

## Kernpunten:

- *Health Check*-mededeling schetst aanpassingen GLB voor drie onderdelen:
  - bedrijfstoelageregeling: overgang naar een 'flatter rate' en ontkoppeling
  - verdere afbouw marktondersteuning, zoals stapsgewijze uitbreiding melkquotum
  - nieuwe uitdagingen aanpakken via versterking tweede pijler
- impuls modulatie eerste pijler aan budget tweede pijler verschilt per land
- plattelandstoets biedt kansen, maar sterke verankering is nodig
- voedselveiligheid: wel onder controle, maar niet onder consumenten gebracht
- Nederland middenmoter op gebied van dierenwelzijn in Europa
- vier vijfde van het budget van de eerste pijler besteed aan directe toeslagen
- inkomen per arbeidskracht in meeste landen EU-27 omhoog

## 3.1 BELEID

### 3.1.1 MARKT- EN INKOMENSBELEID

In november 2007 kwam de Europese Commissie (EC) met een mededeling over de stand van zaken rond de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van 2003 (EC, 2007a). Deze hervorming behelsde een loskoppeling van de rechtstreekse betalingen van de productie en de introductie van een stelsel van bedrijfstoelagen. In de *Health Check*-mededeling zette de EC uiteen dat de hervorming van 2003 een eerste stap was om het GLB voor te bereiden op de uitdagingen van de eenentwintigste eeuw en dat voor een drietal onderdelen verdere aanpassingen nodig zijn om het GLB in de pas te laten lopen met veranderende omstandigheden. Het gaat daarbij om de bedrijfstoelageregeling, marktondersteuning en een aantal nieuwe uitdagingen in de sfeer van risicobeheersing, klimaatverandering, bio-energie, waterbeheer en biodiversiteit.

#### *Bedrijfstoelageregeling: overgang naar een 'flatter rate' en ontkoppeling*

De meeste EU-15 lidstaten kennen bedrijfstoelagen toe volgens het historisch model, waarbij de toelagerechten gerelateerd zijn aan de productie in de referentieperiode 2000-2002 (EC, 2007b). Alleen Duitsland, Finland en Engeland (VK) passen het

regionaal model toe (*flat rate*), waarbij de bedrijfstoelage is afgeleid van regionale gemiddelden. Terwijl een regionaal model kan uitmonden in een forse herverdeling van de toeslagen over de bedrijven, blijft in het historisch model de bestaande verdeling van de inkomenssteun over de bedrijven gehandhaafd. In 11 lidstaten van de EU-15, behalve Duitsland, Ierland, Luxemburg en het VK, zijn de bedrijfstoelagen nog gedeeltelijk gekoppeld aan de productie (RLG, 2007a). De gedeeltelijke koppeling geldt meestal in de rund-, kalver- en schapensector en wordt toegepast om te voorkomen dat de productie verdwijnt of dat landbouwgrond uit productie wordt genomen. De nieuwe lidstaten, met uitzondering van Malta en Slovenië, werken tot 2010 met een enkele areaalbetaling. Daarbij wordt een vaste toeslag per ha landbouwgrond gegeven.

In de Health Check-mededeling dringt de EC aan op een overgang van de bedrijfstoelageregeling naar een *flatter rate*, omdat de EC meent dat op termijn een inkomenssteun gebaseerd op een historische referentie steeds moeilijker te rechtvaardigen is (EC, 2007a). Verder stuurt de EC aan op volledige ontkoppeling van de inkomenssteun, behalve in marginale regio's met een extensieve landbouwproductie zoals zoogkoeien, schapen en geiten. Het systeem van een enkele areaalbetaling in de nieuwe lidstaten zou tot 2013 kunnen worden verlengd. Tenslotte overweegt de EC om vanwege de hoge administratieve kosten een minimum niveau aan toeslagen per bedrijf in te voeren en de steun aan bedrijven die meer dan 100.000 euro ontvangen trapsgewijs te korten.

Minister Verburg voelt er wel voor om al voor 2013 een systeem van een *flatter rate* in te voeren (LNV, 2007a). De vervanging van het historische stelsel door een regionaal stelsel kan als een belangrijke stap in een gewenningsproces naar een situatie zonder landbouwsteun worden gezien (Meester, 2008). De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) waarschuwt echter voor een abrupte invoering van een regionaal stelsel (RLG, 2007b). Een schoksgewijze overgang naar een regionaal stelsel in ons land kan veel agrarische bedrijven in de financiële problemen brengen, leidt tot een verschuiving van de toeslagen van landschappelijk aantrekkelijke gebieden naar akkerbouwgebieden met een grootschalige inrichting, en brengt hoge uitvoeringskosten met zich mee. De RLG pleit voor het ontwikkelen van een langetermijnstrategie, waarin bedrijfstoelagen gekoppeld zijn aan de borging van publieke belangen op het gebied van milieu, natuur en landschap (RLG, 2007c). Een dergelijk stelsel zou kunnen bestaan uit gerichte betalingen voor te leveren prestaties of maatregelen op bedrijfsniveau. Omdat de RLG verwacht dat er nog een lange weg te gaan is voor dat zo'n systeem op Europees niveau kan worden gedefinieerd en gerealiseerd, zou een regionaal stelsel in combinatie met een gerichte ondersteuning voor het leveren van publieke diensten een tussenfase kunnen vormen. Voor de koppeling van landbouwsteun aan maatschappelijke waarden kan mogelijk een beroep op artikel 69 van EG-Verordening 1782/2003 worden gedaan. De Health Check-mededeling lijkt de ruimte te scheppen om de inzetbaarheid van dit, bij de GLB-hervorming van 2003 ingevoerde artikel, te verbreden

van ondersteuning van milieuvriendelijke landbouw en 'kwaliteitslandbouw' naar steun voor een breder palet van maatschappelijk waardevolle prestaties op het gebied van landschap, natuur en milieu.

### *Verdere afbouw marktondersteuning*

Gelet op de ontwikkeling van de mondiale landbouwmarkten, zet de EC in de Health Check-mededeling uiteen dat het verstandig lijkt om de nog resterende interventie-mechanismen van het GLB, zoals quota, openbare interventie, prijssteun en restituties, tegen het licht te houden (EC, 2007a). Binnen de graansector wil de EC alleen de interventie voor baktarwe handhaven en die voor voedergranen afschaffen. De verplichte braaklegging kan volgens de EC worden opgeheven, maar alleen als er maatregelen tegenover staan die zorgen voor het behoud van de milieuvoordelen van de huidige regeling. Verder wil de EC via geleidelijke verruiming van de melkquota zorgen voor een 'zachte landing' van de zuivelsector als de quotering op 31 maart 2015 afloopt. Het idee achter een 'zachte landing' is dat de zuivelsector zich geleidelijk kan aanpassen aan een stapsgewijze uitbreiding van het aanbod en een langzame daling van de prijzen. Een 'harde landing' van de melkquota in 2015 daarentegen gaat gepaard met een schoksgewijze vergroting van het aanbod en een abrupte daling van de prijzen. Per saldo blijken de volume- en prijseffecten niet erg van elkaar te verschillen: uit sommige modelberekeningen komt naar voren dat bij een 'zachte landing' het aanbod in 2016 zo'n 4% groter zou zijn en de prijs 7% lager, terwijl bij een 'harde landing' het aanbod met 3% zou stijgen en de prijs met 6% omlaag zou gaan (FAPRI-Ireland Partnership, 2007). Andere modelberekeningen schatten dat zowel bij een 'zachte' als 'harde landing' het volume in 2016 circa 5% groter is en de prijs 10% lager (Réquillart et al., 2008).

### *Verruiming melkquota met 2,5%*

Vooruitlopend op de 'zachte landing' heeft de Ministerraad in maart 2008 besloten om de melkquota per 1 april 2008 met 2,5% te verhogen, en niet met 0,5% zoals bij de GLB-hervorming van 2003 was afgesproken. Voor de hele EU gaat het daarbij om 3,3 miljoen ton melk. Met deze verruiming kan een deel van de stijgende interne vraag naar verse zuivelproducten en kaas worden opgevangen. De EC schat in haar marktanalyse van de zuivelsector (EC, 2007c) dat in 2014 zo'n 8 miljoen ton melk meer wordt gevraagd op de EU-markt dan in 2007. Het is echter de vraag of de quotaverruiming leidt tot het beoogde grotere aanbod van melk. Sinds het melkjaar 2004/05 bestaat er namelijk een onderschrijding van het EU-melkquotum (Agra Europe, 2008a). In 2006/07 beliep de onderschrijding bijna 2 miljoen ton melk (tabel 3.1). Deze onderschrijding is het saldo van een groep van zeven landen, waaronder Duitsland, Italië en Nederland, die hun quotum meer dan vol molken, en een groep van

overige lidstaten, waar onder Frankrijk en het VK, die hun quotum niet vol kregen. Waarschijnlijk zullen vooral de huidige onderschrijdingslanden, die zo'n 60% van het hele EU-melkquotum voor hun rekening nemen, moeite hebben om het verruimde quotum vol te melken. Daarnaast neemt de uitbreiding van de melkveestapel, die nodig is voor de realisatie van een hogere productie, enige tijd in beslag. Geschat wordt dat de melkveestapel in de EU-27, die nu een omvang van bijna 23 miljoen dieren heeft, met zo'n 750.000 melkkoeien moet groeien (Agra Europe, 2008a). Volgens nog niet officieel bevestigde informatie wil de EC de melkquota tot 2015 verder verruimen en wel met 1% per jaar in de periode 2010-2013 (Agra Europe, 2008b).

Tabel 3.1		Melkquota (mln. ton) in overschrijdings- en onderschrijdingslanden in de EU-27, 2006-2014				
	Quotum 2006/07	Leveranties 2006/07	Over/ onderschrijding (% van quotum)	Vastgesteld quotum 2008/09 <sup>a</sup>	Als % EU-27	Voorgesteld quotum 2014/15 <sup>b</sup>
Italië	10,24	10,86	+6,0	10,74	7,3	11,18
Oostenrijk	2,66	2,75	+3,3	2,85	1,9	2,96
Denemarken	4,48	4,51	+0,6	4,61	3,1	4,80
Cyprus	0,14	0,14	+0,4	0,15	0,1	0,15
Luxemburg	0,27	0,27	+0,3	0,28	0,2	0,29
Nederland	11,05	11,08	+0,3	11,47	7,8	11,93
Duitsland	27,90	27,91	+0,0	28,85	19,7	30,02
<b>Totaal overschrijdingslanden</b>	<b>56,74</b>	<b>57,52</b>	<b>+1,4</b>	<b>58,95</b>	<b>40,3</b>	<b>61,33</b>
Polen	9,19	8,97	-2,5	9,57	6,5	9,96
Frankrijk	24,03	23,39	-2,6	25,09	17,1	26,11
Verenigd Koninkrijk	14,49	14,01	-3,3	15,13	10,3	15,74
Overige onderschrijdingslanden	32,40	31,04	-4,2	37,67	25,7	39,22
<b>Totaal onderschrijdingslanden</b>	<b>80,11</b>	<b>77,41</b>	<b>-3,4</b>	<b>87,46</b>	<b>59,7</b>	<b>91,03</b>
<b>EU-25/27<sup>c</sup></b>	<b>136,85</b>	<b>134,93</b>	<b>-1,4</b>	<b>146,41</b>	<b>100,0</b>	<b>152,36</b>

a Als vastgesteld door de Landbouwrapad in maart 2008;  
b voorgesteld in voorlopige documenten over de wetgevende voorstellen over de Health Check;  
c EU-25 voor 2006/2007 en EU-27 voor overige jaren.

Bron: Agra Europe (2008a en b); bewerking LEI.

### Nieuwe uitdagingen aanpakken via versterking tweede pijler

Volgens de Health Check-mededeling (EC, 2007a) krijgt de landbouwsector te maken met een aantal uitdagingen: risicobeheer dat samenhangt met weersomstandigheden en de gezondheidssituatie op het bedrijf, bestrijding van de gevolgen van klimaatverandering, efficiënter waterbeheer, optimalisering van kansen met betrekking tot bio-energie, en het behoud van de biodiversiteit. Deze uitdagingen wil de EC met een

versterking van de tweede pijler aanpakken. Daar is extra geld voor nodig. Omdat het budget voor het GLB tot 2013 vastligt, kan dat geld volgens de EC alleen komen uit een verhoging van de verplichte modulatie van de bedrijfstoelagen uit de eerste pijler. De verplichte modulatie bedraagt 5% in de periode 2007-2013 en geldt alleen voor bedrijven in de EU-15 die per jaar meer dan 5000 euro aan bedrijfstoelagen ontvangen. De EC wil dit modulatiepercentage vanaf 2010 jaarlijks met 2% verhogen totdat in 2013 een percentage van 13 is bereikt. Deze modulatiegelden kunnen alleen in de tweede pijler worden ingezet als ze gefinancierd worden door de lidstaten.

#### *Impuls modulatie eerste pijler aan budget tweede pijler verschilt in landen EU-15*

De verplichte modulatie van 5% van de bedrijfstoelagen in de eerste pijler van het GLB levert in de periode 2007-2013 een bedrag van ruim 8 miljard euro op (tabel 3.2), dat is toegevoegd aan het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Door verschillen in de landbouwstructuur in de lidstaten van de EU-15, loopt het aantal bedrijven dat te maken heeft met modulatie uiteen. In landen met relatief veel kleine bedrijven, zoals Italië, Griekenland en Portugal, en in landen met een relatief groot aandeel van de intensieve veehouderij en tuinbouw, zoals Nederland, heeft slechts een derde of minder van de boeren met verplichte modulatie te maken. Van het afgeroomde geld uit de eerste pijler in een lidstaat blijft minimaal 80% beschikbaar voor het budget voor de tweede pijler in dat land. Het overige vloeit naar Brussel en wordt verdeeld volgens een terugbetalingsleutel, die is afgeleid van het landbouwareaal, de werkgelegenheid in de landbouw en het BBP per capita. De meeste landen in Noordwest-Europa krijgen minder modulatiegeld terug voor de tweede pijler dan ze hebben ingeleverd in de eerste pijler, terwijl voor de zuidelijke EU-15-lidstaten, Oostenrijk en Finland het omgekeerde geldt.

Voor de EU-15 als geheel is het ELFPO-budget voor de tweede pijler in de periode 2007-2013 door de modulatie van de eerste pijler zo'n 20% groter geworden (tabel 3.2). Voor de individuele lidstaten loopt de impuls van de modulatie enorm uiteen. Zo is het ELFPO-budget in Denemarken en het VK bijna verdubbeld, in België, Frankrijk en Nederland met een derde tot meer dan de helft omhoog gegaan, terwijl de toename in Finland, Oostenrijk, Zweden, Portugal, Luxemburg, Griekenland, Ierland en Italië beperkt bleef tot zo'n 10% of minder. Deze verschillen hebben te maken met uiteenlopende aandelen van de eerste en tweede pijler in het beschikbare GLB-budget per lidstaat. Landen waar het ELFPO-budget fors stijgt door modulatie, hebben een klein aandeel in de tweede pijler van het GLB-budget (minder dan 10%), terwijl landen waar het ELFPO-budget minder toeneemt, een groter aandeel hebben (20-50%).

Het door modulatie gegenereerde ELFPO-budget 2007-2013 is verder vergroot door nationale cofinanciering en particuliere fondsen. Deze totale financiële stroom is al verdisconteerd in de plattelandsontwikkelingprogramma's (POPs) voor de periode 2007-2013. In het Nederlandse POP 2007-2013 leidde de ELFPO-toename van 174

miljoen euro tot een toename van eenzelfde bedrag aan nationale cofinanciering en naar schatting ruim 200 miljoen euro aan particuliere financiering (LNV, 2007b). De in de Health Check-mededeling voorgestelde verhoging van de verplichte modulatie tussen 2010 en 2013 kan een bedrag van circa 4,6 miljard euro opleveren in de EU-15 (tabel 3.2). Op deze extra modulatie hoeft de terugbetalingsleutel niet te worden toegepast. Voor het Nederlandse platteland zou er dan 117 miljoen euro uit het ELFPO-budget beschikbaar komen. Het is de vraag of lidstaten hun eigen budget voor plattelandsontwikkeling willen en kunnen verhogen, en of ze een groter plattelandsbudget kunnen absorberen. Verder is het nog niet duidelijk of de POPs 2007-2013 moeten worden opengebroken om het extra budget te verdelen of dat er aparte programmeringsdocumenten voor de periode 2010-2013 moeten komen.

### *Plannen voor 'aid capping' en verhoging modulatie stuiten op verzet*

De Raad van Landbouwministers heeft in maart 2008 ingestemd met een aanpassing van het GLB zoals geschetst in de Health Check-mededeling (Agra Europe, 2008d). Wel heeft de Raad - net als het Europees Parlement - bedenkingen tegen een

Tabel 3.2		Omvang van de modulatiegelden (mln. euro) in de eerste en tweede pijler van het GLB in de EU-15, 2007-2013						
	EU-budget 2e pijler	Budget uit modulatie P1 (5%)	Aandeel boeren met modulatie (%)	Terug- betaling- sleutel (%)	Beschik- baar budget voor P2	Toename P2-budget door modulatie (%)	Budget uit extra modulatie 2010 - 2013	Toename P2-budget door extra modulatie (%)
Verenigd Koninkrijk	1.910	1.156	61	80	925	94	660	35
Denemarken	445	265	62	80	212	91	151	34
Nederland	487	204	34	85	174	56	117	24
Frankrijk	6.442	2.275	65	80	1.820	39	1.300	20
België	419	132	56	80	105	34	75	18
Spanje	7.214	981	22	134	1.316	22	560	8
Duitsland	8.113	1.478	53	90	1.330	20	844	10
Italië	8.292	705	11	119	838	11	403	5
Ierland	2.340	283	55	80	226	11	162	7
Griekenland	3.707	207	9	173	358	11	118	3
Luxemburg	90	10	84	80	8	10	6	6
Zweden	1.826	181	51	87	157	9	104	6
Portugal	3.929	83	7	375	310	9	47	1
Oostenrijk	3.911	103	32	253	260	7	59	2
Finland	2.080	100	48	122	122	6	57	3
<b>EU-15</b>	<b>51.203</b>	<b>8.161</b>	-	-	<b>8.161</b>	<b>19</b>	<b>4.663</b>	<b>9</b>

Bron: EC (2007d), Agra Informa Ltd (2007), Euronatur (2007); bewerking LEI.

Tabel 3.3		Verdeling bedrijfstoelagen eerste pijler GLB over bedrijven in de EU-25, 2005			
Bedrijfstoelagen per bedrijf (euro)	Aantal bedrijven (1.000)	Aandeel in totaal (%)	Totaal ontvangen bedrag (mln. euro)	Aandeel in totaal (%)	Voorstel progressieve modulatie, 2013 (%)
<1.250	4.361,9	62,8	1.592,5	4,9	0
1.250-5.000	1.295,7	18,7	3.405,5	10,5	0
5.000-100.000	1.264,4	18,2	22.842,5	70,3	8
100.000-200.000	17,6	0,25	2.338,8	7,2	11
200.000-300.000	3,1	0,04	733,2	2,3	14
>300.000	2,8	0,04	1.589,7	4,9	17
<b>Totaal</b>	<b>6.945,5</b>	<b>100</b>	<b>32.502,2</b>	<b>100</b>	

Bron: Agra Europe (2007 en 2008c).

verhoging van de verplichte modulatie en het extra korten van de bedrijfstoelagen van meer dan 100.000 euro, de zogenaamde *aid capping*. Dit laatste zou alleen maar leiden tot bedrijfssplitsingen. Overigens gaat het hier om een kleine groep bedrijven: zo'n 24.000 in de EU-25, die nog geen half procent van het totaal aantal bedrijven beslaat (tabel 3.3). De meeste lidstaten zitten ver onder dit EU-gemiddelde; alleen Frankrijk (0,8%), Denemarken (1,3%), Slowakije (1,4%), Duitsland (1,6%), Tsjechië (2,9%) en het VK (3,8%) hebben relatief veel grote bedrijven (Agra Europe, 2007). Van deze landen komt dan ook het luidste protest. Ondertussen heeft de EC een nieuw voorstel uit de hoed getoverd: progressieve modulatie. Dit is een soort mix van *aid capping* en verplichte modulatie, die boven op de al bestaande modulatie van 5% komt: hoe groter het bedrag aan ontvangen bedrijfstoelagen, hoe hoger de progressieve modulatie, oplopend van 8% in 2013 voor bedrijven met toelagen tussen 5.000 en 100.000 euro tot 17% voor bedrijven met meer dan 300.000 euro aan bedrijfstoelagen (tabel 3.3). Een groot aantal lidstaten, waaronder Duitsland, Spanje en Nederland is tegen een verhoging van de verplichte modulatie omdat zij menen dat daardoor de positie van de Europese landbouw wordt verzwakt. De EC is eind mei 2008 met wetgevingsvoorstellen gekomen, die in grote lijnen overeenkomen met de Health Check-mededeling (EC, 2008). Het is de bedoeling dat er eind 2008 een akkoord ligt over de aanpassingen van het GLB.

### 3.1.2 EU-PLATTELANDSBELEID

#### *Bijna alle plattelandsontwikkelingsprogramma's goedgekeurd*

Hoewel de nieuwe programmeringsperiode voor het EU-plattelandsbeleid op 1 januari 2007 is begonnen, werden de eerste plattelandsontwikkelingsprogramma's (die van Tsjechië en Zweden) pas in mei 2007 goedgekeurd. In totaal hebben de 27 EU-lidstaten 93 nationale of regionale programma's ingediend. Tussen mei 2007 en februari 2008 heeft het Europees

### Vijftig jaar 'Stresa'

Dit jaar is het 50 jaar geleden dat in Stresa, Italië, een conferentie werd gehouden waarin de zes lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap bijeen kwamen om de hoofdlijnen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) uit te stippelen. Deze conferentie was voorzien in artikel 43 van het Verdrag van Rome, dat op 1 januari 1958 van kracht was geworden. De artikelen 38 tot en met 47 in dit Verdrag zijn met name relevant voor de landbouwsector. Ze bevatten de landbouwbepalingen, waaronder het voornemen een gemeenschappelijk landbouwbeleid te ontwikkelen en de doelstellingen van dit beleid. In de loop van 50 jaar is de Gemeenschap van zes uitgegroeid tot een Unie van 27 en is het karakter van het landbouwbeleid wezenlijk veranderd. In de beginjaren stond de landbouwproductie centraal, zoals onder meer blijkt uit de eerste doelstelling van het GLB, namelijk het verhogen van de productiviteit van de landbouw en aldus de landbouwbevolking te verzekeren van een redelijke levensstandaard, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn. Over de rol die landbouwers zouden kunnen spelen in de instandhouding van natuur en landschap - nu een niet te verwaarlozen onderdeel van het GLB - werd nog met geen woord gerept. In de jaren zestig werden de diverse marktordeningen ontwikkeld, in lichte (zonder interventie) en zware (met interventie) vormen om zo de markten te stabiliseren en de voorziening veilig te stellen. Deze marktordeningen zijn de afgelopen jaren vele malen aangepast (melkquota 1984, set-aside 1988, Mac Sharry 1992, Agenda 2000, Midterm Review 2003), om het hoofd te bieden aan interne (toenemende overschotten van diverse producten en daarmee uit de hand lopende budgetten voor het landbouwbeleid) en externe (klachten van belangrijke handelspartners) problemen. Zo veranderde het markt- en prijsbeleid in een markt- en inkomensbeleid, waarin de landbouwmarkten vrijer worden gelaten en niet langer de prijs maar een (deels) ontkoppelde toeslag het belangrijkste middel is om het boereninkomen te ondersteunen.

'Stresa' voorzag ook in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid, wat echter niet van de grond kwam en zich in eerste instantie beperkte tot het harmoniseren van nationale structuurmaatregelen. Het plan Mansholt (1968) en de daaruit voortvloeiende drie gemeenschappelijke richtlijnen (1972) waren de eerste stappen tot een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid. In de loop der tijd kwamen daar diverse maatregelen bij, variërend van het bevorderen van de afzet van landbouwproducten tot het subsidiëren van de bebossing van landbouwgrond. Van een duidelijke visie op de ontwikkeling van de landbouw en het platteland was echter geen sprake. De conferentie van Cork (november 1996) en de daaruitvolgende verklaring vormde de opmaat voor een duidelijker Europees (structuur)beleid voor landbouw en platteland. Dit kreeg zijn beslag in Agenda 2000. Sindsdien gaat het als plattelandsbeleid, dat overigens het accent op de landbouw legt, en als de zogenaamde 2e pijler van het GLB door het leven (naast het markt- en inkomensbeleid als 1e pijler). Financieel gezien is deze pijler, met een aandeel van circa eenvijfde van de totale uitgaven voor het GLB, nog altijd relatief klein.

Plattelandscomité 85 van deze programma's goedgekeurd (Agra Europe, 2008e). Het Nederlandse plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) is op 20 juni 2007 goedgekeurd (zie ook paragraaf 1.2.5). Alleen de programma's van acht regio's in Spanje wachten nog op goedkeuring. De late goedkeuring heeft er in veel landen toe geleid dat slechts een klein deel van het budget voor 2007 is uitgegeven. Zo was er in Nederland in november 2007 slechts 18 mln. euro van het beschikbare budget van 70 mln. euro voor 2007 uitgegeven. Het deel van het budget dat eind 2009 nog niet is uitgegeven, gaat terug naar Brussel (LNV, 2007c).

### *Plattelandstoets biedt kansen, maar sterke verankering is nodig*

De laatste jaren klinkt in Nederland en in een aantal andere Europese landen steeds luider de roep om een plattelandstoets. Een dergelijke beleidstoets moet ervoor zorgen dat men bij het maken van (nationaal) beleid op verschillende beleidsterreinen al tijdens de beleidsvorming rekening houdt met de specifieke belangen en omstandigheden op het platteland. Het idee hierachter is dat de effecten van beleid anders kunnen uitpakken op het platteland dan in de stad en dat beleid over het algemeen sterk gericht is op de stedelijke gebieden. Een voorbeeld is de verplichting aan scholen om buitenschoolse opvang te bieden. In dorpen blijkt dit vaak niet nodig. Dit kost de dorpschool dan onnodig geld (Plattelandsparlement, 2007).

In een aantal landen wordt al gewerkt met een plattelandstoets of met andere instrumenten die ervoor zorgen dat er rekening wordt gehouden met specifieke plattelandbelangen. Zo wordt in Engeland sinds 2001 het instrument *rural proofing* gebruikt. Dit instrument is ontwikkeld omdat niet altijd goed werd gekeken naar de effecten van overheidsbeleid op de plattelandsbevolking en het platteland zelf. Engeland kent, net als Nederland, een relatief hoge mate van verstedelijking waardoor politici meer oog hebben voor stedelijke problematiek. Bij *rural proofing* dienen beleidsmakers bij zowel beleidsvorming als -uitvoering systematisch na te gaan of het beleid significante effecten heeft in plattelandgebieden, wat deze effecten concreet inhouden en welke aanpassingen in het beleid kunnen worden gedaan gegeven de specifieke omstandigheden op het platteland. Hiertoe is een checklist ontwikkeld die kan worden doorlopen (Countryside Agency, 2002). Ook in Ierland, Noord-Ierland en Canada (de *rural lens*) wordt een plattelandstoets gebruikt.

In Finland wordt niet gewerkt met een plattelandstoets, maar is er sinds 1988 een interdepartementale plattelandscmissie. Deze commissie bestaat uit gedelegeerden van negen verschillende ministeries, plattelandorganisaties, bedrijven en onderzoekers. De commissie toetst beleidsvoornemens van de verschillende ministeries op mogelijke negatieve effecten voor het platteland en stelt daarnaast ook zelf een algemeen kader voor het plattelandsbeleid op. De Finse plattelands-commissie wordt gezien als een sterk instrument, vooral ook door de grote betrokkenheid van de leden (Roza en Jansson, 2008).

In de praktijk blijkt dat de plattelandstoets in Engeland, Noord-Ierland en Canada niet altijd even goed wordt toegepast. Dit komt voornamelijk omdat het uitvoeren van een plattelandstoets niet verplicht is. De *Commission for Rural Communities*, die in Engeland verantwoordelijk is voor het toezicht op de toepassing van *rural proofing*, maakt in haar laatste rapport melding van een aantal positieve veranderingen, zoals het feit dat plattelandsorganisaties steeds vaker worden geraadpleegd bij het maken van beleid, maar schrijft ook dat er nog veel kan worden verbeterd, waar onder de uitvoering van systematische effectenstudies. Veel beleidsmakers zien de plattelandstoets bovendien nog als iets vrijblijvends. Het is daarom belangrijk om een positieve houding aan te nemen en de voordelen van de plattelandstoets goed te benoemen, in plaats van jaarlijks te wijzen op alle tekortkomingen (CRC, 2007).

De roep om een plattelandstoets past in het streven naar meer horizontale coördinatie van (plattelands)beleid, waarbij beleid wordt gemaakt vanuit een territoriale benadering. Hierbij staan gebieden in plaats van sectoren centraal en zijn investeringen het belangrijkste instrument. De OESO spreekt in dit geval van een 'nieuw plattelandsparadigma'. Volgens de OESO heeft Nederland met de Agenda Vitaal Platteland, waarbij provinciale en lokale overheden beleid omzetten in concrete acties en deze integreren in regionale en lokale plannen, al een voorzichtig begin gemaakt met de territoriale benadering (OESO, 2006a; 2006b). Echter, het Nederlandse plattelandsbeleid is volgens de OESO nog sterk eenzijdig gericht op landbouw en natuur. Daarnaast is er in het regionaal economisch beleid geen echte focus op het platteland. Het zou volgens de OESO goed zijn om het plattelandsbeleid meer te verbinden met beleid op andere terreinen. Hierbij kan Nederland leren van Engeland en Finland, landen waar volgens de OESO concreet wordt gestreefd naar meer coherentie in het plattelandsbeleid (OESO, 2008).

### 3.1.3 DISCUSSIE OVER DE TOEKOMST VAN HET GLB

Hoewel de meeste aandacht op dit moment uitgaat naar de Health Check-mededeling en de daarmee verwachte aanpassingen van het GLB in de komende jaren, vindt er ook een debat plaats over de inrichting van het GLB na 2013. Dit debat wordt vooral in EU-15-lidstaten gevoerd; in de meeste nieuwe lidstaten is er niet zoveel aandacht voor de toekomstige inrichting van het GLB, waarschijnlijk doordat deze landen meer bezig zijn met de implementatie van het huidige GLB (RLG, 2007a). De discussie lijkt vooral te gaan over landenspecifieke elementen, en niet zozeer over een allesomvattende blauwdruk van een toekomstig GLB. Wel zijn er contouren te schetsen van een 'liberaal kamp' met onder andere Denemarken, Finland, Letland, het VK en Zweden, en een 'conservatief kamp' met landen als Frankrijk, Oostenrijk, Portugal en Spanje. De eerste groep landen pleit voor het afschaffen van alle nog bestaande markt-

interventies, terwijl de tweede groep eerder neigt naar een hernieuwing van de traditionele waarden van het GLB, zoals stabiele markten, voedselzekerheid en communautaire preferentie. De eerste groep vindt over het algemeen ook dat het GLB-budget in de toekomst wel wat omlaag kan, waar de tweede groep het niet mee eens is. Verder is er in de liberale groep meer animo om het GLB breed in te zetten en ook publieke waarden en de kapper op het platteland te ondersteunen; de conservatievere groep ziet het GLB vooral als een instrument voor de landbouwsector.

Veel landen, waaronder Nederland, omarmen het idee van de afschaffing van de melkquotering in 2015. Alleen Duitsland, Finland en Oostenrijk hebben bedenkingen omdat ze bang zijn dat dit het einde zou betekenen voor de melkveehouderij in marginale gebieden. Vooral in Italië, Nederland en het VK wordt veel nagedacht over de wijze waarop het aanbieden van publieke diensten in de sfeer van landschapsonderhoud, biodiversiteit en overig cultureel erfgoed kan worden georganiseerd en gefinancierd. De meningen lopen uiteen of het GLB ook in de toekomst op EU-niveau moet worden gefinancierd of dat er meer ruimte zou moeten komen voor nationale financiering. Denemarken, Oostenrijk, Portugal en Spanje zijn voorstander van financiering van het GLB op EU-niveau; Frankrijk, Nederland, Zweden en het VK daarentegen wijzen renationalisatie van de GLB-financiering niet op voorhand af.

## 3.2 BELEID OP HET GEBIED VAN VOEDSELVEILIGHEID EN DIERENWELZIJN

### 3.2.1 VOEDSELVEILIGHEID

#### *Voedselveiligheid: wel onder controle ...*

Als de publicatie van het *Witboek Voedselveiligheid* (2000) als startpunt wordt genomen, dan is er heel wat veranderd op het terrein van voedselveiligheid in de EU. Serieuze crises en grote calamiteiten hebben zich de laatste tijd niet voorgedaan. Er heerst betrekkelijke rust aan het voedselveiligheidsfront. 'Onder controle' lijkt dan ook een treffende kwalificatie voor de situatie van het moment.

Ongetwijfeld zullen de in 2002 opgerichte European Food Safety Authority (EFSA) en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) deze stand van zaken met tevredenheid beoordelen. Deze organisaties hebben zich de afgelopen jaren beijverd om de veiligheid van ons eten te bewaren en te bewaken. Ten behoeve hiervan is een steeds uitgebreider en verfijnder voedselveiligheidssysteem opgetuigd, dat detectie en inspectie als pijlers heeft. Naast meer wet- en regelgeving zijn ook inspanningen verricht om de diverse wettelijke nationale normen op het gebied van voedselveiligheid te harmoniseren. Op Europees niveau is die harmonisatie nagenoeg gecompliceerd. De verdere mondialisering van het voedselveiligheidsregime is het volgende te bereiken doel.

### *... maar niet onder consumenten gebracht*

Hoezeer dergelijke maatregelen ook hebben bijgedragen aan de huidige onder controle-status, de wijze waarop de waarborging van voedselveiligheid is benaderd heeft er niet toe geleid dat voedselveiligheid ook onder de consumenten is gebracht. Door de nadruk op controlesystemen, controlerende voedselautoriteiten en specialistische wet- en regelgeving wordt voedselveiligheid vooral betekenisvol achter de deuren van laboratoria of binnen de kaders van protocollen. Deze met veel technologie en technocratie omgeven bestrijding van voedselonveiligheid onttrekt zich goeddeels aan de leefwereld van gewone consumenten. Dit wordt nog versterkt doordat striktere controlesystemen en geavanceerdere analysetechnieken maken dat er steeds gedetailleerdere informatie over de (on)veiligheid van ons voedsel boven tafel kan komen. Vaak zijn dit gegevens die minder eenvoudig of eenduidig communiceerbaar zijn naar consumenten en daarmee weinig bevorderlijk om hun betrokkenheid bij voedselveiligheid te vergroten.

### *Voedselkwaliteit: naast voedselveiligheid ook aandacht voor gezondheid en milieu*

Natuurlijk zijn het ook consumenten zelf die weinig prioriteit geven aan voedselveiligheid. Zo blijkt dat levensmiddelenconsumenten in meerderheid het volste vertrouwen hebben in de veiligheid van hun eten. Dit algemene vertrouwen is stabiel over de laatste jaren (Dagevos en Hansman, 2003; Bock en Wiersum, 2006; VWA, 2007). Dit neemt overigens niet weg dat er tegelijkertijd (onderhuidse) zorgen over de veiligheid van specifieke productgroepen bestaan, zoals pluimveeproducten of kant-en-klaarmaaltijden. Dit wijst er op dat voedselveiligheid door consumenten gemakkelijk in een breder kader wordt geplaatst, waarin naast de veiligheid vooral ook procesgeoriënteerde aspecten op het vlak van dier- en milieuvriendelijkheid en de gezondheidswaarde van etenswaren worden betrokken. Het is dan ook niet toevallig dat wordt bepleit dat voedselkwaliteit meer is dan voedselveiligheid alleen, en dat er meer ruimte zou moeten komen voor de thema's gezondheid (in het licht van het uitdijende probleem van overgewicht) en milieu (in het licht van duurzaamheid en klimaatverandering) (Lang en Heasman, 2004; Rougoor et al., 2003).

Dit perspectief biedt kansen om te proberen consumenten meer te betrekken bij de voedingswereld achter het winkelschap. Wanneer consumenten nadrukkelijker deelgenoot worden gemaakt van agroproductieketens, kan dit een basis vormen voor hun medeverantwoordelijkheid voor veilig en gezond eten. Initiatieven als 'kom in de kas', buurderijen, groenten- en fruitabonnementen, en adoptie van een kip, koe of appelboom geven de agrosector de gelegenheid te investeren in het leggen van contact met consumenten. Onbekend maakt onbemind en wanneer het ontbreekt aan maatschappelijke betrokkenheid zal de agrosector daar des te meer schade van ondervinden in het geval van een nieuwe crisis.

### 3.2.2 DIERENWELZIJN

Het Europese dierenwelzijnsbeleid kent een geschiedenis van ongeveer vier decennia. Aan de basis van dit dierenwelzijnsbeleid staan de vijf vrijheden zoals omschreven door het Brambell Committee (1965): (1) vrijheid van dorst, honger en ondervoeding; (2) vrijheid van een gebrek aan comfort; (3) vrijheid van pijn, verwondingen en ziekte; (4) vrijheid van angst en stress; en (5) vrijheid om normaal gedrag te vertonen. Deze vijf vrijheden zijn uitgewerkt in algemene en specifieke EU-wet- en regelgeving rond dierenwelzijn, zoals minimumstandaarden voor dierenwelzijn van landbouwhuisdieren (1998), vleeskalveren (1997), legkippen (1999) en varkens (2001); verboden voor diertesten voor cosmetica (2004) en handel in bont van katten en honden (2006); en standaarden voor het transport van landbouwhuisdieren (2007) en voor legbatterijen (2012). Overigens kunnen veehouders onder de tweede pijler van het GLB aanspraak maken op financiële compensatie voor kosten die verbonden zijn aan het voldoen aan nieuwe wettelijke eisen of bovenwettelijke standaarden.

3

#### *Europees Actieplan balanceert tussen dierenwelzijn en concurrentiepositie*

De EU heeft haar inzet rond dierenwelzijn in 2006 geactualiseerd in het *Actieplan Dierenwelzijn 2006-2010* (EC, 2006). Dit actieplan verwoordt de volgende ambities: (1) verhoging wettelijke minimumstandaarden dierenwelzijn; (2) financiering beleids-ondersteunend onderzoek dierenwelzijn; (3) ontwikkeling gestandaardiseerde indicatoren dierenwelzijn; (4) stimulering bewustzijn en betrokkenheid dierenwelzijn bij producenten en consumenten; (5) versterking internationale initiatieven; en (6) ontwikkeling van één Europees dierenwelzijnskeurmerk. Het actieplan kenmerkt zich overigens op het mondiale speelveld door een zekere ambivalentie. Enerzijds wordt de ambitie geformuleerd om Europa voorop te laten lopen rond dierenwelzijn, terwijl anderzijds ook uitdrukking wordt gegeven aan zorgen om gevolgen voor de internationale concurrentiepositie van een dergelijke opstelling. In dit verband is het van belang dat het actieplan ook constateert dat hogere standaarden rond dierenwelzijn weliswaar hogere kosten met zich mee kunnen brengen, maar dat deze kosten deels gecompenseerd kunnen worden door verminderde ziektedruk, hogere opbrengsten en betere productkwaliteit.

#### *Nederland is middenmoter op gebied van dierenwelzijn*

In Nederland is de inzet rond dierenwelzijn in 2007 geactualiseerd in de *Nota Dierenwelzijn* (LNV, 2007d). Deze nota ademt dezelfde geest als het Europese Actieplan en op diverse plaatsen wordt het actieplan geparafraseerd of zelfs letterlijk vertaald. Ook de ambivalentie in het streven om als Nederland enerzijds tot de Noordwest-Europese voorhoede te willen behoren, maar anderzijds het belang te benadrukken van een eerlijk

<b>Tabel 3.4</b>		<b>Enkele minimumstandaarden voor dierenwelzijn in Europese landen</b>					
	<b>EU</b>	<b>Noorwegen</b>	<b>Zweden</b>	<b>Frankrijk</b>	<b>Nederland</b>	<b>Engeland</b>	<b>Italië</b>
<b>Minimum oppervlakte mestvarkens (m<sup>2</sup>/dier)</b>							
< 10 kg	0,15	0,15	n.b.	0,15	0,20	0,15	0,15
10-20 kg	0,20	0,20	0,25-0,32	0,20	0,20	0,20	0,20
20-30 kg	0,30	0,35	0,32-0,40	0,30	0,30	0,30	0,30
30-50 kg	0,40	0,50	0,40-0,55	0,40	0,50	0,40	0,40
50-85 kg	0,55	0,65	0,55-0,82	0,55	0,65	0,55	0,55
85-110 kg	0,65	0,80	0,82-1,02	0,65	0,80	0,65	0,65
> 110 kg	1,00	1,00	1,02-1,75	1,00	1,00	1,00	1,00
Stro mestvarkens verplicht	nee	ja	ja	nee	nee	ja	nee
Onverdoofde castratie biggen toegestaan	ja	nee	ja	ja	ja	ja	ja
Staartknippen biggen toegestaan	ja	nee	nee	ja	ja	ja	ja
<b>Minimum oppervlakte kippen (m<sup>2</sup>/dier)</b>							
Minimum oppervlakte kippen (cm <sup>2</sup> /dier) in verrijkte kooien	750	850	750	750	750	750	750
Minimum oppervlakte kippen (cm <sup>2</sup> /dier) in conventionele kooien	550	700	verboden	550	550	550	550
Snavelkappen kippen toegestaan	ja	nee	nee	ja	ja	ja	ja
Daglicht verplicht	nee	nee	ja	nee	nee	nee	nee
<b>Minimum oppervlakte vleeskalveren (m<sup>2</sup>/dier)</b>							
< 150 kg	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
150-220-kg	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	2,0	1,7
> 220 kg	1,8	2,0	1,8	1,8	1,8	3,0	1,8

Bron: Roex en Miele (2005).

speelveld, spiegelt de ambivalentie van het Europese dierenwelzijnsbeleid op het mondiale toneel. Uit een overzicht van minimumstandaarden ten aanzien van het welzijn van varkens, kippen en vleeskalveren in Europese landen, blijkt dat Noorwegen en Zweden op het gebied van dierenwelzijn koplopers in Europa zijn en Nederland een middenmoter is (tabel 3.4).

### 3.3 UITGAVEN LANDBOUWBELEID

De GLB-uitgaven voor het markt- en prijsbeleid hangen samen met de bepalingen in de gemeenschappelijke marktordeningen, zoals bescherming aan de buitengrens, interventies op de interne markt en directe toeslagen, met de situatie op de EU-landbouwmarkten en met die op de wereldmarkt. In de loop van de tijd zijn de gemeenschappelijke marktordeningen fors gewijzigd door het instellen van bijvoorbeeld

productiequota, de Mac Sharry-hervorming, Agenda 2000 en de Mid Term Review (Lapperre en Silvis, 2008). Ook zijn afspraken met handelspartners gemaakt om de restituties bij uitvoer te verlagen. Deze wijzigingen hebben er toe geleid dat de aard van de GLB-uitgaven is veranderd: midden jaren tachtig werd tweederde van het GLB-budget besteed aan interventie-uitgaven en één derde aan exportrestituties (tabel 3.5). Directe toeslagen werden toen nog niet afzonderlijk als begrotingspost in het GLB-budget opgenomen, en voorzover ze wel werden toegekend - bijvoorbeeld in de vorm van oopremies - vielen ze onder de post interventies. In 2006 daarentegen vormden directe toeslagen ruim vier vijfde van het GLB-budget, terwijl de post interventie tot 13% was geslonken en de restitutie-uitgaven tot 6%.

### *Alleen nog een graanhoopje in interventie*

Binnen de begrotingspost interventie zijn de uitgaven voor opslag sinds 1990 fors gedaald (tabel 3.5). Veel wijzigingen in de gemeenschappelijke marktordeningen hadden ten doel om de alsmaar stijgende landbouwproductie in te dammen. De boterbergen en melkpoederplassen beginnen al in de tweede helft van de jaren tachtig te slinken door het instellen van de melkquotering in 1984 (tabel 3.6).

<b>Tabel 3.5</b>		<b>EU-uitgaven (mln. euro) voor het markt-, prijs- en inkomensbeleid in de landbouw, 1985-2006</b>								
	1985	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	
Interventie	12.991	17.168	1.797	5.166	6.631	6.360	5.090	5.348	5.630	
w.v. opslag	4.428	4.738	339	951	1.163	928	322	852	757	
Directe toeslagen	- <sup>a</sup>	2.223	24.409	25.449	28.801	29.692	29.825	33.701	34.051	
Restituties	6.716	7.063	7.802	5.646	3.432	3.730	3.384	3.052	2.494	
<b>Totaal markt-, prijs- en inkomensbeleid landbouw</b>	<b>19.707</b>	<b>26.454</b>	<b>34.008</b>	<b>36.261</b>	<b>38.864</b>	<b>39.782</b>	<b>38.299</b>	<b>42.101</b>	<b>42.175</b>	
<i>Als % van totaal</i>										
Interventie	66	65	5	14	17	16	13	13	13	
w.v. opslag	22	18	1	3	3	2	1	2	2	
Directe toeslagen	0	8	72	70	74	75	78	80	81	
Restituties	34	27	23	16	9	9	9	7	6	
<b>Totale EU-budget</b>	<b>28.833</b>	<b>45.608</b>	<b>68.409</b>	<b>83.450</b>	<b>85.145</b>	<b>90.558</b>	<b>100.139</b>	<b>104.835</b>	<b>106.576</b>	
<i>Aandeel landbouw in totale EU-budget (%)</i>	63,3	58,0	49,7	43,5	45,6	43,9	38,2	40,2	39,6	
a Directe toeslagen in 1985 vallen onder interventie.										
Bron: Europese Commissie, bewerking LEI.										

Tabel 3.6		Interventievoorraden (1.000 ton) in de Europese Unie, 1985-2007								
	1985	1990	1996	2000	2002	2003	2005	2006	2007	
Granen	11.766	8.609	2.355	8.701	7.962	8.869	17.400	15.600	2.300	
Boter	1.018	251	36	94	139	226	130	62	0	
Mager melkpoeder	514	335	9	130	19	129	42	0	0	
Rundvlees	803	529	475	161	233	31	1	0	0	

Bron: Europese Commissie.

Ook de interventievoorraad rundvlees neemt sinds eind jaren tachtig gestaag af. Anno 2007 was alleen nog sprake van een graanhoopje. De interventievoorraad granen laat echter geen trendmatige daling zien. Pieken in 2005 en 2006 hangen samen met een hoge productie in sommige nieuwe lidstaten en dalen, zoals in 1996 en 2007, met een krappe situatie op de wereldmarkt. Mede door de ontwikkelingen op de wereldmarkt was er in 2007 sprake van een onderbesteding van ruim een half miljard euro in het GLB-budget voor de eerste pijler (Agra Europe, 2008f). Met name de uitgaven voor restituties en opslag waren lager dan gepland.

#### *Huidige Financiële Perspectieven gericht op twee beleidsprioriteiten*

De uitgaven voor het GLB leggen een groot beslag op de EU-begroting. In de jaren tachtig leidden spanningen tussen Raad, Commissie en Parlement over de voortdurende stijging van de landbouwuitgaven tot het instellen van een meerjarig financieel kader voor de EU-uitgaven: de Financiële Perspectieven (Bos, 2008). In zo'n meerjarig kader kunnen budgettaire prioriteiten worden bepaald en plafonds voor de uitgaven afgesproken. Door deze werkwijze is het aandeel van de uitgaven voor het markt- en

Tabel 3.7		Financiële Perspectieven EU, 2007-2013	
	Miljard euro	Als % van totaal	
1. Duurzame groei	382,1	44	
1a. Concurrentie	74,1	9	
1b. Cohesie	308,0	36	
2. Natuurlijke hulpbronnen	371,3	43	
waarvan:			
eerste pijler GLB	293,1	34	
tweede pijler GLB	69,8	8	
3. Overig intern beleid	10,8	1	
4. Extern beleid	49,5	6	
Totaal vastleggingskredieten	864,3	100	
Als % bruto nationaal inkomen (BNI)	1,05		

Bron: Mrak et al. (2007), Bos (2008); bewerking LEI.

### PRODUCTIE - EN INKOMENSONTWIKKELING EU-LANDBOUW

prijsbeleid in de landbouw in het EU-budget gedaald van ruim 60% in de jaren tachtig tot zo'n 40% in 2006 (tabel 3.5).

Bij het vaststellen van de Financiële Perspectieven 2007-2013 is afgesproken dat er in 2008/2009 een evaluatie van de EU-begroting zal worden uitgevoerd. Deze evaluatie biedt de mogelijkheid om na te denken over de prioriteiten van de EU-uitgaven in de jaren na 2014 (EC, 2007e). In de huidige Financiële Perspectieven zijn twee prioriteiten te onderscheiden: concurrentiebeleid (44% van het EU-budget), waarvan het cohesiebeleid het voornaamste onderdeel vormt, en het GLB (43%) (tabel 3.7). Omdat de bereidheid van EU-lidstaten om het budget te verhogen gering is, kan er na 2014 waarschijnlijk alleen geld voor nieuwe prioriteiten beschikbaar komen als er op de twee huidige beleidsprioriteiten wordt gekort.

De waarde van de landbouwproductie in de EU-27 nam in 2007 met 4,3% toe (tabel 3.8). Zowel de productiewaarde van de plantaardige sector (7,8%) als die van de dierlijke sector (0,6%) werd groter. Binnen de plantaardige sector ging het volume omlaag (-1,5%) en de prijs omhoog (10,5%), maar in de dierlijke sector ging het net andersom: het volume steeg met 2% en de prijzen daalden met 0,5%.

In Bulgarije, Griekenland, Italië, Cyprus, Hongarije, Malta, Portugal en Roemenië daalde de waarde van de landbouwproductie in 2007. In de plantaardige sector ging in de EU-27 het aanbod van granen (-3%), verse groenten (-2%), fruit (-6%) en wijn (-4%) omlaag en dat van suikerbieten en olijfolie (beide 2%) en aardappelen (4%) omhoog. Vooral de prijzen van graan stegen fors: met meer dan 46%. De prijzen van suikerbieten

**Tabel 3.8** Productie- en inkomensontwikkeling in de EU-landbouw (geraamde mutatie 2006-2007 in %)

	EU-27	Dene- mar- ken	Duits- land	Frank- rijk	Neder- land	Verenigd Konink- rijk	Hon- gar- ije	Polen
Waarde landbouwproductie	4,3	4,8	10	5,6	2,3	4,9	-1,5	17,9
Waarde productie plantaardige sector	7,8	25,2	17,2	10,4	1,9	9,1	1,9	29,1
Waarde productie dierlijke sector	0,6	-5,3	3,7	-0,5	3,3	2,9	-6	6
Waarde aangekochte productiemiddelen	5,8	5,9	9,6	4,3	5,4	4,5	2,2	16,3
Netto toegevoegde waarde <sup>a</sup>	3,1	1,4	10,9	5,5	2,0	3,8	-5,5	17
Arbeidsjaareenheden	-2,2	-3,3	-1,4	-1,9	-2,8	-2,1	-4,5	2,8
Netto toegevoegde waarde per arbeidsseenheid	5,4	4,9	12,5	7,5	4,9	6	-1	13,7
Index netto toegevoegde waarde per arbeidsseenheid (2000 = 100)	116	108	133	106	99	133	145	213

<sup>a</sup> in reële termen.

Bron: Eurostat (2008).

daalden daarentegen met bijna 13% en die van aardappelen met ruim 3%. In de dierlijke sector in de EU-27 was het aanbod van runderen (2%), varkens (5%), schapen en geiten (1%) en pluimvee (4%) groter dan in 2006 en dat van melk (-0,3%) en eieren (-1%) wat kleiner. Er waren prijsstijgingen voor pluimvee (8%), melk (9%) en eieren (11%) en prijsdalingen voor varkens (-12%), schapen en geiten (-6%) en runderen (-5%). De grootste stijgingen in de melkprijs deden zich voor in Duitsland en Nederland (beide 16%) en het Verenigd Koninkrijk (12%).

De waarde van de aangekochte goederen en diensten in de EU 27 in 2007 ging sneller omhoog dan die van de landbouwproductie en wel met 5,8%. Dit werd vooral veroorzaakt door een forse prijsstijging voor veevoerders (14%), mede als gevolg van de hoge graanprijzen. Het volume van de aangekochte goederen en diensten nam slechts marginaal toe (0,3%), mede doordat er meer bestrijdingsmiddelen (5%) en veevoerders (1%) werden verbruikt.

De netto toegevoegde waarde in de EU-27 nam in 2007, na correctie voor inflatie, met ruim 3% toe. Het aantal arbeidskrachten in de EU-27 liep met iets meer dan 2% terug. In een aantal nieuwe lidstaten zoals Litouwen (-12%), Bulgarije (-11%), Letland, Slowakije en Hongarije (alle drie -5%) lag de daling van het aantal arbeidskrachten flink boven het EU-gemiddelde. Eén en ander resulteerde in een stijging van de reële netto toegevoegde waarde per arbeidskracht in de EU-27 in 2007 met ruim 5%. Dit volgt op een stijging van meer dan 3% in 2006 en een daling van bijna 9% in het jaar daarvoor.

De reële inkomensontwikkeling in de afzonderlijke lidstaten laat grote verschillen zien: in Roemenië daalde het inkomen met 17% en in Litouwen steeg het met bijna 40%. De inkomensstijging in Nederland van 4,9% bevindt zich dicht in de buurt van het EU-gemiddelde. Als we de ontwikkeling van de netto toegevoegde waarde over een wat langer tijdsbestek bekijken, kunnen de lidstaten in twee groepen worden ingedeeld. In een zestal landen (België, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland en Bulgarije) lag het inkomensniveau in 2007 onder dat van 2000. De overige 21 lidstaten kennen een gunstiger inkomensontwikkeling: daar kwam het inkomen in 2007 boven dat van 2000 uit. Vooral in de Baltische Staten en Polen zijn de inkomens in de landbouw sinds 2000 flink omhoog gegaan.