gericht is op een betere uitvoering daarvan, dan zullen daar hogere uitgaven ten laste van de nationale begrotingen tegenover staan. Lidstaten zouden in reactie daarop kunnen aandringen op verlaging van het uitgavenplafond voor de EU. Dit betekent dat invoering van cofinanciering in het GLB niet vanzelf meer ruimte voor herschikking van uitgaven op de EU-begroting schept. De bedoeling van cofinanciering is om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het landbouwbeleid te vergroten. Dat zou in elk geval een winstpunt voor het EU-budget opleveren.

De kosten voor het landbouwbudget die verbonden zijn aan de uitbreiding van de EU (zie bijlage 2) vormen natuurlijk een extra prikkel om het GLB te hervormen. Veel wezenlijker is dat de uitbreidingen van de EU leiden tot grotere diversiteit en daarmee tot een grotere behoefte aan maatwerk. Het huidige GLB is onvoldoende toegesneden op de behoeften en mogelijkheden van de nieuwe lidstaten en van de kandidaat-lidstaten. Door invoering van cofinanciering respectievelijk in het kader van de tweede pijler van het GLB kan beter op de grotere diversiteit worden ingespeeld.

5.8 Vergelijking met de alternatieve optie van het obligatiesysteem

In paragraaf 4.4 is gewezen op een alternatieve optie om de verdere transitie van het GLB vorm te geven. Kern daarvan is het beëindigen van bedrijfstoeslag door de omzetting ervan in een obligatie, waardoor ruimte ontstaat voor nieuw beleid, zoals een verdere ontwikkeling van de tweede pijler met een systeem van cofinanciering van 'groene diensten'.

Deze optie biedt alle betrokkenen meer zekerheid voor de toekomst. Het tijdelijke karakter van de bedrijfstoeslag wordt expliciet benoemd; door de vormgeving kan worden verzekerd dat de resterende betalingen ook zoveel mogelijk aan de rechthebbende boeren ten goede komen. Deze optie roept geen vragen op over ongelijke behandeling en verstoring van concurrentieverhoudingen. Zij schept ruimte voor een afzonderlijke afweging over de toekomstige rol van de EU bij het bevorderen van collectieve arrangementen voor het vergoeden van 'groene diensten'. Die afweging wordt dan niet belast met erfenissen uit het verleden die hoe dan ook in de bedrijfstoeslag besloten liggen. Ten slotte past deze optie heel logisch in de ontwikkelingsgang van het GLB. Daarom verdient het aanbeveling om ook het obligatiesysteem te betrekken bij de komende tussentijdse evaluatie van het GLB.



Voorzitter

Aan de Sociaal-Economische Raad
t.a.v. de voorzitter,
dr. H.H.F. Wijffels
Bezuidenhoutseweg 60
2594 AW Den Haag

Den Haag, 20 december 2005

Geachte heer Wijffels,

Heden heeft de Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten, de Sociaal-Economische Raad advies te vragen over de cofinanciering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

In de bijlage vindt u een nader uitgewerkte adviesaanvraag.

Met vriendelijke groet,

J. ten Hoopen
Plv. Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal



Bijlage

Adviesaanvraag van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan de SER over cofinanciering van het GLB

Achtergrond

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is in de afgelopen jaren een veel besproken onderwerp. Er zijn diverse hervormingen van het GLB doorgevoerd. Zo is bijvoorbeeld recent een akkoord bereikt over hervorming van de marktordening voor suiker.

De verschuiving naar inkomstenstoeslagen is één van de centrale punten van de hervorming van het GLB. Hierover adviseerde de SER al eerder aan het kabinet met het advies "Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht EU-landbouwbeleid".

Daarnaast is het GLB en de hervorming daarvan uitgebreid aan de orde in het kader van de internationale onderhandelingsrondes als van de World Trade Organisation. Tenslotte wordt bij de discussie in Europees verband over de financiële perspectieven voor de periode 2007-2013 en de afdracht van de lidstaten aan de Europese Unie regelmatig gesproken over het GLB.

In de brief van 8 juli 2005 (Kamerstuknummer 21501-20, nr. 288) stelt het kabinet cofinanciering van de landbouwuitgaven vanuit het GLB voor als mogelijke oplossing om het totale beslag op de EU-begroting te verminderen. De Kamer wil de SER graag een advies vragen over de haalbaarheid, de afdwingbaarheid en de consequenties van cofinanciering van het GLB. Hierbij vragen we met nadruk aandacht voor de gevolgen van cofinanciering voor de lange termijn.

Adviesvragen

Met bovenstaande achtergrond als basis wil de Kamer graag de volgende deelvragen voorleggen:

1. Op welke wijze kan cofinanciering van de inkomstenstoeslagen bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) worden vormgegeven? Geldt daarbij een vrije invulling voor de Lidstaten? Hoe kan een bepaalde mate van gelijkheid op dit terrein binnen de Europese Unie (EU) worden bereikt?
2. Welke gevolgen kan cofinanciering hebben voor de concurrentiepositie van de bedrijven in de verschillende Lidstaten, zeker als cofinanciering door de Lidstaten op verschillende wijze kan worden ingevuld.
3. Is het mogelijk om financiële middelen (zowel Europees als nationaal) in het kader van het GLB te oormerken voor bepaalde beleidsdoelen? Zo ja, op welke manieren zou dat kunnen worden vormgegeven?
4. Op welke wijze kan cofinanciering bijdragen aan het bieden van (bedrijfs)zekerheid voor de lange termijn voor diegene die financiële middelen ontvangen?
5. Wat zijn de mogelijke gevolgen van cofinanciering voor het totale EU-budget, mede in het licht van de recente uitbreiding van de EU en mogelijke toekomstige uitbreidingen?

Planning

De Kamer stelt het op prijs als de SER het advies in april 2006 beschikbaar kan stellen. Vanuit de vaste commissies voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en voor Europese Zaken wordt een klankbordgroep samengesteld van vier leden, die als aanspreekpunt fungeert gedurende de werkzaamheden van de SER.

Relevante achtergrondinformatie

1.	Landbouwwitgaven op de EU-begroting	35
2.	Bedrijfstoelagen in de EU-lidstaten	38
3.	Tegengaan van concurrentievervalsingen	42
4.	Uitbreiding van de EU	45

1. Landbouuitgaven op de EU-begroting

Momenteel wordt een kleine veertig procent van het EU budget uitgegeven aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit percentage is de laatste jaren gedaald en zal in de periode van de nieuwe Financiële Perspectieven (2007-2013) geleidelijk verder omlaag gaan.

Begroting 2006

In 2006 is ruim €55 miljard gereserveerd voor landbouw en plattelandontwikkeling. De grootste post binnen het landbouwbudget wordt gevormd door de rechtstreekse steun. Hier gaat in 2006 bijna €35 miljard naartoe. Tezamen met de interventies op landbouwmarkten (ca. €8,5 miljard) vormt deze post de eerste pijler van het GLB. Naar plattelandontwikkeling (de tweede pijler) gaat ongeveer €12 miljard. Overige posten zijn: gemeenschappelijk visserijbeleid, speciaal toetredingsprogramma op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling (SAPARD), externe betrekkingen en administratieve uitgaven.

Budgettair kader 2007-2013

De Europese Raad van december 2005 is het eens geworden over de Financiële Perspectieven voor de periode 2007-2013 (zie tabel B1.1). Het akkoord behoeft de instemming van de Europese Commissie en het Europees Parlement. De totale uitgaven bedragen over de gehele periode maximaal 1,045 procent van het EU-bni per jaar.

Tabel B1.1 - Uitgaven volgens de Financiële Perspectieven 2007-2013, in miljoenen euro's (prijzen 2004)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Duurzame groei	51.090	52.148	53.330	54.001	54.945	56.384	57.841
<i>1a. Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid</i>	<i>8.250</i>	<i>8.860</i>	<i>9.510</i>	<i>10.200</i>	<i>10.950</i>	<i>11.750</i>	<i>12.600</i>
<i>1b. Cohesiebeleid</i>	<i>42.840</i>	<i>43.288</i>	<i>43.820</i>	<i>43.801</i>	<i>43.995</i>	<i>44.634</i>	<i>45.241</i>
2. Natuurlijke hulpbronnen	54.972	54.308	53.652	53.021	52.386	51.761	51.145
<i>w.v. Marktuittgaven en directe betalingen</i>	<i>43.120</i>	<i>42.697</i>	<i>42.279</i>	<i>41.864</i>	<i>41.453</i>	<i>41.047</i>	<i>40.645</i>
3. Burgerschap, vrijheid en veiligheid	1.120	1.210	1.310	1.430	1.570	1.720	1.910
4. De EU als mondiale partner	6.280	6.550	6.830	7.120	7.420	7.740	8.070
5. Administratie	6.720	6.900	7.050	7.180	7.320	7.450	7.680
Totaal krediet voor vastleggingen	120.601	121.307	122.362	122.752	123.641	125.055	126.646

Uitgavenplafond

De Financiële Vooruitzichten geven de plafonds voor de verschillende uitgavencategorieën. De jaarlijkse EU-begrotingen moeten daarbinnen passen. Verdere hervormingen van het GLB in de komende jaren, zoals het afschaffen van

exportrestituties als gevolg van afspraken in WTO-verband, kunnen tot aanvullende besparingen op de landbouwuitgaven leiden.

Indien de GLB-uitgaven het afgesproken plafond dreigen te overschrijden volgt een voorstel van de Commissie voor een korting op de inkomensvoetlagen om onder het plafond te blijven. De Raad dient deze eventuele korting ieder jaar vast te stellen.

Eerste en tweede pijler

De eerste pijler van het GLB bestaat uit de post marktuutgaven en directe betalingen. Deze is overigens feitelijk kleiner dan in tabel B1.1 is aangegeven omdat de modulatiegelden hier nog toe gerekend worden. Modulatie zorgt voor het overhevelen van middelen voor inkomensvoet aan boeren naar plattelandsbeleid, dus van de eerste naar de tweede pijler van het landbouwbeleid. In de komende jaren is 5 procent modulatie per jaar verplicht.

Nederland

Nederland krijgt momenteel jaarlijks ongeveer €1,4 miljard aan landbouwvoet uit de EU-kas. Dit is bestemd voor marktuutgaven en inkomensvoet. In 2006 zal Nederland daarnaast ruim €60 miljoen ontvangen voor plattelandsbeleid plus ongeveer €14 miljoen aan modulatiegelden. Dit laatste bedrag zal naar verwachting in de jaren 2007 en daarna oplopen tot ongeveer €25 miljoen per jaar.

Modernisering van de EU-begroting

In de discussie over modernisering van de EU-begroting wordt de maatschappelijke legitimatie van de inkomensvoet in een toekomstig Europa aan de kaak gesteld. Cofinanciering van inkomensvoet maakt herverdeling mogelijk waardoor de Europese begroting sterker kan worden gericht op uitgaven die passen bij de hoogwaardige kenniseconomie die de EU wil zijn.³⁵

In 2003 heeft een onafhankelijke studiegroep onder voorzitterschap van André Sapir voor de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie een strategie ontwikkeld voor de EU om economische groei te bevorderen met behoud van stabiliteit en samenhang in de uitgebreide Unie³⁶. Wat de EU-begroting betreft stelde de studiegroep voor om de diverse uitgavenposten te rangschikken in drie fondsen: voor economische groei, voor cohesie en voor herstructurering. Tot deze laatste categorie rekenden Sapir c.s. onder meer de landbouwvoet. Zij illustreerden hun plannen met de volgende verdeling van de uitgaven voor de periode 2007-2011 (in procenten van het EU-bbp):

Groei	0,45	(R&D 0,25; onderwijs en training 0,075; infrastructuur: 0,125)
Convergentie	0,35	(nieuwe lidstaten 0,2; EU-15 0,1; uitfasering 0,05)
Herstructurering	0,20	(werknemers 0,05; landbouw 0,05 plus 0,10 uitfasering)
Totaal	1,00	(voor sociaal-economische activiteiten)

³⁵ J.W. Oosterwijk (2006), *Naar een open economie*, in: ESB 13-1-2006, pp. 4-7.

³⁶ André Sapir c.s. (2003), *An Agenda for a Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver*, pp. 162-164 en 167-168.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Een belangrijke vraag voor de legitimatie van de EU-begroting is of de middelen wel goed worden besteed. Dan gaat het bijvoorbeeld om de doeltreffendheid en doelmatigheid. Volgens de Algemene Rekenkamer zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid van besteding van Europees geld echter moeilijk te meten. Dit komt doordat de doelstellingen en beoogde effecten van de projecten vooraf te algemeen en op een onvergelijkbare wijze worden geformuleerd. Bovendien is er weinig betrouwbare informatie over de daadwerkelijke resultaten beschikbaar. Tijdens de uitvoering gaat de aandacht vooral uit naar de financiële voortgang en de uitputting van de beschikbare budgetten en veel minder naar de niet-financiële resultaten.³⁷

Rechtmatigheid

Een andere vraag is of de Europese middelen wettig en rechtmatig zijn besteed. Voor onder meer de landbouwuitgaven, heeft de Europese Rekenkamer in 2004 opnieuw geen goedkeurend oordeel kunnen geven. Met name regelingen inzake plattelandsontwikkeling zijn vaak moeilijk en met veel kosten te controleren en vormen daarom een groot risico op onregelmatigheden.

Het geïntegreerd betalings- en controlesysteem (GBCS) blijkt een doeltreffend middel te zijn voor de beperking van het risico van onregelmatige uitgaven. Het GBCS omvat een gecomputeriseerde database van bedrijven en steunaanvragen, systemen voor de identificatie van percelen landbouwgrond en voor de identificatie en registratie van dieren, en een gecoördineerde reeks administratieve controles en bedrijfsinspecties.³⁸ Het GBCS bestrijkt momenteel 59 procent van de landbouwuitgaven. Het gaat met name om de hectare- en dierpremies.

³⁷ *Resultaten van plattelandprojecten met Europese subsidie*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 800, nrs. 1–2

³⁸ Europese Rekenkamer, *Jaarverslagen over het begrotingsjaar 2004*, Publicatieblad van de Europese Unie C301, 30 november 2005

2. Bedrijfstoeslagen in de EU-lidstaten

Ontkoppeling

De inkomstenstoeslagen die landbouwers ontvangen, worden losgekoppeld van de productie. Dat houdt in dat vanaf 2005 en uiterlijk in 2007 het grootste gedeelte van de steun onafhankelijk van de productie wordt uitbetaald. De ontkoppeling van de inkomstenstoeslagen van bepaalde teelten verruimt de keuzemogelijkheden van boeren met inkomstenstoeslagen en bevordert daardoor een betere allocatie van middelen en daarmee de maatschappelijke welvaart. Maar een consequent doorgevoerde ontkoppeling zou tot concurrentievervalsingen in de vrije teelten (van bijvoorbeeld consumptieaardappelen) leiden, tussen boeren die vanouds vrije teelten doen en akkerbouwers die zich met de in het verleden verworven toeslagrechten ook op de vrije teelten zouden storten. Om die scheeftrekking tegen te gaan is besloten om bij de betaling van de bedrijfstoeslag randvoorwaarden te stellen met betrekking tot de teeltkeuze.

Korting

De toeslagen die bedrijven gaan ontvangen, worden gekort door de modulatie (van in beginsel 5 procent). Modulatie zorgt voor het overhevelen van middelen voor inkomenssteun aan boeren naar plattelandsbeleid, dus van de eerste naar de tweede pijler van het landbouwbeleid. Betalingen tot €5000 per bedrijf zijn hiervan uitgezonderd.

Daarnaast zijn er kortingen bij de start. Om rekening te houden met bijzondere of onvoorziene situaties dienen lidstaten een nationale reserve te vormen. Voor de vorming van de nationale reserve worden de toeslagen tot maximaal 3 procent gekort. Verder kan een lidstaat ervoor kiezen een nationale envelop in te stellen. Dit betekent dat op de toeslagen per sector maximaal 10 procent mag worden ingehouden. Dit geld kan worden ingezet om in de betreffende sector landbouwmethoden te steunen die het milieu beschermen of verbeteren, dan wel de kwaliteit van de productie of de afzet verbeteren.

Vrije invulling door lidstaten

De bedrijfstoeslag kan per individueel bedrijf op basis van historische rechten worden vastgesteld of er kan een gemiddelde toeslag per hectare aan alle bedrijven in een regio worden gegeven (bijv. de flat rate). Ook is het mogelijk beide te combineren (hybride). Het is tevens mogelijk om voor een aantal producten een beperkte koppeling te behouden tussen steun en productie (zie tabel B2.1).

Tabel B2.1 – Bedrijfstoeslagen in de EU-15

	Model	Koppeling
Oostenrijk	Individueel	Gedeeltelijke koppeling: zoogkoeien (100%), slachtpremies voor runderen (40%), slachtpremies voor kalveren (100%)
België	Individueel	Gedeeltelijke koppeling: zoogkoeien (100%), slachtpremies voor kalveren (100%), zaaizaden (100%)
Denemarken	Hybride	Gedeeltelijke koppeling: premiereregeling mannelijke runderen (75%), ooien (50%)
Finland	Hybride, toegroeiend naar regionaal	Gedeeltelijke koppeling: o.a. schapen en geiten (50%), premiereregeling mannelijke runderen (75%)
Frankrijk	Individueel	Gedeeltelijke koppeling: o.a. granen (25%), zoogkoeien (100%), ooien (50%), slachtpremies voor kalveren (100%), slachtpremies voor runderen (40%), akkerbouw (25%; in de Overzeese gebieden volledig gekoppeld).
Duitsland	Hybride, toegroeiend naar regionaal	Volledige ontkoppeling
Griekenland	Individueel	Gedeeltelijke koppeling: o.a. zaaizaden (100%)
Ierland	Individueel	Volledige ontkoppeling
Italië	Individueel	Gedeeltelijke koppeling: o.a. zaaizaden (100%)
Luxemburg	Hybride	Volledige ontkoppeling
Nederland	Individueel	Gedeeltelijke koppeling: slachtpremies voor kalveren (100%), slachtpremies voor runderen (100%), lijnzaad (100%)
Portugal	Individueel	Gedeeltelijke koppeling: o.a. zoogkoeien (100%), slachtpremies voor kalveren (100%), slachtpremies voor runderen (40%), ooien (50%)
Spanje	Individueel	Gedeeltelijke koppeling: o.a. zoogkoeien (100%), slachtpremies voor kalveren (100%), slachtpremies voor runderen (40%),
Zweden	Hybride	Gedeeltelijke koppeling: o.a. premiereregeling mannelijke runderen (74,55%)
Verenigd Koninkrijk	Hybride, toegroeiend naar regionaal	Volledige ontkoppeling

Toeslagen in Nederland

Nederland heeft gekozen voor een individuele, gedeeltelijk ontkoppelde bedrijfstoeslag. De toeslagen voor slachtrunderen, slachtkalveren en lijnzaad blijven gekoppeld aan respectievelijk dieren en hectares. Nederland past geen nationale envelop toe.

De bedrijfstoeslag wordt per bedrijf bepaald aan de hand van de historische gegevens van de premiewaardige gewassen en dieren gedurende de referentieperiode (2000-2002). Vanaf 2006 ontvangt minstens de helft van de Nederlandse agrarische bedrijven een toeslag. Alleen tuinbouwbedrijven en de varkens- en pluimveehouders zonder premiewaardige gewassen en dieren kunnen er geen aanspraak op maken. Gemiddeld ontvangen de boeren circa 15.000 euro per bedrijf. Voor sommige bedrijfstypen, met name de vleeskalverhouders, overtreft de hoogte van de toeslag het inkomen uit het bedrijf (zie tabel B2.2).

Tabel B2.2 – Directe betalingen voor landbouwbedrijven naar bedrijfstype in 2012 (betalingen in 2012; structuur bedrijven in 2005)

	Akker- bouw	Melkvee	Vlees- kalveren	Overige Graas- dieren	Intensief	Gecomb. bedrijven	Totaal landbouw
Aantal bedrijven	8.533	20.805	1.031	7.575	5.358	6.167	49.514
Gemiddelden per bedrijf:							
Ha cultuurgrond	52,7	40,9	10,7	26,3	7,5	31,0	35,2
Gezinsinkomen (x 1.000)	32,2	37,2	30,0	7,0	26,0	29,7	27,5
totaal netto premie (x 1.000)	17,0	21,0	39,4	5,6	2,2	11,2	15,1
idem in euro per ha	322	513	3.678	212	298	363	428
idem in % van inkomen	53	56	131	80	9	38	55
Totalen in miljoenen euro							
Hectare/dier premies (incl. bieten)	155	469	44	45	13	74	799
w.v. gewaspremies	150	68	2	8	10	41	280
dierpremies	3	401	41	37	2	33	518
Korting	10	32	3	3	1	5	54
Totaal netto premie	145	436	41	42	12	69	745

Bron: CBS landbouwtelling 2005; bewerking LEI (inkomen langjarig gemiddelde)

Verschillen tussen landen en bedrijven

Lang niet alle boeren ontvangen toeslagen uit het EU-budget. Nederland biedt daarvan een heel duidelijk voorbeeld. De Nederlandse land- en tuinbouw is relatief sterk vertegenwoordigd in producten met een lichte marktordening en in vrije teelten. Terwijl in de EU-15 59 procent van de landbouwproductie onder een zware marktordening valt, ligt dit aandeel in Nederland op 27 procent (cijfers 2001).

Binnen de EU-15 is de directe inkomenssteun erg scheef verdeeld over de landbouwbedrijven. In 2001 ontving meer dan de helft van de boeren in de EU-15 minder dan €1250 aan betalingen. Daartegenover stonden 760 boeren resp. grondbezitters (0,02 procent van het totaal) die elk meer dan €500.000 aan steun ontvingen. Meer dan de helft van de betalingen ging dat jaar naar 6 procent van de boeren die elk meer dan €20.000 ontvingen.³⁹

In Nederland is de verdeling van de directe betalingen overigens door een relatief kleinschalige bedrijfsstructuur minder scheef. In 2003 kwam van de ruim €351 miljoen aan directe inkomenssteun ruim de helft (54,8 procent) ten goede aan begunstigden die minder dan €10.000 ontvingen, en 3,7 procent aan degenen die meer dan €100.000 ontvingen⁴⁰. In deze gegevens komen uiteraard de gevolgen van de recente hervormingen in het kader van de Mid Term Review niet tot uitdrukking.

Het beeld is verder ingekleurd met concrete informatie over subsidieontvangers (inclusief prijssteun) in diverse lidstaten. Zo blijken diverse leden van de Britse koninklijke familie aanzienlijke betalingen uit het EU-budget (meer dan €100.000 per

³⁹ Zie: Richard E. Baldwin, Who finances the Queen's CAP payments? The CAP as a dooH niboR Scheme, *CEPS Policy Brief*, nr. 88, december 2005

⁴⁰ Zie: Antwoord van minister Veerman op vragen van de leden Waalkens en Timmermans, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, Aanhangsel van de Handelingen 78.

persoon) te ontvangen. In Nederland zijn in september 2005 de gegevens van de ontvangers van verschillende EU-subsidies (waaronder ook prijssteun) in de periode oktober 1999 – oktober 2004 gepubliceerd. Daaruit kwam naar voren dat een groot deel van de steun aan, respectievelijk via de verwerkende industrie (zoals Koninklijke Friesland Foods, Campina Melkunie, Avebe en Nestlé) wordt uitbetaald.

Bij de motieven voor directe inkomenssteun wordt vaak verwezen naar de betekenis van een Europees landbouwmodel op basis van gezinsbedrijven. Dan is subsidiëring van grootgrondbezit niet erg effectief en efficiënt. De Europese Commissie heeft in de aanloop van de landbouwhervormingen van 2003 en 2004 voorgesteld voor de directe inkomenssteun een plafond van €300.000 per landbouwbedrijf in te voeren. Dit voorstel is destijds door een aantal lidstaten, waaronder Duitsland en het VK, afgewezen.

3. Tegengaan van concurrentievervalsingen

Communautaire richtsnoeren

De Europese Commissie oefent toezicht uit op de steunverlening door de lidstaten. In dat verband heeft zij in 2000 communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector gepubliceerd. Uitgangspunt van deze richtsnoeren is dat alle staatssteun in de landbouw verenigbaar moet zijn met bestaande gemeenschappelijke marktordeningen⁴¹. Verder moet staatssteun, om voor goedkeuring in aanmerking te komen, daadwerkelijk bijdragen tot economische vooruitgang⁴²:

Tenzij communautaire voorschriften of deze richtsnoeren uitdrukkelijk in uitzonderingen voorzien, wordt eenzijdige staatssteun die louter bedoeld is om de financiële situatie van producenten te verbeteren maar op geen enkele wijze tot de ontwikkeling van de sector bijdraagt, en vooral steun die uitsluitend op grond van prijzen, hoeveelheden, productie-eenheden of eenheden van de productiemiddelen wordt toegekend, als exploitatiesteun beschouwd die met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar is.

De volgende vormen van steun kunnen, onder voorwaarden, verenigbaar zijn met het Verdrag:

- Steun voor investeringen voor de verwerking en afzet van landbouwproducten en voor investeringen in landbouwbedrijven (tot 40 procent – 50 procent in probleemgebieden – van de subsidiabele uitgaven⁴³);
- Steun in verband met door boeren aangegane agromilieuverbintenissen en andere milieusteun;
- Steun om belemmeringen in probleemgebieden te compenseren;
- Steun voor de vestiging van jonge boeren;
- Steun voor vervroegde uittreding, voor het beëindigen van de landbouwactiviteit of voor het sluiten van productie-, verwerkings- of afzetcapaciteit;
- Steun voor het oprichten van producentengroeperingen;
- Steun voor vergoeding van schade door natuurrampen, uitbraken van dier- en plantenziekten e.d., en steun om het sluiten van een verzekering tegen dergelijke risico's te bevorderen;
- Steun voor het bevorderen van de productie en afzet van hoogwaardige landbouwproducten, voor de technische ondersteuning van de producenten en voor het verbeteren van de genetische kwaliteit van de veestapel;
- Steun voor de ultraperifere regio's.

Naast deze steuncategorieën die specifiek door de richtsnoeren voor de landbouw worden bestreken, zijn ook bestaande staatssteunregimes van toepassing voor

⁴¹ Het Hof van Justitie heeft in 2002 (in Zaak C-113/2000, Spanje/Commissie) vastgesteld dat de lidstaten, wanneer de EG heeft besloten tot een gemeenschappelijke marktordering, zich dienen te onthouden van elke maatregel die daarvan afwijkt of daarop inbreuk maakt.

⁴² Punt 3.5 van de richtsnoeren, *Publicatieblad EG C 232*, p. 21.

⁴³ Instemming met hogere steunpercentages is mogelijk als het gaat om investeringen voor het instandhouden van traditionele landschappen (en van erfgoedelementen op landbouwbedrijven), voor het verplaatsen van landbouwbedrijfsgebouwen in het algemeen belang, of ter verbetering van het milieu, het dierenwelzijn of de hygiëne in de dierenhouderij.

onderzoek en ontwikkeling, voor de toekenning van kortlopende beheerskredieten, voor de redding en herstructurering van in moeilijkheden verkerende (landbouw)bedrijven en voor het bevorderen van de werkgelegenheid.

Kleine en middelgrote ondernemingen

Sinds 2004 past de Europese Commissie een vrijstelling toe voor kleine en middelgrote ondernemingen die landbouwproducten produceren, verwerken en afzetten⁴⁴. Deze vrijstelling geldt zowel voor steunregelingen als voor individuele steunmaatregelen die buiten een regeling vallen, mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden sluiten aan bij de bovengenoemde richtsnoeren. Een van de voorwaarden is het vooraf verschaffen van beknopte informatie over de steunregeling of de individuele steunmaatregel aan de Europese Commissie. De vrijstellingsverordening geldt alleen voor individuele investeringen waarvan de in aanmerking komende uitgaven niet meer dan €12,5 miljoen bedragen, of waarvan het daadwerkelijke steunbedrag niet meer dan €6 miljoen bedraagt.

De minimis

Tot voor kort stond de Europese Commissie op het standpunt dat vanwege het bestaan van een gemeenschappelijk landbouwbeleid elke vorm van nationale steun, hoe gering ook, moet worden aangemeld en beoordeeld⁴⁵:

alle steun die in de landbouwsector ten gunste van bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen wordt verleend, moet worden geacht een potentieel risico op vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten op te leveren hoe gering deze steun ook mag zijn. Daarom is de zogenoemde de minimis-regel niet van toepassing op steun voor uitgaven in verband met landbouw.

In oktober 2004 heeft de Europese Commissie evenwel alsnog in een verordening een regeling voor de minimis-steun in de landbouw (en ook de visserij) getroffen⁴⁶. Een op de landbouw toegesneden regeling vindt de Commissie noodzakelijk omdat bij de meeste producten sprake is van een groot aantal zeer kleine producenten die in het kader van gemeenschappelijke marktordeningen onderling grotendeels verwisselbare producten voortbrengen.

Er geldt een vrijstelling van notificatie voor nationale steun tot maximaal €3.000 per begunstigde over een (voortschrijdende) periode van drie jaar, op voorwaarde dat de totale steun niet meer dan ongeveer 0,3 procent van de productie van de landbouw bedraagt⁴⁷. Als alle lidstaten de ruimte van de de minimis-vrijstelling ten volle zouden benutten, dan is hiermee gemiddeld €317 miljoen per jaar aan nationale steun voor de landbouw gemoeid. Voor Nederland ligt het plafond bij bijna €21 miljoen per jaar.

⁴⁴ Verordening 1/2004 van de Commissie van 23 december 2003, *Publicatieblad EG L* 1 van 3-1-2004, pp. 1-16.

⁴⁵ Punt 3.3 van de richtsnoeren, *Publicatieblad EG C* 232, p. 20.

⁴⁶ Verordening 1860/2004 van de Commissie van 6 oktober 2004, *Publicatieblad EG L* 325 van 28-10-2004, pp. 4-9.

⁴⁷ De vrijstelling kan geen betrekking hebben op exportsteun of steun die binnenlandse producten begunstigt ten opzichte van ingevoerde producten.

De Europese Commissie is bezig met een herziening van het bestaande staatsteunregime voor de landbouw. De bedoeling is om in de loop van dit jaar tot formele besluitvorming te komen, zodat de nieuwe regeling met ingang van 1 januari 2007 kan worden toegepast⁴⁸.

Plattelandsontwikkeling en groene diensten

De verordening die de steun uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) regelt⁴⁹, stelt ook grenzen aan de steunverlening door de lidstaten. Aanvullende nationale financiering (cofinanciering) behoeft goedkeuring als onderdeel van de nationale (of regionale programma's) voor plattelandsontwikkeling. Verder worden beperkingen opgelegd aan staatssteun ter compensatie voor natuurlijke handicaps alsmede aan agromilieubetalingen en dierenwelzijnsbetalingen (zie artt. 39, 40 en 88 van de verordening). Betalingen voor agromilieu- en dierenwelzijnsverbintenissen moeten in beginsel worden gebaseerd op extra kosten en gederfde inkomsten die zijn verbonden aan het nakomen van deze verbintenissen.

⁴⁸ Europese Commissie, State Aid Action Plan – Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005-2009, COM(2005) 107 final, Brussel, 7-6-2005, punt 66, p. 16.

⁴⁹ Verordening 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005, *Publicatieblad EG L 277* van 21-10-2005, pp. 1-40.

4. Uitbreiding van de EU

Nieuwe lidstaten, toetredende landen en kandidaat-lidstaten

Sinds 1 mei 2004 is de EU uitgebreid met tien landen, waarvan acht uit Midden- en Oost-Europa. Ook na deze uitbreiding blijven er gegadigden voor toetreding. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- toetredende landen: Bulgarije en Roemenië;
- kandidaat-lidstaten: Turkije, Kroatië en Macedonië;
- potentiële kandidaat-lidstaten: op de Westelijke Balkan.

De toetredingsonderhandelingen met Bulgarije en Roemenië zijn in april 2005 afgesloten met de ondertekening van de toetredingsverdragen. Deze verdragen behoeven nu ratificatie in alle lidstaten. De verdragen voorzien in toetreding per 1 januari 2007, maar maken uitstel met één jaar mogelijk ingeval van onvoldoende hervormingsinspanningen.

De EU onderhandelt met Turkije, en vanaf dit jaar ook met Kroatië, over toetreding. Zeker in het geval van Turkije wordt aangenomen dat de onderhandelingen lang zullen duren en dat toetreding pas na afloop van de nieuwe financiële vooruitzichten (2007-2013) aan de orde zal zijn.

Uitbreiding en GLB

Afgemeten aan de werkgelegenheid vormt de landbouw in verschillende nieuwe lidstaten (vooral Polen, Letland en Litouwen) en kandidaat-lidstaten (vooral Roemenië en Turkije) een belangrijke sector. Door de lage productiviteit is de productiewaarde evenwel vrij beperkt. De tien nieuwe lidstaten waren in 2002 goed voor een landbouwproductie van €28,9 miljard; dat is 10 procent van de productiewaarde in de EU-15 (€290,5 miljard, waarvan €20,7 miljard voor rekening van Nederland kwam). Roemenië en Bulgarije voegen daaraan samen 5 procent aan productiewaarde aan toe⁵⁰, en Turkije 15 procent.

In bepaalde lidstaten, waaronder Nederland, is de uitbreiding vooral geassocieerd met sterk toenemende lasten voor het EU-budget, vooral vanwege het landbouwbeleid en het structuurbeleid. Bij nader inzien blijken die kosten flink mee te vallen. Vastgesteld kan worden dat de jongste uitbreiding met tien lidstaten – waaronder grote producenten van zwaremarktordeningsproducten zoals Polen en Hongarije – een voortgezette reële daling van de landbouwuitgaven niet in de weg staat. Dat komt mede doordat de directe inkomenssteun gefaseerd wordt ingevoerd.

Veel wezenlijker dan de budgettaire gevolgen van de uitbreiding zijn de uitdagingen die de toenemende diversiteit van de landbouw in de EU stelt aan het GLB. De nieuwe lidstaten en de kandidaat-lidstaten beschikken over een belangrijk agrarisch potentieel dat nu echter, door herstructureringsproblemen in de nasleep van de transitie naar een moderne markteconomie, onderbenut wordt. In verschillende landen – vooral Polen,

⁵⁰ Ida Terluin en Ton de Kleijn, *Schatting EU-landbouwuitgaven bij toetreding Bulgarije en Roemenië tot de EU*, Den Haag (LEI) 2004.

Roemenië en Turkije – is het aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid nog relatief hoog. Er is ook sprake van een sterk duale bedrijfsstructuur. Vooral in Polen, Slovenië en Letland vindt men veel (te) kleinschalige producenten. In landen als Tsjechië, Slowakije en Hongarije overweegt een meer grootschalige productie die niet zelden is ingebed in geïntegreerde agribusinesscomplexen.

Turkije

Van de nieuwe en kandidaat-lidstaten brengt Turkije de grootste landbouwsector in⁵¹. Een groot deel daarvan betreft groente en fruit. Daardoor valt een flink deel van de Turkse landbouwproductie buiten de huidige zware marktordeningen. Wel zal toetreding van Turkije een extra aanzet geven voor hervorming van het tabaks- en katoenregime van de EU.

Turkije kent zelf al een systeem van directe inkomenssteun op basis van een ‘flat rate’ per hectare, met een plafond bij 50 ha per bedrijf. Daarbij worden geen ‘cross compliance’ voorwaarden gesteld.

Invoering van het GLB zou aan directe betalingen uiteindelijk ongeveer €4,5 miljard per jaar (in prijzen van 2004) kosten. Voor infasering op basis van 35 procent van het in de EU-15 gangbare niveau zou rond €1,5 miljard nodig zijn⁵².

Infasering van nieuwe lidstaten

In de nieuwe lidstaten wordt de directe inkomenssteun geleidelijk ingevoerd. In 2004 begonnen de betalingen op 25 procent van het in de EU-15 geldende niveau. Dit percentage wordt jaarlijks verhoogd, eerst met stapjes van vijf procentpunt en vervolgens van tien procentpunt, zodat in 2013 het voor de EU-15 geldende niveau (100 procent) is bereikt.

Als tegemoetkoming aan de nieuwe lidstaten is afgesproken dat zij tot een bepaald maximum (in eerste instantie 40 procent van het EU-15-niveau) zelf extra betalingen aan boeren mogen uitkeren (top-ups)⁵³. De top-ups hoeven niet alleen vanuit het nationaal budget gefinancierd te worden. Men kan ook gebruik maken van een deel van de EU-fondsen voor plattelandsontwikkeling.

⁵¹ Zie: Alison Burrell, Arie Oskam (red.), *Turkey in the European Union: Implications for Agriculture, Food and Structural Policy*, 2005.

⁵² Zie ook: SER-advies *De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije*, publicatienr. 04/12, pp. 45-48.

⁵³ Verordening (EG) nr. 583/2004 van de Raad van 22 maart 2004, *Publicatieblad EG* L91 van 30 maart 2004, pp. 1-14.

Samenstelling van de ad hoc Commissie Cofinanciering Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (COF)

leden

plv. leden

dr. H.H. F. Wijffels (voorzitter)
 prof.mr. F.H.J.J. Andriessen
 mevrouw prof.dr. J.M. Cramer
 prof.dr.ir. A.J. Oskam
 prof.dr. J.L.M. Pelkmans
 prof.dr. C.G.M. Sterks

Ondernemersleden

drs. G.A.M. van der Grind (LTO-Nederland)
 ir. W.J.G. Laan (VNO-NCW)
 ir. F. van Oorschot (LTO-Nederland)
 drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)
 mr. W.L.E. Quaadvlieg (VNO-NCW)

Werknemersleden

drs. T. ETTY (FNV)
 drs. P.F. van Kruining
 M. Siecker (FNV)
 drs. E. van Velsen (CNV)*

Leden uit de kring van consumenten- en milieuorganisaties

ir. G.U. Kuneman (Stichting Natuur en Milieu)

drs. A. Berkhuisen

Adviserende leden

dr. J.C. Blom (LEI)
 dr.ir. H.J.J. Stolwijk (CPB)

Vertegenwoordigers staf Tweede Kamer

ir. G.F.C. van Leiden
 mevrouw drs. A. van der Sman

Ministeriële vertegenwoordigers

ir. J.G. Deelen (LNV)
 ir. J. Hazelhoff (LNV)
 drs. S.J.C. Kes (EZ)
 mevrouw drs. I. Neudecker (VROM)
 drs. A.P. Postma (Fin)
 drs. M. Servaes (BuZa)
 drs. M. Woldberg (LNV)

Secretariaat

Drs. N.A. Bloem

drs. M.G. Bos

drs. A.R.G.J. Zwiers

* agendalid