

Inhoud

Inhoud	5
Inleiding	9
Het landbouwbeleid	11
Algemene situering	11
Historische evolutie	14
Doelstellingen	14
Basisprincipes	15
Het begin van de discussies	16
De MacSharry-hervorming	17
De druk tot hervorming houdt aan	19
Verder op de ingeslagen weg	20
Politieke strijd	22
Uitdagingen voor morgen	24
Het interne marktbeleid	27
Algemene situering	27
Historische evolutie	28
a) Vrij verkeer van goederen	28
Verdoken barrières	29
New Approach	31
Europese Akte als doorbraak	33
b) Vrij vestigingsrecht en vrij verkeer van diensten	34
De sterkste economie ter wereld	35
Gereguleerde mededinging	36
Bolkestein	37
Politieke strijd	38
Uitdagingen voor morgen	39

Het milieubeleid	41
Algemene situering	41
Historische evolutie	43
Een creatieve verdragsinterpretatie	43
Naar een sterkere verdragsrechtelijke basis	44
Een uitgebreid acquis	45
Budget voor milieu	49
Recente ontwikkelingen	49
Politieke strijd	52
Uitdagingen voor morgen	54
Het sociaal beleid	57
Algemene situering	57
Historische evolutie	58
a) Sociale regelgeving	58
Gelijke kansen voor mannen en vrouwen	59
Coördinatie sociale zekerheid	60
Veiligheid en gezondheid op het werk	60
Sociaal Protocol en Sociale Dialoog	61
Sociale wetgeving in de jaren negentig en later	63
b) Europees Sociaal Fonds	64
c) Open Coördinatie als instrument voor een sociale politiek	65
Politieke strijd	67
Uitdagingen voor morgen	71
Het cultuurbeleid	75
Algemene situering	75
Historische evolutie	76
Cultuurprogramma's	76
Externe dimensie	78
Regelgeving	78
Politieke strijd	79
Uitdagingen voor morgen	80
Het uitbreidings- en nabuurschapsbeleid	81
Algemene situering	81
Historische evolutie	82
Uitbreidingsgolven	82
Criteria voor toetreding	83

Het traject naar lidmaatschap	84
Uitbreiding als buitenlandse politiek	85
Nabuurschapsbeleid	86
Politieke strijd	88
Strengere criteria?	88
De grenzen van de Europese Unie	89
Absorptiecapaciteit	90
Uitdagingen voor morgen	90
Het extern economisch beleid	93
Algemene situering	94
Historische evolutie	94
a) Handel	94
Liberaliseren van de handel: een spaghetti bord	95
Belangenverdediging	96
Een belangrijke rol voor de Commissie	97
b) Ontwikkeling	98
De Lomé-akkoorden	99
De Cotonou-akkoorden	99
Geen exclusieve Europese bevoegdheid	100
Politieke strijd	101
Uitdagingen voor morgen	102
Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid	103
Algemene situering	103
Historische evolutie	104
De val van de Muur: een window of opportunity	105
Een Hoge Vertegenwoordiger	105
Veiligheid en defensie	106
De zaak van de lidstaten, maar toch niet helemaal (Speciale Gezanten)	108
Politieke strijd	109
Uitdagingen voor morgen	110
Over de auteurs	113

Inleiding

De Europese Unie houdt zich al lang niet meer alleen bezig met het beheer van de kolen- en staalsector. Het Europese actieterrein is in de loop van de voorbije halve eeuw heel breed geworden. Op de officiële website van de Europese Unie wordt een overzicht gegeven van tweeëndertig verschillende onderwerpen die op een of andere manier belangrijk zijn voor de Unie. Het gaat van buitenlandse handel en energie, over milieu- en cultuurpolitiek, tot humanitaire hulp en visserijbeleid.

De Europese Unie is natuurlijk niet op elk vlak even actief. In sommige domeinen, zoals landbouw-, milieu- of handelspolitiek worden tegenwoordig bijna alle beslissingen door de Europese Unie genomen. De lidstaten moeten zich daar volledig naar schikken. Op andere terreinen, zoals cultuur of onderwijs, hebben de lidstaten meer vrijheid en treedt Europa enkel aanvullend of ondersteunend op.

In dit boek bespreken we slechts enkele van deze domeinen. In het begin van elk hoofdstuk tonen we aan hoe concreet en tastbaar het Europese beleid in deze materie vaak is.

Het tweede deel in ieder hoofdstuk gaat over de historische dimensie: waarom begon 'Europa' een beleid te ontwikkelen en welke richting werd gekozen. De politiek van vandaag kan meestal slechts begrepen worden vanuit deze historische dimensie. Deze bepaalt immers in belangrijke mate de opties die er vandaag zijn. Er gaat aandacht naar de manier waarop het beleid verdragsrechtelijk is vastgelegd, oorspronkelijk in de Verdragen van Rome, en eventueel gewijzigd via de Europese Akte, het Verdrag van Maastricht, het Verdrag van Amsterdam, het Verdrag van Nice en het Verdrag van Lissabon.

Daarna wordt nadrukkelijk ingegaan op de breuklijnen in het debat. Bij elke beleidsbeslissing moeten er keuzes gemaakt worden, ook al blijkt dat niet altijd uit een oppervlakkige analyse van de Europese politiek. Vragen die aan bod komen, hebben te maken met het conflict dat daarmee gepaard gaat. Welke zijn de grote strijdpunten? Welke partijen voelen zich betrokken? Wie trekt er traditioneel aan het langste eind, en waarom?

Ten slotte wordt in elk hoofdstuk vooruit gekeken: met welke uitdagingen worden de Europese beleidsmakers in de nabije en verdere toekomst vermoedelijk geconfronteerd.

Het landbouwbeleid

*Jan Orbie
An Schrijvers
Hendrik Vos*

Al van bij het ontstaan van de Europese Gemeenschap was landbouw een belangrijke Europese bevoegdheid. Het is bovendien een beleidsdomein waarin niet alleen regels worden gemaakt, maar waaraan ook een belangrijk deel van het Europese budget wordt besteed. Gedurende lange tijd ging (veel) meer dan de helft van de Europese begroting naar landbouw. Het is opmerkelijk dat de Europese Unie, die in andere domeinen meestal voor vrijhandel pleit, in een van haar oudste en belangrijkste beleidsdomeinen een politiek uitwerkte met een uiterst protectionistisch karakter. Het landbouwbeleid is niet alleen controversieel omdat de fundamentele beleidskeuzes aanleiding geven tot verhitte ideologische debatten, maar ook omwille van de impact op het milieu en op voedselveiligheid, de sociale consequenties, de gevolgen voor landbouwers in de Derde Wereld, enzovoort.

Algemene situering

Het Europees landbouwbeleid heeft zowel een interne als een externe dimensie: er zijn afspraken die enkel betrekking hebben op de Europese markt, maar het beleid regelt daarnaast ook de betrekkingen met andere landen die Europese landbouwproducten willen aankopen of (omgekeerd) hun landbouwproducten willen uitvoeren naar de Europese Unie.

Eerst de interne dimensie. Europese wetten in verband met landbouw hebben betrekking op heel uiteenlopende zaken. Zo zijn er sinds 2006 Europese wetten (verordening 509/2006 en 510/2006) die ‘geografische aanduidingen’, ‘oorsprongsbenamingen’ en ‘traditionele specialiteiten’ beschermen tegen misbruik en namaak. Voor België zijn er zo een aantal bieren (geuze, kriek) beschermd. Ook mozzarella of serranoham mogen niet verkocht worden als ze niet op een traditionele manier bereid zijn. Alleen kaas uit het land van Herve mag onder die naam op de markt komen, en de naam feta mag (na een lange juridische veldslag) uitsluitend gebruikt worden voor een bepaalde kaas uit Griekenland. De Geraardsbergse mattentaart is be-

scherm, net als Provençaalse honing en Noord-Hollandse gouda. Daarnaast is er ook wetgeving over diervoeding, labels voor biologische producten en het gebruik van meststoffen. Er is in de loop van de jaren ook heel wat wetgeving ontstaan in verband met dierenwelzijn, zoals met betrekking tot het vervoer van levende dieren, de organisatie van legbatterijen, bescherming van varkens, instrumenten die in slachthuizen mogen worden gebruikt of het gebruik van dierproeven bij het testen van cosmetica.

Naast strikte regels probeert de Unie ook via meer zachte instrumenten de landbouwpolitiek te beïnvloeden. De lidstaten worden bijvoorbeeld niet verplicht om een bepaald percentage van hun landbouwopbrengsten op biologische manier te realiseren, maar via actieplannen en regels in verband met etikettering wordt de biologische landbouw wel gepromoot. Bovendien worden er statistieken bijgehouden en openbaar gemaakt, waarin de lidstaten met elkaar vergeleken worden. Het valt dan al snel op welke landen er onderaan bengelen en die – zo wordt verondersteld – zullen dan wel zelf inspanningen ondernemen om het aandeel van de biologische landbouw te verhogen.

Het meest bekende onderdeel van het Europese landbouwbeleid zijn echter niet de regels of de aanbevelingen maar wel de subsidies: landbouwers krijgen een bepaalde prijs voor hun producten, die dikwijls hoger ligt dan de prijs op de wereldmarkt. Bovendien ontvangen ze een financiële tegemoetkoming als ze aan specifieke voorwaarden voldoen. De Europese Unie zorgt voor een belangrijk deel van het inkomen van de Europese landbouwers. Over die voorwaarden en de heroriëntatie die hier sinds enkele jaren plaatsvindt, hebben we het verder nog.

Daarnaast is er de externe dimensie. Omdat de Europese landbouwmarkt wordt afgeschermd, zijn er ook gezamenlijke afspraken ten opzichte van de 'buitenwereld'. Die afspraken omvatten in de eerste plaats de vastlegging van tarieven: als landen van buiten de Europese Unie landbouwproducten willen invoeren, dan moeten er invoerheffingen betaald worden, om te vermijden dat de producten die van elders komen op de Europese markt goedkoper zouden zijn dan de Europese producten. Voor bepaalde regio's en voor specifieke producten zijn er dikwijls uitzonderingen bepaald, wat de regelgeving erg ingewikkeld maakt. Voor landbouwproducten uit de armste landen worden er bijvoorbeeld nauwelijks of zelfs geen tarieven meer aangerekend. Bij de externe dimensie van het landbouwbeleid hoort ook een subsidiecomponent: Europese landbouwers die hun producten op de wereldmarkt willen verkopen, konden in het verleden exportsubsidies krijgen. Op die manier verkochten ze hun producten 'onder de prijs' zonder zelf een inkomensverlies te lijden, want de Europese begroting paste het verschil bij. Deze exportsubsidies gaven dus aanleiding tot dumping en zij kwamen de voorbije decennia sterk onder vuur te liggen. Zowel de Wereldhandelsorganisatie (WTO) als ontwikkelingsorganisaties benadrukten de negatieve gevolgen. Intussen zijn ze in belangrijke mate (maar nog niet helemaal) afgeschaft, waarover verder meer.

Cruciaal in het landbouwbeleid zijn de gemeenschappelijke marktordeningen. Gemeenschappelijke marktordeningen regelen de productie en de afzet van landbouwproducten. Haast alle landbouwproducten vallen onder zo een specifieke Europese ‘marktordening’ (aardappelen zijn een belangrijke uitzondering). Zo zijn er gemeenschappelijke marktordeningen voor graan, varkensvlees, suiker, rijst, wijn, bananen, zuivel, hop, geiten- en schapenvlees, enzovoort. Elke marktordening (er zijn er eenentwintig in totaal) is vastgelegd in een aparte Europese wetgeving (zo is er dus een zuivelregime, een suikerregime, een graanregime, enzovoort). Een aantal regels en tendensen, waarover we het verder zullen hebben, kunnen in elke ordening worden teruggevonden. Het is de Raad van Ministers die, op voorstel van de Commissie, de marktordeningen vastlegt voor een periode van een aantal jaren. Hij stemt daarover met gekwalificeerde meerderheid. Dit is een van de weinige communautaire domeinen waarin het Europees Parlement lange tijd enkel een advies kon geven. Pas met het Verdrag van Lissabon kreeg het Parlement ook in dit domein volwaardig medebeslissingsrecht. Voor de verdere invulling van de marktordeningen is de Commissie verantwoordelijk, maar ze wordt hierbij wel op de vingers gekeken door comités met vertegenwoordigers van de lidstaten (comitologie). De marktordeningen bevatten afspraken over de prijzen (onder meer met betrekking tot de interventieprijzen, zie verder) en over de berekening van de vergoedingen waarop de landbouwers recht hebben. Ze leggen in sommige gevallen ook quota vast: als landbouwers meer produceren dan toegelaten, krijgen ze een boete. Braaklegging van landbouwgrond kan worden aangemoedigd. De marktordeningen bevatten zoals daarnet gezegd ook regels voor de internationale handel: als landbouwproducten van buiten de Unie worden ingevoerd, dan moeten er bijvoorbeeld invoerrechten betaald worden, en er moet een certificaat zijn dat bewijst dat de producten aan een aantal (kwaliteits- en andere) eisen voldoen. Afhankelijk van specifieke afspraken (onder meer in het kader van de WTO) kan de invoerhoeveelheid van sommige producten ook worden beperkt, of kunnen sommige landen (bijvoorbeeld de armste landen) worden vrijgesteld van het betalen van invoerrechten. Europese producenten die naar het buitenland willen exporteren, kregen traditioneel subsidies. Hoewel er bepaalde algemene evoluties zijn (bijvoorbeeld uitdoven van exportsubsidies), worden er in de verschillende marktordeningen uiteenlopende klemtonen gelegd. De ene marktordening evolueert ook sneller dan de andere. Voor zuivelproducten, rundsvlees en suiker verloopt de evolutie bijvoorbeeld trager dan voor granen of andere producten.

Historische evolutie

Landbouw is zoals gezegd een van de eerste Europese bevoegdheden. Toen in de jaren vijftig onderhandeld werd over de oprichting van een Europese Economische Gemeenschap (EEG) leefde in Frankrijk de vrees dat de Franse economie niet meer beschermd zou zijn en dat Franse bedrijven weggeconcurrereerd zouden worden door bedrijven uit andere lidstaten. Veel animo om mee te stappen in het EEG-project was er in Parijs in principe niet. Uiteindelijk is Frankrijk toch overstag gegaan, maar als een van de belangrijkste tegenprestaties eiste het een Europese aanpak van de landbouw, waarbij moest vermeden worden dat landbouwproducten nog massaal zouden worden ingevoerd van buiten de Gemeenschap. Tot op vandaag is Frankrijk, dat in vergelijking met de meeste andere lidstaten nog over een relatief belangrijke landbouwsector beschikt, het land dat zich het sterkst verzet tegen grondige aanpassingen in de landbouwpolitiek. Landen waar de landbouwsector traditioneel minder belangrijk was, maar die wel een relatief grote bijdrage leveren aan de Europese begroting, zoals Duitsland, Groot-Brittannië of Nederland, staan in deze debatten vaak lijnrecht tegenover Frankrijk.

Doelstellingen

Het EEG-Verdrag dat in 1957 in Rome ondertekend werd, had het dus al over een gemeenschappelijke markt voor landbouwproducten en maakte het mogelijk om een landbouwbeleid op Europees niveau uit te werken met als doelstellingen (zoals vermeld in het toenmalige verdragsartikel 39):

- de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name van de arbeidskrachten, te verzekeren;
- aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;
- de markten te stabiliseren;
- de voorziening veilig te stellen;
- redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

Toen deze doelstellingen geformuleerd werden in de jaren vijftig, leefde nog de herinnering aan de voedseltekorten van tijdens de oorlog. Precies daarom ligt er een sterke nadruk op een verhoging van de productie en het veiligstellen van de voorziening. Het 'regelen' van de landbouwsector wordt ook verantwoord vanuit de optiek dat het een sector is die sterk wordt beïnvloed door klimaat en weersomstandigheden. Indien de landbouwsector aan de vrije markt zou worden overgelaten, dan zouden prijzen sterk schommelen.

14 | Het Europees landbouwbeleid wil expliciet de markt stabiliseren en het

voedsel aan een redelijke prijs bij de consumenten brengen. Dit laatste kan enigszins in tegenspraak zijn met een andere doelstelling, namelijk het voorzien van een behoorlijke levensstandaard voor de landbouwers zelf.

Hoewel de omstandigheden doorheen de jaren wijzigden (geen voedseltekorten meer, overproductie, een drastisch gedaald aantal landbouwers), zijn de doelstellingen van het Europees landbouwbeleid, zoals ze in het Verdrag zijn vastgelegd, nooit officieel gewijzigd. Formeel gesproken zijn de doelstellingen van het landbouwbeleid van vandaag nog steeds identiek aan die uit de jaren vijftig. Het Verdrag van Lissabon verandert op dit vlak niets.

Basisprincipes

Om de doelstellingen in praktijk te brengen moesten er uiteraard concrete afspraken worden gemaakt. Dit gebeurde al snel nadat de Verdragen van Rome in werking traden, met name tijdens de Stresa-conferentie in de zomer van 1958. In 1962 ging het landbouwbeleid effectief van start. Drie principes stonden centraal. Ten eerste, de creatie van één Europese markt: lidstaten zouden hun eigen markt niet meer mogen afschermen voor landbouwproducten uit andere lidstaten. Voor de verschillende sectoren in de landbouw (graan, zuivel, enzovoort) zouden telkens een aantal afspraken worden gemaakt (de gemeenschappelijke marktordeningen, zie eerder), waarbij ook richtprijzen zouden worden vastgelegd. Het tweede principe vormde het spiegelbeeld van het eerste: waar er binnen de Gemeenschap weliswaar geen grenzen meer zouden bestaan, zou er naar de buitenwereld toe wel een grens worden opgetrokken. Niet-Europese landen zouden de Europese markt niet mogen ontwrichten door bijvoorbeeld goedkoop voedsel te exporteren naar Europa. Er moesten dan ook gezamenlijke afspraken worden gemaakt, onder meer wat betreft invoerheffingen en exportsubsidies. Een derde cruciaal element betrof de financiële solidariteit. Om de eerste twee principes in de praktijk te brengen, was er een budget nodig. Landbouwers zouden immers een vaste prijs krijgen voor hun producten die in principe hoger lag dan de wereldmarktprijs. Niet de markt zou de prijs bepalen, maar politieke afspraken tussen de lidstaten. Als de prijs van een specifiek landbouwproduct onder een afgesproken prijs (de ‘interventieprij’) dreigt te zakken, dan zullen de zogenaamde interventiebureaus die actief zijn in alle lidstaten deze producten opkopen aan de afgesproken prijs. Het komt er eigenlijk op neer dat het verschil tussen de wereldmarktprijs en de in Europa gegarandeerde prijs wordt bijgesteld vanuit de Europese begroting. Daarom werd een fonds opgericht: het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL).

Een van de consequenties van deze regeling was overproductie: hoe meer een landbouwer produceerde, hoe meer subsidies hij kon binnenrijven, want

hij kreeg toch de gegarandeerde prijs. De technologische vooruitgang (efficiëntere machines, maar ook beter zaaigoed, enzovoort) vergemakkelijkte dit nog: het werd mogelijk om steeds hogere opbrengsten te realiseren op een kleinere oppervlakte.

Een (relatief kleine) hap uit het landbouwbudget (het 'oriëntatiedeel') zou gebruikt worden voor meer structurele maatregelen in landbouwregio's met een ontwikkelingsachterstand, bijvoorbeeld voor de modernisering van landbouwbedrijven.

Het begin van de discussies

Het landbouwbeleid is al meerdere decennia onderwerp van politieke strijd. Al in de jaren zestig werden hervormingsvoorstellen gelanceerd, zoals die van de Nederlander Sicco Mansholt (toenmalig Commissaris voor Landbouw), die het marktingrijpen wilde beperken en het budget wilde verschuiven naar meer structurele maatregelen (zoals investeringen in nieuwe technologieën). Mansholt wilde de landbouwsector efficiënter maken en streefde naar een meer grootschalige aanpak, waarbij kleinere boeren wellicht zouden verdwijnen. Zijn plannen botsten op forse weerstand (en gewelddadige betogingen), zodat er niet onmiddellijk veel van gerealiseerd werd.

De discussies over het landbouwbeleid werden feller toen er vanaf de jaren zeventig een aanzienlijke overproductie bleek te zijn. Overschotten werden zonder discussie door de interventiebureaus opgekocht en in vele gevallen vernietigd of (met bijhorende exportsubsidies) uitgevoerd. Er was uiteraard een ethische dimensie verbonden aan deze kwestie: in Europa werden landbouwproducten vernietigd, terwijl er elders in de wereld hongersnood was. Of nog: met Europese subsidies werd voedsel gedumpt in ontwikkelingslanden, waardoor kleine, lokale landbouwbedrijfjes over kop gingen, want ze konden uiteraard niet concurreren tegen de goedkope (want gesubsidieerde) Europese producten. Daarnaast waren er ook de budgettaire gevolgen: de Europese begroting stond onder grote druk, want het was precies het EOGFL dat instond voor de financiering van dit beleid (opkopen en eventuele exportsubsidies).

De politieke spanningen in de jaren zestig, onder meer de legestoelcrisis onder Charles De Gaulle, hadden duidelijk gemaakt dat het landbouwbeleid maar moeilijk kon hervormd worden. Dit betekende dat andere beleidsdomeinen, die ook Europese financiering konden gebruiken, automatisch op de achtergrond belandden. In de jaren zeventig ging ongeveer 70% van het Europese budget naar landbouw. In die periode breidde de Gemeenschap voor het eerst uit, en later in het decennium werd duidelijk dat ook echte landbouwlanden als Griekenland, Portugal en Spanje binnen afzienbare tijd wellicht lid zouden worden van de Gemeenschap en verder druk zouden zetten op het budget. Intussen groeiden de boterbergen, de melkplassen en de wijn-

meren. Campagnes om Europeanen ertoe aan te zetten meer melk te drinken hadden amper effect.

Om een dramatische ontsporing van het budget te vermijden, waren er in principe twee opties: ofwel zouden de (interventie)prijzen naar omlaag moeten, ofwel zou de overproductie moeten afgebouwd worden door te werken met quota. Dit impliceerde dat er voor bepaalde landbouwproducten maximumhoeveelheden zouden worden vastgelegd die voor financiering in aanmerking kwamen, hetzij per lidstaat, hetzij per individuele landbouwer. Uiteindelijk zou aarzelend voor deze tweede optie, de quota, worden gekozen. Zo kwamen er in de loop van de jaren tachtig onder meer productiebeperkingen voor graan en voor melk. Een regeling die verband houdt met het quota-stelsel, is het verlenen van subsidies aan landbouwers die een gedeelte van hun velden braak laten liggen. Nog later, in de jaren tachtig, werd afgesproken om de interventieprijzen van sommige gewassen automatisch te verlagen van zodra een bepaalde productiehoeveelheid overschreden wordt.

De MacSharry-hervorming

Toch werd al in de jaren tachtig duidelijk dat deze maatregelen niet zouden volstaan om het budget onder controle te houden. Het uiterst protectionistische karakter van het Europees landbouwbeleid stond bovendien onder grote externe druk. In 1986 was er een nieuwe onderhandelingsronde geopend over de vrijmaking van de wereldhandel, in het kader van de GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, de voorloper van de WTO, die in 1995 ontstond). Tijdens deze zogenaamde Uruguay-ronde werd voor het eerst expliciet over liberalisering van de landbouw gesproken. Een verzameling van veertien grote en competitieve landbouwlanden, zoals Australië, Nieuw-Zeeland, Argentinië, de Filippijnen en Thailand, verenigd in de CAIRNS-groep, drong aan op vrijmaking van de landbouwmarkten en dus op afschaffing van importheffingen, exportsubsidies en andere handelsversturende subsidies. Ook de Verenigde Staten, die zelf nochtans royale landbouwsubsidies toekenden, namen het Europese beleid onder vuur. Voortaan zou Europa bij elk gesprek over de vrijmaking van de wereldhandel in het defensief zitten, zodra het landbouwdossier op tafel gelegd wordt.

Deze grote externe druk zou er mee toe leiden dat het Europese landbouwbeleid in het begin van de jaren negentig voor het eerst een meer structurele hervorming zou kennen, de zogenaamde MacSharry-hervorming, genoemd naar de Ier Ray MacSharry die op dat moment Europees commissaris voor Landbouw was. Begin 1991 legde hij een aantal hervormingsvoorstellen voor aan de Raad van Ministers. Prijsverlagingen vormden daarin een cruciaal element, maar een daling van de prijzen zou wel gecompenseerd worden door de landbouwers uit sociale overwegingen een aparte vergoeding te geven (*direct payments* of rechtstreekse inkomenssteun). Op deze

manier zou geleidelijk – althans in theorie – een loskoppeling ontstaan van productie en steun. In het jargon spreekt men over *decoupling*. Op 21 mei 1992 zouden de voorstellen in grote lijnen worden goedgekeurd door de lidstaten. Het was een akkoord tussen de Duitse Bondskanselier Helmut Kohl en de Franse president François Mitterrand dat het pad effende naar deze overeenkomst. Voor Kohl was het cruciaal dat de Uruguay-ronde gered werd, want voor de Duitse industrie en vooral dienstensectoren zouden zich in een verder vrijgemaakte wereldhandel belangrijke opportuniteiten voordoen. Franse graanboeren zagen brood in de hervormingsvoorstellen, omdat een daling van de graanprijs hen niet zo slecht zou uitkomen. Ten eerste zouden ze gecompenseerd worden via rechtstreekse inkomenssteun, en ten tweede zouden ze op die manier de markt van het veevoeder kunnen heroveren. Nu waren ze die gedeeltelijk kwijtgeraakt door de invoer van goedkoop Amerikaans alternatief veevoeder. De meeste andere landbouworganisaties waren veel minder enthousiast, maar de graanlobby haalde uiteindelijk zijn slag thuis, ook al omdat intussen talrijke grote bedrijven (telecommunicatiebedrijven, de financiële en verzekeringssector, farmaceutische bedrijven, de auto-industrie, enzovoort), die belang hadden bij een succesvolle Uruguay-ronde, hun lobby-inspanningen ernstig hadden opgedreven, onder meer bij de Franse overheid. In 1993 kon de Uruguay-ronde bijgevolg met succes worden afgerond.

Met de MacSharry-hervorming was het dus de bedoeling om de prijsondersteuning geleidelijk aan te vervangen door een systeem van rechtstreekse inkomenssteun. Vooral de kleinere bedrijven zouden op deze manier ondersteuning krijgen. Voor grote bedrijven zou die compensatie beperkter blijven, stelde MacSharry voor.

Na het politieke akkoord over de hervorming moest die ook in de praktijk worden gebracht. Dat moest gebeuren na meer gedetailleerde onderhandelingen tussen de lidstaten in de Raad van Ministers. Het plan om kleine landbouwbedrijven sterker te compenseren dan de grote spelers, verdween al snel in de prullenmand. De grote bedrijven, die het best in staat waren om zich te organiseren en om hun belangen te verdedigen, haalden hun slag thuis. De parameters die zouden gebruikt worden om de ‘directe inkomenssteun’ te berekenen, zouden gebaseerd worden op grondoppervlakte, en op ‘historische opbrengsten’ (een soort gemiddelde van de voorbije jaren). Hierdoor bleef in sommige sectoren toch de neiging bestaan om zoveel als mogelijk te produceren.

Wat de aangekondigde prijsdalingen betreft, valt op dat dit voor sommige producten effectief lukte. Dat was bijvoorbeeld het geval voor rundsvlees (-15%) en granen (-30%). Voor andere producten deden er zich in de praktijk nauwelijks ingrijpende wijzigingen voor. Toch is de MacSharry-hervorming belangrijk, omdat het landbouwbeleid principieel een nieuwe weg insloeg. Stilaan verhoogden ook de budgetten voor uitstapregelingen en milieugerelateerde maatregelen.

De druk tot hervorming houdt aan

De internationale druk zou echter niet meer afnemen: de internationale gemeenschap wilde dat Europa de aangegane beloftes ook effectief op het terrein zou realiseren en bekeek de aarzelende Europese houding met veel wantrouwen. Bovendien werd Europa gevraagd om nog verdere engagementen aan te gaan inzake de afbouw van handelsversturende subsidies.

Het landbouwluik dat de Uruguay-ronde redde, had de landbouwsubsidies onderverdeeld in drie categorieën. De meest handelsversturende subsidies (bijvoorbeeld exportsubsidies, die de productie kunstmatig aanwakkeren) werden ondergebracht in de oranje categorie (*amber box*). Deze moesten hoe dan ook verdwijnen. Subsidies die effectief werden losgekoppeld van productie (bijvoorbeeld subsidies voor landbouwers die investeren in dierenwelzijn) kwamen in de groene categorie (*green box*). Deze mochten blijven bestaan, al zou er discussie blijven over wat nu precies in deze categorie thuishoorde. Subsidies die pasten in programma's die gericht waren op de geleidelijke afbouw van de productie (bijvoorbeeld de geleidelijke overgang naar directe inkomenssteun in plaats van gegarandeerde prijzen) hoorden in de blauwe categorie (*blue box*) en mochten voorlopig blijven bestaan.

Tegelijkertijd nam ook binnen Europa zelf de kritiek op het landbouwbeleid toe, en dit niet meer alleen omwille van budgettaire redenen. De thema's milieu en duurzame ontwikkeling kwamen stilaan meer prominent op de agenda en er ontstond druk om het landbouwbeleid meer 'multifunctioneel' te maken: het landbouwbeleid moest niet alleen de belangen van de landbouwsector dienen, maar ook milieu en landschap beschermen. Het beleid moest een sociaal en cultureel facet hebben. Voedselcrisis, zoals de gekkekoeienziekte, de dioxinecrisis, enzovoort maakten duidelijk dat het Europese landbouwbeleid, met zijn nadruk op grootschaligheid, negatieve gevolgen kon hebben. Bodemerosie, vervuiling door pesticiden of een teveel aan nitraat in het water waren allemaal consequenties van de Europese aanpak.

Ook de sociale dimensie kwam stilaan in beeld: er kwam druk om informatie vrij te geven over de begunstigden van de landbouwsubsidies. Toen dat heel geleidelijk begon te gebeuren, bleek al snel dat de organisatie van het landbouwbeleid niet alleen in het voordeel speelde van specifieke lidstaten, maar ook van een bepaald type landbouw: het bleken vaak grote ondernemingen of grootgrondbezitters die de belangrijkste subsidies konden binnenrijven. Kleinere landbouwbedrijven ontvingen naar verhouding veel minder steun.

Daarnaast was er de uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa die intussen onvermijdelijk werd. Landbouw nam in sommige van deze landen een aanzienlijke positie in in de economie, meer dan in West-Europa. Dit gegeven oefende bijkomende druk uit op het Europese landbouwbeleid. Nochtans moet de impact van de Centraal- en Oost-Europese landen niet over-

schat worden. Landbouwbedrijven waren er dikwijls kleinschalig, en zouden niet onmiddellijk de grote subsidies kunnen binnenrijven.

In vergelijking met andere economische sectoren werd de landbouwsector ook steeds minder belangrijk. De belangen van de landbouwers doorkruisten onder meer die van de grote dienstenleveranciers (die vooral belang hebben bij een vrijere wereldhandel). De voedselverwerkende industrie of de grote supermarktketens, die in het verleden dikwijls aan de kant van de Europese landbouwers stonden, willen vooral goedkoop voedsel, en zijn zich dus stilaan gaan verzetten tegen de afgeschermdde Europese markt.

De combinatie van al deze factoren maakte in elk geval dat de druk tot een hervorming van het landbouwbeleid bleef aanhouden.

Verder op de ingeslagen weg

Tegen het eind van de jaren negentig moest er onderhandeld worden over een nieuw financieel meerjarenprogramma (de financiële perspectieven), dat betrekking zou hebben op de periode 2000-2006 en al snel de naam 'Agenda 2000' meekreeg. Het waren opnieuw bijzonder slopende onderhandelingen, die pas in mei 1999, op de Top van Berlijn, werden afgerond. In grote lijnen zou de ommezwaai van 1992 worden verdergezet: de interventieprijzen zouden (verder) dalen (nu ook voor bijvoorbeeld zuivel), en landbouwers zouden in de plaats daarvan directe inkomenssteun ontvangen. De nationale overheden kregen wat meer armslag bij het uitbetalen van die directe inkomenssteun (en dus ook bij de vastlegging van de parameters waarop dit bedrag zou berekend worden).

Om aan de kritiek dat het landbouwbeleid niet duurzaam was tegemoet te komen, werden extra subsidies uitgetrokken voor milieugerelateerde maatregelen. Er werd gesteld dat (een deel van) de directe inkomenssteun slechts uitbetaald kon worden indien het landbouwbedrijf aan specifieke milieuvorwaarden voldeed (conditionaliteit). Lidstaten die Europese milieuregels (bijvoorbeeld de nitraatrichtlijn, die de bedoeling heeft om watervervuiling door nitraat, onder meer ten gevolge van overbesteding, tegen te gaan) niet naleefden, zouden ook kunnen gesanctioneerd worden en een deel van hun landbouwsubsidies verliezen. Individuele landbouwers moesten zich houden aan een aantal randvoorwaarden op vlak van milieu en landschapsbehoud (*cross-compliance*), en konden gestraft worden wanneer ze dit niet deden. Er bleef echter veel vrijheid bij de lidstaten zelf, als het aankwam op de daadwerkelijke implementatie van deze voorstellen, die werden samengebracht onder de titel 'plattelandsontwikkeling'. Het budget bleef bovendien minimaal, in vergelijking met het 'traditionele' landbouwbudget: 10% van de uitgaven was voor plattelandsontwikkeling tegenover 90% voor het traditionele marketingrijpen en de directe inkomenssteun. Met de Europese Conferentie over Plattelandsontwikkeling in 1996 in het Ierse Cork werd wel een belang-

rijke stap gezet in de richting van een meer duurzaam landbouwbeleid, althans in het discours.

Het was de bedoeling om halweg de periode 2000-2006 het landbouwbudget opnieuw te bekijken, onder meer met het oog op de uitbreiding. Het is in die periode dat beslist werd om enerzijds het budget niet substantieel te laten dalen, tot 2013 (waarmee meteen al de contouren geschetst werden voor de onderhandelingen over het volgende meerjarenbudget dat de periode 2007-2013 zou overspannen). Deze beslissing werd genomen op een Europese Top in Brussel, in het najaar van 2002 nadat 's ochtends de Franse en Duitse leiders in het Conradhotel een akkoord gesloten hadden. Tegelijk werd ook afgesproken dat de nieuwe lidstaten geleidelijk aan zouden 'infaseren'. Bij de start van hun lidmaatschap in 2004 zouden ze slechts een fractie krijgen van de subsidies voor directe inkomenssteun waarop ze als volwaardige lidstaat normaal recht zouden hebben. Maar ieder jaar zou deze fractie stijgen, zodat de nieuwe lidstaten tegen 2013 het volledige bedrag zullen ontvangen.

De discussies over het landbouwbudget gingen in die periode evenwel verder, en al snel werd er gesproken over de *mid term review*. Intussen was immers ook weer een nieuwe onderhandelingsronde gestart over de vrijmaking van de wereldhandel (de Doha-ronde werd in 2001 gelanceerd), en de zogenaamde *blue box* lag al meteen onder vuur. Binnen de WTO bestond er ook veel ongenoegen over het feit dat sommige exportsubsidies (zuivel, suiker, rundsvlees) nog altijd niet volledig zijn verdwenen.

Het is tegen deze achtergrond dat de Commissie in 2002 een ernstig hervormingsplan op tafel legde, dat de lijn van de vorige hervormingen (1992 en 1999) opnieuw, en met meer kracht, doortrok: verdere afbouw van de prijs-ondersteuning en meer nadruk op rechtstreekse inkomenssteun (*decoupling*), verdere steun voor plattelandontwikkeling (conditionaliteit in de betalingen) en een sterkere klemtoon op zaken als multifunctionaliteit, dierenwelzijn, hoefvetoerisme of voedselveiligheid. De Commissie wilde de Europese steunmaatregelen zoveel mogelijk overhevelen naar de *green box*, en dit was het makkelijkst te verantwoorden door een versterking van de pijler 'plattelandontwikkeling'. Bovendien pleitte de Commissie ook voor een plafonnering van de subsidies voor de grootste landbouwbedrijven (*capping*). Zoals gewoonlijk stond Frankrijk op de rem en het compromis dat in juni 2003 werd bereikt ging lang niet zo ver als de Commissie oorspronkelijk wilde. Wel zou de pijler 'plattelandontwikkeling' blijven groeien, ten koste van het budget voor prijsondersteuning (*modulation*).

De ingeslagen weg werd verder gevolgd en dit leidde tot een hervorming van het EOGFL. Sinds 2007 zijn er twee fondsen, namelijk het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO). Het eerste fonds financiert het marktbeleid en de rechtstreekse inkomenssteun, terwijl het tweede fonds, dat jaarlijks geleidelijk in omvang zal toenemen, de plattelandontwikkeling financiert.

De druk om ook in de meest gevoelige sectoren de prijsondersteuning stilaan te verminderen, bleef toenemen. De suikersector, ook wel het 'laatste bastion van het Europees protectionisme' genoemd, werd nu bijvoorbeeld ernstig hervormd. Binnen vele lidstaten van de Europese Unie beseft men immers hoe belangrijk een succesvolle onderhandeling in de WTO is: vooral de Europese dienstensector (toerisme, nutsbedrijven, banken en verzekeringen, telecommunicatie, transport, enzovoort) wil toegang krijgen tot andere markten, maar daar zullen toegevingen in het landbouwdossier tegenover moeten staan. De verwerkende industrie en de grote supermarkketens pleiten steeds sterker voor goedkope import van landbouwproducten.

Sinds eind 2007 werd er op initiatief van de Commissie nagedacht over een nieuwe landbouwhervorming, die in de loop van 2009 zou ingaan. De Commissie zelf had het over een 'Health Check', waarbij het opnieuw ging om het verderzetten van de hervormingen die eerder werden opgestart. Er zit in elk geval een evolutie in het beleid, hoewel die eerder geleidelijk van aard is. De hervorming blijft af en toe ook leiden tot zware protesten bij sommige groepen landbouwers. De zuivelsector organiseerde in 2009 bijvoorbeeld talrijke acties.

Politieke strijd

Het hervormen van het landbouwbeleid bleek altijd een complexe aangelegenheid. Het is opvallend dat er heel wat strijdpunten zijn als het over de landbouwpolitiek gaat en dat discussies gaan over milieu, over voedselveiligheid, over de sociale dimensie, over de relatie met andere economische sectoren in het kader van de wereldhandel, over de verhouding met andere landen. Bovendien zijn er ook binnen de Europese landbouwsector zelf uiteenlopende belangen en er lopen breuklijnen tussen grootschalige producenten en kleine ondernemingen, intensieve veehouders en grootgrondbezitters, noordelijke en zuidelijke landen, de landbouwers zelf, de verwerkende industrie en de handelaars. Lidstaten zoals Groot-Brittannië, Duitsland of Nederland, met een minder belangrijke landbouwsector en die bovendien meer bijdragen aan de Europese begroting dan ze terugkrijgen (de zogenaamde nettobetalers), dringen aan op hervormingen, zeker als er gediscussieerd wordt over de financiële meerjarenplannen. Er is heel veel 'conflictstof' als het gaat over landbouwpolitiek. Toch wordt het beleid maar langzaam gheroriënteerd, om in te spelen op de diverse manifeste bekommernissen. Dit is uiteraard niet typisch voor het landbouwbeleid. Zodra een beleid op een bepaalde manier georganiseerd wordt, is het moeilijk om nog fundamentele koersveranderingen door te voeren. Keuzes die in het verleden gemaakt zijn beperken de manoeuvreerruimte van vandaag. Dat komt onder meer omdat er altijd partijen zullen zijn die belang hebben bij het status quo.

Bij discussies over de hervorming van het landbouwbeleid werd (en wordt) de meest conservatieve positie over het algemeen ingenomen door Frankrijk. Dat is hierboven al herhaaldelijk duidelijk geworden. Toch kreeg Frankrijk in de meeste gevallen wel de steun van verschillende andere lidstaten, vaak de meer zuidelijke landen. Diverse factoren dragen ertoe bij dat het landbouwbeleid slechts met veel moeite een andere richting wordt uitgestuurd. De landbouwministers, die de gegarandeerde prijzen vastlegden, kwamen vaak zelf uit het landbouwmilieu en hadden er belang bij om de eigen landbouwbevolking te vriend te houden. Dus pleitten ze voor zo hoog mogelijke prijzen voor de producten waarin ‘hun’ bevolking sterk stond. Om hun slag thuis te halen, gaven ze steun aan de landbouwministers uit andere lidstaten, die eveneens voor ‘hun’ landbouwbevolking het onderste uit de kan wilden halen. Deze manier van onderhandelen leidt tot een conservatief beleid en resulteert niet snel in een daling van de budgetten. Bovendien moet worden opgemerkt dat in landbouwdossiers de macht van het Europees Parlement gedurende lange tijd heel beperkt is gebleven. Het is een van de weinige Europese beleidsdomeinen waarover het Parlement ook na het Verdrag van Nice geen medebeslissingsrecht had. Met het Verdrag van Lissabon is deze situatie, zoals gezegd, veranderd en sinds eind 2009 is Parlement dus een volwaardige medebeslisser.

Daarnaast zijn er ook de landbouwersorganisaties, die bijzonder goed geïnformeerd zijn, en – omwille van de techniciteit van het landbouwbeleid – een onmisbare partner zijn bij het uitstippelen van het beleid. Dit geeft hen een macht die groter is dan hun aanhang zou doen vermoeden. De Europese koepels van landbouworganisaties, COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles) en COGECA (Confédération Générale des Coopératives Agricoles) omvatten de nationale organisaties. Daarnaast zijn er nog een groot aantal gespecialiseerde groepen, van mosterdmakers over suikerhandelaars tot bloementelers.

De grote impact van deze organisaties wordt nog versterkt door het feit dat ‘tegenspelers’ lang ontbraken aan de onderhandelingstafel. De ‘verticale’ manier van besluitvorming in de Europese instellingen leidt ertoe dat milieubewegingen aan tafel zitten als er over milieubeleid gepraat wordt, culturele verenigingen worden uitgenodigd als het cultuurbeleid wordt uitgestippeld, en landbouworganisaties de eerste viool kunnen spelen als het over landbouw gaat. Pas later kregen ook andere groepen, zoals milieu- en consumentenbewegingen een vlottere toegang tot het besluitvormingscircuit. Een wijziging in de landbouwpolitiek brengt voor de landbouwers ook heel specifieke kosten met zich mee, terwijl de baten meer diffuus zijn: de voordelen van een ommezwaai in het beleid voor de consumenten of voor het milieu zijn moeilijker te becijferen. De drang om zich te organiseren en het beleid te beïnvloeden, doet zich dan ook vooral voor bij die groepen die zich het meest concreet geraakt voelen, en dat zijn uiteindelijk altijd de landbouwers zelf geweest.

Daarbij komt dat er met deze sector ook aanzienlijke financiële belangen gemoeid zijn. Het opstarten of moderniseren van landbouwbedrijven vraagt om omvangrijke investeringen en bepaalde grote banken specialiseerden zich in het verlenen van kredieten aan landbouwers. Ook deze financiële spelers hebben dus weinig belang bij het snoeien in de subsidies. Ten slotte kijken beleidsmakers in geen van de lidstaten uit naar betogingen van hun landbouwers. Ze hebben niet altijd de meest vreedzame reputatie, en kunnen met hun materialen het verkeer ernstig in de war sturen.

Uitdagingen voor morgen

In het landbouwbeleid doet zich een manifeste spanning voor: enerzijds zijn er diverse, steeds belangrijker wordende factoren die lijken te pleiten voor een drastische heroriëntering. Anderzijds is het een domein dat op zo een manier georganiseerd is dat de hervormingen maar traag en moeizaam verlopen.

De landbouwpolitiek is in een bepaald opzicht overigens een groot succes: de oorspronkelijke doelstellingen zijn grotendeels gerealiseerd. Op korte tijd nam de productie sterk toe en was Europa in staat om voor de eigen voedselvoorziening te zorgen. Voedselprijzen bleven onder controle en landbouwers groeiden weliswaar niet uit tot de meest welvarende Europeanen, maar ze hielden over het algemeen vlot het hoofd boven water. Maar precies omwille van het succes begon het beleid geleidelijk problemen te genereren. Eerst was er immers de overproductie, later kwamen de negatieve milieueffecten, de bezorgdheid omwille van perverse sociale gevolgen, de voedselcrisissen en de consequenties voor de Derde Wereld.

De druk om het landbouwbeleid te hervormen blijft ook vandaag bestaan. Per slot van rekening blijft landbouw een grote hap vertegenwoordigen in het Europese budget, hoewel het sinds 2007 niet meer de grootste uitgavenpost is. Daar staat natuurlijk tegenover dat de landbouw geen noemenswaardige uitgave meer is in de begrotingen van de afzonderlijke lidstaten (de landbouwpolitiek wordt min of meer volledig gefinancierd door de Europese overheid, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het wetenschappelijk onderzoek of de uitgaven voor humanitaire of ontwikkelingshulp, die worden aangevuld met nationale middelen). Lidstaten zoals Nederland, die het aandeel van de landbouw in de Europese begroting willen zien dalen, pleiten voor een medefinanciering door de lidstaten. Op die manier zouden in het Europese budget andere klemtonen gelegd kunnen worden. Bij toekomstige budgetonderhandelingen zullen de voorstellen in deze richting dan ook blijven opduiken.

De milieudimensie krijgt in het hervormingsdebat nog steeds veel aandacht, zeker sinds het klimaatdossier bovenaan de Europese agenda staat.

De voorbije jaren won daarnaast ook het sociale argument aan kracht. Het is al langer bekend dat min of meer 80% van het landbouwbudget gaat naar 20% van de landbouwbevolking. Maar het bekendmaken van de ontvangers van landbouwsubsidies maakte alles concreter en bracht heel wat debat met zich mee. Koninklijke families, grootgrondbezitters en enkele grote bedrijven slagen erin om grote delen van de subsidies binnen te rijven, terwijl de kleinere landbouwers het naar verhouding met veel minder moeten stellen. De Britse koningin Elisabeth en prins Charles ontvingen in 2003-2004 bijvoorbeeld voor 1,5 miljoen euro aan landbouwsubsidies. Wie er in België landbouwsteun ontvangt, wordt bekend gemaakt op de website van het Belgisch Interventie en Restitutiebureau. Deze instelling zorgt in opdracht van de Europese Unie voor de betaling van de subsidies aan Belgische landbouwbedrijven. Uit de tabellen blijkt dat bedrijven als Tiense suiker of Campina ieder jaar ruim in de prijzen vallen. Dit alles verzwakt de traditionele belangenorganisaties van de landbouwers, die meer en meer met interne verdeeldheid geconfronteerd worden. De Europese Commissie blijft in elk geval voorstellen lanceren om de steun aan de grote bedrijven af te toppen.

Uiteraard zijn er daarnaast de discussies over de liberalisering van de wereldhandel (meer bepaald de Doha-ronde), waarvan de resultaten wellicht opnieuw zullen (moeten) leiden tot een verdere hervorming van het landbouwbeleid. Hetzelfde geldt voor de bilaterale akkoorden die de Europese Unie sluit met andere landen (zoals India) en regio's (zoals Mercosur, ASEAN of de zuidelijke mediterrane regio): ook deze overeenkomsten bevatten afspraken over landbouw, waarbij landbouwbelangen worden afgewogen tegen de belangen van andere sectoren. De Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's, zie ook verder) die worden onderhandeld met landen in Afrika, de Caraïben en de Pacific (voornamelijk vroegere kolonies, afgekort de ACP landen) bevatten eveneens afspraken over landbouw. Ontwikkelingslanden willen in elk geval vermijden dat hun markten overspoeld zouden worden met (openlijk of meer verdoken) gesubsidieerde Europese producten.

Onder meer in het licht van de handelsliberalisering zijn er binnen de Unie belangrijke economische sectoren die voor hun producten en diensten meer markttoegang willen in andere regio's. Een belangrijk deel van die prijs zal moeten betaald worden door de Europese landbouw.

Daarnaast omvatten de nieuwe uitdagingen ook specifieke kwesties, zoals de problematiek met betrekking tot genetisch gemanipuleerde organismen (GGO's). De Europese Unie heeft in deze materie de boot altijd meer afgehouden dan andere landbouwregio's. De druk van de WTO én van enkele lidstaten leidde toch tot een (voorwaardelijke) opening van de Europese markt voor GGO's, maar bij concrete beslissingen om bepaalde producten wel of niet toe te laten, is er haast altijd een diepe verdeeldheid. De technische rapporten en adviezen leiden niet zelden tot meer onduidelijkheid dan tot een helder standpunt.

Een andere, relatief nieuwe problematiek heeft te maken met de stijgende prijs voor landbouwproducten. Er is wereldwijd meer vraag naar voedsel, vooral in groeielanden zoals India of China. Bovendien heeft de klimaatwijziging een impact op de opbrengsten (op sommige plaatsen wordt het te droog en te warm, op andere te nat, om nog op rendabele wijze aan landbouw te doen). Ten slotte is er het 'antwoord' op de klimaatwijziging: biobrandstoffen. Dit heeft tot gevolg dat landbouwgronden die voordien voor voedselproductie werden gebruikt, nu massaal plaats dreigen te maken voor teelten voor de productie van biobrandstoffen. Deze elementen kunnen misschien het einde betekenen van de overproductie, die nu net een van de drijfveren was achter de hervormingen van de voorbije decennia. Wat daar de langetermijnevolgen van kunnen zijn, is momenteel heel moeilijk in te schatten. Op korte termijn worden in elk geval al enkele maatregelen genomen, zoals de afschaffing van subsidies voor braakliggende gronden. Opvallend is ook dat landbouwers zelf niet echt lijken te profiteren van de stijgende prijzen. Verder onderzoek naar de prijsbepaling van het voedsel zal meer duidelijkheid moeten verschaffen over wat er precies aan de hand is, en hoe het beleid hierop in de toekomst zal kunnen inspelen.