

## **TOELICHTING OP DE BETALINGEN IN HET KADER VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID (GLB) IN HET BOEKJAAR 2009**

Deze toelichting behandelt de meest opvallende ontwikkelingen in de betalingen die Nederlandse boeren in het boekjaar 2009 ontvingen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU. Die ontvangsten betreffen de eerste en tweede pijler van het GLB (respectievelijk het markt-, prijs- en inkomensbeleid en het plattelandsbeleid). De toelichting bevat geen volledige analyse van de verschillende sectoren; het gaat om een kort overzicht per sector (zuivel, veehouderij, akkerbouw en tuinbouw) van de belangrijkste ontwikkelingen in het afgelopen jaar. De tabellen in dit stuk geven wel een zo compleet mogelijk beeld van de diverse regelingen per sector en de daarbij behorende uitgaven.

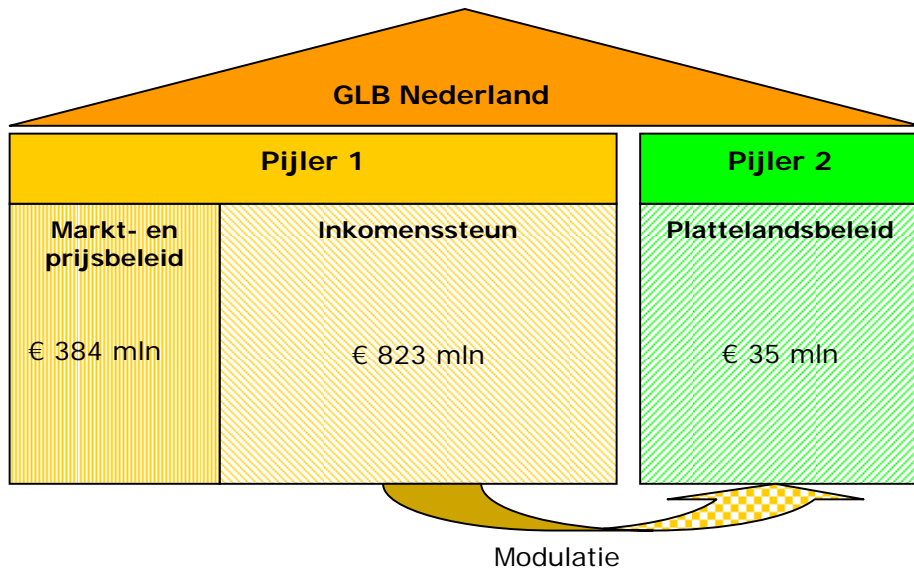
Nota bene: Het gaat hier om de uitgaven per *boekjaar* en niet om uitgaven per *kalenderjaar*. Het Europese boekjaar in 2009 had een looptijd van 16 oktober 2008 tot en met 15 oktober 2009. Betalingen in het laatste kwartaal van 2008 drukken dus op de cijfers voor 2009.

Deze toelichting bestaat uit twee delen: het eerste deel bevat een korte beschrijving van de ontwikkelingen per sector; het tweede deel is een algemeen historisch overzicht van het GLB, inclusief de meest recente ontwikkelingen.

Figuur 1 geeft de totale GLB-ontvangsten per pijler weer voor Nederland in 2009. De ontvangsten per sector worden in deel 1 uitgewerkt.

Toelichting op de betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in het boekjaar 2009, 1 april 2010, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

*Figuur 1 – GLB-ontvangsten Nederland per pijler (2009)*



## **1) Toelichting per sector**

### **1.1 Inleiding**

Van 2002 tot 2013 geldt voor de hele EU een plafond voor de gemeenschappelijke landbouwuitgaven. Het uitgavenpatroon verschilt per lidstaat en per sector. In het algemeen is in bijna alle lidstaten een verschuiving te zien van markt- en prijssteun naar inkomenssteun (de eerste pijler) en plattelandsbeleid (de tweede pijler).

In 2003 heeft de EU besloten om de inkomenssteun los te koppelen van de productie, behalve in een aantal sectoren waarvan werd gevreesd dat ontkoppeling zou leiden tot productieverlies. Bij gekoppelde inkomenssteun is de daadwerkelijke productie van een bepaald landbouwproduct een voorwaarde voor de steun: boeren krijgen bijvoorbeeld een bepaald bedrag per geproduceerde ton tarwe of liter melk. Bij ontkoppelde inkomenssteun ontvangen boeren rechtstreeks een bedrijfstoelage, ongeacht hun productie. Daarmee is deze steun niet meer handelsversturend in het kader van afspraken die gemaakt zijn binnen de World Trade Organization (WTO).

Nederland is met de ontkoppeling van de inkomenssteun voor een aantal sectoren begonnen vanaf 1 januari 2006. In de zuivelsector geldt die vanaf 1 januari 2007. In 2008 hebben de lidstaten afgesproken dat de resterende sectoren uiterlijk 2012 ontkoppeld moeten zijn. Zo worden in Nederland de slachtpremies voor kalveren en volwassen runderen, de notenpremie en de eiwitpremie in 2010 ontkoppeld. In 2012 zal de ontkoppeling van de steun voor aardappelzetmeel, de verwerkingssteun voor gedroogde voedergewassen, de verwerkingssteun voor vlas en hennep en de steun voor zaaizaad van vlas een feit zijn.

## **1.2 Toelichting op de uitgaven per sector**

Uit het overzicht van de alle steunuitgaven blijkt dat voor Nederland de totale ontvangsten voor 2009 licht zijn gestegen ten opzichte van 2008 (zie tabel 1). De oorzaak zit hem vooral in een stijging van de betalingen in de zuivelsector.

In 2009 is het merendeel van de 700,1 miljoen euro aan ontkoppelde rechtstreekse inkomenssteun voor de eerste pijler terecht gekomen bij boeren die in het verleden steun ontvingen voor de productie van akkerbouwgewassen, melk en schapen. Een aanzienlijk deel van de steun ging naar de zuivelsector.

In sommige van de onderstaande tabellen (1 t/m 7) staan nog betalingen vermeld voor regelingen die inmiddels zijn afgeschaft. Dit zijn veelal betalingen die voortvloeien uit eerdere bezwaar- en beroepsprocedures.

De uitgaven voor de plattelandsontwikkeling (pijler twee) bedroegen in 2009 35 miljoen euro tegenover 23,3 miljoen in 2008 (zie tabel 8). Deze stijging van de uitgaven in de plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP) hangt nauw samen met de cyclische opbouw ervan. Het POP heeft een looptijd van zeven jaar. In 2006 eindigde de vorige cyclus. Het nieuwe programma voor 2007-2013 is eind 2007 definitief vastgesteld; de uitvoering van de POP-programma's kwam pas in het boekjaar 2009 op stoom. Overigens wordt het beschikbare EU-budget (jaarlijks circa 70 miljoen) ondanks deze stijging nog steeds niet volledig benut.

Tabel 1 vergelijkt de totale steunbedragen die in de periode 2006-2009 voor de eerste pijler zijn ontvangen, inclusief een uitsplitsing van de "overige steun" (onder andere afzetbevordering, voedselhulp, terugvorderingen en correcties) per sector.

Tabel 1 – Vergelijking totale steun (totaal en per sector) 2006-2009, in miljoen euro

	2006	2007	2008	2009
<b>Totaal</b>	<b>1216,5</b>	<b>1031,2</b>	<b>1029,0</b>	<b>1.136,5</b>
<i>waarvan ontkoppelde steun</i>	--	<b>302,7</b>	<b>671,5</b>	<b>700,1</b>
<i>overige steun per sector (excl. ontkoppelde steun):</i>	--	<b>728,5</b>	<b>357,5</b>	<b>436,4</b>
Zuivel	535,1	540,7	2,2	97,3
Akkerbouw	350,0	98,6	148,6	75,8
Veehouderij (geen zuivel)	187,8	112,5	120,2	107,9
Tuinbouw	72,4	68,5	66,4	119,4
Plattelandsontwikkeling	77,1	18,1	23,2	35,6
Overig	-5,9	-110,9	-3,1	0,4

*Overige steun: o.a. afzetbevordering, voedselhulp, terugvorderingen, correcties*

Tabel 2 laat de uitgaven zien voor de marktmaatregelen (onder meer exportrestituties, interventie, verwerkingssteun en particuliere opslagsteun) in de periode 2006-2009. Na een daling van de uitgaven in 2006, 2007 en 2008 zijn de uitgaven in 2009 weer gestegen. Deze stijging komt door het opnieuw instellen van restituties en interventie maatregelen in de zuivel vanwege de crisis in die sector (zie 1.2.1). Ook de uitgaven in de tuinbouwsector zijn gestegen. Die stijging heeft twee oorzaken: het grootste deel van de betalingen voor 2008 is gedaan in het laatste kwartaal van kalenderjaar 2008 (en dus in boekjaar 2009); bovendien steeg de waarde van de verkochte productie waarop het subsidiebedrag is gebaseerd.

Toelichting op de betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in het boekjaar 2009, 1 april 2010, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

*Tabel 2 - Uitgaven voor marktmaatregelen 2006-2009*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Totaal</b>	<b>490.856.966</b>	<b>321.943.064</b>	<b>214.961.390</b>	<b>277.265.049</b>
Zuivel	282.678.896	164.386.286	2.041.005	97.252.591
Akkerbouw	119.380.337	75.563.920	123.709.368	49.916.377
Veehouderij (geen zuivel)	16.379.472	13.476.869	22.781.965	10.737.267
Tuinbouw	72.418.260	68.515.989	66.429.051	119.358.814

*Marktmaatregelen: w.o. exportrestituties, interventie, verwerkingssteun, particuliere opslagsteun*

Uit tabel 3 blijkt dat de directe inkomenssteun in 2009 licht is gestegen ten opzichte van 2008. Dat komt door een verhoging van het bedrag voor suiker en een betere benutting van de toeslagrechten door de aanvragers.

*Tabel 3 - Uitgaven voor directe inkomenssteun 2006-2009*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Totaal</b>	<b>654.502.290</b>	<b>801.129.738</b>	<b>793.908.994</b>	<b>823.208.074</b>
<b>Ontkoppelde steun</b>	--	<b>302.748.879</b>	<b>671.497.042</b>	<b>700.114.260</b>
<b>Rechtstreekse andere steun</b>	--	<b>498.380.859</b>	<b>122.411.953</b>	<b>123.093.814</b>
Zuivel	252.494.728	376.305.644	123.530	20.754
Akkerbouw	230.616.819	23.083.465	24.908.157	25.888.860
Veehouderij (geen zuivel)	171.379.217	98.982.431	97.369.623	97.177.650
Tuinbouw	11.526	10.344	10.643	6.551

*Directe gekoppelde inkomenssteun: w.o. areaalsteun in akkerbouw, dierpremies*

### **1.2.1 Zuivel**

Eind 2008 begonnen de prijzen van zuivelproducten te dalen, een trend die zich voortzette in 2009. Reden voor de Europese Commissie om in 2009 de marktondersteunende interventie maatregelen en exportrestituties weer in te stellen. In tabel 4 zijn de bedragen opgenomen die aan restituties en interventie maatregelen zijn betaald.

In de loop van 2009 heeft de zuivelmarkt zich weer hersteld en gingen de prijzen weer omhoog. Daardoor kwamen de boter- en de melkpoederprijzen weer flink boven het niveau van de interventieprijzen. Er hoefden dus geen producten meer uit de markt te worden genomen. Daarom heeft de Commissie eind vorig jaar alle exportrestituties weer op nul gezet.

Voor een deel kan het marktherstel worden toegeschreven aan de steunmaatregelen voor de zuivelmarkt en de melkveehouders: de interventie maatregelen voor boter en magere melkpoeder en voor de particuliere opslag van boter legden een bodem in de markt. Bovendien is het assortiment producten onder de schoolmelkregeling verbreed; dat moet leiden tot meer afzet van melk. Een aanzienlijk deel van de Europese steunuitgaven is aan Nederland uitbetaald, onder andere omdat ons land een relatief groot aandeel heeft in de export van zuivelproducten naar derde landen.

De EU heeft vorig jaar ook besloten om 300 miljoen euro vrij te maken voor directe steun aan de melkveehouders, waarvan ruim 24 miljoen naar Nederland gaat. De inkomens toeslag zal in 2010 worden uitbetaald.

Nederland heeft ook in 2008-2009 weer als een van de weinige lidstaten het nationale melkquotum overschreden. Daarom moest ons land ruim 40 miljoen euro superheffing betalen aan Brussel.

De Europese Commissie heeft vorig jaar tijdens de zuivelcrisis besloten een *high level group* in te stellen. Deze groep, waarin alle 27 lidstaten zijn vertegenwoordigd, zoekt naar mogelijkheden om de zuivelmarkt op de middellange en lange termijn te stabiliseren. Eind juni 2010 zal de groep een eindrapport uitbrengen.

Tabel 4 – Uitgaven marktmaatregelen en gekoppelde inkomenssteun zuivel 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
<b>Totaal Marktmaatregelen + Directe inkomenssteun</b>	<b>535.173.624</b>	<b>540.691.930</b>	<b>2.164.534</b>	<b>97.273.345</b>
<b>Marktmaatregelen</b>	<b>282.678.896</b>	<b>164.386.286</b>	<b>2.041.005</b>	<b>97.252.591</b>
Restituties voor melk en zuivelproducten	198.901.280	133.445.718	4.281.469	70.418.982
Restituties voor non-Annex I producten (melk en boter)	14.289.671	12.396.665	1.709.831	5.522.200
Steun voor de afzet van melk en ondermelk	38.652.203	4.228.226	1.030.453	--
Interventie in de vorm van opslag van boter en room	6.756.539	5.095.168	3.617.082	6.437.242
Interventie in de vorm van opslag van magere melkpoeder	--	--	--	55.669.907
Andere maatregelen voor botervet	24.302.300	9.220.508	169.717	28.184
Extra heffing van de melkproducenten ("superheffing")	-223.097	--	-8.767.548	-40.823.924
<b>Directe inkomenssteun</b>	<b>252.494.728</b>	<b>376.305.644</b>	<b>123.530</b>	<b>20.754</b>
Melkpremie	173.677.281	259.125.017	85.063	--
Extra betalingen voor melkproducenten	78.372.365	117.180.627	38.466	--
Overige maatregelen melk en zuivelproducten	445.081	--	--	20.754

\* Non-Annex 1 = alle industriële producten waarin landbouwgrondstoffen zijn verwerkt.



## **1.2.2 Akkerbouw**

Tabel 5 laat zien dat de uitgaven voor de marktmaatregelen in de akkerbouwsector in de periode 2006–2009 zijn gestegen. De belangrijkste oorzaak hiervan ligt in de eenmalige betalingen aan de suikersector, met name tengevolge van de sluiting van de suikerfabriek in Groningen in 2008 en de daarmee samenhangende verlaging van het suikerquotum.

### *1.2.2.1 Suiker*

Tot enkele jaren geleden produceerde de EU te veel suiker. De nieuwe marktordening voor suiker, die in 2006 in werking is getreden, voorziet onder andere in een herstructureringsregeling gericht op vrijwillige vermindering van het EU-suikerquotum met 6 miljoen ton in drie jaar tijd. De regeling is geslaagd. De omvang van het EU-quotum, ongeveer 15 miljoen ton, blijft tegenwoordig achter bij de vraag naar suiker in de EU. Mede vanwege een forse productiedaling in de laatste jaren is de EU in zeer korte tijd van de grootste netto-exporteur van suiker ter wereld de grootste netto-importeur geworden. Nederland, de op twee na grootste suikerproducent van Europa, is goed voor een quotum van 804.000 ton.

Bedrijven die hun suikerquotum geheel of gedeeltelijk hebben ingeleverd in het kader van de herstructureringsregeling hebben recht op een vergoeding uit het herstructureringsfonds voor de suiker. Dit fonds wordt overigens door de sector zelf gefinancierd. In 2009 is in Nederland 115 miljoen euro uit dit fonds betaald aan de suikersector omdat de suikerindustrie in 2008 quotum heeft ingeleverd. Ook is een fabriek gesloten.

De uitvoerrestituties voor suiker zijn met ingang van 1 oktober 2008 op nul gesteld. De bedragen die hiervoor nog in de tabel zijn opgenomen vormen de overloop van de betalingen naar 2009.

Daarnaast wordt er steeds minder gebruik gemaakt van de uitvoerrestituties voor zogenaamde non-Annex I producten (producten waarin landbouwproducten zijn verwerkt), voornamelijk vanwege het wegvallen van de uitvoerrestituties op de basisproducten (de desbetreffende niet-verwerkte landbouwproducten). Ook de complexiteit van het systeem en het steeds geringer wordende verschil met de wereldmarktprijzen hebben er toe bijgedragen dat er in 2009 minder belangstelling was voor deze restituties.

#### *1.2.2.2 Graan*

De betalingen voor restituties in 2009 zijn naijl-effecten van de afschaffing ervan in 2007. Evenals bij suiker hangen ook hier de gedaalde uitgaven voor restituties op graancomponenten in non-Annex I producten samen met de verlaging van de uitvoerrestitutie voor het basisproduct graan.

Als gevolg van de ontkoppeling waren er in 2009 geen uitgaven voor zaaizaad.

De tot 2006 uitbetaalde bedragen hadden nog betrekking op gekoppelde uitgaven voor de teelt van zaaizaad. Hiervoor was een maximumbedrag vastgelegd van ongeveer 720.000 euro. Uiterlijk 2012 zal ook steun voor vlas en zaaizaad worden ontkoppeld.

De uitgaven voor de productiesteun van zetmeelaardappelen zijn als gevolg van de ontkoppeling van steun fors gedaald. In 2009 heeft zetmeelgigant AVEBE het Nederlandse quotum aardappelzetmeel (507.403 ton) niet helemaal benut. Omdat het bedrijf slechts 464.774 ton heeft geproduceerd ontving het 10.408.681,- euro aan evenwichtspremie. Deze premie overbrugt het verschil in kostprijs tussen aardappelzetmeel en mais/tarwezetmeel.

Toelichting op de betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in het boekjaar 2009, 1 april 2010, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Tabel 5 - Uitgaven marktmaatregelen en gekoppelde inkomenssteun akkerbouw 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
<b>Totaal Marktmaatregelen + Directe inkomenssteun</b>	<b>349.997.156</b>	<b>98.647.386</b>	<b>148.617.526</b>	<b>75.805.237</b>
<b>Marktmaatregelen</b>	<b>119.380.337</b>	<b>75.563.920</b>	<b>123.709.368</b>	<b>49.916.377</b>
Uitvoerrestituties voor granen	16.159.526	4.130.580	1.201.834	3.063
Uitvoerrestituties voor suiker en isoglucose	30.898.722	17.139.511	43.945.614	6.100.917
Interventie/productierestitutie voor zetmeel	22.107.658	11.028.483	8.916.194	10.408.681
Restituties voor 'non-Annex I' producten (granen, rijst)	11.805.523	4.499.459	1.525.874	31.152
Restituties voor 'non-Annex I' producten (suiker)	19.067.423	13.573.829	18.517.734	11.074.507
Productierestitutie voor suiker gebruikt in de chemische industrie	12.048.290	879.000	2.977	--
Gedroogde voedergewassen en zaaddragende leguminosen	5.618.932	5.061.723	4.975.122	3.502.544
Steun voor vezelvlas en -hennep	1.674.264	1.517.610	1.395.243	710.191
Fonds voor de suikerherstructurering	--	17.728.050	43.234.451	18.085.323
Uitvoerrestituties - producten van de wijnbouwsector	--	5.676	-5.676	--
<b>Directe inkomenssteun</b>	<b>230.616.819</b>	<b>23.083.465</b>	<b>24.908.157</b>	<b>25.888.860</b>
Areaalsteun voor producenten van granen, oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen en kuilgras, incl braak	164.619.149	1.360.422	338.749	323.909

Toelichting op de betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in het boekjaar 2009, 1 april 2010, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Premie voor eiwithoudende gewassen	121.636	40.325	33.310	30.239
Steun voor energiegewassen	11.403	26.256	30.305	30.171
Overgangsregeling gedroogde voedergewassen	6.012.350	--	--	--
Zaaizaad	10.102.689	<i>620.802</i>	372.752	468.811
Betalingen voor producenten van zetmeelaardappelen	49.749.593	21.036.329	24.133.041	25.035.731

### 1.2.3 Veehouderij (excl. zuivel)

In de rundersector is in 2009 ten opzichte van 2008 ca 1 miljoen euro meer aan exportrestituties uitbetaald. In 2008 was de export lager vanwege de blauwtongziekte. De uitvoer herstelde zich in 2009. Het aantal restitutieaanvragen nam navenant toe.

Ondertussen worden in 2010 de slachtpremies voor kalveren en volwassen runderen ontkoppeld.

In de varkenssector is in 2009 ca. 10 miljoen euro minder aan restituties uitbetaald. De reden hiervoor is dat exportrestituties voor bepaalde verse of bevroren deelstukken in 2009 niet meer aan de orde waren. Alleen de restituties voor bepaalde verwerkte producten bleven in 2009 gehandhaafd. De in tabel 6 genoemde "buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt voor varkensvlees" hebben betrekking op maatregelen in verband met dierziekten.

In de pluimvee- en eiersector is in 2009 aanzienlijk minder aan exportrestituties uitbetaald dan in 2008. Dit is met name het gevolg van het verlagen van diverse restitutiebedragen.

Toelichting op de betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in het boekjaar 2009, 1 april 2010, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Tabel 6 – Uitgaven marktmaatregelen en gekoppelde inkomenssteun veehouderij 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
<b>Totaal Marktmaatregelen + Directe inkomenssteun</b>	<b>187.758.689</b>	<b>112.459.301</b>	<b>120.151.589</b>	<b>107.914.917</b>
<b>Marktmaatregelen</b>	<b>16.379.472</b>	<b>13.476.869</b>	<b>22.781.965</b>	<b>10.737.267</b>
Restituties voor rundvlees	1.427.164	1.071.448	551.066	1.535.256
Restituties voor levende runderen	4.301.892	3.575.053	1.273.624	1.148.104
Restituties voor varkensvlees	331.057	135.454	12.597.967	2.876.458
Interventiemaatregelen voor varkensvlees	--	--	2.804.401	7.791
Buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de markt voor varkensvlees	-346	--	--	--
Restituties voor eieren	2.099.485	1.058.196	1.495.916	1.069.457
Restituties voor non-Annex I producten (eieren)	2.380.623	2.358.526	2.505.530	3.019.359
Buitengewone ondersteuningsmaatregelen voor eieren	--	998.253	91.807	--
Restituties voor slachtpluimvee	5.839.598	4.109.285	1.298.518	919.526
Programma betalingen bijenteelt	--	170.654	163.137	161.315
<b>Directe inkomenssteun</b>	<b>171.379.217</b>	<b>98.982.431</b>	<b>97.369.623</b>	<b>97.177.650</b>
Ooipremie (incl. aanvullende betalingen)	14.297.543	12.425	477	--
Premie voor zoogkoeien	11.241.014	75.919	10.450	28.902
Slachtpremies – volwassen dieren	85.399.257	59.927.922	58.960.544	58.861.169

Toelichting op de betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in het boekjaar 2009, 1 april 2010, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Slachtpremies – kalveren	39.944.146	38.705.614	38.286.909	38.279.309
Speciale premies in de rundvleessector (mannelijke runderen)	19.527.047	159.297	108.729	4.166
Extensiveringsbedrag	970.210	15.699	2.514	4.104
Extra betalingen producenten rundvlees	--	85.555	--	--

#### 1.2.4 Tuinbouw

De steun die voortvloeit uit de marktordening voor groenten en fruit bestaat in Nederland vooral uit steun aan telersverenigingen. Daarin bundelen de producenten van groenten en fruit hun krachten in het streven naar verbetering van de marktpositie van de hun sector. In 2009 waren in Nederland 22 erkende telersverenigingen. Circa 85 procent van de Nederlandse groente- en fruitproductie wordt via telersverenigingen afgezet – een record binnen de EU.

Met de steun financieren de telersverenigingen mede activiteiten om, onder andere, milieuvriendelijke teelt te stimuleren en om de afzet te verbeteren. Telersverenigingen kunnen voor dit soort activiteiten maximaal 4,1 procent van hun jaarlijkse omzet aan Europese steun ontvangen. Daar bovenop kunnen zij jaarlijks 0,5 % van de omzet gebruiken voor crisispreventiemaatregelen. Een belangrijke voorwaarde hierbij is dat de telersverenigingen eenzelfde bedrag bijdragen (50/50 - financiering).

In 2008 is de nieuwe uitvoeringsverordening voor groenten en fruit in werking getreden. Het grootste deel van de betalingen in het kalenderjaar 2008 zijn in het laatste kwartaal gedaan. Dat verklaart dat het totaal betaalde bedrag in boekjaar 2009 flink hoger ligt dan in 2008. Er is hier sprake van een inhaalslag van uitgestelde betalingen.

Tabel 7 - Uitgaven marktmaatregelen en gekoppelde inkomenssteun tuinbouw 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
<b>Totaal Marktmaatregelen + Directe inkomenssteun</b>	<b>72.429.786</b>	<b>68.526.333</b>	<b>66.439.694</b>	<b>119.365.365</b>
<b>Marktmaatregelen</b>	<b>72.418.260</b>	<b>68.515.989</b>	<b>66.429.051</b>	<b>119.358.814</b>
Uitvoerrestituties groenten en fruit	582.478	347.301	584.244	154.221
Compensatie voor het uit de markt nemen en aankopen van producten	218.511	305.311	97.849	--
Actiefondsen voor Telersverenigingen en Operationele programma's	71.617.272	67.863.377	65.746.958	119.204.593
<b>Directe inkomenssteun</b>	<b>11.526</b>	<b>10.344</b>	<b>10.643</b>	<b>6.551</b>
Areaalbetalingen voor noten	11.526	10.344	10.643	6.551

### 1.3 Tweede pijler

Het nieuwe plattelandsontwikkelingsprogramma (POP 2) loopt van 2007-2013. Het programma is medio 2007 goedgekeurd; daardoor kwamen de uitgaven in 2007 en 2008 vooral voort uit verplichtingen uit de vorige programmaperiode (2000-2006). Vanaf 2009 is een stijging van de uitgaven te zien die voortvloeien uit verplichtingen in de huidige programmaperiode.

De stijging heeft betrekking op nagenoeg alle onderdelen, maar vooral de uitgaven op het onderdeel "bevordering van de aanpassing en ontwikkeling van plattelandsgebieden" zijn sterk toegenomen. De verplichtingen op dit onderdeel zijn vooral in 2008 aangegaan en voor een deel in 2009 verwezenlijkt. De verwachting is dat de uitgaven in hun totaliteit flink zullen stijgen, vooral op het onderdeel "aanpassing en ontwikkeling".

Toelichting op de betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in het boekjaar 2009, 1 april 2010, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

*Tabel 8 - Uitgaven plattelandsontwikkeling 2006-2009*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Totaal</b>	<b>77.110.399</b>	<b>18.108.533</b>	<b>23.203.795</b>	<b>35.602.141</b>
Investerings op landbouwbedrijven	7.376.692	1.323.659	1.968.663	3.798.791
Opleiding	2.727.506	1.032.862	1.089.543	1.405.198
Probleemgebieden	765.770	--	1.387.678	1.418.694
Milieumaatregelen in de landbouw	16.829.624	15.386.075	15.880.711	16.817.640
Verbetering van de verwerking en de afzet van landbouwproducten	218.554	19.308	455.163	461.250
Bosbouw	1.338.089	743.091	747.098	715.580
Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van plattelandsgebieden (DLG)	47.854.165	346.630	1.462.577	10.153.504
Overige plattelandsontwikkelingsmaatregelen in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie	--	--	212.362	831.483



## **2) Geschiedenis van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid**

### **2.1 Succesverhaal met schaduwzijden**

Toen in 1957 de doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) werden geformuleerd lagen de verwoestingen en de voedselschaarste van tijdens en vlak na de Tweede Wereldoorlog nog vers in het geheugen. Het was toen vooral zaak om de productiviteit snel en duurzaam te verhogen om de voedselvoorziening veilig te stellen en sociale onrust te voorkomen. Boeren moesten kunnen rekenen op een redelijke levensstandaard en consumenten op eerlijke prijzen. Voor een aantal landbouwproducten werden daarom zogenaamde marktordeningen ingesteld. Dat zijn stelsels van gegarandeerde prijzen en invoerheffingen; later kwamen daar ook exportsubsidies bij. Dit beleid is succesvol geweest maar kende beslist ook schaduwzijden.

De Europese Unie (EU), destijds nog Europese Economische Gemeenschap (EEG), kon al snel in haar eigen voedselbehoefte voorzien. Desondanks bleef de productie groeien. Daardoor ontstonden er al snel grote overschotten, die Europa alleen met behulp van forse exportsubsidies (om de kloof tussen de prijs op de interne markt en de wereldmarkt te overbruggen) kon afzetten op de wereldmarkt. Andere grote handelsblokken, zoals de Verenigde Staten, deden overigens precies hetzelfde. In de jaren tachtig ontstonden daarover serieuze handelsconflicten. Protest kwam ook van andere landen, waaronder ontwikkelingslanden. Uiteindelijk is in 1994 besloten om in de WTO bindende handelsafspraken te maken over interne steun, exportsubsidies en invoertarieven voor landbouwproducten.

Niet alleen internationaal maar ook binnen de EU ontstonden problemen met het landbouwbeleid. Naast de genoemde overschotten leidde het beleid ook tot sterk stijgende kosten en onevenwichtige prijsverhoudingen. Verder had de nadruk op productiegroei allerlei ongewenste neveneffecten, zoals het mestprobleem, die de landbouw bovendien een negatief maatschappelijk imago bezorgden. Het roer moest om. Vanaf 1984, toen de melkquotering werd ingevoerd, is het GLB drastisch hervormd. In het begin van de jaren negentig vond de MacSharry-hervorming plaats, gevolgd door Agenda 2000 en de Midterm Review-hervormingen van 2003-2007. In 2008 is een Health Check-akkoord bereikt.

De eerste hervormingen waren vooral gericht op betere afstemming van de productie op de vraag. Er kwamen productiebeperkende regelingen en in een aantal sectoren (graan, rundvlees en zuivel) werden de garantieprijzen verlaagd. Voor de daaruit volgende lagere opbrengstprijzen werden de boeren deels gecompenseerd met directe inkomenssteun.

Onder invloed van de WTO-onderhandelingen en de groeiende aandacht voor de maatschappelijke effecten van de landbouwproductie gingen de hervormingen in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw verder in de richting van een meer maatschappelijk georiënteerd inkomensbeleid en een minder handelsverstoring markt- en prijsbeleid. Zo werd de basis van de inkomenssteun gewijzigd. Vroeger was de inkomenssteun gebonden aan productie in bepaalde sectoren. Tegenwoordig wordt die steun verleend in de vorm van een bedrijfstoeslag, ongeacht de vraag wat en hoeveel er geproduceerd wordt. Om de steun te ontvangen moeten boeren sinds 2005 bovendien voldoen aan eisen op het gebied van milieu, voedselkwaliteit en dierenwelzijn: de zogenaamde *cross-compliance*. Tegelijkertijd zijn exportrestituties en verwerkingssteun geleidelijk aan verlaagd en in sommige sectoren afgeschaft, met het oog op de verwachte wereldwijde afschaffing van exportsubsidies na 2013 als gevolg van de WTO-onderhandelingen.

De achtereenvolgende hervormingen in alle sectoren hebben inmiddels geleid tot het einde van de “boterbergen” en “melkplassen”. Daarnaast hebben de hervormingen bijgedragen tot een sterke vermindering van de handelsversturende steun.

De Europese Commissie wil het markt- en prijsbeleid verder afbouwen, het plattelandsbeleid versterken en de inkomensondersteuning van boeren aan nieuwe uitdagingen verbinden. Daarom stond in 2008 de zogenaamde Health Check op de agenda van de Landbouwrap. In november 2008 hebben de Europese ministers van landbouw afspraken vastgelegd tot en met 2013. Met dit zogenaamde “Health Check akkoord” gaat Europa meer bijdragen aan belangrijke opgaven als klimaatverandering, hernieuwbare energie, biodiversiteit en waterbeheer.

## **2.2 Meer aandacht voor het platteland**

De toegenomen aandacht voor de maatschappelijke effecten van de landbouw heeft ook geleid tot de uitbreiding van het EU-landbouwbeleid met een “tweede pijler”. Naast markt-, prijs- en inkomensbeleid (“eerste pijler”) omvat het GLB sinds Agenda 2000 ook plattelandsbeleid.

Het EU plattelandsbeleid richt zich op innovatie en versterking van de concurrentiekracht, verbreding van landbouwactiviteiten, bevordering van natuurbehoud, milieumaatregelen, verbetering van het waterbeheer en ontwikkeling van voorzieningen voor de plattelandsgemeenschappen en van toerisme en recreatie. Om meer financiële middelen vrij te maken voor het plattelandsbeleid is tijdens de eerder genoemde Midterm Review-hervormingen afgesproken om vanaf 2005 een deel van de inkomensvoetstukken af te romen

en over te hevelen naar het plattelandfonds ("modulatie"). In het politiek akkoord over de Health Check in 2008 is afgesproken om die verplichte overheveling jaarlijks te verhogen van 5 procent tot 10 procent vanaf 2012. Aan deze middelen zijn nieuwe uitdagingen gekoppeld: biodiversiteit, klimaatverandering, waterbeheer, hernieuwde energie, innovatie op het gebied van deze vier uitdagingen, plus een structuurversterking van de melkveehouderij. De financiële effecten zullen pas vanaf 2010 in de cijfers zichtbaar worden.

### **2.3 GLB voortdurend in beweging**

De ontwikkeling van het GLB blijft ook in de toekomst volop in beweging. De markt- en prijssteun zal nog verder afnemen waardoor boeren als voedselproducenten marktgerichter moeten gaan produceren. Dit brengt grote uitdagingen met zich mee, onder andere op het gebied van de concurrentiekracht van de Europese landbouw. In juni 2008 heeft het kabinet een "Houtskoolschets" gepresenteerd over de ontwikkeling van het Europese landbouwbeleid tot 2020. Die voorziet verdere verduurzaming van de productie door een sector die (nog) vaster dan nu in de maatschappij is verankerd.

In toenemende mate wordt erkend dat boeren ook producenten zijn van collectieve goederen die niet eenvoudig door de markt kunnen worden geleverd. Denk aan het in standhouden van het cultuurlandschap en de vitaliteit van het platteland. Het idee dat bepaalde vormen van agrarisch ondernemerschap zouden moeten worden ondersteund omwille van de maatschappelijke rol van de landbouw heeft al geleid tot de invoering van de eerder genoemde *cross-compliance* (de koppeling van de inkomenssteun aan maatschappelijke prestaties op het gebied van milieu, voedselkwaliteit en dierenwelzijn).

In 2003 heeft de EU besloten om de inkomenssteun los te koppelen van de productie, behalve in een aantal sectoren van welke werd gevreesd dat ontkoppeling zou leiden tot productieverlies. Wat dat voor Nederland betekent is geschetst in paragraaf 1.1.

In de verordening voor inkomenssteun, die naar aanleiding van de Health Check is aangepast, zijn mogelijkheden opgenomen om extra geld in te zetten voor speciale doelen: kwaliteitslandbouw, enkele landbouwsectoren die economisch of ecologisch kwetsbaar zijn, gebieden met een ontwikkelings- of herstructureringsprogramma, risicoverzekeringen en waarborgfondsen. Met ingang van 2010 komen er nieuwe subsidiemogelijkheden voor onder meer een risicoverzekering en voor diervriendelijke stallen. Hiervoor is 22 miljoen euro beschikbaar.

In 2010 staat de mid term review van de plattelandsontwikkelingsprogramma's op de agenda. Deze review kan tot bepaalde aanpassingen leiden in het huidige POP2. Na 2013 geldt er een nieuwe EU-begroting. Naar verwachting zal de Europese Commissie in 2010 haar visie ontvouwen op het Europese Landbouwbeleid na 2013.

Marktondersteuning zal daar zeker onderdeel van zijn. Want de zuivelcrisis van 2009 heeft geleerd dat die in bepaalde gevallen belangrijk blijft. Zo leg je voor een aantal producten een "bodemprijs" in de markt, zodat de prijs die de boer voor zijn producten krijgt niet beneden een bepaald minimum zakt.

#### **2.4 Budget in het juiste perspectief**

De kosten van de Europese Unie, en dan vooral de omvang van de EU landbouwuitgaven, staan volop ter discussie. De GLB-begroting beslaat tenslotte jaarlijks ongeveer 45 miljard euro (waarvan 8 miljard euro voor plattelandsbeleid) - zo'n 40% van het hele EU-budget.

Hierdoor ontstaat al gauw de indruk dat het Europees landbouwbeleid (te) duur is. Daar passen echter wel een aantal kanttekeningen bij.

Ten eerste is het GLB nog steeds het enige beleidsterrein dat werkelijk gemeenschappelijk – dus niet nationaal – wordt gefinancierd. Niet verwonderlijk dus dat een groot deel van het EU-budget naar het GLB toegaat. Overigens is door de hervormingen het aandeel van het landbouwbeleid in de totale EU begroting al aanzienlijk kleiner geworden. In 1990 bedroeg dat nog 80 procent, in 2013 zal het landbouwdeel van de begroting waarschijnlijk zijn gedaald tot 33 procent. Die dalende lijn is ook te danken aan het feit dat in 2002 is besloten de GLB-uitgaven (in reële waarde) te bevriezen tot eind 2013. Tegelijkertijd stijgt het aantal boeren: van 6,3 miljoen in 2003 naar 15,5 miljoen na de toetreding tot de EU van 10 nieuwe lidstaten in 2004, plus Roemenië en Bulgarije in 2007.

Ten tweede maakt het feit dat de landbouwuitgaven in de Europese Unie voornamelijk communautair worden gefinancierd een vergelijking met de overheidsuitgaven voor andere terreinen lastig. Afgezet tegen de totale Europese openbare bestedingen (EU en nationale begrotingen samen) bedroegen de GLB-uitgaven in 2003 nog geen 1% daarvan. Ter vergelijking: het aandeel van de totale EU-overheidsuitgaven voor onderwijs en onderzoek bedroeg in hetzelfde jaar ongeveer 14%.

Ten slotte is het uitgavenpatroon van het GLB verschoven. Ook al is er in 2009 meer uitgegeven aan exportrestituties en interventie maatregelen door de crisis in de zuivelsector, de verwachting is toch dat de ingezette daling op deze subsidies en marktondersteuning zich de komende jaren voort zal zetten. Er zal zich een verdere verschuiving voordoen naar plattelandsontwikkeling en inkomenssteun.

Tabel 9 geeft een overzicht van de ontwikkeling in steun tussen 1980 en 2008. In de tabel is goed te zien hoe de steun voor het markt- en prijsbeleid is afgebouwd en ten gunste van ontkoppelde betalingen en plattelandontwikkeling.

Tabel 9 - Ontwikkeling steunmaatregelen 1980 - 2008

