

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN

FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN
DEPARTEMENT POLITIEKE WETENSCHAPPEN

**HET EUROPEES BELEID VAN BELGIË
TEN AANZIEN VAN DE HERVORMINGEN VAN HET
GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID VAN DE EU :
EEN COMPARATIEVE ANALYSE VAN DE REGERING-DEHAENE I
EN DE REGERING-VERHOFSTADT I**

Promotor : Dr. J. BEYERS
Verslaggever : Dr. W. SWENDEN

VERHANDELING
aangeboden tot het verkrijgen van
de graad van Licentiaat in de
Politieke Wetenschappen
door
Tom DELREUX

academiejaar 2002-2003

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN

FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN
DEPARTEMENT POLITIEKE WETENSCHAPPEN

**HET EUROPEES BELEID VAN BELGIË
TEN AANZIEN VAN DE HERVORMINGEN VAN HET
GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID VAN DE EU :
EEN COMPARATIEVE ANALYSE VAN DE REGERING-DEHAENE I
EN DE REGERING-VERHOFSTADT I**

Promotor : Dr. J. BEYERS
Verslaggever : Dr. W. SWENDEN

VERHANDELING
aangeboden tot het verkrijgen van
de graad van Licentiaat in de
Politieke Wetenschappen
door
Tom DELREUX

academiejaar 2002-2003

Inhoudstabel

| | |
|--|-----------|
| Inhoudstabel | i |
| Lijst van de schema's | v |
| Hoofdstuk 1 : Probleemstelling | 1 |
| 1.1. Onderzoeksprobleem en relevantie van de onderzoeksvraag..... | 1 |
| 1.2. Onderzoeksvraag en hypothesen | 2 |
| 1.3. De keuze voor Europees beleid ten aanzien van hervormingen van het GLB..... | 7 |
| 1.3.1. Een casestudy binnen het Europees beleid van België..... | 7 |
| 1.3.2. De keuze voor het GLB | 8 |
| 1.3.3. De keuze voor de hervormingen van het GLB..... | 10 |
| 1.4. Data en methodologie | 11 |
| 1.5. Overzicht van de structuur van deze eindverhandeling..... | 13 |
| Hoofdstuk 2 : Theoretische invalshoeken | 16 |
| 2.1. Europeaniseringstheorieën | 16 |
| 2.1.1. De relevantie van Europeaniseringstheorieën voor de onderzoeksvraag..... | 16 |
| 2.1.2. Het tekort van traditionele integratietheorieën voor de onderzoeksvraag | 17 |
| 2.1.3. Wat is Europeanisering ?..... | 17 |
| 2.1.4. Top-down- en bottom-up-Europeanisering..... | 19 |
| 2.1.5. Het proces en de mechanismen van Europeanisering..... | 20 |
| 2.1.6. Geen systematische aanpassingen van lidstaten aan Europeanisering | 22 |
| 2.1.7. Europeanisering in het federale België..... | 22 |
| 2.2. Het two-level-game als onderhandelingsspel..... | 24 |
| 2.2.1. Van Europeaniseringstheorieën naar het two-level-game | 24 |
| 2.2.2. Pace-setting, foot-dragging en fence-sitting..... | 25 |
| 2.2.3. Het two-level-game van Robert Putnam..... | 27 |
| 2.2.3.1. Het two-level-game en parallelle onderhandelingen op twee niveaus..... | 27 |
| 2.2.3.2. Factoren die de breedte van de win-set bepalen..... | 30 |
| 2.2.4. Het two-level-game en de hervormingen van het GLB..... | 34 |
| 2.2.4.1. Van two-level-game naar three-level-game..... | 34 |
| 2.2.4.2. De rol van de Europese Commissie..... | 35 |
| 2.3. Besluit..... | 37 |

Hoofdstuk 3 : Inhoud van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de hervormingen.....39

| | |
|--|----|
| 3.1. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie | 39 |
| 3.1.1. Uitgangspunten van het GLB..... | 39 |
| 3.1.2. Het institutioneel kader van het GLB..... | 40 |
| 3.1.3. De EU-lidstaten en het GLB | 42 |
| 3.1.4. De hervormingen van het GLB..... | 44 |
| 3.2. De inhoud van het Europese niveau en het globale niveau | 45 |
| 3.2.1. De MacSharry-hervormingen tijdens de regering-Dehaene I..... | 45 |
| 3.2.1.1. De link tussen het Europese en het globale niveau | 45 |
| 3.2.1.2. Het Europese niveau : de MacSharry-hervormingen | 46 |
| 3.2.1.3. Het globale niveau : de Uruguay Ronde van de GATT..... | 48 |
| 3.2.2. De Mid Term Review tijdens de regering-Verhofstadt I..... | 50 |
| 3.2.2.1. Het Europese niveau : de Mid Term Review..... | 50 |
| 3.2.2.1.1. Agenda 2000 en de Top van Berlijn in 1999 | 50 |
| 3.2.2.1.2. De Mid Term Review van 2002 | 51 |
| 3.2.2.2. Het globale niveau : de uitbreiding van de EU en de Millennium Ronde van de WTO | 53 |
| 3.2.2.2.1. De uitbreiding van de EU | 53 |
| 3.2.2.2.2. De Millennium Ronde van de WTO..... | 55 |
| 3.3. Besluit..... | 57 |

Hoofdstuk 4 : Invloed van het Europese en het globale niveau.....58

| | |
|--|----|
| 4.1. Het Europees beleid van België ten aanzien van het Europese niveau | 58 |
| 4.1.1. Het Europees beleid van de regering-Dehaene I ten aanzien van de MacSharry-hervormingen..... | 58 |
| 4.1.1.1. Algemene houding van de regering-Dehaene I ten aanzien van de MacSharry-hervormingen..... | 58 |
| 4.1.1.2. Kernelementen van het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen..... | 60 |
| 4.1.1.3. Het Europees beleid van België ten opzichte van dat van de andere lidstaten..... | 63 |
| 4.1.1.4. Besluit | 64 |
| 4.1.2. Het Europees beleid van de regering-Verhofstadt I ten aanzien van de Mid Term Review..... | 64 |
| 4.1.2.1. Algemene houding van de regering-Verhofstadt I ten aanzien van de Mid Term Review | 64 |
| 4.1.2.2. Kernelementen van het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review | 65 |
| 4.1.2.3. Het Europees beleid van België ten opzichte van dat van de andere lidstaten..... | 69 |
| 4.1.2.4. Besluit | 70 |
| 4.1.3. Vergelijking tussen de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I..... | 70 |

| | |
|--|----|
| 4.2. Het beleid van België ten aanzien van het globale niveau | 74 |
| 4.2.1. Het beleid van de regering-Dehaene I ten aanzien van de GATT-onderhandelingen | 74 |
| 4.2.2. Het beleid van regering-Verhofstadt I ten aanzien van de WTO-Millennium Ronde en de EU- uitbreiding | 76 |
| 4.2.2.1. Het beleid ten aanzien van de WTO-Millennium Ronde..... | 76 |
| 4.2.2.2. Het beleid ten aanzien van de EU-uitbreiding | 77 |
| 4.2.3. Vergelijking tussen de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I..... | 77 |
| 4.3. Beïnvloeden het Europese en het globale niveau het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB ?..... | 79 |
| 4.4. Besluit..... | 80 |

Hoofdstuk 5 : Invloed van de politieke kleur van de landbouwministers83

| | |
|---|-----|
| 5.1. Belgische politieke partijen en Europese integratie..... | 83 |
| 5.1.1. De Belgische consensus over Europese integratie | 83 |
| 5.1.2. Nuances en verschillen tussen de partijen binnen deze consensus | 86 |
| 5.1.2.1. Christen-democraten [CVP/CD&V – PSC/cdH]..... | 86 |
| 5.1.2.2. Socialisten [SP/sp.a – PS] | 87 |
| 5.1.2.3. Groenen [Agalev – Ecolo] | 87 |
| 5.1.2.4. Liberalen [VLD – PRL/MR]..... | 87 |
| 5.2. Belgische politieke partijen en het GLB..... | 88 |
| 5.2.1. Christen-democraten [CVP/CD&V – PSC/cdH] | 88 |
| 5.2.2. Socialisten [SP/sp.a – PS] | 89 |
| 5.2.3. Groenen [Agalev – Ecolo]..... | 90 |
| 5.2.4. Liberalen [VLD – PRL/MR] | 90 |
| 5.3. Belgische politieke partijen, de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review..... | 91 |
| 5.3.1. Christen-democraten [CVP/CD&V – PSC/cdH] | 92 |
| 5.3.2. Socialisten [SP/sp.a – PS] | 94 |
| 5.3.3. Groenen [Agalev – Ecolo]..... | 96 |
| 5.3.4. Liberalen [VLD – PRL/MR] | 99 |
| 5.4. Beïnvloedt de politieke kleur van de landbouwministers het Europees beleid van België ?..... | 101 |
| 5.5. Besluit..... | 108 |

| | |
|--|------------|
| Hoofdstuk 6 : Invloed van de beleidscoördinatie voor het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB | 111 |
| 6.1. Inleidende opmerkingen | 111 |
| 6.2. De beleidscoördinatie tijdens de MacSharry-hervormingen..... | 112 |
| 6.3. De beleidscoördinatie tijdens de Mid Term Review..... | 114 |
| 6.3.1. De defederalisering van het landbouwbeleid in België | 114 |
| 6.3.2. De vertegenwoordiging van België in de Landbouwwraad..... | 116 |
| 6.3.3. De beleidscoördinatie na de vijfde staatshervorming..... | 118 |
| 6.4. Beïnvloedt de beleidscoördinatie het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB ? | 119 |
| 6.5. Besluit..... | 122 |
| | |
| Hoofdstuk 7 : Besluit | 124 |
| 7.1. Procesgerelateerde bemerkingen | 124 |
| 7.2. Onderzoeksresultaten..... | 125 |
| 7.2.1. Antwoord op de onderzoeksvraag | 125 |
| 7.2.2. Verklaringen | 126 |
| 7.2.2.1. Eerste hypothese : het Europese en het globale niveau..... | 126 |
| 7.2.2.2. Tweede hypothese : de politieke kleur van de landbouwministers | 128 |
| 7.2.2.3. Derde hypothese : de beleidscoördinatie..... | 128 |
| 7.2.3. Algemene conclusies | 130 |
| | |
| Referenties | 132 |
| | |
| Bijlage : Vragenlijsten voor interviews..... | 142 |

Lijst van de schema's

| | |
|---|-----|
| Schema 1 : samenhang van de onderzoeksvraag en de hypothesen | 7 |
| Schema 2 : verdeling van de ministerportefeuilles tijdens de regering-Dehaene I en Verhofstadt I (per EU-bevoegdheid) | 9 |
| Schema 3 : structuur van de eindverhandeling en samenhang van de hoofdstukken..... | 15 |
| Schema 4 : proces van Europeanisering in drie stappen..... | 20 |
| Schema 5 : beleidsvoorkeuren, actiecapaciteit en houding van pace-setters, foot-draggers en fence-sitters..... | 26 |
| Schema 6 : factoren die de breedte van de win-set bepalen (volgens Putnam) | 30 |
| Schema 7 : win-sets van de lidstaten ten aanzien van de MacSharry-hervormingen..... | 48 |
| Schema 8 : win-sets van de lidstaten ten aanzien van de Mid Term Review | 53 |
| Schema 9 : evolutie in het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB (per hervormingsvoorstel)..... | 74 |
| Schema 10 : preferenties van politieke partijen van de EU-lidstaten ten opzichte van Europese integratie (per lidstaat)..... | 84 |
| Schema 11 : vergelijking van de standpunten van de verschillende politieke partijen en de Belgische regering ten aanzien van het Europese en het globale niveau | 102 |
| Schema 12 : de vertegenwoordiging van België in de Ministerraden van de EU tijdens de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I | 117 |
| Schema 13 : algemene conclusies..... | 130 |

Aan mijn promotor Dr. Jan Beyers, die mij zowel vanuit Leuven, Oslo als Leiden altijd weer geprikkeld en gestimuleerd heeft met kritische opmerkingen en op die manier de lat steeds iets hoger wist te leggen;
aan Raf Bombeek, Josef Carmeliet, Xavier De Cuyper, Jozeph De Muynck, Herman Hooyberghs, Greta Job en Caroline Steensels, die me in gesprekken inzicht in de materie gegeven hebben;
aan papa en mama, die mij de kans gegeven hebben om hier vier jaar te studeren en om zoveel meer;
aan Marieke, die treinritten gespendeerd heeft aan iets wat niet onmiddellijk tot haar interesses behoort;
aan Pieter, die zich heeft ingezet voor zijn ultieme doel en het bereikt heeft;
aan het collectief dat ik ooit eens De Patrik genoemd heb en dat nooit meer van die naam is afgeraakt;
en aan Marjan, die in hetzelfde bootje zat, maar zeker niet alleen daarom zo goed verstond waar het om ging :
een oprecht dankjewel voor jullie gewaardeerde medewerking.

Probleemstelling

1.1. Onderzoeksprobleem en relevantie van de onderzoeksvraag

Lidstaten van de Europese Unie hebben in het Europees integratieproces steeds bevoegdheden afgestaan aan het Europese niveau. Door zich te integreren in een politieke entiteit (een *polity*) op een hoger niveau hebben oorspronkelijk soevereine staten een deel van die soevereiniteit opgegeven ten voordele van internationale samenwerking en interdependentie tussen een steeds groter aantal Europese landen. Hierin is een duidelijke historische evolutie op te merken. Terwijl de lidstaten aan de EGKS initieel bevoegdheden inzake kolen en staal overdroegen, heeft de Europese Unie vandaag bevoegdheden in zowat alle beleidsarena's. Sommige beleidsarena's zijn vrijwel volledig aan het Europese niveau overgedragen (bijvoorbeeld het monetair beleid of het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid), voor andere beleidsarena's ligt de overdracht bij de lidstaten heel wat moeilijker (bijvoorbeeld het buitenlands en veiligheidsbeleid).

Lidstaten verliezen evenwel niet alle medezeggenschap over de bevoegdheden die ze aan de EU overdragen. Een lidstaat speelt immers, samen met de andere lidstaten en de instellingen van de EU, een rol in de besluitvorming op het Europese niveau. Binnen de EU verloopt die besluitvorming volgens twee methodes. Deze twee methodes zijn ideaaltypes. In realiteit komt meestal een mix van beide voor. Enerzijds is er de communautaire methode waarbij de Europese Commissie optreedt als beleidsinitiator. De Ministerraad beslist dan, na raadpleging of medebeslissing van het Europees Parlement, met gewone of gekwalificeerde meerderheid. De Ministerraad is samengesteld uit ministers van de lidstaten die daar hun nationale belangen kunnen verdedigen, terwijl de Europese Commissie het orgaan is dat het Europese belang verdedigt. Anderzijds is er de intergouvernementele methode, waarbij elke lidstaat afzonderlijk akkoord moet gaan vooraleer een beslissing kan worden genomen. Lidstaten hebben dus nog steeds invloed op de totstandkoming van het beleid van de Europese Unie.

De reden waarom lidstaten nog steeds een inbreng (willen) hebben in de totstandkoming van het beleid van de EU en het daarbij horend besluitvormingsproces, is het feit dat dit EU-beleid een groot effect genereert op de lidstaat. Via de Europese wetgevingsinstrumenten (verordeningen, richtlijnen, beschikkingen, aanbevelingen en adviezen) bepaalt de EU gedeeltelijk het intern beleid van de lidstaten. Een lidstaat is in veel beleidsarena's niet meer autonoom, maar gebonden door de regelgeving van de EU. Zo kunnen bijvoorbeeld de gewesten binnen België de facto geen eigen landbouwbeleid meer voeren omdat bijna alles vanuit de EU wordt geregeld in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Vaak schept die wetgeving de grenzen waarbinnen de nationale overheid een eigen beleid mag uittekenen. Omdat die grenzen zo belangrijk zijn voor het interne beleid (ze bakenen immers het beleid van de lidstaten af), willen de lidstaten invloed en medezeggenschap over die grenzen behouden.

Die invloed en dat medezeggenschap vormen het uitgangspunt van deze eindverhandeling. We kunnen ons de vraag stellen of een soevereine staat als België, gegeven een geglobaliseerde wereld, invloed heeft wanneer beleid tot stand komt doorheen internationale samenwerking. En zo ja, hoe groot die impact van een staat is op de besluit- en beleidsvorming. Daarnaast willen we in deze eindverhandeling nagaan of de samenstelling van de Belgische regering een rol speelt bij de richting die de invloed van België op het beleid van de EU zal hebben. Bepaalt de samenstelling van de regering het Europees beleid van België? Heeft het met andere woorden zin om als kiezer je stem (ondermeer) te laten afhangen van het Europees beleid dat België binnen deze steeds meer geglobaliseerde en geïnternationaliseerde wereld zal voeren? Dit is het onderzoeksprobleem – de puzzel van vragen – waarbinnen deze eindverhandeling te plaatsen is.

1.2. Onderzoeksvraag en hypotheses

De onderzoeksvraag van deze eindverhandeling, die past binnen de puzzel van vragen van het onderzoeksprobleem, is de volgende :

[ONDERZOEKSVRAAG] Hoe verschillend of gelijklopend was het Europees beleid van België, dat volgens onze hypotheses bepaald wordt door [1] het Europese en het globale niveau, [2] de verschillende politieke kleur van de landbouwministers en [3] de interne beleidscoördinatie, ten aanzien van de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie tijdens de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I ?

Deze onderzoeksvraag peilt in de eerste plaats naar de invloed van België binnen de Europese Unie. Op de tweede plaats stelt het de vraag of verschillend samengestelde regeringen een verschillend Europees beleid voeren. Aan deze onderzoeksvraag koppelen we de vraag hoe we de verschillen en/of gelijkenissen in het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB kunnen verklaren. We zullen drie hypotheses met mogelijke verklaringen voor deze verschillen en/of gelijkenissen hierna uitwerken en in de volgende hoofdstukken toetsen.

In de onderzoeksvraag spreken we over ‘het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB’. Europees beleid wordt door de regering uitgetekend. Het is relevant om naast de federale regering ook de deelstaatregeringen in de analyse te betrekken. België is een federale staat waarin veel bevoegdheden verdeeld, maar ook gedeeld worden tussen het federale en het deelstatelijke niveau. Het landbouwbeleid behoort tot de beleidsarena's die geen louter federale bevoegdheden meer zijn¹. Dit impliceert dat we bij de bespreking van het Europees beleid van België in een beleidsarena waarvoor de deelstaten (deels) bevoegd zijn, ook de deelstaatregeringen moeten betrekken. Deze methodologische implicatie is tevens te

¹ Waarom we voor de hervormingen van het GLB opteren, zullen we in paragraaf 1.3 uitleggen.

verantwoorden doordat de federale en de deelstatelijke regeringen traditioneel op dezelfde manier zijn samengesteld. Tot nog toe² (en dus ook in de periodes die we bestuderen) is het steeds zo geweest dat in België de politieke kleuren van de partijen van de federale regering dezelfde waren als deze van de deelstaatregeringen³.

De regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I zijn verschillend samengestelde regeringen. Tussen 1992 en 1995 – en dus tijdens de GLB-hervormingen van 1992 (de MacSharry-hervormingen) – was de regering-Dehaene I⁴ zowel op federaal, Vlaams als Waals niveau samengesteld uit christen-democraten en socialisten. Tussen 1999 en 2003 – en dus tijdens de onderhandelingen over de hervormingsvoorstellen van 2002 (de Mid Term Review) – was de regering-Verhofstadt I op elk niveau samengesteld uit liberalen, socialisten en groenen. De keuze voor deze twee regeringen om hun Europees beleid te vergelijken, kunnen we verantwoorden met vijf redenen. Uit deze redenen leiden we drie hypothesen af die samen met de probleemstelling het uitgangspunt van deze eindverhandeling vormen.

Een eerste reden bestaat erin dat het beginpunt van de regering-Dehaene I en het eindpunt van de regering-Verhofstadt I een periode van slechts elf jaar begrenzen. Deze tijdspanne is kort genoeg om een sluitende vergelijking mogelijk te maken. Hiermee bedoelen we dat het Europese en het globale (buiten-Europese) niveau in deze periodes *vergelijkbaar* zijn, maar dat tussen deze periodes ook de nodige verschillen zijn om *ze te vergelijken*⁵. Zo voerde de EU in beide periodes een GLB (vergelijkbaar), maar verschilde de context waarbinnen dat GLB gevoerd werd (te vergelijken). Hier houden we rekening mee door te stellen dat het veranderde Europese en globale niveau het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen mee bepaalt. Onze eerste hypothese luidt dan ook als volgt :

[HYPOTHESE 1] Het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie wordt beïnvloed door het Europese en het globale niveau waarop onderhandelingen over deze hervormingen plaatsvinden.

Met 'het Europese niveau' bedoelen we de eigenlijke onderhandelingen in de institutionele context van de Europese Unie over de hervormingen van het GLB. 'Het globale niveau' slaat op de onderhandelingen in de internationale (buiten-EU-)context die een externe druk uitoefenen op het Europese niveau om het GLB te

² Dit betekent tot het voorjaar van 2003, dus zeker tot de federale parlementsverkiezingen van 18 mei 2003.

³ KERREMANS B., "Belgium" in KASSIM H., PETERS G., WRIGHT V. (eds.), *The national co-ordination of EU-policy : domestic level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 182-200

⁴ Wanneer we het in deze eindverhandeling hebben over 'de regering-Dehaene I' bedoelen we daarmee zowel de federale als deelstatelijke regeringen die tussen 1992 en 1995 aan de macht waren. De federale en deelstatelijke regeringen die tussen 1999 en 2003 aan de macht waren, duiden we met 'de regering-Verhofstadt I'.

⁵ PETERS B., *Comparative politics. Theory and methods*. London, MacMillan, 1998, 262 p.

hervormen en een dergelijke hervorming noodzakelijk maken. De specifieke inhoud van het Europese en het globale niveau tijdens de regering-Dehaene I en tijdens de regering-Verhofstadt I zal later (in hoofdstuk 3) beschreven worden.

We moeten daarenboven nog de richting aangeven waarin het globale niveau het Europese niveau beïnvloedt⁶. We vermoeden dat het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB elementen bevat die België – net zoals de Europese Commissie – doen beseffen dat een hervorming van het GLB noodzakelijk was. Deze elementen komen voort uit de druk, gegenereerd door het globale niveau. Dat globale niveau zal de Belgische win-set⁷ dus verder weg van het status-quo positioneren omdat de situatie op het globale niveau een hervorming van het GLB de facto noodzakelijk maakt.

Een tweede reden is de verschillende regeringssamenstelling en de verschillende politieke kleur van de landbouwministers. In beide gevallen maakten socialisten deel uit van de regeringen. Hun coalitiepartners waren evenwel volledig verschillend. In 1992-1995 waren dat de christen-democraten, terwijl de socialisten in 1999-2003 een regering vormden met de groenen en met de liberalen. Hieruit leiden we dan ook de tweede hypothese af :

[HYPOTHESE 2] Het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie wordt beïnvloed door de politieke kleur van de landbouwministers.

Ook bij deze hypothese moeten we niet enkel stellen dat er een zekere invloed van de politieke kleur van de landbouwminister op het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen bestaat, maar ook in welke richting die invloed zal plaatsvinden. In de regering-Dehaene I waren drie christen-democratische ministers – elk op een niveau – bevoegd voor landbouw. In de regering-Verhofstadt I waren de landbouwministers liberaal, groen of socialistisch⁸. Dit gegeven zullen we later in dit hoofdstuk (in paragraaf 1.3.1) verder uitwerken. We verdiepen deze hypothese nu door ze toe te passen op de specifieke situatie (in termen van politieke kleur van de landbouwministers) tijdens de twee te bestuderen GLB-hervormingen :

- [HYPOTHESE 2a] Het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen in 1992 tijdens de regering-Dehaene I was een beleid dat de traditionele belangen van de landbouwers verdedigde en dat een smalle win-set kende die dicht aanleunde bij het status-quo.

⁶ VERSCHUREN P., *De probleemstelling voor een onderzoek*, Utrecht, Uitgeverij Het Spectrum, 1986, p. 129-131

⁷ Het concept 'win-set' zal tijdens de bespreking van het two-level-game (hoofdstuk 2) worden uitgelegd. Vooralsnog volstaat het om 'win-set' te begrijpen als 'de verzameling van beleidsalternatieven in het kader van de hervormingen van het GLB die voor België aanvaardbaar waren om het akkoord over die hervormingen goed te keuren'.

⁸ Zie ook schema 2.

- [HYPOTHESE 2b] Het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review in 2002 tijdens de regering-Verhofstadt I was een beleid dat minder de traditionele belangen van de landbouwers verdedigde, de GLB-hervormingen meer verbond met andere beleidssectoren (economische globalisering voor de liberale, leefmilieu voor de groene en herverdeling voor de socialistische landbouwminister) en met een win-set die eerder bij het hervormingsgezinde standpunt aanleunde en zich verder bevond van het status-quo.
- [HYPOTHESE 2c] In de evolutie tussen de regering-Dehaene I (en de GLB-hervormingen van 1992) en de regering-Verhofstadt I (en de GLB-hervormingsvoorstellen van 2002) zal het Europees beleid van België, onder invloed van de politieke kleur van de landbouwministers, minder de traditionele belangen van de landbouwers verdedigen en zal de Belgische win-set zich verplaatsen in de richting van het hervormingsgezinde standpunt.

Niet enkel het verschil *tussen* de regeringen (inter-regering : de verschillende regeringssamenstelling), maakt landbouw tot een interessante beleidsarena in het kader van deze eindverhandeling. Ook het verschil *binnen* de regeringen (intra-regering) legitimeert de keuze voor de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I. Dit is meteen ook de derde reden om voor deze twee regeringen te opteren. Tijdens de regering-Dehaene I waren de landbouwministers op federaal en gewestelijk niveau immers allen christen-democraten. In de regering-Verhofstadt I zijn drie verschillende partijen – elk op een niveau – bevoegd voor landbouw : op het federale niveau een liberale, op het Vlaamse niveau een groene en op het Waalse niveau een socialistische minister. Dit veroorzaakt een groter conflictpotentieel binnen de regering-Verhofstadt I dan binnen de regering-Dehaene I. We vermoeden dat dit conflictpotentieel de coördinatie- en overlegprocedures, waar het Europees beleid van België bepaald wordt (zie hoofdstuk 6), kan bemoeilijken en afremmen. Onze derde hypothese luidt dan ook :

[HYPOTHESE 3] Het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie kent tijdens een regering waarin meer verschillende partijen deelnemen aan de Belgische beleidscoördinatie een grotere kans op onvermogen om dat beleid te ontwikkelen.

Toegespitst op de onderzoeksvraag van deze eindverhandeling betekent dit dat er tijdens de regering-Verhofstadt I een grotere kans bestond op een binnenlandse beleidsimpasse of een groter onvermogen om een Europees beleid te ontwikkelen dan tijdens de regering-Dehaene I.

Het criterium van de verschillende politieke kleur van de landbouwminister verklaart evenwel niet waarom we voor de rooms-rode regeringen van 1992-1995 (Dehaene I) opteren, en niet voor deze van 1995-1999 toen dezelfde coalitie (Dehaene II) opnieuw de regering vormde. Ook tijdens de regering-Dehaene II (in 1999) werd het GLB hervormd. De vierde en vijfde reden verantwoorden ook, naast de keuze voor de regering-

Dehaene I en de regering-Verhofstadt I, waarom we voor de regering-Dehaene I opteren boven de regering-Dehaene II (met hun respectieve deelstaatregeringen). De achterliggende redenering is hier dat we ervoor opteren om zoveel mogelijk contextvariabelen constant te houden⁹.

Een vierde reden is het feit dat deze twee regeringen gedurende een half jaar het voorzitterschap van de Europese Unie mochten waarnemen. Dit weegt op tegen het feit dat, mochten we voor de regering-Dehaene II (1995-1999) gekozen hebben, we te maken zouden hebben met twee intergouvernementele conferenties (IGC) die tot een verdragswijziging leidden : de regering-Dehaene II en de IGC van Amsterdam tegenover de regering-Verhofstadt I en IGC van Nice. Dit is in de context van deze eindverhandeling minder doorslaggevend dan een voorzitterschap. Volgens Wallace vervult het voorzitterschap immers een aantal belangrijke functies die een rol kunnen spelen in het besluitvormingsproces binnen de EU¹⁰. De twee functies die in het kader van deze eindverhandeling het meest van belang zijn, zijn het promoten van politieke initiatieven en het spelen van een bemiddelende rol tussen de uiteenlopende belangen van de verschillende lidstaten¹¹. Hoewel België zowel op het moment van de MacSharry-hervormingen van 1992 als tijdens de Mid Term Review van 2002 het Europees voorzitterschap niet waarnam, lijkt het ons toch relevant om het aspect van het voorzitterschap hier te vermelden, omdat het Europees voorzitterschap de werking van een regering gedurende een groot deel van de regeerperiode beïnvloedt.

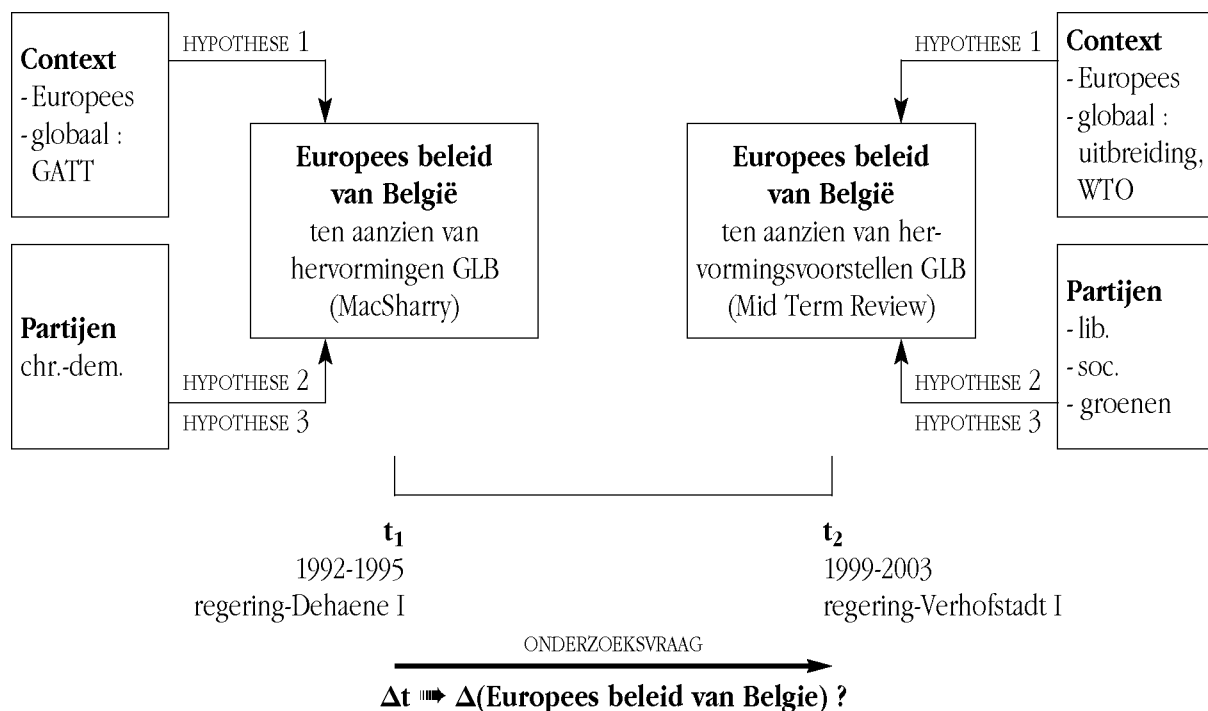
Een vijfde reden bestaat erin dat de landbouwministers in deze twee regeringen nog geen ervaring hadden als policy-maker in de landbouwsector. Ook de eerste ministers van deze regeringen hadden nog geen ervaring met het ambt van premier en de Europese taken die dit mandaat met zich meebrengt. Wanneer we voor de regering-Dehaene II hadden geopteerd, hadden we te maken gehad met een meer 'ervaren' regering die er al een regeerperiode op had zitten (regering-Dehaene II) en met een nieuwe, 'onervaren' regering (regering-Verhofstadt I).

Schematisch kunnen we de onderzoeksvraag en de hypothesen van deze eindverhandeling en hun onderlinge samenhang als volgt voorstellen :

⁹ PETERS B., *Comparative politics. Theory and methods*. London, MacMillan, 1998, 262 p.

¹⁰ WALLACE H., "The presidency of the Council of Ministers of the European Community : tasks and evolution" in O'NUALLIAN C., *The presidency of the European Council of Ministers. Impacts and implications for national governments*, Londen – New Hampshire, Croom Helm, 1985, p. 10-13

¹¹ BEYERS J., KERREMANS B., "Relativiteit en succes van een Europees voorzitterschap. Het Belgisch voorzitterschap van naderbij bekeken" in *Res Publica*, 36, 1994, p. 129-141



Schema 1 : samenhang van de onderzoeksvraag en de hypothesen

1.3. De keuze voor Europees beleid ten aanzien van hervormingen van het GLB

1.3.1. Een casestudy binnen het Europees beleid van België

Het concept 'Europees beleid' wordt in de literatuur in twee betekenissen gebruikt. Enerzijds verwijst het naar het beleid van de Europese Unie zelf, vertolkt in Europese verordeningen, richtlijnen,... Anderzijds verwijst de term naar het nationaal beleid van een EU-lidstaat ten aanzien van de Europese Unie en het EU-beleid. Zo wordt het beleid in België dat het Belgisch standpunt in de Raad van de EU inhoudt eveneens 'Europees beleid' genoemd. In deze eindverhandeling gebruiken we de term 'Europees beleid' in de tweede betekenis. Om de eerste betekenis aan te duiden, gebruiken we de concepten 'beleid van de Europese Unie' of 'EU-beleid'.

'Europees beleid' is een breed begrip. Het betreft immers het beleid van de lidstaten in de verschillende beleidsarena's waarvoor de Europese Unie bevoegd is. Het Europees beleid van België in haar geheel bestuderen, is in het kader van deze eindverhandeling onhaalbaar en allerm minst de bedoeling. We beperken ons tot een onderzoek van een deel ervan : het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB. Robert Yin stelt vijf mogelijke onderzoeksstrategieën voor : experiment, survey, archiefonderzoek, historische analyse en de casestudy¹². Wij opteren voor een casestudy van het landbouwbeleid. De drie voorwaarden voor een casestudy waaraan volgens Yin moet zijn voldaan, stemmen overeen met de doelstellingen in deze eindverhandeling. Ten eerste zoeken we het antwoord op een hoe- of

¹² YIN R., *Case study research. Design and methods. Second edition*, London, SAGE publications, 1994, p. 3-11

waarom-vraag en niet op een wie-, wat- of waar-vraag. De probleemstelling luidt immers *hoe* verschillend of *hoe* gelijklopend het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen in 1992 en in 2002 was. Aan deze probleemstelling koppelen we de vraag *waarom* deze verschillen of gelijkenissen optreden. Om deze waarom-vraag te beantwoorden, hebben we al drie hypothesen gesteld. Ten tweede hebben we te maken met een hedendaags onderzoeksonderwerp waar, ten derde, de onderzoeker geen controle over heeft. Met een 'hedendaags onderzoeksonderwerp' bedoelt Yin een onderwerp dat niet plaatsvindt in een periode waarvan geen getuigen meer in leven zijn ('the dead past'). Het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB in 1992 en in 2002 is volgens deze definitie een hedendaags onderzoeksonderwerp. Daarenboven kan de onderzoeker de gebeurtenissen of de situaties niet (mee)beïnvloeden : ook in ons onderzoek was dit niet het geval. Een casestudy is volgens Yin bovendien de beste strategie bij onderzoek over een hedendaags fenomeen waarbij de grens tussen dat fenomeen en de context ervan niet duidelijk af te bakenen is. Het Europees beleid van een lidstaat zit ingebakken binnen een nationale, Europese en globale context. Omdat we een vergelijking willen maken, is een multiple casestudy hier de beste strategie. Dit houdt in dat we twee casestudies over de tijd zullen vergelijken. De ene casestudy bestudeert de MacSharry-hervormingen (de periode van de regering-Dehaene I), de andere de Mid Term Review (de periode van de regering-Verhofstadt I).

1.3.2. De keuze voor het GLB

Deze keuze voor het landbouwbeleid als case kunnen we verklaren met zowel argumenten die betrekking hebben op het Belgische niveau als met argumenten in verband met het Europese niveau.

Op het *Belgische niveau* bestaat meer consensus over Europese institutionele kwesties (zoals bijvoorbeeld de toekomst van de EU) dan over kwesties in de sociaal-economische sector (zoals landbouw)¹³. Daarom kiezen we voor een beleidsarena in de sociaal-economische sector. Het is immers veel interessanter om een vergelijking te maken over het beleid in sectoren waar geen of minder consensus over bestaat. Wanneer we immers op voorhand vaststellen dat er consensus bestaat over een bepaalde beleidsarena, weten we ook al dat we in die beleidsarena weinig verschilpunten zullen aantreffen, waardoor we ook niet kunnen nagaan wat die verschillen veroorzaakt (en dat is juist interessant). Het is dan ook aangewezen om voor een beleidsarena te opteren waar we niet op voorhand vaststellen dat er België consensus bestaat¹⁴.

Om onze tweede hypothese te kunnen toetsen, beogen we een beleidsarena waar we in de twee regeerperiodes (1992-1995 en 1999-2003) relevante verschillen terug te vinden waren op het vlak van politieke kleur van de bevoegde ministers. In volgend schema hebben we voor alle beleidsarena's die relevant zijn ten aanzien van het Europese niveau – dit zijn de beleidsarena's waar de Europese Unie (in casu de Ministerraad)

¹³ COOLSAET R., "Continuïteit en discontinuïteit in het Belgische Europebeleid" in *Res Publica*, 40, 1998, 2, p. 179-191

¹⁴ DEWACHTER W., *De mythe van de parlementaire democratie*, Leuven, Acco, 2001, p. 413-431

mede voor bevoegd is – de partijen van de respectieve federale, Vlaamse en Waalse ministers uitgezet (X : christen-democraten; X : socialisten; X : liberalen; X : groenen; X : Vlaams-nationalisten).

| Raad | Regering-Dehaene I | | | Regering-Verhofstadt I | | |
|--------------------|--------------------|------------|---------------------|------------------------|------------------|------------------------------------|
| | Fed | Vla | Wal | Fed | Vla | Wal |
| Algemene Zaken | SP | | | <u>PRL/MR</u> | | |
| Begroting | <i>CVP</i> | | | SP/sp.a | | |
| Cultuur | | <i>CVP</i> | PS | | VU/SPIRIT | PRL/MR & PS |
| Ecofin | <i>PSC</i> | | | <u>PRL/MR</u> | | |
| Energie | | <i>CVP</i> | PS | <u>Ecolo</u> | SP/sp.a | <u>Ecolo</u> |
| Industrie | | <i>CVP</i> | PS | <u>Ecolo</u> | SP/sp.a | <u>PRL/MR</u> |
| Interne Markt | <i>PSC</i> | | | PS | | |
| Justitie | <i>PSC</i> | | | <u>VLD</u> | | |
| Landbouw | <i>CVP</i> | <i>CVP</i> | <i>PSC</i> | <u>VLD</u> | <u>Agalev</u> | PS |
| Milieu | PS | SP | <i>PSC</i> | <u>Agalev</u> | <u>Agalev</u> | <u>PRL/MR</u> |
| Onderwijs | | SP | PSC & PS | | <u>VLD</u> | PRL/MR & PS & Ecolo |
| Onderzoek | | <i>CVP</i> | <i>PSC</i> | | <u>VLD</u> | <u>PRL/MR</u> |
| Ontw.-samenwerking | SP | | | <u>Agalev</u> | VU/SPIRIT | <u>PRL/MR</u> |
| Sociaal beleid | PS | SP | PS | SP/sp.a | <u>Agalev</u> | <u>Ecolo</u> |
| Vervoer | PS | VU | PS | <u>Ecolo</u> | SP/sp.a | <u>Ecolo</u> |
| Volksgezondheid | PS | <i>CVP</i> | PS | <u>Agalev</u> | <u>Agalev</u> | <u>Ecolo</u> |
| Werkgelegenheid | <i>CVP</i> | SP | <i>PSC</i> | PS | SP/sp.a | PS |

Schema 2 : verdeling van de ministerportefeuilles tijdens de regering-Dehaene I en Verhofstadt I (per EU-bevoegdheid)
X : christen-democraten; X : socialisten; X : liberalen; X : groenen; X : Vlaams-nationalisten

Uit bovenstaand schema 2 blijkt dat landbouw (lichtgrijs gemarkeerd) een interessante beleidsarena is om te bestuderen omdat daar een grote verscheidenheid in partijen bestaat *tussen* de twee regeringen en we zo de tweede hypothese toetsen, die stelt dat de ideologie van verschillende partijen een invloed heeft op het Europees beleid van België. Tijdens de regering-Dehaene I waren de drie bevoegde ministers (federaal, Vlaams Gewest en Waals Gewest) christen-democraten : André Bourgeois (federaal), Luc Vandenbrande (Vlaams Gewest) en Guy Lutgen (Waals Gewest). Dit betekent dat aan de overlegprocedures voor de beleidscoördinatie (zie verder) in hoofdzaak christen-democraten deelnamen. Een heel verschillende situatie vinden we terug tijdens de regering-Verhofstadt I. Hier komen de drie partijen die deel uitmaakten van de coalities voor in het coördinatie-overleg. De federale minister van landbouw was vóór het Lambermontakkoord de liberaal Jaak Gabriëls. Na het Lambermontakkoord – dit is ook de periode waarin de hervormingsvoorstellen werden gepresenteerd – werd hij opgevolgd door zijn partijgenote en ‘minister, toegevoegd aan de minister van Buitenlandse Zaken en belast met landbouw’ Annemie Neyts. De Vlaamse minister van landbouw is de groene minister Vera Dua, haar Waalse collega de socialist José Happart.

Niet enkel het verschil tussen de regeringen maakt landbouw tot een interessante beleidsarena in het kader van deze eindverhandeling. Het verschil *binnen* de regeringen geeft ons de mogelijkheid om de derde hypothese te toetsen. Tijdens de regering-Verhofstadt I hebben de drie landbouwministers immers een verschillende politieke kleur.

Op het *Europese niveau* is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie het beleidsterrein bij uitstek dat zowel binnen als buiten de EU met het Europese integratieproces geassocieerd wordt¹⁵. Ten eerste is het GLB historisch gezien de beleidsarena die een grote symbolische waarde kreeg voor Europa en het werd de eerste beleidsarena waarvan men echt de bedoeling had het uit te bouwen tot een volwaardig gemeenschappelijk beleid. Ten tweede bedroeg in 2001 het landbouwbudget van de Europese Unie 43,29 miljard euro, of 47% van de totale EU-begroting. Gezien deze Europese budgetten door de lidstaten gefinancierd worden en de lidstaten hun nationale bijdrage tot het EU-budget afwegen, is het GLB belangrijk in die context. Ten derde heeft het GLB bijgedragen tot de prominente positie die de Europese landbouw in de wereld heeft verworven. Zo zijn belangrijke vernieuwingen in de Europese landbouwproductie geïntroduceerd en heeft Europa zich getransformeerd van netto-importeur tot een netto-exporteur voor de meeste landbouwproducten. Ten vierde speelt landbouw een belangrijke rol in de discussies over de liberalisering van de wereldhandel – waar het vaak een prioritair agendapunt en een struikelblok vormt – en in de onderhandelingen over de uitbreiding van de Europese Unie. Ten vijfde heeft het GLB een grote zichtbaarheid op het terrein. GLB-hervormingen en het vastleggen van de landbouwprijzen vormen vaak een aanleiding voor landbouwers om op straat te komen om hun ongenoegen te uiten. De media spelen daar sterk op in en voeden het ongenoegen van de publieke opinie met berichtgeving over landbouwoverschotten en vernietigingen van groenten en fruit. Het GLB is vaak het voorwerp van kritiek geweest wegens de negatieve randeffecten van de modernisering van de landbouw, protectionistische maatregelen van de EU, de vervuilende impact van de landbouw op het milieu, de overdreven financiële steun aan de landbouwers en het grote aandeel daarvan in het EU-budget¹⁶.

1.3.3. De keuze voor de hervormingen van het GLB

We hebben reeds verantwoord waarom een casestudy de meest aangewezen onderzoeksstrategie is in het kader van deze eindverhandeling en waarom we uit het hele pakket van Europees beleid de case ‘landbouw’ hebben geselecteerd. We zetten nog één stap verder : we kiezen binnen de beleidsarena ‘landbouw’ voor de *hervormingen* van het GLB. Deze cases zijn op de eerste plaats goed vergelijkbaar. Op de tweede plaats vermoeden we dat er voldoende informatie over te vinden is.

In 1992 werd het landbouwbeleid ingrijpend hervormd. De kern van deze MacSharry-hervormingen (genoemd naar de toenmalige landbouwcommissaris Ray MacSharry) was een evolutie van prijsondersteuning naar directe inkomenssteun, gekoppeld aan een reeks maatregelen die de landbouwproductie willen reduceren. Tezelfdertijd met de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen werd op wereldvlak in het kader van de Uruguay Ronde onderhandeld over de GATT-akkoorden (General Agreement on Tariffs and Trade). Deze

¹⁵ DELMARTINO F., *Profiel van de Europese Unie*, Leuven, Garant, 2001, p. 145

¹⁶ HENNIS M., “Europeanization and globalization : the missing link” in *Journal of Common Market Studies*, 39, 2001, 5, p. 831

GATT-onderhandelingen zorgen voor een externe druk om het GLB te hervormen. Zowel inhoudelijk als in de tijd liepen de onderhandelingen op het Europese en op het globale niveau parallel. Voortbouwend op de eerste hypothese, die stelt dat het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB beïnvloed wordt door het Europese en het globale niveau van de hervormingsonderhandelingen, onderzoeken we in welke mate het te verwachten samenspel tussen de MacSharry-hervormingen en de GATT-onderhandelingen het Europees beleid van België heeft beïnvloed. Tijdens de regering-Dehaene I vormden de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen het Europese niveau en de GATT-onderhandelingen van de Uruguay Ronde het globale niveau.

In 2002 werden voorstellen tot hervormingen van het GLB op tafel gelegd (de Mid Term Review). Ook bij deze hervormingsvoorstellen vonden er parallele onderhandelingen (zowel inhoudelijk als in tijd) plaats op het globale niveau die een externe druk genereerden om het GLB te hervormen : enerzijds uitbreidingsonderhandelingen van de EU naar Centraal- en Oost-Europa en anderzijds de onderhandelingen van de Millennium Ronde binnen de WTO (World Trade Organization)¹⁷. Net als bij de GLB-hervormingen van 1992 geldt hier dat we in navolging van de eerste hypothese onderzoeken in welke mate het te verwachten samenspel tussen de Mid Term Review enerzijds en de uitbreidings- en WTO-onderhandelingen anderzijds het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB heeft beïnvloed. De Mid Term Review vormt tijdens de regering-Verhofstadt I het Europese niveau, de Millennium Ronde van de WTO en de uitbreiding van de EU het globale niveau.

1.4. Data en methodologie

Het Europees beleid van Belgische regeringen en de standpunten die de Belgische vertegenwoordiger verdedigt op de Landbouwwraad worden op het Belgische niveau niet in officiële en openbare documenten gepubliceerd. Ook de voorbereidende beleidscoördinerende vergaderingen verlopen niet op een transparante manier : de verslagen of notulen van deze vergaderingen worden niet openbaar gemaakt en zijn geen voorwerp van democratische controle¹⁸. Daarenboven is de Raad binnen de Europese Unie de minst transparante instelling. Dit betekent dat de debatten binnen de Raad achteraf niet worden gepubliceerd. Na afloop van elke Raad worden enkel de notulen publiek gemaakt, waarin het verloop van de vergadering wordt weergegeven, maar waaruit geen duidelijke tussenkomsten (en dus standpunten) van lidstaten kunnen worden afgeleid. Bovendien bevatten de notulen van de Landbouwwraad vaak niets meer dan technische informatie over bepaalde landbouwsectoren.

¹⁷ De WTO is de opvolger van de GATT. Vandaar dat het globale niveau tijdens de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review vergelijkbaar zijn, hoewel ook de uitbreiding van de EU tot het globale niveau behoort tijdens de regering-Verhofstadt I. Ons vertrekpunt bij het bepalen van het globale niveau is dat het globale niveau die onderhandelingen inhoudt die een externe druk genereren op het Europese niveau om het GLB te hervormen. Dit is dan ook de verklaring waarom we niet enkel de onderhandelingen over de liberalisering van de wereldhandel beschouwen, maar tijdens de Mid Term Review van 2002 ook de onderhandelingen over de EU-uitbreiding.

¹⁸ Aspinwall bevestigt dit wanneer hij stelt : 'Member states are notoriously secretive about the positions they take in the Council of Ministers [...]'. Zie ASPINWALL M., "Preferring Europe. Ideology and national preferences on European integration" in *European Union Politics*, 3, 2002, 1, p. 96

Om het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB dan wel te achterhalen, hebben we volgende bronnen gebruikt. Ten eerste hebben we de Belgische kranten (De Standaard en De Financieel-Economische Tijd) van tijdens de regering-Dehaene I (manueel) en de regering-Verhofstadt I (elektronisch¹⁹) overlopen. We kozen er bewust voor om de Belgische pers te raadplegen, omdat we hier –[haast informatie over de inhoud en het verloop van de hervormingen op het Europese niveau – ook onmiddellijk informatie zouden vinden in verband met het Europees beleid van België. Daarna hebben we, op basis van de data waarop relevante artikels verschenen in de bovengenoemde kranten, enkele edities van The Financial Times geraadpleegd om beter zicht te krijgen op de context van het Europese en globale niveau.

Ten tweede hebben we de Belgische landbouwpers, waarin het GLB vaak aan bod komt, geraadpleegd : ‘De Boer en de Tuinder’ (1992-1995), ‘Boer en Tuinder’ (1999-2003) en ‘Europabericht BB’. Wat deze publicaties betreft, zijn we er ons bewust van dat ze vanuit een Boerenbond-hoek geschreven zijn. Daar hebben we rekening mee gehouden, maar als bijvoorbeeld een groene minister in een dergelijk tijdschrift haar opinie en standpunt geeft, leek ons dat daarom niet minder interessant of bruikbaar.

Ten derde hebben we in de verslagen en handelingen van de Belgische parlementen relevante informatie opgezocht. Hier kwamen we niet enkel (onderdelen van) het standpunt van de Belgische regering te weten, maar ook de standpunten van de verschillende fracties die aan het woord kwamen. Dit was interessant in het kader van de tweede hypothese waarbij we de standpunten van de politieke partijen die de landbouwminister leverden, moeten kennen. Tevens vonden we hier vaak accurate informatie over het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB²⁰. Voor de periode van de regering-Dehaene I hebben we de handelingen van de Kamercommissie voor Landbouw en van de plenaire zittingen van de Kamer en de Senaat onderzocht die de MacSharry-hervormingen en/of het landbouwluk van de GATT-onderhandelingen als onderwerp hadden²¹. Voor de periode van de regering-Verhofstadt I hebben we – omwille van de defederalisering van het landbouwbeleid en de daarmee gepaard gaande dalende belangstelling in het federale parlement voor het GLB – ook de verslagen van de plenaire vergaderingen en de landbouwcommissies van het Vlaamse en Waalse Parlement onderzocht.

Ten vierde hebben we van Belgische betrokkenen bij die GLB-hervormingen semi-gestandaardiseerde interviews²² afgenomen. In verband met het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen hebben we volgende personen geïnterviewd :

¹⁹ Zie <http://www.standaard.be/archief/zoeken>, <http://archieftijd.be> en <http://www.mediargus.be>.

²⁰ Het Europees beleid van België vonden we dan in de tussenkomsten van de landbouwministers tijdens de plenaire vergaderingen of de commissievergaderingen (uit de tussenkomsten van de parlementsleden konden we de standpunten van de verschillende partijen ten aanzien van de GLB-hervormingen afleiden). Wanneer de minister evenwel sprak van ‘persoonlijk vind ik’, ‘mijn partij is van mening dat’,... werd deze informatie – waar ze relevant was – gebruikt bij het onderdeel over de standpunten van de Belgische politieke partijen over de hervormingen van het GLB.

²¹ De Senaatscommissies vinden plaats achter gesloten deuren. Van deze vergaderingen zijn geen openbare documenten beschikbaar.

²² Onder ‘semi-gestandaardiseerde interviews’ verstaan we hier face-to-face interviews op basis van vaste vragenlijsten, maar waarbij genoeg ‘inhaal- en doorduwwragen’ (zie DEWACHTER W., *Verkiezingstechnieken en machtsvererving*, Leuven, Acco, 2000, p. 203) gesteld worden om

- Joseph De Muynck, die tijdens de MacSharry-hervormingen afgevaardigde was van het Vlaams Gewest in het ambtelijk overleg dat de federale regering met de gewesten hield (PWG, zie verder);
- Jozef Carmeliet, die tijdens de MacSharry-hervormingen directeur-generaal van DG2 (markt- en prijsbeleid) van het federaal ministerie van landbouw was, de PWG voorzaf en tussen 1981 en 1995 deel uitmaakte van de Belgische delegatie in de Landbouwwraad;
- Xavier De Cuyper, die tijdens de MacSharry-hervormingen adjunct-kabinetchef was van landbouwminister André Bourgeois²³ en later tijdens de onderhandelingen over de Agenda 2000-hervormingen (in 1999) samen met eerste minister Dehaene de Belgische delegatie leidde.

In verband met het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review hebben we volgende personen geïnterviewd :

- Raf Bombeek, die tijdens de Mid Term Review-onderhandelingen landbouwadviseur was op het kabinet van federaal minister Annemie Neyts;
- Herman Hooyberghs, die tijdens de Mid Term Review-onderhandelingen de coördinator was van de Vlaamse cel binnen het Landbouwbureau (zie verder) en samen met een Waalse collega België vertegenwoordigde in het SCA (Special Committee for Agriculture, zie verder);
- Jo Vaerewyck, die tijdens de Mid Term Review-onderhandelingen als landbouwattaché deel uitmaakte van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie²⁴.

Ten vijfde hebben we de Belgische verslagen van de onderhandelingen binnen de Landbouwwraad over de MacSharry-hervormingen die in 1992 door het federaal ministerie van Landbouw zijn gemaakt en de speaking notes²⁵ van de Belgische delegatie ingekeken²⁶. Deze documenten hebben we slechts op het einde van ons onderzoek kunnen raadplegen. Ze deden dan ook eerder dienst als verificatie en als test voor de validiteit van de informatie die we uit de andere bronnen verkregen hadden. Van de onderhandelingen over de Mid Term Review worden dergelijke verslagen niet meer gemaakt. Dit heeft te maken met de defederalisering van het landbouwbeleid die tussen de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review heeft plaatsgevonden.

1.5. Overzicht van de structuur van deze eindverhandeling

Deze eindverhandeling is opgebouwd uit zeven hoofdstukken. De algemene structuur van de eindverhandeling is de volgende : in hoofdstuk 7 geven we een antwoord op de in hoofdstuk 1 geformuleerde

de nodige informatie te verkrijgen. De vragenlijst voor de betrokkenen bij de MacSharry-hervormingen en voor de betrokkenen bij de Mid Term Review zijn ook zo opgesteld dat een vergelijking tussen beide cases mogelijk wordt. Ze zijn tijdens de interviews met de nodige flexibiliteit gehanteerd. In bijlage zijn deze vragenlijsten opgenomen.

²³ André Bourgeois was bevoegd voor landbouw en voor KMO's. Op zijn kabinet had hij dan ook twee adjunct-kabinetchefs : één die de landbouwcel leidde (Xavier De Cuyper) en één die de KMO-cel leidde.

²⁴ Dit interview is niet op dezelfde semi-gestandaardiseerde manier verlopen als de andere interviews. Een dubbele afspraak van Jo Vaerewyck (en de onmogelijkheid om – na herhaaldelijke contactopname – een nieuwe afspraak te maken) heeft ertoe geleid dat we slechts enkele losse vragen hebben kunnen stellen waarop we, gezien de omstandigheden, weinig relevante antwoorden hebben op gekregen.

²⁵ De tussenkomsten van de nationale delegaties in de Landbouwwraad worden vooraf letterlijk op papier gezet in de zogenaamde *speaking notes*. Deze worden door de nationale minister tijdens de Landbouwwraad voorgelezen.

²⁶ Met dank aan mevrouw Greta Job van P11.

onderzoeksvraag, die in hoofdstuk 2 theoretisch is benaderd en in hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 empirisch is uitgewerkt en getoetst op de eraan gekoppelde hypothesen.

In hoofdstuk 1 ('probleemstelling') hebben we de onderzoeksvraag en de drie bijhorende hypothesen ontwikkeld en uitgewerkt.

Hoofdstuk 2 ('theoretische invalshoeken') bevat de uitwerking van twee theoretische invalshoeken waarin de onderzoeksvraag gekaderd wordt. Enerzijds bekijken we de probleemstelling vanuit de invalshoek van de Europeaniseringstheorieën die een antwoord zoeken op de vraag hoe het nationale niveau van de lidstaat en het EU-niveau met elkaar interageren (onder andere in de interactie waarin een lidstaat een eigen nationaal beleid moet ontwikkelen). Anderzijds nemen we de invalshoek van het two-level-game dat we uitbreiden naar een three-level-game. België (eerste – Belgische – niveau) voert immers een Europees beleid ten aanzien van een beleidssector op het EU-niveau (tweede – Europese – niveau). Dat beleid speelt daarenboven een rol op het globale niveau in de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen (derde – globale – niveau).

In hoofdstuk 3 ('inhoud van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de hervormingen') beschrijven we de inhoud van het GLB, de knelpunten die tot de hervormingen hebben geleid en de specifieke inhoud van de MacSharry-hervormingen en van de Mid Term Review, alsook van de onderhandelingen die tezelfdertijd op het globale niveau plaatsvonden (GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen).

In hoofdstuk 4 ('invloed van het Europese en het globale niveau') onderzoeken en toetsen we de eerste hypothese (het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie wordt beïnvloed door het Europese en het globale niveau waarop onderhandelingen over deze hervormingen plaatsvinden). We analyseren het Europees beleid van België ten aanzien van het Europese en het globale niveau, zowel tijdens de regering-Dehaene I als tijdens de regering-Verhofstadt I, om het beleid van beide regeringen daarna te kunnen vergelijken.

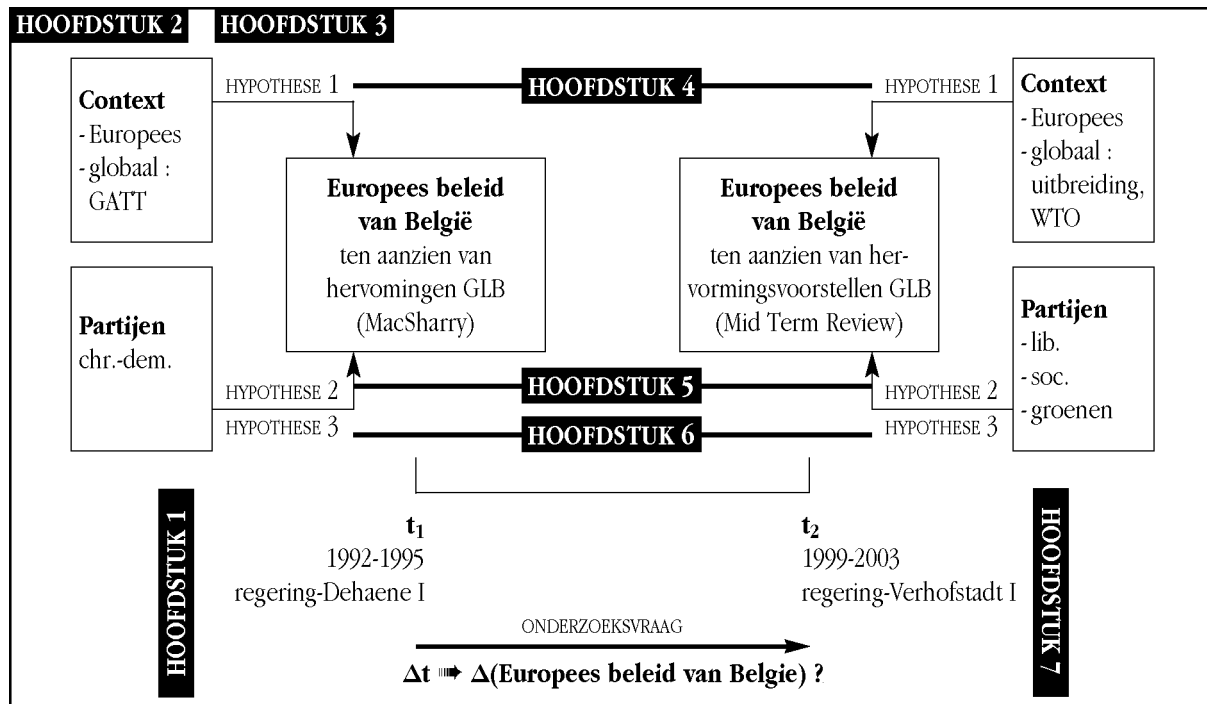
Hoofdstuk 5 ('invloed van de politieke kleur van de landbouwminister') bevat de toetsing van onze tweede hypothese (het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie wordt beïnvloed door de politieke kleur van de landbouwministers). Om deze hypothese te toetsen, zullen we de visies en standpunten beschrijven van de verschillende betrokken politieke partijen. Op die manier kunnen we besluiten of (en hoe) het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB beïnvloed wordt door de politieke kleur van de landbouwminister.

Hoofdstuk 6 ('invloed van de beleidscoördinatie voor het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB') houdt de toetsing van de derde hypothese in (het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie kent tijdens een regering waarin meer verschillende partijen deelnamen aan de Belgische beleidscoördinatie een grotere kans op onvermogen om dat beleid te ontwikkelen). In dit hoofdstuk zullen we de

beleidscoördinatieprocedures tijdens de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I bespreken, alsook de invloed van de defederalisering van het landbouwbeleid hierop²⁷.

In hoofdstuk 7 ('besluit') geven we een antwoord op de in het hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvraag. Hier geven we een consistent antwoord op basis van de in hoofdstuk 2 (theoretisch) en hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 (empirisch) aangereikte argumenten.

De samenhang van de verschillende hoofdstukken wordt geïllustreerd in volgend schema :



Schema 3 : structuur van de eindverhandeling en samenhang van de hoofdstukken

²⁷ De reden waarom we voor deze volgorde van de empirische hoofdstukken (Belgisch standpunt – standpunten van de partijen – coördinatie van de standpunten van de partijen) kiezen en niet voor het op de op het eerste zich logischere volgorde : standpunten van de partijen – coördinatie van die standpunten – uiteindelijk Belgisch standpunt, is dat we hier *geen* chronologische analyse willen maken van het besluitvormingsproces, maar *wel* willen nagaan waardoor het Europees beleid van België beïnvloed wordt. Om de invloed van de drie factoren uit onze drie hypothesen (Europese en globale niveau, politieke kleur, beleidscoördinatie) na te gaan, moeten we *eerst* het Europees beleid van België analyseren. Dat gebeurt in hoofdstuk 4. *Dan pas* kunnen we toetsen of het Europese en het globale niveau, de politieke kleur van de landbouwminister en de beleidscoördinatie dat beleid beïnvloed hebben. Ons vertrekpunt is immers het Europees beleid van België. De analyse die erop volgt onderzoekt welke factoren dit Europees beleid beïnvloeden.

Theoretische invalshoeken

De onderzoeksvraag, zoals geformuleerd in hoofdstuk 1, wordt in dit hoofdstuk gekaderd vanuit twee theoretische invalshoeken. De eerste invalshoek bestaat uit de theorieën rond Europeanisering. Deze recente theorieën beschrijven met een reeks nieuwe concepten de verhouding tussen het nationale en het Europese niveau binnen een multi-level-setting. Het two-level-game van Robert Putnam gebruiken we als tweede invalshoek. Dit model vormt een theoretisch kader waarbinnen het onderhandelings spel en de interacties tussen parallelle onderhandelingen op verschillende niveaus kunnen worden gesitueerd. Deze twee invalshoeken ondersteunen de onderzoeksvraag omdat ze beide over beleid en besluitvorming op verschillende niveaus (multi-level) handelen. De onderzoeksvraag gaat over beleid en besluitvorming op het Belgische niveau dat als uitgangspunt moet dienen om op het Europese niveau te onderhandelen (besluitvorming) over de hervormingen van het GLB (beleid).

2.1. Europeaniseringstheorieën

2.1.1. De relevantie van Europeaniseringstheorieën voor de onderzoeksvraag

Vooraleer we tot een definitie van Europeanisering overgaan, verantwoorden we waarom de Europeaniseringstheorieën een relevante invalshoek bieden om onze onderzoeksvraag te kaderen. De rode draad in de literatuur over Europeanisering is de interactie tussen het nationale en het supranationale (Europese) niveau. Deze interactie verloopt in twee richtingen (zie verder : de top-down- en bottom-up-dimensie van Europeanisering). Enerzijds zorgen de lidstaten ervoor dat er evoluties op gang komen op het Europese niveau. Anderzijds beïnvloedt het Europese integratieproject ontwikkelingen op het niveau van de lidstaat. Eén van die ontwikkelingen bestaat erin dat een lidstaat een Europees beleid moet ontwikkelen om te kunnen deelnemen aan het besluitvormingsproces op het Europese niveau. Toegepast op onze onderzoeksvraag kunnen we stellen dat één van de effecten van Europeanisering op België inhoudt dat België medebeslisser wordt op Europees niveau op het moment wanneer daar over de hervormingen van het GLB wordt beslist. Bijgevolg moet België over een Europees beleid beschikken om tijdens de onderhandelingen in de Landbouwrraad een eigen standpunt te verdedigen. Dat Europees beleid van België is het onderwerp van deze eindverhandeling en Europeaniseringstheorieën bieden een relevante invalshoek om het te kaderen.

2.1.2. Het tekort van traditionele integratietheorieën voor de onderzoeksvraag

De traditionele integratietheorieën kunnen worden ondergebracht in een neo-functionalistische stroming en een liberaal-intergouvernementele stroming²⁸.

- Neo-functionalisten (zoals ondermeer Haas) zien de Europese Unie als een zelfstandige politieke entiteit en leggen vooral de nadruk op de autonome rol van de Europese Commissie die ze omschrijven als een '*political entrepreneur*'. Europese integratie heeft nieuwe institutionele structuren gegenereerd waar nationale actoren rechtstreekse toegang tot hebben en op die manier ontsnappen aan de controle van hun nationale regeringen.
- Liberaal-intergouvernementalisten (zoals ondermeer Moravcsik) gaan ervan uit dat het beleid van de EU tot stand komt door de beleidsvoorkeuren van de lidstaten en zien Europese instituties zoals de Europese Commissie als een '*agent of the member-states*'. De voortdurende competitie en onderhandelingen tussen de lidstaten op het Europese niveau zijn de drijvende factoren voor de Europese integratie.

De neo-functionalistische en de liberaal-intergouvernementalistische school hebben gemeen dat ze het al dan niet ontstaan van Europese integratie en de vorm ervan als de afhankelijke variabelen beschouwen. Beide scholen besteden evenwel minder aandacht aan de omgekeerde beweging : Europese integratie als verklarende factor voor nationale politieke continuïteit en verandering. Doordat het nationale en het Europese niveau naar elkaar toegroeien en hun respectieve bevoegdheden meer en meer met elkaar gelinkt worden (zo kan het landbouwbeleid dat in België gevoerd wordt absoluut niet meer los gezien worden van het GLB), groeit de nood om de continuïteit en verandering van nationale politieke systemen als afhankelijke variabele te onderzoeken. Europeaniseringstheorieën beantwoorden aan deze nood. De afhankelijke variabele van het neo-functionalisme en het liberaal-intergouvernementalisme (Europese integratie) wordt in de Europeaniseringstheorieën als uitgangspunt beschouwd.

2.1.3. Wat is Europeanisering ?

De meeste literatuur omtrent Europeanisering is recent (vanaf de tweede helft van de jaren negentig) gepubliceerd. Ondanks het groeiend aantal studies in dit domein zijn er nog steeds geen consistente en systematische concepten ontwikkeld om de verschillende patronen van institutionele aanpassingen tussen verschillende lidstaten en tussen verschillende beleidsarena's te verklaren. Empirische studies duiden op een grote verscheidenheid in nationale patronen van Europeanisering. Studies over Europeanisering bij de ene lidstaat benadrukken de minimale aanpassingen op nationaal niveau, terwijl studies over Europeanisering bij een andere lidstaat spreken van aanzienlijke aanpassingen²⁹. Dat deze Europeaniseringstheorieën zich nog in

²⁸ HIX S., GOETZ K., "Introduction : European integration and national political systems" in *Western European Politics*, 23, 2000, 4, p. 1-26

²⁹ KNILL C., LEHMKUHL D., *How Europe matters. Different mechanisms of Europeanization*, s.l., European Integration online Papers, 1999, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm> [www]

een begin- en ontwikkelingsfase bevinden, blijkt uit de typische laatste zinnen van artikels en boeken over Europeanisering. Deze komen doorgaans neer op wat we bijvoorbeeld vinden bij Cowles, Caporaso en Risse : ‘To be certain, the discussion of Europeanization and domestic change has just begun. [...] This book marks an important starting point for these discussions’³⁰; of bij Bursens : ‘Finally, I want to stress that the presented ‘evidence’ must be treated carefully. Many assertions [...] should be elaborated and tested in future research’³¹.

Doordat Europeanisering een jong onderzoeksdomein is, is er nog geen eensgezindheid over een exacte definitie van het concept ‘Europeanisering’. Het enige wat de omschrijvingen van de meeste auteurs gemeen hebben, is dat de term gekoppeld wordt aan de verhouding tussen de Europese Unie en haar lidstaten. Europeanisering is in de recente literatuur een populair maar betwist concept. De term wordt gebruikt om een hele reeks verschillende fenomenen te beschrijven. Meestal blijven definities ervan beperkt tot het onderwerp van het artikel waarin het wordt gebruikt. In wat volgt, geven we drie definities van Europeanisering waaraan in de literatuur vaak gerefereerd wordt.

- Olsen onderscheidt vijf fenomenen waarvoor de term gebruikt kan worden³² :
 - de veranderingen in de externe territoriale grenzen van het Europese politieke systeem (hierdoor kan de term ondermeer bij studies over de uitbreiding van de EU worden gebruikt);
 - de ontwikkeling van politieke instituties op het Europese niveau;
 - het proces waarin nationale en subnationale overheden zich aanpassen aan het Europese politieke niveau;
 - het proces waarin de Europese Unie vormen van typisch Europese politieke organisatievormen uitvoert buiten het Europese territorium;
 - de evolutie naar een politiek project met de doelstelling een eengemaakt en politiek sterker Europa te creëren.
- De definitie van Robert Ladrech luidt als volgt : ‘Europeanisering is een incrementeel proces dat de richting en de vorm van de politiek heroriënteert in die zin dat politieke en economische dynamieken van de Europese Unie een deel worden van de organisatorische logica van de nationale politiek en besluitvorming’³³. ‘Organisatorische logica’ betekent in deze context ‘de aanpassingsprocessen van organisaties aan een veranderde of veranderende omgeving’.

³⁰ COWLES M., CAPORASO J., RISSE T., *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Londen, Cornell University Press, 2001, p. 237

³¹ BURSENS P., “Belgium’s adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation ?” in *Res Publica*, 44, 2002, 4, p. 575-597

³² OLSEN J., *The many faces of Europeanization*, Oslo, ARENA, Working paper WP 01/2, 2002, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm [www]

³³ LADRECH R., *Europeanization and political parties : towards a framework for analysis*, Firenze, European University Institute, Queen’s Papers on Europeanization 2001/2, 2001, 11 p., <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe2-01.pdf> [pdf]

- Radaelli definieert Europeanisering als ‘een set van processen doorheen dewelke de politieke, sociale en economische dynamieken van de Europese Unie deel worden van de logica van nationaal discours, identiteiten, politieke structuren en beleid’³⁴.

Zowel bij Ladrech als bij Radaelli staat de manier waarop actoren zich aanpassen aan de veranderde of veranderende omgeving centraal.

In deze eindverhandeling zullen we ons niet beperken tot een definitie van één van de drie bovenstaande auteurs. Een adequate, algemene definitie van ‘Europeanisering’ geven, lijkt ons op dit moment niet mogelijk, wegens de te grote verscheidenheid in de bestaande definities. Niettegenstaande deze verscheidenheid kunnen we uit deze drie definities toch besluiten dat Europeanisering steeds gebruikt wordt om een proces aan te duiden dat enerzijds te maken heeft met de interactie tussen het Europese en het nationale niveau en anderzijds met de dynamieken waardoor deze twee niveaus dichter bij elkaar aansluiten (in termen van besluitvorming en van beleid).

We vertrekken in deze eindverhandeling van een eigen omschrijving die complementair is met elke van bovenstaande definities, die gebaseerd is op de onderzoeksvraag en die bijgevolg ook beperkt blijft tot de onderzoeksvraag van deze eindverhandeling : ‘Europeanisering is een dynamisch proces waarin de interactie tussen het Europese en het nationale niveau er ondermeer voor zorgt dat het nationale niveau een Europees beleid ontwikkelt en verdedigt op het Europese niveau’.

2.1.4. Top-down- en bottom-up-Europeanisering

De interactie tussen het Europese en het nationale niveau – zoals daarnet in onze omschrijving van ‘Europeanisering’ gebruikt – bestaat uit twee dimensies : invloed van het nationale op het Europese niveau enerzijds en van het Europese niveau op het nationale niveau anderzijds. De eerste dimensie is de bottom-up-Europeanisering. Hier gaat het over de impact van het nationale niveau op de ontwikkeling van Europese instituties, processen en beleid als sets van nieuwe normen, regels en gewoontes. Wanneer België haar Europees beleid verdedigt in de Landbouwwraad en op die manier de hervormingen van het GLB in een bepaalde richting kan sturen, is dit een duidelijk voorbeeld van bottom-up-Europeanisering. Top-down-Europeanisering, de tweede dimensie, handelt over de impact van deze nieuwe instituties, processen en beleid op politieke structuren en processen in de lidstaten. Europeanisering in de top-down-dimensie drukt met andere woorden uit in welke mate een lidstaat (met haar eventuele deelstaten) aangepast is aan het lidmaatschap van de Europese Unie. Het feit dat het initiatief van de Europese Commissie om het GLB te

³⁴ RADAELLI C., *Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change*, s.l., European Integration online Papers, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> [www]


hervormen ertoe leidt dat België een Europees beleid en institutionele structuren om het Belgische standpunt te bepalen, creëert, is Europeanisering in haar top-down-betekenis.

De top-down-benadering werd in het begin minder bestudeerd, maar heeft in de recente literatuur meer aandacht gekregen. De twee dimensies worden in de literatuur zelden gecombineerd. Ofwel gaat het over de onderliggende dynamiek en potentiële resultaten van de ontwikkeling van Europese instituties (bottom-up), ofwel over de impact van het Europese niveau op de nationale instituties, processen en beleid van de lidstaten (top-down). De titels van twee artikels over dit onderzoeksdomein illustreren het verschil tussen de twee dimensies : ‘When Europe hits home’³⁵ beschrijft Europeanisering in een top-down-benadering, in het artikel ‘How nation-states ‘hit’ Europe’³⁶ wordt de bottom-up-dimensie gehanteerd.

2.1.5. Het proces en de mechanismen van Europeanisering

Risse, Cowles en Caporaso hebben de ontwikkeling beschreven waarmee het Europese integratieproces de EU-lidstaat, haar instituties en politieke culturen beïnvloedt³⁷. Zij vertrekken van de assumptie dat de Europese Unie de nationale politieke structuren hoe dan ook aantast. Deze nationale politieke structuren bestaan uit formele en informele instituties³⁸. Formele instituties zijn bijvoorbeeld ontwikkeld om een Europees beleid te bepalen. Zo is in België een aantal formele organen gecreëerd om het overleg en de beleidscoördinatie tussen de bevoegde overheden te regelen inzake het Belgische standpunt ten aanzien van het GLB (deze formele instituties zullen we in hoofdstuk 6 bespreken). Informele instituties duiden eerder op stijl- en cultuurpatronen. Bij een zeer geïntegreerde en gecommunautariseerde beleidsarena als het GLB heeft er zich duidelijk een verandering in stijl- en cultuurpatronen voorgedaan bij de Belgische beleidsmakers, hun kabinetten en administraties. Waar deze vroeger zelf een eigen Belgisch landbouwbeleid konden uittekenen, zijn ze nu afhankelijk van de richting waarin de Europese Unie uitgaat met het GLB.

Risse, Cowles en Caporaso stellen een benadering voor waarin het proces van Europeanisering plaatsvindt in drie stappen. Die benadering wordt weergegeven in volgend schema.

| Stap 1 | Stap 2 | Stap 3 | Resultaat |
|---|---|--|-----------------------------------|
| Europeaniseringsproces in een bepaalde beleidsarena | ‘Fit’ of ‘misfit’ tussen Europeanisering en nationale structuren  aanpassingsdruk | Bemiddelende instituties en praktijken van actoren | Nationale structurele verandering |

Schema 4 : proces van Europeanisering in drie stappen

³⁵ BÖRZEL T., RISSE T., *When Europe hits home : Europeanization and domestic change*, s.l., European Integration online Papers, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> [www]

³⁶ BEYERS J., TRONDAL J., *How nation-states ‘hit’ Europe. Ambiguity and representation in the European Union*, Paper prepared for the Eight Biennial International Conference, EUSA, 27-29/03/2003, draft-versie [21/11/2002]

³⁷ COWLES M., CAPORASO J., RISSE T., *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Londen, Cornell University Press, 2001, p. 6-12

³⁸ KNILL C., LEHMKUHL D., *How Europe matters. Different mechanisms of Europeanization*, s.l., European Integration online Papers, 1999, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm> [www]

De *eerste stap* bestaat erin dat het relevante Europeaniseringsproces moet worden geïdentificeerd op het Europese niveau. Het soort Europeaniseringsproces hangt af van de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag in deze eindverhandeling heeft te maken met een Europeaniseringsproces dat ervoor zorgt dat de lidstaat België een Europees beleid ontwikkelt ten aanzien van de hervormingen van het GLB. België moet niet alleen de inhoud van haar beleid ten aanzien van de GLB-hervormingen bepalen, maar bijvoorbeeld ook mechanismen en procedures ontwikkelen om tot een dergelijk Europees beleid te komen of vastleggen welke overheid België in de Landbouwwraad zal vertegenwoordigen.

Het centrale concept in de *tweede stap* is de mate van compatibiliteit ('fit') of overeenkomst tussen Europeanisering enerzijds en de nationale institutionele setting, regels en praktijken anderzijds. De compatibiliteit – dit is de mate waarin de nationale structuren aangepast zijn aan Europeanisering – veroorzaakt een zogenaamde aanpassingsdruk : hoe meer compatibiliteit, hoe minder aanpassingsdruk. Het Europese en het nationale niveau zijn dan immers al in grote mate compatibel, waardoor niet veel meer moet worden aangepast. De grootte van de aanpassingsdruk bepaalt op haar beurt de mate waarin de instituties op het nationale niveau moeten veranderen om aan te sluiten bij het Europese niveau. Die grootte van de aanpassingsdruk bevindt zich op een continuüm. Het ene uiterste van dat continuüm, wanneer de compatibiliteit zeer groot is, is 'geen aanpassingsdruk' : Europese procedures en regelgeving worden zonder problemen geïncorporeerd. Of met andere woorden : het nationaal landbouwbeleid komt geheel overeen met het hervormde GLB, zoals het voorgesteld wordt door de Europese Commissie. Bijgevolg is er geen aanpassing nodig op het nationale niveau. 'Veel aanpassingsdruk' vormt het andere uiterste van het continuüm, namelijk wanneer de compatibiliteit zeer klein is : de aanpassing van een lidstaat en haar beleid aan de EU en haar beleid genereert voor die lidstaat grote kosten. De aangepastheid aan Europeanisering hangt dus af van de grootte van de aanpassingsdruk, die op haar beurt afhangt van de compatibiliteit tussen de lidstaat en de EU. Dit kan verschillen van lidstaat tot lidstaat. De mate van ongelijkheid in structurele veranderingen hangt af van bemiddelende factoren in de derde stap.

De *derde stap* gaat over bemiddelende nationale institutionele factoren en door de actoren gehanteerde strategieën die de aanpassingsdruk bevorderen of afremmen. De aanpassingsdruk om het nationale niveau en Europeanisering zo compatibel mogelijk te maken, wordt immers afgeremd of bevorderd door twee zaken. Ten eerste hebben nationale institutionele structuren daar een invloed op en ten tweede kunnen de actoren zelf (door hun strategieën) de grootte van de aanpassingsdruk meebepalen. De manier waarop lidstaten zich aanpassen aan de Europese Unie hangt daarenboven af van de beleidsarena. Elke beleidsarena genereert een eigen druk voor nationale aanpassing. Zo moet België zich op een andere manier aanpassen aan het GLB dan aan de Europese eenheidsmarkt of aan de EMU.

2.1.6. Geen systematische aanpassingen van lidstaten aan Europeanisering

Europeanisering heeft op elke lidstaat een verschillend effect. Veel auteurs wijzen erop dat geen enkele lidstaat op dezelfde manier omgaat met Europeanisering³⁹. Risse, Cowles en Caporaso vinden geen gemakkelijk identificeerbare patronen van 'fits' of 'misfits' in hun drie stappen-analyse van verschillende lidstaten. De auteurs geven een viertal verklaringen waarom geen structurele gelijkenissen tussen lidstaten te verwachten zijn⁴⁰. Ten eerste zijn Europese richtlijnen enkel bindend met betrekking tot het resultaat en kunnen lidstaten zelf de middelen kiezen om de richtlijnen in nationale regelgeving om te zetten. Een tweede reden ligt in de lijn van het liberaal-intergouvernementalisme en stelt dat er toch niet zo veel aanpassing nodig kan zijn, gezien Europese beslissingen ontstaan door interstatelijke onderhandelingen waar elke lidstaat haar Europees beleid verdedigt. Ten derde speelt geschiedenis een belangrijke rol. Staten zijn qua structuur en cultuur zodanig historisch gedetermineerd dat Europeanisering die verscheidenheid niet helemaal kan wegwerken. Deze verklaring kan geduid worden met het concept 'path dependency'. Dit verwijst naar strategieën van politieke actoren om voor zichzelf en voor volgende generaties politieke actoren de grote lijnen van een beleid vast te leggen. Een beleid is path dependent wanneer het grotendeels afhankelijk is van opgebouwde tradities of van politieke zetten van vroegere politieke actoren. Zo heeft elke lidstaat bijvoorbeeld een eigen institutionele structuur en een eigen type landbouw die, wanneer de belangen van die landbouw verdedigd moeten worden, het Europees beleid ten aanzien van de hervormingen van het GLB bepalen. Ten vierde leggen de auteurs de nadruk op de verscheidenheid in bemiddelende factoren in de lidstaten die een afremmende of stimulerende rol hebben. Deze verscheidenheid is zo groot dat dit niet kan leiden tot een harmonieus antwoord van lidstaten op Europeanisering⁴¹. Dit houdt enerzijds in dat de bevindingen over het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen en over de totstandkoming ervan niet kunnen veralgemeend worden naar de andere EU-lidstaten. Anderzijds betekent dit ook dat we uit het Europees beleid van andere lidstaten ten aanzien van de hervormingen van het GLB en de totstandkoming ervan geen conclusies mogen trekken in verband met de Belgische casus.

2.1.7. Europeanisering in het federale België

Verschiedende auteurs wijzen erop dat Europeanisering veranderingen in staatsstructuren als gevolg van het Europese integratieproces kan genereren⁴². Deze veranderende staatsstructuren zijn het meest zichtbaar in

³⁹ HANF K., SOETENDORF B., "Small states and the Europeanization of public policy" in HANF K., SOETENDORF B. (eds.), *Adapting to European integration : small states and the European Union*, Londen, Longman, 1998, p. 1-13

⁴⁰ COWLES M., CAPORASO J., RISSE T., *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Londen, Cornell University Press, 2001, p. 17-18

⁴¹ JACOBSON H., "Doing collaborative research in international legal topics : an autobiographical account" in *International Studies Review*, 3, 2001, 1, p. 20

⁴² • KNILL C., LEHMKUHL D., *How Europe matters. Different mechanisms of Europeanization*, s.l., European Integration online Papers, 1999, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm> [www]

• COWLES M., CAPORASO J., RISSE T., *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Londen, Cornell University Press, 2001, 272[p].

federale staten, wanneer deze federaties als antwoord op Europeanisering nationale mechanismen hebben gecreëerd om de deelstaten een zekere betrokkenheid en vertegenwoordiging ten opzichte van de EU te garanderen. De verandering in staatsstructuren geldt zowel voor geformaliseerde als niet-geformaliseerde structuren. Geformaliseerde federale staatsstructuren zijn geregeld in de grondwet of in een document met constitutionele status (zoals de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen in België). Niet-geformaliseerde federale staatsstructuren zijn niet minder belangrijk. Zij ontwikkelen zich vaak uit de praktijk op een onregelmatige en niet-legale basis.

Tamara Kovziridze, Tanja Börzel en Peter Bursens komen tot dezelfde bevindingen wanneer ze stellen dat federalisme, zowel in dynamische termen (het federaliseringsproces) als in termen van resultaat (de federale staatsarchitectuur), een negatieve impact heeft op het Europeaniseringsproces in België : sterk gedecentraliseerde (gefederaliseerde) staten ondervinden meer moeilijkheden om zich aan te passen aan Europeanisering dan meer gecentraliseerde (unitaire) staten⁴³. Het verschil tussen coöperatief en competitief federalisme speelt hier een rol. Bij competitief federalisme streven de deelstaten ernaar hun bevoegdheden te behouden en zelfs uit te breiden. Dit verhindert evenwel de nodige aanpassingen en bijstellingen om tot een institutioneel evenwicht te komen. België is een voorbeeld van competitief federalisme, gekenmerkt door de vraag naar bevoegdheden van de deelstaten en conflicten tussen de deelstaten. Zo doet de Vlaamse overheid vaak inspanningen om zelf te kunnen optreden op het Europese en internationale niveau zonder het federale niveau erbij te betrekken. Coöperatief federalisme duidt meer op een staatsstructuur waarin de deelstaten vlot samenwerken en niet streven naar meer bevoegdheden.

De centrale stelling van Bursens is dat het proces en de structuur van het Belgisch federalisme de Europeanisering in België afremt⁴⁴. Hij vertrekt van de vaststelling van verschillende auteurs die menen dat de graad van Europeanisering bepaald wordt door nationale factoren. Zoals Kassim en Peters het stellen : de mechanismen die binnen de lidstaten zijn ontwikkeld voor de interne coördinatie van het Europees beleid worden in veel grotere mate bepaald door nationale institutionele structuren en waarden dan door factoren op het Europese vlak⁴⁵. Wanneer we deze vaststelling transformeren naar de Belgische casus kunnen we stellen dat de achtereenvolgende staatshervormingen in België zorgen voor een zekere path dependency in het Europeaniseringsproces van België. Ook Börzel is van mening dat de nationale aanpassing aan de EU path

⁴³ • BÖRZEL T., *States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 269 p.

• BÖRZEL T., "Towards convergence in Europe ? Institutional adaptation to Europeanisation in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, 4, p. 573-596

• BURSENS P., "Belgium's adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation ?" in *Res Publica*, 44, 2002, 4, p. 575-597

• KOVZIRIDZE T., *Europeanisation of federal forms of governance. Hierarchical and interdependent relationship structures in Belgium, Germany and Austria*, Brussel, Vrije Universiteit Brussel, 2002, 32 p., http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/turin/papers/ws19/19_kovziridze.pdf [pdf]

⁴⁴ Bursens legt er wel de nadruk op dat het feit dat het Belgisch federalisme de Europeanisering in België niets te maken heeft met het feit dat België een pro-Europese houding heeft. Een lidstaat kan immers niet geëuropeaniseerd maar tegelijk zeer pro-Europees zijn.

⁴⁵ KASSIM H., PETERS G., "Conclusion : co-ordinating national action in Brussels. A comparative perspective" in KASSIM H., PETERS G., WRIGHT V. (eds.), *The national co-ordination of EU-policy : domestic level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 297-342

dependent is : de mate waarin Europeanisering de instituties van de lidstaten verandert, hangt sterk af van deze instituties zelf en van hun geschiedenis. In de Belgische staatshervormingen was de path dependency zeer uitgesproken. Volgens Bursens waren deze staatshervormingen niet ingegeven en beïnvloed door factoren die te maken hadden met de Europese Unie of met de Europeanisering van België, maar wel met nationale factoren die path dependent waren⁴⁶.

2.2. Het two-level-game als onderhandelingsspel

2.2.1. Van Europeaniseringstheorieën naar het two-level-game

We hebben het Europeaniseringsproces beschreven als een proces waarin interactie tussen het Europese en het nationale niveau ervoor zorgt dat het nationale niveau ondermeer een Europees beleid ontwikkelt en verdedigt op het Europese niveau. Dit proces verloopt dynamisch : lidstaten kunnen zich aanpassen aan het Europese niveau door deel te nemen aan het Europese besluitvormingsproces en op die manier de EU en haar beleid mee vorm te geven. Om het GLB te hervormen, moet België zich aanpassen aan de EU door onder andere een Europees beleid ten aanzien van die GLB-hervormingen te ontwikkelen. In dit alles vindt er een interactie plaats tussen het nationale en het Europese niveau. In het proces van Europeanisering verlopen twee ontwikkelingen simultaan : de onderhandelingen op het Europees niveau over het beleid van de EU enerzijds en het bepalen van het Europees beleid van de lidstaat op nationaal niveau anderzijds⁴⁷. De discussie over welk niveau het andere niveau determineert (determineert het nationale niveau het Europese niveau of omgekeerd ?) is bijgevolg zinloos, omdat de twee niveaus elkaar determineren en dit proces in twee richtingen verloopt (en op die manier dynamisch is).

Börzel volgt deze redenering wanneer ze stelt dat in het concept 'Europeanisering' de bottom-up- en de top-down-beweging samen komen⁴⁸. De rol van de regering van de lidstaten (verder met het concept 'nationale onderhandelaar' aangeduid wanneer het in de context van onderhandelingen wordt gebruikt) vormt de koppeling tussen de bottom-up- en de top-down-dimensie van Europeanisering. De nationale onderhandelaars van de lidstaten proberen het Europees besluitvormingsproces zo te beïnvloeden dat het beleid van de EU compatibel is met hun nationale beleidsvoorkeuren en belangen (bottom-up-dimensie) en tegelijkertijd moeten ze hun nationale instituties aanpassen aan de Europese regelgeving (een gevolg van de top-down-dimensie). De nationale onderhandelaar is in staat om dit te doen, omdat hij zowel op het nationale als op het Europese niveau kan optreden. De beste strategie voor een lidstaat om zich aan te passen aan het proces van Europeanisering tijdens de simultane onderhandelingen op het nationale en het Europese niveau

⁴⁶ We komen hier op terug in hoofdstuk 6 bij de bespreking van de defederalisering van het landbouwbeleid in België.

⁴⁷ CLAES D.H., *The proces of Europeanization. The case of Norway and the Internal Energy Market*, Oslo, ARENA, Working paper WP 02/12, 2002, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_12.htm [www]

⁴⁸ BÖRZEL T., *Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting. Member state responses to Europeanization*, Firenze, European University Institute, Queen's Papers on Europeanization 2001/4, 2001, 23 p., <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe4-01.pdf> [pdf]

is om zoveel mogelijk van het nationale beleid te laten overnemen door de EU. Börzel geeft hier twee redenen voor. Ten eerste genereert dit geen wettelijke aanpassingen op het nationale niveau (het beleid bestaat al in de nationale regelgeving), terwijl anders het EU-beleid nog in de regelgeving van de lidstaat moet worden geïmplementeerd. Deze reden is evenwel niet toepasbaar op het GLB omdat een Belgisch landbouwbeleid de facto niet meer bestaat. Ten tweede kunnen nationale regeringen op die manier aan hun burgers (kiezers) effectieve beleidsresultaten aanbieden voor problemen die ze alleen niet kunnen oplossen, maar enkel gemeenschappelijk met andere landen. Door van het landbouwbeleid een *gemeenschappelijk* beleid te maken, kunnen de Europese lidstaten zaken realiseren in de landbouwsector die ze alleen niet kunnen. De Belgische onderhandelaar in de Landbouwwraad zal dus proberen de hervormingen van het GLB in die richting te sturen zodat het hervormde GLB overeenstemt met de belangen die België op dat moment verdedigt. Tegelijk moet de Belgische regering zich aanpassen aan het initiatief van de Europese Commissie om het GLB in een bepaalde richting te hervormen. Nationale regeringen (nationale onderhandelaars) zijn niet enkel belangrijke actoren in het proces waarin lidstaten zich aanpassen aan Europeanisering, maar ook in het proces van Europese besluitvorming. Börzel definieert deze besluitvorming op het Europese niveau als een ‘wederkerige relatie’ tussen politieke onderhandelingen op het nationale en op het Europese niveau. Dit inzicht vormt de basis voor het two-level-game : een ‘onderhandelingspel’ dat het nationale en het Europese niveau met elkaar verbindt doordat de nationale onderhandelaar een unieke positie op beide niveaus bekleedt.

2.2.2. Pace-setting, foot-dragging en fence-sitting

Het Europeaniseringsproces leidt ertoe dat een lidstaat een eigen Europees beleid ontwikkelt en dat verdedigt in de Landbouwwraad. De ontwikkeling van dat Europees beleid op het nationale niveau en de onderhandelingen op het Europese niveau zijn dus de antwoorden van lidstaten op Europeanisering. Börzel heeft de verschillende antwoorden van de lidstaten op Europeanisering teruggebracht tot drie categorieën : pace-setting, foot-dragging en fence-sitting. Haar uitgangspunt bestaat erin dat de manier waarop een lidstaat antwoordt op Europeanisering – dit wil zeggen : de manier waarop een lidstaat een Europees beleid ontwikkelt en daarna verdedigt op het Europese niveau – afhangt van twee factoren : de beleidsvoorkeuren en de actiecapaciteit van die lidstaat⁴⁹. De categorieën van antwoorden op Europeanisering moeten gezien worden in het licht van ons onderzoek naar het Europees beleid van Belgische regeringen ten aanzien van de GLB-hervormingen. In volgend schema worden de mogelijke antwoorden pace-setting, foot-dragging en fence-sitting vergeleken voor wat betreft de beleidsvoorkeuren, de actiecapaciteit en hun houding op het Europese niveau.

⁴⁹ BÖRZEL T., *Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting. Member state responses to Europeanization*, Firenze, European University Institute, Queen's Papers on Europeanization 2001/4, 2001, 23 p., <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe4-01.pdf> [pdf]

| | Beleidsvoorkeuren | Actiecapaciteit | Houding |
|----------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|
| Pace-setting | uitgesproken | groot | actief streven naar EU-beleid |
| Foot-dragging | geen | klein | pace-setters afremmen |
| Fence-sitting | minder uitgesproken | afgeremd | neutrale houding |

Schema 5 : beleidsvoorkeuren, actiecapaciteit en houding van pace-setters, foot-draggers en fence-sitters

Pace-setting is het actief streven naar een beleid van de EU dat optimaal correspondeert met nationale voorkeuren met als doel de omzetting van het EU-beleid van het Europese naar het nationale niveau te vergemakkelijken. Dit houdt enerzijds in dat een lidstaat een uitgewerkt Europees beleid moet hebben en over beleidsvoorkeuren omtrent het onderwerp moet beschikken. Anderzijds moet een lidstaat ook de actiecapaciteit bezitten om die beleidsvoorkeuren doorheen het Europees onderhandelingsproces door te drukken. Lidstaten waarvan *pace-setting* het antwoord op Europeanisering is, worden door Börzel onderverdeeld in *forerunners*, *pushers* en *pushers-by-example*. Terwijl *forerunners* met behulp van het EU-beleid problemen willen oplossen op het nationale niveau, leggen *pushers* de nadruk op Europese samenwerking. *Pushers-by-example* vormen een combinatie van beide : ze nemen unilaterale initiatieven om Europese maatregelen uit te lokken en gebruiken het nationale niveau om een bepaald beleid uit te proberen en daarna, wanneer het succesvol bleek, om te zetten naar het Europese niveau.

De tweede categorie mogelijke antwoorden op Europeanisering is *foot-dragging*. Lidstaten die op dergelijke manier reageren, hebben als doel andere lidstaten die hun nationaal beleid zo nauwgezet mogelijk willen omzetten naar het Europese niveau af te remmen of te stoppen. Ze beschikken immers niet over eigen nationale beleidsvoorkeuren (die worden weerspiegeld in een eigen Europees beleid) en de nodige actiecapaciteit zoals ervaring, geld, mankracht en technologie om het beleid van de EU mee vorm te geven. Het doel van deze blokkerings- of verdragingsstrategie kan erin bestaan om tijdelijke uitzonderingen, financiële compensaties of concessies in andere beleidsarena's te bekomen (*issue linkage* en *package deals*⁵⁰).

Fence-sitting is de derde categorie mogelijke antwoorden. Landen die op deze manier antwoorden op Europeanisering hebben minder uitgesproken beleidsvoorkeuren en afgeremde actiecapaciteiten. Zij nemen meestal een neutrale positie in en bouwen naargelang het onderwerp veranderlijke coalities met zowel *pace-setters* als *foot-draggers*. Wanneer een lidstaat vermoedt zich gemakkelijk te kunnen aanpassen aan het EU-beleid dat door andere lidstaten van het nationaal niveau naar het Europees niveau is getransfereerd, of wanneer ze, door het beleid over te laten aan de EU, de 'zondebok' voor het (onpopulaire) beleid kunnen doorspelen naar het Europese niveau, passen ze de strategie van *fence-sitting* toe.

⁵⁰ *Issue-linkage* vindt plaats wanneer een onderhandelaar een nieuwe kwestie (*issue*) introduceert in de onderhandelingen en wanneer hij vraagt dat alle *issues* samen worden opgelost. Het samen oplossen van verschillende *issues* in één pakket, wordt een *package-deal* genoemd.

2.2.3. Het two-level-game van Robert Putnam

2.2.3.1. Het two-level-game en parallele onderhandelingen op twee niveaus

De mogelijke antwoorden van België op Europeanisering moeten in de context van onze onderzoeksvraag begrepen worden als het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB en als de strategieën die België volgt wanneer het dat beleid verdedigt in de Landbouwrap. De beleidsvoorkeuren en de actiecapaciteit worden bepaald op het nationale niveau. Ze genereren een Europees beleid dat wordt uitgespeeld op het Europese niveau : pace-setters streven naar een bepaald beleid van de EU, foot-draggers proberen een bepaald EU-beleid te verhinderen of af te remmen en fence-sitters combineren deze twee strategieën. Dit alles speelt zich af op en tussen de twee niveaus (twee levels): enerzijds wordt het Europees beleid van een lidstaat omgezet in inspraak in EU-beleid (in casu de hervormingen van het GLB), anderzijds moet dat nieuwe EU-beleid als het op het Europese niveau is goedgekeurd, geïmplementeerd worden op het nationale niveau. Of in termen van de onderzoeksvraag : het Europees niveau zorgt ervoor dat het Belgische niveau een antwoord moet vinden op de aanpassingsdruk van Europeanisering onder de vorm van een Europees beleid ten aanzien van de GLB-hervormingen dat in de Landbouwrap moet worden verdedigd.

Het 'spel' dat zodoende tussen beide niveaus ontstaat, is door Robert Putnam beschreven (en verder uitgewerkt door ondermeer Andrew Moravcsik) als het *two-level-game*. De centrale stelling van het two-level-game is dat de onderhandelingsprocessen van een lidstaat op het niveau van de EU en op het nationale niveau parallel verlopen en dat er een interactie bestaat tussen beide levels⁵¹. Het is evenwel niet zo dat het ene niveau dominant is ten opzichte van het andere : beide niveaus spelen voortdurend op elkaar in en determineren elkaar. Putnam vertrekt immers van de assumptie dat nationale overheden niet louter reactieve actoren zijn, maar wel over een zekere autonomie beschikken.

Of een zekere autonomie voor de nationale onderhandelaar een goede zaak is om tot internationale samenwerking te komen, is in de literatuur een betwist punt. Enerzijds is het de mening van veel onderhandelaars dat er om succesvol te onderhandelen de nodige vrijheid en ruimte nodig is : de onderhandelaar moet voldoende flexibel kunnen inspelen op de strategische zetten van zijn onderhandelingspartners. Milner volgt deze redenering wanneer ze stelt dat 'hoe meer het nationale niveau

⁵¹ • PUTNAM R., "Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games" in *International Organization*, 42, 1988, 3, p. 427-460
• MORAVCSIK A., "Integrating international and domestic theories of international bargaining" in EVANS P., JACOBSON H., PUTNAM R. (eds.), *Double-edged diplomacy : international bargaining and domestic politics*, Berkley, University of California Press, 1993, p. 3-42
• KERREMANS B., *Internationale politieke economie. Academiejaar 2001-2002*, Leuven, KU Leuven – Departement Politieke Wetenschappen, 2001, p. 115-139

verdeeld is, hoe minder waarschijnlijk internationale samenwerking wordt⁵². Op een 'verdeeld nationaal niveau' hebben de regering (die het akkoord onderhandelt) en het parlement (dat het akkoord ratificeert) andere beleidsvoorkeuren. Dit betekent dat de nationale onderhandelaar onvoldoende flexibiliteit aan de dag kan leggen en niet genoeg onderhandelingsruimte heeft om een internationaal akkoord te bereiken (en dus tot internationale samenwerking te komen).

Anderzijds stelt Schelling dat hoe zwakker de nationale onderhandelaar staat op het nationale niveau, hoe sterker hij staat op het internationale niveau als de andere onderhandelaars een fundamenteel belang hebben bij het bereiken van een akkoord⁵³. De nationale onderhandelaar heeft immers een kleine onderhandelingsruimte gekregen van binnenlandse actoren (een smalle win-set, zie verder), waarbinnen het akkoord moet vallen (want de internationale onderhandelaars willen absoluut een akkoord bereiken). De nationale onderhandelaar kan de binnenlandse situatie waarin het akkoord moet worden geratificeerd aanwenden om de internationale onderhandelingen te beïnvloeden : hij kan geconfronteerd worden met een situatie waarin een onderhandeld akkoord niet geratificeerd wordt. Putnam noemt dit een 'involuntary defection'⁵⁴. Volgens deze stelling kan een zwakke positie van de Belgische onderhandelaar in de Landbouwwraad leiden tot een hervorming van het GLB in de richting die België wilde (in de richting van de Belgische win-set) als de overige lidstaten absoluut een akkoord over de GLB-hervormingen willen bereiken⁵⁵. Deze contra-intuïtieve stelling wordt de Schelling Conjecture genoemd⁵⁶. Het is dus duidelijk dat er binnen de literatuur twee stromingen bestaan die elkaar tegenspreken⁵⁷. Deze stromingen verschillen met elkaar van mening over het effect van de breedte van de win-set op de kans op internationale samenwerking. Langs de ene kant stellen de onderhandelaars, die menen dat er veel ruimte en vrijheid nodig is om een akkoord te bereiken, dat een *breder* win-set de kans op internationale samenwerking vergroot⁵⁸. Langs de andere kant beweren de onderhandelaars, die de Schelling Conjecture toepassen, dat een *smallere* win-set de kans op internationale samenwerking vergroot.

⁵² • Milner verwoordt het als volgt : 'The more the government is divided, the less likely is international cooperation [...]'. Tevens stelt ze : 'Divided government proved to be [verwijzend naar empirische studies] a negative factor for cooperation. As their policy preferences diverged, ratification became more problematic [...]'.
• MILNER H., *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1997, p. 235

⁵³ SHELLING T., *The strategy of conflict*, Cambridge, Harvard University, 1966, p. 16-19

⁵⁴ PUTNAM R., "Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games" in *International Organization*, 42, 1988, 3, p. 438-441

⁵⁵ De onderhandelingspartners in de Landbouwwraad zullen er bijgevolg ook alles aan doen om een correct beeld te hebben van de win-set van de nationale onderhandelaar (want hij zou die wel eens smaller kunnen voorstellen dan het in werkelijkheid is als hij ervoor opteert om de Schelling Conjecture toe te passen) en om die win-set te verbreden.

⁵⁶ MILNER H., *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1997, p. 68

⁵⁷ We komen hier nog op terug bij de bespreking van de factoren die de breedte van de win-set bepalen.

⁵⁸ Milner, die deze redenering volgt, stelt in haar analyses dat de kans op internationale samenwerking afhangt van de beleidsarena waarin men internationale samenwerking nastreeft. Zie MILNER H., *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1997, p. 47

In wat volgt, passen we Putnams two-level-game toe op de situatie waarin een Belgische onderhandelaar in de Landbouwwraad onderhandelt over de hervormingen van het GLB. Nationale onderhandelaars bevinden zich in een unieke positie, namelijk op het snijpunt van twee besluitvormingssituaties : het Europese niveau (de Landbouwwraad) en op het nationale niveau (de nationale beleidscoördinatie). De nationale onderhandelaar speelt op die manier een 'Janus-like role' : hij bevindt zich op het snijpunt van de twee niveaus en speelt een 'game at two levels'. De nationale onderhandelaar moet bijgevolg keuzes maken over de manier waarop hij de uiteenlopende belangen van beide niveaus met elkaar zal verzoenen. Deze belangen noemt Putnam 'strategische opportuniteiten en dilemma's'. Het adjectief 'strategisch' verwijst ernaar dat de aanpak van de nationale onderhandelaar ervoor moet zorgen dat de uitkomst van de onderhandelingen aanvaardbaar is voor de onderhandelingspartners op het Europees niveau in de Landbouwwraad én op het nationaal niveau geratificeerd kan worden. Putnam gebruikt de term 'ratificatie' niet louter in haar formele betekenis (omdat het zo voorgeschreven is door de grondwet of andere documenten van constitutionele aard), maar bedoelt hiermee ook de goedkeuring van het akkoord door relevante maatschappelijke en belangengroeperingen. Dit laatste komt niet voor in het geval van onderhandelingen over hervormingen van het GLB omdat het akkoord rechtstreeks op het nationaal niveau moet worden geïmplementeerd en niet ex post geratificeerd (zie verder). Belangengroeperingen die een ratificatierol willen spelen, moeten zich laten gelden op het Europese niveau. In het kader van de hervormingen van het GLB is het belangrijk om op te merken dat de parlementen in België het akkoord over de hervormingen niet moeten ratificeren. Een dergelijk akkoord is immers geen verdrag, maar wel Europese regelgeving die rechtstreeks in de Belgische (of gewestelijke) regelgeving moeten worden geïmplementeerd. In de hervormingen van het GLB is er geen rol weggelegd voor de nationale parlementen⁵⁹. Dit betekent niet dat er geen ratificatiefase is in het onderhandelingsspel (zie verder).

Het niveau waarop het akkoord onderhandeld wordt, de Landbouwwraad van de EU, noemt Putnam 'level I'. Het niveau waar het akkoord geratificeerd moet worden, het federale België, noemt hij 'level II'. De interactie tussen deze twee niveaus (levels) geeft de Belgische onderhandelaar in de Landbouwwraad de mogelijkheid om de twee niveaus tegen elkaar uit te spelen. Hij kan de win-sets van de actoren op Belgisch en Europees niveau beïnvloeden. De win-set bestaat uit alle mogelijke uitkomsten van de onderhandelingen die aanvaardbaar zijn en waarvan verwacht wordt dat ze worden geratificeerd op level II (het nationale niveau). Waar de win-sets van de lidstaten overlappen, bevindt zich een mogelijk akkoord dat aanvaardbaar en ratificeerbaar is op de nationale niveaus van de lidstaten. Zo had de Belgische onderhandelaar tijdens de hervormingen van het GLB een win-set die alle mogelijke hervormingen bevatte die op het Belgische niveau kans maakten geratificeerd te

⁵⁹ Zie als voorbeeld in dat opzicht ook de tussenkomst van Vera Dua, die dit gebrek aan inspraak van de nationale parlementen aanklaagt, in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, PLEN 03.06.92, 25.923-25.937

worden. Hoe breder de win-sets van de onderhandelaars op level I (in casu in de Landbouwraad), hoe gemakkelijker een akkoord wordt bereikt. Er wordt immers sneller een overlapping tussen alle win-sets gevonden. Het feit dat gemakkelijk een akkoord wordt bereikt, zegt evenwel niets over de sterkte van de positie van de nationale onderhandelaar. Die onderhandelaar probeert via internationale onderhandelingen de nationale win-set te beïnvloeden en zijn positie op level I te versterken, bijvoorbeeld door druk uit te oefenen op de binnenlandse mobilisatie of door selectief met informatie om te gaan. De omgekeerde beweging doet zich voor wanneer de win-set wordt gebruikt om de internationale onderhandelingen te beïnvloeden. We hebben er zonet al op gewezen dat over deze beweging (hoe beïnvloedt het binnenlandse niveau de sterkte van de positie van de onderhandelaar op het internationale niveau ?) in de literatuur geen eensgezindheid bestaat. Wanneer een nationale onderhandelaar wordt geconfronteerd met een situatie waarin een internationaal akkoord geen kans maakt om geratificeerd te worden op level II, kan dit volgens de aanhangers van de Schelling Conjecture een troef zijn voor de nationale onderhandelaar : hoe kleiner de binnenlandse win-set en hoe groter de wens van de onderhandelingspartners op level I om een akkoord te bereiken, hoe sterker de nationale onderhandelaar staat in de internationale onderhandelingen. De andere redenering stelt daarentegen dat een situatie waarin een onderhandeld akkoord geen kans maakt om geratificeerd te worden op het nationale niveau, internationale samenwerking in de weg staat.

2.2.3.2. Factoren die de breedte van de win-set bepalen

Putnam onderscheidt drie factoren die de breedte van de win-set bepalen : het Europees beleid van de lidstaat (op level II), binnenlandse instellingen en instituties (op level II) en strategieën van de onderhandelaars (op level I). Onderstaand schema geeft weer op welke manier deze factoren de breedte van de win-set bepalen⁶⁰ in de visie van Putnam. Hierna worden deze factoren één voor één uitgewerkt. Enkele van deze factoren worden door andere auteurs aangevuld of betwist. Ook hun mening vermelden we hierna.

| | verbreden de win-set | versmallen de win-set |
|---|--|---|
| Europees beleid van de lidstaat (level II) | heterogene belangen | homogene belangen |
| binnenlandse instellingen en instituties (level II) | <ul style="list-style-type: none"> • kleine vereiste meerderheid • weinig veto-players | <ul style="list-style-type: none"> • grote vereiste meerderheid • veel veto-players |
| strategieën van de onderhandelaars (level I) | onderhandelaar wil vrijheid om een sterke onderhandelingspositie te bekomen | onderhandelaar wil de Schelling Conjecture toepassen om een sterke onderhandelingspositie te bekomen |

Schema 6 : factoren die de breedte van de win-set bepalen (volgens Putnam)

⁶⁰ Zoals reeds gesteld, kunnen we uit de breedte van de win-set geen eenduidige gevolgen trekken over de kans op internationale samenwerking. Volgens de onderhandelaars die menen dat er veel ruimte en vrijheid nodig is om een akkoord te bereiken, vergroot een *breder* win-set de kans op internationale samenwerking. Volgens de onderhandelaars die de Schelling Conjecture toepassen, vergroot een *smallere* win-set de kans op internationale samenwerking.

Een eerste factor is het Europees beleid van de lidstaat. Dit zijn de voorkeuren van de verschillende actoren op level II (het nationale niveau) ten aanzien van de hervormingen van het GLB. De mate van homogeniteit van de binnenlandse belangen speelt een rol bij de actoren op het nationaal niveau. Bij sterk homogene belangen steunen alle partijen de inhoud van een bepaald beleid (maar kunnen ze het wel oneens zijn over de manier waarop dat beleid moet worden gevoerd). Wanneer alle relevante Belgische actoren het erover eens zijn dat het GLB in een bepaalde richting moet worden hervormd, zijn er in België homogene belangen omtrent de GLB-hervormingen. In deze situatie kan de nationale onderhandelaar in de internationale onderhandelingen zijn positie versterken met het argument dat een akkoord dat te veel afwijkt van deze homogene binnenlandse belangen geen kans maakt om geratificeerd te worden. In feite past de onderhandelaar hier de Schelling Conjecture toe. Dit stemt overeen met de derde factor die de breedte van de win-set bepaalt (zie verder).

Putnam stelt dat wanneer op het nationale niveau heterogene belangen bestaan, nationale actoren vaak transnationale allianties aangaan met actoren die dezelfde belangen delen in een andere staat omdat ze niet genoeg steun vinden in eigen land. Als op het Belgische niveau te heterogene belangen voorkomen (dit zijn belangen die pleiten voor een totaal andere richting waarin het GLB moet hervormd worden, of zelfs belangen die een GLB-hervorming willen en belangen die absoluut het status-quo willen behouden), kan de Belgische onderhandelaar in de Landbouwrraad coalities smeden met andere lidstaten. Deze heterogene belangen verbreden de win-set. De kans op overlapping met de win-set van de andere onderhandelaar(s) wordt groter en daardoor vergroot de kans op een akkoord. De Europeaniseringstheorieën van ondermeer Cowles, Risse en Caporaso, die we in het eerste deel van dit hoofdstuk hebben besproken, betwisten dit. Zij stellen immers dat een grote compatibiliteit (of 'fit') tussen het nationale en het Europese niveau internationale samenwerking op het Europese niveau bevordert. Zij gaan dus niet akkoord met Putnam en stellen dat homogene belangen de win-set verbreden.

Binnenlandse instellingen en instituties vormen de tweede factor die de breedte van de win-set bepaalt. Ten eerste spelen de vereiste meerderheden die nodig zijn voor ratificatie van internationale akkoorden een grote rol. Hoe hoger de vereiste meerderheid, hoe smaller de win-set. Ten tweede is ook het aantal 'veto-players' belangrijk. Hoe meer veto-players, hoe smaller de win-set. De win-set bevat namelijk de mogelijke resultaten die door alle veto-players moeten worden geratificeerd. Wanneer één veto-player niet akkoord gaat (zijn veto stelt) met een deel van de win-set, wordt dat deel verwijderd uit de win-set en versmalt deze bijgevolg. Hoe meer veto-players, hoe groter de kans dat het akkoord afgekeurd wordt omdat de win-set delen bevat die voor bepaalde parlementsleden onaanvaardbaar zijn. Bijgevolg moet de win-set versmallen. Ook Tsebelis volgt deze

redenering wanneer hij stelt dat hoe meer veto-players er zijn, hoe minder kans er is op een brede win-set⁶¹. Ook bij deze tweede factor, de binnenlandse instellingen en instituties (in casu het aantal veto-players en de vereiste meerderheden) moeten we verwijzen naar de derde factor (het al dan niet toepassen van de Schelling Conjecture). De aanhangers van de Schelling Conjecture beweren immers het tegenovergestelde : de nationale onderhandelaar kan een sterkere positie op het internationale niveau bereiken wanneer er meer veto-players zijn. Die sterkere positie wordt vertaald in een bredere win-set. Beyers en Trondal volgen deze visie en gaan niet akkoord met wat Tsebelis stelt. Volgens hen leidt een groot aantal veto-players tot een meer supranationale rol opvatting van de nationale onderhandelaar⁶². Een meer supranationale rol betekent dat meer het algemeen Europees belang verdedigd wordt, dat deze win-set meer aansluit bij de preferenties van de Europese Commissie en – omwille van het groot aantal veto-players – breder is.

Een belangrijke opmerking en een verschil met het oorspronkelijke two-level-game van Robert Putnam is dat bij het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB de veto-players hun rol niet spelen in een ratificatiefase die *volgt op* de onderhandelingsfase, maar wel in de fase die *eraan voorafgaat*. De veto-players zijn in dit geval de gewesten die bevoegd zijn voor het landbouwbeleid. Zij kunnen hun veto laten gelden tijdens de onderhandelingen op het nationale niveau waar het Europees beleid van België bepaald wordt. Eenmaal in de Landbouwwraad een definitief akkoord over de hervormingen van het GLB is gesloten, moet dit immers niet meer geratificeerd worden. Hun 'ratificatierol' ligt vóór de onderhandelingen in de Landbouwwraad (Europees niveau), namelijk wanneer in België (nationaal niveau) het Belgisch Europees beleid wordt bepaald. Toch kunnen we het two-level-game hier vrijwel probleemloos toepassen, ook al volgt er na het definitieve akkoord over de hervormingen van het GLB geen ratificatiefase meer op het Belgische niveau. De onderhandelingen in de Landbouwwraad zijn immers geen eenmalige onderhandelingen. De Landbouwwraad komt ongeveer één maal per maand samen. Daar onderhandelt de Belgische onderhandelaar met in het achterhoofd de ratificatiefase die zal plaatsvinden *vóór de volgende Landbouwwraad*, wanneer België haar Europees beleid zal aanpassen (of behouden) in het licht van het op dat moment bestaande resultaat van de onderhandelingen. Ook Beyers en Trondal trekken een parallel tussen de ex ante-beleidscoördinatie met veto-players en de ex post-ratificatie. Ze stellen immers dat hoe meer actoren (ex ante-veto-players) betrokken zijn bij de nationale beleidscoördinatie, hoe breder de win-set zal zijn⁶³. Dit loopt parallel met het verband tussen een groot aantal ex post-veto-players en de grootte van de win-set : volgens hen vergroot een groot aantal ex post-veto-players de kans op internationale samenwerking.

⁶¹ TSEBELIS G., "Decision making in political systems : veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism" in *British Journal of Political Science*, 25, 1995, p. 289-325. Aangehaald in MILNER H., *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1997, p. 106

⁶² BEYERS J., TRONDAL J., *How nation-states 'bit' Europe. Ambiguity and representation in the European Union*, Paper prepared for the Eight Biennial International Conference, EUSA, 27-29/03/2003, draft-versie [21/11/2002], p. 18

⁶³ BEYERS J., TRONDAL J., *How nation-states 'bit' Europe. Ambiguity and representation in the European Union*, Paper prepared for the Eight Biennial International Conference, EUSA, 27-29/03/2003, draft-versie [21/11/2002], p. 19

De eerste en de tweede factor die de breedte van de win-set beïnvloeden, worden bepaald op het nationale niveau (level II). De derde factor bestaat uit de strategieën van de onderhandelaars op het Europese niveau (level I). Zij staan immers voor een *tactisch dilemma*. Dit dilemma komt overeen met de reeds aangehaalde discussie in de literatuur tussen enerzijds auteurs als Milner en Tsebelis en anderzijds de auteurs die we in de Europeaniseringsliteratuur kunnen situeren⁶⁴. Het tactisch dilemma van de nationale onderhandelaar bestaat hierin : ofwel streven ze naar een bredere win-set waarmee ze gemakkelijker een internationaal akkoord bereiken én dat akkoord op het nationaal niveau sneller geratificeerd zien. Ofwel passen ze de Schelling Conjecture toe en versterkt een versmalling van de win-set hun onderhandelingspositie op het Europese niveau. Wanneer de nationale onderhandelaar voor een Schelling Conjecture opteert, versmalt hij de win-set. Of een Belgische onderhandelaar ervoor kiest om een Schelling Conjecture toe te passen, hangt van drie zaken af. Ten eerste stelt Meunier dat een Schelling Conjecture enkel het beoogde effect heeft wanneer de Belgische onderhandelaar een win-set heeft die dicht bij het status-quo ligt dan haar onderhandelingspartners (dit noemt ze het conservatief model). Wanneer België immers hervormingsgezinder is (de win-set bevindt zich dan verder van het status-quo, dit noemt Meunier het reformatie-model) dan de andere lidstaten, staan die andere lidstaten in een sterkere positie omdat zij meer aanleunen bij het status-quo en zal de strategie van een Schelling Conjecture zijn effect missen⁶⁵. Ten tweede heeft de Schelling Conjecture meer kans op slagen wanneer de informatie asymmetrisch verdeeld is tussen de onderhandelingspartners (geen perfecte informatie). Op dat moment wordt immers bluff mogelijk : België kan haar win-set kleiner voorstellen dan ze in werkelijkheid is. Ten derde speelt ook de machtsverdeling tussen de onderhandelingspartners een rol. Wanneer België immers een Schelling Conjecture probeert toe te passen en haar win-set kleiner voorstelt dan ze in werkelijkheid is, maar de onderhandelingspartners dit als bluff zien en daarenboven machtiger zijn dan België, dan bereikt België net het tegengestelde gevolg van wat het met een Schelling Conjecture bedoeld had.

Wanneer we de eerste twee factoren (dat zijn de factoren die zich afspeelen op het nationale niveau), zoals vermeld in schema 6, koppelen aan de derde hypothese die stelt dat er tijdens een regering waarin meer verschillende partijen deelnemen aan de Belgische coördinatieprocedures (in casu de regering-Verhofstadt I) een grotere kans bestaat op onvermogen om een Europees beleid te ontwikkelen, kunnen we nu nog geen eenduidige uitspraken doen over welk effect dit zal hebben op de grootte van de Belgische win-set. In

⁶⁴ De twee strekkingen in deze discussie zijn : langs de ene kant de auteurs die stellen dat 'hoe meer veto-players en hoe moeilijker de ratificatie, hoe minder kans er is op internationale samenwerking' (onder andere Milner en Tsebelis). Langs de andere kant stellen de aanhangers van de Schelling Conjecture en de Europeaniseringstheorieën dat 'veel veto-players en een moeilijke ratificatieprocedure de kans op internationale samenwerking vergroten'.

⁶⁵ MEUNIER S., "What single voice ? European institutions and EU-U.S. trade negotiations" in *International Organization*, 54, 2000, 1, p. 103-135

schema 6 vinden we immers elementen terug die wijzen op een tegenstrijdig effect op de breedte van de win-set. De politieke partijen die deelnemen aan de beleidscoördinatie die het Europees beleid van België bepaalt, zijn veto-players (tweede factor) én ze vertegenwoordigen belangen (eerste factor). Meer politieke partijen betekent in dit geval meer veto-players maar ook meer heterogene belangen. Uit schema 6 leiden we langs de ene kant af dat een groot aantal veto-players de win-set *versmalt*. Langs de andere kant zorgen de heterogene belangen ervoor dat de win-set *verbreedt*. Het groot aantal veto-players en de heterogeniteit van de belangen – twee factoren die voortkomen uit het feit dat ministers met een bepaalde politieke kleur en eigen belangen deelnemen aan de beleidscoördinatie – leiden ertoe dat we op dit moment niet kunnen stellen of dit element de Belgische win-set zal verbreden of versmallen.

2.2.4. Het two-level-game en de hervormingen van het GLB

In het kader van deze eindverhandeling moeten we het two-level-game van Putnam, dat we hierboven met de nodige aanvullingen en kritieken hebben besproken, verfijnen en nuanceren. Op de eerste plaats spelen de onderhandelingen over de hervormingen van het GLB zich af op meer dan twee niveaus. Op de tweede plaats klopt in een studie over de hervormingen van het GLB de assumptie niet dat de internationale onderhandelingen op een strikt intergouvernementele manier verlopen. Dit heeft consequenties voor de bepaling van de rol van de Europese Commissie in deze onderhandelingen.

2.2.4.1. Van two-level-game naar three-level-game

Patterson stelt dat de onderhandelingen over de hervormingen van het GLB zich niet afspelen op twee niveaus, maar op drie. Zij meent dat een combinatie van analyseniveaus tot meer accurate verklaringen van gebeurtenissen leidt en stelt dan ook een three-level-game-analyse voor om deze hervormingsonderhandelingen te begrijpen⁶⁶. Putnams two-level-game (over de interactie tussen het nationale en het Europese niveau) dient als uitgangspunt voor het three-level-game. Patterson voegt er een derde niveau (level) aan toe : het globale (buiten-Europese) niveau. Er vinden immers parallel onderhandelingen plaats op het globale, het Europese en het nationale niveau. Interactie tussen deze drie niveaus is noodzakelijk om op elk niveau een aanvaardbaar en ratificeerbaar akkoord te verkrijgen⁶⁷. Patterson stelt dat het globale niveau een invloed heeft op het Europese niveau – dus de hervormingen van het GLB – doordat deze niveaus onderling onafhankelijk zijn. Onze eerste hypothese trekt dit door en stelt dat het globale niveau ook het Europees beleid van België (nationaal niveau) beïnvloedt.

⁶⁶ PATTERSON L.A., "Agricultural policy reform in the European Community : a three-level-game analysis" in *International Organization*, 51, 1997, 1, p. 135-165

⁶⁷ Ook Hennis erkent de samenhang tussen deze drie niveaus bij de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie. Zij stelt dat de GLB-hervormingen worden gestuurd door enerzijds de uitbreiding van de EU en de onderhandelingen in de GATT of WTO en anderzijds door interne evoluties in de Europese Unie, zoals budgettaire kwesties en voorraadproblemen. Zie HENNIS M., "Europeanization and globalization : the missing link" in *Journal of Common Market Studies*, 39, 2001, 5, p. 829-850

De inhoud van de drie niveaus uit Pattersons three-level-game en uit onze eerste hypothese is de volgende :

- op het *globale niveau* beschouwen we de onderhandelingen die externe druk uitoefenden op het Europese niveau om het GLB te hervormen. Tijdens de GLB-hervormingen van 1992 bestond het globale niveau enkel uit de GATT-onderhandelingen van de Uruguay Ronde, die handelden over de verdere liberalisering van de wereldhandel en een uitgebreid landbouwluik kenden. Tijdens de Mid Term Review van 2002 bestond het globale niveau uit twee soorten onderhandelingen die GLB-hervormingen insisterden en parallel verliepen met de onderhandelingen op het Europese niveau : de WTO-onderhandelingen in het kader van de Millennium Ronde en de onderhandelingen over de uitbreiding van de Europese Unie naar Centraal- en Oost-Europa;
- de onderhandelingen op het *Europese niveau* zijn de eigenlijke onderhandelingen over de hervormingen van het GLB tussen de lidstaten van de EU onderling en de Europese Commissie. Op dit niveau willen lidstaten nationale belangen verdedigen. Tezelfdertijd streven de lidstaten ook naar integratie en samenwerking, die tot uiting komt op het globale niveau : de lidstaten moeten immers met één stem spreken op het globale niveau⁶⁸ en moeten op het Europese niveau de inhoud van die stem vastleggen;
- in de onderhandelingen op het *nationale niveau* wordt het Europees beleid en het standpunt dat de lidstaat zal innemen op het Europese niveau bepaald.

De onderhandelingen op deze drie niveaus beïnvloeden elkaar constant en de interactie ertussen zorgt ervoor dat de niveaus op elkaar anticiperen en zich voortdurend aanpassen in het licht van wat op de andere niveaus gebeurt. Zo hebben nationale standpunten effect op de onderhandelingen over het GLB, die op hun beurt ook een effect hebben op de wereldmarkt (GATT- of WTO-onderhandelingen) en op de landbouw in een uitgebreide Europese Unie. De wereldmarkt en de uitbreiding van de EU hebben dan weer invloed op de nationale en de Europese landbouw.

2.2.4.2. De rol van de Europese Commissie

Op de tweede plaats moeten we Putnams two-level-game verfijnen omdat in de studie over de hervormingen van het GLB de assumptie niet klopt dat de internationale onderhandelingen op een strikt intergouvernementele manier verlopen. Deze onderhandelingen zijn door het initiatiefrecht en de tussenkomsten van de Europese Commissie voor een stuk supranationaal. Coleman en Tangermann erkennen dit probleem en noemen de onderhandelingen op de drie reeds beschreven niveaus ‘autonomous, linked games’⁶⁹. ‘Autonomous’ betekent dat elk niveau eigen actoren heeft die (onder)handelen volgens een bepaalde set institutionele regels en omgaan met verschillende beleidsproblemen. ‘Linked’ houdt enerzijds in

⁶⁸ Tijdens de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen onderhandelt de Europese Commissie als single actor voor de Europese Unie. De lidstaten geven de Europese Commissie een mandaat (in feite een win-set) waarbinnen de Europese Commissie moet blijven, maar geven tegelijk hun onderhandelingsbevoegdheid en een deel van hun beleidsautonomie uit handen.

⁶⁹ COLEMAN W., TANGERMANN S., *Linked games, international organisations and agricultural trade*, Keulen, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion paper 98/8, 1998, p. 7-12

dat bepaalde actoren op meerdere niveaus onderhandelen en anderzijds dat de resultaten die bereikt worden op het ene niveau de andere niveaus beïnvloeden. Het concept 'autonomous, linked games' sluit vrijwel naadloos aan op het concept 'three-level-game' van Patterson en op de analyse van Hennis in de zin dat telkens dezelfde niveaus onderscheiden worden : het nationale, het Europese en het globale niveau.

Moravcsik erkent het probleem van de assumptie van louter intergouvernementele onderhandelingen ook en heeft Putnams model aangepast voor de Europese Unie⁷⁰. Hij besluit dat de Raad van Ministers en de Europese Raad intergouvernementeel werken en dat deze instellingen geen probleem vormen in Putnams model. Het Europees Parlement vormt wel een probleem, maar Moravcsik vindt dit probleem irrelevant omdat het Europees Parlement over te weinig bevoegdheden en besluitvaardigheid beschikt. Bij de hervormingen van het GLB heeft het Europees Parlement zelfs geen inspraak of (mede)beslissingsbevoegdheid. Moravcsik ziet wel een relevant probleem bij de Europese Commissie, die niet intergouvernementeel functioneert maar wel supranationaal. De functie van de Europese Commissie bestaat er volgens Moravcsik in de efficiëntie van intergouvernementele onderhandelingen te verhogen. Daarnaast versterkt de Commissie de legitimiteit van een gemeenschappelijk beleid als het GLB en functioneert ze als agendasetter. De Europese Commissie beschikt immers in het Europese besluitvormingsproces over het initiatiefrecht, waardoor zij als enige de hervormingen van het GLB op de Europese agenda kan plaatsen. Lidstaten delegeren hun agendasettende bevoegdheden aan de Europese Commissie waardoor de transactiekosten van samenwerking dalen en de kans stijgt dat gemeenschappelijke problemen met een gemeenschappelijk beleid wordt opgelost.

Coleman en Tangermann stellen voor om in de benadering van 'autonomous, linked games' (die dus dezelfde principes als het two- of three-level-game hanteert) een onderscheid te maken tussen het handelen van supranationale organisaties (zoals de Europese Commissie) als 'mediator' en als 'entrepreneurial leader'⁷¹. Een supranationale organisatie als mediator beschikt over de macht om een akkoord voor te stellen aan de onderhandelaars door formele agendasetting of door een eigen analyse van de mogelijke win-sets. Wanneer een supranationale organisatie evenwel optreedt als entrepreneurial leader beschikt deze over institutionele eigenschappen die het mogelijk maken om akkoorden voor te stellen die buiten de win-set van de lidstaat met het meeste tegenstand tegen het beleid liggen.

De Europese Commissie wordt als een entrepreneurial leader gezien wanneer ze optreedt tijdens de onderhandelingen over de hervormingen van het GLB. De Commissie beschikt immers over een eigen administratie die voldoende deskundigheid in huis heeft om een compromisvoorstel uit te werken⁷². Tevens is de Europese Commissie het beleidsinitiërend orgaan in de EU en heeft ze daarom de formele macht tot

⁷⁰ MORAVCSIK A., "Preferences and power in the European Community : a liberal intergovernmentalist approach" in BULMER S., SCOTT A., *Economic and political integration in Europe*, Oxford, Blackwell Publishers, 1994, p. 29-85

⁷¹ COLEMAN W., TANGERMANN S., *Linked games, international organisations and agricultural trade*, Keulen, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion paper 98/8, 1998, p. 14-16

⁷² De institutionele context van de Landbouwrraad tijdens onderhandelingen over de hervormingen van het GLB, wordt in hoofdstuk 3 beschreven.

agendasetting. De Ministerraad kan enkel beslissen op voorstel van de Europese Commissie en geeft haar het mandaat om internationaal te onderhandelen (onder meer in het kader van de GATT, de WTO of de uitbreiding van de EU) aan de Europese Commissie. Daarenboven heeft de Europese Commissie een goed zicht op de EU in haar geheel en streeft ze het Europees belang na.

2.3. Besluit

In dit tweede hoofdstuk hebben we de onderzoeksvraag vanuit twee theoretische invalshoeken gekaderd : Europeaniseringstheorieën en het two-level-game. Over de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie wordt beslist in de Landbouwrap. Dit impliceert enerzijds dat de lidstaat België een Europees beleid ten aanzien van die hervormingen moet hebben dat het op de Landbouwrap kan verdedigen en anderzijds dat er een interactieve wisselwerking moet plaatsvinden tussen het Europese niveau van de Landbouwrap en het nationaal niveau van de lidstaat. Deze interacties worden in de Europeaniseringstheorieën, die in tegenstelling tot de traditionele integratietheorieën Europese integratie niet als afhankelijke variabele maar als verklarende factor beschouwen, theoretisch benaderd. Het two-level-game van Robert Putnam biedt een tweede invalshoek aan om de interacties tussen het Europese en het nationale niveau te beschrijven.

Europeanisering hebben we in functie van de onderzoeksvraag van deze eindverhandeling omschreven als een dynamisch proces waarin de interactie tussen het Europese en het nationale niveau ervoor zorgt dat het nationale niveau ondermeer een Europees beleid ontwikkelt en verdedigt op het Europese niveau. 'Interactie' houdt twee bewegingen in : een top-down-beweging (de impact van het Europese op het nationale niveau) en een bottom-up-beweging (de impact van het nationale op het Europese niveau). Deze interacties hebben tot gevolg dat nationale institutionele structuren zich aanpassen aan de gevolgen van de Europese integratie. Dit gebeurt vooral in federale staten, zoals België, waar aan de deelstaten ook medezeggenschap in de besluitvorming over het Europees beleid van België en vertegenwoordiging in de EU wordt gegarandeerd. Dit is ook de reden waarom bepaalde auteurs stellen dat federalisme een negatieve impact heeft op het Europeaniseringsproces in België.

Het two-level-game gaat uit van onderhandelingen die simultaan op verschillende niveaus verlopen. Putnam ontwikkelde een two-level-game-benadering. In het kader van de hervormingsonderhandelingen over het GLB breiden verschillende auteurs deze benadering uit tot een three-level-game. Zowel tijdens de MacSharry-hervormingen als tijdens de Mid Term Review vonden er immers op het nationale, Europese en globale niveau landbouwonderhandelingen plaats die elkaar beïnvloedden en allemaal te maken hadden met de hervormingen van het GLB. Daarom zijn deze onderhandelingen en de theoretische benadering van het two- of three-level-game ook relevant als invalshoeken om een antwoord te bieden op de onderzoeksvraag. De rol van de nationale onderhandelaar (een 'Janus-like role' in de bewoordingen van Putnam) is in deze cruciaal omdat hij op verschillende niveaus optreedt en deze tegen elkaar kan uitspelen. Akkoorden die voortkomen

uit internationale onderhandelingen moeten immers geratificeerd worden door actoren op een lager niveau. Zo moeten de akkoorden over landbouw, gesloten in de GATT/WTO, of het uitbreidingsverdrag van de EU geratificeerd worden op Europees niveau (en in bepaalde gevallen daarna nog op het Belgische niveau⁷³). De kern van deze benadering is dat de verschillende simultane en parallelle onderhandelingen enkel begrepen kunnen worden wanneer we de samenhang ertussen zien.

In de volgende hoofdstukken zullen we een antwoord proberen te vinden op de in hoofdstuk 1 uitgewerkte onderzoeksvraag. Daarbij zullen we gebruik maken van de inzichten en concepten die de Europeaniserings- en two-level-game-theorieën ons aanbieden. In hoofdstuk 3 gaan we de institutionele setting van de Landbouwwraad op het Europese niveau na om te begrijpen op welk forum het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB wordt geuit. Daarna gaan we in dat hoofdstuk dieper in op de concrete inhoud van het Europese niveau (de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review) en van het globale niveau (GATT-Uruguay Ronde, WTO-Millennium Ronde en EU-uitbreiding).

⁷³ Voor de akkoorden over de hervormingen van het GLB, de GATT- en WTO-akkoorden is een ratificatie op het nationale (Belgische) niveau niet vereist. Hier volstaat een ratificatie op het Europese niveau. De uitbreiding van de EU naar Centraal- en Oost-Europa zal wel door de nationale parlementen moeten worden geratificeerd. Dit laatste gebeurt immers door middel van een verdragswijziging.

Inhoud van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de hervormingen

3.1. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie

Vooraleer we de hervormingen van het GLB van 1992 (de MacSharry-hervormingen) en de hervormingsvoorstellen van 2002 (de Mid Term Review) bespreken, schetsen we eerst een algemeen beeld van de aspecten van het GLB die in het kader van deze eindverhandeling relevant zijn. Om de hervormingen van het GLB optimaal te begrijpen, moeten we de uitgangspunten van dat beleid kennen. Het institutioneel kader en de algemene houding van de andere EU-lidstaten ten opzichte van het GLB zijn relevant omdat België haar Europees beleid ten aanzien van de GLB-hervormingen ontwikkelt met het oog op de onderhandelingen binnen deze institutionele context met deze onderhandelingspartners. Tenslotte duiden we kort waarom het GLB moet worden hervormd – en bijgevolg waarom België over een Europees beleid daaromtrent moet beschikken.

3.1.1. Uitgangspunten van het GLB

Zoals reeds gesteld, is het GLB de eerste beleidssector waar men van een echte – om het met de woorden van Robert Schuman te stellen – ‘mise en commun’ kon spreken. Na de Tweede Wereldoorlog wilden de Europese landen voedselschaarste vermijden. De zes toenmalige EEG-landen namen het initiatief om hun landbouwbeleid onder een gemeenschappelijke autoriteit te plaatsen en om samen een beleid te voeren met het oog op zelfvoorziening. Dankzij het Verdrag van Rome kon een dergelijk GLB op Europees niveau georganiseerd en gefinancierd worden. Dit verdrag bepaalde de doelstellingen van een GLB : een verhoogde productiviteit in de landbouwsector, een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking⁷⁴, de stabilisering van landbouwmarkten, een gewaarborgde voedselvoorziening en een aanvaardbare prijs voor de consumenten. Kwaliteit was (en *is* voorlopig) volgens het verdrag geen doelstelling van het GLB. In de hervormingsvoorstellen van 1992 en 2002 (waarover later meer) wordt kwaliteit evenwel steeds meer benadrukt en wordt het een nieuw beleidsissue binnen het GLB.

Op de conferentie van Stresa van 1958 werden de doelstellingen uit het Verdrag van Rome geconcretiseerd. Het GLB heeft drie algemene kenmerken : landbouwproducten moesten vrij kunnen circuleren in de hele Gemeenschap (eenheidsmarkt), deze landbouwproducten uit de Gemeenschap werden bevoordeeld ten

⁷⁴ ‘Redelijke levensstandaard’ werd geïnterpreteerd als een ‘gegarandeerd inkomen’ voor de landbouwers : een inkomen dat vergelijkbaar was met de inkomens van andere beroeps categorieën. Onder andere doordat de tekst van het Verdrag van Rome deze interpretatie mogelijk maakte, krijgt het GLB de laatste jaren de kritiek dat het de eigen Europese landbouwers te veel bevoordeelt. Zie TRACY M., *Agricultural policy in the European Union and other market economies*, Brussel, Agricultural Policy Studies, 1997, p. 5

opzichte van producten uit derde landen (gemeenschapsvoorkeur) en de kosten voor het GLB werden gedragen door de Gemeenschap als geheel (financiële solidariteit). Het luik van het GLB dat te maken heeft met het externe handelsbeleid van de EU werd als volgt geoperationaliseerd⁷⁵ : wanneer landbouwproducten een vastgestelde prijs (interventieprij) niet halen op de markt, komt de Europese Unie tussen door voorraden op te kopen en op die manier – door de vraag te stimuleren – de prijs de hoogte in te drijven. Als Europese landbouwproducten geen voldoende concurrentiële prijs hebben zodat ze kunnen worden uitgevoerd naar derde landen, krijgen de Europese landbouwers exportsubsidies die het verschil tussen de interventieprij en de wereldmarktprijs (die vrijwel altijd lager is dan de prijzen die in de Gemeenschap gelden) overbruggen. Ook in de omgekeerde richting (import van landbouwproducten uit derde landen in de EU) komt de EU, met behulp van importhellingen, tussen. Deze heffingen bedragen het verschil tussen de wereldmarktprijs en de prijs die opgelegd wordt aan de landbouwproducten uit derde landen. Vereenvoudigd en vulgariserend gesteld, is de filosofie achter het GLB 'de concurrentie buiten houden, maar wel zelf de anderen beconcurreren'.

3.1.2. Het institutioneel kader van het GLB

Het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB wordt op het Europese niveau naar voren gebracht en verdedigd in de Landbouwrade. Net zoals in elke andere Europese Ministerraad oefent de Landbouwrade haar wetgevende en uitvoerende macht uit binnen de door de Europese Commissie aangegeven grenzen. De Europese Commissie beschikt immers als enige over het initiatiefrecht en zit tijdens de Landbouwraden – in de persoon van de Landbouwcommissaris – mee aan de onderhandelingstafel. De Commissaris heeft er geen stemrecht, maar speelt er wel een belangrijke rol⁷⁶. De lidstaten kunnen de meeste voorstellen van de Europese Commissie goedkeuren met gekwalificeerde meerderheid. Willen de lidstaten evenwel het Commissievoorstel amenderen, dan hebben ze daar altijd unanimitieit voor nodig, ook als normaal de gekwalificeerde meerderheidsregel geldt. Een veto van één lidstaat kan op zo'n moment voldoende zijn om de onderhandelingen te doen afspringen. In de praktijk komt het evenwel zelden voor dat een voorstel van de Europese Commissie in de Landbouwrade onmiddellijk de steun krijgt van een gekwalificeerde meerderheid⁷⁷.

⁷⁵ We beperken ons in deze korte uiteenzetting tot de aspecten van het GLB die verband houden met de globale context : alle facetten van dit beleid die een invloed hebben (gehad) op de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen. Daarnaast zorgt het GLB in elke landbouwsector onder andere ook nog voor marktordeningen waarin regels voor de productie worden opgelegd.

⁷⁶ • DE GROOT T., *Dertien is een boerendozijn. Onderhandelingen in de Raad van Ministers van landbouw over hervormingen van het Europese landbouwbeleid*, Delft, Eburon, 1997, p. 14-43

• KAY A., *The reform of the Common Agricultural Policy : the case of the MacSharry reforms*, Wallingford, CABI Publishing, 1998, p. 2-8

⁷⁷ De Europese Commissie wil haar hervormingsvoorstellen zo veel mogelijk met gekwalificeerde meerderheid laten goedkeuren om te vermijden dat één lidstaat de besluitvorming blokkeert. Een goedkeuring met gekwalificeerde meerderheid is enkel mogelijk wanneer de lidstaten het Commissievoorstel integraal (zonder amenderingen) goedkeuren. De praktijk van de Landbouwrade werkt dan als volgt : de lidstaat die de Landbouwrade voorziet, maakt een compromistekst die de win-sets van de lidstaten en van de Europese Commissie behartigt, de Commissie neemt deze compromistekst integraal over als haar eigen nieuw voorstel en dat nieuwe voorstel wordt met gekwalificeerde meerderheid goedgekeurd.

Er wordt meestal naar een compromistekst gezocht die unaniem goedgekeurd kan worden⁷⁸. De reden hiervoor ligt bij het feit dat een lidstaat het 'nationaal vitaal belang' kan invoeren om een beslissing te blokkeren en aldus een veto te stellen (het zogenaamde Compromis van Luxemburg). Om een dergelijk veto te voorkomen, wordt in de Landbouwwraad gestreefd naar pakketten. Dit zijn politieke akkoorden die over het algemeen positief zijn voor elke lidstaat, maar die voor elke lidstaat ook enkele negatieve elementen inhouden. Omdat het politieke akkoorden zijn die in hun geheel moeten worden goedgekeurd, kan de Landbouwwraad tot besluiten komen. Daarna moet nog over het juridisch akkoord (met dezelfde inhoud) worden gestemd. Hier kan een lidstaat wel voor het pakket stemmen, maar tegen een onderdeel. Het pakket wordt dan aanvaard, maar de stem tegen het onderdeel dat negatieve gevolgen voor de lidstaat inhield, betekent dat de landbouwminister met een goed figuur kan terugkeren naar zijn nationale landbouwers en kiezers : hij kan immers met die tegenstem de indruk wekken dat hij voor hun belangen gevochten heeft, maar heeft tegelijkertijd de Europese besluitvorming niet geblokkeerd.

Aan de onderhandelingen over de hervormingen van het GLB op het ministerieel niveau in de Landbouwwraad zijn al onderhandelingen op ambtelijk niveau voorafgegaan. Het voorstel van de Europese Commissie wordt eerst besproken in de werkgroepen van de Raad. Het hoogste ambtelijke voorbereidingsorgaan, waar landbouwexperten van de lidstaten in zetelen (en geen diplomaten, gezien de hoge techniciteit van de materie), is het Special Committee for Agriculture (SCA). Het SCA behandelt de zuivere landbouwmateries (vooral het markt- en prijsbeleid). In het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER I, waar de lidstaten vertegenwoordigd worden door hun adjunct-ambassadeurs bij de EU) worden de aspecten van het GLB die niet onmiddellijk te maken hebben met de zuivere landbouwmateries (milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn,...) besproken. Wanneer de lidstaten overeenstemming bereiken in het SCA of COREPER I volgt enkel nog een formele goedkeuring door de ministers in de Landbouwwraad⁷⁹. Wanneer het SCA of COREPER I niet tot een akkoord komen, discussiëren de ministers voort. Soms is zelfs een extra overlegronde gepland tussen het SCA en de ministers in de Landbouwwraad : de high-level-groep, samengesteld uit de directeuren-generaal van de landbouwministeries van de lidstaten.

⁷⁸ Om tot een dergelijke compromistekst te komen, kent de Landbouwwraad enkele typische technieken en praktijken. Het voorzitterschap kan in de weken voor een belangrijke marathonzitting van de Landbouwwraad een 'reis langs de hoofdsteden maken' waar hij elke nationale landbouwminister afzonderlijk ontmoet om het standpunt (het Europees beleid) van die lidstaat te kennen. Ook tijdens de marathonzittingen worden vaak dergelijke bilaterale ontmoetingen tussen het voorzitterschap en de Europese Commissie enerzijds en de nationale landbouwminister anderzijds ingericht. In een dergelijke 'biechtstoelprocedure' geven de Commissie en het voorzitterschap de lidstaten de gelegenheid om hun werkelijke standpunten en eisen op tafel te leggen. Er wordt heel duidelijk voor gepochteerd om de landbouwministers in Brussel te houden. Men wil vermijden dat de minister in zijn thuisbasis opnieuw beïnvloed wordt zodat hij met nieuwe argumenten en misschien terugkomend op eerder gedane concessies de volgende ronde van de onderhandelingen ingaat.

⁷⁹ Wanneer de delegaties van de lidstaten in COREPER I of in het SCA tot een akkoord komen over een bepaald punt, wordt dit punt op de Landbouwwraad (dus op het hoger ministerieel niveau) een A-punt genoemd. Dergelijke A-punten behoeven geen verdere discussie meer in de Landbouwwraad omdat de lidstaten het toch al eens zijn met elkaar. Over B-punten wordt wel nog gediscussieerd in de Landbouwwraad zelf. Hetzelfde besluitvormingsstramien doet zich voor in de werkgroepen van de Raad. Wanneer de lidstaten in de werkgroepen tot een akkoord komen over een bepaald punt, gaat dit punt als een I-punt naar COREPER I of het SCA. II-punten – dit zijn de punten waarover de lidstaten nog geen akkoord bereikt hebben in de werkgroepen – worden wel nog besproken in COREPER I of het SCA.

3.1.3. De EU-lidstaten en het GLB

De algemene posities van de lidstaten ten aanzien van het GLB worden gedetermineerd door twee factoren. Op de eerste plaats spelen de klimatologische en geologische verschillen tussen de EU-lidstaten een rol in hun Europees beleid. Deze structurele kenmerken en het type landbouw leiden binnen de EU tot een kloof tussen de noordelijke en de zuidelijke lidstaten. In de noordelijke lidstaten vinden we uitgestrekte landbouwbedrijven terug waar teelten verbouwd worden die geen hoge temperaturen nodig hebben en die in grote mate ook industrieel verbouwd en verwerkt kunnen worden (haver, tarwe, gerst,...). Ook bosbouw is in de noordelijke (Scandinavische) lidstaten een belangrijke sector. In de zuidelijke lidstaten ligt door het warmere klimaat de klemtoon van de landbouwactiviteiten op het verbouwen van groenten en fruit (grotendeels voor de wijnbouw). In Spanje, Portugal, Italië en Griekenland vinden we ook geen zo'n uitgestrekte landbouwbedrijven terug. Dit heeft gevolgen voor het beleid van de lidstaten ten aanzien van het GLB. Zo hebben de noordelijke lidstaten geen belangen bij de regeling voor olijven, maar willen ze wel hun uitgestrekte landbouwbedrijven beschermen. De zuidelijke lidstaten zullen in hun Europees beleid ten aanzien van het GLB de nadruk leggen op goede prijzen voor Europese wijn en geen voorbehouden maken voor wat betreft traditionele akkerbouw. Het heeft ook gevolgen voor de potentiële coalities tussen lidstaten : zij die dezelfde belangen verdedigen omdat ze een zelfde landbouwtype hebben, zullen elkaar steunen en beschermen.

Op de tweede plaats wordt het Europees beleid ten aanzien van (de hervormingen van) het GLB bepaald door de netto-bijdrage van de lidstaat tot de EU-begroting. Ongeveer de helft van de uitgaven van de Europese begroting gaat naar het GLB. Voor de netto-bijdragende lidstaten is het GLB dus een belangrijke post om op te bezuinigen. Ten aanzien van het hervormingen van het GLB die gaan in de richting van meer handelsliberalisering staan de netto-bijdragende lidstaten veel positiever. Meer handelsliberalisering betekent immers minder uitgaven voor exportsubsidies, invoertarieven en interne steun aan de Europese landbouwers. Hun win-set ligt met andere woorden het verst van de status-quo en is het breedst.

Om het Europese en het globale niveau beter te begrijpen en vooral om in te zien waar België zich met haar Europees beleid ten aanzien van de hervormingen van het GLB positioneert ten opzichte van de andere lidstaten is het relevant om de algemene standpunten van de lidstaten ten aanzien van (de hervormingen van) het GLB te kennen. De algemene posities van de lidstaten zijn hieronder (in brede termen) aangegeven⁸⁰. In onderstaand overzicht bespreken we het algemeen standpunt van België niet omdat we willen vermijden dat we met deze positiebepaling reeds een duidelijke richting inslaan in de bepaling van het Belgisch standpunt.

⁸⁰ • Het gaat hier duidelijk over de algemene posities van de lidstaten ten aanzien van het GLB. We hebben geenszins de bedoeling om een volledige en genuanceerde beschrijving van deze posities te geven. Het is wel de bedoeling om dit voor de Belgische positie te doen (in hoofdstuk 4).

• TRACY M., *Agricultural policy in the European Union and other market economies*, Brussel, Agricultural Policy Studies, 1997, p. 87-93

• KATRANIDIS S., VAKROU A., "Member states positions and voting coalitions on the Agenda 2000 CAP reform" in *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, 2002, 63, p. 5-29

We bespreken eerst de netto-bijdragende lidstaten (Groot-Brittannië, Denemarken, Nederland, Zweden en sinds de tweede helft van de jaren negentig ook Duitsland⁸¹), daarna de lidstaten die meer terugkrijgen van het EU-budget dan ze ertoe bijdragen.

- *Groot-Brittannië, Denemarken, Zweden en Nederland*, netto-bijdragende en traditioneel handelsliberaliseringsgezinde lidstaten, zijn tegenstanders van marktversturende maatregelen en pleiten desgevallend voor een hervorming van het GLB, een prijsdaling van de landbouwproducten en een verdere handelsliberalisering. In hun standpunten weegt de macro-economische component van de landbouw veel meer door dan de belangen van de individuele landbouwer.
- *Duitsland* is pas vanaf de tweede helft van de jaren negentig (dit betekent na de MacSharry-hervormingen en voor de Mid Term Review) een netto-bijdragende lidstaat. Daardoor pleit Duitsland nu meer voor een marktgericht GLB met lagere prijzen dan in het begin van de jaren negentig. Daarenboven heeft het hooggeïndustrialiseerde Duitsland grote belangen in de exportmarkten voor andere producten en wil het deze niet voor het hoofd stoten met een protectionistisch GLB. De Duitse win-set ligt nu dus in het algemeen ver van het status-quo. In het begin van de jaren negentig bevond de Duitse win-set zich dicht bij het status-quo⁸².
- *Frankrijk* daarentegen heeft de grootste landbouwsector uit de EU en heeft grote belangen in de landbouwexporten. Frankrijk houdt sterk vast aan de (oude) principes van het GLB en is de lidstaat die de meest behoudsgezinde positie ten aanzien van het GLB inneemt. De Franse win-set ligt van alle lidstaten duidelijk het dichtst bij het status-quo (het behoud van het –□– protectionistische – hedendaagse GLB, waarin de prijzen van de landbouwproducten niet mogen dalen).
- De landbouwexport is van vitaal belang voor de economie in *Ierland*. Het Ierse standpunt zal dus steeds het geldende systeem van exportsubsidies blijven steunen en pleiten voor een niet-hervormd GLB. De Ierse win-set valt vaak samen met de Franse, ook omdat Ierland tegen een prijsreductie voor landbouwproducten is.
- *Luxemburg*, die meer terugkrijgt van het EU-budget dan het er zelf toe bijdraagt, neemt geen handelsliberaliseringsgezinde positie in, maar drukt haar smalle win-set ook niet tot het einde door omdat ze traditioneel bij de meest Europees gezinde lidstaten wordt gerekend. Luxemburg is over het algemeen ook voorstander van een behoud van de prijzen voor landbouwproducten.
- *Oostenrijk* en *Finland* zijn in hun algemene houding ten aanzien van de GLB-hervormingen tegenstander van elke vorm van prijs- en productieverminderingen om hun landbouwers geen inkomensverlies toe te

⁸¹ Dit is de situatie in 2002. In 1992 behoorden Zweden – omdat het op dat moment nog geen lid was van de EU – en Duitsland niet tot de netto-bijdragende lidstaten.

⁸² De reden dat we Duitsland hier apart vermelden – en niet bij de groep van Groot-Brittannië, Denemarken, Zweden en Nederland – is het feit dat de Duitse positie in de jaren negentig gewijzigd is. De reden daarvoor hebben we niet kunnen achterhalen. Groot-Brittannië, Denemarken en Nederland hebben hun positie behouden.

brenge. Hun win-sets bevinden zich tussen die van Frankrijk en die van de groep van de hervormingsgezinde lidstaten.

- De zuidelijke lidstaten *Griekenland, Portugal, Spanje* en *Italië* hebben, naast hun individuele doelstellingen⁸³, één gemeenschappelijk objectief tijdens onderhandelingen over hervormingen van het GLB : ze willen van de Europese Unie meer geld voor plattelandsontwikkeling⁸⁴. Hun positie ten aanzien van de hervormingen van het GLB is moeilijker te bepalen omdat de landbouwproducten van de mediterrane landbouw (olijven, fruit,...) normaal niet door de hervormingsvoorstellen worden getroffen.

3.1.4. De hervormingen van het GLB

Het GLB is een kind van zijn (na-oorlogse) tijd. Sinds de beginfase van het GLB is niet enkel de wereldorde grondig veranderd, maar zijn ook de transport- en stokkeringsmogelijkheden voor landbouwproducten verbeterd en is de situatie van de Europese landbouw totaal gewijzigd. Het GLB, dat ooit ontstond als een middel om voedselschaarste tegen te gaan en dat – in tijden waar alle intellectueel-economische argumenten pleiten voor meer handelsliberalisering – bleef vasthouden aan haar protectionistische eigenschappen, heeft perverse effecten gekregen : het paradepaardje van weleer is een nachtmerrie geworden.

Het GLB reguleerde aanvankelijk de productie en de afzet van de landbouwproducten in de EU. Het oorspronkelijk doel, het veiligstellen van de voedselproductie in een autarkisch Europa, werd spoedig bereikt. Het GLB leek een succes, maar al snel stak het perverse effect van gegarandeerde prijzen de kop op : overproductie. Voedselvoorraden bleven groeien, melkplassen, boter- en vleesbergen waren het resultaat en hervormingen drongen zich op. Elk jaar steeg de productie van landbouwproducten in de EU-lidstaten met 2%, terwijl de jaarlijkse consumptie slechts met 0,5% toenam. Om de voorraden enigszins te verminderen, exporteerde de Europese Unie deze. Hierdoor stegen de exportsubsidies nog meer, ook omdat de prijzen op de wereldmarkt bleven dalen door het groeiende aanbod uit Europa. De kosten voor export en interventies namen zienderogen toe⁸⁵.

De hervormingen van het GLB zijn ook ingegeven door de groeiende maatschappelijke druk om van het landbouwbeleid méér te maken dan een louter economisch markt- en prijsbeleid. De toenemende aandacht voor deze ‘multifunctionaliteit van de landbouw’ heeft geleid tot een verdere uitbouw van de twee pijlers

⁸³ Zo wil Italië vooral regelingen voor wijn, olijfolie, fruit en groenten. Voor Griekenland is dan vooral het beleid inzake tabak- en katoenproductie belangrijk.

⁸⁴ In de hervormingsvoorstellen van de Mid Term Review (zie verder) wordt steeds meer nadruk gelegd op het belang van plattelandsontwikkeling in het GLB.

⁸⁵ • SWINBANK A., “CAP reform, 1992” in *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993, 3, p. 359-372

• DE GROOT T., *Dertien is een boerendozijn. Onderhandelingen in de Raad van Ministers van landbouw over hervormingen van het Europese landbouwbeleid*, Delft, Eburon, 1997, p. 11-18

• KAY A., *The reform of the Common Agricultural Policy : the case of the MacSharry reforms*, Wallingford, CABI Publishing, 1998, p. 1-2

• PATTERSON L.A., “Agricultural policy reform in the European Community : a three-level-game analysis” in *International Organization*, 51, 1997, 1, p. 135-165

binnen het GLB : de eerste pijler houdt het (oude) markt- en prijsbeleid in, de tweede pijler bevat de plattelandsontwikkeling⁸⁶. Beide pijlers worden door een apart EU-fonds gefinancierd.

Vanaf de jaren tachtig werden belangrijke hervormingen doorgevoerd aan het GLB. In 1984 werden onder andere melkquota ingevoerd. In 1988 werden stabilisatoren ingebouwd voor bepaalde landbouwproducten : de interventieprijsen werden automatisch verlaagd als de vastgestelde gewaarborgde productiehoeveelheid werd overschreden. Daarenboven werd een plafond ingesteld voor de landbouwuitgaven. Het maximale stijgingspercentage van deze uitgaven moest worden beperkt tot 74% van het stijgingspercentage van het BNP van de EU. De meest revolutionaire hervorming vond plaats in 1992 : de MacSharry-hervormingen. In 1999 werd het GLB in het kader van Agenda 2000 nogmaals hervormd. De huidige Mid Term Review-voorstellen zijn in feite een evaluatie van deze Agenda 2000-hervormingen. De eigenlijke inhoud van de MacSharry-hervormingen uit 1992 en de Mid Term Review uit 2002 zijn het onderwerp van volgende paragraaf.

3.2. De inhoud van het Europese niveau en het globale niveau

3.2.1. De MacSharry-hervormingen tijdens de regering-Dehaene I

3.2.1.1. De link tussen het Europese en het globale niveau

In de literatuur over de MacSharry-hervormingen is de link tussen de hervormingsonderhandelingen op het Europese niveau en de GATT-onderhandelingen op het globale niveau steeds in overweging genomen. Toch vinden sommige auteurs deze link duidelijker dan andere. Enerzijds stellen Paalberg en Patterson dat er respectievelijk 'een kleine bijdrage was van de GATT-onderhandelingen aan de hervormingen van het GLB'⁸⁷ en dat de 'GATT-onderhandelingen een kleine rol speelden'⁸⁸. Toch ontkennen deze auteurs niet dat er *een* link was tussen deze twee niveaus. Ze leggen er enkel de nadruk op dat interne problemen binnen de EU (begroting en overproductie) de belangrijkste oorzaak waren van de hervormingen.

Anderzijds stellen auteurs als Legras, Delorme, Coleman en Tangermann dat de onderhandelingen op het Europese en op het globale (GATT-)niveau een significante bijdrage hebben geleverd tot elkaar. Ze betogen dat 'beide onderhandelingen grote consequenties hadden voor elkaar'⁸⁹, dat 'de uitkomsten van de onderhandelingen over de hervormingen van het GLB het resultaat was van de druk gegenereerd door de GATT-onderhandelingen'⁹⁰, dat 'enkel de inhoud van de MacSharry-onderhandelingen de GATT-

⁸⁶ Beide pijlers bestaan al langer dan de recente ontwikkelingen in de richting van 'meer functionaliteit'. Deze ontwikkelingen hebben evenwel de aandacht die aan de tweede pijler wordt besteed, versterkt.

⁸⁷ PAALBERG R., "Agricultural policy reform and the Uruguay Round : Synergistic linkage in a two-level-game" in *International Organization*, 51, 1997, 3, p. 416

⁸⁸ PATTERSON L.A., "Agricultural policy reform in the European Community : a three-level-game analysis" in *International Organization*, 51, 1997, 1, p. 152

⁸⁹ LEGRAS G., "L'Uruguay round et la réforme de la PAC" in *Politique étrangère*, 1993, 58, p. 325-331

⁹⁰ • DELORME H., "Le volet agricole de l'Uruguay Round : une nouvelle régulation mondiale ?" in *Economie rurale*, 1993, 218, p. 3-11
• DELORME H., "L'Accord de Marrakech : du conflit à la coopération entre l'Union Européenne et les Etats-Unis ?" in *Economie rurale*, 1995, 226, p. 31-34

onderhandelingen kon deblokkeren' en dat 'de Europese Unie niet enkel een oplossing moest zoeken voor haar interne problemen, maar ook voor een beleid dat accepteerbaar zou zijn op het globale niveau'⁹¹. In welke mate beide niveaus elkaar hebben beïnvloed, is dus een punt van discussie. We kunnen er van uitgaan dat er *een* link was tussen beide niveaus, maar dat de hervormingen van het GLB niet louter werden gestuurd door ontwikkelingen op het globale niveau, maar door een combinatie van externe (globale) en interne (Europese) factoren⁹². Dit wordt ook onderkend door de geïnterviewde ambtenaren die bij de MacSharry-hervormingen betrokken waren. De inhoud en het verloop van deze onderhandelingen worden hierna besproken.

3.2.1.2. Het Europese niveau : de MacSharry-hervormingen

Op 11 december 1990, vijf dagen na de Heizelconferentie – waar men hoopte de GATT-onderhandelingen van de Uruguay Ronde te kunnen afsluiten, maar dit mislukte omwille van de te grote tegenstellingen tussen de EG en de VS in verband met het landbouwluk –, presenteerde Europees landbouwcommissaris MacSharry zijn voorstellen tot hervorming van het GLB. Volgens het officiële standpunt van de Europese Commissie waren deze voorstellen niet ingegeven door de moeilijke onderhandelingen in de Uruguay Ronde, maar wel door overproductie in de Europese landbouw. Toch was het momentum van MacSharry goed gekozen om 'revolutionaire hervormingen aan te brengen in het GLB' (dixit MacSharry), omdat ook de meest protectionistische lidstaten – Frankrijk op kop – inzagen dat de enige manier om uit de impasse van de Uruguay Ronde te raken, het GLB hervormen was⁹³. MacSharry kon zijn 'Janus-like role' en zijn unieke dubbele positie als verantwoordelijke voor de landbouwonderhandelingen in de Uruguay Ronde op het globale niveau en als beleidsinitiator voor het GLB op het Europese niveau optimaal uitspelen : zijn mogelijkheden om vooruitgang te boeken in de Uruguay Ronde hingen immers samen met de mogelijkheid om een doorbraak te forceren in de hervormingen van het GLB. Als landbouwcommissaris was MacSharry niet enkel de onderhandelaar van de Europese Commissie⁹⁴ op het globale niveau, maar beschikte hij ook over het initiatiefrecht om op het Europese niveau hervormingen van het GLB voor te stellen.

Na anderhalf jaar onderhandelen werd in mei 1992 binnen de Landbouwrapad een politiek akkoord bereikt over de MacSharry-hervormingen. Op dat moment maakte de Europese Commissie dan toch openlijk de link

⁹¹ • COLEMAN W., TANGERMANN S., *Linked games, international organisations and agricultural trade*, Keulen, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion paper 98/8, 1998, 38 p.

• COLEMAN W., TANGERMANN S., "The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission : conceptualizing linked policy games" in *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, 3, p. 385-404

⁹² HENNIS M., "Europeanization and globalization : the missing link" in *Journal of Common Market Studies*, 39, 2001, 5, p. 829-850

⁹³ COLEMAN W., TANGERMANN S., "The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission : conceptualizing linked policy games" in *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, 3, p. 395

⁹⁴ De Europese Commissie onderhandelt op het globale GATT- of WTO-niveau of tijdens de EU-uitbreidingsonderhandelingen als een single actor die alles EU-lidstaten vertegenwoordigt. De lidstaten geven hun onderhandelingsbevoegdheid dus in handen van de Europese Commissie.

tussen de GATT-onderhandelingen en de hervormingen van het GLB. Commissaris MacSharry zei na het sluiten van het akkoord : ‘Wij hebben onze stap voor de GATT gezet, nu moeten de anderen maar volgen’⁹⁵. In de MacSharry-hervormingen werden de interventieprijzen voor sommige landbouwproducten drastisch verlaagd : de graanprijs werd met 29% verminderd gedurende een periode van 5 jaar, de prijs voor rundsvlees met 15% en de boterprijs met 5%. Het doel van deze prijsdalingen was de Europese prijzen dichterbij de wereldmarktprijzen te brengen en zodoende het marktversturend karakter van het GLB te verminderen. De GATT-onderhandelingen maakten dit noodzakelijk. Ter compensatie voor deze prijsdalingen kregen de landbouwers een directe inkomenssteun om hun inkomen op peil te houden. Hierin lag het revolutionaire van de MacSharry-hervormingen : het prijsondersteuningsbeleid werd vervangen door een beleid van directe inkomenssteun (inkomenswaarborg) en de steun van de EU aan de landbouwers werd losgekoppeld van de hoeveelheid geproduceerde landbouwproducten. Daarnaast hielden de MacSharry-hervormingen een aantal maatregelen in die de reductie van de landbouwproductie tot doel hadden : er werd financiële steun ter beschikking gesteld voor milieuvriendelijke landbouw, braaklegging en herbebossing van landbouwgronden.

De traditioneel handelsliberaliseringsgezinde lidstaten Groot-Brittannië, Nederland en Denemarken⁹⁶ hadden een grote win-set : ze waren voorstander van de voorstellen tot reductie van de graan-, melk- en boterprijzen en de verandering van prijssteun naar directe inkomenssteun. De zuidelijke lidstaten Italië, Portugal, Griekenland en Spanje beschikten ook over een grote win-set omdat het grootste deel van de mediterrane landbouwproducten niet door de MacSharry-hervormingen werden getroffen.

De onderhandelingen in de Landbouwwraad van mei 1992 verliepen moeizaam. Er waren gedurende achttien maanden (van december 1990 tot mei 1992) meerdere marathonzittingen en verschillende biechtstoelrondes nodig om een akkoord te bereiken. De reductie van de prijzen en de grootte van die reductie leek – vooral voor Duitsland – lang een onoverbrugbaar twistpunt⁹⁷. In Frankrijk, dat onderhandelde met een win-set die het dichtst bij het protectionistische status-quo lag en daarin gesteund werd door Ierland, hielden de landbouwers grootse betogingen tegen het akkoord. Frankrijk wilde om die reden een beslissing over de hervormingen uitstellen : de Franse landbouwminister stelde dat hij ‘meer tijd nodig had om de hervormingen aan de Franse boeren te verkopen’⁹⁸. Italië dreigde zelfs het Compromis van Luxemburg in te roepen en een veto te stellen wegens ‘vitaal nationaal belang’, omdat haar vraag tot een uitzondering op de verlaging van de

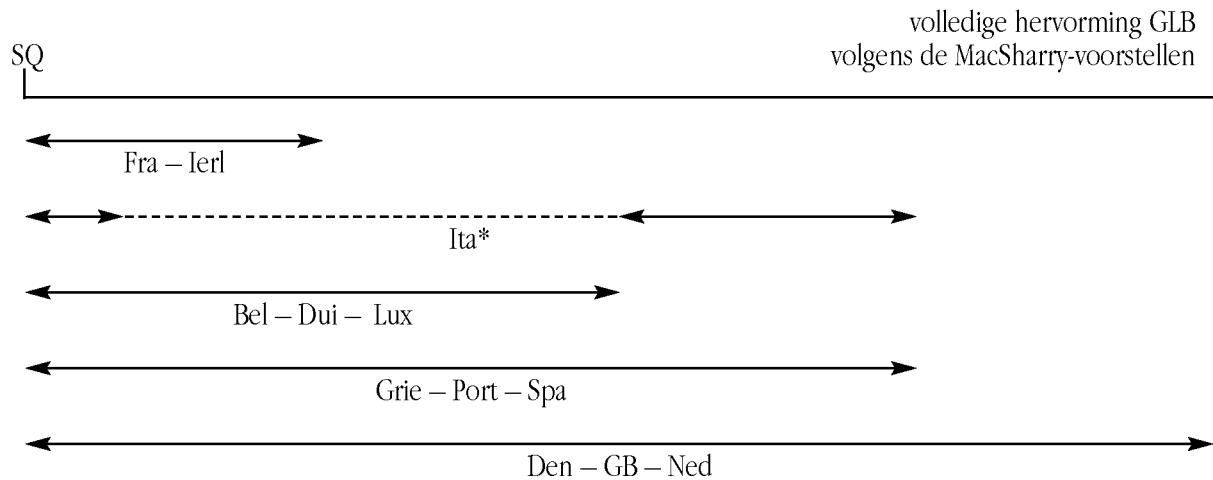
⁹⁵ Citaat van Europees landbouwcommissaris Ray MacSharry. Aangehaald in PATTERSON L.A., “Agricultural policy reform in the European Community[] a three-level-game analysis” in *International Organization*, 51, 1997, 1, p. 155

⁹⁶ Duitsland en Zweden, in paragraaf 3.1.3. ook als netto-bijdragende lidstaten beschreven, droegen tijdens de MacSharry nog niet meer bij tot het EU-budget dan ze ervan terugkregen. Duitsland werd pas midden de jaren negentig een netto-bijdrager, Zweden was tijdens de MacSharry-hervormingen nog geen EU-lid.

⁹⁷ —, “Landbouwers reageren ontgoocheld maar gelaten op hervorming” in *De Financieel-Economische Tijd*, 23+24/05/1992

⁹⁸ —, “Beslissing EG-landbouwbeleid uitgesteld” in *De Standaard*, 18/06/1992

melkquota niet werd ingewilligd⁹⁹. Duitsland, Luxemburg en België¹⁰⁰ reageerden over het algemeen gematigd negatief op de voorstellen van MacSharry. Hun win-sets bevonden zich ook vrij dicht van het status-quo, maar deze landen waren niet zo behoudsgezind als Frankrijk en Ierland (en Italië). Op basis van de door ons verzamelde informatie kunnen we de win-sets van de lidstaten en hun posities ten opzichte van het status-quo (SQ) als volgt schematiseren :



Schema 7 : win-sets van de lidstaten ten aanzien van de MacSharry-hervormingen
* : Italië bevond zich in de groep van Portugal, Spanje en Griekenland, maar had tezelfdertijd een zeer smalle win-set wegens de melkquotaregeling (waarvoor het zelfs met een veto tegenover het hele hervormingspakket dreigde).

3.2.1.3. Het globale niveau : de Uruguay Ronde van de GATT

Tegelijkertijd met de onderhandelingen op het Europese niveau over de MacSharry-hervormingen vond op het globale niveau binnen het kader van de GATT de Uruguay Ronde plaats. Het landbouwluik van deze onderhandelingen was één van de delen waar het moeilijkst een akkoord over te bereiken was. De belangrijkste oorzaak daarvan lag bij het dispuut tussen de EU en de VS. Het protectionistisch landbouwbeleid van beide handelsblokken leidde er toe dat landen die geen systeem van subsidies kenden (voornamelijk de ontwikkelingslanden, maar ook de landen uit de Cairns-groep¹⁰¹) hun landbouwproducten niet kwijt konden op de wereldmarkt. De EG en de VS wilden geenszins de hele Uruguay Ronde opblazen¹⁰² en moesten dus tot een akkoord komen over de handel in landbouwproducten. De handel in andere goederen en diensten en de regelingen over de handel in intellectuele eigendomsrechten (TRIP's) die ook deel uitmaakten van het gehele GATT-akkoord, waren zowel voor de EG als voor de VS te belangrijk om op het spel te zetten. In 1992 begon

⁹⁹ —, "Italianen dwarsbomen hervorming EG-landbouw" in *De Standaard*, 22/05/1992

¹⁰⁰ De positie van België zullen we in hoofdstuk 4 veel gedetailleerder beschrijven. Hier trachten we enkel een algemeen beeld te geven van de posities van de lidstaten ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en positioneren we de Belgische win-set bij de gematigd negatieve landen. Het is geenszins onze bedoeling om de positie van België zoals aangegeven in schema 7 als vertrekpunt voor onze analyse te beschouwen.

¹⁰¹ De Cairns-groep bevat een aantal landen die sterk voorstander zijn van liberalisering van de handel in landbouwproducten. De leden van deze groep zijn : Argentinië, Bolivië, Brazilië, Canada, Chili, Colombia, Costa Rica, Fiji, de Filipijnen, Guatemala, Indonesië, Maleisië, Nieuw-Zeeland, Paraguay, Thailand, Uruguay en Zuid-Afrika.

¹⁰² Dit was bijna geval geweest tijdens de Heizel-conferentie. Ze wilden geen tweede keer een dergelijk risico lopen.

de druk op de VS te verhogen om snel tot een akkoord te komen. De onderhandelingsbevoegdheid van de Amerikaanse president (de zogenaamde fast track¹⁰³) liep immers af in juni 1993.

Het akkoord in het landbouwluk van de Uruguay Ronde werd mogelijk gemaakt door een (bilateraal) akkoord tussen de EG en de VS, het zogenaamde Blair House Akkoord van november 1992. Een licht aangepaste versie van dit akkoord is opgenomen in het algemene (multilaterale) GATT-akkoord. Over de drie belangrijkste elementen in het landbouwluk van de GATT werd een akkoord bereikt.

- De akkoorden over de *interne steun* (dit is de steun aan eigen landbouwers om hun levensstandaard veilig te stellen) hielden in dat er een tarificatie en een reductie met 20% van de landbouwheffingen moest komen. Om tot een akkoord te komen, werden de soorten heffingen in 'boxes' ingedeeld¹⁰⁴ :
 - de Amber Box bevat alle maatregelen die een verhoging van de productie veroorzaken. Deze zijn incompatibel met het landbouwakkoord omdat ze handelsverstoringen veroorzaken. Ze moeten dan ook worden afgebouwd. De Amber Box bevat ondermeer prijsondersteunende maatregelen of subsidies die onmiddellijk afhankelijk zijn van de geproduceerde hoeveelheden;
 - de Blue Box omvat alle maatregelen die normaal in de Amber Box zouden thuishoren, maar die in plaats van een verhoging van de productie een productieverlaging veroorzaken. Dankzij de zogenaamde Peace Clause worden deze maatregelen tot einde 2003 getolereerd wanneer ze geen directe invloed hebben op de handel (en moeten ze niet afgebouwd worden zoals de maatregelen uit de Amber Box);
 - de Green Box bevat de maatregelen die geen effect hebben op de productiviteit en niet handelsverstoringen veroorzaken. In de Green Box worden de subsidies ondergebracht die niet afhankelijk zijn van de hoeveelheid geproduceerde landbouwproducten of die te maken hebben met milieubescherming of plattelandsontwikkeling (de zogenaamde *non-trade concerns* of niet-handelsgerelateerde landbouwaspecten). De maatregelen uit de Green Box worden door het Blair House Akkoord toegestaan.
- De *exportsubsidies* moeten op twee vlakken gereduceerd worden : 36% reductie op de waarde van de exportsubsidies en 21% reductie op de hoeveelheid uitgevoerde gesubsidieerde landbouwproducten. Tevens werden afspraken gemaakt om tegen 2000 nieuwe onderhandelingen te starten over een verdere handelsliberalisering¹⁰⁵.

¹⁰³ In de periode waarin de Amerikaanse president over een fast track beschikt, verbindt het Amerikaanse Congres zich ertoe een handelsakkoord in zijn geheel en binnen een bepaalde tijdslimiet te beoordelen. Zonder de fast track kan het Congres amendementen aanbrengen.

¹⁰⁴ • In de terminologie van de WTO worden subsidies ondergebracht in 'boxes' die normaal de kleur van de verkeerslichten krijgen. De Green Box bevat de toegestane maatregelen, de Amber Box de maatregelen die moeten worden afgebouwd en de Red Box de verboden maatregelen. In de regeling voor landbouw bestaat de Red Box niet, maar is er wel een Blue Box ingevoerd.

• WORLD TRADE ORGANIZATION, WTO | *Agriculture – background – domestic support boxes*, WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm [www]

¹⁰⁵ De landen die voor handelsliberalisering pleitten, stemden hiermee in omdat ze tegen 2000 in een sterkere positie zouden staan ten opzichte van de protectionistische handelsblokken (voornamelijk de EU) omdat het einde van de Peace Clause dan dichterbij kwam. De ministeriële conferentie van Seattle in 1999 zal deze ronde proberen op te starten, maar daar niet in slagen. In 2001 zal deze Millennium Ronde dan toch kunnen starten wanneer op de ministeriële conferentie in Doha de agenda werd vastgelegd. Deze Millennium Ronde wordt verder besproken.

- Wat betreft de *markttoegang* (dit zijn de invoerheffingen voor landbouwproducten uit derde landen) werden afspraken gemaakt over de reductie van die invoerheffingen met 36%.

Binnen de Europese Unie werd het Blair House Akkoord niet positief onthaald¹⁰⁶. Volgens Frankrijk waren de bepalingen uit dat akkoord op de eerste plaats onverenigbaar met de akkoorden over de MacSharry-hervormingen¹⁰⁷. Op de tweede plaats had de Europese Commissie haar mandaat¹⁰⁸, waarin bepaald stond dat de Commissie geen concessies mocht doen met betrekking tot interne steun, exportsubsidies en markttoegang, overschreden¹⁰⁹. Op de derde plaats genoot de Franse landbouw het meest van de Europese steun en beschouwde Frankrijk de voorstellen van de VS als een middel om de Europese (en dan vooral de Franse) landbouw een klap toe te brengen. Toch stemde Frankrijk niet tegen het landbouwakkoord van de GATT. Het GATT-akkoord moest immers in haar geheel (samen met de liberalisering van goederen, diensten en TRIP's) worden goedgekeurd en tegen het hele akkoord stemmen zou grote problemen voor de Franse industrie veroorzaakt hebben¹¹⁰. Frankrijk, dat werd gesteund door Ierland, had dus de smalste win-set. Groot-Brittannië, Nederland en Denemarken, drie netto-bijdragende lidstaten aan de EU-begroting, verkondigden een liberaal standpunt dat pleitte voor economische openheid, vrijhandel en een breed GATT-akkoord. Zij hadden dan ook de breedste win-set. Een derde groep lidstaten – met Duitsland, Italië, Luxemburg, België, Griekenland, Portugal en Spanje – hadden een win-set die lag tussen die van de handelsliberaliseringsgezinde landen en die van Frankrijk.

3.2.2. De Mid Term Review tijdens de regering-Verhofstadt I

3.2.2.1. Het Europese niveau : de Mid Term Review

3.2.2.1.1. Agenda 2000 en de Top van Berlijn in 1999

In 1997 lanceerde de Europese Commissie Agenda 2000, een actieprogramma voor de EU om zich intern voor te bereiden op de uitbreiding met Centraal- en Oost-Europese landen. Deze uitbreiding stelde het GLB voor één van de grootste uitdagingen sinds het in 1958 van start ging. Een groot deel van Agenda 2000 stond in het teken van het GLB : er werden nieuwe krachtlijnen voor het GLB geformuleerd waarin de landbouwsector niet

¹⁰⁶ —, “België steunt Franse vraag om spoedberaad EG over landbouw” in *De Standaard*, 27/11/1992

¹⁰⁷ Commissaris MacSharry had hierover een compleet andere mening. Na het sluiten van het Blair House Akkoord stelde hij immers : ‘The Blair House Agreement consolidated the reform of the CAP internationally.’

¹⁰⁸ De Europese Commissie vertegenwoordigt de Europese Unie tijdens onderhandelingen op het globale niveau. Om die onderhandelingen te voeren, krijgt de Commissie een mandaat van de lidstaten waarin de win-set van de Europese Commissie beschreven staat.

¹⁰⁹ COLEMAN W., TANGERMANN S., “The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission : conceptualizing linked policy games” in *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, 3, p. 400

¹¹⁰ COLEMAN W., TANGERMANN S., *Linked games, international organisations and agricultural trade*, Keulen, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion paper 98/8, 1998, p. 22-23

enkel meer benaderd werd vanuit de invalshoek van markt- en prijsbeleid en waarin kwaliteit (plattelandontwikkeling, voedselveiligheid, milieubescherming,...) extra aandacht kreeg.

In maart 1999, op de Europese Raad van Berlijn, werden de hervormingen van het GLB in het kader van Agenda 2000 goedgekeurd en werd de begroting van de EU tot 2006 vastgelegd. In het definitieve besluit werden de voorstellen van de Europese Commissie afgezwakt. De druk van het globale niveau – de EU-uitbreiding en de WTO-onderhandelingen – om verregaande hervormingen door te voeren, was toen nog niet acuut. In het kader van deze eindverhandeling, waar we een vergelijking maken tussen de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I, zijn deze hervormingen enkel relevant om de evolutie van het GLB in de laatste tien jaar te kunnen volgen en omdat de Mid Term Review voorgesteld werd als een tussentijdse evaluatie van de Agenda 2000-hervormingen. We zullen niet verder ingaan op het Europees beleid van België ten aanzien van de Agenda 2000-landbouwhervormingen omdat dit akkoord onderhandeld werd door de regering-Dehaene II.

3.2.2.1.2. De Mid Term Review van 2002

Niet lang na het akkoord van Berlijn over Agenda 2000 stelden veel landbouweconomen – en zelfs ook leden van de Europese Commissie¹¹¹ – dat deze hervormingen niet zouden volstaan¹¹². Binnen de Europese Unie kreeg men immers te maken met voedselcrisissen (mond- en klauwzeer-, dioxine- en BSE-crisis). Ook aan de externe uitdagingen werd door de Agenda 2000-hervormingen onvoldoende tegemoet gekomen : de uitbreiding van de EU en de Millennium Ronde van de WTO vormden grote externe uitdagingen voor het GLB. Deze uitdagingen leidden tot de afspraak dat de Europese Commissie in 2002 of 2003 een Mid Term Review zou voorstellen met een tussentijdse evaluatie van het in 1999 hervormde GLB. Landbouwcommissaris Fischler stelde het evenwel zo : ‘De Mid Term Review zal de échte hervormingsvoorstellen inhouden.’¹¹³ In interviews en opiniestukken stelde Fischler dat de nieuwe hervormingen in de richting moeten gaan van milieuzorg en duurzame ontwikkeling (de multifunctionaliteit van de landbouw)¹¹⁴. Dit betekent een evolutie naar kwaliteitsstandaarden in de landbouw in plaats van het behoud van een zuiver markt- en prijsbeleid.

In juni 2002 maakte commissaris Fischler zijn hervormingsvoorstellen bekend in de Mid Term Review. Centraal in de voorstellen staat de totale loskoppeling van Europese financiële steun voor de landbouwer en productiehoeveelheden¹¹⁵. Hiermee wil de Europese Commissie de bij de MacSharry ingezette evolutie naar

¹¹¹ De oorspronkelijke hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie waren immers veel verregaander dan het uiteindelijke akkoord.

¹¹² • BRENTON P., NUÑEZ FERRER J., “EU agriculture, the WTO and enlargement” in BILAL S., PEZAROS P. (eds.), *Negotiating the future of agricultural policies : agricultural trade and the Millennium*, Den Haag, Kluwer Law International, 2000, p. 113-131

• BURRELL A., “The World Trade Organization and the EU agricultural policy” in BURRELL A., OSKAM A., *Agricultural policy and enlargement of the European Union*, Wageningen, Wageningen University Press, 2000, p. 91-110

¹¹³ FISCHLER F., *Speech op het CDU-congres*, Berlijn, 07/05/2001

¹¹⁴ Zie ondermeer : FISCHLER F., “Europees landbouwbeleid moet voldoen aan nieuwe noden van de consument” in *De Standaard*, 10/05/2001

¹¹⁵ • EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Tussenbalans van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, 2002, 39 p., http://europa.eu.int/eur-lex/nl/com/cnc/2002/com2002_0394nl01.pdf [pdf]

• EUROPESE COMMISSIE, *Europa – Hervorming van het GLB*, http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_nl.htm [www]

directe inkomenssteun afronden om de overproductie (die veroorzaakt wordt doordat de subsidies afhankelijk waren van de geproduceerde hoeveelheden) te stoppen. Daarnaast worden de tientallen afzonderlijke premies voor landbouwproducten vervangen door één enkelvoudig bedrag aan inkomenssteun : landbouwers krijgen vanaf 2004 één inkomenssubsidie per bedrijf. In de eerste voorstellen van de Europese Commissie stond hieromtrent dat er een plafond zou ingesteld worden van 300 000 euro, maar dit is in de recentste voorstellen verdwenen.

De totale inkomenssteun moet in 2011 met 19% gereduceerd worden. Toch kan elk landbouwbedrijf blijven genieten van een franchise van 5000 euro per jaar, waardoor alle landbouwers die minder dan 5000 euro EU-steun per jaar krijgen niet getroffen zullen worden door de reductie van inkomenssteun. De reductie van de inkomenssteun wordt volgens het principe van de degressiviteit georganiseerd : in de huidige Commissievoorstellen wordt de inkomenssteun van bedrijven die tussen de 5000 en de 50 000 euro per jaar ontvangen met 12,5% gereduceerd en van de bedrijven die meer dan 50 000 euro per jaar EU-steun krijgen met de volle 19%¹¹⁶. De premie wordt afhankelijk gemaakt van een kwaliteitscontrole op de werking van het landbouwbedrijf en gekoppeld aan de naleving van de EU-regels in verband met milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. De voedselcrisis hebben de wending naar meer kwaliteitscontroles in het GLB noodzakelijk gemaakt, hoewel dat in 1999 niet was gepland. Daarenboven hebben milieu- en consumentengroeperingen dierenwelzijn en landbouwproductieprocessen bovenaan de (Europese) politieke agenda geplaatst.

Het bedrag dat voor de landbouwers verloren gaat door de reductie van de directe inkomenssteun wordt deels gecompenseerd en bijgepast via het budget voor plattelandsontwikkeling (de tweede pijler van het GLB). Dat geld kan gebruikt worden voor de tegemoetkoming aan milieunormen, dierenwelzijn of voedselveiligheid. Dit voorstel ligt in de lijn van de MacSharry- en de Agenda 2000-hervormingen : vóór de MacSharry-hervormingen ging het hele GLB-budget naar de eerste pijler, door Agenda 2000 kwam al 10% van het landbouwbudget in de tweede pijler terecht en in de huidige Mid Term Review-voorstellen wordt de tweede pijler – ten koste van de eerste pijler – uitgebreid tot 20%. Tenslotte stelt de Europese Commissie ook een daling voor van de interventieprijs voor graan met 5%, met als doel het verschil met de wereldmarktprijzen te verkleinen.

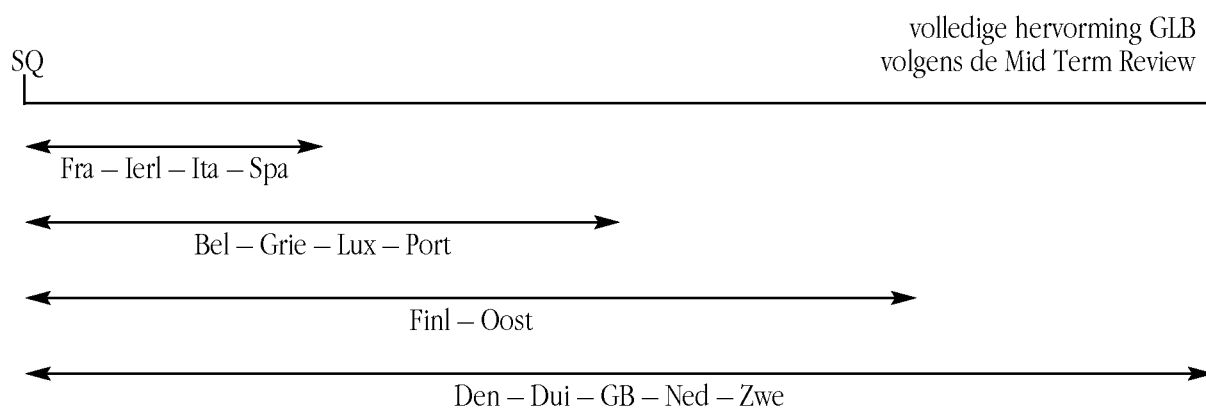
Frankrijk is sterk gekant tegen de voorstellen in de Mid Term Review. De Franse win-set bevindt zich tijdens de onderhandelingen over de Mid Term Review het dichtst van het status-quo. De grote Franse landbouwbedrijven worden in de hervormingsvoorstellen van Fischler immers relatief benadeeld omdat ze hun meerproductie niet in meerinkomen kunnen omzetten (productie wordt namelijk steeds minder

• VAN HAVER K., "EU-Commissie vereenvoudigt premiestelsel landbouw" in *De Financieel-Economische Tijd*, 11/07/2002

• BULCKE B., "EU-Commissie houdt vast aan lijnen landbouwhervorming" in *De Standaard*, 23/01/2003

¹¹⁶ BOMBEEK R., *De boer, de wereldhandel en de Midterm Review*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Internationale Handel, Microsoft® PowerPoint®-presentatie

gekoppeld aan financiële steun)¹¹⁷. Spanje en Italië waarschuwden ervoor dat de ontkoppeling van steun en productie ertoe kan leiden dat de landbouwproductie in sommige regio's volledig stilvalt. Hun win-sets bevinden zich op dit moment op dezelfde hoogte als die van Frankrijk. Aan het hervormingsgezinde uiterste bevinden zich de win-sets van de traditioneel handelsliberaliseringsgezinde lidstaten (Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en Zweden) die grote voorstander zijn van de hervormingsvoorstellen¹¹⁸. Finland en Oostenrijk zijn niet zo positief als de vijf lidstaten met de breedste win-set en kunnen we catalogeren als 'gematigd positief'. Griekenland, Luxemburg, Portugal en België¹¹⁹ zijn op dit moment 'gematigd negatief'. Hun win-sets liggen verder van het status-quo dan die van Frankrijk, maar is niet zo breed als die van Finland en Oostenrijk. Op basis van de huidige stand van zaken in de onderhandelingen over de Mid Term Review¹²⁰ en van interviews met betrokkenen kunnen we de win-sets van de lidstaten en hun posities ten opzichte van het status-quo (SQ) als volgt schematiseren :



Schema 8 : win-sets van de lidstaten ten aanzien van de Mid Term Review

3.2.2.2. Het globale niveau : de uitbreiding van de EU en de Millennium Ronde van de WTO

3.2.2.2.1. De uitbreiding van de EU

De uitbreiding van de Europese Unie naar Centraal- en Oost-Europa zorgt voor een enorme uitdaging voor het GLB. De kandidaat-lidstaten hebben een landbouwstructuur die grondig verschilt van deze van de huidige lidstaten. Zo is in de kandidaat-lidstaten 22% van de bevolking te werk gesteld in de landbouwsector,

¹¹⁷ • BULCKE B., "Analyse. EU staat voor Frans-Duitse confrontatie over landbouw" in *De Standaard*, 11/07/2002

• VAN HAVER K., "Kritiek uit alle hoeken op hervorming EU-landbouw" in *De Financieel-Economische Tijd*, 11/07/2002

¹¹⁸ • BULCKE B., "Landbouwhervorming komt voor meeste EU-leden te vroeg" in *De Standaard*, 16/07/2002

• VAN HAVER K., "EU-landen wijzen timing en inhoud landbouwhervorming af" in *De Financieel-Economische Tijd*, 16/07/2002

¹¹⁹ Ook hier moeten we – net als we bij de algemene posities ten aanzien van de MacSharry-hervormingen gedaan hebben – de opmerkingen maken dat we de positie van België in hoofdstuk 4 gedetailleerder zullen beschrijven. Hier trachten we enkel een algemeen beeld te geven van de posities van de lidstaten ten aanzien van de Mid Term Review en positioneren we de Belgische win-set bij de gematigd negatieve landen. Het is geenszins onze bedoeling om de positie van België zoals aangegeven in schema 8 als vertrekpunt voor onze analyse te beschouwen.

¹²⁰ De onderhandelingen over de Mid Term Review bevinden zich nog in een eerste fase. Deze win-sets zijn dan ook een momentopname van het voorjaar (april) 2003.

tegenover 5,3% in de huidige lidstaten. Daarnaast zijn de productiviteit en de prijzen van landbouwproducten in de kandidaat-lidstaten beduidend lager¹²¹. Onder deze kwalitatief en kwantitatief verschillende omstandigheden kan het huidige GLB onmogelijk doorgetrokken worden. Er zijn twee redenen waarom volgens de Europese Commissie het GLB hervormd moet worden vóór de uitbreiding van mei 2004¹²². Ten eerste verzekert het GLB hoge steunprijzen aan de nieuwe lidstaten. Dit zal een grote productiestijging veroorzaken. Omdat de consumptie zeker niet in dezelfde relatieve termen zal toenemen, zal de netto-export van de uitgebreide EU stijgen in vergelijking met de netto-export van de huidige EU. Deze stijgende export zal moeten worden gefinancierd door extra exportsubsidies, een stijging die door de regeling van de Uruguay Ronde en door het aflopen van de Peace Clause (zie boven) door de WTO verboden wordt. Ten tweede zal de uitbreiding, wanneer er geen hervormingen komen, de grens van het landbouwbudget overschrijden. Gezien het EU-budget tot 2006 is vastgelegd, kan het budget zelf niet worden gewijzigd en moet hier een oplossing voor gevonden worden. Die oplossing bestaat uit het hervormen van het GLB.

De landbouwers uit de kandidaat-lidstaten krijgen bij toetreding niet onmiddellijk volledige steun (in de vorm van directe inkomenssteun) zoals de landbouwers van de huidige lidstaten genieten. In 2004 (het eerste jaar) krijgen ze 25% van hetgeen waarop ze volgens de EU-regelgeving recht hebben. In 2005 wordt dit 30% en in 2006 35%, waardoor de landbouwers uit de nieuwe lidstaten pas in 2013 op gelijke voet behandeld worden als de huidige lidstaten¹²³. Op de Europese Raad van oktober 2002 kwamen de staats- en regeringsleiders – [d]ankzij een compromis tussen Frankrijk en Duitsland – tot een definitief akkoord over de landbouwfinanciering voor de nieuwe lidstaten : tot 2006 verandert er niets aan de financiering van het GLB en vanaf 2007 komt er een plafonnering van de landbouwwitgaven op 45 miljard euro¹²⁴. Dit betekent dat het bedrag voor landbouwwitgaven na 2007 even groot blijft, maar dat het door tien extra lidstaten moet gedeeld worden.

De vijf grote netto-betalers van de Europese Unie in 2002 (Duitsland, Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Denemarken¹²⁵) zijn gekant tegen de regeling om de landbouwers uit de kandidaat-lidstaten directe inkomenssteun te geven, omdat ze vrezen dat dit te veel zal kosten. Ze betwisten daarenboven dat de landbouwers uit de kandidaat-lidstaten recht hebben op directe inkomenssteun. Volgens hen is die inkomenssteun een compensatie voor het inkomensverlies die de landbouwers uit de huidige lidstaten

¹²¹ SWINNEN J., *A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy*?, Brussel, CEPS, Working document 173, 2001, p. 6-19

¹²² Niet iedereen is het er evenwel mee eens dat het GLB hervormd moet worden vóór de uitbreiding van de Europese Unie. Toch zijn dit meestal de tegenstanders van *een* hervorming van het GLB, die een (noodzakelijke) hervorming zo lang mogelijk willen uitstellen.

¹²³ BULCKE B., "EU-kandidaatlanden scherp voor landbouwvoorstellen Commissie" in *De Standaard*, 20/03/2002

¹²⁴ De landbouwwitgaven mogen vanaf 2007 enkel nog stijgen met 1% per jaar. Deze 1% doet dienst als inflatiecorrectie.

¹²⁵ Denemarken schaarde zich in de periode waarin de onderhandelingen hierover in hun eindfase kwamen minder achter het standpunt van Duitsland, Nederland, Zweden en Groot-Brittannië. Denemarken nam in die periode immers het voorzitterschap van de Europese Unie waar. Het Deense voorzitterschap kende slechts één prioriteit : de uitbreidingsonderhandelingen tot een goed einde brengen. Om dit te realiseren, kon Denemarken zich niet blijven vastklampen aan het Duitse, Nederlandse, Zweedse en Britse standpunt.

geleden hebben door de MacSharry-hervormingen en kunnen landbouwers in de kandidaat-lidstaten daar niet van genieten omdat ze nooit productiesteun hebben gekregen. Deze vijf landen verwijzen ook naar de akkoorden van Berlijn (de Agenda 2000-hervormingen), waarin van directe inkomenssteun voor de landbouw in de nieuwe EU-lidstaten geen sprake is. De Europese Commissie en de overige lidstaten (vooral onder druk van Frankrijk) stelden dat de directe inkomenssteun integraal deel uitmaakt van het GLB, zoals de kandidaat-lidstaten het volledig moeten implementeren in hun nationale wetgeving¹²⁶. De regeling die op de Top van Brussel werd uitgewerkt, kwam tegemoet aan de bekommernissen van de Franse en de Duitse coalitie : Frankrijk verkreeg dat de inkomenssteun voor de nieuwe lidstaten er komt en Duitsland kreeg de garantie dat de landbouwuitgaven vanaf 2007 geplafonneerd blijven, waardoor het GLB niet duurder wordt zoals Duitsland vreesde¹²⁷.

3.2.2.2. De Millennium Ronde van de WTO

Ook de Millennium Ronde van de WTO maakt hervormingen van het GLB noodzakelijk. Op de ministeriële conferentie van Doha in 2001 waar de agenda van de Millennium Ronde werd vastgelegd, werd beslist dat de interne steun voor de Europese landbouwer moet worden afgebouwd. De EU wil tegemoet komen aan deze reductie van de interne steun door de ont koppeling van de steun en de landbouwproductie volledig te realiseren via de Mid Term Review. Op die manier zal de steun niet meer in de handelsverstoring Blue of Amber Box vallen zodat de steun moet afgebouwd worden, maar wel in de Green Box, die niet handelsverstoring is en dus niet onder WTO-bepalingen valt. De kern van de Mid Term Review is net de ont koppeling van de interne steun en de productie. Dit is een duidelijke illustratie dat de WTO-onderhandelingen en de Mid Term Review aan elkaar gekoppeld zijn.

De onderhandelingen over het landbouwluik van de Millennium Ronde verlopen in geen geval probleemloos. Ten eerste zijn de ontwikkelingslanden een belangrijke speler in de WTO-onderhandelingen¹²⁸. Dit maakt de onderhandelingen niet enkel complexer omdat er meer onderhandelaars zijn, maar ook moeilijker omwille van het feit dat de ontwikkelingslanden niet met één stem spreken. Ten tweede hebben de recente voedselcrisis de consument meer het probleem van voedselveiligheid doen beseffen. Dit bemoeilijkt de onderhandelingen omdat de ontwikkelingslanden bijna niet tegemoet kunnen komen aan die standaarden. Ten derde is de positie van de VS onduidelijk. Langs de ene kant pleiten de VS voor handelsliberalisering en gaat hun retoriek in de richting van vrijhandel. Maar langs de andere kant spendeert de Amerikaanse president weinig politiek kapitaal om de WTO-onderhandelingen bovenaan de politieke agenda te plaatsen en is de

¹²⁶ BULCKE B., "EU-landen blijven verdeeld over landbouwsteun aan kandidaat-landen" in *De Standaard*, 11/06/2002

¹²⁷ BULCKE B., "Frans-Duits akkoord helpt succes EU-top" in *De Standaard*, 25/10/2002

¹²⁸ SWINNEN J., *A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy ?*, Brussel, CEPS, Working document 173, 2001, 51 p.

Amerikaanse Farm Bill van 2002, die de landbouwsubsidies verhoogt, tegenovergesteld aan die vrijhandelsretoriek.

De uitgangspunten van de Europese Unie in de landbouwonderhandelingen van de Millennium Ronde, die het onderhandelingsmandaat van de Europese Commissie uitmaken, zijn de volgende¹²⁹ :

- wat betreft de *interne steun*, wil de EU concessies doen om haar interne steun met 55% te verminderen. De Cairns-groep wil een zo groot mogelijke vermindering van de interne steun-maatregelen. Het belangrijkste argument van de EU in de Millennium Ronde om haar interne landbouwsteun te verdedigen na het einde van de Peace Clause – hoewel ze bereid is dit voor een stuk af te bouwen – is de multifunctionaliteit : landbouwers zorgen niet enkel voor landbouwproductie, maar ook voor de ontwikkeling van het platteland, voor het landschap, voor dierenwelzijn,... (in GLB-termen is dit de tweede pijler). Op die manier wil de EU zoveel mogelijk steunmaatregelen overhevelen naar de Green Box, die niet handelsverstoring is. De discussies over de inhoud van de verschillende boxen komt hierop neer :
 - moeten de subsidies die vallen onder de Amber Box verder worden gereduceerd ?
 - moet de inhoud van de Blue Box behouden blijven of moeten bepaalde soorten subsidies getransfereerd worden tussen de Blue en de Amber Box (in beide richtingen) ?
 - moeten de criteria waaraan de subsidies moeten voldoen om in de Green Box ondergebracht te worden, veranderen ?;
- in de discussies over *exportsubsidies* vindt de Europese Unie dat *alle* maatregelen die de export van landbouwproducten subsidiëren in de onderhandelingen moeten worden betrokken. Op die manier zullen ook de exportkredieten en de voedselhulp uit de landen van de Cairns-groep en van de VS in beschouwing worden genomen. Deze maatregelen genereren de facto immers hetzelfde resultaat als de Europese exportsubsidies. De Europese Commissie wil zich engageren om haar exportsubsidies met 55% te reduceren, maar wil geenszins het afschaffen ervan als doelstelling zien¹³⁰. In Doha, waar over de agenda van de Millennium ronde werd beslist, werd een ‘geleidelijke uitdoving van de exportsubsidies’ (‘phasing-out’) in de tekst opgenomen¹³¹;
- wat betreft *markttoegang*, stelt de Europese Unie voor dat alle geïndustrialiseerde landen hun invoertarieven met 36% afbouwen, met een minimumreductie van 15% per landbouwproduct.

De posities van de lidstaten ten aanzien van de Millennium Ronde verschillen zeer weinig van hun positie ten aanzien van de Uruguay Ronde. Frankrijk en Ierland maken het meeste bezwaren tegen de voorgestelde concessies van de Europese Commissie. Toch krijgen deze twee landen de garantie dat de Europese

¹²⁹ • —, “Europa bereid om exportsubsidies landbouw met 45 procent te verminderen” in *De Standaard*, 17/12/2002

• NEYTR., “Voorstel modaliteiten gaat te ver !” in *Boer en Tuinder*, 108, 2002, 51/52, p. 4

• WORLD TRADE ORGANIZATION, WTO | *Agriculture – background – domestic support boxes*, WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm [www]

¹³⁰ —, “EU-landen willen exportsubsidies landbouw niet toezeggen” in *De Standaard*, 30/10/2001

¹³¹ BULCKE B., “EU slikt brede WTO-agenda in” in *De Standaard*, 14/11/2001

Commissie niet meteen zal pleiten voor een volledige afschaffing van de exportsubsidies¹³². Nederland, Denemarken, Groot-Brittannië, Zweden en Duitsland (in grotere mate dan tijdens de Uruguay Ronde) verdedigen het hervormingsgezinde standpunt. De win-sets van de andere lidstaten bevinden zich tussen de Franse en de Duitse groep.

3.3. Besluit

In dit hoofdstuk hebben we de inhoud geschetst van de EU-context en het EU-beleid ten aanzien waarvan België een Europees beleid moet ontwikkelen. Het GLB zoals het in het Verdrag van Rome en op de conferentie van Stresa geregeld was, is onhoudbaar geworden en moest worden hervormd. Het oude en protectionistische markt- en prijsbeleid wordt in de hervormingen van het GLB ter discussie gesteld en afgebouwd. Issues als kwaliteit, multifunctionaliteit en plattelandsontwikkeling komen in de hervormingen van het GLB steeds meer aan bod. De MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review hielden gelijkaardige maatregelen in : een evolutie van productiegebonden steun naar directe inkomenssteun, een reductie van die steun en van de prijzen. Het opvallendste verschil tussen beide hervormingsvoorstellen was dat de Mid Term Review de tweede pijler gevoelig versterkte en dat er meer nadruk werd gelegd op voedselveiligheid, dierenwelzijn, milieubescherming,...

Beide hervormingen zijn ingegeven door zowel interne als externe druk. De interne druk bestond tijdens beide hervormingen uit de overproductie en andere perverse gevolgen van het geldende GLB. De kwalitatieve landbouwisues in Mid Term Review werden daarenboven ingegeven door de voedselcrisissen die op het einde van de jaren negentig de Europese landbouw teisterden. De externe druk kwam tijdens beide hervormingen uit het globale niveau. De MacSharry-hervormingen werden mede veroorzaakt door de GATT-onderhandelingen van de Uruguay Ronde, de Mid Term Review door enerzijds de uitbreiding van de Europese Unie naar Centraal- en Oost-Europa en anderzijds de Millennium Ronde van de WTO.

In het volgende hoofdstuk gaan we na wat de concrete inhoud was van het Europees beleid van België ten aanzien van deze twee hervormingen. Daarenboven onderzoeken we de houding van België ten aanzien van het globale niveau (GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen) en toetsen we de eerste hypothese die stelt dat het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen beïnvloed wordt door het Europese en het globale niveau.

¹³² —, “Europa trekt met stevig mandaat naar WHO-onderhandelingen” in *De Morgen*, 28/01/2003

Invloed van het Europese en het globale niveau

4.1. Het Europees beleid van België ten aanzien van het Europese niveau

4.1.1. Het Europees beleid van de regering-Dehaene I ten aanzien van de MacSharry-hervormingen

4.1.1.1. Algemene houding van de regering-Dehaene I ten aanzien van de MacSharry-hervormingen

Het algemeen standpunt van de Belgische regering tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen was dat ze de voorstellen van de Europese Commissie niet aanvaardde¹³³, maar dat ze toch beseftte dat het met GLB zoals het toen functioneerde niet verder kon. Het GLB had haar twee belangrijkste doelstellingen bereikt : Europa kon zichzelf voorzien in landbouw- en voedselproducten (meer zelfs, het GLB had geleid tot overproductie) en de landbouwers genoten een gegarandeerd inkomen¹³⁴. Niettegenstaande haar kritiek zou België uiteindelijk toch de voorstellen van de Europese Commissie in grote lijnen volgen.

België was van in het begin van de onderhandelingen – en los van de concrete inhoud van de MacSharry-voorstellen – overtuigd van de noodzaak van *een* hervorming van het GLB¹³⁵. Dit was vooral het geval omdat een hervorming van het GLB de Europese Commissie in een comfortabeler positie zou plaatsen om in de onderhandelingen op het globale niveau de doelstellingen van de Uruguay Ronde te bereiken. Algemeen gezien was het Europees beleid van België er één van *bereidheid* om de situatie te bekijken en het GLB aan te passen aan de realiteit. Toch vond België dat er vermeden moest worden dat het GLB te vaak werd hervormd, omdat de landbouwers het daardoor moeilijk hadden om op lange termijn in hun bedrijf te investeren¹³⁶.

Toen de regering-Dehaene I op 5 maart 1992 in functie trad, waren de (tot dan toe moeizaam verlopen) onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen in de Landbouwwraad al zestien maanden aan de gang. Gedurende deze periode (dus tijdens de regering-Martens VIII en IX) werd België daar vertegenwoordigd door CVP-staatssecretaris Paul De Keersmaecker. In de finale fase van de onderhandelingen heeft de nieuwe

¹³³ België 'maakte een voorbehoud voor de grond van de zaak en [...] eiste een bespreking ten gronde van de principes'. Zie MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture, 02 et 03 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 10; en MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture – 30 et 31 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 14

¹³⁴ DE MUYNCK J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Sint-Katharina-Lombeek, 11/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹³⁵ Tussenkomen van André Bourgeois in —, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van woensdag 25 maart 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 25.03.92, C19.5-C19.12; en in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, PLEN 03.06.92, 25.923-25.937

¹³⁶ DE CUYPER X., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 25/03/2003 [persoonlijke mededeling]

landbouwminister André Bourgeois het beleid van staatssecretaris De Keersmaeker voortgezet. Het feit dat beiden CVP-ministers waren en dat de landbouwadministratie en -kabinetten, die al zestien maanden met deze hervormingen en haar technische aspecten bezig waren, behouden bleven¹³⁷, zorgden voor een continuïteit in het beleid. De komst van een nieuwe regering en een minister die dezelfde politieke kleur had als zijn voorganger leidde niet tot een standpuntwijziging ten gronde¹³⁸.

De continuïteit in het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen tussen de regering-Martens VIII en IX (met staatssecretaris De Keersmaeker) en de regering-Dehaene I (met minister Bourgeois) blijkt ook uit het feit dat Bourgeois in de Landbouwwraad onderhandelde op basis van het Alternatief Plan dat de basis vormde van het beleid van De Keersmaeker. Het Alternatief Plan van België – [w]aarvan de basisfilosofie was dat het GLB uitvoerbaar moest blijven, er bespaard moest worden in plaats van meer uitgegeven en de basisprincipes van het GLB onaangetast moesten blijven – bestond uit tien punten die het Belgisch standpunt vormden¹³⁹ :

1. de Europese landbouw moest beveiligd blijven tegen onaanvaardbare schommelingen van op wereldmarkt;
2. de maatregelen in de MacSharry-hervormingen (op het Europese niveau) moesten overeenstemmen met de voorstellen van de Europese Commissie in de GATT-onderhandelingen (op het globale niveau);
3. de familiale bedrijven moesten hun inkomen in de eerste plaats verwerven uit het verhandelen van producten en niet uit de compensatie van hun verliezen (dus een pleidooi tegen directe inkomenssteun);
4. de competitiviteit van de Europese landbouw moest worden gevrijwaard;
5. er moest een werkbaar beleid komen om de productie te beheersen (productiequota) zodat structurele overschotten vermeden werden;
6. de vraag moest stijgen door actief promotie te voeren en nieuwe afzetmarkten voor Europese landbouwproducten te ontwikkelen;
7. landschaps- en plattelandsontwikkeling moesten worden beschermd;
8. landbouwers die in moeilijke omstandigheden werkten of aan wie vanuit ecologisch standpunt beperkingen werden opgelegd, moesten financiële steun krijgen;
9. landbouwers die door het markt- en prijsbeleid moeilijkheden ondervonden of producenten die hun productie wilden beperken, moesten hiervoor worden vergoed;
10. de begrotingsdiscipline in het GLB moest worden gerespecteerd.

¹³⁷ DE MUYNCK J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Sint-Katharina-Lombeek, 11/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹³⁸ CARMELIET J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 13/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹³⁹ VAN OUYTRVE J., "Prijsvoorstellen en hervorming landbouwbeleid" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 14, p. 4

4.1.1.2. Kernelementen van het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen

De Belgische regering kante zich vooral tegen het meest revolutionaire onderdeel van de MacSharry-hervormingen : de *evolutie van productiegebonden steun naar directe inkomenssteun*¹⁴⁰. België vond de redenering en de filosofie van de Europese Commissie achter dit voorstel onaanvaardbaar : directe inkomenssteun bood de landbouwers geen enkel toekomstperspectief¹⁴¹. De evolutie naar directe inkomenssteun zou de landbouwers demotiveren omdat ze, los van de geproduceerde hoeveelheid, hoe dan ook een vast steunbedrag zouden ontvangen¹⁴². Het Belgische standpunt hieromtrent was gebaseerd op de stelling dat de landbouwer een vrije ondernemer en een economische actor is die leeft van de verkoop van producten en niet van rechtstreekse steun. De Belgische regering vreesde vooral dat de landbouwers na de omschakeling naar directe inkomenssteun een afgeschreven economische sector zouden vormen die artificieel in leven werd gehouden¹⁴³. In vergelijking met andere Europese lidstaten kende België immers een grote landbouwproductiviteit (grote opbrengsten per hectare). Wanneer de steun niet meer afhankelijk was van de productie¹⁴⁴ (maar de directe inkomenssteun wel afhankelijk werd van het aantal hectare) zouden de Belgische landbouwers relatief minder steun (en dus inkomen) verwerven uit het Europese landbouwbudget.

Ook een ander cruciaal element van de MacSharry-hervormingen, de *reductie van de graan-, rundsvlees- en boterprijzen*, was voor België moeilijk aanvaardbaar (maar wel minder een struikelblok dan de omschakeling naar directe inkomenssteun)¹⁴⁵. In de oorspronkelijke Commissievoorstellen werden de graanprijzen met 35% gereduceerd. Hier was België een tegenstander van. Voor de finale Landbouwrapport lag een compromisvoorstel van het Portugese voorzitterschap op tafel dat de graanprijzen met 27% deed dalen. De Belgische delegatie vond zelfs deze reductie te groot en was bijgevolg ook niet tevreden met het uiteindelijke hervormingsakkoord waarin de graanprijzen met 29% werden verminderd¹⁴⁶. België was niet tegen de reductie

¹⁴⁰ Zie onder meer MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture, 02 et 03 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 10; en het derde punt uit het Alternatief Plan van België.

¹⁴¹ MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil agricole Européen des 2 et 3 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 1

¹⁴² Tussenkomenst van André Bourgeois in —, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van woensdag 25 maart 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 25.03.92, C19.5-C19.12

¹⁴³ Tussenkomenst van André Bourgeois in —, *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 03/06/1992, N. 33, p. 905-956

¹⁴⁴ De evolutie van productiegebonden steun naar directe inkomenssteun kende wel enkele tussenfasen. Bij het bepalen van de directe inkomenssteun voor de landbouwers in de verschillende lidstaten werd in de eerste fasen wel enigszins rekening gehouden met het productieniveau van de lidstaten (dat in België dus hoog lag). België vreesde wel dat die band tussen het productievolumen en de directe inkomenssteun snel zou afnemen. In de Mid Term Review-voorstellen (zie verder) is er inderdaad geen enkele band meer tussen het productievolumen en de directe inkomenssteun.

¹⁴⁵ • MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture, 02 et 03 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 13

• MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van Ministers van Landbouw van 30-31 maart 1992 (vertrouwelijk)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 4

¹⁴⁶ • —, “EG start gespreksronde over hervorming landbouwbeleid” in *De Financieel-Economische Tijd*, 19/05/1992

• —, “EG-landbouwrapport bespreekt nieuw Portugees compromis” in *De Standaard*, 21/05/1992

van de prijzen als dusdanig, maar was wel bevreesd voor de gevolgen ervan voor de landbouwers. Daarenboven was België van mening dat de voorgestelde prijsdalingen weinig impact zouden hebben op de prijs die de consument zou moeten betalen voor die landbouwproducten¹⁴⁷. Het eerder negatieve en afhoudende standpunt van België in deze werd op de Landbouwrap niet erg uitgespeeld. Het was eerder een standpunt dat op het nationale politieke forum werd verdedigd om de landbouwers en hun organisaties terwille te zijn. België wist in het achterhoofd immers goed dat de artificieel hoge prijzen op termijn onhoudbaar waren en dat een dergelijke verlaging van de prijzen er toch ooit moest komen¹⁴⁸. De Belgische delegatie heeft er dan ook voor gepleit om deze prijsreducties te ‘verzachten’ en zag daarvoor twee manieren : ofwel het verminderingpercentage verkleinen, ofwel de prijsreductie spreiden in de tijd¹⁴⁹.

Het voorstel om financiële steun te geven als compensatie voor *braaklegging en herbebossing* werd door de Belgische regering ook niet volop gesteund. Dit kwam omdat natuur-, milieu- en bosbouwbeleid sinds 1988 (derde staatshervorming) onder de bevoegdheden van de gewesten vielen. De gewesten waren voorstander van een herbebossingsbeleid in het GLB, maar de federale landbouwminister deelde hun mening niet. De reden daarvoor lag niet in het feit dat het federaal landbouwministerie vreesde voor de gevolgen voor de landbouw, maar wel voor de gevolgen voor de ruimtelijke ordening. Het landbouwministerie was tijdens de jaren zestig en zeventig immers de grote bezieler geweest van het beleid inzake ruimtelijke ordening. De landbouwambtenaren die gedurende die periode zo lang hadden geijverd om juridische bescherming te krijgen voor de landbouwgebieden (in het beleid inzake ruimtelijke ordening) en die nu het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen mee voorbereidden, wilden niet aan de basis liggen van een nieuw GLB dat aan de landbouwgebieden een feitelijk bosbouwgebruik toekende (en op die manier hun vroeger werk helemaal teniet deed). Ze vreesden dat de landbouwgebieden die ze op die manier zouden bebossen nooit meer ontbost zouden worden, niettegenstaande de gebieden juridisch voor landbouwactiviteiten bestemd waren¹⁵⁰. Ook verplichte braaklegging was volgens België geen ideale oplossing omdat dit voor de goed functionerende en presterende Europese landbouwer demotiverend zou werken¹⁵¹.

-
- Tussenkomst van André Bourgeois in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, PLEN 03.06.92, 25.923-25.937
 - MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture, 02 et 03 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 10

¹⁴⁷ MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture des 30 et 31 mars 1992 (confidentiel)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 4

¹⁴⁸ DE MUYNCK J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Sint-Katharina-Lombeek, 11/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁴⁹ DE CUYPER X., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 25/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁵⁰ DE MUYNCK J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Sint-Katharina-Lombeek, 11/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁵¹ Tussenkomst van André Bourgeois in —, *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 03/12/1992, N. 21, p. 565-608

Toch was het element van de braaklegging voor België geen breekpunt : ‘België zou, in het kader van een compromis, een braaklegging [...] overwegen, maar dan met zeer strenge voorwaarden’¹⁵².

België was tevens bekommerd om de *uitvoerbaarheid* van de voorgestelde hervormingen¹⁵³. De Belgische delegatie heeft er op het Europese niveau herhaaldelijk voor gepleit dat de Europese Commissie zo eenvoudige mogelijke maatregelen voor de directe inkomenssteun en quota zou opmaken om de uitvoering van de hervormingen zo effectief mogelijk te doen verlopen. Op Belgisch verzoek zijn vereenvoudigingen aangebracht aan enkele van die maatregelen en is er een gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Europese Commissie bij het hervormingsakkoord toegevoegd waarin gesteld wordt dat de regels voor de uitvoering zo eenvoudig mogelijk moeten worden gehouden¹⁵⁴.

In de laatste fase van de onderhandelingen bleef België in de Landbouwraparade herhalen dat de *financiering* van de MacSharry-hervormingen een essentieel punt was¹⁵⁵. België ‘maakte zich immers zorgen over de budgettaire en financiële weerslag van deze voorstellen’¹⁵⁶. De Belgische goedkeuring van het politiek akkoord over de hervormingen (op 22 mei 1992) was in die zin voorwaardelijk dat België het juridisch akkoord (uiteindelijk gesloten op 30 juni 1992) pas zou goedkeuren als de Europese Commissie aan het akkoord een afzonderlijke verklaring zou toevoegen waarin stond dat het hervormde GLB onder het financieel plafond moest blijven dat in 1988 voor de landbouwuitgaven was vastgesteld¹⁵⁷. De Europese Commissie stemde hiermee in en België keurde het akkoord in zijn juridische vorm goed¹⁵⁸.

¹⁵² MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Ministerraad van 18 en 19 mei 1992 (vertrouwelijk)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 2

¹⁵³ • VAN OUYTRIVE J., “Landbouwminister Bourgeois licht standpunten toe : «Landbouwbedrijven zijn kleine ondernemingen»” in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 17, p. 7

• MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l’Agriculture – 30 et 31 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 4

• De bemerking van minister Bourgeois ‘Wat MacSharry voorstelt, is dat de lidstaten aan elke landbouwer een secretaresse betalen’ illustreert goed het Belgische standpunt hieromtrent.

¹⁵⁴ Tussenkomst van André Bourgeois in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, PLEN 03.06.92, 25.923-25.937

¹⁵⁵ MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l’Agriculture, 02 et 03 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 11

¹⁵⁶ MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van Ministers van Landbouw 28 en 29 april 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 15

¹⁵⁷ MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l’Agriculture 18, 19 mai 1992 et jours suivants*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 6

¹⁵⁸ • CARMELIET J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 13/03/2003 [persoonlijke mededeling]

• —, “EG-landbouwhervorming kan in 1993 in werking treden” in *De Financieel-Economische Tijd*, 02/07/1992

Naast de verklaring om de hervormingen zo eenvoudig mogelijk uit te voeren en om de kosten van de hervorming binnen de gestelde grenzen te houden, zijn er op Belgisch verzoek nog twee verklaringen in de definitieve hervormingsakkoorden opgenomen¹⁵⁹.

Als eerste verzoek wilde België een *doeltreffende controle van de voorgeschreven productiequota* realiseren. België had grote vragen bij het nieuwe productiebeperkingsstelsel dat de Europese Commissie wou invoeren¹⁶⁰. Dit was volgens België in de praktijk onhaalbaar omdat voor dergelijk stelsel een centrale Europese databank met gegevens over welk landbouwbedrijf hoeveel mag produceren noodzakelijk was en omdat het opzetten van een dergelijke databank jaren tijd zou vergen¹⁶¹. Op zo'n productiecontrole drong België al jaren aan omdat het zelf te kampen had met productieoverschotten. België verkreeg hiermee iets wat het al geruime tijd vroeg¹⁶².

Door het tweede verzoek kreeg België *financiële compensaties* waardoor het toegang kreeg tot het moeilijke punt van de directe inkomenssteun. De Belgische tactiek in de laatste fases van de onderhandelingen was er immers één van 'we krijgen geen gelijk, maar we zullen geld vragen'¹⁶³. Enerzijds kreeg België financiële compensaties ter ondersteuning van de agro-voedingsindustrie die instond voor de verwerking van landbouwproducten. Anderzijds verwierf België een zogenaamde omkaderingsregeling. Dit is een systeem van intensieve bedrijfsbegeleiding om de landbouwers te helpen bij hun bedrijfsplanning die door de MacSharry-hervormingen (en vooral de evolutie naar directe inkomenssteun) aanzienlijk moest worden aangepast. De Belgische filosofie achter deze vraag was dat de directe inkomenssteun (en de de facto inkomensdaling die dit met zich mee zou brengen) negatief zou zijn voor de landbouwers maar dat de overheid hen structureel zou kunnen bijstaan via deze omkaderingsregeling.

4.1.1.3. Het Europees beleid van België ten opzichte van dat van de andere lidstaten

België maakte tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen geen deel uit van een grote, allesomvattende coalitie over het geheel van de voorstellen. Er werden wel ad hoc-coalities gevormd voor bepaalde landbouwsectoren en bepaalde onderdelen van de hervormingsvoorstellen¹⁶⁴. Algemeen gezien stond België eerder aan de kant van Frankrijk (de kant van de status-quo) omdat België zich vooral verzette tegen de invoering van de directe inkomenssteun¹⁶⁵. België drong samen met ondermeer Italië en Luxemburg

¹⁵⁹ Tussenkomst van André Bourgeois in —, *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 18/06/1992, N. 40, p. 1211-1229

¹⁶⁰ MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van Ministers van Landbouw 28 en 29 april 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 15

¹⁶¹ —, "EG-landbouwraad bespreekt nieuw Portugees compromis" in *De Standaard*, 21/05/1992

¹⁶² CARMELIET J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 13/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁶³ CARMELIET J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 13/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁶⁴ Zo volgde België vaak Frankrijk en Duitsland wanneer het ging over maatregelen in de akkerbouw, terwijl onder andere Groot-Brittannië, Nederland en Denemarken in aangelegenheden die te maken hadden met akkerbouw dezelfde standpunten verdedigden.

¹⁶⁵ CARMELIET J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 13/03/2003 [persoonlijke mededeling]

lang aan op een grondige discussie over de filosofie achter de MacSharry-hervormingen. Toch wou België niet zo ver gaan om het hervormingsakkoord via een veto of via het inroepen van het Compromis van Luxemburg te blokkeren en op die manier de Franse (in verband met het hele akkoord) en Italiaanse (in verband met de melkquota) veto-dreiging te volgen en te steunen¹⁶⁶.

4.1.1.4. Besluit

Het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen kan worden beschreven als een negatieve, terughoudende houding ten aanzien van de voorgestelde hervormingen. België heeft eerder schoorvoetend, met mondjesmaat en onder druk van de omstandigheden de MacSharry-hervormingen gedoogd, omdat het enerzijds beseftte dat het als klein land in de Landbouwrapad niet de macht had om de besluitvorming te blokkeren en anderzijds inzag dat de historische evolutie van het GLB op een moment gekomen was waarop een fundamentele hervorming noodzakelijk was. Binnen dit kader van een negatieve houding maar tegelijk een begrijpend en gedogend gedrag binnen de Landbouwrapad heeft België toch nog enkele voor België belangrijke zaken kunnen realiseren (de verklaringen over de uitvoerbaarheid en over de financiering, productiecontrolesysteem, financiële compensaties voor de agro-industrie, omkaderingsregeling) en er zodoende (financieel) voordeel voor de Belgische landbouwers mee kunnen bekomen.

4.1.2. Het Europees beleid van de regering-Verhofstadt I ten aanzien van de Mid Term Review

4.1.2.1. Algemene houding van de regering-Verhofstadt I ten aanzien van de Mid Term Review

De Mid Term Review was bedoeld als een tussentijdse (financiële) evaluatie van de Agenda 2000-hervormingen. In 1999 werd in Berlijn immers afgesproken om in 2002 of 2003 het GLB tussentijds te evalueren. Volgens België gaat deze Mid Term Review veel verder dan een tussentijdse evaluatie en houdt het een te verregaande hervorming in. De Belgische delegatie op de Landbouwrapad ziet geen enkele reden om vóór 2006 (het jaar waarin het hervormings- en begrotingspakket van Agenda 2000 afloopt) grondige hervormingen door te voeren aan het GLB¹⁶⁷. Bovendien is de financiële component van de evaluatie positief uitgevallen : het GLB van Agenda 2000 is tot nog toe binnen haar budgettaire marges gebleven.

België is van mening dat het beleid van de Agenda 2000-hervorming eerst in de praktijk moest worden toegepast vooraleer er van een nieuwe hervorming sprake kan zijn¹⁶⁸. Het Europees beleid dat België inneemt ten aanzien van de Mid Term Review wordt dus gevormd door een win-set die zich vrij dicht bij het status-quo

¹⁶⁶ Tussenkomst van André Bourgeois in —, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van donderdag 2 juli 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 02.07.92, C58.31-C58.50

¹⁶⁷ VAN HAVER K., "EU-landen wijzen timing en inhoud landbouwhervorming af" in *De Financieel-Economische Tijd*, 16/07/2002

¹⁶⁸ Zo is in Berlijn afgesproken om de hervormingen voor de melksector pas op 1 juli 2005 te laten ingaan. Dit betekent dat Agenda 2000 nog niet van toepassing was in de melksector wanneer de Europese Commissie in juni 2002 en januari 2003 de Mid Term Review voorstelde.

bevindt, waarbij 'status-quo' refereert aan het uitvoeren van de hervormingen van het GLB zoals het in Agenda 2000 voorzien was. Niettegenstaande deze terughoudende houding ten opzichte van de Mid Term Review is België er zich wel bewust van dat onder de gegeven omstandigheden, waarbinnen het GLB niet meer houd- en verdedigbaar is, *een* nieuwe hervorming van het GLB aan de orde moet zijn. De strategie die tijdens de discussies over de Mid Term Review werd gevolgd, was er één waarin in grote lijnen en op termijn de Europese Commissie gevolgd werd, maar waar kleine kritische bemerkingen werden gemaakt die de hervormingen konden bijsturen in een richting die voor België en de Belgische landbouw positief waren.

In het algemeen ging België akkoord met de volgende onderdelen uit de volgende voorstellen van commissaris Fischler¹⁶⁹ :

- van de EU een meer concurrentiële speler maken in de landbouw op wereldvlak door het GLB te hervormen;
- evolueren naar een meer marktgericht GLB;
- de uitbreiding van de EU vereenvoudigen voor wat betreft het GLB;
- via een hervorming van het GLB een politiek signaal geven aan de WTO-partners dat non-trade concerns het volgend WTO-akkoord worden ingepast;
- de diversiteit van de Europese landbouw en de eigenheid van het Europese platteland behouden.

4.1.2.2. Kernelementen van het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review

De houding van België ten aanzien van een *verdere evolutie naar directe inkomenssteun* was eerder negatief¹⁷⁰. Wanneer een landbouwer (niet-productiegerelateerde) directe inkomenssteun ontvangt, mag hij alles produceren wat hij wil omdat hij toch zeker is van de steun. Het slachtoffer van een dergelijke evolutie zijn de landbouwsectoren die niet onder het GLB vallen en bijgevolg geen Europese subsidies krijgen¹⁷¹. De landbouwers die zeker zijn van hun premie (de directe inkomenssteun) kunnen bijvoorbeeld varkens houden, waardoor de oorspronkelijk niet-gesubsidieerde varkenshouder concurrentie zal krijgen van de nieuwe en wel gesubsidieerde landbouwer die directe inkomenssteun geniet. België vreest dat een bijkomend gevolg hiervan is dat de marktprijzen binnen de EU meer zullen fluctueren. De marktprijzen zijn op dit moment min of meer stabiel omdat het GLB met haar quota de productie (de aanbodzijde) regelt. Wanneer het aanbod verandert omwille van de hierboven genoemde omschakeling in teelten, zullen de Europese marktprijzen oncontroleerbaar worden. Het Belgische standpunt ten aanzien van de directe inkomenssteun is evenwel geen

¹⁶⁹ BOMBEEK R., *De boer, de wereldhandel en de Mid Term Review*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Internationale Handel, Microsoft® PowerPoint®-presentatie

¹⁷⁰ • —, "Dua kritisch inzake voorstel Fischler" in *Boer en Tuinder*, 108, 2002, 30/31, p. 18

• HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁷¹ Deze sectoren zijn bijvoorbeeld de sectoren van de vollegrondsgroenten, varkens en pluimvee. Zij zijn nog niet (helemaal) ondergebracht in het GLB en vallen nog onder de nationale (in casu gewestelijke) bevoegdheid.

echt breekpunt meer zoals het was tijdens de MacSharry-hervormingen. Nu is België 'niet gelukkig' met deze verdere loskoppeling, maar beseft het niettemin dat een dergelijke evolutie noodzakelijk is.

Wat betreft de *verdere uitbouw van de tweede pijler (plattelandontwikkeling), de kwaliteitsstandaarden en de multifunctionaliteit van de landbouw* is België grotendeels voorstander van de Commissievoorstellen, maar heeft het wel een aantal opmerkingen en bedenkingen. De belangrijkste bedenking van de Belgische delegatie is dat ze een voorstander is van de versterking van de tweede pijler, maar dat dit budgettair niet ten koste mag gaan van de eerste pijler, die het markt- en prijsbeleid van het GLB inhoudt en dus rechtstreeks in verhouding staat met het inkomen van de landbouwer. Voor België moet het GLB op de eerste plaats een markt- en prijsbeleid blijven. België vindt het positief dat het GLB aandacht schenkt aan plattelandontwikkeling en multifunctionaliteit, maar dan moeten er ook specifieke middelen tegenover staan¹⁷². België wil immers vermijden dat de landbouwbedrijven die reeds door de Mid Term Review moeten inleveren ook nog eens zullen moeten betalen voor de uitbreiding van de tweede pijler.

De voorstellen van Fischler om de steun afhankelijk te maken van kwaliteitsstandaarden en randvoorwaarden (de zogenaamde *cross-compliance*) in verband met volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn, identificatieregistratie van dieren, gezondheid van de planten, arbeidsveiligheid en milieu zijn voor België overdreven. Het gaat immers om 38 randvoorwaarden (verordeningen of richtlijnen van de EU die moeten gerespecteerd worden door de landbouwers). Wanneer de toepassing hiervan moet worden gecontroleerd *on the field*, zullen daarbij in België zes of zeven diensten betrokken moeten worden¹⁷³. België heeft dan ook grote twijfels bij de praktische uitvoerbaarheid van deze regelingen en vreest dat ze bij dode letter zullen blijven¹⁷⁴.

België maakt een voorbehoud¹⁷⁵ bij een *verdere prijsdaling* en is tegen een verdere prijsreductie voor granen omdat minder dan de helft van deze reductie wordt gecompenseerd door een verhoging van de (directe

¹⁷² • BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

• Tussenkomen van Annemie Neyts in —, *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken. Commissie voor het Bedrijfsleven, het Wetenschapsbeleid, het Onderwijs, de nationale wetenschappelijke en culturele Instellingen, de Middenstand en de Landbouw*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 50ste Zittingsperiode, 2002-2003, 07/11/2002, 14u00, CRIV 50 COM 870

• Tussenkomen van Vera Dua in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

• —, "Dua kritisch inzake voorstel Fischler" in *Boer en Tuinder*, 108, 2002, 30/31, p. 18

¹⁷³ Zo is het federaal ministerie voor Volksgezondheid bevoegd voor dierenwelzijn, het federaal ministerie voor Economische Zaken voor etikettering, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen voor de diergezondheid, het federaal ministerie van Arbeid voor arbeidsveiligheid en de gewesten voor milieuaangelegenheden.

¹⁷⁴ HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁷⁵ Met 'voorbehoud' wordt bedoeld dat België er eigenlijk niet akkoord mee gaat, maar dat het er geen breekpunt van zal maken wanneer blijkt dat het niet anders kan, zowel als de realiteit het vraagt als wanneer de onderhandelingen in de Landbouwraad dit noodzakelijk maakt.

inkomens)steun. Dit zal opnieuw leiden tot een inkomensverlies voor de landbouwer. Daarenboven lijkt dergelijke reductie met 5% voor België niet nodig omdat de Europese graanprijs al heel dicht tegen de wereldmarktprijs ligt. Tijdens de MacSharry- en de Agenda 2000-hervormingen is de graanprijs al met respectievelijk 29% en 15% gereduceerd¹⁷⁶. Toch kan dit voor België ook net een reden zijn om ook nog toe te geven aan die laatste 5%-reductie, zodat de graanprijzen zich volledig op wereldmarktprijsniveau bevinden, en het bij een Belgisch voorbehoud (en bijvoorbeeld geen breekpunt of veto) te houden. Met betrekking tot de verlaging van de graanprijzen beschikt België dus over een ambiguë houding : enerzijds is het (principeel) tegen de verdere prijsdalingen, anderzijds wil ze die laatste stap wel zetten om de prijzen dichterbij de wereldmarktprijs te brengen. Ook de voorgestelde prijsdaling voor melk met twee keer 5% is volgens België geen goede maatregel, gezien de Europese Commissie dit wil combineren met een verhoging van de melkquota (zie verder) die volgens België ook tot een verlaging van de melkprijs zal leiden¹⁷⁷.

Van de bovenstaande elementen uit de Mid Term Review waar België een negatieve houding tegenover aanneemt (directe inkomenssteun, uitbreiding van de tweede pijler ten koste van de eerste pijler, cross-compliance en een verdere prijsdaling van de landbouwproducten), is België er zich van bewust dat deze elementen hoe dan ook gerealiseerd zullen worden (zonder dat de Belgische delegatie op de Landbouwraprad daarin een sleutelrol kan spelen)¹⁷⁸. Ze zijn immers noodzakelijk in het licht van externe (WTO en EU-uitbreiding) en interne uitdagingen voor het GLB. Net zoals tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen heeft België immers standpunten die bepaalde Commissievoorstellen bekritisieren, maar waarvan België beseft dat het zelf niet sterk genoeg staat (niet genoeg stemgewicht heeft) in de Landbouwraprad om ze door te drukken. België focust zich dan op enkele punten waar het kleine, maar belangrijke wijzigingen aan de voorstellen van Fischler kan aanbrenge n : het behoud van de productiequota, een wijziging in de cijfers voor de interne steun, een herinvoering van een maximaal steunbedrag en een extra criterium voor de verdeelsleutel van het Europees landbouwbudget.

Een eerste dergelijk punt is het feit dat België pleit tegen de afschaffing van *productiequota*. Quota zijn een goed functionerend en goedkoop instrument om de overproductie (het aanbod) te beheersen en

¹⁷⁶ HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁷⁷ HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁷⁸ • BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

• HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

marktgericht te produceren¹⁷⁹. Het Belgisch standpunt hieromtrent verdedigt het status-quo, namelijk een behoud van de quota. De reden dat België een beheersing van de aanbodzijde wil, is dat het aanbod in België beperkt is door de geringe omvang van de beschikbare landbouwoppervlakte. Geen enkel Belgisch landbouwbedrijf kan bijvoorbeeld vijfhonderd koeien houden omdat de oppervlakte van een Belgisch landbouwbedrijf te beperkt is. De belangrijkste quota, die voor melkproducten, blijven in de huidige Commissievoorstellen zeker behouden tot 2014-2015. Er komt wel een quota-uitbreiding van 3%. Ook ten aanzien hiervan is België eerder terughoudend omdat een verhoging van de quota zal leiden tot een uitbreiding van de productie en bijgevolg tot een ineenstorting van de prijzen en een uitholling van het quotasysteem¹⁸⁰. België vreest dat de Europese Commissie door deze quotaverhoging een evolutie wil initiëren die op termijn een quotaregeling zinloos maakt¹⁸¹.

De Mid Term Review houdt tevens een *reductie van de steun* voor de landbouwers in. In de voorstellen van Fischler wordt de steun voor de landbouwbedrijven die minder dan 5000 euro per jaar ontvangen niet gereduceerd. België heeft in de Landbouwwraad voorgesteld om die grens van 5000 euro te verhogen tot 15 000 euro. Dit is het tweede punt waar België verwacht dat het haar Europees beleid ten aanzien van de Mid Term Review ook in de Europese besluitvorming kan laten doorwegen. Het betekent ook dat (met een grens van 15 000 euro) slechts vierduizend van de vijftigduizend Belgische landbouwbedrijven een deel van hun Europese subsidies zouden verliezen¹⁸². Wanneer de grens op 5000 euro gehouden wordt, zouden dat meer dan twintigduizend bedrijven zijn¹⁸³.

Als derde dergelijk punt pleit België voor een *berinvoering van een maximaal steunbedrag*. De steun zal volgens de Mid Term Review worden samengebracht tot één premie. België is hier geen voorstander van omdat dit niet zal leiden tot een administratieve vereenvoudiging (zoals de Europese Commissie het stelt) en omdat de berekeningswijze van die premie voor problemen zal zorgen¹⁸⁴. De eerste Mid Term Review-voorstellen van juni 2002 bepaalden dat die ene premie maximum 300 000 euro per jaar mocht bedragen. Voor de Belgische landbouw had deze maatregel geen belang omdat geen enkel Belgisch landbouwbedrijf een

¹⁷⁹ Tussenkomst van Vera Dua in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

¹⁸⁰ BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁸¹ HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁸² BOMBEEK R., *De boer, de wereldhandel en de Mid Term Review*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Internationale Handel, Microsoft® PowerPoint®-presentatie

¹⁸³ BULCKE B., "Landbouwhervorming komt voor meeste EU-leden te vroeg" in *De Standaard*, 16/07/2002

¹⁸⁴ Die ene premie wordt namelijk berekend door het gemiddelde te nemen van het steunbedrag dat de landbouwer in de drie voorgaande jaren heeft gekregen (de zogenaamde referentiejaren). België stelt zich vragen bij de manier waarop dit zal gebeuren bij jonge landbouwers die nog geen drie jaar steun genieten of bij de landbouwers van de nieuwe lidstaten wanneer ook hun landbouwers na de uitbreiding onder het regime van één premie vallen maar nog geen referentiejaren hebben meegemaakt.

dergelijk bedrag ontvangt. Toch vond de Belgische delegatie de grens van 300 000 euro te hoog omdat slechts zeer weinig Europese landbouwbedrijven zoveel Europese steun ontvangen. De voornaamste Belgische kritiek luidt immers dat 80% van de steun van het huidige GLB immers slechts naar 20% van de landbouwers gaat¹⁸⁵. Een lager plafond dan 300 000 euro kan leiden tot een meer gelijke verdeling van het Europees landbouwbudget. In de Mid Term Review-voorstellen van januari 2003 wordt het plafond niet meer opgenomen. Nu pleit België ervoor om opnieuw een plafond in te voeren. Hoewel België op het Europese onderhandelingsforum nog geen cijfer heeft geuit over een nieuw plafond, denkt het aan een bedrag tussen 100 000 en 150 000 euro¹⁸⁶.

Een vierde Belgisch strijdpunt heeft te maken met de *verdeelsleutel* om het geld dat door de Mid Term Review wordt afgehouden van de steun van de landbouwers te herverdelen onder de lidstaten (bijvoorbeeld om de tweede pijler te versterken). Fischler stelde in de Mid Term Review drie criteria voor waarop deze herverdeling gebaseerd moet zijn : het landbouwareaal, de werkgelegenheid in de landbouwsector en de welvaart van de lidstaat (uitgedrukt in BNP per capita in koopkracht). Wanneer deze criteria worden toegepast, zouden vooral de (armere) zuidelijke lidstaten (zoals Spanje, Portugal en Griekenland) er financieel van profiteren. Om te vermijden dat het bespaarde geld naar de zuidelijke lidstaten vloeit, pleit België om een vierde criterium van ‘verstedelijking’ toe te voegen aan de lijst. De Belgische delegatie heeft in vergelijking met de zuidelijke lidstaten meer verstedelijkte landbouwgebieden. België wil met de toevoeging van dit criterium de verstedelijkte gebieden een aparte plaats geven binnen het GLB zodat België meer geld krijgt van het Europees landbouwbudget om met de specifieke situatie van de verstedelijkte landbouwgebieden rekening te kunnen houden¹⁸⁷.

4.1.2.3. Het Europees beleid van België ten opzichte van dat van de andere lidstaten

Op dit moment – april 2003, slechts drie maanden nadat de Europese Commissie haar definitieve voorstellen aan de Landbouwrap heeft overgemaakt¹⁸⁸ – is het niet gemakkelijk om de precieze positie van de Belgische

¹⁸⁵ BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁸⁶ HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁸⁷ • Tussenkomst van Vera Dua in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

• BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

• HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

• Enkel tijdens de onderhandelingen over de Mid Term Review – en niet tijdens de MacSharry-hervormingen – komt dit aspect van herverdeling en het criterium van de verstedelijkte gebieden ter sprake. Waarom dit geen onderwerp vormde in het Europees beleid van België tijdens de MacSharry-hervormingen, toen het Europees landbouwbudget toch ook moest worden verdeeld, hebben we niet kunnen achterhalen.

¹⁸⁸ Zie EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Tussenbalans van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, 2002, 39 p., http://europa.eu.int/eur-lex/nl/com/cnc/2002/com2002_0394nl01.pdf [pdf]

win-set ten opzichte van de win-sets van de andere lidstaten te bepalen. De Landbouwrap heeft zich namelijk nog maar één keer over het hele pakket van de Mid Term Review gebogen (op de overige bijeenkomsten werd over specifieke onderdelen van de Commissievoorstellen gesproken). Toch tekenen zich onder de delegaties vier groepen van lidstaten af (zie ook schema 8 in hoofdstuk 3 – win-sets van de lidstaten ten aanzien van de Mid Term Review). België behoort op dit moment samen met Luxemburg, Portugal en Griekenland tot de gematigd negatieve landen die vinden dat de Mid Term Review een te verregaande hervorming inhoudt. Dit betekent dat de Belgische win-set op dit moment vrij smal is en zich dicht bij het status-quo bevindt. Uit interviews met betrokkenen blijkt dat België op termijn (naarmate de lidstaten dichterbij een akkoord komen) zal evalueren naar de groep landen met de breedste win-set. België zal dan waarschijnlijk haar hierboven beschreven bezwaren hebben opgegeven omdat de Europese Commissie tegemoet gekomen is aan enkele kleinere punten die voor België belangrijk zijn. Hierdoor zal de Belgische win-set zich verplaatsen naar de meer hervormingsgezinde kant en zal België het akkoord waarschijnlijk goed zal keuren¹⁸⁹.

4.1.2.4. Besluit

Voor België houdt de Mid Term Review een te verregaande hervorming van het GLB in, die niet complementair is met de afspraken die hierover in Berlijn werden gemaakt. Daarnaast heeft België ook bedenkingen en kritieken bij enkele onderdelen van de voorstellen, zoals de financiering van de tweede pijler, de criteria voor herverdeling van het landbouwbudget en het plafond voor de steun. Toch zijn de bevoegde Belgische regeringen er zich van bewust dat een hervorming van het GLB noodzakelijk is om niet in een patstelling te raken tijdens de onderhandelingen over de uitbreiding van de EU en de Millennium Ronde van de WTO. Ook beseft België – het zoals tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen – dat het met haar weinige stemmen geen doorslaggevende of blokkerende rol kan spelen in de Landbouwrap.

4.1.3. Vergelijking tussen de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I

Zowel in het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen als in het beleid ten aanzien van de Mid Term Review kunnen we twee sporen onderscheiden. Deze twee sporen maken beide deel uit van hetzelfde Europees beleid van België, maar worden op verschillende momenten en in verschillende omstandigheden geuit. Het eerste spoor bestaat uit het standpunt waarin België uiteindelijk – wanneer de onderhandelingen in hun finale fase komen – de (voorstellen van de) Europese Commissie volgt. Dit spoor wordt niet van het begin van de onderhandelingen uitgesproken, maar was tijdens de twee bestudeerde hervormingen wel het beleid dat de Belgische regering in haar achterhoofd hield omdat ze goed wist dat ze haar harde standpunten, die in feite ingingen tegen de Commissievoorstellen, niet kon aanhouden. België

¹⁸⁹ Dit is een eigen voorspelling op basis van getuigenissen van geïnterviewde betrokkenen en op basis van wat tijdens de MacSharry-hervormingen is gebeurd.

heeft twee redenen om voor dit eerste spoor te opteren. Ten eerste kent de Belgische delegatie in de Landbouwwaad haar beperkingen¹⁹⁰ : België beschikt slechts over een beperkt aantal stemmen in de Landbouwwaad. Vijf stemmen op de zesenzeventig tijdens de MacSharry-hervormingen en vijf stemmen op de zevenentachtig tijdens de Mid Term Review¹⁹¹ zijn immers niet voldoende om de beslissingen fundamenteel te sturen of te blokkeren. Ten tweede is België er zich, zoals de Europese Commissie, tijdens die twee hervormingen steeds bewust van geweest dat het toenmalige niet-hervormde GLB onhoudbaar was. Tijdens de MacSharry-hervormingen zorgden de overproductie en andere perverse gevolgen van het GLB voor druk tot hervorming op het interne vlak. De GATT-onderhandelingen en de positie van de Europese Commissie daarin zorgden voor de externe druk om het GLB te hervormen. Tijdens de Mid Term Review introduceerde de Europese Commissie haar hervormingsvoorstellen ondermeer onder druk van de WTO-onderhandelingen en de onderhandelingen over de EU-uitbreiding. Dat was telkens de redenering van de Europese Commissie die ook door België gevolgd werd. België stelde dat beide hervormingen een goede evolutie waren in macro-economische context, maar niet wanneer de gevolgen voor de individuele landbouwer in rekening gebracht werden¹⁹².

Het tweede spoor van het Europees beleid ten aanzien van de hervormingen van het GLB bestaat uit de Belgische standpunten die kritische bemerkingen inhouden ten aanzien van de Commissievoorstellen. Zowel de regering-Dehaene I als de regering-Verhofstadt I waren geen voorstander van de concrete inhoud van de GLB-hervormingen. De regering-Dehaene I had het vooral moeilijk met de geïnitieerde omschakeling van productiegebonden steun naar directe inkomenssteun. Terwijl dit voor de regering-Dehaene I nog het grootste struikelblok vormde omdat het de landbouwer herleidde tot steuntrekker, was de laatste stap naar directe inkomenssteun in de Mid Term Review voor de regering-Verhofstadt I geen breekpunt meer. Deze regering was er niet gelukkig mee, maar besepte dat de in evolutie die in 1992 werd ingezet – en die met de Mid Term Review beëindigd werd – geen stap terug meer kon worden gezet.

Zowel de MacSharry-hervormingen als de Mid Term Review hielden een reductie van de graanprijzen in. Voor de regering-Dehaene I was dit moeilijker aanvaardbaar dan voor de regering-Verhofstadt I. Net zoals de evolutie naar directe inkomenssteun was de vermindering van de graanprijzen al ingezet door de MacSharry-hervormingen en werd het door de Mid Term Review afgesloten. Het feit dat het slechts een laatste stap meer was, maakt het voor de regering-Verhofstadt I gemakkelijker om op dit punt sneller toe te geven.

¹⁹⁰ BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

¹⁹¹ De verklaring van het verschil tussen het aantal stemmen van België tijdens de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review is de toetreding van Zweden, Finland en Oostenrijk tot de EU in 1995, waardoor de stemmenweging in de Raad moest worden herbekeken.

¹⁹² DE CUYPER X., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 25/03/2003 [persoonlijke mededeling]

Die kleine kritische bemerkingen – het tweede spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB – hadden steeds twee functies. Een eerste functie was het tegemoet komen aan de verzuchtingen van de Belgische landbouwers over de negatieve gevolgen die een hervorming van het GLB voor hen meebrengt. Die standpunten van België waren veel eerder een retorisch middel om de betrokkenen op het Belgische niveau (voornamelijk de landbouwers, maar voor sommige voorstellen bijvoorbeeld ook de agro-industrie) te tonen dat de Belgische delegatie op het Europese niveau heeft gevochten voor hun belangen. Dit betekent geenszins dat deze belangen in de Landbouwraprad niet verdedigd werden. Maar de Belgische regering besefte (beter dan de Belgische landbouwer) dat ze de geïnitieerde hervormingen – zelfs door hard te vechten tijdens de onderhandelingen – niet kon tegenhouden. Het feit dat het tweede spoor deze functie had, blijkt uit het feit dat België die standpunten verantwoordde ten aanzien van de betrokken landbouwers terwijl de onderhandelingen bezig waren¹⁹³. Ook in de tussenkomsten van de landbouwministers in de parlementaire debatten die plaatsvonden voor het afsluiten van het akkoord op het Europees niveau kwam dit spoor tot uiting¹⁹⁴. Dit is evenwel minder het geval tijdens de regering-Verhofstadt I dan tijdens de regering-Dehaene I¹⁹⁵. Wanneer onze tweede hypothese, die stelt dat het Europees beleid ten aanzien van de MacSharry-hervormingen meer de traditionele landbouwersbelangen verdedigde, klopt (dit zullen we toetsen in het volgende hoofdstuk), kunnen we daarmee verklaren waarom we vinden dat de regering-Dehaene I in deze bronnen meer de nadruk legde op het tweede spoor dan de regering-Verhofstadt I. Wanneer op het Europees niveau een akkoord bereikt was, vonden we deze retoriek minder terug in reacties van de landbouwminister (uit de regering-Dehaene I)¹⁹⁶. De betrokkenen die we geïnterviewd hebben, bevestigen dat België er zich steeds van bewust was dat ze het tweede spoor in het beleid niet kon aanhouden, ook op het moment dat België het tweede spoor verkondigde aan de belanghebbenden¹⁹⁷.

Een tweede functie van deze kritische bemerkingen was dat België op deze manier in de Landbouwraprad kleine aanpassingen aan de Commissievoorstellen probeerde te verkrijgen die voor België en de Belgische landbouw positief waren. Voor een (kleine) lidstaat als België is het immers het best om, op het moment dat blijkt dat een akkoord uit de bus zal komen, te kijken welke onderdelen het belangrijkste zijn voor België en zich te

¹⁹³ Zie bijvoorbeeld : VAN OUTRYVE J., “Landbouwminister Bourgeois licht standpunten toe : «Landbouwbedrijven zijn kleine ondernemingen»” in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 17, p. 7 (voor de MacSharry-hervormingen); of —, “Dua kritisch inzake voorstel Fischler” in *Boer en Tuinder*, 108, 2002, 30/31, p. 18 (voor de Mid Term Review)

¹⁹⁴ Zie bijvoorbeeld : tussenkomst van André Bourgeois in —, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van woensdag 25 maart 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 25.03.92, C19.5-C19.12 (voor de MacSharry-hervormingen)

¹⁹⁵ Zo stellen de Vlaamse en de Waalse landbouwminister zich niet zo negatief op ten aanzien van de Mid Term Review-voorstellen terwijl hierover nog onderhandeld wordt. Zie bijvoorbeeld : tussenkomst van Vera Dua in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10; of tussenkomst van José Happart in —, *Compte Rendu*, Parlement Wallon, Session 2002-2003, 29/01/2003, CRI N°19 (2002-2003)

¹⁹⁶ • Zie bijvoorbeeld : VAN OUTRYVE J., “Landbouwminister Bourgeois vindt wantrouwen van landbouwsector onterecht” in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 28, p. 7

• Hoe de landbouwministers van de regering-Verhofstadt I zullen reageren na het sluiten van een akkoord kunnen we vooralsnog niet stellen omdat de Mid Term Review zich nog niet in die fase bevindt.

¹⁹⁷ Zie bijvoorbeeld : BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

focussen op die punten die het nog uit de brand kan slepen¹⁹⁸. België verkiest deze strategie boven zich hardnekkig en principieel blijven opstellen tegen een akkoord om uiteindelijk met lege handen te blijven staan. In de laatste fase van de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen heeft België zich gefocust op de invoering van zo eenvoudig mogelijke uitvoeringsmaatregelen, de eis dat het hervormde GLB onder het afgesproken financieel plafond moest blijven, de implementatie van een productiecontrolesysteem, financiële compensaties voor de agro-industrie en de introductie van een omkaderingsregeling. Ook tijdens de onderhandelingen over de Mid Term Review focust de Belgische delegatie op een aantal dergelijke punten (en zal dat op het einde van de Mid Term Review-onderhandelingen ons inziens waarschijnlijk ook doen) : het behoud van de productiequota, het verhogen van de grens waaronder de landbouwer geen verlies aan directe steun lijdt van 5000 naar 15 000 euro, het opnieuw invoeren van een financieel plafond waarboven een landbouwbedrijf geen steun meer kan ontvangen en de toevoeging van het criterium 'verstedelijking' bij de verdeelsleutel van de GLB-budgetten over de lidstaten.

Een groot verschil tussen het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en dat ten aanzien van de Mid Term Review was dat de regering-Verhofstadt I meer aandacht schonk aan plattelandontwikkeling, kwaliteitsstandaarden en de multifunctionaliteit van de landbouw. Dit heeft voor het grootste deel te maken met het feit dat de voorstellen van de Europese Commissie nu veel meer nadruk leggen op voedselveiligheid, dierenwelzijn, aandacht voor het landschap van het platteland,... Het feit dat het Europees beleid van België daar dan op inspeelt, is een logisch gevolg. De extra aandacht in het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review valt dus vooral te verklaren door het feit dat de Commissievoorstellen in die richting gaan. Zoals gesteld, is de Belgische regering voorstander van een versterking van de tweede pijler, maar maakt als grootste bezwaar ertegen dat dit niet ten koste van de eerste pijler mag gaan, dat er dus evenredige financiële middelen tegenover moeten worden geplaatst en dat de randvoorwaarden (cross-compliance) te uitgebreid – en daarom oncontroleerbaar – zijn.

Wanneer we het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en dat ten aanzien van de Mid Term Review in schema 9 naast elkaar uitzetten, kunnen we op de eerste plaats concluderen dat het eerste spoor van het beleid een constante vormt. Op de tweede plaats kunnen we stellen dat het tweede spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review in termen van hervormings- en behoudsgezindheid in grote lijnen overeenkomt met het Europees beleid van België ten aanzien van de

¹⁹⁸ • HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

• De lijst met elementen waar België naar streefde die in dit hoofdstuk aangehaald worden, heeft geenszins de bedoeling om exhaustief te zijn, hoewel we durven te stellen dat de belangrijkste ervan hier aangehaald zijn.. Dit zijn de elementen die wij op basis van ons bronnenmateriaal hebben achterhaald. Dit wil evenwel niet zeggen dat er niet meer dergelijke elementen zijn.

MacSharry-hervormingen¹⁹⁹. Toch kunnen we in verband met bepaalde hervormingselementen (zoals afbouw van de steun, uitvoerbaarheid van de Commissievoorstellen, reductie van de (graan)prijzen, versterking van de tweede pijler en de multifunctionaliteit) stellen dat het Belgische standpunt meer in de hervormingsgezinde richting evalueerde en zich verder van het status-quo bevond.

| | Europees beleid van de regering-Dehaene I ten aanzien van de MacSharry-hervormingen | Europees beleid van de regering-Verhofstadt I ten aanzien van de Mid Term Review |
|---------------------------------------|--|---|
| GLB hervormen ? (eerste spoor) | + | + |
| Hervormingsvoorstellen (tweede spoor) | - | - |
| Directe inkomenssteun | - | - |
| Afbouw steun | - | + |
| Uitvoerbaarheid | - | + |
| Financiële haalbaarheid | - | • |
| Productiequota | - | - |
| Reductie graanprijzen | - | ? |
| Herbebossing, braaklegging,... | - | • |
| Versterking tweede pijler | • | + |
| Randvoorwaarden | • | - |

Schema 9 : evolutie in het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB (per hervormingsvoorstel)
 + : 'voorstander' - - : 'tegenstander' - ? : 'onduidelijk standpunt' - • : 'geen informatie'

4.2. Het beleid van België ten aanzien van het globale niveau

4.2.1. Het beleid van de regering-Dehaene I ten aanzien van de GATT- onderhandelingen

Voor de regering-Dehaene I was een verdere vrijmaking van de wereldhandel in al haar aspecten (niet enkel landbouwproducten, maar ook andere goederen en diensten) een absolute prioriteit. Het bereiken van een algemeen GATT-akkoord was voor België erg belangrijk, al was de Belgische regering er tegenstander van dat het landbouwluk binnen de Uruguay Ronde zou worden gebruikt als pasmunt om het hele akkoord goed te keuren²⁰⁰. Over het landbouwluk van het GATT-akkoord, zoals grotendeels door de Europese Commissie en de VS overeengekomen in het Blair House Akkoord, was België eerder negatief. België was van mening dat de prijzen van landbouwproducten in verhouding moesten staan tot de productiekosten, geen functie mochten zijn van wisselvallige wereldmarktprijzen en dat het landbouwluk van het GATT-akkoord geen bijkomende negatieve effecten mocht genereren bovenop de gevolgen van de MacSharry-hervormingen²⁰¹. De reductie van

¹⁹⁹ Deze indeling in twee categorieën ('voorstander' [+] en 'tegenstander' [-]) is in feite te beperkt om nuances aan te brengen. Toch opteren we voor deze criteria, omdat dit de enige mogelijkheid is om op een consistente manier het beleid van beide regeringen ten aanzien van bepaalde elementen uit de hervormingsvoorstellen te vergelijken. Mochten we geopteerd hebben voor categorieën waarin we meer nuances konden aanbrengen, zoals procentueel weergeven in welke mate een regering voorstander was (bijvoorbeeld 'de regering-Verhofstadt I was 70% voorstander van een afbouw van de steun'), dan zouden deze categorieën veel meer arbitrair zijn dan de duidelijke 'voorstander'-'tegenstander'-verdeling waar we nu voor opteren.

²⁰⁰ Tussenkomst van André Bourgeois in —, *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 03/12/1992, N. 21, p. 565-608

²⁰¹ —, "Premier Dehaene spreekt duidelijke taal inzake GATT-akkoord" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 51, p. 3

de interne steun, de exportsubsidies en de markttoegang (invoertarieven) werden door de Belgische regering negatief onthaald. Toch besepte België dat het Blair House Akkoord een voldongen feit was en dat Belgisch protest binnen de EU niets aan de situatie kon veranderen. De regering was er zich voldoende bewust van dat een reductie van interne steun, exportsubsidies en markttoegang de enige mogelijke evolutie was gezien de maatschappelijke realiteit. Ook besepte België dat het Blair House Akkoord de enige oplossing was om de Uruguay Ronde in haar geheel te doen slagen²⁰². Om de gevolgen voor de landbouwers minder drastisch te maken, was het standpunt van België ten aanzien van deze reducties dat de aanpassingen niet te snel mochten worden gerealiseerd en dat de uitvoering ervan in fases moest verlopen²⁰³.

De grootste kritiek van België op het Blair House Akkoord was dat het akkoord niet verenigbaar was met de MacSharry-hervormingen die een half jaar eerder waren goedgekeurd²⁰⁴. De Belgische regering stelde dat het Blair House Akkoord gevolgen zou hebben voor alle landbouwsectoren, ook de sectoren die niet door de MacSharry-hervormingen getroffen werden²⁰⁵. De Belgische delegatie reageerde naar eigen zeggen als één van de krachtigste van alle lidstaten door te stellen dat de Europese Commissie een andere oplossing moest voorstellen wanneer ze niet kon aantonen dat het Blair House Akkoord verenigbaar was met de MacSharry-hervormingen²⁰⁶.

Frankrijk heeft lange tijd een veto gesteld tegen het Blair House Akkoord. In het tweede semester van 1993 werd binnen de Europese Unie, onder Belgische voorzitterschap, gezocht naar een oplossing voor de patstelling die door de Franse veto-dreiging ontstaan was. Dit lukte in wat de Belgische regering 'ongetwijfeld de grootste krachttoer van het voorzitterschap' noemde²⁰⁷: België riep een buitengewone Raad van de ministers van Landbouw en Buitenlandse Zaken samen waar de Belgische compromistekst om 'verduidelijkingen en aanvullingen' aan het Blair House Akkoord toe te voegen, werd aangenomen. In die 'verduidelijkingen en aanvullingen' werd gesteld dat de principes van het GLB onomstreden waren, dat de Europese lidstaten de voorkeur mochten geven aan handel in landbouwproducten tussen lidstaten onderling en dat de Europese landbouw een exportgerichte roeping behield²⁰⁸.

²⁰² MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van de ministers van Landbouw dd. 15 en 16 juni 1992 (vertrouwelijk)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 1

²⁰³ DE CUYPER X., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 25/03/2003 [persoonlijke mededeling]

²⁰⁴ • Het Blair House Akkoord werd gesloten op 20 november 1992, het politiek akkoord over de MacSharry-hervormingen op 22 mei 1992 en het juridisch akkoord over deze hervormingen op 31 juli 1992.

• De vraag naar de 'verenigbaarheid' of 'compatibiliteit' van het Blair House Akkoord en de MacSharry-hervormingen kwam in feite neer op de vraag of de Europese Commissie haar mandaat, dat ze van de lidstaten had gekregen en waarbinnen ze het landbouwluik van de GATT moest onderhandelen, overschreden had of niet. De grenzen van dat mandaat vielen immers samen met de bepalingen uit het pas hervormde GLB.

²⁰⁵ • —, "Ook Bourgeois kritisch over akkoord EG-VS" in *De Standaard*, 25/11/1992

• —, "Minister van Landbouw A. Bourgeois over het landbouwakkoord V.S.-E.G." in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 48, p. 4

²⁰⁶ Tussenkomst van André Bourgeois in —, *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 03/12/1992, N. 21, p. 565-608

²⁰⁷ BOVAL C., "België kon eenheid in Europese Unie bewaren" in *De Standaard*, 03/01/1994

²⁰⁸ • —, "EG wil aanvullingen bij landbouwakkoord" in *De Standaard*, 21/09/1993

• Voor een gedetailleerde beschrijving over het verloop van deze buitengewone Raad van de ministers van Landbouw en Buitenlandse Zaken, waar de Belgische diplomatie en minister van Buitenlandse Zaken Willy Claes als EU-voorzitter de patstelling onder de lidstaten doorbroken hebben: zie JANSSENS G., *In de schaduw van Schuman. België in de greep van Europa*, Tielt, Lannoo, 2001, p. 58-63

4.2.2. Het beleid van regering-Verhofstadt I ten aanzien van de WTO-Millennium Ronde en de EU-uitbreiding

4.2.2.1. Het beleid ten aanzien van de WTO-Millennium Ronde

De Belgische win-set ten aanzien van de Millennium Ronde van de WTO bevindt zich vrij ver van het protectionistische status-quo. Het Belgische standpunt houdt in dat de Europese Unie bereid moet zijn om in deze WTO-onderhandelingsronde voort te gaan in dezelfde richting als tijdens de Uruguay Ronde – en dus in de richting van meer handelsliberalisering. België staat achter de Europese Commissie wanneer zij stelt dat de zogenaamde non-trade concerns (dierenwelzijn, voedselveiligheid, voedselkwaliteit, milieu,...) deel moeten uitmaken van het WTO-akkoord. Op de ministeriële conferentie in Doha in november 2001, waar de agenda van de Millennium Ronde werd vastgelegd, hebben de WTO-landen afgesproken om deze non-trade concerns op te nemen in een volgend wereldhandelsakkoord. Toch werd er in het recentste Harbinson-document²⁰⁹ van maart 2003 niet over gesproken. België steunt de Europese Commissie wanneer deze stelt dat dit voor de EU onaanvaardbaar is.

Het mandaat waarmee de Europese Commissie onderhandelt over de liberalisering van de handel in landbouwproducten bevat, naast de eis om non-trade concerns onder het WTO-regime te laten vallen, drie grote luiken : de reductie van de interne steun met 55%, van exportsubsidies met gemiddeld 45% en van de markttoegang (invoertarieven) met 36%. België steunt de voorstellen van de Europese Commissie helemaal zodat de win-set van de Europese Commissie op het globale (WTO-)niveau door België overgenomen wordt op het Europese niveau. Zo steunt België het Europees voorstel tot vermindering van de exportsubsidies. Het officiële Belgische standpunt spreekt van een *vermindering*, niet van een *afschaffing*. Toch heeft eerste minister Verhofstadt op internationale fora al twee keer (OESO-Top en de Top voor Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg) gepleit voor de afschaffing van dergelijke subsidies²¹⁰, en dus tegen het officiële Belgische standpunt in. België steunt de Europese Commissie wanneer deze concessies wil doen in de afbouw van haar exportsubsidies, maar enkel wanneer de van de WTO-partners gelijkaardige concessies komen : de VS en de Cairns-landen moeten hun ‘verborgen’ exportsubsidies (onder de vorm van respectievelijk voedselhulp of exportkredieten) ook reduceren. België wil immers geen ‘eenzijdige Europese ontwapening’²¹¹.

²⁰⁹ Harbinson is de voorzitter van de gesprekken over de vrijmaking van de wereldhandel in landbouwproducten tijdens de Millennium Ronde. Tijdens deze onderhandeling brengt hij op geregelde tijdstippen een compromisvoorstel uit op basis waarvan verder wordt onderhandeld. Voor het Harbinson-document van maart 2003 : zie WORLD TRADE ORGANIZATION, *Negotiations on agriculture. First draft of modalities for the further commitments*, Genève, WTO, 2003, 28 p., http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/mod_tnagw1r1_e.pdf [pdf]

²¹⁰ Zie bijvoorbeeld LANNOO J., “Verhofstadt pleit voor afbouw landbouwsubsidies” in *De Financieel-Economische Tijd*, 27/11/2002

²¹¹ Tussenkomst van Vera Dua in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

4.2.2.2. Het beleid ten aanzien van de EU-uitbreiding

Principieel is de Belgische regering voorstander van de uitbreiding van de Europese Unie met tien Centraal- en Oost-Europese lidstaten, zoals afgesproken tijdens de Europese Raad van Kopenhagen eind 2002. Toch is het Belgische standpunt niet meer onvoorwaardelijk. Vooral onder druk van coalitiepartij sp.a, die stelt dat de EU institutioneel niet klaar is voor een dergelijke uitbreiding²¹², heeft België nuances aangebracht aan haar officieel standpunt : de uitbreiding van de EU moet gepaard gaan met een verdieping van haar werking en instellingen. De Europese Conventie moet daarvoor oplossingen aanreiken²¹³. Ook voordat sp.a deze kritiek uitte, heeft de regering-Verhofstadt I altijd het belang van een institutionele aanpassing aan de uitbreiding beklemtoond. De oprichting van de Europese Conventie, die als doel had de institutionele hervorming aan te zwengelen, was het ‘paradepaardje van het Belgisch voorzitterschap van 2001’²¹⁴. Toch is België van mening dat de tien kandidaat-lidstaten voldoende vooruitgang hebben geboekt in de realisatie van de toetredingsvoorwaarden om in 2004 toe te treden. De Belgische regering staat tevens achter het akkoord van de Europese Raad van Kopenhagen dat de nieuwe lidstaten via het principe van *phasing-in* (in 2004 krijgen ze 25% van wat de huidige lidstaten krijgen, pas in 2013 de volle 100%) kunnen genieten van de financiële steun van het GLB²¹⁵.

4.2.3. Vergelijking tussen de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I

Ook in het beleid ten aanzien van het globale niveau vinden we de twee sporen terug die we ook in het beleid de hervormingen van het GLB zelf op het Europese niveau hebben onderscheiden. Het eerste spoor houdt in dat België vanuit haar pro-Europese ingesteldheid de Europese Commissie en haar voorstellen volgde. Zo stemt het Belgische standpunt over de uitbreiding van de EU overeen met het beleid van de Europese Commissie ten aanzien van de uitbreiding : België en de Europese Commissie vonden de uitbreiding een goede zaak en een positieve evolutie in het Europese integratieproject.

Zowel voor de regering-Dehaene I als voor de regering-Verhofstadt I was daarenboven het bereiken van een algemeen akkoord over de verdere vrijmaking van de wereldhandel (respectievelijk GATT- en WTO-akkoord) prioritair boven de specifieke landbouwonderdelen van deze akkoorden. Het eerste spoor van het beleid van de twee regeringen ten aanzien van het globale niveau van de GATT en de WTO van de twee regeringen was dus gelijklopend. Het Belgische uitgangspunt ten aanzien van de WTO-Millennium Ronde was dan ook dat deze onderhandelingsronde een voortzetting moest zijn van de Uruguay Ronde²¹⁶. De twee bestudeerde

²¹² —, *Het Groot Onderhoud. Resolutietekst sp.a-congres 23 november 2002*, Brussel, sp.a, 2002, p. 38

²¹³ BULCKE B., “Ook Belgische regering sleutels aan scenario EU-uitbreiding” in *De Standaard*, 16/10/2002

²¹⁴ Citaat van Minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel in —, *Zeven op Z*, Kanaal Z, 05/04/2003 [tv-uitzending]

²¹⁵ BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

²¹⁶ HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

regeringen volgden de Europese Commissie en schaarden zich achter haar mandaat omdat ze vonden dat het macro-economisch gezien een noodzaak was en dat het mandaat een positieve evolutie inhield. Op het vlak van de belangen van de individuele landbouwer vond België de Uruguay Ronde en de Millennium Ronde evenwel geen positieve zaak (tweede spoor) maar België prefereerde het macro-economische aspect van de verdere liberalisering van de wereldhandel boven het individueel landbouwersbelang.

De verdediging van het individueel landbouwersbelang kwam wel naar voren in het tweede spoor van het beleid ten aanzien van het globale niveau. In het beleid van de regering-Verhofstadt I ten aanzien van de EU-uitbreiding kunnen we de kritiek over het onvoldoende aangepast zijn van de EU-instituties kaderen binnen het tweede spoor van het beleid.

Tijdens de MacSharry-hervormingen had dit tweede spoor één van de twee functies die het tweede spoor van het beleid ten aanzien van de hervormingen zelf op het Europees niveau had : via de retoriek aan de landbouwers tonen dat er voor hun belangen gevochten werd²¹⁷. De tweede functie (proberen kleine aanpassingen te verkrijgen aan het akkoord in de richting van de eisen van de Belgische landbouw) was niet van toepassing bij het beleid van de Belgische regeringen ten aanzien van het globale niveau. België had immers – net zoals de andere lidstaten – geen invloed op de concrete inhoud van deze GATT- of WTO-akkoorden. Deze moesten door de lidstaten *integraal* worden goed- of afgekeurd en konden niet geamendeerd worden. Tijdens de Uruguay Ronde ratificeerde België binnen de EU het Blair House Akkoord²¹⁸. Over de houding van België tijdens de ratificatie van een akkoord over de Mid Term Review kunnen we nu niets stellen, daar er nog geen akkoord is tussen de Europese Commissie en haar onderhandelingspartners.

In tegenstelling tot het eerste spoor dat grotendeels gelijkenissen vertoont tussen de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I, vinden we in het tweede spoor een aantal verschillen terug. De regering-Dehaene I kantte zich tegen de reductie van interne steun, exportsubsidies en markttoegang (hoewel ze vond dat een dergelijke afbouw noodzakelijk was gezien de macro-economische realiteit – eerste spoor). De regering-Verhofstadt I verkondigt daarentegen openlijk akkoord te gaan met een reductie van de interne steun (maar met een hoger plafond van 15 000 euro waaronder geen reducties komen), de exportsubsidies (maar enkel als de VS en de Cairns-landen equivalente concessies doen) en de markttoegang. Over het feit dat de regering-Verhofstadt I tijdens de Millennium Ronde voorstander is van de implementatie van non-trade concerns in het WTO-akkoord, kunnen we geen vergelijking maken met de regering-Dehaene I. Tijdens de Uruguay Ronde

²¹⁷ Net als bij het beleid ten aanzien van het Europese niveau zien we dat de Belgische regering tijdens de onderhandelingen aan de landbouwers liet verstaan (bijvoorbeeld door interviews in de landbouwpers) dat België haar eigen standpunten wou doordrukken, terwijl België zich er in feite goed van bewust was dat dit niet mogelijk was.

²¹⁸ De Belgische kritiek die aan de goedkeuring van het Blair House Akkoord voorafging, kan perfect gekaderd worden binnen het tweede spoor van het beleid van België ten opzichte van de Uruguay Ronde.

was hierover nog geen sprake omdat dit nog niet op de GATT-agenda stond. Deze evolutie naar meer aandacht voor non-trade concerns in de WTO loopt parallel met de groeiende aandacht voor de tweede pijler binnen het GLB op het Europese niveau.

Ook over het tweede aspect van het globale niveau tijdens de regering-Verhofstadt I, de EU-uitbreiding, kunnen we geen vergelijking maken met de regering-Dehaene I. In de periode van de MacSharry-hervormingen was er immers geen sprake van een uitbreiding als externe uitdaging voor het GLB. Daardoor is op dit vlak geen vergelijking mogelijk is tussen het beleid ten aanzien van de EU-uitbreiding van de regering-Dehaene I (er was namelijk geen dergelijk beleid) en dat van de regering-Verhofstadt I.

4.3. Beïnvloeden het Europese en het globale niveau het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB ?

Het is duidelijk dat het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB beïnvloed werd door het Europese niveau waarop de onderhandelingen zich afspeelden. Zo was het een inherent kenmerk van het Europese niveau dat de institutionele arena waarbinnen deze onderhandelingen werden gevoerd – de Landbouwwaad – aan België een beperkt aantal stemmen toekende. Dit zette België aan om in de finale onderhandelingen het eerste spoor van haar beleid aan te houden en de facto – mits enkele kleine en haalbare vragen tot compensaties – de Europese Commissie te volgen in haar voorstellen. Ook de houding van andere lidstaten beïnvloedde als deel van het Europees niveau het Europees beleid van België. Zo werden per landbouwsector vaak ad hoc-coalities gevormd om een bepaald Commissievoorstel te steunen of terug te drijven naar het status-quo.

Ook het globale niveau heeft het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review beïnvloed. In het algemeen verliep deze beïnvloeding op die manier dat België steeds de redenering van de Europese Commissie heeft gevolgd dat het GLB hervormd moest worden omwille van de externe druk van de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen.

De Belgische regering kon zich, met uitzondering van de kritiek van de Vlaamse socialisten, helemaal achter de houding van de Europese Commissie scharen dat de uitbreiding van de EU het Europese integratieproject versterkt. België was net zoals de Europese Commissie van mening dat de uitbreiding vereenvoudigd kon worden door het GLB te hervormen. De regering-Verhofstadt I besefte dat een hervorming van het GLB noodzakelijk was, wilde de Europese Unie niet verstrikt raken op het vlak van de uitbreiding.

De invloed van het GATT- en het WTO-niveau op het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen kunnen we ook gedetailleerder onderscheiden als we de twee bestudeerde hervormingen

afzonderlijk bekijken²¹⁹. De regering-Dehaene I was voorstander van *een* hervorming van het GLB omdat het de Europese Commissie in een comfortabeler positie zou plaatsen tijdens de onderhandelingen in de Uruguay Ronde, in casu over het Blair House Akkoord. Het Alternatief Plan van België²²⁰ is tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen in enkele van haar punten beïnvloed door het globale niveau : de Europese landbouw moest beveiligd blijven tegen onaanvaardbare schommelingen op de wereldmarkt (die er met meer handelsliberalisering zouden komen), de hervormingen van het GLB moesten overeenstemmen met de GATT-onderhandelingen en de competitiviteit van de Europese landbouw moest gevrijwaard worden. Daarnaast was de invloed van het globale niveau ook duidelijk in enkele kleinere onderdelen van het Belgische standpunt. Zo was de Belgische vraag naar financiële compensaties voor de agro-voedingsindustrie ingegeven door de aan de gang zijnde GATT-onderhandelingen. Deze zouden leiden tot een grotere concurrentie voor de agro-voedingsindustrie. België heeft er dan in haar beleid ten aanzien van de MacSharry-hervormingen voor gepleit om deze bedrijven te compenseren met financiële steun. Daarnaast vond België de Commissievoorstellen over de prijsreductie voor graanproducten te verregaand : volgens de Belgische regering konden deze immers 'niet verder gaan dan de reductie die de GATT-onderhandelingen vereisten'²²¹.

Ook het Europees beleid van regering-Verhofstadt I ten aanzien van de Mid Term Review wordt beïnvloed door de WTO-onderhandelingen. Zo gaat België volledig akkoord met het uitgangspunt dat een GLB-hervorming van de EU een meer concurrentiële speler moet maken op de wereldmarkt. Daarnaast wil België via de Mid Term Review – en de nadruk die daarin wordt gelegd op de versterking van de tweede pijler – een politiek signaal geven aan de onderhandelingspartners in de WTO om non-trade concerns op te nemen in het WTO-akkoord²²².

4.4. Besluit

In dit hoofdstuk hebben we het beleid van de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I ten aanzien van beide niveaus geanalyseerd en vergeleken. Daarna hebben we de hypothese getoetst die stelt dat het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB beïnvloed wordt door het Europese en het globale niveau.

Het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB is een twee sporen-beleid. Het *eerste spoor* volgt in grote mate de voorstellen van de Europese Commissie om het GLB aan te passen aan de

²¹⁹ Voor de invloed van de uitbreidingsonderhandelingen volstaat een algemene bespreking zoals we die gegeven hebben. Over de GATT- en WTO-onderhandelingen kunnen we een meer gedetailleerde bespreking geven, omdat dit aspect van het globale niveau bij de twee regeringen (Dehaene I en Verhofstadt I) voorkwam en omdat het landbouwluk van de GATT- en WTO-onderhandelingen meer gedetailleerde punten inhouden.

²²⁰ Dit was het tien punten-plan op basis waarvan België de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen heeft gevoerd. Het plan werd geïnitieerd door staatssecretaris De Keersmaecker tijdens de regering Martens-VIII en -IX en integraal overgenomen door minister Bourgeois tijdens de regering-Dehaene I (zie eerder in dit hoofdstuk).

²²¹ MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van Ministers van Landbouw 28 en 29 april 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, p. 16

²²² BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

macro-economische realiteit van de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen enerzijds en de perverse gevolgen van het geldend GLB (overproductie,...) anderzijds. Daarenboven wordt België tot een dergelijk spoor genoodzaakt omdat het in de Landbouwraprad omwille van institutionele redenen niet genoeg (stemmen)gewicht op tafel kan leggen om een uiteindelijke beslissing te blokkeren of in een andere richting te sturen dan de Europese Commissie voorstelt. België is er zich steeds bewust van dat het dit spoor uiteindelijk zou volgen. Toch houdt het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen ook een *tweede spoor* in dat de voorstellen van de Europese Commissie kritisch benadert. Daarmee wil de Belgische regering aan de Belgische landbouwers tonen dat ze hun belangen verdedigt en tevens enkele kleine, maar voor de Belgische landbouw belangrijke, wijzigingen aanbrengen aan de Commissievoorstellen.

Tijdens de MacSharry-hervormingen was de regering-Dehaene I er zich bewust van dat België de omschakeling naar directe inkomenssteun (wat toen het grootste struikelblok was voor België) niet kon blokkeren en dat dit een noodzakelijke, doch voor de landbouwers pijnlijke, evolutie was. Dit was het eerste spoor in het Europees beleid van de regering-Dehaene I : de Belgische delegatie wás principieel tegenstander, maar de situatie waarin het GLB zich bevond, zorgden ervoor dat een evolutie naar directe inkomenssteun noodzakelijk was. Het feit dat België zich tijdens de onderhandelingen in de Landbouwraprad dan gefocust heeft op ondermeer de invoering van een omkaderingsregeling die de omschakeling naar directe inkomenssteun voor de landbouwers financieel aanvaardbaarder zou maken en op een gegarandeerde uitvoerbaarheid van het hervormde GLB, behoort tot het tweede spoor van het beleid.

Dit algemeen beeld van het Europees beleid van België vinden we ook terug bij de regering-Verhofstadt I ten aanzien van de Mid Term Review : over het algemeen is België vrij negatief ten aanzien van de Commissievoorstellen gezien ze verder gaan dan een tussentijdse evaluatie (tweede spoor), maar tegelijkertijd is België er zich van bewust dat een dergelijke hervorming noodzakelijk is in het licht van de ontwikkelingen op het globale niveau : de uitbreiding van de EU en de Millennium Ronde van de WTO (eerste spoor). Ook tijdens deze hervormingen is het tweede spoor van het Europees beleid van België erop gericht om kleine aanpassingen aan te brengen aan de Commissievoorstellen die voor de Belgische landbouw positief zijn. Zo streeft de regering-Verhofstadt I er ondermeer naar om het criterium 'verstedelijking' toe te voegen aan de herverdelingscriteria, om de uitbouw van de plattelandsontwikkeling niet te financieren met middelen uit de eerste pijler, om de productiequota te behouden en om opnieuw een plafond voor de steun te introduceren.

Nu we dit alles geanalyseerd hebben, kunnen we stellen dat het Europese niveau en het globale niveau van de GATT, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen het eerste spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB beïnvloeden en dat we onze eerste hypothese in die zin aanvaarden. De Europese en buiten-Europese (globale) context hebben ertoe geleid dat het bestaande protectionistische GLB onhoudbaar is geworden. Dit heeft niet enkel de Europese Commissie ertoe aangezet

om hervormingsvoorstellen op tafel te leggen, maar het heeft op een analoge manier ervoor gezorgd dat het eerste spoor van het Europees beleid van België die richting uitging. Dat de Belgische regeringen deze redenering van de Europese Commissie overnemen, is de kern van de invloed van het globale en Europese niveau op het Europees beleid van België. Het past dan ook perfect binnen het eerste spoor van het Europees beleid van die regeringen ten aanzien van de GLB-hervormingen.

Of dit beleid afhankelijk is van de politieke kleur van de landbouwministers, is de vraag die we in het volgend hoofdstuk proberen te beantwoorden. We gaan we eerst na hoe de Belgische politieke partijen tegen Europese integratie, het GLB en de hervormingen van het GLB aankijken. Daar leiden we daarna uit af of dit het Europees beleid van België tijdens de regering-Dehaene I en tijdens de regering-Verhofstadt I beïnvloed heeft in de richting die we onder hypothese 2a en 2b verwachten. Dit doen we door de standpunten van België die we in dit hoofdstuk gevonden hebben te vergelijken met de standpunten van de politieke partijen die de landbouwministers leverden.

Invloed van de politieke kleur van de landbouwministers

In dit hoofdstuk gaan we na wat de preferenties zijn van Belgische politieke partijen over het Europees beleid van België en meer specifiek ten aanzien van de hervormingen van het GLB. Daarna toetsen we de hypothese dat het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB wordt beïnvloed door de politieke kleur van de landbouwministers. We doen dit door de standpunten van België in de Landbouwrap te vergelijken met die van de partijen die de landbouwministers leverden.

5.1. Belgische politieke partijen en Europese integratie

Het GLB heeft enkele typische eigenschappen en dynamieken die veroorzaakt worden door het feit dat het GLB een geïntegreerd en gemeenschappelijk²²³ beleid is. Het GLB heeft immers twee dimensies □ het is een *gemeenschappelijk* beleid (Europese integratie) dat de *landbouw*sector reguleert en stuurt. Daarom is het belangrijk dat we de houding en standpunten van de Belgische politieke partijen ten aanzien van Europese integratie beschrijven.

5.1.1. De Belgische consensus over Europese integratie

In een studie over het verband tussen het Europees beleid van een lidstaat en de ideologie van de regeringspartijen komt Mark Aspinwall tot de conclusie dat de politieke kleur van de regeringspartijen een goede indicator is voor de positie van een lidstaat ten aanzien van Europese integratie²²⁴. De correlatie tussen de nationaliteit van een partij (dit wil zeggen : de lidstaat waaruit de partij afkomstig is) en de preferenties van die partij ten aanzien van Europese integratie is eerder laag. Er is wel een sterke correlatie tussen ideologie (politieke kleur) en steun voor Europese integratie : centumpartijen zijn in het algemeen meer voorstander van Europese integratie dan niet-centumpartijen. Om de positie van een politieke partij ten aanzien van Europese integratie te kennen, is het volgens Aspinwall niet relevant om zich te baseren op het land waaruit deze partij afkomstig is, maar wel op politieke kleur van de partij. In het onderzoek van Aspinwall is er evenwel één lidstaat die niet consistent past binnen dit kader : België. Bij België vindt hij een cluster tussen de standpunten van de verschillende partijen over Europese integratie²²⁵. In België bestaat er dus in grote mate

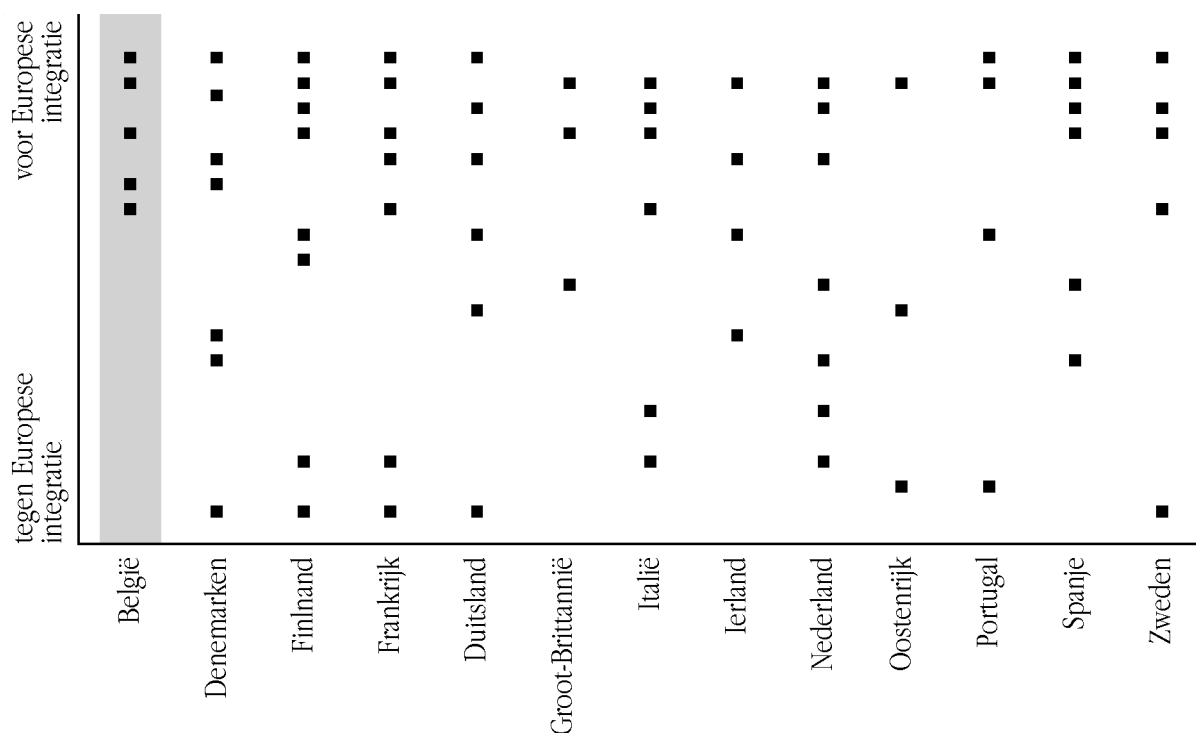
²²³ De term 'gemeenschappelijk' wordt hier gebruikt in de betekenis van 'in (Europese) gemeenschap gesteld' ('mise en commun').

²²⁴ • ASPINWALL M., "Preferring Europe. Ideology and national preferences on European integration" in *European Union Politics*, 3, 2002, 1, p. 81-111

• Griekenland en Luxemburg ontbreken in Aspinwalls onderzoek.

²²⁵ Zelfs bij België wordt die correlatie tussen nationaliteit van de partij en de preferenties ten aanzien van Europese integratie niet door elke statistische test bevestigd. Bij een Anova-test bijvoorbeeld vindt de auteur geen significante correlatie. Ook werd niet elke Belgische politieke partij in de analyse betrokken (al is dit bij elke onderzochte lidstaat het geval). Zo maken het Vlaams Blok en de 'Communist Party' (PvdA ?) geen deel uit van Aspinwalls analyse. We leggen er de nadruk op dat deze partijen waarschijnlijk de minst Europeesgezinde politieke partijen

een consensus over Europese integratie onder de politieke partijen (de preferenties liggen dicht bij elkaar in een cluster) en beïnvloedt de politieke kleur minder de houding ten aanzien van de EU dan in andere lidstaten. Dat die correlatie tussen nationaliteit en preferenties ten aanzien van Europese integratie in België wel bestaat, blijkt uit volgend schema²²⁶. De punten stellen de posities van de politieke partijen ten aanzien van Europese integratie voor : hoe hoger op de Y-as, hoe meer voorstander van Europese integratie. België, de enige uitzondering in het onderzoek van Aspinwall, is hier grijs gemarkeerd.



Schema 10 : preferenties van politieke partijen van de EU-lidstaten ten opzichte van Europese integratie (per lidstaat)

België wordt – ondermeer doordat alle politieke partijen voorstander zijn van Europese integratie – binnen de EU beschouwd als één van de meest pro-Europese landen en als één van de lidstaten die het meest de Europese orthodoxie belijden²²⁷. De pro-Europese houding van België is een consensus binnen de Belgische politieke elite. Dewachter onderscheidt elf domeinen waarover in België een dergelijke consensus bestaat. Het ‘Europees integratiebeleid’ in daar één van : de Belgische politieke elite ziet in de EU niet enkel een beveiligings- en een handelssysteem, maar ook de mogelijkheid om niet louter receptief in de wereldpolitiek te moeten staan²²⁸. Een goede illustratie van deze pro-Europese consensus onder de Belgische elite is het feit dat de partijen, die in het Belgische parlement tegen de ratificatie van de Eenheidsakte en de Verdragen van Maastricht en Amsterdam stemden, dit deden omdat deze verdragen voor hen niet ver genoeg gingen en de

zijn in België. We vermoeden dan ook dat de cluster van de Belgische partijen breder zou zijn – zodat het misschien geen ‘cluster’ meer zou zijn –, wanneer Aspinwall deze partijen ook in de analyse betrokken had.

²²⁶ Licht aangepast schema uit ASPINWALL M., “Preferring Europe. Ideology and national preferences on European integration” in *European Union Politics*, 3, 2002, 1, p. 91

²²⁷ JANSSENS G., *In de schaduw van Schuman. België in de greep van Europa*, Tiel, Lannoo, 2001, p. 49

²²⁸ DEWACHTER W., *De mythe van de parlementaire democratie*, Leuven, Acco, 2001, p. 426-427

Europese Unie te weinig verstevigden. De pro-EU consensus wordt nog versterkt door de onverschilligheid van de Belgische publieke opinie inzake Europese integratie en het Europees beleid van België. Dit noemt Beyers de permissieve consensus : door haar onverschilligheid neemt de publieke opinie een 'laissez faire, laissez passer'-houding aan ten aanzien van de pro-EU consensus van de politieke elite²²⁹.

België is zowel op economisch als op politiek vlak een pro-Europees ingestelde lidstaat²³⁰. België kent een open en exportgerichte economie waardoor het haar economische belangen slechts kan verdedigen doorheen het grotere geheel waarin het is opgenomen (in casu doorheen de interne markt die de EU biedt). In deze context steunden alle Belgische partijen bijvoorbeeld de Belgische toetreding tot de EMU. Op politiek vlak pleit België sterk voor een meer federaal en meer supranationaal georganiseerde Europese Unie. Het Europees federalisme wordt daarenboven aangewend om de binnenlandse processen in de richting van meer federalisme te legitimeren : de staatshervormingen die van België een federale staat hebben gemaakt enerzijds en het pleiten voor een meer federale Europese Unie anderzijds hangen op die manier samen. Tevens worden kleine landen (zoals België) relatief machtiger ten opzichte van grote landen wanneer ze zijn ingebed in een Europese constructie dan wanneer ze allemaal soevereine staten zijn zonder politieke overkoepeling. Bij Belgische politieke partijen vinden we mede daarom geen euroscepticisme terug, hoewel het Belgische partijsysteem en de federale staatsstructuur potentieel een goede voedingsbodem vormen voor eurosceptische mobilisatie²³¹. Beyers en Kerremans noemen België door haar pro-Europese houding en haar federalistische retoriek 'Europeser dan de Europese Unie zelf'²³².

De mate van EU-gezindheid van een lidstaat valt niet samen met de mate van Europeanisering van die lidstaat. Zo is België één van de meest pro-EU lidstaten, maar zeker niet één van de meest geëuropeaaniseerde lidstaten. De Belgische federale staatsstructuur en processen kunnen deze paradox verklaren : langs de ene kant zorgt het Belgisch federalisme ervoor dat België pleit voor een meer federale en supranationale Europese Unie (pro-EU houding), maar langs de andere kant remt het de Belgische aanpassing aan de EU af (weinig geëuropeaaniseerd).

²²⁹ BEYERS J., "Permissieve consensus, maatschappelijk debat en het draagvlak van de Europese Unie bij de Belgische maatschappelijke organisaties" in *Res Publica*, 40, 1998, 2, p. 247-272

²³⁰ • BURSENS P., "Belgium's adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation ?" in *Res Publica*, 44, 2002, 4, p. 575-597
• DESCHOUWER K., VAN ASSCHE M., *Why is there no Euroscepticism in Belgium ?*, Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop on 'Opposing Europe: Euroscepticism and political parties', Torino, 22-27/03/2002, 27 p., <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/turin/papers/ws25/Deschouwer.pdf> [pdf]

²³¹ DESCHOUWER K., VAN ASSCHE M., *Why is there no Euroscepticism in Belgium ?*, Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop on 'Opposing Europe: Euroscepticism and political parties', Torino, 22-27/03/2002, 27 p., <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/turin/papers/ws25/Deschouwer.pdf> [pdf]

²³² • BEYERS J., KERREMANS B., "Diverging images of consensus : Belgium and its views on European integration" in GOLDMANN K., GILLAND K. (eds.), *Nationality versus Europeanisation. The National view of the nation in four EU countries*, Stockholm, Stockholm University – Department of Political Science, 2001, p. 126

• KERREMANS B., "Europeser dan Europees ? België en de Europese Unie" in *Samenleving en Politiek*, 10, 1995, 2, p. 22-25

5.1.2. Nuances en verschillen tussen de partijen binnen deze consensus

De consensus onder de Belgische politieke partijen over een positieve houding ten opzichte van Europese integratie, die we in de vorige paragraaf hebben besproken, is ingegeven door de bekommernis België niet te isoleren binnen de processen van internationalisering en globalisering. Over de vraag *wat* de Europese Unie juist moet doen en *waarom* ze dat moet doen, divergeren de opinies van de verschillende partijen. Met andere woorden : de Belgische politieke partijen zijn voorstander van een sterk supranationale Europese constructie, maar hun motivaties waarom ze er voorstander van zijn, verschillen.

Om deze divergerende motivaties van de Belgische partijen te beschrijven, maken we gebruik van drie onderzoeken : ten eerste een algemeen (niet louter Belgische) analyse van Marks en Wilson over hoe de klassieke politieke stromingen tegen Europese integratie aankijken²³³, ten tweede een analyse van Beyers en Kerremans over de houding van de Belgische politieke partijen ten aanzien van de Europese Unie (op basis van parlementaire debatten)²³⁴ en ten derde een studie van Dewinter en Türsan over (onder andere) de standpunten van de Belgische partijen ten aanzien van het Belgisch EU-voorzitterschap in 2001²³⁵. In wat volgt zullen we het enkel nog hebben over de christen-democratische, liberale, socialistische en groene partijen en ideologieën. Enkel deze – en bijvoorbeeld niet de Vlaams-nationalistische, extreem-rechtse of extreem-linkse – zijn relevant voor onze onderzoeksvraag, omdat de landbouwministers tijdens de MacSharry-hervormingen (christen-democraten) of de Mid Term Review (liberalen, socialisten en groenen) deel uitmaakten van deze vier partijen.

5.1.2.1. Christen-democraten [CVP/CD&V – PSC/cdH]

Christen-democratische partijen zien zichzelf als de partijfamilie die het dichtst betrokken is bij het ideaal van Europese integratie en als de drijvende ideologische kracht achter het Europese integratieproject. Het feit dat veel van de ‘founding fathers’ van de Europese constructie christen-democraten waren, is daar niet vreemd aan. Europese eenwording en een meer supranationale EU zijn voor christen-democraten een doel op zich : ze streven naar een Europees kader waarin zich een nieuwe Europese identiteit kan ontwikkelen. Dit is perfect in te passen in de christen-democratische visie op de samenleving : doorheen een dialoog tussen de staat en de burgermaatschappij worden economische en sociale maatregelen genomen om marktfaaling tegen te gaan. Een federale Europese Unie is voor hen niet enkel een garantie voor vrede, maar ook voor economische welvaart, sociale rechtvaardigheid en solidariteit.

²³³ MARKS G., WILSON C., “National parties and the contestation of Europe” in BANCHOFF T., SMITH M. (eds.), *Legitimacy and the European Union*, Londen, Routledge, 1999, p. 113-132

²³⁴ BEYERS J., KERREMANS B., “Diverging images of consensus : Belgium and its views on European integration” in GOLDMANN K., GILLAND K. (eds.), *Nationality versus Europeanisation. The National view of the nation in four EU countries*, Stockholm, Stockholm University – Department of Political Science, 2001, p. 126-159

²³⁵ DE WINTER L., TÜRSAN H., *The Belgian Presidency 2001*, Groupement d’études et de recherches Notre Europe, Research and policy paper 13, 2001, 52 p., <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud13-en.pdf> [pdf]

5.1.2.2. Socialisten [SP/sp.a – PS]

In tegenstelling tot de christen-democraten zien de socialisten Europese integratie niet als een doel op zich (teleologisch), maar als een middel om om te gaan met een evolutie naar steeds meer globalisering en internationalisering (instrumenteel). De EU zorgt immers voor een tegengewicht voor de kapitalistische aspecten van globalisering en internationalisering. Dit wil geenszins zeggen dat socialistische partijen Europese integratie niet ideologisch benaderen. De ideologie ligt bij hen evenwel in de doelstellingen (sociale rechtvaardigheid door een meer billijke herverdeling van de middelen in een verder ontwikkeld Rijnland-model²³⁶) en niet in het middel (Europese integratie) : doorheen Europese integratie kan meer sociale rechtvaardigheid bereikt worden. Hun houding ten aanzien van de Europese eenwording hangt af van de potentiële instrumentele waarde van Europese integratie om de sociaal-democratische welvaart te verhogen.

5.1.2.3. Groenen [Agalev – Ecolo]

De houding van groene partijen ten aanzien van Europese integratie ligt dicht bij die van de socialisten. Ook voor de groenen is Europese integratie een middel om om te gaan met internationalisering en globalisering. Deze evoluties worden door de groene partijen wel meer begrepen in termen van milieubescherming, pacifisme en duurzame ontwikkeling. De groenen bevinden zich op de zelfde lijn van de socialisten wanneer ze pleiten voor een meer federale en supranationale Europese Unie die zorgt voor solidariteit en herverdeling op het Europese niveau. Toch nemen de groene partijen een meer radicale positie in en zijn ze kritischer en sceptischer over het huidige Europese project. Zo stemden Agalev en Ecolo tegen de Verdragen van Maastricht en Amsterdam omdat volgens hen deze verdragen geen voldoende grote stap voorwaarts zetten in de richting van meer Europees supranationalisme en omdat er te weinig aandacht werd geschonken aan milieuoverwegingen en duurzame ontwikkeling.

5.1.2.4. Liberalen [VLD – PRL/MR]

Over het algemeen kunnen we stellen dat de liberale ideeën over Europese integratie zich tussen de ideologisch-teleologische (zoals bij de christen-democraten) en de instrumentele (zoals bij de socialisten en groenen) ideeën bevinden. Internationalisering en globalisering zijn voor de liberale partijen positieve ontwikkelingen. Ze zien de Europese Unie als een liberaal project van marktliberalisering en als een middel om de economische belemmeringen van nationale grenzen weg te nemen en individuele vrijheid te promoten. Liberalen geloven in de kracht van de vrije markt en het ondernemende individu en pleiten voor minder overheidsinterventie in de economie. Overheidsinterventie beperkt immers de individuele vrijheden. Ook de

²³⁶ • Het concept 'Rijnlandmodel' duidt op markteconomieën waarin de werking van de markt wordt afgedempt door een goed ontwikkelde sociale verzorgingsstaat enerzijds en een harmonieuze samenwerking tussen de overheid en de sociale partners (overlegeconomie) anderzijds. Door deze mengvorm van marktwerking en corporatisme zou de EU zowel economisch als sociaal goede resultaten genereren.

• VERMEERSCH J., *De socialistische partij : 1978-1998. Tussen revisionisme en zwarte zondag*, sp.a, http://www.sp.be/ideeen/geschiedenis/79_98/gesch_78_98.asp [www]

liberalen streven naar een federale EU, maar ze zijn achterdochtig over de Europese bevoegdheidsuitbreiding in fiscale, sociale en milieudomeinen. Europese bevoegdheden in deze domeinen kunnen voor de liberalen enkel als ze de marktefficiëntie ten goede komen.

5.2. Belgische politieke partijen en het GLB

Vooraleer we de specifieke houding van de Belgische politieke partijen ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review bespreken, gaan we in op de algemene standpunten van deze partijen ten aanzien van het GLB en de handelsliberalisering in landbouwproducten. Die standpunten leiden we af uit documenten van de partijen zelf (congresresoluties, persmededelingen, websites,...) en uit de tussenkomsten van hun mandatarissen in verschillende parlementaire debatten (plenaire zittingen en commissievergaderingen van het federale en de gewestelijke parlementen). Diezelfde bronnen worden gebruikt om de standpunten van de partijen ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review te achterhalen (in paragraaf 5.3).

5.2.1. Christen-democraten [CVP/CD&V – PSC/cdH]

Het standpunt van de christen-democraten over het (gemeenschappelijk) landbouwbeleid wordt sterk beïnvloed door dat van de Boerenbond, de grootste Belgische landbouwersorganisatie. De Boerenbond verdedigt de traditionele belangen van de landbouwers en is, naast het ACW en de middenstandsorganisatie, één van de drie standen binnen de Vlaamse christen-democratische partij. Het feit dat het overgrote deel van de Belgische landbouwers een trouw christen-democratisch kiespubliek is, versterkt de invloed van de Boerenbond op de christen-democratische standpunten over landbouwbeleid zodanig dat de Boerenbond vaak het christen-democratisch standpunt dicteert²³⁷.

In de christen-democratische visie is landbouw in de eerste plaats een volwaardige economische sector die via ondermeer Europese financiële steun levenskrachtig moet worden gehouden²³⁸. In de christen-democratische visie moeten we ‘economische sector’ vooral begrijpen in termen van ‘de economische belangen van de individuele landbouwer beschermen en verdedigen’. De christen-democratische partijen opteren in dat perspectief voor een familiale landbouw waarin het landbouwersgezin centraal staat. De christen-democraten benadrukken het belang van het GLB voor de Europese integratie (die zij als een doel op zich beschouwen) en voor de welvaart van de landbouwers²³⁹. Daarom moet het GLB – en vooral het landbouwbudget – een

²³⁷ De landbouwexperten van de CD&V-studiedienst, die de standpunten van de Vlaamse christen-democraten op papier zetten, zijn lid van de Boerenbond. CD&V wijst elke vraag in verband met hun landbouwstandpunten ook door naar de medewerkers van de Boerenbond-studiedienst.

²³⁸ Tussenkomst van André Bourgeois (CVP) in —, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van woensdag 25 maart 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 25.03.92, C19.5-C19.12

²³⁹ BEYERS J., KERREMANS B., “Diverging images of consensus : Belgium and its views on European integration” in GOLDMANN K., GILLAND K. (eds.), *Nationality versus Europeanisation. The National view of the nation in four EU countries*, Stockholm, Stockholm University – Department of Political Science, 2001, p. 141-142

centrale plaats behouden binnen het beleid van de EU en kan er van een hernationalisering van het GLB geen sprake zijn. De christen-democraten vinden het gedeelte van de Europese begroting dat naar het GLB gaat (op dit moment iets minder dan de helft) niet te groot en noemen het ‘een terechte investering’²⁴⁰. Om de welvaart van de (Belgische) landbouwer te behouden, zijn de christen-democratische partijen tegenstander van prijsdalingen van de landbouwproducten en zodoende ook van de verdere handelsliberalisering van landbouwproducten. De christen-democraten stellen zich dus erg behoudsgezind op ten aanzien van hervormingen van het GLB en de vrijmaking van de wereldhandel in landbouwproducten (hun win-set bevindt zich dicht bij het status-quo). Hun centrale stelling is dat de hervormingen van het GLB nooit het inkomen van de Europese landbouwers mogen bedreigen²⁴¹.

5.2.2. Socialisten [SP/sp.a – PS]

In tegenstelling tot de christen-democraten hebben de socialisten veel minder (electorale) aanhang op het platteland. Zij bepleiten een grondige hervorming van het GLB²⁴² met voldoende aandacht voor plattelandsontwikkeling, milieubescherming, de vraag van de consument naar goedkope en kwaliteitsvolle producten en sociale welvaart voor elke landbouwer²⁴³. Voor de socialistische partijen is het GLB meer dan louter een economisch beleid, zoals het voor de christen-democraten was. Het socialistische streven naar een GLB-hervorming kadert binnen hun visie op Europese integratie die voor hen instrumenteel is om een verdere herverdeling te realiseren. Dit wil zeggen dat de kleinere landbouwer volgens de socialisten meer moet kunnen genieten van het GLB-budget dat op dat moment vooral onder de grote industriële landbouwbedrijven wordt verdeeld : de herverdeling moet de kleine landbouwbedrijven van de landbouwerarbeider meer middelen toekennen. Een eerlijke en ethisch gevoerde vrijhandel kan daar ook toe bijdragen²⁴⁴. De socialisten zijn ook voorstander van een herverdeling binnen het EU-budget, waarin landbouw het grootste stuk inneemt²⁴⁵. De sp.a en de PS willen de scheve situatie in deze begroting rechttrekken door het geld meer te verdelen zodat er meer geld vrijkomt voor andere beleidsterreinen.

²⁴⁰ —, “Een Europese landbouw met toekomst” in *Volle kracht vooruit. CVP-verkiezingscampagne 13 juni 1999*, 6, 1999, [extra nummer], p. 16

²⁴¹ • Tussenkost van Erik Matthijs (CD&V) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

• —, *Congresteksten*, CD&V, <http://www.cdenv.be/programma/congrestekstendef.htm> [www]

²⁴² —, *Europa afwerken. 21 punten voor de 21ste eeuw*, sp.a, http://www.s-p-a.be/ideeen/politiekprogr/europees/index_eur.asp [www]

²⁴³ • —, “Réformer les politiques européennes” in *En direct. Le journal des membres du Parti Socialiste*, 1999, 9, p. 8

• Tussenkost van Jacky Maes (sp.a) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

²⁴⁴ Tussenkost van Marcel Logist (SP) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 26.11.92, 12.371-12.384

²⁴⁵ BEYERS J., KERREMANS B., “Diverging images of consensus : Belgium and its views on European integration” in GOLDMANN K., GILLAND K. (eds.), *Nationality versus Europeanisation. The National view of the nation in four EU countries*, Stockholm, Stockholm University – Department of Political Science, 2001, p. 145

5.2.3. Groenen [Agalev – Ecolo]

In vergelijking met andere partijen zien de groenen het GLB het minst als een economische sector. Het kernpunt van de groene houding ten aanzien van het GLB is het streven naar een duurzame en biologische landbouw. Dergelijk soort landbouw respecteert de ecologische grenzen en verzekert ook de sociale, culturele en economische rol van de landbouw. De groenen zetten zich sterk af tegen de intensieve landbouw (zoveel mogelijk produceren tegen een zo laag mogelijke kostprijs) die door de EU wordt gepromoot, omdat intensieve landbouw bijdraagt tot veel milieuproblemen (bodemerrosie, bodemvervuiling door te veel mest,...)²⁴⁶. Om een ommezwaai van een intensieve naar een duurzame landbouw te bereiken, is een grondige hervorming van het GLB noodzakelijk²⁴⁷. Groene uitgangspunten voor een hervorming zijn gezond en kwaliteitsvol voedsel, een rechtvaardig en duurzaam inkomen voor de landbouwer en vooral een evenwicht tussen landbouw (economie) enerzijds en milieu en dierenwelzijn (ecologie) anderzijds²⁴⁸. Daarenboven moet in een hervorming een milieuvriendelijke landbouw op kleine schaal centraal staan en moet aan de tweede pijler van het GLB (plattelandsontwikkeling) meer (financiële) aandacht worden geschonken²⁴⁹. ‘Op kleine schaal’ krijgt veel aandacht van de groene partijen omdat dit garant staat voor duurzaamheid. De groenen zijn voorstander van vrijhandel, maar niet van *onbeperkte* vrijhandel : lagere prijzen (zoals de wereldmarktprijzen) zijn immers niet compatibel met de financiële inspanning die van de landbouwers gevraagd wordt om over te schakelen naar een biologische landbouw op kleine schaal²⁵⁰.

5.2.4. Liberalen [VLD – PRL/MR]

Net zoals voor de christen-democraten is landbouw voor de liberale partijen op de eerste plaats een economische sector. De werkgelegenheid en het inkomen van de landbouwer zijn de liberale prioriteiten²⁵¹. Toch is de liberale invulling van ‘economische sector’ verschillend van die van de christen-democraten. Het economisch belang van de landbouw ligt voor de liberalen op het macro-economische niveau, terwijl de economische landbouw bekommernissen van de christen-democraten zich eerder toespitsen op de individuele landbouwer (dit zijn de traditionele landbouwbelangen). Een gevolg van die verschillende opvatting van de landbouw als economische sector is dat de liberale partijen – in tegenstelling tot de christen-democraten – voorstander zijn van hervormingen aan het GLB. Hun redenen zijn evenwel verschillend van die van de

²⁴⁶ —, *Een groene visie op landbouw*, Agalev, http://www.agalev.be/code/nl/page.cfm?id_page=231 [www]

²⁴⁷ Tussenkomst van Vera Dua (Agalev) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, PLEN 03.06.92, 25.923-25.937

²⁴⁸ AGALEV, *De toekomst is groen. Verkiezingsprogramma 13 juni 1999*, Brussel, Agalev, 1999, p. 92

²⁴⁹ Tussenkomst van Isabel Vertriest (Agalev) in —, *Handelingen van de commissievergadering voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 08/10/2002, C13-WER2

²⁵⁰ BEYERS J., KERREMANS B., “Diverging images of consensus : Belgium and its views on European integration” in GOLDMANN K., GILLAND K. (eds.), *Nationality versus Europeanisation. The National view of the nation in four EU countries*, Stockholm, Stockholm University – Department of Political Science, 2001, p. 154

²⁵¹ Tussenkomst van Pierre Hazette (PRL) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 26.11.92, 12.371-12.384

socialisten of de groenen die ook vinden dat het GLB hervormd moet worden. Volgens de liberalen ontwricht het GLB de marktwerking en is het niet in overeenstemming te brengen met de economische principes van vraag en aanbod²⁵². Door de markten van de Europese Unie te openen via handelsliberalisering willen de liberalen het GLB doen evolueren naar een sector waar de vrijmarktprincipes gelden en waarbinnen de individuele consument een centrale plaats krijgt²⁵³.

5.3. Belgische politieke partijen, de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review

Om te toetsen of het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review beïnvloed wordt door de politieke kleur van de landbouwminister moeten we de concrete standpunten van de Belgische politieke partijen ten aanzien van deze hervormingen onderzoeken. Daarna kunnen we deze vergelijken met de standpunten van België. Omdat we het hier hebben over standpunten gerelateerd aan specifieke beleidsissues – de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review – kunnen we een onderscheid maken tussen enerzijds partijen die een landbouwminister leverden en het Europees beleid van België mee uittekenden en anderzijds oppositiepartijen²⁵⁴.

Tijdens de regering-Dehaene I leverde de CVP de landbouwministers en konden liberalen, socialisten en groenen oppositie voeren tegen het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen. Tijdens de Mid Term Review waren de rollen juist omgekeerd : liberalen, socialisten en groenen bepaalden het Europees beleid van België omdat ze elk op een niveau een landbouwminister leverden. De christen-democraten konden oppositie voeren tegen dat beleid. Dit neemt niet weg dat elke partij eigen standpunten had ten aanzien van beide hervormingen. Het is voor een oppositiepartij wel gemakkelijker om haar standpunten te uiten, omdat zij geen rekening hoeft te houden met het Europese niveau waarop België onderhandelt. De partijen die een landbouwminister leveren, moeten immers rekening houden met de context van de Landbouwwraad waar bepaalde standpunten voor België onhaalbaar en onhoudbaar zijn²⁵⁵. Zij willen niet afgerekend worden op uitspraken die ze toch niet kunnen realiseren in de Landbouwwraad. Een partij uit de oppositie hoeft daar geen rekening mee te houden en kan haar standpunten extremer (dit wel zeggen : zonder nuances omwille van de Landbouwwraad-context) uiten. We bespreken bij elke partijfamilie

²⁵² • —, *Europees landbouwbeleid. Europacongres 9 juni 2001*, VLD, http://www.vld.be/VLD_v1/uploads/Europees%20landbouwbeleid.pdf [pdf]
• Tussenkoms van André Denys (VLD) in —, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van woensdag 25 maart 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 25.03.92, C19.5-C19.12
• Dit duidt ook duidelijk op het verschil in visie tussen de liberalen en de christen-democraten. Liberalen zijn tegenstander van de marktversturende elementen in de landbouwsector. Christen-democraten zijn voor het behoud ervan omdat dit de belangen van de individuele landbouwer dient.

²⁵³ • Bij de christen-democraten moet vooral de individuele *producent* (landbouwer) een centrale plaats krijgen in het GLB.
• PRL/FDF/MCC, *Wallonie Bruxelles au cœur de l'Europe. Elections du 13 juin 1999*, Brussel, PRL/FDF/MCC, 1999, p. 164-167

²⁵⁴ In de vorige paragrafen, die de houding van de partijen ten aanzien van Europese integratie en het GLB in het algemeen bespreken, kunnen we dit onderscheid niet maken. Daar ging het immers om veel algemener beleid dat gedurende een langere periode gevoerd werd dan het beleid ten aanzien van specifieke hervormingen.

²⁵⁵ Hiermee bedoelen we standpunten die door de Europese Commissie en de ander lidstaten nooit zouden worden aanvaard.

systematisch hun standpunten ten aanzien van de MacSharry-hervormingen (Europees niveau 1992), de GATT-onderhandelingen (globaal niveau 1992), de Mid Term Review (Europees niveau 2002), de EU-uitbreiding en WTO-onderhandelingen (samen globaal niveau 2002).

5.3.1. Christen-democraten [CVP/CD&V – PSC/cdH]

De christen-democraten verzetten zich aanvankelijk tegen de MacSharry-voorstellen. Deze gingen immers, door de omschakeling van productiesteun naar directe inkomenssteun, uit van een gesubsidieerd landbouwbeleid dat de landbouwers totaal zou demotiveren. De christen-democraten wilden vermijden dat de landbouwsector een sector werd die de indruk wekte dat ‘het zwaard van Damocles voortdurend boven het hoofd hing, in de zin dat er nog wel mocht geboerd worden, maar liefst zo weinig mogelijk’²⁵⁶. Het belangrijkste voor de christen-democratische partijen was dat de landbouwsector levensvatbaar werd gehouden, onder andere met Europese steunmaatregelen. Een levensvatbare landbouwsector is in de christen-democratische visie enkel mogelijk wanneer er niet aan het inkomen van de landbouwer wordt gesnoeid. De christen-democraten verzetten zich dan ook tegen de maatregelen die het inkomen van de landbouwer terugdrongen. De CVP wou – net zoals de Belgische regering – niet zo ver gaan om Frankrijk en Italië te steunen in hun dreiging een veto te gebruiken tegen het hervormingsakkoord. Het feit dat de CVP met André Bourgeois de landbouwminister leverde die het akkoord mee onderhandeld had, speelde hierin mee. De christen-democraten gingen akkoord met de Europese Commissie dat het GLB hervormd moest worden, maar vonden de MacSharry-hervormingen zoals ze werden voorgesteld – en daarna goedgekeurd – een te grote ommezwaai waarbij ‘men wist waarmee men begon, maar niet waarmee men eindigde’ en die ‘economisch verantwoord noch budgettair haalbaar waren’²⁵⁷. Ook hierachter zat opnieuw de christen-democratische visie dat GLB-hervormingen nooit het inkomen van de landbouwers mogen bedreigen. In de MacSharry-voorstellen was dat volgens hen wel het geval.

Voor de christen-democraten was het akkoord over de MacSharry-hervormingen wel een positieve ontwikkeling in het licht van de GATT-onderhandelingen. Het hervormingsakkoord plaatste de Europese Commissie in een meer comfortabele positie om haar doelstellingen in de Uruguay Ronde te bereiken²⁵⁸. De christen-democraten stuurden aan op een snel akkoord binnen de GATT om het gehele akkoord over de liberalisering van de wereldhandel niet op de helling te plaatsen, maar vonden niet dat de Europese

²⁵⁶ Tussenkomst van André Bourgeois (CVP) in —, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van woensdag 25 maart 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 25.03.92, C19.5-C19.12

²⁵⁷ VAN OUYTRVE J., “Nieuw landbouwbeleid moet nog worden uitgeklaard” in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 23, p. 4

²⁵⁸ Tussenkomst van André Bourgeois (CVP) in —, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van donderdag 2 juli 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 02.07.92, C58.31-C58.50

Commissie daarom 'ongewapend' naar de landbouwonderhandelingen moest trekken²⁵⁹. Het Blair House Akkoord werd door de Belgische christen-democratische partijen 'dramatisch voor de landbouw' genoemd. Het strookte helemaal niet met de landbouwbepalingen in hun partijprogramma's. Het feit dat enkel de Europese Commissie (en niet de VS) concessies had gedaan en dat volgens de christen-democraten de Europese Commissie haar mandaat had overschreden, deed hen – en vooral de Franstalige christen-democraten – vragen dat België het Blair House Akkoord zou afkeuren in de Landbouwrapport. De christen-democraten stonden in het algemeen heel weigerachtig ten opzichte van meer handelsliberalisering in landbouwproducten omdat dit de geprivilegieerde situatie van de Europese landbouwer teniet zou doen. Ook van de Vlaamse christen-democraten kwam veel kritiek, al konden zij het zich niet veroorloven om, tegen de houding van de Belgische regering en haar eigen CVP-minister in, de afkeuring van het akkoord te eisen. De CVP noemde het akkoord 'onevenwichtig', 'te veel op maat van de VS' en 'door de Europese Commissie buiten haar mandaat goedgekeurd' en vroeg bijkomende financiële Europese maatregelen om het Blair House Akkoord te compenseren²⁶⁰. Vooral het feit dat door de handelsliberalisering van landbouwproducten de Europese landbouwers zouden moeten inleveren, strookte niet met de christen-democratische opvatting van een familiaal landbouwbedrijf dat zichzelf financieel in stand houdt.

Over de Mid Term Review – die ze een 'nachtmerrie voor de landbouwers' noemen – zijn de christen-democraten negatief²⁶¹. De meer ongenueerde negatieve houding dan ten aanzien van de MacSharry-hervormingen komt voort uit het feit dat CD&V en cdH nu in de oppositie zitten en zelf geen policy-makers zijn in het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review. Ze vinden dat de ontkoppeling van EU-steun en productie enerzijds en de geleidelijke afbouw van de steun aan de landbouwers anderzijds moeten worden verworpen, omdat dit het inkomen van de Belgische landbouwer aantast. Volgens de christen-democratische partijen mag het GLB pas hervormd worden na de Millennium Ronde van de WTO en na de uitbreiding van de EU²⁶² en moeten eerst de resultaten van de Agenda 2000-hervormingen worden afgewacht. Ze bekijken daarenboven de overheveling van financiële middelen van de eerste naar de tweede pijler met enige achterdocht ondermeer omdat in België de besteding van deze tweede pijler (het mechanisme om het EU-geld dat voor België bestemd is onder de Belgische landbouwers te verdelen en om de Belgische

²⁵⁹ Tussenkomst van Marc Van Peel (CVP) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 12.11.92, 9.292-9.293

²⁶⁰ • Tussenkomsten van René Thissen (PSC) en van Trees Merckx-Van Goey (CVP) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 26.11.92, 12.371-12.384

• —, "Minister-president Luc Van den Brande negatief over landbouwakkoord tussen E.G. en V.S." in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 49, p. 4

• —, "CVP staat achter Vlaams landbouwprotest" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 50, p. 3

• MARCK P., "CVP/EVP : hart van Europa. Laat de landbouw op adem komen !" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 50, p. 18-19

²⁶¹ Tussenkomst van André Antoine (cdH) in —, *Compte Rendu*, Parlement Wallon, Session 2002-2003, 29/01/2003, CRI N°19 (2002-2003)

²⁶² —, *Congresteksten*, CD&V, <http://www.cdenv.be/programma/congrestekstendef.htm> [www]

cofinanciering van de tweede pijler te regelen²⁶³) nog niet op punt staat²⁶⁴. Daarenboven leidt een dergelijke transfer van de eerste naar de tweede pijler tot inkomensverlies voor de landbouwers. Wanneer het toch zo ver zou komen, moet dit inkomensverlies voor de landbouwer worden gecompenseerd.

De Belgische christen-democraten zijn een groot voorstander van de uitbreiding van de Europese Unie. Dit ligt in de lijn van hun standpunten ten aanzien van Europese integratie : ze zien de uitbreiding in haar huidige vorm als een onderdeel van het 'christen-democratisch project' en het doel op zich dat de EU voor hen is²⁶⁵.

Volgens CD&V en cdH gaat het mandaat van de Europese Commissie voor de Millennium Ronde van de WTO te ver. Ze zijn tegenstander van een reductie (zeker een reductie met 45%) van de exportsubsidies voor landbouwproducten. Een dergelijke reductie veroorzaakt niet alleen een inkomensdaling voor de landbouwers en een oncontroleerbare overproductie, maar is volgens de christen-democraten ook niet voordelig voor de landbouwers in de ontwikkelingslanden en is enkel positief voor de multinationals uit de voedingssector²⁶⁶. Ook de reducties van de invoertarieven (markttoegang) met 36% en van de interne steun met 55% worden 'onaanvaardbaar' genoemd, omdat hiermee de hele prijsondersteuning in elkaar zal zakken en het inkomen van de landbouwers niet meer gegarandeerd zal zijn.

5.3.2. Socialisten [SP/sp.a – PS]

In tegenstelling tot de christen-democraten waren de socialisten, die in de regering-Dehaene I niet over landbouwgerelateerde bevoegdheden beschikten, wel voorstander van de evolutie naar directe inkomenssteun die door de MacSharry-hervormingen geïnitieerd werd. Het betekende voor hen zelfs een cruciaal onderdeel van de hervormingen omdat op die manier het inkomen van de kleine, familiale bedrijven verzekerd werd. De omschakeling naar directe inkomenssteun was een goed middel om aan herverdeling te doen ten voordele van de kleine landbouwer (de arbeider die landbouwproducten produceert). De veelproducerende industriële landbouwbedrijven kregen hierdoor geen steun meer voor hun hoge productie, maar zouden een (lager) forfaitair bedrag ontvangen. Dit betekende evenwel niet dat de socialistische partijen tevreden waren met het bereikte hervormingsakkoord in haar geheel : andere onderdelen van de MacSharry-hervormingen vormden een bedreiging voor de Belgische landbouwstructuur. Op dit punt kwam hun standpunt overeen met dat van de christen-democraten, al was het voor de socialisten geen streefdoel op zich om de belangen van de landbouwers zo lang mogelijk te verdedigen. Toch waren de socialisten van mening dat het GLB hervormd moest worden omdat het toenmalige GLB sociaal onrechtvaardig was. De MacSharry-

²⁶³ De tweede pijler (plattelandontwikkeling) van het GLB moet immers door de lidstaten voor 50% meegefinancierd worden. In concreto betekent dit dat de Europese Unie – binnen de budgettaire grenzen van de tweede pijler – voor elk door België geïnvesteerd bedrag nog eens hetzelfde bedrag betaalt.

²⁶⁴ VAN OUTRYVE J. [jacques_van_outryve@boerenbond.be], (23/02/2003, 18u14), *Betr.: CD&V en de landbouwhervormingen van de Europese Unie*, email aan DELREUX T. [tom@delreux.be]

²⁶⁵ Tussenkomen van Luc Van den Brande (CD&V) in —, *Handelingen van de commissievergadering voor Buitenlandse en Europese aangelegenheden*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 22/10/2002, C30-BUI2

²⁶⁶ Tussenkomen van Erik Matthijs (CD&V) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

hervormingen waren daar voor hen evenwel niet het juiste middel voor²⁶⁷. De SP en de PS hadden twee prioriteiten waaraan de GLB-hervormingen zouden moeten voldoen. Enerzijds moest het Europese subsidiebeleid sterk afgebouwd worden. Dit kostte te veel geld aan de belastingsbetaler, had tot gevolg dat de afstand tussen de grote en kleine landbouwbedrijven groeide en kwam het geenszins tegemoet aan het socialistische doel van herverdeling. Anderzijds pleitten zij voor een productiebeheersing (productiequota) met gegarandeerde prijzen²⁶⁸. Dit alles kwam tegemoet aan de socialistische visie waarin enerzijds de kleine landbouwer (financieel) beter gewaardeerd moest worden voor de arbeid die hij leverde en anderzijds sociale rechtvaardigheid gerealiseerd moest worden met een betere herverdeling van de middelen.

De Belgische socialisten waren, net zoals de christen-democraten, van mening dat alles in het werk moest worden gesteld om een algemeen GATT-akkoord te bereiken²⁶⁹. Dat algemeen GATT-akkoord mocht evenwel geen ongelimiteerde vrijhandel inhouden. Het Blair House Akkoord was volgens de socialisten tegenstrijdig met de MacSharry-hervormingen omdat het akkoord invloed had op landbouwsectoren die niet onder de regelgeving van de MacSharry-hervormingen vielen. De socialisten pleitten ervoor om de hervormingen van het GLB snel te herzien in functie van de nieuwe situatie die door het GATT-akkoord was ontstaan²⁷⁰. Ze waren immers van mening dat het Blair House Akkoord de sociale rechtvaardigheid niet verhoogde en de welvaart van de kleine Europese (Belgische) landbouwer onvoldoende waarborgde.

De socialisten zijn tijdens de Mid Term Review – een periode waarin ze de Waalse minister van landbouw leveren – voorstander van een hervorming van het GLB die een vermindering van de interne steun aan de grote landbouwbedrijven inhoudt en die prioriteit geeft aan de inkomenssteun voor kleine landbouwbedrijven en aan de levenskwaliteit van het platteland. De interne steun van het geldend GLB gaat namelijk te veel naar de grote industriële landbouwbedrijven en schenkt te weinig aandacht aan de kleine landbouwbedrijven. De herverdeling komt in de voorstellen van de Mid Term Review te weinig tot uiting. Hoewel ze de voorgestelde Mid Term Review te verregaand vinden²⁷¹, beseffen de socialisten dat de hervormingen zijn ingegeven door een maatschappelijke realiteit waarin kwaliteit een nieuw issue is en die oproept tot een grotere aandacht voor plattelandsontwikkeling in al haar aspecten. Het zou volgens de socialisten dan ook onverstandig zijn om als

²⁶⁷ Tussenkomst van Patrick Hostekint (SP) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, PLEN 03.06.92, 25.923-25.937

²⁶⁸ Tussenkomst van Patrick Hostekint (SP) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, PLEN 03.06.92, 25.923-25.937

²⁶⁹ Tussenkomst van Willy Claes (SP) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 12.11.92, 9.292-9.293

²⁷⁰ Tussenkomst van Charles Janssens (PS) en van Marcel Logist (SP) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 26.11.92, 12.371-12.384

²⁷¹ • —, *Europa afwerken. 21 punten voor de 21ste eeuw*, sp.a, http://www.s-p-a.be/ideeen/politiekprogr/europees/index_eur.asp [www]
• Tussenkomsten van Jacky Maes (sp.a) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

relatief kleine lidstaat deze voorstellen te blokkeren²⁷². De socialistische partijen zijn voorstander van het cross-compliance-systeem²⁷³, van meer aandacht voor de tweede pijler van het GLB en voor de vraag van de consumenten naar goedkope en kwaliteitsvolle landbouwproducten.

Principieel zijn de socialistische partijen voorstander van de geplande uitbreiding van de EU naar Centraal- en Oost-Europa. Toch stelt sp.a 'voor een dilemma' te staan²⁷⁴. Enerzijds is de uitbreiding een unieke kans om de socialistische idealen van stabiliteit, vrede en internationale solidariteit in Europa te realiseren. Een uitgebreide EU kan iedereen meer kansen geven en de solidariteit binnen Europa bevorderen. Anderzijds stelt sp.a vast dat de EU zelf niet klaar is om tien nieuwe lidstaten op te nemen. Zo pleit de partij er bijvoorbeeld voor om de Mid Term Review-hervorming door te voeren vooraleer de EU werkelijk uit te breiden. Alleen door eerst de Europese Unie intern en institutioneel te herschikken en te versterken, kan de EU een krachtadiger beleid voeren en zich profileren als een sociaal Europa.

Analoog met hun steun aan de evolutie naar meer financiële middelen voor de kleine landbouwer en met hun vraag naar meer aandacht voor kwaliteitsvolle producten en milieubewuste productiewijzen in de Mid Term Review, willen de socialisten ook meer handelspolitieke maatregelen voor de landbouwsector aanpassen zodat ze binnen de WTO in de Green Box (die niet handelsverstoring is) ondergebracht kunnen worden. Op die manier zullen er minder maatregelen in de (handelsverstoring) Blue Box terecht komen die na het aflopen van de Peace Clause moet worden afgebouwd²⁷⁵. De socialisten zijn voorstander om ecologische en sociale criteria (de non-trade concerns) mee op te nemen in het WTO-akkoord²⁷⁶. De exportsubsidies moeten worden afgebouwd en op termijn moet de vraag gesteld worden of ze niet helemaal moeten worden afgeschaft. Het geld dat door die afbouw vrijkomt, moet worden gebruikt voor een grondige omschakeling naar een sociaal verantwoorde en herverdelende landbouw.

5.3.3. Groenen [Agalev – Ecolo]

De groene partijen waren het er tijdens de regering-Dehaene I – wanneer ze in oppositie zaten – over eens dat het GLB moest worden hervormd, maar konden zich niet vinden in de manier waarop dit is gebeurd. Volgens hen was deze hervorming geen trendbreuk, maar juist een versterking van de bestaande (negatieve) trends op sociaal en ecologisch vlak. Zo bleef het GLB bijvoorbeeld vasthouden aan het principe dat de grootste landbouwbedrijven het meeste geld naar zich toetrokken. De groene partijen streefden naar een hervorming waarin het evenwicht tussen landbouw en leefmilieu hersteld werd. Dit overwicht helde te veel

²⁷² Zie in dit verband de tussenkomst van José Happart (PS) : 'Qu'on aime ou qu'on n'aime pas, c'est une réalité. On a le choix de blocquer, de dire non à tout, mais c'est une erreur, ils avanceront sans nous.' in —, *Compte Rendu*, Parlement Wallon, Session 2002-2003, 29/01/2003, CRI N°19 (2002-2003)

²⁷³ Dit is het systeem waarbij de steun afhankelijk wordt gemaakt van het naleven van Europese regelgeving in verband met milieu, dierenwelzijn, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden,...

²⁷⁴ —, *Het Groot Onderhoud. Resolutietekst sp.a-congres 23 november 2002*, Brussel, sp.a, 2002, p. 38

²⁷⁵ Tussenkomst van José Happart (PS) in —, *Compte Rendu*, Parlement Wallon, Session 2002-2003, 29/01/2003, CRI N°19 (2002-2003)

²⁷⁶ Tussenkomst van Jacky Maes (sp.a) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

over in de richting van de landbouw. De groenen 'konden zich helemaal niet terugvinden' in het MacSharry-hervormingsvoorstel en -akkoord. Ze noemden het een 'slechte zaak, zowel voor de boeren als voor het milieu' en de 'bron van vele problemen'²⁷⁷. De groene punten van kritiek handelden ten eerste over de evolutie van productiesteun naar directe inkomenssteun. Dit maakte van de landbouwers steuntrekkers en geen zelfstandige producenten die recht hadden op een behoorlijke prijs voor hun producten (een argument dat we ook – maar wel veel sterker – bij de christen-democraten terugvinden). Ten tweede hadden ze kritiek op de verplichte braaklegging. Dit zagen ze als geldverspilling omdat de ruimte in België al schaars was, de minst productieve terreinen zouden worden braakgelegd en op niet-braakgelegde oppervlakte nog meer intensieve landbouw bedreven zou worden die nog meer milieuschade teweeg zou brengen. Ten derde werd kritiek geleverd op het feit dat de Europese Commissie weigerde om milieuvriendelijke productiemethodes in te voeren die een oplossing boden voor de overschotproblematiek (zoals strengere bemestingsnormen of een verbod op pesticiden, hormonen en groeistimulators) omdat dergelijke maatregelen de toeleveringsbedrijven (meststoffenindustrie of pesticidenproducenten) zou schaden. Bovendien was de enige milieuvriendelijke maatregel (het subsidiëren van herbebossing) volgens de groenen een 'versiersel' om het geheel toch enigszins als 'milieuvriendelijk' te verkopen²⁷⁸.

Ook het Blair House Akkoord werd door Agalev en Ecolo negatief onthaald. Volgens hen waren de problemen met dit akkoord te wijten aan de onconsequente houding van de Europese Commissie die in de GATT de kaart van de vrijhandel trok maar binnen de Europese Unie een protectionistisch GLB bleef voorstellen. De doelstellingen en principes van de MacSharry-hervormingen werden door de Europese Commissie overhoop gegooid om tegemoet te komen aan de landbouweisen van de VS. Niet alleen werden met dit akkoord de landbouwers uit de ontwikkelingslanden genegeerd, maar het akkoord was ook voor de Europese landbouwers zeer nadelig. De groenen riepen dan ook op om het Blair House Akkoord te verwerpen om zo een ontmanteling van de Europese landbouw te vermijden²⁷⁹.

In de periode van de regering-Verhofstadt I, waarin Agalev op Vlaams niveau de landbouwminister levert, is een hervorming van het GLB voor de groenen een must. Een versterking van de tweede pijler (plattelandontwikkeling), zoals voorgesteld in de Mid Term Review, is voor hen een positieve evolutie omdat dit milieuvriendelijke landbouw op kleine schaal promoot. Hiermee wordt een tegenwicht geboden aan de

²⁷⁷ Tussenkomen van Vera Dua (Agalev) in —, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van donderdag 2 juli 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 02.07.92, C58.31-C58.50

²⁷⁸ Tussenkomen van Vera Dua (Agalev) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, PLEN 03.06.92, 25.923-25.937

²⁷⁹ Tussenkomen van Jacky Moraël (Ecolo) en motie van Vera Dua (Agalev) en Philippe Defeyt (Ecolo) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 26.11.92, 12.371-12.384

intensieve landbouw die vaak tot milieuproblemen leidt²⁸⁰. De groenen vinden dat Commissaris Fischler met de Mid Term Review betekenisvolle stappen heeft gezet in de richting van duurzame landbouw²⁸¹. Over het algemeen steunen ze de voorstellen dan ook, al zijn ze van mening dat de Mid Term Review op een aantal punten niet ver genoeg gaat²⁸². Het behoud van productiequota is een groen streefdoel omdat alleen op deze manier overproductie kan worden vermeden²⁸³. De groenen streven naar een extensieve landbouw waar de productiehoeveelheid (kwantiteit) beperkt wordt en meer aandacht besteed wordt aan kwaliteit. Daarenboven zijn ze voorstander van directe inkomenssteun. Daardoor zal de landbouwer minder geneigd zijn grote hoeveelheden te produceren enkel en alleen om EU-steun te verkrijgen²⁸⁴. Aan de directe inkomenssteun zou bovendien een aantal Europese milieunormen moeten worden gekoppeld²⁸⁵.

Ook de groenen vinden de uitbreiding van de EU met tien nieuwe Centraal- en Oost-Europese lidstaten een goede zaak. Verdere Europese integratie is voor de groene partijen een middel om internationalisering en globalisering positief te kaderen in termen van milieubescherming, duurzame ontwikkeling en pacifisme. Daarnaast is solidariteit met de landbouwers uit de kandidaat-lidstaten een motief voor de groenen om de uitbreiding van de Europese Unie te verdedigen.

Het voorstel in de WTO om de exportsubsidies af te bouwen – zoals afgesproken in Doha en opgenomen in het onderhandelingsmandaat van de Europese Commissie – is volgens de Belgische groene partijen een goede evolutie. Ze pleiten zelfs voor een afschaffing van deze subsidies, omdat ‘geen enkele euro ervan naar de landbouwers gaat, maar wel naar de agro-industrie en de multinationals, die de landbouw zeker niet duurzamer en biologischer maken²⁸⁶. Daarenboven kunnen de afbouw van exportsubsidies en van invoertarieven de landbouwers uit de ontwikkelingslanden meer kansen bieden en zou de afschaffing een stimulans zijn voor de Europese landbouwers om niet zoveel mogelijk maar wel zo goed mogelijk te produceren²⁸⁷. Ook zijn de groenen voorstander van een afschaffing van de interne steun, waarbij in een tussenfase de steun afhankelijk wordt gemaakt van het bereiken van milieudoelstellingen²⁸⁸.

²⁸⁰ —, *Het verschil. Agalev-programma federale verkiezingen 2003*, Brussel, Agalev, p. 107-108

²⁸¹ STAES B., VERTRIST I., LAENENS L., DE ROO A., “Europese landbouw : naar kwaliteit in plaats van kwaniteit” in *De Financieel-Economische Tijd*, 15/07/2002

²⁸² COLAES S. [stefan.colaes@agalev.be], (11/04/2003, 14u05), *Persmededeling van de Agalev-fracies van het Vlaams en Europees Parlement : Fischler vergroent Europees landbouwbeleid maar niet ten gronde*, email aan DELREUX T. [tom@delreux.be]

²⁸³ Tussenkomsten van Isabel Vertriest (Agalev) en van Vera Dua (Agalev) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

²⁸⁴ DEMEYER E., “Krachtlijnen voor een verdere vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid” in *Oikos*, 21, 2002, 2, p. 8-9

²⁸⁵ —, *Het verschil. Agalev-programma federale verkiezingen 2003*, Brussel, Agalev, p. 232-233

²⁸⁶ Tussenkomsten van Isabel Vertriest (Agalev) en Vera Dua (Agalev) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10; en in —, *Handelingen van de commissievergadering voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 08/10/2002, C13-WER2

²⁸⁷ STAES B., VERTRIST I., LAENENS L., DE ROO A., “Europese landbouw : naar kwaliteit in plaats van kwaniteit” in *De Financieel-Economische Tijd*, 15/07/2002

²⁸⁸ AGALEV, *De toekomst is groen. Verkiezingsprogramma 13 juni 1999*, Brussel, Agalev, 1999, p. 92-95

5.3.4. Liberalen [VLD – PRL/MR]

In tegenstelling tot de groene en christen-democratische partijen waren de liberalen wel voorstander van het loslaten van de productiegebonden steun en de invoering van het systeem van directe inkomenssteun in de MacSharry-hervormingen. Productiegebonden steun was volgens hen ‘te communistisch’²⁸⁹. Het liberale pleiten voor directe inkomenssteun paste binnen het idee van de individuele vrijheid : een landbouwer was vrij te kiezen wat hij zou produceren zonder dat die keuze zijn inkomen bepaalde. Toch waren de liberale partijen, die zich net als de groenen in de oppositie bevonden tijdens de regering-Dehaene I, geen absolute voorstander van deze hervormingen. De voorstellen van MacSharry boden namelijk geen antwoord op de liberale eis van een gegarandeerde en optimale tewerkstelling in de landbouwsector. De liberale partijen verweten aan CVP-minister André Bourgeois dat hij zich helemaal liet leiden door de belangen van de Boerenbond²⁹⁰, die niet verenigbaar waren met het liberale ideaal van marktefficiëntie. Net als de groenen verzetten ook de liberalen zich tegen de verplichte braaklegging in de MacSharry-hervormingen. Hun verzet kwam evenwel niet voort uit milieuoverwegingen, maar uit de bekommernis dat braaklegging op het noordelijk halfrond ethisch onverantwoord is wanneer er op het zuidelijk halfrond hongersnoden zijn. Daarenboven kwamen de hervormingen te veel tegemoet aan de eisen die de VS stelden tijdens de GATT-onderhandelingen²⁹¹.

Ook de liberalen stelden zich negatief op tegenover het Blair House Akkoord en eisten dat de Belgische regering net zoals Frankrijk haar veto zou stellen tegen dit landbouwluik van de GATT-onderhandelingen. Hiermee wilden ze vermijden dat het *totale* GATT-akkoord binnen de EU niet geratificeerd zou raken²⁹². Voor wat betreft het landbouwluik van het GATT-akkoord bevonden de liberalen zich dus zeer dicht tegen het status-quo. Op het eerste zicht strookt dit niet met de liberale opvatting van handelsliberalisering (ze pleiten voor een reductie van exportsubsidies en voor een volledige opening van de Europese markt²⁹³), maar de reden waarom de liberalen het Blair House Akkoord afkeurden, was dat ze een totaal GATT-akkoord wilden en absoluut wilden vermijden dat ze het totale GATT-akkoord zouden moeten verwerpen omwille van het landbouwluik.

²⁸⁹ Tussenkost van André Denys (VLD) in —, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van woensdag 25 maart 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 25.03.92, C19.5-C19.12

²⁹⁰ Tussenkost van Pierre Hazette (PRL) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 26.11.92, 12.371-12.384

²⁹¹ Tussenkost van Louis Michel (PRL) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, PLEN 03.06.92, 25.923-25.937

²⁹² Tussenkost van Daniël Ducarme (PRL) in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 26.11.92, 12.371-12.384

²⁹³ —, *Europees landbouwbeleid. Europacongres 9 juni 2001*, VLD, http://www.vld.be/VLD_v1/uploads/Europees%20landbouwbeleid.pdf [pdf]

Net als tijdens de MacSharry-hervormingen staan de liberalen tijdens de discussies in België over de Mid Term Review achter het voorstel om productiegebonden steun te vervangen door directe inkomenssteun²⁹⁴. Ook de evolutie naar meer gewicht voor de tweede pijler wordt door de VLD en de MR als positief ervaren, omdat op die manier het Europese geld bij de Belgische landbouwers terecht komt en niet bij de agro-industrie. De werkgelegenheid in de eigen landbouwsector en het inkomen van de landbouwers zijn immers prioritair in het liberaal landbouwbeleid. Als enige Belgische partijfamilie pleiten de liberalen voor de creatie van een –[nieuwe]– derde pijler voor het GLB waaraan elke lidstaat een meer vrije invulling kan geven die meer afgestemd is op de eigen landbouwcultuur en die via het principe van de cofinanciering bekostigd wordt. De EU-steun aan de landbouwers moet volgens de liberalen geleidelijk afgebouwd worden²⁹⁵. De liberalen zijn voorstander van *een* hervorming van het GLB omdat het huidige GLB niet overeenstemt met de vraag- en aanbodprincipes van de vrije markt. Ze zijn dan ook van mening dat ‘de Europese landbouwhervorming, zoals voorgesteld door Europees Commissaris Fischler in de Mid Term Review, moet worden gesteund’.

Zoals elke Belgische politieke partij zijn de liberale partijen voorstander van de uitbreiding van de EU naar Centraal- en Oost-Europa. Zij benadrukken daarbij sterk dat de uitbreiding van de EU de grootste economische markt ter wereld zal maken en de EU onmiskenbare voordelen zal opleveren, vooral op het vlak van economie en van handel²⁹⁶. De belemmering van nationale grenzen zal immers wegvallen en de eengemaakte markt zal positieve gevolgen hebben voor de Belgische economie. Daarenboven staan ze positief tegenover het akkoord dat op de Europese Raad van Brussel van oktober 2002 is gesloten: ‘dit akkoord heeft de verdienste dat de toetreding van de nieuwe lidstaten kan gebeuren zonder dat een efficiënter GLB wordt gehypothekeerd’²⁹⁷.

Voor wat de Millennium Ronde van de WTO betreft, zijn de liberalen voorstander van een verdere stap in de liberalisering van de wereldhandel. Dit ligt helemaal in de lijn van hun algemene houding hieromtrent. Het liberale standpunt dat marktefficiëntie welvaartsverhogend werkt, leidt er ook toe dat de liberale partijen pleiten voor de reductie van exportsubsidies en invoertarieven omdat deze de ontwikkelingslanden verhinderen hun landbouwproducten af te zetten op de Europese markt²⁹⁸ en tegenstrijdig is met het liberale idee van het vrije individu dat zoveel mogelijk kansen moet krijgen om zijn eigen leven in te richten (in casu

²⁹⁴ Tussenkomsten van Jaak Gabriëls (VLD) en van André Denys (VLD) —, *Handelingen van de commissievergadering voor Buitenlandse en Europese aangelegenheden*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 22/10/2002, C30-BUI2; en in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

²⁹⁵ —, *Europees landbouwbeleid. Europacongres 9 juni 2001*, VLD, http://www.vld.be/VLD_v1/uploads/Europees%20landbouwbeleid.pdf [pdf]

²⁹⁶ Merk hier het verschil met de socialistische partijen die de voordelen van de uitbreiding veel meer tot uiting willen zien komen in een versterkt sociaal Europa.

²⁹⁷ Tussenkomsten van Jaak Gabriëls (VLD) en van André Denys (VLD) —, *Handelingen van de commissievergadering voor Buitenlandse en Europese aangelegenheden*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 22/10/2002, C30-BUI2; en in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

²⁹⁸ Tussenkomsten van Jaak Gabriëls (VLD) en van André Denys (VLD) —, *Handelingen van de commissievergadering voor Buitenlandse en Europese aangelegenheden*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 22/10/2002, C30-BUI2; en in —, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

moet elke landbouwer overal ter wereld de kans krijgen om zijn landbouwproducten op de vrije markt te brengen).

5.4. Beïnvloedt de politieke kleur van de landbouwministers het Europees beleid van België ?

In hypothese 2 hebben we gesteld dat de politieke kleur van de landbouwministers een invloed heeft op het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB. Om deze hypothese te toetsen, koppelen we de standpunten van de partijen ten aanzien van de GLB-hervormingen aan het standpunt van België in de Landbouwwraad. Wanneer dat standpunt van België in de Landbouwwraad (dit is het Europees beleid van België) overeenstemt met de standpunten van de partij(en) die in die periode de landbouwministers leverden, kunnen we concluderen dat de kleur van de landbouwministers een invloed heeft op het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB.

In het vorige hoofdstuk hebben we twee sporen onderscheiden in het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen. Enerzijds volgt België uiteindelijk in grote lijnen de Europese Commissie omdat de Belgische delegatie zich bewust is van haar klein stemmengewicht in de Landbouwwraad en van het feit dat hervormingen van het GLB – vanuit macro-economische oogpunt bekeken – noodzakelijk zijn (dit is het eerste spoor). Anderzijds heeft de Belgische delegatie steeds een aantal punten van kritiek geuit waarmee het ten eerste kleine maar voor België belangrijke punten in de Commissievoorstellen wou wijzigen en ten tweede de Belgische belanghebbenden wou tonen dat in de Landbouwwraad voor hun belangen gevochten werd (dit is het tweede spoor). Het eerste spoor van het beleid wordt enkel door de Belgische regering ingenomen en niet door de politieke partijen. Het is immers de Belgische regering die in de Landbouwwraad onderhandelt over de hervormingen. Bij deze onderhandelingen zijn de nationale politieke partijen niet direct betrokken. Het is net de setting van de Landbouwwraad die ervoor zorgt dat het Europees beleid van België dit eerste spoor bevat : de regering komt in contact met de Europese Commissie die met het oog op het gemeenschappelijk Europees belang stelt dat het GLB moet worden hervormd. Daarenboven ervaart enkel de regering – en niet de politieke partijen – de beperktheid van het Belgische stemmenaantal in de Landbouwwraad en het onderhandelingsgedrag van de andere lidstaten waarmee het eventueel coalities kan vormen. Het beleid en de standpunten van de Belgische politieke partijen ten aanzien van de hervormingen van het GLB zijn dus toegespitst op het tweede spoor van het beleid.

In schema 11 geven we een overzicht van de standpunten van de christen-democratische, de socialistische, de groene en de liberale partijen tijdens de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I ten aanzien van respectievelijk de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review. Deze zijn van toepassing op het tweede spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen. We hebben de standpunten ingedeeld in vier categorieën ('voorstander' [+], 'tegenstander' [-], 'onduidelijk standpunt' [?] en 'geen

informatie' [•])²⁹⁹ en vergeleken met het standpunt van de Belgische regering in de Landbouwrap op dat moment. We hebben de partijstandpunten ook op twee manieren grijs gemarkeerd. De lichtgrijs gemarkeerde partijstandpunten stemmen overeen met het Europees beleid van België, de donkergrijs gemarkeerde zijn er tegengesteld aan.

| | | christen- democraten | socialisten | groenen | liberalen | Belgisch standpunt |
|------------------------|---|-------------------------|-------------|---------|-----------|-----------------------|
| Regering-Dehaene I | Europees niveau : MacSharry-hervormingen | | | | | |
| | Moet GLB hervormd worden ? | + | + | + | + | + |
| | MacSharry-hervormingen | - | - | - | - | - |
| | Directe inkomenssteun | - | + | - | + | - |
| | Afbouw steun | - | + | + | + | - |
| | Herbebossing, braaklegging,... | - | • | ? | • | - |
| | Globaal niveau : GATT-Uruguay Ronde | | | | | |
| | Algemeen GATT-akkoord | + | + | ? | + | + |
| Blair House Akkoord | - | - | - | - | - | |
| Regering-Verhofstadt I | Europees niveau : Mid Term Review | | | | | |
| | Moet GLB hervormd worden ? | - | + | + | + | + |
| | Mid Term Review | - | - | ? | + | - |
| | Directe inkomenssteun | - | • | + | + | - |
| | Afbouw steun | - | + | + | + | + ³⁰⁰ |
| | Versterking 2de pijler | - | + | + | + | + |
| | Globaal niveau : EU-uitbreiding | | | | | |
| | Uitbreiding naar EU-25 | + | ? | + | + | + |
| | Globaal niveau : WTO-Millennium Ronde | | | | | |
| Afbouw exportsubsidies | - | ? | + | + | + | |
| Afbouw interne steun | - | + | + | + | + | |
| Afbouw markttoegang | - | • | + | + | + | |

Schema 11 : vergelijking van de standpunten van de verschillende politieke partijen en de Belgische regering ten aanzien van het Europese en het globale niveau

+ : 'voorstander' - : 'tegenstander' - ? : 'onduidelijk standpunt' - • : 'geen informatie'

■ : 'partijstandpunt = standpunt van België' - ■ : 'partijstandpunt ≠ standpunt van België' - □ : 'onduidelijk of geen standpunt'

Uit schema 11 blijkt dat de standpunten van België tijdens de twee bestudeerde hervormingsonderhandelingen meer overeenstemmen met de standpunten van de partijen die een landbouwminister leveren dan met de standpunten van de oppositiepartijen. Dit wordt duidelijk wanneer we schema 11 grafisch interpreteren. De streeplijn tussen de christen-democraten enerzijds en de socialisten, groenen en liberalen anderzijds duidt op de scheiding tussen de partijen die de landbouwminister leverden en

²⁹⁹ De indeling in de twee categorieën 'voorstander' en 'tegenstander' is in feite te beperkt om de nuances in de standpunten te kunnen weergeven. Toch opteren we voor deze criteria, omdat dit de enige mogelijkheid is om op een consistente manier gelijkenissen en verschillen tussen de partijstandpunten en het Europees beleid van de Belgische regering aan te duiden. Mochten we geopteerd hebben voor categorieën waarin we meer nuances konden aanbrengen, dan zouden deze categorieën veel meer arbitrair zijn dan de duidelijke 'voorstander'- 'tegenstander'-verdeling waar we nu voor opteren. Deze methodologische opmerking stemt overeen met de opmerking die we bij schema 9 gemaakt hebben.

³⁰⁰ België is geen tegenstander van een afbouw van de steun, maar wel van de voorstellen hieromtrent die nu op tafel liggen waarin de grens waaronder de steun niet gereduceerd wordt op 5000 euro ligt. België wil deze grens optrekken tot 15000 euro.

de oppositiepartijen. In de regering-Dehaene I leverden de christen-democraten de landbouwministers (links van de streeplijn) terwijl socialisten, groenen en liberalen in de oppositie zaten (rechts van de streeplijn). In de regering-Verhofstadt I waren de christen-democraten (links van de streeplijn) de oppositiepartijen en waren de landbouwministers afkomstig uit de socialistische, groene of liberale partij (rechts van de streeplijn).

Het is duidelijk dat zowel tijdens de regering-Dehaene I als tijdens de regering-Verhofstadt I meer standpunten van de partijen die een landbouwminister leverden lichtgrijs gemarkeerd zijn (dit wil zeggen : partijstandpunten die overeenstemmen met het Europees beleid van België) dan standpunten van de oppositiepartijen. Tijdens de MacSharry-hervormingen stemden de standpunten van België helemaal overeen met die van de christen-democraten, die de landbouwministers leverden (alle christen-democratische standpunten van die periode zijn lichtgrijs gemarkeerd). Ook omgekeerd kunnen we stellen dat tijdens beide regeringen de oppositiepartijen meer donkergrijs gemarkeerde standpunten (dit wil zeggen : partijstandpunten die tegengesteld zijn aan het Europees beleid van België) hebben dan de partijen van de landbouwministers. Tijdens de Mid Term Review-onderhandelingen stemden daarentegen veel standpunten van de Belgische regering niet overeen met de standpunten van de christen-democratische partijen. We kunnen dus stellen dat de politieke kleur van de landbouwministers wel degelijk het tweede spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB beïnvloedt.

We hebben in het eerste hoofdstuk de tweede hypothese (de politieke kleur van de landbouwminister heeft *een* invloed op het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen) verfijnd en onderverdeeld in hypothesen 2a, 2b en 2c. Hypothese 2a luidt dat de regering-Dehaene I ten eerste eerder een beleid voerde dat de traditionele belangen van de landbouwers verdedigde en ten tweede een smalle win-set had die zich dicht van het status-quo bevond. Nu we de standpunten van België en deze van de partijen ten aanzien van de MacSharry-hervormingen geanalyseerd hebben, kunnen we ten eerste stellen dat in het tweede spoor van het beleid van de regering-Dehaene I de traditionele landbouwbelangen – die kenmerkend waren voor de christen-democratische houding ten aanzien van de GLB-hervormingen – duidelijk naar voren kwamen³⁰¹.

Zo pleitte België in haar Alternatief Plan voor het behoud van het inkomen van de familiale landbouwbedrijven en van de landbouwers die het moeilijk hadden om via hun productie een redelijk inkomen te verwerven. De christen-democraten en de Belgische delegatie op de Landbouwwaad gebruikten dezelfde argumentatie wanneer ze beide het voorstel van directe inkomenssteun ‘het grootste breekpunt’ noemden : de landbouw in

³⁰¹ In feite kunnen we stellen dat het tweede spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen een CVP-beleid was. Sinds 1958 was de landbouwportefeuille in handen van de christen-democraten (in deze periode waren de Franstalige christen-democraten enkel bevoegd voor landbouw tussen 1975 en 1978, de rest van de tijd waren de Vlaamse christen-democraten [CVP] bevoegd voor het landbouwbeleid). Daardoor was er een grote continuïteit in het landbouwkabinet waardoor de voortzetting in het beleid verzekerd was. Het landbouwbeleid was de facto een CVP-beleid, ook omdat de andere partijen geen interesse toonden in deze portefeuille.

België zou een 'afgeschreven sector worden die constant het zwaard van Damocles boven het hoofd zou voelen'. Liberalen en socialisten, beide in oppositie, waren toen wel voorstander van een evolutie naar directe inkomenssteun.

Het Belgisch standpunt in verband met de prijsdalingen voor graan was tijdens de MacSharry-hervormingen ook gebaseerd op het standpunt van de christen-democratische partijen : België was tegenstander omdat lagere prijzen hoe dan ook tot gevolg zouden hebben dat het inkomen van de landbouwer zou dalen. De kritiek van de Belgische regering over de uitvoerbaarheid van het nieuwe GLB hield ook verband met de individuele belangen van de landbouwers. Deze kritiek was niet gebaseerd op de vrees dat het GLB in zijn geheel niet meer uitvoerbaar zou zijn, maar wel op de problemen die de uitvoeringsmodaliteiten voor de individuele landbouwer met zich mee zouden brengen (de landbouwers zouden te veel tijd moeten besteden aan administratie). Uitvoerbaarheid werd begrepen in termen van problemen voor de individuele landbouwer, niet in termen van problemen voor het GLB in haar geheel. Ook hier is de invloed van de christen-democratische standpunten merkbaar.

Ten tweede kunnen we besluiten dat de Belgische win-set zich tijdens de MacSharry-hervormingen, zoals gesteld in hypothese 2a, inderdaad dicht bij het status-quo bevond. Hypothese 2a kunnen we dus aanvaarden.

Hypothese 2b stelt dat de regering-Verhofstadt I tijdens de Mid Term Review minder de traditionele landbouwbelangen zou verdedigen. Daarenboven zou deze regering een bredere win-set hebben die zich verder van het status-quo bevond dan de win-set van de regering-Dehaene I. Dat de Belgische win-set zich verder van het status-quo zou bevinden, kunnen we in dit stadium van de onderhandelingen (april 2003) zeker niet bevestigen³⁰² : de Belgische win-set bevindt zich ongeveer op dezelfde plaats als tijdens de MacSharry-hervormingen.

In het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review komen minder de traditionele landbouwbelangen en meer de socialistische en groene inslag naar voren. Hierdoor wordt deze hypothese 2b bevestigd. Zo is de regering-Verhofstadt I, hoewel ze er geen voorstander van is, minder negatief tegenover de volledige omschakeling naar directe inkomenssteun (terwijl dit voor de regering-Dehaene I nog het grootste breekpunt was). Daarenboven is de argumentatie van de regering-Verhofstadt I helemaal anders dan die van de regering-Dehaene I. De regering-Dehaene I stelde dat dit negatieve gevolgen zou hebben voor de landbouwers, terwijl de regering-Verhofstadt I eerder macro-economische argumenten aanhaalt : het aanbod zal te plots veranderen en daardoor zullen de prijzen te veel fluctueren.

³⁰² Toch lijkt het ons te vroeg om hierover bindende uitspraken te doen. Zoals gesteld, gaat het hier om een momentopname tijdens de fase waarin elke maand in de Landbouwraad onderhandeld wordt. Over de breedte van de Belgische win-set tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen kunnen we wel bindende uitspraken doen omdat we over deze afgesloten onderhandelingen een duidelijk beeld hebben.

We kunnen ook socialistische en groene accenten herkennen in het tweede spoor van het Europees beleid van de regering-Verhofstadt I. Zo pleit de Belgische regering ervoor om opnieuw een maximumbedrag in te voeren voor de interne steun aan de landbouwers. De redenering en argumentatie achter deze vraag is een meer billijke herverdeling van de EU-steun. Dit stemt overeen met het socialistische herverdelingsideaal³⁰³. De Belgische delegatie stelde dat het voor België onmogelijk is dat 80% van de steun naar 20% van de landbouwbedrijven gaat.

België is ook voorstander van de versterking van de tweede pijler (hoewel het niet ten koste mag gaan van de eerste pijler) en van het feit dat de steun zou worden gekoppeld aan randvoorwaarden (cross-compliance), hoewel België wegens de eigen federale staatsstructuur vragen heeft bij de uitvoering daarvan. Deze overwegingen die rekening houden met het leefmilieu passen binnen de ideologie van de groene partijen³⁰⁴ (en zijn niet steeds in overeenstemming te brengen met de traditionele landbouwbelangen, zoals de christendemocraten deze verdedigen).

In het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review onderscheiden we weinig liberale standpunten. De liberale landbouwminister heeft weinig invloed op het Belgische standpunt. De reden daarvoor is dat de liberale minister de *federale* landbouwminister was en de groene en socialistische ministers de *gewestelijke*. Het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review wordt uitgewerkt door de gewesten, terwijl de federale minister enkel als woordvoerder van het gemeenschappelijk standpunt van de gewesten optreedt. Na de defederalisering van het landbouwbeleid is de federale landbouwminister minder een policy-maker en eerder een *policy-taker*. Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de defederalisering van het landbouwbeleid en de gevolgen ervan voor het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review.

We kunnen dus hypothese 2b aanvaarden : het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review bevat minder elementen die de traditionele landbouwbelangen verdedigen. Daarenboven houdt het tweede spoor van dat beleid meer accenten in die beïnvloed worden door de politieke kleur (socialistisch en groen) van de gewestelijke landbouwministers. De invloed van de politieke kleur van de federale landbouwminister is veel beperkter. Het eerste spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review verschilt niet veel van het eerste spoor van dat beleid ten aanzien van de MacSharry-hervormingen.

³⁰³ De socialistische – Waalse – landbouwminister José Happart heeft wel een persoonlijke landbouwachtergrond. Hij is zelf ooit lid geweest van de Fédération Wallonne d'Agriculture (FWA) en wordt door de Waalse landbouwers persoonlijk geapprecieerd (zeker in zijn hoedanigheid van *socialistisch* landbouwminister).

³⁰⁴ Het feit dat de groene – Vlaamse – landbouwminister Vera Dua ook bevoegd is voor leefmilieu kan er ook in meespelen dat het eerste spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review leefmilieu-accenten heeft.

Hypothese 2c doelt op de evolutie tussen het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review en brengt hypothesen 2a en 2b samen. Ze stelt dat België tijdens de Mid Term Review minder de traditionele belangen van de landbouwers verdedigde en een bredere win-set had dan tijdens de MacSharry-hervormingen. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review inderdaad minder accenten had die de traditionele landbouwbelangen diende. Schema 11 toonde ook aan dat het beleid van de regering-Dehaene I overeenstemde met dat van de christen-democratische partijen (lichtgrijs gemarkeerde standpunten), de grootste verdedigers van deze traditionele landbouwbelangen. De regering-Verhofstadt I volgde de christen-democratische standpunten meestal niet (in deze periode vinden we meer donkergrijs gearceerde – dus niet-overeenstemmende – standpunten terug bij de christen-democraten). Dat het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen beïnvloed wordt door de politieke kleur van de landbouwministers kunnen we illustreren door te kijken naar het voorstel dat in beide hervormingen voorkwam om de EU-steun te reduceren. Het standpunt van België ten aanzien van dit voorstel kwam tijdens beide hervormingsonderhandelingen overeen met de standpunten van de partijen die de landbouwministers leverden. De christen-democraten waren zowel tijdens de regering-Dehaene I als tijdens de regering-Verhofstadt I tegenstander van een verdere afbouw van de steun. De regering-Dehaene I, met christen-democratische landbouwministers, was ook tegen een steunreductie. De groenen, socialisten en liberalen waren steeds voor een reductie in de steun. Op het moment waarop zij de landbouwministers leveren (tijdens de regering-Verhofstadt I), staat het Europees beleid van België ook weigerachtig tegen een dergelijke afbouw.

Of de win-set van de regering-Verhofstadt I breder was dan die van de regering-Dehaene I kunnen we op dit moment moeilijk stellen omdat de onderhandelingen over de Mid Term Review nog maar pas begonnen zijn waardoor het moeilijk wordt om de breedte van de win-set van de regering-Verhofstadt I te bepalen. De win-set van de regering-Dehaene I die we hier in rekening nemen, is immers die van de laatste fase van de onderhandelingen. Het lijkt ons weinig opportuun om de (voorlopige) win-set van de regering-Verhofstadt I, die nog kan evolueren naarmate de onderhandelingen vorderen, daarmee te vergelijken.

We kunnen besluiten dat het *eerste spoor* van het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB geen invloed ondervindt van de politieke kleur van de landbouwminister. Dat eerste spoor komt immers niet tot stand onder invloed van het nationale niveau (het niveau waar de politieke partijen hun rol op spelen), maar wel onder invloed van het Europese en het globale niveau. Politieke partijen kunnen het zich op het nationale niveau wel veroorloven om kritische uitspraken te doen over de hervormingsvoorstellen die de facto niet haalbaar zijn. Die kritische uitspraken behoren tot het tweede spoor van het Europees beleid van België.

Dat *tweede spoor* wordt evenwel niet enkel beïnvloed door de politieke kleur van de landbouwminister. Het wordt ondermeer ook gedetermineerd door de typische structurele kenmerken van de Belgische landbouw³⁰⁵ zoals de klimatologische omstandigheden, de geologie, de beperkte oppervlakte landbouwgrond of het landbouwtype dat bedreven wordt en de eisen die dit type landbouw vergt³⁰⁶. Deze typische kenmerken zorgen ervoor dat de basis van het tweede spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB hetzelfde blijft. Naast deze structurele kenmerken wordt het tweede spoor van het beleid ook voor een deel beïnvloed door de toegang van de landbouwersorganisaties tot de beleidsvorming³⁰⁷. Zoals reeds gesteld, heeft de Boerenbond een grote impact op het christen-democratisch GLB-standpunt. Tijdens de regering-Dehaene I hadden de landbouwersorganisaties meer toegang tot de interne besluitvorming. Toen werd het 'Groen Front', de overkoepelende naam voor de Boerenbond en de kleinere landbouwersorganisaties Union Professionnelle Agricole en Alliance Agricole³⁰⁸, informeel geconsulteerd door de christen-democratische ministers. Tijdens de regering-Verhofstadt I hebben wij een dergelijke consultatie van de landbouwersorganisaties niet opgemerkt. We kunnen zeker niet zo ver gaan te stellen dat het Belgisch standpunt ten aanzien van de MacSharry-hervormingen het standpunt van het Groen Front was. Dat was immers een syndicaal standpunt dat louter oog had voor de individuele landbouwer, terwijl het politiek standpunt van België 'zeker ook het algemeen landbouwbelang in rekening bracht, dat niet gelijk is aan de som van de individuele belangen van de landbouwers'³⁰⁹. Het feit dat de landbouwministers christen-democraten waren, leidde ertoe dat deze ministers een ontvankelijke houding aannamen om te luisteren naar het Groen Front maar betekende geenszins dat het standpunt van de landbouwersorganisaties helemaal werd

³⁰⁵ De meeste Belgische landbouwbedrijven zijn familiale bedrijven die maar weinig betaalde werknemers in dienst hebben. Het is in de standpunten van de partijen duidelijk naar voren gekomen dat het kleine familiale landbouwbedrijf beschermd moet worden. Bij de christen-democraten is dat het belangrijkste strijdpunt, maar ook de socialisten, de groenen en de liberalen houden er mee rekening dat de situatie in België zo is. Het is hier ook relevant aan te stippen dat het Vlaamse en Waalse landbouwtype verschilt. Er zijn twee oorzaken voor deze verschillen. Op de eerste plaats verschilt de fysische omgeving van beide regio's. In Vlaanderen komt overwegend zandgrond voor. Dit verklaart het grote aandeel van maïs- en voedergewasteelten en van weidegrond. De bodem in Wallonië is voornamelijk een zandleembodem. Daar overweegt de akkerbehouwing. Ten tweede speelt het verschil in landbouwproductie en oppervlakte van het landbouwbedrijf een rol. In de Waalse landbouw domineren de akkerbouw-, melkvee- en vleesveesectoren. Deze sectoren wegen zwaar in het landbouwbudget van de Europese Unie. De GLB-hervormingen, die prijsdalingen voor granen, vlees en melk bevatten, treffen dan ook meer de Waalse landbouwer dan de Vlaamse. De Vlaamse landbouw wordt vooral gekenmerkt door een intensieve varkens- en tuinbouwsector. Deze worden minder getroffen door de prijsdalingen die door de GLB-hervormingen worden geïntroduceerd omdat ze inzake prijsvorming minder beschermde sectoren zijn. Op het totaal van de Vlaamse landbouw neemt de rundvleessector slechts 14% in (35% in Wallonië), de akkerbouw 8% (28% in Wallonië) en de melkveesector 10% (26% in Wallonië). Niettegenstaande deze regionale verschillen stemmen de standpunten van de partijfamilies over (de hervormingen van) het GLB goed overeen: CVP/CD&V en PSC/cdH leggen dezelfde klemtonen, SP/sp.a en PS doen dit ook, alsook Agalev en Ecolo, en VLD en PRL/MR. Het leek ons dan ook te verantwoorden om de standpunten van de Vlaamse en Waalse partij uit dezelfde partijfamilie samen te bespreken.

³⁰⁶ HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

³⁰⁷ We gaan hier slechts kort in op de rol van de landbouwersorganisaties. Deze rol is immers niet onontbeerlijk om onze tweede hypothese te toetsen of om onze onderzoeksvraag op te lossen. We halen hun rol hier wel aan omdat ze volgens ons relevant is om de inhoud van het tweede spoor van het Europees beleid van België en de factoren die daarop inspelen te begrijpen. De focus blijft evenwel liggen bij de factor van de politieke kleur van de landbouwminister.

³⁰⁸ Ook deze landbouwersorganisaties waren christen-democratisch (PSC) gericht.

³⁰⁹ DE MUYNCK J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Sint-Katharina-Lombeek, 11/03/2003 [persoonlijke mededeling]

overgenomen door de regering. Deze ontvankelijkheid is tijdens de regering-Verhofstadt I vrijwel volledig weggefallen³¹⁰.

Naast de typische structurele kenmerken en de invloed van de landbouwersorganisaties, zijn accentverschillen op te merken tussen beide regeringen in het tweede spoor van het beleid van deze twee regeringen. Deze accentverschillen worden, zoals reeds beargumenteerd, veroorzaakt door de politieke kleur van de landbouwministers. Het is op dit vlak – de accentverschillen binnen het tweede spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen – dat we onze tweede hypothese kunnen bevestigen.

5.5. Besluit

Het uitgangspunt van dit vijfde hoofdstuk was het toetsen van de tweede hypothese die stelt dat het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB wordt beïnvloed door de politieke kleur van de landbouwministers. Hiervoor werden de partijstandpunten bestudeerd en vergeleken met de standpunten van de Belgische regering. In dit hoofdstuk zijn we vertrokken van de vaststelling dat onder de Belgische politieke partijen een consensus heerst over Europese integratie : elke bestudeerde partij is voorstander van het Europese eenmakingsproject. Daarna hebben we gesteld dat over de vraag wat de Europese Unie moet doen en waarom ze dat moet doen geen consensus bestaat. Christen-democraten (CVP/CD&V en PSC/cdH) hebben een teleologische visie op Europese integratie. Zij zien de Europese constructie als een doel op zich. Voor socialisten (SP/spa.a en PS) en groenen (Agalev en Ecolo) is de Europese Unie eerder instrumenteel voor het bereiken van hun doelen van respectievelijk herverdeling en duurzame ontwikkeling. De positie van de liberale partijen (VLD en PRL/MR) bevindt zich tussen het teleologische en instrumentele standpunt : zij zien de Europese Unie als een liberaal project van marktliberalisering.

Ten aanzien van (de hervormingen van) het GLB leggen deze vier partijfamilies eigen klemtonen. De christen-democraten verdedigen de traditionele belangen van de individuele landbouwer : de landbouw moet levenskrachtig worden gehouden, de familiale landbouw mag niet verloren gaan, het inkomen van de landbouwer en de prijs voor zijn producten mogen niet dalen en er moet een groot deel van het EU-budget naar de landbouwsector blijven gaan. Zij waren dan ook de grootste tegenstanders van zowel de MacSharry-hervormingen als van de Mid Term Review.

De socialistische partijen verdedigden de hervormingen meer dan de christen-democraten, omdat in de hervormingen meer aandacht besteed wordt aan sociale herverdeling (een belangrijk strijdpunt in de socialistische ideologie). Toch werd de inhoud van beide voorstellen door de socialistische partijen nog sterk bekritiseerd omdat bepaalde onderdelen een bedreiging vormden voor de kleine landbouwer in België.

³¹⁰ Tijdens de hervormingen van het GLB proberen de landbouwersorganisaties niet enkel het Europees beleid van hun lidstaat ten aanzien van die hervormingen te beïnvloeden, maar leggen ze zich vooral toe op het uitoefenen van druk op het Europese niveau. COPA, de Europese overkoepelende landbouwersorganisatie, oefent druk uit op de Europese Commissie om haar voorstellen in de richting van de syndicale COPA-standpunten te beïnvloeden. Volgens onze inschatting is er in deze geen fundamenteel verschil tussen de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review.

De groene partijfamilie streeft ernaar om de belangen van het leefmilieu en de duurzame ontwikkeling niet te laten overheersen door de belangen van de landbouwsector. Ze willen de hervormingen van het GLB zoveel mogelijk in de richting van extensieve, milieuvriendelijke, duurzame en kleinschalige landbouw sturen. Daarom waren ze ook meer voorstander van de Mid Term Review, die een ‘vergroening’ van het GLB inhield, dan van de MacSharry-hervormingen.

De liberale partijen beklemtonen in de hervormingen vooral dat de landbouwsector een economische sector is waar de werkgelegenheid centraal staat. Daarnaast willen zij de hervormingen vooral in de richting van marktefficiëntie sturen. Hun grootste tegenkanting tegen het niet-hervormde GLB is dat dit niet conform is aan het economische spel van vraag en aanbod. De liberalen stonden, net als de groenen, positiever ten aanzien van de Mid Term Review dan ten aanzien van de MacSharry-hervormingen³¹¹.

Tenslotte hebben we besloten dat we de tweede hypothese kunnen aanvaarden. We moeten wel de nodige nuance aanbrengen. Het *eerste spoor* van het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen wordt niet beïnvloed door de politieke kleur van de landbouwministers. Dit spoor hield tijdens beide hervormingen in dat België uiteindelijk de Europese Commissie zou volgen en ondervond geen invloed van de partijstandpunten en de politieke kleur van de landbouwministers. Dat dit spoor los staat van de politieke kleur van de landbouwministers, blijkt ook uit het feit dat we in geen enkel document dat we geraadpleegd hebben (congresresoluties, persmededelingen, websites, tussenkomsten van mandatarissen in parlementaire debatten) terugvinden dat de partijen vinden dat België de (voorstellen van de) Europese Commissie moet volgen omdat het geldend GLB onder de externe druk van het globale niveau niet houdbaar is. In het *tweede spoor* kunnen we wel een beïnvloeding vaststellen in de richting die we verwachtten. De partijen die de landbouwministers leverden, konden eigen (ideologische) accenten leggen in dat tweede spoor van het beleid. Zo verdedigde België tijdens de regering-Dehaene I eerder de traditionele landbouwbelangen, terwijl tijdens de regering-Verhofstadt I groene en socialistische accenten op te merken zijn in het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review. Invloed van de liberale federale minister op het Europees beleid van België hebben we niet gevonden. Toch is de beïnvloeding van het tweede spoor niet van die mate dat dit spoor geheel afhankelijk is van de politieke kleur van de landbouwministers. We hebben er ook kort op gewezen dat de typische structurele kenmerken van de Belgische landbouw en de toegang van de landbouwersorganisaties tot de interne besluitvorming het tweede spoor mee determineren.

In hoofdstuk 4 hebben we het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen beschreven en in dit hoofdstuk 5 hebben we de standpunten van de verschillende politieke partijen geanalyseerd. We

³¹¹ Het feit dat deze twee partijfamilies tijdens de regering-Dehaene I een landbouwminister leverden, heeft hier ons inziens ook mee te maken. Partijen in een dergelijke positie kunnen immers minder harde – en de facto onhaalbare – standpunten innemen omdat ze beseffen dat ze uiteindelijk toch de Europese Commissie zullen moeten volgen. Deze partijen zullen het risico niet lopen te worden afgestraft door standpunten te uiten waarvan ze weten dat ze nooit op het Europese niveau zullen gerealiseerd worden. Oppositiepartijen kunnen dit wel.

hebben er reeds op gewezen dat het landbouwbeleid in België een gedefederaliseerde bevoegdheid is waardoor er verschillende ministers, elk op een niveau en soms met een andere politieke kleur, bevoegd zijn voor het uittekenen van het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB. Deze verschillende niveaus en politieke kleuren moeten samen een eenvormig Belgisch standpunt creëren. De verschillende belangen van de verscheidene politieke partijen die een landbouwminister leveren en van de verscheidene gewesten (en de federale overheid) moeten worden verzoend om ze op één lijn (het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen) te brengen. Hoe dit eenduidig Belgisch standpunt en Europees beleid van België tot stand komen, is het onderwerp van het volgende hoofdstuk 6 dat de beleidscoördinatieprocedures in België, waar het Europees beleid ten aanzien van de hervormingen van het GLB gevormd wordt, bespreekt.

Invloed van de beleidscoördinatie voor het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB

6.1. Inleidende opmerkingen

In hoofdstuk 5 hebben we gevonden dat het Europees beleid van België (deels – zijnde het tweede spoor) ten aanzien van de hervormingen van het GLB wordt beïnvloed door de politieke kleur van de landbouwministers en dus ook door de standpunten van de partijen. Die partijstandpunten moeten nu nog omgezet worden in beleid, meer bepaald in een Europees beleid ten aanzien van de MacSharry-hervormingen of de Mid Term Review. Het feit dat in België verschillende politieke partijen op verschillende beleidsniveaus (twee gewesten en de federale overheid) het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen vorm geven, heeft ertoe geleid dat in België beleidscoördinatiemechanismen gecreëerd werden om de beleidscoördinatie gestructureerd te laten verlopen. Het bestaan van deze mechanismen is een aanduiding van een Europeaniseringsmechanisme : om een Europees beleid ten aanzien van de hervormingen van het GLB te ontwikkelen (externe druk op het nationale niveau), moeten – gegeven de Belgische federale staatstructuur (interne druk van het nationale niveau) – er dergelijke coördinatiemechanismen gecreëerd worden.

De bevoegdheid over het landbouwbeleid is in België sinds de derde staatshervorming van 1988 een gedefederaliseerde bevoegdheid. In de daaropvolgende jaren – met het eindpunt in 2002 wanneer het landbouwbeleid bijna volledig geregionaliseerd werd – zijn steeds meer landbouwbevoegdheden naar de gewesten overgeheveld. Hierbij zijn in functie van de Belgische beleidscoördinatie drie inleidende opmerkingen te maken.

Ten eerste betekent dit dat de standpunten van de bevoegde ministers op elk niveau (één federale minister en twee gewestministers) moeten worden gecoördineerd en getransformeerd in een Europees beleid van België. Tijdens de MacSharry-hervormingen waren er drie christen-democratische landbouwministers (André Bourgeois, Luc Van den Brande en Guy Lutgen), tijdens de Mid Term Review-onderhandelingen een liberale (Annemie Neyts), een socialistische (José Happart) en een groene (Vera Dua) landbouwminister.

Ten tweede lag tijdens de MacSharry-onderhandelingen het zwaartepunt van het Belgisch landbouwbeleid op het federale niveau, terwijl tijdens de Mid Term Review-onderhandelingen de gewesten voor het grootste deel bevoegd waren. De vierde (Sint-Michielsakkoord van 1992) en vijfde staatshervorming (Lambermontakkoord van 2001) hebben immers het landbouwbeleid in België verder gedefederaliseerd.

Ten derde was tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen het Verdrag van Maastricht nog niet van kracht³¹². Artikel 203 (ex-artikel 146) van dit Verdrag bepaalt ondermeer dat ook ministers van subnationale overheden (gemeenschappen en gewesten, in het Belgische geval) hun federale lidstaat in het geheel mogen vertegenwoordigen in de Raad. Daar dit nog niet van kracht was tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen, werd België toen in de Landbouwwraad enkel door het federale niveau vertegenwoordigd omdat de gewesten, die op dat moment minimale landbouwbevoegdheden hadden, daar geen rechtsmatige handelingen konden stellen.

6.2. De beleidscoördinatie tijdens de MacSharry-hervormingen

Landbouw is niet de enige beleidssector waarvoor verschillende overheden bevoegd zijn en waarin België een Europees beleid moet voeren. Om het probleem van de beleidscoördinatie tussen deze verschillende overheden op te lossen, heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een orgaan gecreëerd dat verantwoordelijk is voor de algemene organisatie van de beleidscoördinatie : de P11-vergadering³¹³.

Het coördinatiemechanisme waarin P11 de centrale rol speelt biedt evenwel geen optimale oplossing voor de beleidscoördinatie binnen het federale België³¹⁴. Op de eerste plaats verloopt de besluitvorming in P11 moeilijk omdat het aantal deelnemers aan deze vergadering groot is. Vertegenwoordigers van de eerste minister, van de vice-premiers, van de Vlaamse en Waalse minister-presidenten, van de gemeenschaps- en gewestministers die bevoegd zijn voor buitenlandse en Europese aangelegenheden en van de bevoegde federale, gemeenschaps- en gewestministers worden uitgenodigd voor de P11-vergadering. Ten tweede moeten verschillende beleidsissues van talrijke beleidsdomeinen besproken worden in P11, zodat de agenda overladen raakt en enkel de controversiële issues besproken worden. Ten derde bereidt P11 enkel het

³¹² Het Verdrag van Maastricht werd pas van kracht op 1 januari 1993. Het politiek akkoord over de MacSharry-hervormingen werd gesloten op 22 mei 1992, het juridisch akkoord op 30 juni 1992. (30 juni is de officiële datum. Het juridisch akkoord werd eigenlijk op 1 juli gesloten, maar om het de MacSharry-hervormingen nog op het lijstje van het Portugese voorzitterschap – dat duurde tot 30 juni – te kunnen zetten, werd 'de klok stilgezet'.)

³¹³ P11, het Directoraat Europese Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, is de administratieve eenheid die wekelijkse coördinatievergaderingen organiseert om voor de verschillende Europese Ministerraden en COREPER-vergaderingen het Europees beleid van België en de Belgische standpunten te bepalen. De samenstelling van P11 is afhankelijk van de agenda van de vergadering en van de beleidssector waarvoor het Europees beleid van België bepaald wordt. Vertegenwoordigers van de eerste minister, van de vice-premiers, van de Vlaamse en Waalse minister-presidenten, van de gemeenschaps- en gewestministers die bevoegd zijn voor buitenlandse en Europese aangelegenheden en van de bevoegde federale, gemeenschaps- en gewestministers worden uitgenodigd voor de P11-vergadering. Daarnaast zijn er ook een vertegenwoordiging van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU en enkele gemeenschaps- en gewestattachés aanwezig. Binnen P11 wordt bij consensus beslist. Dit betekent dat elke overheid (federaal of deelstaat) een beslissing kan blokkeren. In de praktijk bestaat evenwel een *gentlemen's agreement* dat de verscheidene overheden geen veto zullen stellen voor een dossier waarvoor die overheid niet bevoegd is. Als P11 geen akkoord bij consensus kan bereiken, wordt het dossier doorgespeeld naar de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB), waar de bevoegde ministers – en niet hun vertegenwoordigers zoals in P11 – deel van uitmaken en die voorgezeten wordt door de (federale) minister van Buitenlandse Zaken. Wanneer de ICBB geen akkoord kan bereiken (ook hier wordt bij consensus beslist), neemt het Overlegcomité het dossier over. Het Overlegcomité bestaat uit de eerste minister, de vice-premiers en de minister-presidenten van de gemeenschappen en de gewesten. De logica achter dit systeem is dat het dossier steeds naar een hoger politiek niveau verhuist wanneer er geen consensus is. Als het hoogste politieke niveau – het Overlegcomité – ook geen akkoord kan bereiken, dan moet de Belgische vertegenwoordiger in de Raad (of COREPER of SCA) zich onthouden en beschikt België zodus niet over een stem. Zie CRAENEN G., "België en de Europese Unie : het institutioneel kader" in LEJEUNE Y. (ed.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. Aspects organisationnels et procéduraux – De deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht. Organisatorische en procedurele aspecten*, Brussel, Bruylant, 1999, p. 39-71

³¹⁴ KERREMANS B., "Belgium" in KASSIM H., PETERS G., WRIGHT V. (eds.), *The national co-ordination of EU-policy : domestic level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 182-200

Europees beleid van België voor dat verdedigd zal worden op de COREPER-vergaderingen en de Ministerraad. Vóór de COREPER- en de Ministerraad-fase wordt de besluitvorming in de Raad³¹⁵ voorbereid in technische werkgroepen³¹⁶. In het mechanisme van de P11-coördinatie wordt geen aandacht geschonken aan beleidscoördinatie voor de Raadswerkgroepen. Dit leidde tot het probleem dat België het moeilijk had om in de COREPER-vergaderingen en in de Ministerraad haar standpunten radicaal te wijzigen. Fundamentele bezwaren van lidstaten tegen Commissievoorstellen zijn namelijk effectiever naarmate ze vroeger in het besluitvormingsproces naar voren worden gebracht (en dus niet meer in de latere fases van COREPER of de Ministerraad zelf, net die organen waarvoor P11 wel de beleidscoördinatie doet). Om deze problemen op te lossen, heeft België voor enkele beleidsdomeinen gespecialiseerde coördinatiemechanismen uitgewerkt, die per beleidsdomein erg verschillend en daardoor gedecentraliseerd functioneren³¹⁷.

Het gespecialiseerd coördinatiemechanisme voor de landbouwsector werd in 1988 (na de derde staatshervorming, waarbij voor de eerste keer een deel van de landbouwbevoegdheden werd getransfereerd naar de gewesten) gecreëerd. Op de eerste plaats werd dit gespecialiseerd coördinatiemechanisme opgericht om de coördinatie van het Belgisch landbouwbeleid tussen de federale overheid en de gewesten te regelen. Op de tweede plaats kwam het tegemoet aan de vraag van de gewesten om inspraak in het Europees beleid van België in de Landbouwwaad, hoewel de deelstaten op dat moment nog niet bevoegd waren om een eigen buitenlands beleid te voeren³¹⁸.

Om zowel de interne coördinatie als de coördinatie met het oog op een Europees beleid te realiseren, werd de Interministeriële Conferentie Landbouw (ICL) opgericht, waarin de federale en de gewestelijke landbouwministers zetelden. Binnen de ICL werd de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie Landbouw (PWG) gecreëerd, die de ICL voorbereidde en die was samengesteld uit ambtenaren van de federale en de gewestelijke ministeries van landbouw³¹⁹. De vergaderingen van de technische werkgroepen van de Raad en van het SCA werden voorbereid door de PWG (ambtelijk niveau), terwijl P11 en het ICL (politiek niveau) de COREPER I-vergaderingen en de Ministerraden voorbereidden. Het akkoord, dat bij consensus bereikt werd binnen de PWG, moest worden goedgekeurd door P11. Dit gebeurde evenwel vaak nadat België dit standpunt in de Raadswerkgroepen, in het SCA of in COREPER I al verdedigd had, waardoor

³¹⁵ Hiermee bedoelen we het geheel van de Raad (werkgroepen - COREPER/SCA - Ministerraad), en niet enkel de Ministerraad.

³¹⁶ BEYERS J., "De structuur van besluitvorming in de Raad van Ministers van de Europese Unie" in *Res Publica*, 36, 1994, 3-4, p. 381-398

³¹⁷ De belangrijkste beleidsdomeinen waarvoor gespecialiseerde coördinatiemechanismen zijn uitgewerkt, zijn : milieu, landbouw, sociale zaken en wetenschapsbeleid. Voor een juridische beschrijving van deze vier coördinatiemechanismen, zie : BRIBOSIA H., "La participation des autorités exécutives aux travaux du Conseil de l'Union et des Conférences Intergouvernementales" in LEJEUNE Y. (ed.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. Aspects organisationnels et procéduraux – De deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht. Organisatorische en procedurele aspecten*, Brussel, Bruylant, 1999, p. 85-143. Voor een politologische analyse, zie : KERREMANS B., "Determining a European policy in a multi-level setting : the case of specialized co-ordination in Belgium" in *Regional & Federal Studies*, 10, 2000, 1, p. 36-61

³¹⁸ Dit werd pas mogelijk na de vierde staatshervorming van 1992.

³¹⁹ KERREMANS B., "Determining a European policy in a multi-level setting : the case of specialized co-ordination in Belgium" in *Regional & Federal Studies*, 10, 2000, 1, p. 36-61

de goedkeuring binnen P11 neerkwam op een post factum-goedkeuring en de PWG eigenlijk het belangrijkste orgaan in het gespecialiseerd coördinatiemachanisme voor het landbouwbeleid werd. Wanneer de PWG geen akkoord bereikte, schoof het dossier door naar de Intergouvernementele Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB)³²⁰ en het daarna eventueel – wanneer in het ICBB geen akkoord werd bereikt – naar het Overlegcomité³²¹. Tijdens de beleidscoördinatie voor de MacSharry-hervormingen heeft de PWG altijd een akkoord kunnen bereiken en is het dossier nooit doorgeschoven naar het ICBB (en dus zeker niet naar het Overlegcomité)³²².

In de periode van de MacSharry-hervormingen moesten de gewesten enkel *geconsulteerd* worden vooraleer de Belgische landbouwminister het Europees beleid van België op de Landbouwrapad ging verdedigen. Er was dus geen consensus nodig tussen de federale overheid en de gewesten³²³: het federale niveau had het laatste woord. Uit interviews met betrokkenen blijkt dat het systeem van consultaties de facto een consensussysteem was, omdat de gewesten tijdens de beleidscoördinatie voor de MacSharry-hervormingen altijd akkoord gingen met de voorstellen van de federale overheid. De gewesten konden in de realiteit hun standpunten niet echt verdedigen en wege op het beleid omdat ze door de federale overheid niet als ernstige partners werden beschouwd. Zo beschikten de gewesten vaak niet over de documenten van de Europese Commissie of hadden ze geen specialisten in het GLB³²⁴. Daarenboven redeneerde de federale overheid dat *zij* haar verantwoordelijkheid moest nemen als eindverantwoordelijke voor het Belgische standpunt en de gewesten enkel niet-bindend moest consulteren.

6.3. De beleidscoördinatie tijdens de Mid Term Review

6.3.1. De defederalisering van het landbouwbeleid in België

Tussen de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review hebben in België twee staatshervormingen plaatsgevonden die een verdere defederalisering van het landbouwbeleid inhielden: het Sint-Michielsakkoord van 1992 en het Lambermontakkoord van 2001. In de discussies over de vierde staatshervorming van 1992 (Sint-Michielsakkoord) speelden nationale redenen een veel grotere rol dan argumenten in verband met de

³²⁰ In het ICBB komen de bevoegde ministers samen, onder het voorzitterschap van de (federale) minister van Buitenlandse Zaken, om de standpunten en belangen van de verschillende overheden te verzoenen.

³²¹ Het Overlegcomité is samengesteld uit de eerste minister en de ministers-presidenten van de bevoegde deelstatelijke overheden (voor het landbouwbeleid zijn dat de gewesten).

³²² DE CUYPER X., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 25/03/2003 [persoonlijke mededeling]

³²³ De drie Belgische gewesten – het Vlaamse, het Waalse en het Brussels-Hoofdstedelijke – beschikken over een zekere mate van landbouwbevoegdheid. In realiteit spelen enkel het Vlaamse en het Waalse Gewest een rol in de beleidscoördinatie voor landbouw. Het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest is enkel aanwezig op de coördinatievergaderingen waar materies die het slachthuis van Anderlecht aanbelangen ter sprake komen. (BOURGEOIS A., *Gesprek over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, 15/02/2003 [telefonisch gesprek])

³²⁴ DE CUYPER X., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 25/03/2003 [persoonlijke mededeling]

Europese Unie³²⁵. Eerst beslisten de Belgische politici een staatshervorming door te voeren waardoor de gemeenschappen en gewesten een buitenlands (en dus ook Europees) beleid konden voeren in hun bevoegdheidsdomeinen. Pas na de goedkeuring van dit Sint-Michielsakkoord werd beslist om de coördinatiemechanismen voor het Europees beleid van België aan te passen (met ondermeer het Samenwerkingsakkoord van 1994). Dit toont aan dat tijdens deze staatshervorming de intern-Belgische evenwichten als veel belangrijker werden beschouwd dan een efficiënte deelname van België aan de besluitvorming binnen de EU. Na het Sint-Michielsakkoord (dit betekent ook na de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen) bleven de bestaande coördinatiemechanismen voor het landbouwbeleid (met ondermeer de ICL en de PWG) tussen de federale overheid en de gewesten behouden : de federale overheid moest de gewesten consulteren over het Europees beleid van België. Toch werd in de juridische tekst het woord 'werkzaamheden' vervangen door 'activiteiten', waardoor de gewesten niet enkel meer voor Europese verordeningen en richtlijnen moesten worden geconsulteerd, maar voor alle soorten initiatieven van de EU binnen het GLB³²⁶.

Ook tijdens de onderhandelingen over de vijfde staatshervorming (Lambermontakkoord) werd door de politici³²⁷ geen rekening gehouden met de implicaties van een verdere (en verregaandere) defederalisering van het landbouwbeleid. Dit leidde tot de paradox dat de staatshervorming op zich niet geëuropeaniseerd was, maar de inhoud ervan wel (gezien het Belgisch landbouwbeleid sterk afhankelijk is van het GLB)³²⁸. Met andere woorden : bij de staatshervormingen werd geen rekening gehouden met de EU-context, terwijl de bevoegdheden die het onderwerp uitmaakten van deze staatshervormingen in grote mate EU-bevoegdheden waren. De aanpassing aan Europeanisering werd in deze dus gehinderd door het feit dat er tijdens de staatshervormingen bijna louter aandacht werd besteed aan nationale factoren. De path dependency die door de voorgaande staatshervormingen gecreëerd werd, stond hier een aanpassing aan Europeanisering in de weg□ de Belgische federale staatsstructuur remt het Europeaniseringsproces af. Door het Lambermontakkoord werden de residuaire landbouwbevoegdheden overgeheveld van de federale overheid naar de gewesten en bleef de federale overheid enkel nog bevoegd voor voedselveiligheid en voor de financiële situatie van de landbouwers³²⁹. Voor de rest was het Lambermontakkoord karig met informatie over

³²⁵ BURSENS P., "Belgium's adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation ?" in *Res Publica*, 44, 2002, 4, p. 575-597

³²⁶ ALEN A., SUETENS L., *Het federale België na de vierde staatsbervorming. Een commentaar op de Nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, Brugge, Die Keure, 1993, p. 39

³²⁷ Op *ambtelijk* niveau werd wel gewaarschuwd voor de consequenties van het Lambermontakkoord voor het Europees beleid van België ten aanzien van het GLB.

³²⁸ BEYERS J., STEENSELS C., *An exploration of some social mechanisms affecting domestic political actor's Europeanisation : the Belgian case*, ECSA Seventh Biennial Conference, Madison, Wisconsin, 31/05/2001-02/06/2001, aangehaald in BURSENS P., "Belgium's adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation ?" in *Res Publica*, 44, 2002, 4, p. 591

³²⁹ Dit houdt onder meer in dat de federale overheid nog steeds bevoegd is om de Europese landbouwsubsidies te verdelen onder de Belgische landbouwers en dat er bijgevolg geen verdeelsleutel bestaat om het geld van het GLB rechtstreeks te verdelen tussen Vlaanderen en Wallonië, hoewel de maatregelen die aan de basis liggen van deze financiële steun mee tot stand zijn gekomen door de inbreng van de gewesten. De gewesten mogen in onderling overleg wel de criteria voor deze steun vastleggen.

het landbouwbeleid : het regelt enkel dat de gewesten en de federale overheid onderling overleg moeten plegen vooraleer de Belgische delegatie naar de Landbouwwraad gaat.

6.3.2. De vertegenwoordiging van België in de Landbouwwraad

Artikel 203 van het Verdrag van Maastricht, dat in werking trad op 1 januari 1993 – dus na de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen –, bepaalt ondermeer dat een lidstaat in de Raad door deelstaatministers mag worden vertegenwoordigd. De akkoorden die binnen de EU op deze manier gesloten worden, binden wel de lidstaat in haar geheel. De vijf Belgische stemmen in de Raad blijven daarenboven ondeelbaar. Dit betekent dat de Belgische delegatie haar vijf stemmen in de Landbouwwraad niet mag opsplitsen in bijvoorbeeld drie Vlaamse en twee Waalse stemmen. Een lidstaat kan slechts met één stem spreken en stemmen en slechts één minister als delegatieleider naar de Raad afvaardigen³³⁰. Artikel 203 kwam er ondermeer op aandringen van België, dat in dezelfde periode het Sint-Michielsakkoord goedkeurde waardoor de gemeenschappen en gewesten hun eigen buitenlands (en dus ook Europees) beleid konden voeren.

Binnen België werd een regeling uitgewerkt die bepaalt welke regering en welke minister België vertegenwoordigt in de Raad. Deze regeling stelt een rotatiesysteem in waarbij elk gewest of elke gemeenschap voor de duur van één Europees voorzitterschap (gedurende zes maanden) de Belgische delegatieleider in de Raad levert. De Belgische delegatie in de Raad bestaat uit een delegatieleider, die het woord voert, onderhandelt en stemt, en een assessor, die de Raad bijwoont en de niet-deelnemende regeringen ondertussen consulteert wanneer het verloop van de onderhandelingen nieuwe instructies en coördinatie noodzakelijk maakt³³¹. Uit welk regeringsniveau de delegatieleider en de assessor komen, wordt bepaald door de categorie van de Raad. Binnen België is immers afgesproken om de Raden in te delen in oorspronkelijk vier categorieën (zie schema 12) waarbij voor elke categorie een andere verdeling voor delegatieleider en assessor wordt toegepast, afhankelijk van de manier waarop de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten binnen België is geregeld.

De federalisering van het landbouwbeleid door het Lambermontakkoord heeft in 2001 geleid tot de creatie van een vijfde en een zesde categorie van Europese Ministerraden³³². Categorie V bevat alle Europese Ministerraden waar ‘één enkel gewest of één enkele gemeenschap gemachtigd voor is’. Deze categorie werd in het leven geroepen om de Belgische vertegenwoordiging op de Visserijraad te regelen, waar het Vlaams

³³⁰ De delegatieleider is de minister die het woord neemt en stemt op de Landbouwraden. Wanneer hij wordt vergezeld door een assessor (dit gebeurt wanneer er op het Europese niveau gedeelde bevoegdheden besproken worden), mag deze wel een (tweede) minister zijn. Twee ministers in de delegatie zijn dus mogelijk, al mag er slechts één minister de delegatieleider zijn.

³³¹ Kerremans noemt dergelijke beleidscoördinatie ‘*co-ordination on the spot*’ of ‘*co-ordination by phone*’. Wanneer de assessor niet er niet in slaagt om andere overheden te raadplegen omwille van tijdstekort, stemt de Belgische delegatieleider ‘ad referendum’ (dit wil zeggen ‘conform het algemeen Belgisch belang’). België mag dan na maximum drie dagen, na interne raadpleging van de betrokken onderheden, haar definitief standpunt meedelen aan het voorzitterschap.

³³² CRAENEN G., “De bevoegdheidsverdeling inzake landbouw en zeevisserij, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking” in ALEN A. (ed.), *De vijfde staatsvorming van 2001*, Brugge, Die Keure, 2002, p. 123-151

Gewest de volledige representatiebevoegdheid kreeg. Categorie VI geldt voor alle Raden waar ‘de federale vertegenwoordiger wordt bijgestaan door de gefedereerde entiteiten (deelstaten), waarbij het rotatiesysteem niet van toepassing is’. De Landbouwwraad is voorlopig de enige Raad die onder deze categorie valt. Dit betekent dat België in de Landbouwwraad steeds vertegenwoordigd wordt door een federale woordvoerder die het Europees beleid van België moet verwoorden en zich moet houden aan de door de gewesten afgesproken standpunten. Na de vijfde staatshervorming werd Annemie Neyts ‘minister toegevoegd aan de minister van Buitenlandse Zaken en belast met landbouw’ en de federale vertegenwoordigster van België op de Landbouwraden. Categorie V wordt op het moment van de onderhandelingen over de Mid Term Review niet meer toegepast, gezien een vereenvoudigingsoperatie van de Raad er in de zomer van 2002 toe geleid heeft dat de Visserijraad bij de Landbouwwraad werd gevoegd en deze gezamenlijke Raad nu onder categorie VI valt (zie schema 12).

| cate- gorie | bevoegd- heden | delegatie- leider | asses- sor | Raden tijdens Dehaene I/ MacSharry-hervormingen | Raden tijdens Verhofstadt I/ Mid Term Review |
|------------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------|---|---|
| I | excl. fed. | fed. | — | algemene zaken, ECOFIN, begroting, justitie, telecommunicatie, consumentenzaken, ontwikkelingssamenwerking, burgerbescherming, visserij, defensie | algemene zaken, ECOFIN, begroting, justitie, telecommunicatie, consumentenzaken, ontwikkelingssamenwerking, burgerbescherming, defensie |
| II | meer fed. dan G&G | fed. | G&G | landbouw , interne markt, volksgezondheid, energie, leefmilieu, transport, sociale zaken | interne markt, volksgezondheid, energie, leefmilieu, transport, sociale zaken |
| III | meer G&G dan fed. | G&G | fed. | industrie, onderzoek, wetenschap | industrie, onderzoek, wetenschap |
| IV | excl. G&G | G&G | — | cultuur, onderwijs, toerisme, jeugd, ruimtelijke ordening | cultuur, onderwijs, toerisme, jeugd, ruimtelijke ordening |
| V | visserij | Vla. Gew. | — | — | — |
| VI | landbouw | fed. | gew. | — | landbouw & visserij |

Schema 12 : de vertegenwoordiging van België in de Ministerraden van de EU tijdens de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I
 fed. : federaal – G&G : gemeenschap/gewest – gew : gewest – excl. : exclusief

6.3.3. De beleidscoördinatie na de vijfde staatshervorming³³³

Omdat het Lambermontakkoord het grootste deel van de landbouwbevoegdheden aan de gewesten heeft toegekend, ontstond de nood aan een nieuw beleidscoördinatiemechanisme waarin de gewesten onderling een eenvormig Europees beleid van België ten aanzien van het GLB – en de Mid Term Review in het bijzonder – kunnen vormen. Na het Lambermontakkoord zijn de gewesten immers dominant in de beleidscoördinatie omdat zij over meer landbouwbevoegdheden beschikken dan de federale overheid. Met uitzondering van enkele kleine bevoegdheidsonderdelen is het gehele landbouwbeleid in België nu gedefederaliseerd. In oktober 2002, op het moment dat de defederalisering van het landbouwbeleid al een feit was, heeft men beslist om een Landbouwbureau³³⁴ op te richten. Dit Landbouwbureau is samengesteld uit een Vlaamse, een Waalse, een Brusselse en een federale (Federale Overheidsdienst Economie) cel met landbouwexperts op ambtelijk niveau. Tegen juli 2003 zou het Landbouwbureau, waarin permanent overleg zal worden gepleegd over het Europees beleid van België en de Belgische standpunten over alles wat met het GLB te maken heeft en waarin gestreefd wordt naar consensus tussen de gewesten, fysisch geïnstalleerd moeten zijn.

Het Landbouwbureau heeft de coördinatiefunctie voor het Europees beleid van de PWG overgenomen³³⁵ en bereidt nu het Belgisch standpunt voor de *Raadswerkgroepen* voor. Hier bestaat op dit moment de informele afspraak dat de gewesten het woordvoerderschap waarnemen. Landbouwsector per landbouwsector (granen, pluimvee, zuivel,...) hebben de Vlaamse en Waalse gewesten informele afspraken gemaakt over welk gewest het woordvoerderschap zal waarnemen. In juni 2003 zal dit geëvalueerd worden en dan zullen er definitieve afspraken hieromtrent worden gemaakt³³⁶.

Zoals eerder vermeld, is de Belgische vertegenwoordiging op (het *ministeriële niveau* van) de Landbouwraprad zelf door het Lambermontakkoord geregeld. Daar wordt België vertegenwoordigd door een federale minister die als woordvoerder het gemeenschappelijk standpunt van de gewesten verwoordt.

³³³ • HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]
• BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]
• Tussenkomst van Annemie Neyts in —, *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toezeggingen. Commissie voor het Bedrijfsleven, het Wetenschapsbeleid, het Onderwijs, de nationale wetenschappelijke en culturele Instellingen, de Middenstand en de Landbouw*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 50ste Zittingsperiode, 2002-2003, 07/11/2002, 14u00, CRIV 50 COM 870

³³⁴ De Franse benaming 'Bureau de Coördination Agricole' wijst er duidelijk op dat het om de *coördinatie* van het landbouwbeleid gaat. De coördinatie van het Europees beleid van België is de eerste functie van het Landbouwbureau. Dit is een verschil met de oprichting van het ICL in 1988 dat als primaire functie had om het overleg tussen de gewesten om landbouwbeleid van de gewesten op elkaar af te stemmen.

³³⁵ De PWG blijft evenwel bestaan om het overleg tussen de federale overheid en de gewesten te organiseren voor materies waar het federale niveau nog steeds voor bevoegd is, maar vooraleer te beslissen eerste de gewesten moet consulteren. Dit vloeit voort uit het feit dat de ICL (en haar werkgroep de PWG) niet enkel gecreëerd werd om het landbouwbeleid van de gewesten op elkaar af te stemmen met het oog op een Europees beleid van België, maar ook om het Belgische landbouwbeleid te coördineren tussen de gewesten.

³³⁶ Zo is de kans bijvoorbeeld groot dat voor bepaalde sectoren er geen rotatiesysteem zal worden ingevoerd, maar dat één gewest het woordvoerderschap permanent zal opnemen. Dit zou vooral het geval zijn in sectoren die in het ene gewest erg belangrijk zijn en in het andere gewest weinig belang hebben. Zo wordt in België 92% van de omzet van groenten en fruit in Vlaanderen gehaald en is de kans groot dat er een permanente Vlaamse woordvoerder zal aangeduid worden voor de raads werkgroep 'groenten en fruit'.

Er is evenwel nog geen regeling voor het SCA, het raadsniveau tussen de werkgroepen – met gewestelijke vertegenwoordigers – en de ministeriële Landbouwwraad – met een federale woordvoerder. Op dit moment (voorjaar 2003) is er binnen België een discussie aan de gang over de vertegenwoordiging in het SCA. Het (federale) ministerie van Buitenlandse Zaken is van mening dat de Belgische vertegenwoordiging in het SCA moet functioneren volgens dezelfde principes van de ministeriële Landbouwwraad (met een federale woordvoerder en gewestelijke assessoren) omdat het SCA de dossiers van de Raad voorbereidt en ‘dus hetzelfde systeem moet hanteren’. De gewesten daarentegen vinden dat zij België mogen vertegenwoordigen in het SCA omdat in het SCA louter landbouwmateries aan bod komen en enkel de gewesten binnen België hiervoor bevoegd zijn. Op dit moment (en al sinds oktober 2002) hebben de gewesten onderling en informeel afgesproken dat de zij zelf België vertegenwoordigen in het SCA³³⁷.

De gewesten moeten tijdens de Mid Term Review-onderhandelingen onderling een akkoord bereiken zonder dat de federale overheid het initiatief neemt. De federale overheid neemt tijdens de regering-Verhofstadt I enkel het woordvoederschap tijdens de Landbouwwraad waar, heeft geen (beslissende) stem tijdens de voorgaande Belgische beleidscoördinatie en is geen policy-maker, maar eerder een policy-taker. Tijdens de MacSharry-hervormingen moesten de gewesten enkel geconsulteerd worden door de federale overheid vooraleer deze naar de Landbouwwraad trok. De federale overheid was de spilfiguur in de beleidscoördinatie tijdens de regering-Dehaene I en kon de standpunten van de gewesten de iure naast zich neerleggen.

6.4. Beïnvloedt de beleidscoördinatie het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB ?

Het Europees beleid van België ten aanzien van (de hervormingen van) het GLB komt na de staatshervormingen, die het landbouwbeleid hebben gedefederaliseerd, tot stand door samenwerking en coördinatie tussen de gewesten en de federale overheid. Een belangrijk verschil in de coördinatie tussen de regering-Dehaene I (tijdens de MacSharry-hervormingen) en de regering-Verhofstadt I (tijdens de Mid Term Review) is het aantal veto-players³³⁸ : tijdens de MacSharry-hervormingen was de federale overheid de enige veto-player en de dominerende actor in de beleidscoördinatie, tijdens de Mid Term Review moesten de gewesten het onderling eens worden over het Europees beleid van België en hadden zij een dominante rol.

Tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen hadden de gewesten geen veto-recht in de intern-Belgische beleidscoördinatie. De gewesten moesten worden geconsulteerd, maar konden een beslissing

³³⁷ Het feit dat het Waals Gewest op dit moment (sinds oktober 2002) de Belgische delegatie in het SCA voorziet, bewijst duidelijk dat deze coördinatieregeling op dit moment en op dit niveau grotendeels informeel functioneert. De coördinatoren van wat de Vlaamse en Waalse cel binnen de Landbouwwraad moeten worden, hebben onder elkaar afgesproken dat de Waalse ambtenaar de delegatie leidt, omdat hij meer ervaring had met het totale pakket van het GLB en zijn Vlaamse collega zich in zijn vroegere functie gespecialiseerd had in één sector.

³³⁸ Een ander belangrijk verschil in de coördinatie tussen de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I is niet het aantal veto-players, maar de heterogeniteit van de belangen van de veto-players. Landbouwministers met een verschillende politieke kleur waren immers bevoegd voor het Europees beleid van België ten aanzien van het GLB.

van het federale niveau niet blokkeren. In dat opzicht kunnen we in die periode niet spreken van een extra onderhandelingsniveau in het oorspronkelijke two-level-game tussen het Belgische en het Europese niveau. We hebben hier niet te maken met een niveau waarop (ex ante) geratificeerd moet worden door veto-players. Een dergelijk extra niveau is na de vijfde staats hervorming wel gecreëerd. Op dat niveau kunnen veto-players tijdens de (ex ante-)ratificatiefase een rol spelen³³⁹. Dat extra niveau is het gewestelijk niveau. Tijdens de onderhandelingen over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review leiden de gewesten de onderhandelingen en heeft de federale overheid enkel een rapporterende rol als woordvoerder in de Landbouwwraad. Omdat de leiding van deze onderhandelingen niet meer uitgaat van één onderhandelaar zoals tijdens de MacSharry-hervormingen, maar van twee (het Vlaamse en het Waalse Gewest), spelen veto-players in de onderhandelingen op dit niveau wel een rol. De twee gewesten moeten het immers eens worden met elkaar vooraleer de federale delegatieleider in de Landbouwwraad een standpunt kan innemen. Dit betekent dat één van de twee gewesten de beleidscoördinatie als veto-player kan blokkeren. Wanneer dit gebeurt, moet België zich onthouden op de Landbouwwraad en verliest het haar vijf stemmen.

Onze derde hypothese stelt dat er tijdens de regering-Verhofstadt I een grotere kans bestond op onvermogen binnen België om een Europees beleid te ontwikkelen. We brengen nu de elementen die we in dit hoofdstuk ontwikkeld hebben samen om deze hypothese te toetsen.

De Belgische coördinatie tijdens de MacSharry-hervormingen kon de iure geen problemen opleveren, gezien er toen geen veto-players waren omdat de gewesten enkel geconsulteerd moesten worden (zonder beslissende stem). Ook de facto stelden zich tijdens dat moment geen problemen : tijdens de consultaties van gewesten is het immers nooit gebeurd dat de federale overheid en de gewesten geen eensgezinde standpunten innamen³⁴⁰.

Ook tijdens de coördinatieonderhandelingen over de Mid Term Review zijn er – in tegenstelling tot wat in de pers verscheen³⁴¹ of gesuggereerd werd door bepaalde partijen³⁴² – geen problemen gerezen. De interne coördinatie is volgens Vlaams landbouwminister Vera Dua en de door ons geïnterviewde ambtenaren steeds zo verlopen dat België zich niet hoefde te onthouden op de Landbouwwraad en er steeds een eensgezind

³³⁹ We hebben er in hoofdstuk 2 reeds op gewezen dat deze ratificatiefase zich afspeelt vóór de onderhandelingsfase in de Landbouwwraad. Toen hebben we ook beargumenteerd waarom dit methodologisch geen probleem vormt en waarom we aldus in deze fase toch over (gewestelijke) veto-players kunnen spreken.

³⁴⁰ DE MUYNCK J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Sint-Katharina-Lombeek, 11/03/2003 [persoonlijke mededeling]

³⁴¹ Zie bijvoorbeeld : —, “Belgische regeringen blijven afwezig in debat over EU-landbouwbeleid” in *De Standaard*, 11/10/2002

³⁴² Zie bijvoorbeeld : tussenkomst van Trees Pieters (CD&V) in —, *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken. Commissie voor het Bedrijfsleven, het Wetenschapsbeleid, het Onderwijs, de nationale wetenschappelijke en culturele Instellingen, de Middenstand en de Landbouw*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 50ste Zittingsperiode, 2002-2003, 07/11/2002, 14u00, CRIV 50 COM 870

standpunt bereikt werd³⁴³. Niettegenstaande de defederalisering van het landbouwbeleid vooral kritiek kreeg omwille van de vrees dat België hierdoor geen standpunt meer zou kunnen innemen in de Landbouwwraad³⁴⁴, heeft het (voorlopige) slagen van de interne beleidscoördinatie volgens ons te maken met twee niet-structurele factoren³⁴⁵.

Ten eerste zorgt de persoon van de federale woordvoerder, Annemie Neyts, ervoor dat de gewesten voor elke Landbouwwraad tot een consensus kunnen komen. Haar jarenlange internationale en Europese ervaring³⁴⁶ zorgen ervoor dat de gewesten haar serieus nemen en weten dat ze een volledige kijk op het Europees en globaal (WTO en uitbreiding) landbouwbeleid heeft. Ook haar soepelheid ten opzichte van de Waalse landbouwminister José Happart, die bekend staat voor zijn communautair ongenueanceerde standpunten³⁴⁷, komt het Belgisch coördinatiesysteem goed uit³⁴⁸. Ten tweede is het feit dat Annemie Neyts een andere politieke kleur heeft dan haar Vlaamse en Waalse collega geen slechte zaak. Omdat zij zelf als policy-taker geen standpunt moet innemen (maar louter het Belgische standpunt, gevormd door een consensus tussen het Vlaamse en het Waalse Gewest, moet vertolken en verdedigen), is het voor het vlotte verloop van de beleidscoördinatie beter dat er een derde politieke partij (VLD) bij betrokken is, naast de socialisten en de groenen. Wanneer de federale woordvoerder immers een groene (zoals de Vlaamse minister Dua) of een socialistische (zoals de Waalse minister Happart) minister zou zijn, zou dit een asymmetrische situatie betekenen in de beleidscoördinatie. In een dergelijke situatie zou de federale woordvoerder mogelijk de kant kunnen kiezen van één gewest (namelijk van dat gewest waarvan de landbouwminister dezelfde politieke kleur heeft als de federale woordvoerder), terwijl deze nu in ideologische en partijpolitieke termen niet verbonden is met een gewestminister. We benadrukken dat dit niet noodzakelijk zo is. We kunnen het immers op dit moment nog niet controleren, bij gebrek aan een controlecase.

Toch heeft de defederalisering van het landbouwbeleid negatieve gevolgen voor het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB. Deze negatieve gevolgen bevinden zich niet op het vlak

³⁴³ • Tussenkomst van Vera Dua in —, *Handelingen van de commissievergadering voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 08/10/2002, C13-WER2

• HOOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

• BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

³⁴⁴ Zie bijvoorbeeld : —, "Regionalisering landbouw heeft volgens cdH tot «karakonie» geleid" in *De Standaard*, 24/07/2002

³⁴⁵ Deze niet-structurele factoren spelen een rol tijdens onderhandelingen in de periode van de regering-Verhofstadt I (waarover deze eindverhandeling ook handelt). Er is immers voorlopig niets dat aantoont dat dit ook nog zal gelden in een volgende federale regering, waar de portefeuille waar minister Neyts nu over beschikt misschien aan een andere partij zal toekomen en door een andere minister (met een andere persoonlijke achtergrond en ervaring) zal ingevuld worden.

³⁴⁶ Annemie Neyts was/is lid van het uitvoerend bureau van de Europese Liberalen en Democraten, penningmeester en plaatsvervangend voorzitter van de Liberale Internationale, Europees Parlementslid (en eerste ondervoorzitter ELDR-fractie), voorzitter van Euregio en ze leidde als EU-voorzitter (samen met Europees Commissaris Pascal Lamy) de Europese delegatie tijdens de WTO-conferentie in Doha. (NEYTS A., *Annemie Neyts*, Annemie Neyts, <http://www.annemie.org/personalia.php> [www])

³⁴⁷ Zo weigert José Happart in het intern-Belgisch overleg over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review Nederlands te praten en te begrijpen. De twee Nederlandstalige ministers Dua en Neyts passen zich hieraan aan.

³⁴⁸ BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

van de intern-Belgische beleidscoördinatie, maar hebben wel te maken met het informeel contact met andere lidstaten tussen twee Landbouwraden. Uit interviews met betrokken ambtenaren blijkt dat de andere lidstaten sinds de defederalisering van het landbouwbeleid in België minder informeel contact opnemen met België³⁴⁹. In juli 2001, net op het moment waarop het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie begon – en we normaal zouden verwachten dat het aantal contacten van andere lidstaten sterk zou toenemen omwille van het voorzitterschap –, maar ook het moment waarop de defederalisering van het landbouwbeleid werd doorgevoerd, daalde het aantal contactopnames van andere lidstaten. De onderhandelingspartners van België stelden duidelijk dat ze niet meer wisten met welke overheid ze contact moesten opnemen omdat het voor hen niet duidelijk was wie in België uiteindelijk verantwoordelijk was voor het landbouwbeleid. Daarenboven is het mogelijk dat de andere lidstaten tegengestelde dingen te horen krijgen wanneer ze contact opnemen met de gewesten afzonderlijk. Dit wordt door betrokkenen ‘een drama voor de efficiëntie van onze verdediging’ op het Europees niveau genoemd. Om efficiënt te onderhandelen tijdens de hervormingen van het GLB moet een lidstaat immers intensief en persoonlijk informele contacten hebben met andere lidstaten en dit is tijdens de Mid Term Review-onderhandelingen sinds de defederalisering van het landbouwbeleid niet meer het geval.

6.5. Besluit

In dit hoofdstuk hebben we beschreven hoe het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB tot stand komt. Tijdens de MacSharry-hervormingen lag het zwaartepunt van de interne beleidscoördinatie bij de federale overheid en moesten de gewesten enkel geconsulteerd worden. Tijdens de Mid Term Review waren de gewesten dominant in de beleidscoördinatie. Het landbouwbeleid werd in België immers door het Lambertmontakkoord bijna volledig gedefederaliseerd.

Om de beleidscoördinatie ten aanzien van de MacSharry-hervormingen te organiseren en om tegemoet te komen aan de problemen van de gebruikelijke coördinatieprocedures, werd een gespecialiseerd coördinatiemechanisme gecreëerd waarin de federale overheid de gewesten consulteerde. Op die manier werd altijd een Belgisch standpunt bereikt, al kwam dit ook doordat de federale overheid de gewesten de facto niet als ernstige onderhandelingspartners beschouwde (zo kregen de gewesten ondermeer de nodige documenten niet). Voor de beleidscoördinatie ten aanzien van de Mid Term Review – waar de gewesten de dominante spelers waren – zal een nieuw Landbouwbureau opgericht worden waarin de gewesten een akkoord moeten bereiken over het Europees beleid van België, dat in de Landbouwraad op ministerieel niveau door een federale woordvoerder verwoord moet worden.

³⁴⁹ DE CUYPER X., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 25/03/2003 [persoonlijke mededeling]

We hebben in dit hoofdstuk twee grote verschillen in beleidscoördinatie tussen de MacSharry-hervormingen (tijdens de regering-Dehaene I) en de Mid Term Review (tijdens de regering-Verhofstadt I) onderscheiden. Het eerste verschil is dat er tijdens de regering-Verhofstadt I een extra onderhandelingsniveau is toegevoegd aan het two-level-game (en zelfs three-level-game, wanneer we het globale niveau erbij betrekken) waarbinnen we het voeren van een Europees beleid ten aanzien van de GLB-hervormingen door België gekaderd hebben. Het nieuwe niveau omvat de onderhandelingen tussen de gewesten die nu als veto-player kunnen optreden. Het tweede verschil is dan ook dat de gewesten tijdens de regering-Verhofstadt I (ex ante-)veto-players zijn, terwijl ze tijdens de regering-Dehaene I enkel moesten worden geconsulteerd.

Op dit moment (voorjaar 2003) heeft de defederalisering van het landbouwbeleid en de creatie van extra veto-players niet geleid tot een binnenlandse beleidsimpasse of onvermogen om een Europees beleid te ontwikkelen. Onze derde hypothese kunnen we dus verwerpen. Dat dit potentiële gevaar niet opgedoken is, heeft volgens ons twee redenen. Enerzijds heeft de federale landbouwminister Neyts de nodige ervaring en reputatie in de Europese en globale aspecten van het landbouwbeleid, waardoor ze het nodige respect afdwingt bij haar Vlaamse en Waalse collega's en ze het algemeen Europees en globaal belang probeert te laten overheersen boven de specifieke gewestelijke belangen. Anderzijds behoort de federale minister tot een derde politieke partij (VLD), waardoor zowel de Vlaamse (Agalev) als de Waalse (PS) landbouwminister geen partijpolitieke verwantschap hebben met de federale woordvoerder. Wanneer deze twee redenen wegvallen, is de kans op een binnenlands onvermogen om een Belgisch standpunt te bepalen volgens ons groter. Dit is tot nog toe nooit voorgevallen. De regering-Verhofstadt I was de eerste regering die onder deze beleidscoördinatieprocedures functioneerde. We kunnen hier dus geen algemene uitspraken over doen omdat we niet over een controlecasse beschikken.

Besluit

In dit hoofdstuk willen we het onderzoek uit deze eindverhandeling op twee manieren evalueren³⁵⁰. Op de eerste plaats willen we twee bemerkingen maken over het proces en de methodologie van deze eindverhandeling die pas duidelijk zijn geworden na het afsluiten van het empirisch onderzoek. Op de tweede plaats koppelen we de onderzoeksresultaten terug naar de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvraag en hypothesen.

7.1. Procesgerelateerde bemerkingen

Over het onderzoeksproces willen we twee bemerkingen maken. Ten eerste zijn we er ons van bewust dat de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review geen volledig vergelijkbare cases zijn. Over de MacSharry-hervormingen is een definitief akkoord gesloten, terwijl de Mid Term Review-onderhandelingen zich op het moment van ons onderzoek in hun beginfase bevinden. Daarenboven bevatte het globale niveau tijdens de regering-Dehaene I enkel onderhandelingen over handelsliberalisering, terwijl tijdens de regering-Verhofstadt II ook de EU-uitbreiding externe druk genereerde om het GLB te hervormen. Dat we toch voor deze twee cases geopteerd hebben, heeft twee redenen. Enerzijds voerde België ten aanzien van beide cases een Europees beleid. Het onderwerp van de onderzoeksvraag was dus in beide cases aanwezig. Anderzijds is er geen empirisch vooronderzoek verricht vóór we de GLB-hervormingen kozen. We kenden bijgevolg de inhoud van de hervormingen niet wanneer we voor ‘de hervormingen van het GLB’ als cases opteerden.

Ten tweede vragen we ons na het empirisch onderzoek af of de twee theoretische invalshoeken – Europeaniseringstheorieën en two-level-game – niet beter konden worden vervangen door (of samengevoegd tot) één invalshoek. Het is ons immers pas ná het empirisch onderzoek duidelijk geworden dat het combineren van beide invalshoeken bij het kaderen van de empirische bevindingen minder evident was dan de combinatie van beide invalshoeken in het theoretisch deel. Het two-level-game legt de nadruk op besluitvorming (onderhandelingen), de Europeaniseringstheorieën op de mate waarin de verschillende niveaus aan elkaar zijn aangepast. Ook hier zou empirisch vooronderzoek er waarschijnlijk toe geleid hebben dat we het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB consistent, maar slechts uit één theoretische invalshoek zouden hebben benaderd.

Toch durven we stellen dat zowel de onderzoeksresultaten, de conclusies als het onderzoeksproces niet geleden hebben onder deze twee bemerkingen. Zonder er hinder van te ondervinden, hebben we de onderzoeksvraag kunnen beantwoorden en de hypothesen kunnen toetsen aan de empirie.

³⁵⁰ BEYERS J., *Het maatschappelijk draagvlak van het Europees beleid en het einde van de permissieve consensus. Een empirisch onderzoek over politiek handelen in een meerlagig politiek stelsel*, Leuven, K.U.Leuven – Departement Politieke Wetenschappen, 2000, [Diss. Doc.], p. 251

7.2. Onderzoekresultaten

7.2.1. Antwoord op de onderzoeksvraag

Onze onderzoeksvraag luidde : ‘hoe verschillend of gelijklopend was het Europees beleid van België, dat volgens onze hypothesen bepaald wordt door [1] het Europese en het globale niveau, [2] de verschillende politieke kleur van de landbouwministers en [3] de interne beleidscoördinatie, ten aanzien van de hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie tijdens de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I?’ We kunnen deze onderzoeksvraag niet beantwoorden met te stellen dat het Europees beleid van deze regeringen ten aanzien van de hervormingen van het GLB ofwel ‘gelijklopend’ ofwel ‘verschillend’ was. Ons onderzoek heeft immers aangetoond dat hun Europees beleid gelijklopend *en* verschillend was. We hebben in het Europees beleid van beide regeringen twee sporen onderscheiden waarvan het eerste spoor gelijklopend (geen verschillen tussen beide regeringen) en het tweede spoor verschillend was (wel verschillen tussen beide regeringen). Het eerste spoor is een constante doorheen het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB. Het houdt in dat België na verloop van de onderhandelingen de (voorstellen van de) Europese Commissie volgt en een win-set heeft die zich vrij ver van het status-quo bevindt. Dit spoor past perfect binnen de pro-EU consensus die heerst tussen de Belgische politieke partijen en binnen de traditionele Europese ingesteldheid van België : België is één van de lidstaten die traditioneel het meest het Europees belang nastreeft. Er zijn twee redenen waarom België uiteindelijk dit spoor volgt. Ten eerste is België zich bewust van haar klein (stemmen)gewicht binnen de besluitvorming van de Europese Unie (in casu de Landbouwrap). De Belgische regering weet dat een kleine lidstaat als België geen doorslaggevende rol kan spelen in de besluitvorming over de GLB-hervormingen. Ten tweede beseft België goed (en volgt het daarin de Europese Commissie) dat het GLB gezien de ontwikkelingen op het globale niveau moet worden hervormd. De ontwikkelingen op het vlak van de wereldhandel (GATT en WTO) en op het vlak van de uitbreiding van de EU leidden ertoe dat het geldend GLB niet meer houdbaar was.

Waar het eerste spoor geïnspireerd is door macro-economische motieven, komt het tweede spoor voort uit de individuele belangen van de Belgische landbouwer. In dit spoor uit België punten van kritiek waarmee dat enkele elementen uit de Commissievoorstellen wil wijzigen en de Belgische belanghebbenden wil tonen het hun belangen verdedigt. Hoewel het tweede spoor in het beleid van beide regeringen behoudsgezind was ten aanzien van de GLB-hervormingen, kunnen we er wel verschillen in opmerken. De win-set van de regering-Verhofstadt I bevond zich verder van het status-quo dan die van de regering-Dehaene I.

De combinatie van beide sporen doet ons besluiten dat België ten aanzien van beide hervormingen een win-set had die dicht van het status-quo lag (tweede spoor), maar dat het er zich ten volle van bewust was dat de hervormingen – en bijgevolg een brede win-set – noodzakelijk waren (eerste spoor). We kunnen België dan ook een fence-sitter noemen in haar beleid ten aanzien van de hervormingen van het GLB : een lidstaat met

weinig actiecapaciteit (klein stemmengewicht binnen de EU) en weinig uitgesproken beleidsvoorkeuren (het eerste spoor compenseert de behoudsgezinde inhoud van het tweede spoor) die niet aan foot-dragging doet om haar pro-Europees imago niet te schenden en waarvoor pace-setting ook geen oplossing is omwille van het gebrek aan actiecapaciteit³⁵¹.

7.2.2. Verklaringen

We hebben in het eerste hoofdstuk drie hypothesen voorop gesteld om de gelijkenissen en/of verschillen in het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB te verklaren. In hoofdstukken 4, 5 en 6 hebben we deze hypothesen getoetst. In wat volgt, koppelen we de toetsing van deze hypothesen aan het antwoord op de onderzoeksvraag.

7.2.2.1. Eerste hypothese : het Europese en het globale niveau

We hebben al toegelicht dat het *Europese niveau* een invloed had op het Europees beleid van België. Eén van de twee redenen waarom België uiteindelijk een eerste spoor volgt in haar beleid is het beperkt aantal stemmen waarover de Belgische delegatie in de Landbouwwraad beschikt om haar standpunten (het tweede spoor in het beleid) door te drukken. Ook de onderhandelingspartners in de Landbouwwraad en hun win-sets beïnvloeden het Europees beleid van België. De Belgische delegatie zorgt ervoor dat haar win-set uiteindelijk overlapt met die van andere delegaties zodat ze ad hoc-coalities kan vormen en concessies verkrijgen in specifieke landbouwsectoren. Op die manier wordt ook een definitief akkoord mogelijk en wordt de besluitvorming niet geblokkeerd. Dat België de GLB-hervormingen zou blokkeren, strookt immers niet met het eerste spoor van het beleid en met de pro-Europese ingesteldheid van België.

Niet alleen de institutionele setting van de Landbouwwraad en de andere lidstaten beïnvloeden het Europees beleid van België. Ook de inhoud van de voorstellen van de Europese Commissie hebben een invloed. Het is evident dat het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB ontwikkeld wordt op basis van en als antwoord op de hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie. In de Mid Term Review-voorstellen werd veel meer dan in de MacSharry-voorstellen de nadruk gelegd op de multifunctionaliteit van de landbouw (plattelandontwikkeling, dierenwelzijn, voedselveiligheid, leefmilieu,...). Het is dan ook niet onlogisch dat de regering-Verhofstadt I in haar Europees beleid meer aandacht besteedde aan dit kwaliteitsissue dan de regering-Dehaene I.

³⁵¹ • Zie onze bespreking in hoofdstuk 2 en BÖRZEL T., *Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting. Member state responses to Europeanization*, Firenze, European University Institute, Queen's Papers on Europeanization 2001/4, 2001, <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe4-01.pdf>, p. 15-17

• *Foot-dragging* is de strategie waarbij een afremmende houding wordt aangenomen ten aanzien van de EU en haar beleid. *Pace-setters* proberen net wel een doorbraak conform hun eigen standpunten op het Europese niveau te forceren.

Ook het *globale niveau* beïnvloedt het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen. België is er zich immers van bewust dat de onderhandelingen over de vrijmaking van de wereldhandel (GATT-Uruguay Ronde en WTO-Millennium Ronde) en de uitbreiding van de EU naar Centraal- en Oost-Europa een hervorming van het GLB noodzakelijk maken. Deze redenering leidt – net als de institutionele setting en de inhoud van het Europese niveau – tot het eerste spoor in het beleid. Dit is trouwens dezelfde redenering die de Europese Commissie volgt wanneer ze stelt dat het GLB hervormd moet worden. De invloed van het globale niveau op het Europees beleid van België verloopt dus op dezelfde manier als op de agenda-setting van de Europese Commissie.

De Belgische win-set ten aanzien van het globale niveau bevindt zich ver van het status-quo : België volgde ten aanzien van de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen de Europese Commissie. De win-set ten aanzien van de GLB-hervormingen bevindt zich veel dichterbij het status-quo. In concreto betekent dit dat België een grotere voorstander is van handelsliberalisering (ondermeer in landbouwproducten) en van de EU-uitbreiding dan van een hervorming van het GLB. België maakt voor wat betreft haar uiteindelijk Europees beleid ten aanzien van de GLB-hervormingen een afweging tussen haar Europese en globale win-set. In die afweging vindt België een goede afloop van de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen (de macro-economische component op het globale niveau) belangrijker dan het verdedigen van de belangen van de Europese landbouw (de individuele landbouwerscomponent op het Europese niveau). De *trade-off* die door die afweging ontstaat, komt precies neer op het eerste spoor (waarvan de win-set zich ver van het status-quo bevindt) van het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen.

We kunnen stellen dat het eerste spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen een zeer geëuropeaniseerd beleid is net omdat het 'geglobaliseerd' is. Dit betekent dat het eerste spoor een beleid inhoudt dat overeenstemt met de belangen van het Europese (en het globale) niveau en dus niet met de belangen van het nationale niveau. België vindt haar belangen op het (hogere) globale niveau immers belangrijker dan haar eigen nationale belangen. Over het tweede spoor kunnen we net het tegenovergestelde beweren : dit spoor is *niet* geëuropeaniseerd omdat dit een 'genationaliseerd' beleid is. Het tweede spoor vindt zijn oorsprong in het feit dat België haar belangen op het (lagere) nationale niveau (dit zijn de belangen van de Belgische landbouw) preferereert boven de belangen van Europees niveau (deze komen neer op een hervorming van het GLB). Wanneer we nu beide sporen combineren en de samenstelling van het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen ontleden, kunnen we het volgende stellen : het feit dat het eerste spoor voor België uiteindelijk domineert boven het tweede spoor valt te verklaren doordat de compatibiliteit (fit) tussen het Belgische niveau en het globale niveau (het eerste spoor) de incompatibiliteit (misfit) tussen het Belgische en het Europese niveau (het tweede spoor) opheft.

7.2.2.2. Tweede hypothese : de politieke kleur van de landbouwministers

We hebben gesteld dat het eerste spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen een gelijkenis was tussen de regering-Dehaene I en de regering-Verhofstadt I. De beleidsverschillen tussen beide regeringen bevonden zich op het tweede spoor. Deze verschillen koppelen we nu aan onze hypothese dat de politieke kleur van de landbouwministers het Europees beleid van België beïnvloedt.

We zijn nagegaan of de politieke kleur van de landbouwministers zich manifesteert op het tweede spoor van het Europees beleid van België en we zijn tot de conclusie gekomen dat dit tweede spoor in de richting gaat die we in onze hypothesen hebben gesteld. Tijdens de regering-Dehaene I was het tweede spoor gebaseerd op de traditionele landbouwbelangen die door de christen-democraten – die zowel op federaal als op gewestelijk niveau de landbouwministers leverden – verdedigd werden. De regering-Verhofstadt I legt meer nadruk op typisch groene en socialistische strijdpunten (zoals duurzame ontwikkeling en herverdeling) die door de groene en socialistische gewestelijke landbouwministers verdedigd worden. In het tweede spoor van het beleid van de regering-Verhofstadt I vinden we in tegenstelling tot wat we verwachtten geen typisch liberale elementen terug. De verklaring daarvoor ligt in het feit dat het federale niveau – waar een liberale minister bevoegd is voor landbouw – tijdens de regering-Verhofstadt I, in tegenstelling tot de gewestelijke landbouwministers, geen policy-maker maar een policy-taker is. De defederalisering van het landbouwbeleid heeft er immers toe geleid dat het federale niveau tijdens de Mid Term Review enkel een woordvoerdersrol speelt.

In verband met de invloed van de politieke kleur van de landbouwminister op het tweede spoor van het Europees beleid van België willen we nog een methodologische opmerking maken. *'Een invloed'* betekent nog geen causaliteit in de zin van *'omdat'* er christen-democratische landbouwministers zijn, verdedigt het tweede spoor van het Europees beleid van België de traditionele landbouwbelangen'. Om causaliteit vast te stellen, moeten we immers alle alternatieve verklaringen testen³⁵². Dit hebben we binnen het bestek van deze eindverhandeling niet gedaan (als dit al überhaupt mogelijk is). We hebben enkel gesteld dat de typische structurele kenmerken van de Belgische landbouw en de toegangsmogelijkheden van de landbouwersgroeperingen tot de beleidsvorming ook een invloed hadden op het tweede spoor. We hebben dit niet verder uitgewerkt omdat het buiten de te toetsen hypothesen van deze eindverhandeling viel.

7.2.2.3. Derde hypothese : de beleidscoördinatie

We kunnen onze derde hypothese verwerpen die stelt dat er tijdens de beleidscoördinatie voor de Mid Term Review meer kans was op een binnenlandse beleidsimpasse dan tijdens de beleidscoördinatie voor de

³⁵² HONIGH M., LINDENHOVIUS H., "Een stappenplan voor de evaluatie van overheidsbeleid" in VAN BEYLEN A., DEPRÉ R. (eds.), *Handboek beleidsvoering voor de overheid*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1991 (M5250), p. 14-15

MacSharry-hervormingen³⁵³. Het groter conflictpotentieel binnen de regering-Verhofstadt I en de defederalisering van het landbouwbeleid door het Lambermontakkoord hebben niet geleid tot een onvermogen in België om een eenduidig standpunt te ontwikkelen ten aanzien van de Mid Term Review.

Tussen de beleidscoördinatieprocedures van de regering-Dehaene I en van de regering-Verhofstadt I onderscheiden we twee belangrijke verschillen. De verklaring voor deze verschillen ligt enerzijds bij de defederalisering van het landbouwbeleid en anderzijds bij het in werking treden van het Verdrag van Maastricht dat bepaalt dat een lidstaat ook door haar deelstaatministers mag vertegenwoordigd worden in de Raad. Ten eerste is het *aantal* veto-players toegenomen. Tijdens de Mid Term Review-beleidscoördinatie moeten de twee gewesten hun goedkeuring geven, terwijl tijdens de beleidscoördinatie ten aanzien van de MacSharry-hervormingen de federale overheid de enige policy-maker was. De gewesten moesten toen enkel geconsulteerd worden. Ten tweede is ook de *heterogeniteit van de belangen* van de veto-players toegenomen. Terwijl in de regering-Dehaene I alle landbouwministers christen-democraten waren, telde de regering-Verhofstadt I zowel een socialistische, groene als liberale landbouwminister. Volgens Putnam heeft het groter aantal veto-players en de grotere heterogeniteit van hun belangen een tegengesteld effect op de breedte van de win-set³⁵⁴. Hoe meer veto-players, hoe smaller de win-set. Hoe heterogener de belangen, hoe breder de win-set. We vermoeden dat deze twee factoren elkaar hebben opgeheven bij de onderzochte hervormingsonderhandelingen : de win-sets van de regering-Dehaene I en van de regering-Verhofstadt I zijn –[In de mate dat we er van de regering-Verhofstadt I zicht op hebben – even breed.

Een gevolg van deze twee verschillen is dat binnen België een vierde niveau (een vierde level in het onderhandelingspel) is gecreëerd. Naast het globale, het Europese en het nationale niveau worden ook onderhandelingen gevoerd op het gewestelijke niveau, waardoor de gewesten als nieuwe veto-players de dominante actoren worden tijdens het beleidscoördinatieproces. Dit heeft niet geleid tot een groter onvermogen om een eenduidig Europees beleid te ontwikkelen : vooralsnog zijn de structuren binnen België voldoende aangepast aan deze vorm van Europeanisering. De creatie van nieuwe beleidscoördinatiestructuren en -organen na het Lambermontakkoord kunnen we tot op zekere hoogte duiden met het model van Cowles, Caporaso en Risse³⁵⁵. De beleidscoördinatiestructuren die bestonden vóór het Lambermontakkoord waren niet compatibel met de nieuwe noden die de defederalisering van het landbouwbeleid met zich meebracht. De ‘misfit’ genereerde een aanpassingsdruk. Aanpassingsdruk wordt volgens het model gestimuleerd of afgeremd door nationale institutionele factoren of door de strategieën van de nationale actoren. In België stimuleerden deze de aanpassingsdruk niet, maar remden ze het af : het Belgisch federalisme remt Europeanisering af en de

³⁵³ Het verwerpen van deze hypothese mag enkel begrepen worden in de zin dat de hypothese niet opgaat voor de regering-Verhofstadt I. We hebben niet de bedoeling om hiermee een voorspelling te doen voor volgende regeringen (met hetzelfde beleidscoördinatiemechanisme).

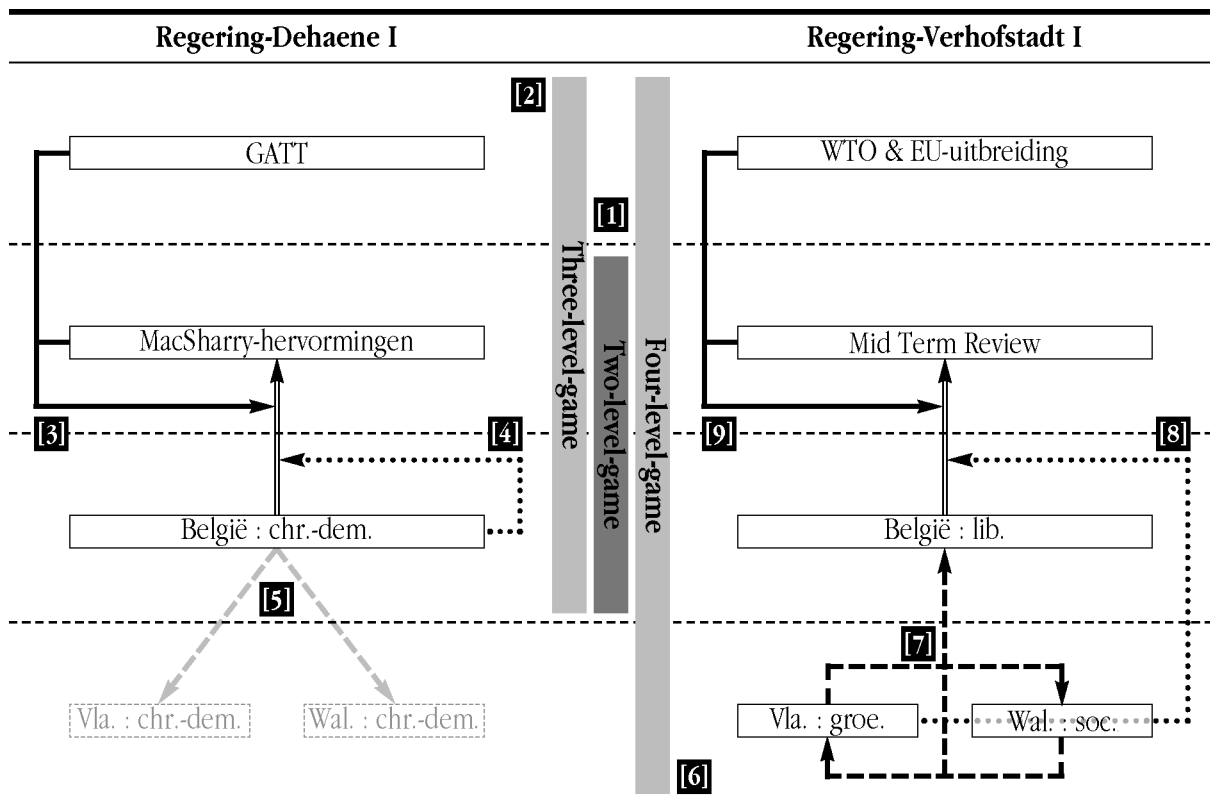
³⁵⁴ Zie onze bespreking in hoofdstuk 2 en PUTNAM R., “Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games” in *International Organization*, 42, 1988, 3, p. 427-460

³⁵⁵ Zie onze bespreking in hoofdstuk 2 en COWLES M., CAPORASO J., RISSE T., *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Londen, Cornell University Press, 2001, p. 6-12

strategieën van de actoren tijdens de staatshervormingen hielden geen rekening met aanpassing aan Europeanisering³⁵⁶. Welke factoren de aanpassingsdruk dan wel gestimuleerd hebben – want de misfit is wel degelijk omgezet in een fit –, kunnen we dit via dit model niet achterhalen.

7.2.3. Algemene conclusies

De belangrijkste conclusies van deze eindverhandeling hebben we samengebracht in schema 13. De basisstructuur van dit schema is de multi-level-setting waarin België een Europees beleid voert ten aanzien van de hervormingen van het GLB. Elk niveau (level) wordt weergegeven door een rechthoek. De belangrijkste conclusies van deze eindverhandeling bespreken we aan de hand van de nummering die op het schema is aangebracht.



Schema 13 : algemene conclusies

→ [dubbele pijl] : Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB – [streeppijl] : beleidscoördinatie in België – [volle pijl] : invloed op het *eerste spoor* van het Europees beleid van België – [puntpijl] : invloed op het *tweede spoor* van het Europees beleid van België

In dit schema zijn geen aanwijzingen opgenomen dat zowel België als de EU over standpunten ten aanzien van het globale niveau beschikken. Evenmin hebben we – omwille van de duidelijkheid van het schema – de invloed van het globale op het Europese niveau aangeduid.

³⁵⁶ • Volgens Bursens remt het Belgisch federalisme het Europeaniseringsproces in België af. Zie BURSENS P., "Belgium's adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation?" in *Res Publica*, 44, 2002, 4, p. 575-597

• Volgens Beyers en Steensels zijn de Belgische staatshervormingen vooral ingegeven door nationale factoren en werd weinig rekening gehouden met Europeanisering. Zie BEYERS J., STEENSELS C., *An exploration of some social mechanisms affecting domestic political actor's Europeanisation : the Belgian case*, ECSA Seventh Biennial Conference, Madison, Wisconsin, 31/05/2001-02/06/2001. Aangehaald in BURSENS P., "Belgium's adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation?" in *Res Publica*, 44, 2002, 4, p. 575-597

[1] Vertrekpunt voor onze analyse was het two-level-game van Putnam. De twee niveaus die we met deze theoretische invalshoek in aanmerking namen, zijn het Belgische en het Europese. [2] Het oorspronkelijk two-level-game hebben we daarna uitgebreid tot een three-level-game door er het globale niveau aan toe te voegen. Simultaan met de GLB-hervormingen werden immers onderhandelingen gevoerd op het globale niveau die een externe druk genereerden om het GLB te hervormen. Deze globale onderhandelingen betroffen de liberalisering van de wereldhandel in 1992 en 2002 en de uitbreiding van de EU in 2002.

[3] Het beleid dat België voerde ten aanzien van de MacSharry-hervormingen bevatte twee sporen. Het eerste spoor werd beïnvloed door het globale en het Europese niveau : dit spoor was een trade-off van de meer hervormingsgezinde Belgische win-set ten aanzien van de GATT-onderhandelingen op het globale niveau en de meer behoudsgezinde Belgische win-set ten aanzien van de MacSharry-hervormingen op het Europese niveau. De Belgische regering vond het globale niveau belangrijker en liet daar uiteindelijk haar beleid door domineren. [4] Het tweede spoor van het beleid werd beïnvloed door de politieke kleur van de landbouwminister op het nationale niveau. De christen-democratische federale landbouwminister was de policy-maker van dit spoor. Het tweede spoor bevatte typische christen-democratische elementen (vooral het verdedigen van de traditionele landbouwbelangen). [5] Tijdens de regering-Dehaene I werden de gewesten door het nationale niveau geconsulteerd (in de ICL en de PWG) zonder dat hun inbreng de iure bindend was. Daarom beschouwen we de gewesten tijdens de regering-Dehaene I ook niet als veto-players.

[6] Na de defederalisering van het landbouwbeleid (wanneer de regering-Verhofstadt I een Europees beleid ten aanzien van de Mid Term Review voerde) waren de gewesten wel veto-players. Zij werden immers de dominante actoren in het beleidscoördinatieproces. Dit betekent dat we het three-level-game met één niveau uitbreiden tot een four-level-game. [7] Op dit vierde niveau bepalen de gewesten, als policy-makers, in onderling overleg (in het Landbouwbureau) het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review. De gewesten geven dit Europees beleid dan door aan de federale overheid die het als policy-taker verwoordt op het Europese niveau. Dit systeem van beleidscoördinatie heeft tot nu toe nog niet tot een interne beleidsimpasse geleid. [8] Het Europees beleid ten aanzien van de Mid Term Review bestaat uit dezelfde twee sporen als dat ten aanzien van de MacSharry-hervormingen. Het feit dat de Belgische policy-makers zich tijdens de regering-Verhofstadt I niet op het nationale maar wel op het gewestelijke niveau bevinden, betekent dat het tweede spoor van het beleid niet beïnvloed wordt door de liberale federale landbouwminister, maar wel door de groene en socialistische gewestelijke landbouwministers. In het tweede spoor vinden we typisch groene en socialistische strijdpunten terug. [9] Het eerste spoor ondervindt – net zoals tijdens de MacSharry-hervormingen – een invloed van het Europese en het globale niveau, dat nu niet enkel onderhandelingen over de liberalisering van de wereldhandel inhoudt, maar ook over de uitbreiding van de EU. Net als de regering-Dehaene I vindt ook de regering-Verhofstadt I haar brede win-set ten aanzien van het globale niveau prioritair in vergelijking met haar smalle win-set ten aanzien van het Europese niveau.

Referenties

ALEN A., SUTENS L., *Het federale België na de vierde staatsvorming. Een commentaar op de Nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten*, Brugge, Die Keure, 1993, 272 p.

ASPINWALL M., "Preferring Europe. Ideology and national preferences on European integration" in *European Union Politics*, 3, 2002, 1, p. 81-111

BEYERS J., KERREMANS B., "Relativiteit en succes van een Europees voorzitterschap. Het Belgisch voorzitterschap van naderbij bekeken" in *Res Publica*, 36, 1994, p. 129-141

BEYERS J., "De structuur van besluitvorming in de Raad van Ministers van de Europese Unie" in *Res Publica*, 36, 1994, 3-4, p. 381-398

BEYERS J., "De Belgische onderhandelaar in de Europese Unie" in *Internationale Spectator*, 50, 1996, 6, p. 316-322

BEYERS J., "Permissieve consensus, maatschappelijk debat en het draagvlak van de Europese Unie bij de Belgische maatschappelijke organisaties" in *Res Publica*, 40, 1998, 2, p. 247-272

BEYERS J., "De Belgische deelname aan de totstandkoming van Europees beleid : enkele beleidsrelevante politicologische inzichten" in *Jaarboek 2000 Vlaamse Vereniging voor Bestuurskunde en Bestuurswetenschappen*, p. 66-81

BEYERS J., *Het maatschappelijk draagvlak van het Europees beleid en het einde van de permissieve consensus. Een empirisch onderzoek over politiek handelen in een meerlagig politiek stelsel*, Leuven, K.U.Leuven – Departement Politieke Wetenschappen, 2000, 269 p. [Diss. Doc.]

BEYERS J., KERREMANS B., "Diverging images of consensus : Belgium and its views on European integration" in GOLDMANN K., GILLAND K. (eds.), *Nationality versus Europeanisation. The National view of the nation in four EU countries*, Stockholm, Stockholm University – Department of Political Science, 2001, p. 126-159

BEYERS J., STEENSELS C., *An exploration of some social mechanisms affecting domestic political actor's Europeanisation : the Belgian case*, ECSA Seventh Biennial Conference, Madison, Wisconsin, 31/05/2001-02/06/2001

BEYERS J., TRONDAL J., *How nation-states 'hit' Europe. Ambiguity and representation in the European Union*, Paper prepared for the Eight Biennial International Conference, EUSA, 27-29/03/2003, draft-versie [21/11/2002]

BOMBEEK R., *De boer, de wereldhandel en de Mid Term Review*, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Internationale Handel, Microsoft® PowerPoint®-presentatie

BÖRZEL T., "Towards convergence in Europe ? Institutional adaptation to Europeanisation in Germany and Spain", *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, 4, p. 573-596

BÖRZEL T., RISSE T., *When Europe hits home : Europeanization and domestic change*, s.l., European Integration online Papers, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> [www]

BÖRZEL T., *Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting. Member state responses to Europeanization*, Firenze, European University Institute, Queen's Papers on Europeanization 2001/4, 2001, 23 p., <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe4-01.pdf> [pdf]

BÖRZEL T., *States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 269 p.

BRENTON P., NUÑEZ FERRER J., “EU agriculture, the WTO and enlargement” in BILAL S., PEZAROS P. (eds.), *Negotiating the future of agricultural policies : agricultural trade and the Millennium*, Den Haag, Kluwer Law International, 2000, p. 113-131

BRIBOSIA H., “La participation des autorités exécutives aux travail du Conseil de l’Union et des Conférences Intergouvernementales” in LEJEUNE Y. (ed.), *La participation de la Belgique à l’élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. Aspects organisationnels et procéduraux – De deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht. Organisatorische en procedurele aspecten*, Brussel, Bruylant, 1999, p. 85-143

BURRELL A., “The World Trade Organization and the EU agricultural policy” in BURRELL A., OSKAM A., *Agricultural policy and enlargement of the European Union*, Wageningen, Wageningen University Press, 2000, p. 91-110

BURSENS P., “Belgium’s adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation ?” in *Res Publica*, 44, 2002, 4, p. 575-597

CLAES D.H., *The proces of Europeanization. The case of Norway and the Internal Energy Market*, Oslo, ARENA, Working paper WP 02/12, 2002, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_12.htm [www]

COLAES S. [stefan.colaes@agalev.be], (11/04/2003, 14u05), *Persmededeling van de Agalev-fracties van het Vlaams en Europees Parlement : Fischler vergroent Europees landbouwbeleid maar niet ten gronde*, email aan DELREUX T. [tom@delreux.be]

COLEMAN W., TANGERMANN S., *Linked games, international organisations and agricultural trade*, Keulen, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion paper 98/8, 1998, 38 p.

COLEMAN W., TANGERMANN S., “The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission : conceptualizing linked policy games” in *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, 3, p. 385-404

COOLSAET R., “Continuïteit en discontinuïteit in het Belgische Europebeleid” in *Res Publica*, 40, 1998, 2, p. 179-191

COWLES M., CAPORASO J., RISSE T., *Transforming Europe. Europeanization and domestic change*, Londen, Cornell University Press, 2001, 272 p.

CRAENEN G., “België en de Europese Unie : het institutioneel kader” in LEJEUNE Y. (ed.), *La participation de la Belgique à l’élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. Aspects organisationnels et procéduraux – De deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht. Organisatorische en procedurele aspecten*, Brussel, Bruylant, 1999, p. 39-71

CRAENEN G., “De bevoegdheidsverdeling inzake landbouw en zeevisserij, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking” in ALEN A. (ed.), *De vijfde staatsbervorming van 2001*, Brugge, Die Keure, 2002, p. 123-151

CUYVERS L., KERREMANS B., *Internationale economische organisaties*, Leuven, Garant, 1997, 332 p.

DE GROOT T., *Dertien is een boerendozijn. Onderhandelingen in de Raad van Ministers van landbouw over hervormingen van het Europese landbouwbeleid*, Delft, Eburon, 1997, 236 p.

- DELMARTINO F., *Profiel van de Europese Unie*, Leuven, Garant, 2001, 200 p.
- DELORME H., “Le volet agricole de l’Uruguay Round : une nouvelle régulation mondiale ?” in *Economie rurale*, 1993, 218, p. 3-11
- DELORME H., “L’Accord de Marrakech : du conflit à la coopération entre l’Union Européenne et les Etats-Unis ?” in *Economie rurale*, 1995, 226, p. 31-34
- DEMEYER E., “Krachlijnen voor een verdere vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid” in *Oikos*, 21, 2002, 2, p. 1-16
- DESCHOUWER K., *The European multi-level party systems : towards a framework for analysis*, Firenze, European University Institute, EUI Working Papers, 2000, 37 p., http://www.iue.it/rsc/wp-texts/00_47.pdf [pdf]
- DESCHOUWER K., VAN ASSCHE M., *Why is there no Euroscepticism in Belgium ?*, Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop on ‘Opposing Europe: Euroscepticism and political parties’, Torino, 22-27/03/2002, 27 p., <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/turin/papers/ws25/Deschouwer.pdf> [pdf]
- DEWACHTER W., *Verkiezingstechnieken en machtsverwerving*, Leuven, Acco, 2000, 204 p.
- DEWACHTER W., *De mythe van de parlementaire democratie*, Leuven, Acco, 2001, 475 p.
- DE WINTER L., TÜRSAN H., *The Belgian Presidency 2001*, Groupement d’études et de recherches Notre Europe, Research and policy paper 13, 2001, 52 p., <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud13-en.pdf> [pdf]
- EUROPESE COMMISSIE, *Europa – Hervorming van het GLB*, http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_nl.htm [www]
- EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Tussenbalans van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, 2002, 39 p., http://europa.eu.int/eur-lex/nl/com/cnc/2002/com2002_0394nl01.pdf [pdf]
- EVANS P., “Building an integrative approach to international and domestic politics. Reflections and projections” in EVANS P., JACOBSON H., PUTNAM R., *Double-edged diplomacy : international bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, 1993, p. 347-430
- HANF K., SOETENDORP B., “Small states and the Europeanization of public policy” in HANF K., SOETENDORP B. (eds.), *Adapting to European integration : small states and the European Union*, London, Longman, 1998, p. 1-13
- HENNIS M., “Europeanization and globalization : the missing link” in *Journal of Common Market Studies*, 39, 2001, 5, p. 829-850
- HIX S., *The Political System of the European Union*, New York, Palgrave, 1999, 427 p.
- HIX S., GOETZ K., “Introduction : European integration and national political systems” in *Western European Politics*, 23, 2000, 4, p. 1-26
- HONIGH M., LINDENHOVIUS H., “Een stappenplan voor de evaluatie van overheidsbeleid” in VAN BEYLEN A., DEPRÉ R. (eds.), *Handboek beleidsvoering voor de overheid*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1991 (M5250), 31 p.
- JANSSENS G., *In de schaduw van Schuman. België in de greep van Europa*, Tielt, Lannoo, 2001, 225 p.

JACOBSON H., "Doing collaborative research in international legal topics : an autobiographical account" in *International Studies Review*, 3, 2001, 1, p. 15-23

JOHNSON P., *A glossary of political economy terms*, Auburn University, <http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss> [www]

KASSIM H., PETERS G., "Conclusion : co-ordinating national action in Brussels. A comparative perspective" in KASSIM H., PETERS G., WRIGHT V. (eds.), *The national co-ordination of EU-policy : domestic level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 297-342

KATRANIDIS S., VAKROU A., "Member states positions and voting coalitions on the Agenda 2000 CAP reform" in *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, 2002, 63, p. 5-29

KAY A., *The reform of the Common Agricultural Policy : the case of the MacSharry reforms*, Wallingford, CABI Publishing, 1998, 164 p.

KERREMANS B., "Europeser dan Europees ? België en de Europese Unie" in *Samenleving en Politiek*, 10, 1995, 2, p. 22-25

KERREMANS B., BEYERS J., "Belgium : the dilemma between cohesion and autonomy" in HANF K., SOETENDORP B. (eds.), *Adapting to European integration : small states and the European Union*, London, Longman, 1998, p. 14-35

KERREMANS B., "Belgium" in KASSIM H., PETERS G., WRIGHT V. (eds.), *The national co-ordination of EU-policy : domestic level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 182-200

KERREMANS B., "Determining a European policy in a multi-level setting : the case of specialized co-ordination in Belgium" in *Regional & Federal Studies*, 10, 2000, 1, p. 36-61

KERREMANS B., *Internationale politieke economie. Academiejaar 2001-2002*, Leuven, KU Leuven – Departement Politieke Wetenschappen, 2001, 264 p.

KERREMANS B., BEYERS J., "The Belgian Permanent Representation to the European Union : mailbox, messenger or representative ?" in KASSIM H., MENOND A., PETER B., WRIGHT V. (eds.), *The national co-ordination of EU-policy*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 191-210

KNILL C., LEHMKUHL D., *How Europe matters. Different mechanisms of Europeanization*, s.l., European Integration online Papers, 1999, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm> [www]

KOVZIRIDZE T., *Europeanisation of federal forms of governance. Hierarchical and interdependent relationship structures in Belgium, Germany and Austria*, Brussel, Vrije Universiteit Brussel, 2002, 32 p., http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/turin/papers/ws19/19_kovzirdze.pdf [pdf]

LADRECH R., *Europeanization and political parties : towards a framework for analysis*, Firenze, European University Institute, Queen's Papers on Europeanization 2001/2, 2001, 11 p., <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe2-01.pdf> [pdf]

LEGRAS G., "L'Uruguay round et la réforme de la PAC" in *Politique étrangère*, 1993, 58, p. 325-331

LEJEUNE Y. (ed.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen*, Brussel, Bruylant, 1999, 813 p.

MARKS G., WILSON C., "National parties and the contestation of Europe" in BANCHOFF T., SMITH M. (eds.), *Legitimacy and the European Union*, Londen, Routledge, 1999, p. 113-132

MEUNIER S., "What single voice ? European institutions and EU-U.S. trade negotiations" in *International Organization*, 54, 2000, 1, p. 103-135

MILNER H., *Interests, institutions and information. Domestic politics and international relations*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1997, 309 p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture, 02 et 03 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 21 p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil agricole Européen des 2 et 3 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 2 p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture des 30 et 31 mars 1992 (confidentiel)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 7 p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture – 30 et 31 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 17 p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van Ministers van Landbouw van 30-31 maart 1992 (vertrouwelijk)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 5 p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van Ministers van Landbouw 28 en 29 april 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 19 p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Ministerraad van 18 en 19 mei 1992 (vertrouwelijk)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 2 p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture 18, 19 mai 1992 et jours suivants*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 44 p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van de ministers van Landbouw dd. 15 en 16 juni 1992 (vertrouwelijk)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 3 p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture 15 et 16 juin 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 13 p.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture – 30 juin 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 23 p.

MORAVCSIK A., "Integrating international and domestic theories of international bargaining" in EVANS P., JACOBSON H., PUTNAM R. (eds.), *International bargaining and domestic politics. Double-edged diplomacy*, Los Angeles, University of California Press, 1993, p. 3-42

MORAVCSIK A., "Preferences and power in the European Community : a liberal intergovernmentalist approach" in BULMER S., SCOTT A., *Economic and political integration in Europe*, Oxford, Blackwell Publishers, 1994, p. 29-85

NEYTS A., *Annemie Neyts*, Annemie Neyts, <http://www.annemie.org/personalia.php> [www]

- OLSEN J., *The many faces of europeanization*, Oslo, ARENA, Working paper WP 01/2, 2002, http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm [www]
- PAALBERG R., "Agricultural policy reform and the Uruguay Round : Synergistic linkage in a two-level-game" in *International Organization*, 51, 1997, 3, p. 413-444
- PATTERSON L.A., "Agricultural policy reform in the European Community : a three-level-game analysis" in *International Organization*, 51, 1997, 1, p. 135-165
- PETERS B., *Comparative politics. Theory and methods*. London, MacMillan, 1998, 262 p.
- PUTNAM R., "Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games" in *International Organization*, 42, 1988, 3, p. 427-460
- RADAELLI C., *Whither Europeanization ? Concept stretching and substantive change*, s.l., European Integration online Papers, 2000, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> [www]
- SHELLING T., *The strategy of conflict*, Cambridge, Harvard Univeristy, 1966, 309 p.
- SWINBANK A., "CAP reform, 1992" in *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993, 3, p. 359-372
- SWINNEN J., *A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy ?*, Brussel, CEPS, Working document 173, 2001, 51 p.
- TRACY M., *Agricultural policy in the European Union and other market economies*, Brussel, Agricultural Policy Studies, 1997, 95 p.
- TSEBELIS G., "Decision making in political systems : veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism" in *British Journal of Political Science*, 25, 1995, p. 289-325
- VAHL R., *Leadership in disguise : the role of de European Commission in EC decision-making on agriculture in the Uruguay Round*, Leiden, Universiteit Leiden, 1996 [Diss. Doc.]
- VAN MEERHAEGHE M. (ed.), *Belgium and EC membership evaluated*, London, Pinter Publishers, 1992, 191 p.
- VAN OTRYVE J. [jacques_van_outryve@boerenbond.be], (23/02/2003, 18u14), *Betr.: CD&V en de landbouwhervormingen van de Europese Unie*, email aan DELREUX T. [tom@delreux.be]
- VERMEERSCH J., *De socialistische partij : 1978-1998. Tussen revisionisme en zwarte zondag*, sp.a, http://www.sp.be/ideeen/geschiedenis/79_98/gesch_78_98.asp [www]
- VERSCHUREN P., *De probleemstelling voor een onderzoek*, Utrecht, Uitgeverij Het Spectrum, 1986, 166 p.
- WALLACE H., "The presidency of the Council of Ministers of the European Community : tasks and evolution" in O'NUALLIAN C., *The presidency of the European Council of Ministers. Impacts and implications for national governments*, Londen – New Hampshire, Croom Helm, 1985, p. 10-13
- WORLD TRADE ORGANIZATION, *WTO | Agriculture – backgrounder – domestic support boxes*, WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm [www]
- WORLD TRADE ORGANIZATION, *Negotiations on agriculture. First draft of modalities for the further commitmentst*, Genève, WTO, 2003, 28 p., http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/mod_tnagw1r1_e.pdf [pdf]

- YIN R., *Case study research. Design and methods. Second edition*, London, SAGE publications, 1994, 171 p.
- , “Een Europese landbouw met toekomst” in *Volle kracht vooruit. CVP-verkiezingscampagne 13 juni 1999*, 6, 1999, [extra nummer], p. 16
- , “Réformer les politiques européennes” in *En direct. Le journal des membres du Parti Socialiste*, 1999, 9, 8 p.
- , *De toekomst is groen. Verkiezingsprogramma 13 juni 1999*, Brussel, Agalev, 1999, 192 p.
- , *Wallonie Bruxelles au cœur de l'Europe. Elections du 13 juin 1999*, Brussel, PRL/FDF/MCC, 1999, 184 p.
- , *Europees landbouwbeleid. Europacongres 9 juni 2001*, VLD, http://www.vld.be/VLD_v1/uploads/Europees%20landbouwbeleid.pdf [pdf]
- , *Landbouw*, VLD, <http://www.vld.be/standpunten/landbouw.htm> [www]
- , *Een groene visie op landbouw*, Agalev, http://www.agalev.be/code/nl/page.cfm?id_page=231 [www]
- , *Congresteksten*, CD&V, <http://www.cdenv.be/programma/congrestekstendef.htm> [www]
- , *Actualiteitsmotie landbouw*, CD&V, <http://www.cdenv.be/standpunten/09-2001/lanbouw.htm> [www]
- , *Europa afwerken. 21 punten voor de 21ste eeuw*, sp.a, http://www.s-p-a.be/ideeen/politiekprogr/europees/index_eur.asp [www]
- , *Het Groot Onderhoud. Resolutietekst sp.a-congres 23 november 2002*, Brussel, sp.a, 2002, 39 p.
- , *Het verschil. Agalev-programma federale verkiezingen 2003*, Brussel, Agalev, 264 p.

Pers

- , “Eerste minister Dehaene ontvangt landbouwdelegatie” in *De Standaard*, 24/03/1992
- VAN OUTRYVE J., “Prijzvoorstellen en hervorming landbouwbeleid” in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 14, p. 4
- VAN OUTRYVE J., “Landbouwminister Bourgeois licht standpunten toe : «Landbouwbedrijven zijn kleine ondernemingen»” in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 17, p. 7
- , “EG start gespreksronde over hervorming landbouwbeleid” in *De Financieel-Economische Tijd*, 19/05/1992
- , “EG-landbouwraad bespreekt nieuw Portugees compromis” in *De Standaard*, 21/05/1992
- , “Italianen dwarsbomen hervorming EG-landbouw” in *De Standaard*, 22/05/1992
- , “Landbouwers reageren ontgoocheld maar gelaten op hervorming” in *De Financieel-Economische Tijd*, 23+24/05/1992
- , “Beslissing EG-landbouwbeleid uitgesteld” in *De Standaard*, 18/06/1992
- VAN OUTRYVE J., “Nieuw landbouwbeleid moet nog worden uitgeklaard” in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 23, p. 4

VAN OUTRYVE J., "Landbouwminister Bourgeois vindt wantrouwen van landbouwsector onterecht" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 28, p. 7

—, "EG-landbouwhervorming kan in 1993 in werking treden" in *De Financieel-Economische Tijd*, 02/07/1992

—, "Ook Bourgeois kritisch over akkoord EG-VS" in *De Standaard*, 25/11/1992

—, "België steunt Franse vraag om spoedberaad EG over landbouw" in *De Standaard*, 27/11/1992

—, "Minister van Landbouw A. Bourgeois over het landbouwakkoord V.S.-E.G." in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 48, p. 4

—, "Minister-president Luc Van den Brande negatief over landbouwakkoord tussen E.G. en V.S." in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 49, p. 4

MARCK P., "CVP/EVP : hart van Europa. Laat de landbouw op adem komen !" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 50, p. 18-19

—, "Premier Dehaene spreekt duidelijke taal inzake GATT-akkoord" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 51, p. 1

—, "EG wil aanvullingen bij landbouwakkoord" in *De Standaard*, 21/09/1993

BOVAL C., "België kon eenheid in Europese Unie bewaren" in *De Standaard*, 03/01/1994

FISCHLER F., "Europees landbouwbeleid moet voldoen aan nieuwe noden van de consument" in *De Standaard*, 10/05/2001

—, "EU-landen willen exportsubsidies landbouw niet toezeggen" in *De Standaard*, 30/10/2001

BULCKE B., "EU slikt brede WTO-agenda in" in *De Standaard*, 14/11/2001

BULCKE B., "EU-kandidaatlanden scherp voor landbouwvoorstellen Commissie" in *De Standaard*, 20/03/2002

BULCKE B., "EU-landen blijven verdeeld over landbouwsteun aan kandidaat-landen" in *De Standaard*, 11/06/2002

BULCKE B., "Analyse. EU staat voor Frans-Duitse confrontatie over landbouw" in *De Standaard*, 11/07/2002

VAN HAVER K., "EU-Commissie vereenvoudigt premiestelsel landbouw" in *De Financieel-Economische Tijd*, 11/07/2002

VAN HAVER K., "Kritiek uit alle hoeken op hervorming EU-landbouw" in *De Financieel-Economische Tijd*, 11/07/2002

STAES B., VERTRIEST I., LAENENS L., DE ROO A., "Europese landbouw : naar kwaliteit in plaats van kwantiteit" in *De Financieel-Economische Tijd*, 15/07/2002

BULCKE B., "Landbouwhervorming komt voor meeste EU-leden te vroeg" in *De Standaard*, 16/07/2002

VAN HAVER K., "EU-landen wijzen timing en inhoud landbouwhervorming af" in *De Financieel-Economische Tijd*, 16/07/2002

—, "Dua kritisch inzake voorstel Fischler" in *Boer en Tuinder*, 108, 2002, 30/31, p. 18

- , “Regionalisering landbouw heeft volgens cdH tot «karakafonie» geleid” in *De Standaard*, 24/07/2002
- , “Dua en Happart zijn het oneens over toekomst landbouw” in *De Standaard*, 23/09/2002
- , “Belgische regeringen blijven afwezig in debat over EU-landbouwbeleid” in *De Standaard*, 11/10/2002
- BULCKE B., “Ook Belgische regering sleutels aan scenario EU-uitbreiding” in *De Standaard*, 16/10/2002
- BULCKE B., “Frans-Duits akkoord helpt succes EU-top” in *De Standaard*, 25/10/2002
- LANNOO J., “Verhofstadt pleit voor afbouw landbouwsubsidies” in *De Financieel-Economische Tijd*, 27/11/2002
- , “Europa bereid om exportsubsidies landbouw met 45 procent te verminderen” in *De Standaard*, 17/12/2002
- NEYT R., “Voorstel modaliteiten gaat te ver !” in *Boer en Tuinder*, 108, 2002, 51/52, p. 4
- BULCKE B., “EU-Commissie houdt vast aan lijnen landbouwhervorming” in *De Standaard*, 23/01/2003
- LANNOO J., “EU-landbouwhervorming stuit op felle kritiek” in *De Financieel-Economische Tijd*, 28/01/2003
- , “Europa trekt met stevig mandaat naar WHO-onderhandelingen” in *De Morgen*, 28/01/2003
- , *L'Europe agricole, le grand écart. Joyeuse PAC*, ARTE, 25/02/2003 [tv-uitzending]
- , *Zeven op Z*, Kanaal Z, 05/04/2003, 19u30 (tv-uitzending)

Parlementaire handelingen

- , *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van woensdag 25 maart 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 25.03.92, C19.5-C19.12
- , *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, PLEN 03.06.92, 25.923-25.937
- , *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 03/06/1992, N. 33, p. 905-956
- , *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 18/06/1992, N. 40, p. 1211-1229
- , *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van donderdag 2 juli 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 02.07.92, C58.31-C58.50
- , *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken. Commissie voor het Bedrijfsleven, het Wetenschapsbeleid, het Onderwijs, de nationale wetenschappelijke en culturele Instellingen, de Middenstand en de Landbouw*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 50ste Zittingsperiode, 2002-2003, 07/11/2002, 14u00, CRIV 50 COM 870
- , *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 12.11.92, 9.292-9.293

—, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 26.11.92, 12.371-12.384

—, *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 26/11/1992, N. 17, p. 463-480

—, *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 03/12/1992, N. 21, p. 565-608

—, *Handelingen van de commissievergadering voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 08/10/2002, C13-WER2

—, *Handelingen van de commissievergadering voor Buitenlandse en Europese aangelegenheden*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 22/10/2002, C30-BUI2

—, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10

—, *Compte Rendu*, Parlement Wallon, Session 2002-2003, 04/12/2002, CRI N°9 (2002-2003)

—, *Compte Rendu*, Parlement Wallon, Session 2002-2003, 29/01/2003, CRI N°19 (2002-2003)

Interviews

BOMBEEK R., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

BOURGEOIS A., *Gesprek over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, 15/02/2003 [telefonisch gesprek]

CARMELIET J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 13/03/2003 [persoonlijke mededeling]

DE CUYPER X., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Brussel, 25/03/2003 [persoonlijke mededeling]

DE MUYNCK J., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen*, Sint-Katharina-Lombeek, 11/03/2003 [persoonlijke mededeling]

HOYBERGHS H., *Interview over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review*, Brussel, 06/03/2003 [persoonlijke mededeling]

Vragenlijsten voor interviews

[MS] Vragen voor interviews over het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen.

[MTR] Vragen voor interviews over het Europees beleid van België ten aanzien van de Mid Term Review.

[MS] In welke mate was het Europees beleid van België op de Landbouwraad een voortzetting van het beleid van de regering-Martens IX? Staatssecretaris De Keersmaecker had al veel Landbouwraden over de MacSharry-hervormingen bijgewoond. Was het beleid van Bourgeois en van de regering-Dehaene daar een voortzetting van of waren er duidelijke verschillen?

[MTR] In welke mate is het Europees beleid van België op de Landbouwraad een voortzetting van het beleid van de regering-Dehaene II? Heeft België nu een ander Europees beleid in de Landbouwraad dan tijdens de periode 1995-1999?

[MS] Was België er voorstander van dat het GLB hervormd werd, los van de concrete inhoud van de MacSharry-voorstellen?

[MTR] Is België er voorstander van dat het GLB hervormd wordt, los van de concrete inhoud van de Mid Term Review?

[MS] Bij welke landen leunde het standpunt van België in de Landbouwraad nauw aan tijdens de MacSharry-hervormingen? Met welke landen werden er coalities gevormd? Waarom werden die coalities gevormd?

[MTR] Bij welke landen leunt het standpunt van België in de Landbouwraad nauw aan tijdens de Mid Term Review? Met welke landen worden er coalities gevormd? Waarom worden die coalities gevormd?

[MS] Hoe heeft België gestemd op de Landbouwraad van 22/05/92, toen het politieke akkoord over de hervormingen werd goedgekeurd? Keurde België alles goed, of bepaalde punten niet? Maakte België voorbehouden? Waren er speciale verzoeken van België?

[MTR] —

[MS] Wat was/waren voor België het/de grootste struikelblok(ken) in de voorstellen van MacSharry?

[MTR] Wat is/zijn voor België het/de grootste struikelblok(ken) in de Mid Term Review?

[MS] —

[MTR] Heeft België zich al moeten onthouden op de Landbouwraad omdat het geen standpunt had? Hoe komt dit?

[MS] Wat was het standpunt van België ten opzichte van de hervormingsvoorstellen van MacSharry? En specifieker: wat was het Belgische standpunt tegenover het voorstel

- om de prijzen te reduceren (graan -29%, rundsvlees -15%, boter -5%)?;
- om directe inkomsteun in te voeren?;
- om financiële steun te geven als compensatie voor milieuvriendelijke landbouw, braaklegging en herbebossing?

[MTR] Wat is het standpunt van België ten opzichte van de Mid Term Review ?

En specifieker : wat was het Belgische standpunt tegenover het voorstel

- a. om meer aandacht in het GLB te laten gaan naar kwaliteit/goede landbouwpraktijken ?
- b. om alle premies samen te brengen per bedrijf (+ dit afhankelijk maken van kwaliteitscontroles : milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn) ?;
- c. om de loskoppeling van premies en productie voort te zetten en meer te evolueren naar directe inkomenssteun ?;
- d. om de totale inkomenssteun te laten dalen (tot 19% in 2011) (met wel 5000 euro forfaitair voor kleine landbouwbedrijfjes), maar om dit te compenseren via de tweede pijler (=gebruiken voor milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn) ?;
- e. om over te gaan tot een verdere prijsdaling zodat die dichterbij de wereldmarktprijzen komen (bv -5% voor granen) ?;
- f. om exportsubsidies te reduceren ? (moeten exportsubsidies blijven ?)

[MS] Hoe verliep de relatie met de gewesten in de consultatieprocedure tijdens de MacSharry-hervormingen in de praktijk ?

[MTR] Hoe verloopt de coördinatie van het Belgische beleid tussen het Vlaamse en het Waalse Gewest ten aanzien van de Mid Term Review in de praktijk ?

[MS] —

[MTR] Is de Belgische regering voorstander van de uitbreiding van de EU naar Centraal- en Oost-Europa ?

[MS] —

[MTR] Wat was de Belgische houding ten opzichte van het akkoord tussen Chirac en Schröder op de Top van Brussel van oktober 2002 over de plafonering van de EU-landbouwuitgaven ?

[MS] —

[MTR] In het akkoord van de Top van Brussel van oktober 2002 is onder andere ook beslist dat de landbouwers uit de kandidaat-lidstaten directe inkomenssteun krijgen. Vond België dat er aan de landbouwers uit de kandidaat-lidstaten directe inkomenssteun moet gegeven worden ?

[MS] —

[MTR] Wat is het Belgische standpunt ten opzichte van het Commissievoorstel om de inkomenssteun voor de kandidaat-lidstaten in 2004 25% van de huidige EU-landen te laten bedragen, in 2005 30%, in 2006 35% om in 2013 aan 100% uit te komen ?

[MS] Heeft het feit dat België absoluut een algemeen GATT-akkoord wou het Belgisch standpunt ten aanzien van het landbouwluk van de Uruguay-ronde gewijzigd ?

[MTR] Wil België absoluut een algemeen WTO-akkoord ? Beïnvloedt dat het Belgische standpunt ten aanzien van het landbouwluk ?

[MS] Bij welke landen leunde het standpunt van België ten aanzien van de landbouwonderhandelingen in de Uruguay Ronde nauw aan ? Met welke landen werden er coalities gevormd ? En waarom werden die coalities gevormd ?

[MTR] Bij welke landen leunt het standpunt van België ten aanzien van de landbouwonderhandelingen in de Millennium Ronde nauw aan? Met welke landen worden er coalities gevormd? En waarom worden die coalities gevormd?

[MS] In november 1992 werd het Blair House Akkoord tussen de VS en de EG gesloten. Wat was het standpunt van België ten opzichte van dat akkoord?

En specifieker: wat was het Belgische standpunt tegenover het voorstel

- om de interne steun met 20% te reduceren?;
- om de exportsubsidies met 36% van de waarde en op 15% van de landbouwproducten te reduceren?;
- om de invoertarieven met 36% te reduceren?

[MTR] Wat is het standpunt van België ten opzichte van het mandaat waarmee de Europese Commissie nu onderhandelt binnen de WTO?

En specifieker: wat was het Belgische standpunt tegenover het voorstel

- om de invoertarieven gemiddeld met 36% te reduceren (en minimum met 15%)?;
- om de exportsubsidies met 45% te reduceren (in Doha-tekst: 'phasing out', of verkiest België een 'reductie')?;
- om de domestic support met 55% te verminderen?;
- dat steun voor plattelandontwikkeling, milieubescherming en dierenwelzijn wél mogelijk moet zijn?

[MS] Was het Blair House Akkoord volgens België verenigbaar met de MacSharry-hervormingen? Deelde België de mening van Frankrijk dat de Europese Commissie met dit het Blair House Akkoord haar mandaat overschreden had?

[MTR] —

[MS] In welke mate hebben de GATT-onderhandelingen het Belgische standpunt ten aanzien van de MacSharry-onderhandelingen beïnvloed?

[MTR] In welke mate beïnvloeden de WTO-onderhandelingen en de uitbreiding van de EU het Belgische standpunt in de Landbouwraad ten aanzien van de Mid Term Review?

[MS] —

[MTR] Fischler heeft gezegd dat hij graag voor de zomer een akkoord wil over de Mid Term Review om zo extra troeven in handen te hebben bij de WTO-onderhandelingen. Vindt België dat de Europese Commissie bij haar huidige mandaat moet blijven, of mag het mandaat van de Europese Commissie uitgebreid worden, mocht de Mid Term Review goedgekeurd worden?

[MS] Ziet u, in de mate dat u de huidige discussies over de de Mid Term Review volgt, gelijkenissen of verschillen tussen het Belgisch Europees beleid ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de Mid Term Review?

[MTR] Ziet u, in de mate dat u de discussies over de MacSharry-hervormingen van 1992 gevolgd hebt, gelijkenissen of verschillen tussen het Belgisch Europees beleid ten aanzien van de Mid Term Review en de MacSharry-hervormingen?