

Geschiedenis van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

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.

Succesverhaal met 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 World Trade Organisation (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.

Hervormingen

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^e 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'/'wijnplassen'. Daarnaast hebben de hervormingen bijgedragen tot een sterke vermindering van de handelsverstoringende steun.

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 inkomstenstoeslagen af te romen en over te hevelen naar het plattelandsfonds ('modulatie'). In het politiek akkoord over de Health Check in 2008 is afgesproken om die verplichte overheveling jaarlijks te verhogen van 5% tot 10% vanaf 2012. Aan deze middelen zijn nieuwe uitdagingen gekoppeld: biodiversiteit, klimaatverandering, waterbeheer, hernieuwde energie, innovatie op het gebied van deze 4 uitdagingen, plus een structuurversterking van de melkveehouderij.

Budget in het juiste perspectief

De kosten van de EU, 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 Europese 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%, in 2013 zal het landbouwdeel van de begroting waarschijnlijk zijn gedaald tot 33%. 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 1 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 plattelandsontwikkeling.

Tabel 1 - Ontwikkeling steunmaatregelen 1980 - 2008

