



Uitbreiding van de EU tussen droom en daad

Auteur(s):

Pelkmans, J.

Asbeek Brusse, W.

De eerste auteur is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en verbonden aan het Europa College te Brugge. De tweede auteur is werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4346, pagina 104, 8 februari 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De Europese Unie zal binnenkort fors in omvang toenemen. Er wordt haast gemaakt met de uitbreiding. Liefst tien landen staan op de rol om over twee jaar tegelijk te worden toegelaten. De voorwaarden waaronder zijn echter onderwerp van felle discussies. Een gelijkblijvend landbouw- en cohesiebeleid zal de uitgebreide EU meer kwaad dan goed doen. Drastische hervormingen zijn gewenst, en wel voordat de nieuwe landen toetreden.

Het uitbreidingsproces van de EU wordt momenteel voorbereid in moeizame onderhandelingen. Uitgangspunt hierbij is dat aankomende lidstaten alle EU-regelgeving en normen (het zogenaemde *acquis*) moeten overnemen en implementeren. Tijdens de komende uitbreidingsronde(n) zullen landen toetreden waarvan het inkomen per hoofd aanzienlijk lager ligt dan het gemiddelde EU-inkomen. Zij hebben de afgelopen jaren grote offers gebracht om een traject van transitie en convergentie te volgen. Wordt het huidige landbouwacquis toegepast in deze aankomende lidstaten, dan zou dit kunnen leiden tot een langdurige vertraging van hun inhaalgroei. Zo'n ontwikkeling schaadt zowel de nieuwe als de huidige lidstaten, en doorkruist het streven naar cohesie binnen de Unie. Zoals ook staatssecretaris Benschop inmiddels in Brussel benadrukt, is het algemeen belang van de Unie daarom gediend met verdere hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (glb). Ook het communautaire cohesiebeleid, dat is gericht op de verkleining van ontwikkelingsachterstanden en de doelmatiger inzet van productiefactoren, is toe aan hervorming voorafgaand aan de uitbreiding. Dit heeft bovendien verrassend gunstige gevolgen voor de EU-begroting op middellange termijn ¹.

Landbouwbeleid kan uitbreiding niet aan

Tijdens de transitiefase is de agrarische productie in Midden- en Oost-Europa drastisch gekrompen. Het gewicht van de landbouwsector in de totale werkgelegenheid in de regio is daarentegen met een aandeel van ongeveer 25 procent nog altijd bijna vijfmaal zo groot als dat van de Unie als geheel. De productiviteitsgroei in de sector is bescheiden. Voor talloze individuele boeren is een verhoging van de productiviteit niet haalbaar vanwege de vele structurele belemmeringen.

Een beleid dat op de lange termijn de inhaalgroei en de ontwikkelingsopgaven van de nieuwe lidstaten ondersteunt, moet bijdragen aan een gestage productiviteitsverhoging en een optimaal kader voor de doorstroom van arbeid uit de landbouw naar andere economische sectoren. Het huidige glb is echter vooral gericht op extensivering en beperking van de productie. Grote, rendabele bedrijven worden betaald om minder te produceren. Grootgrondbezitters ontvangen toeslagen die de prikkel wegnemen om grond te verpachten aan boeren die streven naar een meer rendabele bedrijfsstructuur, terwijl niet-rendabele bedrijfjes door veel beperktere steun nog net kunnen overleven. Daarmee doemt in de kandidaat-lidstaten een ontwikkeling op die we nu al kennen van delen van het Zuid-Europese platteland: de uitstroom van arbeid wordt vertraagd in plaats van bevorderd, terwijl voortgaande productiviteitsstijgingen elders de druk op de agrarische inkomens uit de niet-rendabele bedrijven in de regio doen toenemen. Uiteindelijk zal het in deze streken alleen nog maar moeilijker worden om alternatieve economische en sociale perspectieven te ontwikkelen. Zo dreigt een vicieuze cirkel te ontstaan van toenemende vlucht van het platteland, groeiende armoede en verminderd draagvlak voor sociale voorzieningen.

Andere bezwaren

Begrijpelijkerwijs kijken veel boeren in Midden- en Oost-Europa halsreikend uit naar de (meestal) hogere prijzen en de directe inkomenssteun van het glb. Deze steun is extreem hoog, zowel in verhouding tot de huidige opbrengsten in de landbouw van deze regio als in verhouding tot de arbeidsbeloning in de industrie en diensten. Op korte termijn zullen dergelijke betalingen de financiële en economische positie van sommige boeren in de regio enorm verbeteren. In combinatie met de prijsprikkels van het glb zullen deze betalingen de grondprijzen echter opdrijven en op de lange termijn de broodnodige rationalisatie van eigendomsstructuren belemmeren ². Daarnaast zal de invoering van EU-prijzen de kosten van het levensonderhoud fors verhogen, aangezien het gemiddelde huishouden in de kandidaat-lidstaten nog altijd bijna de helft van het totale huishoudbudget besteedt aan voedingsmiddelen. Dit prijseffect zal tevens een negatieve invloed hebben op het concurrentievermogen van de levensmiddelenindustrie.

Het plattelandsbeleid uit de 'tweede pijler' van het glb, dat de 'multifunctionele landbouw' als kernbegrip naar voren schuift, biedt al evenmin veel perspectief voor Midden- en Oost-Europa. Dit beleid is namelijk vooral gericht op de landbouwsector en niet op de sociaal-economische activiteiten en het ontwikkelingspotentieel van het platteland als geheel. Het gaat voorbij aan de realiteit dat het economisch welzijn van niet-stedelijke gebieden in ontwikkelde economieën uiteindelijk slechts voor een gering deel (veelal minder dan tien procent van de inkomensstroom, zelden meer dan dertig procent van de regionale werkgelegenheid) zal afhangen van de

economische activiteit van boeren.

Na de uitbreiding kunnen belangengroepen, die 'hun' minister meestal in een vaste greep hebben, verdere beleidshervormingen gemakkelijk blokkeren. Spanje en Frankrijk, thans de grootste ontvangers van directe inkomstenstoelagen, zullen in de toekomst samen met Polen en Roemenië binnen de Gemeenschap beschikken over een blokkerende minderheid in de Raad. Die laatste twee aankomende lidstaten én Hongarije beschikken, niet toevallig, over goed georganiseerde boerengroeperingen.

Hoe en wanneer hervormen?

Dit alles pleit voor een drastische koerswijziging. Het besluit hiertoe dient te worden genomen nog voordat de uitbreiding een feit is. Praktisch gezien betekent dit dat na de Franse en Duitse verkiezingen van dit jaar een hervormingsagenda moet worden vastgesteld, bestaande uit tenminste drie onderdelen.

Inkomenssteun ontkoppelen en afbouwen

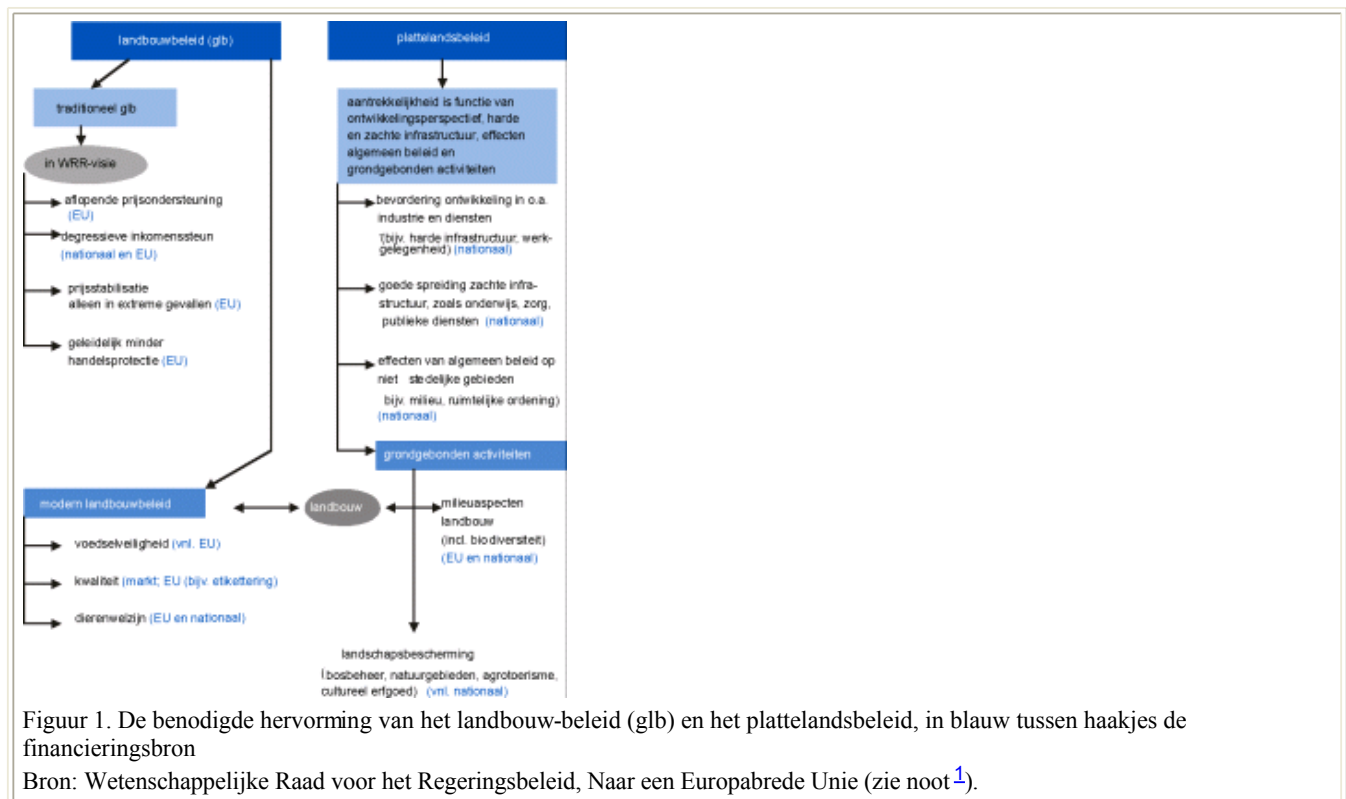
Ten eerste moet de directe inkomenssteun worden afgebouwd en volledig ontkoppeld van de productie. De inkomensdalingen die hier voor boeren uit voortvloeien, zouden de lidstaten eventueel met eigen middelen kunnen compenseren, mits ook deze compensaties degressief zijn, slechts voor een korte periode gelden en worden ontkoppeld van de productie. Duurt de afbouw bijvoorbeeld vijf jaar, dan zal een aantal kandidaat-lidstaten intussen al zijn toetreden. In dat geval zouden deze nieuwe lidstaten eveneens compenserende steun moeten krijgen. Aangezien het dan gaat om tijdelijke en afnemende bedragen, zou deze steun moeten worden ingezet om structurele belemmeringen te verminderen. Voorbeelden zijn modernisering van de grondeigendomsstructuur, verbetering van de levensmiddelenindustrie, voorfinanciering van zaden, kunstmest en veevoerders, en versterking van de infrastructuur en marketing³.

Boterberg, melkplak en graanschuur

Ten tweede is een verlaging nodig van de interventieprijs voor melk, suiker - een sector die nog in het geheel niet is hervormd en waarvan intra-eu prijzen drie maal het wereldmarktniveau halen - en graan, in combinatie met forse verlagingen van de EU-handelstarieven. Deze verlaging moet worden onderhandeld in WTO-verband, met als Europees uitgangspunt het algemene EU-belang en niet het sectorbelang. Met andere woorden, de consumentenvoordelen en de gunstige effecten voor de input van de verwerkende industrie zullen veel zwaarder moeten wegen. De uitvoersubsidies en productiebeperkingen kunnen dan op den duur vervallen.

Ook de melkquota moeten nog voor de eerste uitbreidingsronde worden afgeschaft, om te voorkomen dat de nieuwe lidstaten een administratief complex en kostbaar stelsel moeten overnemen dat over enkele jaren toch weer zal verdwijnen (in maart 1999 is in Berlijn afgesproken dat het stelsel tussen 2005 en 2007 zal worden afgebroken). Om de prijsverlagingen te compenseren zijn echter uitgaven nodig voor tijdelijke en degressieve inkomenssteun. Ook hier betekent 'degressief' niet wat in Berlijn is besloten, namelijk slechts een reële jaarlijkse daling met de inflatievoet. Inkomenssteun is geen verkregen recht, het is een tijdelijke overgangsmaatregel om prijsdalingen te faciliteren. Aan de orde is dus een afbouwtermijn van vijf à zes jaar.

In [figuur 1](#) staan de voornaamste hervormingsstappen en de componenten van zo'n landbouwbeleid en plattelandsbeleid samengevat.



Landbouw en ruraal beleid scheiden

Ten derde is een nieuw plattelandsbeleid nodig. Waar het bovenal om gaat, is een heldere afbakening tussen het nieuwe beleid voor de

landbouw en het beleid voor niet-stedelijke regio's. Het eerste stelt randvoorwaarden aan voedselveiligheid en -kwaliteit en dierenwelzijn. Het tweede richt zich op het bevorderen van de werkgelegenheid buiten de landbouw (in de industrie, private diensten, overheidsdiensten), het investeren in harde en zachte infrastructuur op het platteland, ruimtelijke ordening, zorg, een goed niveau van publieke dienstverlening, milieubeheer, enzovoort.

Subsidiariteit

Voor elk van deze taken dient apart te worden afgewogen welk beleidsinstrument past bij welke beleidsdoelstelling. Bovendien moet zorgvuldig worden bekeken of deze doelstellingen communautair, nationaal dan wel regionaal ingrijpen vereisen. Een communautair beleid voor de landbouwsector blijft nodig voor toezicht op de naleving van de concurrentieregels en de regelgeving ten aanzien van de voedselveiligheid, de milieuhygiëne van de productie en het dierenwelzijn. Voor achtergebleven plattelandsgebieden, en daarmee voor grote delen van Midden- en Oost-Europa, zal het cohesiebeleid belangrijk blijven. Het overig plattelandsbeleid, waar onder tevens het natuur- en landschapsbehoud valt, moet op grond van subsidiariteitoverwegingen grotendeels gaan behoren tot de nationale en regionale overheidstaken. Het dient dan ook, binnen het EU-kader, hoofdzakelijk met nationale middelen te worden gefinancierd.

Hervorming van het cohesiebeleid

Bijna alle regio's van de kandidaat-lidstaten zullen op het moment van toetreding in aanmerking komen voor communautaire steun. De huidige lidstaten zullen hiervoor dus nog geruime tijd financiële speelruimte in de EU-begroting moeten vrijmaken. Tot nu toe zijn de verwachte politieke spanningen rondom de begroting uitgebleven. In feite is tijdens de top van Berlijn in maart 1999 een vrij ruim financieel traject tot en met 2006 vastgelegd.

De oplossing voor het politieke herverdelingsvraagstuk dat met de uitbreiding ter tafel ligt, moet primair worden gevonden bij de grondslagen van het beleid. Dit betekent dat het cohesiebeleid wordt hervormd aan de hand van enkele eenvoudige algemene beginselen, die stoelen op de verdragsdoelstellingen.

Wie niet arm is, krijgt geen geld

Het eerste algemene beginsel luidt dat het communautaire cohesiebeleid alleen bedoeld is voor lidstaten die in ontwikkelingsniveau achterblijven bij het gemiddelde welvaartpeil in de EU. Het beleid dient ter versterking van hun economisch vermogen de welvaartsvoordelen van de interne markt te benutten. De EU moet dan ook strakker vasthouden aan het thans geldende criterium dat alleen regio's binnen de cohesielanden tijdelijk steun ontvangen waarvan het gemiddelde bbp per capita onder de grens van 75 procent van het EU-gemiddelde uitkomt. Vervolgens moet als randvoorwaarde gelden: hoe armer, hoe groter de omvang van het steunbedrag, en hoe dichter bij het inkomensgemiddelde van de EU-lidstaten, hoe minder de steun. De relatief rijke EU-lidstaten, waaronder Nederland, worden zo uitgesloten van toekomstige ontvangsten uit de communautaire structuurfondsen. Dit strookt beter met de beginselen van geografische concentratie en subsidiariteit. De communautaire steun wordt dan immers alleen daar ingezet waar de behoefte en effectiviteit het grootst zijn. Het staat de rijkere, niet-ontvangende lidstaten vrij een regionaal beleid te voeren dat is toegespitst op de eigen behoeften.

Beleidsdoelstellingen beter bekijken...

Ten tweede geldt dat naast het geografische ook het *functionele* concentratiebeginsel een zwaarder accent dient te krijgen. De huidige tendens om de toepassing van het cohesiebeleid niet alleen geografisch maar ook inhoudelijk steeds verder te laten verwateren (denk aan gezondheidszorgprojecten in rijke landen), werkt in de hand dat begrotingsstromen worden losgekoppeld van gerechtvaardigde beleidsbehoeften.

...en cohesie niet doorkruisen

Terwijl in de EU-15 een gestage convergentie van per capita inkomens optreedt, zeker op landenniveau, zijn in de regionale werkloosheidsontwikkeling sterk vergrote dispariteiten opgetreden⁴. In Italië, Spanje en Oost-Duitsland kan dit grotendeels toegeschreven worden aan het destijds geforceerd invoeren van nationale loonvorming. De regionale productiviteitsverschillen in deze landen zijn echter veel te groot om dit te rechtvaardigen⁵. Deze landen hebben vervolgens een zwaar beroep gedaan op het cohesiebeleid (en met name het Sociale Fonds) ter verlichting of nadere aanpak van de werkloosheid, ondanks het feit dat een deel van het probleem op het nationale beleidsniveau ligt. De Europese Commissie zou er op moeten toezien dat de toch al beperkte communautaire cohesiemiddelen niet aan effectiviteit en efficiëntie inboeten doordat ze worden doorkruist door ander beleid. Tot op heden is een dergelijk toezicht taboe.

Hervormingen ontlasten de begroting

De bovenstaande hervormingsvoorstellen worden ingegeven door overwegingen van goed beleid in het algemeen belang. Letten op de netto betalingspositie van een individueel land binnen de EU-begroting (de zogeheten 'juste retour'-mentaliteit) past daar niet bij. Wél in het algemeen belang is dat deze voorstellen op middellange termijn de EU-begroting aanzienlijk zullen ontlasten. Daarmee wordt een nuchter perspectief geboden op de stroom krantenberichten over hoge extra begrotingslasten van de uitbreiding. Beleidsmakers hebben wel degelijk ruimte voor keuzes die de belastingbetaler ten goede komen⁶. Voor een inzicht in de begrotingsconsequenties van de uitbreiding dient men naar zowel de nationale begrotingen als de EU-begroting te kijken.

Prijsverlagingen en afschaffing van quota (melk en suiker) kosten de EU aanvankelijk geld, omdat hier tijdelijke inkomstenstoeslagen tegenover moeten staan. Al spoedig echter treden besparingen op, althans indien inderdaad een redelijke mate van degressie wordt betracht. Vóór 2007 kan een netto besparing echter niet worden verwacht. Daarbij komt dat de kandidaat-lidstaten tijdelijk degressieve inkomstenstoeslagen krijgen. Bovendien zullen deze landen vanaf dat moment in aanmerking komen voor de structuur- en cohesiefondsen. Deze voorstellen betekenen een extra belasting van de communautaire financiële perspectieven tot en met 2006.

De cohesieaanbeveling dat 'rijk' voortaan alleen aan 'arm' betaalt, heeft als consequentie dat onder gelijkblijvende omstandigheden de totale omvang van de uitgaven van het Regionale Fonds zeer fors zal dalen. Veertig procent is realistisch. Ook hier geldt dat de begrotingsconsequenties mede afhangen van het tijdstip waarop aanpassingen kunnen ingaan.

Consequenties

De financiële renationalisatie van bepaalde uitgaven binnen EU-kaders leidt uiteraard tot verhoogde nationale uitgaven, tenzij de lidstaten zelf bepalen dat deze nieuwe uitgaven niet mogen uitstijgen boven het bedrag dat eerder voor deze doeleinden netto aan de EU betaald werd. De bruto afdrachten tot en met 2006 zullen kunnen dalen, aangezien de uitgavenverhogende onderdelen van de voorstellen nauwelijks leiden tot een overschrijding van de tijdens de top van Berlijn afgesproken EU-begrotingsplafonds ⁷.

Hier staat tegenover dat de rijkere lidstaten regionale steun zullen verliezen.

De begroting krimpt op middellange termijn

De voorstellen om de inkomensvoet na het eerste jaar van toepassing degressief te maken, betekenen dat de uitgaven voor deze post kort na 2006 snel gaan dalen. In zo'n scenario blijven de toeslagen overigens geheel op EU-niveau. Gezien de grote inkomensverschillen in de EU-15 - en zeker de EU-27 - valt er veel voor te zeggen om deze toeslagen deels nationaal vast te stellen en uit te keren. Om de vier 'groene' taken in wat nu het plattelandsbeleid heet, te financieren, zullen de uitgaven na 2006 eveneens grotendeels voor rekening van de nationale begrotingen moeten komen. Aangezien het nu slechts gaat om tien procent van de uitgaven aan landbouwbeleid, zullen deze voorstellen nauwelijks invloed hebben op de EU-begroting. Hier staat tegenover dat de nieuwe lidstaten geleidelijk meer gaan bijdragen aan de inkomstenkant.

De voorgestelde hervormingen zullen de EU-begroting op middellange termijn fors ontlasten en de slagvaardigheid van het landbouw- en cohesiebeleid in de Europabrede Unie versterken

¹ Dit artikel is gebaseerd op: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een Europabrede Unie*, Sdu uitgevers, Den Haag, september 2001. In het artikel wordt het vizier gericht op landbouw- en cohesie-beleid. Andere aspecten van het rapport, zoals de resultaten van ruim tien jaar transitie en pre-accessie in Midden- en Oost-Europa, de kansen en bedreigingen van de oostelijke uitbreiding op een aantal belangrijke beleidsterreinen, waaronder de interne markt en de EMU, blijven buiten beschouwing.²

² Zie S.E. Frandzen, H.G. Jensen en D.M. Vanzetti, Expanding 'fortress Europe': agricultural trade and welfare implications of European enlargement for non-member regions, *The World Economy*, jrg. 23, nr. 3, maart 2000, blz. 309-329. Zij komen tot een gemiddelde grondprijsverhoging in Centraal Europa van 190 procent.

³ De Nederlandse regering heeft inmiddels deze positie in essentie overgenomen.

⁴ Zie Europese Commissie, *Tweede cohesierapport*, COM 24, 31 januari 2001.

⁵ Zie: C. Hurst, J. Thisse en P. Vanhoudt, *What diagnosis for Europe's ailing regions?*, EIB Papers, jrg. 5, nr. 1, 2000, blz. 9-30; M. Quehenberger, *Ten years after: Eastern Germany's convergence at a halt?*, EIB papers, jrg. 5, nr. 2, 2000; R. Faini, Trade union and regional development, *European Economic Review*, jrg. 43, nr. 2, 1999; en P. Mauro, A. Prasad en A. Spilimbergo, *Perspectives on regional unemployment in Europe*, IMF occasional papers, nr. 177, Washington DC, 1999.

⁶ Zie de twee IBO-rapporten van september 2001 over begrotingsaspecten van cohesie na de uitbreiding en landbouwuutgaven, bijvoorbeeld De financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na de uitbreiding van de EU, Ministerie van Financiën, Den Haag. De kwalitatieve benadering in de bovenstaande tekst is verenigbaar met de cijfermatige exercities van de IBO-rapporten, die bij publicatie van het WRR-rapport nog niet beschikbaar waren. Bovendien doet de WRR beleidsaanbevelingen, terwijl de IBO-rapporten scenario's doorrekenen.

⁷ Zie het WRR-rapport (noot 1), hoofdstuk 7.7. In Berlijn werd uitgegaan van toetreding in 2002. De voorstellen vereisen wel een verschuiving tussen begrotingshoofdstukken en een gebruik van de overschotten van 2002-2004 voor 2005 en 2006.