

Europees Landbouwbeleid

De besluitvorming met betrekking tot de beëindiging van het melkquotasysteem in het kader van de Health Check



Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen Master
Parttime Bestuurskunde

K.E. Spruijt -de Gelder (315843)
delikaat@hotmail.com

Begeleider (Eerste Lezer):
Prof. dr. C.W.A.M. van Paridon (M 08-02)
vanparidon@fsw.eur.nl

Tweede lezer:
Em. Prof. dr. M.P.C.M. van Schendelen
vanschendelen@fsw.eur.nl (M 08-44)

Eindversie opgemaakt augustus 2010

Europees Landbouwbeleid

De besluitvorming met betrekking tot de beëindiging van het melkquotasysteem in het kader van de Health Check

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Master Parttime bestuurskunde

K.E. Spruijt -de Gelder (315843)
delikaat@hotmail.com

Begeleider (Eerste Lezer):
Prof. dr. C.W.A.M. van Paridon
vanparidon@fsw.eur.nl (M 08-02)

Tweede lezer:
Em. Prof. dr. M.P.C.M. van Schendelen
vanschendelen@fsw.eur.nl (M 08-44)

Eindversie opgemaakt augustus 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	7
Samenvatting	9
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemstelling: complex en emotioneel beleid.....	1
1.3 Doelstelling	2
1.4 Vraagstelling	3
1.5 Leeswijzer	3
Hoofdstuk 2 Historie van het GLB en haar hervormingen	5
2.1 Het ontstaan van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid	6
2.2 Het Mansholt (sanerings-)plan (1968– 1972)	9
Samenvatting	10
2.3 Medeverantwortelijkheidshewing (1973-1977)	10
Samenvatting	12
2.4 De quota (1983-1984).....	12
Samenvatting	13
2.5 Nieuwe eigen middelen en stabilisatoren (1987-1988)	14
Samenvatting	15
2.6 MacSharry (1990-1992) naar directe steun	15
Samenvatting	17
2.7 Agenda2000 (1997-1999)	17
Samenvatting	19
2.8 De Mid-Term Review (2002-2003).....	19
Samenvatting	21
2.9 Health Check (2007 – 2008).....	22
Samenvatting	25
2.10 Conclusie	25
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader	28
3.1. De opkomst van de netwerktheorie	28
3.2.1 Het in kaart brengen van complexiteit en onzekerheden.....	29
3.2.2 Stap 1: Actoranalyse	29
3.2.3 Stap 2: Spelanalyse	32
3.2.4 Stap 3: Netwerkanalyse	33
3.3 Besluitvormingsronden.....	35
3.4 Spel strategieën	36
3.5 Impasses, belemmeringen en doorbraken in het spel.....	37
3.5.1 Cognitieve oorzaken	37
3.5.2 Sociale oorzaken	37
3.5.3 Institutionele oorzaken	37
3.5.4 Management oorzaken	38
3.5.5 Externe oorzaken	38
3.6 Netwerk uitkomsten	38
3.6.1 Het beoordelen van beleidsspel.....	38
3.6.2 Cognitief leren.....	39
3.6.3 Strategisch leren	40
3.6.4 Institutioneel leren	40
3.7 Succes en faal factoren, de netwerk beoordelingscriteria	40
3.8 Samenvatting theoretisch kader	41

Hoofdstuk 4 Methodologische verantwoording en operationalisering	42
4.1 Inleiding	42
4.2 Methode van onderzoek.....	42
4.3 Empirische afbakening	42
4.4 Operationalisering van het analysekader.....	43
4.5 Samenvatting	44
Hoofdstuk 5 Empirische analyse met behulp van theoretisch kader	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Het zuivel beleidsnetwerk	45
5.3 De betrokken actoren en hun belangen	46
5.3.1 De Europese Commissie	46
5.3.2 De Raad van de Europese Unie	49
5.3.3 Het Europees Parlement.....	52
5.3.4 De belangengroepen / de lobby	53
5.3.5 De World Trade Organisation (WTO) als externe beïnvloeder	57
5.3.6 Samenvatting	57
5.4 Het proces	61
5.4.1 Inleiding.....	61
5.4.2 De voorbereidingsronde	62
5.4.3 De discussieronde	63
5.4.4 De afsluitende ronde	63
5.4.6 Samenvatting	65
5.5 Interacties en arena's in het netwerk.....	66
5.6 Spelanalyse: strategieën en afhankelijkheden.....	68
5.6.1 De Commissie, de lidstaten en de belangengroepen.....	68
5.6.2 Specifieke situatie Duitsland	70
5.6.3 Specifieke situatie Frankrijk.....	71
5.6.4 Speciale situatie Italië.....	72
5.6.5 Speciale situatie van Nederland	72
5.6.6 Samenvatting	73
5.7 Analyse van de nasleep	74
Hoofdstuk 6 De uitkomsten	79
6.1. Inleiding	79
6.2 Tevredenheid van de diverse actoren	79
6.3 Oplossing van problemen	79
6.4 Leerproces en verduurzaming van relaties	81
6.5 Eerlijkheid en transparantie van het proces	83
Hoofdstuk 7 Conclusies	84
7.1 Inleiding	84
7.2 Beantwoording van de deelvragen.....	84
7.3 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag	86
7.4 Reflectie en lessen voor de toekomst	87
Literatuur	90
Internetbronnen	92
Bijlage I Lijst met gebruikte begrippen en afkortingen	96
Bijlage II Interview vragen	98
Bijlage III Lijst met geïnterviewden.....	101
Bijlage IV Actoren	102
Bijlage V Raadgevingsprocedure	107
Bijlage VI Positie Lidstaten t.o.v. beëindiging melkquotasysteem.....	108
Bijlage VII Samenvatting Health Check voorstel	112
Bijlage VIII Samenvatting Health Check-besluit	115

Voorwoord

Voor u ligt een scriptie waarin ik in het kader van mijn afstudeeropdracht van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam onderzoek doe naar de besluitvorming met betrekking tot de geleidelijke beëindiging van het melkquotasysteem.

In de vijf jaar dat ik bij mijn huidige werkgever werk, heb ik veel mogen leren. Toen ik in deze functie begon, maakte ik kennis met alle verschillende regels, subsidies, GATT afspraken alsmede de strijd om beleid en voelde ik mij soms als Alice in wonderland. Dit heeft mij doen besluiten de studie bestuurskunde te volgen aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam om mij zo de denkwijze, het besef, de begrippen en classificaties aanreiken die ik nodig heb om de wereld van de overheid om mij heen beter te doen bevatten. Aangezien ik mij in mijn dagelijkse werkzaamheden bezighoud met de Europese regelgeving met betrekking tot de handel in zuivelproducten en mijn werkgever de wens uitsprak dat ik mij zou verdiepen in het melkquotasysteem en de besluitvorming in Brussel, was het onderwerp voor mijn afstudeeropdracht dan ook snel gekozen. Gezien het feit dat ik mij niet eerder met de besluitvorming in Brussel had bezig gehouden was het onderwerp geheel nieuw voor mij. Dit onderzoek is in eerste instantie voor mij zeer verhelderend geweest en heeft mij de onmisbare inzichten verschaft in de wijze waarop besluiten in Brussel tot stand komen. Het feit dat dit onderzoek voor mijn scriptie tot doel heeft gehad mijzelf meer vertrouwd te maken met het melkquotasysteem is de reden dat deze scriptie wellicht grotendeels een beschrijvend onderzoek is geworden.

Veel fulltime werkende parttime studenten geven aan dat het schrijven van een afstudeerscriptie naast het werk zwaar valt. Ik geef toe dat dit waar is. Vanuit deze plaats wil ik daarom mijn man, familie en vrienden bedanken voor hun steun en geduld. Tevens wil ik mijn studiegenoten bedanken waarmee het een genoegen was om samen te werken en die mij motiveerden tot het einde. Uiteraard wil ik de experts bedanken die ik heb mogen interviewen, zonder hun zou deze scriptie er nooit zijn gekomen. Mijn collega's wil ik bedanken voor het vele malen informeren naar hoe het er met mijn scriptie voorstond en mij aanmoedigen door te schrijven. Graag wil ik de heer Van Paridon bedanken voor zijn meesterlijke begeleiding, de heer Van Schendelen voor zijn snelle feedback als tweede en Maaïke voor het als 'leek' doorlezen van de gehele scriptie.

Tenslotte wens ik de lezer van deze scriptie veel leesplezier!

Samenvatting

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is ontstaan in West-Europa vlak na de Tweede Wereldoorlog. De samenleving in Europa krabbelde op na verschrikkelijke oorlogsjaren waarin het voedsel schaars was. Landbouwbeleid werd opgezet om de in de oorlog aangerichte schade te herstellen, de productiviteit van de landbouwsector te bevorderen, voedselvoorraden veilig te stellen, boeren voldoende inkomen te garanderen en vrede te waarborgen.

Door middel van markt- en prijsbeleid instrumenten (gegarandeerde hoge voedselprijzen en (gesubsidieerde) afzetmaatregelen) stimuleerde het GLB de productie in de landbouwsector. Het GLB bleek zeer succesvol er ontstonden zelfs voedsel overschotten (voor de zuivelsector werd gesproken van boterbergen en melkplassen). De kosten voor het GLB rezen de pan uit. In 1984 zagen de Europese ministers van Landbouw zich genoodzaakt om de productie van melk aan quotering onderhevig te maken.

De kosten van het GLB bleven lange tijd onbeteugeld. De landbouwministers konden vergeleken worden met een dinerend gezelschap dat van de menukaart voor dames (de menukaart zonder prijsvermelding) at. In de loop van de hervormingen in de jaren tachtig begon het budget als richtsnoer een steeds grotere rol te spelen. De budgetten die in het kader van het GLB werden vastgesteld werden echter zo ruim mogelijk gesteld. De landbouwministers konden in de jaren negentig worden vergeleken met een dinerend gezelschap dat de duurste gerechten koos, wetende dat zij de rekening zouden delen.

Ondanks de maatregelen die de Europese landbouwministers troffen kwam het GLB steeds meer onder vuur te liggen. Het beleid was te duur, verstoorde de wereldmarkt, diende de belangen van de boeren niet optimaal en stuitte op kritiek van consumenten en belastingbetalers. Het beleid verloor aan maatschappelijk draagvlak en er moest meer aandacht komen voor milieuvriendelijk produceren. De MacSharry-hervormingen in 1992 bracht eindelijk een echte omslag in het GLB. De grote ommekeer betrof de overstap van prijssteun naar productgebonden directe inkomensvoorzieningen. Met het vernieuwde beleid krijgen boeren rechtstreekse steun om hun inkomen op peil te houden zonder dat dit rekening houdt met de door de boer gerealiseerde productie. Dit zou er toe moeten leiden dat boeren marktgericht gaan produceren. In de daarop volgende hervormingen werd het beleid in deze nieuwe richting versterkt en werden er steeds sterker milieueisen gekoppeld aan de steun die de boeren ontvingen.

Het melkquoteringssysteem was in 1984 ingesteld voor een periode van vijf jaar. Het systeem was zo succesvol dat het daarna een aantal maal is verlengd. In het kader van de Mid-Term Review (MTR) werd in 2003 het systeem voor de laatste maal verlengd tot en met 31 maart 2015. Door de inkomsten uit de superheffing lag het GLB-budget voor zuivel gedurende de eerdere hervormingen minder onder vuur dan dat voor de overige sectoren. We zien dat hierdoor de zuivelsector in eerste instantie van de MacSharry-hervormingen verschoond bleef. Gedurende de Agenda2000-hervormingen kwam het beleid voor zuivel toch ook in beeld en werden de hervormingspiketpaaltjes voor deze sector eveneens uitgezet. Met de MTR-hervormingen raakten de aanpassingen van het zuivelbeleid in een stroomversnelling en werd er aangestuurd op een zachte landing van het melkquotasysteem. De wijze waarom een zachte landing ingezet zou worden zou in de Health Check (HC) van het GLB in 2008 uitgekristalliseerd moeten worden.

De discussie over de zachte landing voor de melkquotering in het kader van de HC liep door tot in het najaar van 2008. Nederland, Italië, Ierland en Denemarken pleitten hartstochtelijk voor een zachte landing door structurele quotumuitbreiding. Frankrijk en Duitsland verzetten zich hiertegen. Dat uiteindelijk tot verruiming van de melkquota werd besloten is wellicht te danken aan de veranderde verhoudingen binnen de Raad ten gevolge van de uitbreiding van de EU van 15 naar 27 lidstaten; Frankrijk en Duitsland beseften dat ze geen blokkerende meerderheid meer konden vormen. We zien dat de

Commissie voor haar voorstellen doorgang weet te vinden. De Commissie speelt door middel van (vaak financiële) concessies blokkerende minderheden in de Raad uit elkaar. In antwoord hierop trachten de lidstaten voor hen belangrijke concessies binnen te halen. De uiteindelijke oplossing bestaat uit een package deal die alle partijen tot tevredenheid moet stemmen. In de praktijk blijkt deze tevredenheid van korte duur.

Gedurende 2008 raakte de wereld in een financiële crisis en kwamen de fors gestegen voedselprijzen weer even zo hard naar beneden. Door de economische crisis en de hevige protesten van melkveehouders stond het in november 2008 gesloten akkoord, begin 2009 met betrekking tot de zachte landing van het melkquotasysteem al weer ter discussie. Een coalitie van 21 lidstaten onderleiding van Frankrijk en Duitsland probeerden het HC-besluit met betrekking tot de melkquota open te breken. Ook deze coalitie werd door de Commissie door middel van aanvullende concessionele maatregelen opgebroken en het HC-akkoord is overeind gehouden.

Gezien de hevige boeren protesten, kan worden geconcludeerd dat de package deal onvoldoende tegemoet gekomen is aan het belang van bescherming van het boereninkomen van minder concurrerende melkveehouders. Op de lange termijn zal naar alle waarschijnlijkheid ook de directe inkomenssteun onder kritiek van de belastingbetalers worden wegbezuinigd. De EMB en de melkveehouders die zij vertegenwoordigt, kunnen daarmee worden aangemerkt als de grootste verliezers die slecht worden gecompenseerd. Dit gegeven in ogenschouw genomen was het te voorzien dat het HC-akkoord tot woede onder melkveehouders zou leiden met vele protesten tot gevolg. De economische crisis en de interne problemen in Duitsland hebben dit probleem vervolgens versterkt waardoor medio 2009 een groot aantal lidstaten een coalitie vormden en probeerden het HC besluit weer open te breken.

In de analyses van de besluitvorming van de HC zoals beschreven in dit onderzoek komt duidelijk naar voren dat de besluitvorming zoals deze plaatsvindt in een Brussels beleidsnetwerk enorm complex is. Inherent hieraan is dat de besluitvorming voor vele boeren, burgers en andere partijen onduidelijk is. Het verkrijgen van inzicht in het GLB en de besluitvorming hieromtrent in Brussel vergt dan ook van belanghebbenden de noodzakelijke kennisinvestering. Uit dit onderzoek komt vervolgens naar voren dat Brussel met betrekking tot transparantie op twee benen hinkt. Enerzijds wordt er vanuit Brussel alles aan gedaan om belanghebbenden en geïnteresseerden via internet te informeren en te betrekken bij het proces. Anderzijds zien we dat het grootste deel van de besluitvorming in het informele circuit plaatsvindt. De voorstelvormende discussies vinden doorgaans niet plaats in de officiële arena's maar in de werkgroepen, expertcomités en wandelgangen. De officiële arena's fungeren als bewaarders van bindende besluiten.

Met de ontkoppeling van de steun van de productie naar directe inkomenssteun zien we dat de bodem in de voedselmarkt drastisch is verlaagd. Het boereninkomen wordt door middel van directe inkomenssteun ondersteund, onafhankelijk van de hoogte van de voedselprijzen. Zodra de prijzen voor zuivel inklappen en melkveehouders in de financiële problemen raken, eisen zij toch van Brussel een kostendeekkende melkprijs. De landbouwministers van diverse lidstaten blijken politiekgevoelig te zijn voor dergelijke boerenprotesten. Dit maakt dat een aantal lidstaten zeer wispelturig aan de besluitvorming deelneemt en geneigd zijn op genomen besluiten terug te komen. In dit onderzoek is te zien hoe de uitkomsten van de HC zijn te verklaren aan de hand van de netwerktheorie. Het is echter niet goed gelukt om de nasleep waarin werd geprobeerd het akkoord open te breken met de modellen uit de netwerktheorie te verklaren.

Het HC-akkoord blijft met betrekking tot de melkquotakwestie een fragiel akkoord. Een nieuwe extreme marktsituatie met extreme daling van de melkprijs tot gevolg, zal er alsnog toe kunnen leiden dat het akkoord opgebroken wordt. De politiek volgt wat dat betreft de markt en de toekomst zal het uitwijzen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) stamt uit 1959 en is al vele malen bijgeschaafd door hervormingen, aanpassingen en wijzigingen. Om na te gaan wat de gezondheidsstatus is van het Landbouwbeleid en om na te gaan in hoeverre het beleid verder moet worden aangepast heeft de Europese Commissie (Commissie) in 2008 een uitgebreide evaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie wordt ook wel de Health Check genoemd. In november 2008 kwamen de landbouwministers van de Europese Unie, tot genoegen van de Commissie, tot een nieuw politiek akkoord met betrekking tot de Health Check van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een van de hete hangijzers binnen de verschillende maatregelen die het GLB behelst is de melkquota. De melkquota regeling is ingesteld in 1984, voor een periode van vijf jaar maar de regeling is een aantal malen verlengd en de nu geldende quota afspraak, gemaakt op de Europese Top van 2003 te Luxemburg, lopen ten einde op 31 maart 2015. Afspraken over de wijze waarop het quotasysteem zou worden beëindigd waren echter nog niet vastgelegd. Met de Health Check besluiten is nu voorzien in de wijze waarop het melkquotasysteem beëindigd moet worden. De lidstaten hebben gezamenlijk gekozen voor een zogenaamde "zachte landing", wat inhoudt dat de melkquota (m.u.v. het quotum van Italië) over een periode van drie jaar geleidelijk zullen worden verhoogd:

Met het oog op de afschaffing van de melkquota tegen april 2015 wordt de melkproducenten een "zachte landing" gegarandeerd via een geleidelijke jaarlijkse verhoging van de quota met 1 % tussen 2009/2010 en 2013/2014. Voor Italië gaat de verhoging met 5 % onmiddellijk in per quotumjaar 2009/2010. In 2009/2010 en 2010/2011 zullen landbouwers die hun melkquota met meer dan 6 % overschrijden, een heffing moeten betalen die 50 % hoger ligt dan de normale sanctie (Europa RAPID Press release Brussel, 20 november 2008).

De inkt van de Health Check evaluatie uit 2008 van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) was echter nog niet droog of de ministers van de verschillende lidstaten buitelden al over elkaar heen om de genomen besluiten in het kader van de "Health Check" te herzien. Binnen een half jaar na het verschijnen van het Health Check Rapport verzochten verschillende regeringsleiders van de diverse Lidstaten de Commissie een diepgaand onderzoek te doen naar de zuivelmarkt.

Dramatisch lage melkprijzen begin 2009 leidden tot diverse protesten van boeren in Brussel. Europese boeren eisten een flexibele quotumregeling en een daling van de melkquota met vijf procent (Vilt). De boeren vonden gehoor en de Commissie startte een onderzoek naar mogelijke manieren om de zuivelmarkt te kunnen stabiliseren.

Hoe heeft een akkoord, dat leidt tot zoveel weerstand onder boeren, tot stand kunnen komen? Zijn alle belangen van de verschillende actoren in de besluitvorming naar voren gekomen? Hebben alle belanghebbenden aan de onderhandelingstafel het woord gekregen? Hebben de onderhandelingen in het kader van de Health Check wel geleid tot het meest optimale besluit? Wat is de impact van dit besluit voor de toekomst van de Europese zuivelsector?

1.2 Probleemstelling: complex en emotioneel beleid

Nationale besturen van de EU lidstaten hebben steeds meer te maken met beleid en regelgeving die op Europees niveau worden vastgesteld. Het landbouwbeleid is vanouds een van de belangrijkste gebieden waarop de verschillende overheden binnen Europa tot gemeenschappelijke besluitvorming zijn gekomen. Het bondgenootschap dat op het gebied van de landbouw begin jaren vijftig gevormd is, is één van de belangrijkste fundamenten geweest voor de eenwording van Europa. Tegelijkertijd is het

gemeenschappelijk beleid op het gebied van landbouw ook een van het meest turbulente beleidsgebieden binnen Europa.

In Nederland is de afgelopen eeuwen voor de landbouw land gecreëerd uit zee en moeras. De boeren zijn lange tijd heilig geweest. Boeren zorgden immers voor ons voedsel! Het landbouwbeleid betreft in wezen primair voedselvoorziening. Iedereen profiteert graag van goed en goedkoop voedsel. De afgelopen decennia is het imago van de boeren echter danig verstoord. De veehouder werd niet langer gezien als de gerespecteerde producent van ons voedsel, maar hij verviel tot een vervuiler en een gifverspreider. Hij werd verantwoordelijk gehouden voor de milieuproblemen, de overschotten, de dure subsidies en het schrijnende ruimtetekort. Met zeventig procent van het Nederlandse oppervlak in hun bezit, blokkeerden boeren de bloei van natuur, recreatiegebieden en huizenbouw. En zo groeide de kloof tussen burgers en boeren en boeren en overheden.

Besluitvorming met betrekking tot het landbouwbeleid is altijd al een zorgenkindje geweest. Het Landbouwbeleid raakt direct of indirect de gehele samenleving. Het is een beleid dat de basis van onze samenleving raakt. Landbouw betreft het voedsel voor iedere burger maar ook de leefomgeving van iedere burger. De aarde waarop wij leven heeft als primaire functie voor de mens huisvesting en voedselvoorziening. Landbouw betreft het in cultuur brengen van de aarde. Landbouw staat voor het temmen door de mens van de woestenij en de dieren. Wanneer het gaat om voedsel en dieren dan zien we dat het Landbouwbeleid mensen op twee punten in het hart raakt. Allereerst is voedsel de basis voor ons bestaan, we zijn er van afhankelijk. Ten tweede beseffen we dat anderen er van afhankelijk zijn. Het raakt ons dan ook des te meer wanneer we beseffen dat het slecht gesteld is met de verdeling van voedsel in de wereld. Op het ene continent eten mensen zich letterlijk dood aan een overschot aan voedsel terwijl tegelijkertijd aan de andere kant van de wereld mensen sterven van de honger. Het zien van westerse boeren die hun melk weggooien vanwege een te lage melkprijs schiet bij vele burgers dan ook in het verkeerde keelgat.

Het landbouwbeleid is verbonden met veel emotie en meerdere waarden. Discussies over landbouw verlopen dan ook vaak zeer vurig, zeker wanneer de boeren zich in de discussie mengen. Het Landbouwbeleid dient als oplossing voor een complex maatschappelijk probleem. Het beleid dient de inkomens binnen de landbouwsector te ondersteunen en tegelijkertijd evenwicht op de landbouwmarkten te bewerkstelligen. Landbouw is betrokken bij klimaat- en energieproblematiek, het wereldvoedselvraagstuk en verschillende milieuvraagstukken. Het raakt regionale identiteit, vitaliteit van het platteland en dierenwelzijn.

Om te voorkomen dat de regels en het beleid dat gemaakt wordt op supranationaal niveau onverenigbaar ver afstaan van de dagelijkse praktijk van de complexe samenleving binnen een lidstaat is het van belang dat de nationale overheid zorg draagt voor adequate belangenbehartiging in Brussel. Naast nationale en internationale belangengroepen moeten ook regeringsvertegenwoordigers en regeringsleiders langs de juiste wegen druk uitoefenen op de besluitorganen van de Europese Unie. Op het juiste moment en de juiste plaats moeten adequaat coalities worden gevormd. Het is daarom dan ook enorm fascinerend om te zien hoe een besluit als dat van het afschaffen van het melkquotasysteem tot stand komt. Brussel wordt steeds belangrijker, inzicht in de totstandkoming van besluiten genomen in Brussel is daarom essentieel. Met deze scriptie zal een bijdrage worden geleverd aan het inzicht in de wijze waarop in Brussel besluitvorming tot stand komt.

1.3 Doelstelling

Bij de invoering van de melkquota in 1984 bestond de Europese Gemeenschap nog uit 10 deelnemende landen. Het besluit tot de zachte landing werd in 2008 genomen door 27

lidstaten. De heftige reacties van boeren op de quotumverruiming en de prijsdalingen in de zuivelsector roepen vragen op. Hoe zijn de 27 verschillende lidstaten uiteindelijk tot het besluit gekomen tot uitfasering van het melkquotasysteem? (Lidstaten met zeer uiteenlopende belangen, waarvan een aantal al vijftig jaar meedraaien en andere net vijf jaar zijn toegetreden.) Hoe heeft een akkoord dat leidt tot zoveel weerstand onder boeren tot stand kunnen komen?

Het onderzoek in deze scriptie heeft als doelstelling inzicht te verschaffen in de wijze waarop in Brussel tot een besluit wordt gekomen. In dit onderzoek zal de besluitvorming met betrekking tot het afschaffen van het melkquotasysteem worden bekeken door de bril van de netwerktheorie. Hierbij zal de aandacht gericht worden op de wederzijdse afhankelijkheden tussen de verschillende lidstaten en wijze waarop door de verschillende lidstaten en belangenorganisaties strategieën worden gevoerd en welke factoren uiteindelijk doorslaggevend zijn geweest voor het genomen besluit.

1.4 Vraagstelling

In deze paragraaf wordt ingegaan op de formulering van de onderzoeksvraag. Gezien de complexiteit van het probleem dat reeds in de aanleiding en de probleemstelling naar voren is gekomen, wordt er bij de vraagstelling onderscheid gemaakt tussen de hoofdvraag en bijbehorende deelvragen.

De centrale vraag waar het onderzoek in deze scriptie zich op richt betreft:

Hoofdvraag:

Is er bij de besluitvorming omtrent de geleidelijke beëindiging van het melkquotasysteem voldoende rekening gehouden met de opvattingen van alle belanghebbenden?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zal tevens naar de bijbehorende deelvragen worden gekeken:

Wat is de ontstaansgeschiedenis van het melkquotasysteem?

Wat is het theoretisch kader van de netwerktheorie waarbinnen de besluitvorming van de afschaffing van het melkquotasysteem onderzocht kan worden?

In welk netwerk vond de besluitvorming plaats?

Wat waren de belangrijkste belanghebbende partijen met betrekking tot de besluitvorming in het kader van het melkquotasysteem?

Hoe is het besluitvormingsproces verlopen?

Welke strategieën en belangen speelden een rol in de besluitvorming?

Wat zijn de uitkomsten uit het proces? En zijn de betrokken partijen tevreden over de uitkomsten van de besluitvorming (het besluit met betrekking tot het melkquotasysteem genomen in het kader van de HC-besluiten).

Door middel van de netwerktheorie zal worden gepoogd het antwoord op deze vragen te vinden. Het onderzoek zal zich richten op de besluitvorming in het kader van de Health Check in de periode van november 2007 tot november 2008. In deze periode is het besluit genomen tot de zachte landing van het melkquotumsysteem waarmee tevens vast kwam te staan dat het ten einde lopen van het melkquotasysteem op 31 maart 2015 (conform eerder gemaakte afspraken) ook het definitieve einde van het melkquotasysteem zal zijn.

1.5 Leeswijzer

Om de context van het onderzoek aan te geven wordt in hoofdstuk 2 het ontstaan en de diverse hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid omschreven.

In hoofdstuk 3 wordt het voor dit onderzoek gehanteerde theoretisch kader uiteengezet.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de gehanteerde methodologie van het onderzoek beschreven waarin wordt aangegeven hoe het onderzoek is uitgevoerd en waarin het analysekader aan bod komt. In het analysekader worden de kernthema's uit hoofdstuk 5 geoperationaliseerd.

In hoofdstuk 5 wordt het theoretisch kader toegepast en worden de onderzoeksbevindingen van het empirisch onderzoek beschreven.

De uitkomsten van het besluitvormingsproces met betrekking tot de beëindiging van het melkquotasysteem in het kader van de Health Check zullen in hoofdstuk 6 worden beoordeeld aan de hand van de beoordelingscriteria van de in het theoretisch kader uiteengezette netwerktheorie.

Hoofdstuk 7 betreft de conclusies van de bevindingen en de beantwoording van de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag. Het hoofdstuk zal eindigen met een reflectie op het onderzoek en een blik op de toekomst.

Hoofdstuk 2 Historie van het GLB en haar hervormingen

De in het kader van de Health Check genomen besluiten om een "zachte landing" van het melkquotasysteem te bewerkstelligen, zijn een verfijning van de in 2003 gestarte hervormingen van het GLB. De in april 2006, 2007 en 2008 doorgevoerde quotumverruiming van 0,5 % waren de eerste stappen in het plan om de melkquota de komende jaren geleidelijk te verruimen met het oog op de afschaffing ervan in 2015 wanneer de regeling officieel ten einde loopt.

Vanaf het begin in 1959 is het landbouwbeleid altijd een moeilijke en gecompliceerde portefeuille geweest. Boeren klagen altijd. Ofwel is het te nat, ofwel is het te droog, ofwel is de prijs van de rauwe melk te laag dan wel die van veevoeder te hoog, ofwel is de leveringstijd van de Mercedes te lang. In 1984 protesteerden boeren massaal tegen de invoering van de quotering voor zuivel. Vijftientig jaar later bespuiten boeren Europese Ministers met melk omdat zij het liefst zien dat de genomen stappen tot het afschaffen van de quotering worden teruggedraaid.



Een protesterende boer spuit melk richting de ME in Brussel (AFP) bron:www.ddb.nu

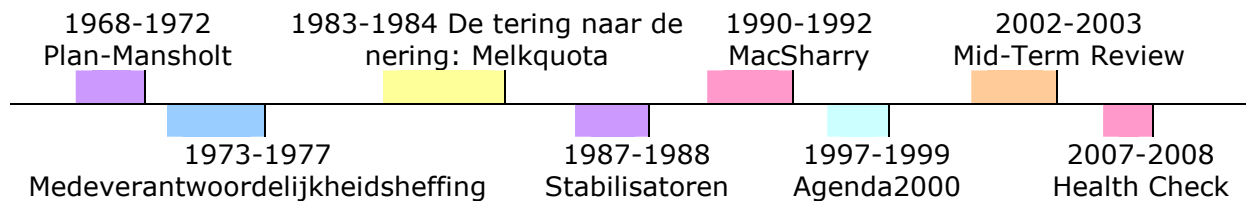
De afgelopen twee decennia is het landbouwbeleid meerdere malen bijgestuurd en hervormd. De twee belangrijkste redenen hiervoor waren allereerst het succes van het GLB met een daarbij behorend hoog kostenplaatje en vervolgens de uitbreiding van de Europese Unie die dit kostenplaatje nog meer zou opdrijven.

Het systeem garandeerde een boer een minimumprijs. De boer kon altijd zijn producten verkopen en er waren subsidies om het bedrijf verder te ontwikkelen. Al snel kwamen de schaduwzijden van het beleid naar voren. Melkveehouders produceerden zoveel melk dat de interventievoorraden vol kwamen te zitten. Europa had te kampen met enorme boterbergen en melkplassen. De kosten voor de Europese Gemeenschap voor het exporteren van landbouwproduct met restitutie waren vele malen hoger dan de inkomsten uit de hoge importtarieven die geheven werden. Het GLB barstte uit haar budgettaire voegen, stuitte op externe beperkingen door de internationale afspraken die op WTO-niveau gemaakt werden en het liep tegen haar ecologische grenzen aan. Daarnaast steeg, aangewakkerd door de lobby van hulporganisaties, de kritiek in de maatschappij op het feit dat de overschotten tegen lage prijzen werden verkocht op de wereldmarkt. Vooral boeren uit ontwikkelingslanden konden niet concurreren met deze lage prijzen (Europa NU). Voor zuivel werden daarom in 1984 productiequota ingevoerd. Dit betekent dat voor elke lidstaat een referentiehoeveelheid voor de melkproductie werd vastgesteld voor een periode van 12 maanden (1 april tot en met 31 maart). Deze hoeveelheden werden vervolgens toegewezen aan de producenten binnen een lidstaat. Wanneer aan het einde van het quotumjaar een producent zijn quotumrecht

overschreed, moest hij over dat deel een heffing betalen; de superheffing. De lidstaten dragen deze heffing over aan het Europese Landbouw en Garantie Fonds.

In verschillende studies die zijn geschreven met betrekking tot de wijzigingen van het GLB, zijn de veranderingen opgedeeld in belangrijke hervormingsfasen. Aan de Health Check zijn zeven hervormingsfasen vooraf gegaan:

Figuur 1: Tijdslijn van belangrijkste hervormingsfasen van het GLB



Allereerst zal in paragraaf 2.1 gekeken worden naar het ontstaan van het GLB. In de paragrafen 2.2 tot en met 2.9 zal in vogelvlucht, kort op iedere hervormingsfase worden ingegaan ieder met hun eigen korte samenvatting. In paragraaf 2.10 zullen de belangrijkste conclusies worden getrokken met betrekking tot de hervormingen van het GLB.

2.1 Het ontstaan van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid

De bakermat van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid ligt in de eerste jaren vlak na de Tweede Wereldoorlog. Tijdens de oorlog was de voedselmarkt ingestort en de bevolking van de verschillende Europese landen leed honger. Na de oorlog zocht elk land naar een oplossing en in Europa ontstonden diverse nationale landbouwregelingen.

Wederopbouw behoorde tot de primaire taak van de verschillende overheden binnen Europa. Het was noodzaak de schade die de oorlog had aangericht te herstellen en de economie moest weer tot bloei gebracht worden. De nieuwe status-quo van vrede diende voor de toekomst veilig gesteld te worden, voorkomen moest worden dat een nieuwe oorlog uit zou breken. In Europa groeide het besef van wederzijdse afhankelijkheid en men begon het belang in te zien van samenwerking tussen de verschillende Europese naties op basis van gelijkheid. Zo ontstonden er intergouvernementele samenwerkingsverbanden tussen de verschillende landen binnen Europa en de behoefte aan een geïntegreerd Europees economisch beleid groeide.

Het eerste integratiesucces werd behaald met het oprichten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) door Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg in 1951. De doelstellingen van het samenwerkingsverband op economisch vlak waren groei van de economie en van de werkgelegenheid, meer welvaart en een efficiënte productie (Europa NU). Tegelijkertijd moest het samenwerkingsverband het wantrouwen wegnemen tussen de voormalige vijanden Duitsland en Frankrijk om zo de Europese eenheid te vergroten. Ondanks het besef van het belang van samenwerking, troffen begin jaren vijftig steeds meer Europese landen protectionistische maatregelen om hun markten te beschermen (Sicco Mansholt, 2008; 20). Dit werd mede veroorzaakt doordat in de jaren vijftig de landbouwproductie steeg en de prijzen daalden.

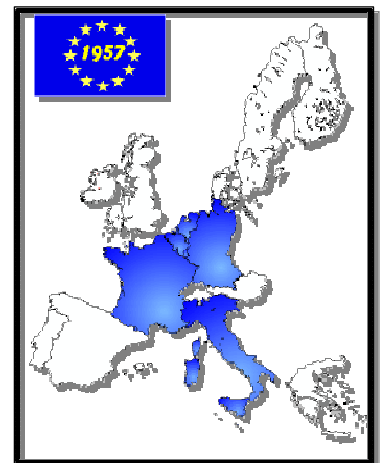
Nederland is een van de grondleggers van de Europese samenwerking. De eerste landbouwminister in het Nederland van na de oorlog was Sicco Leendert Mansholt. Hij wordt wel de geestelijke vader van het Europees Landbouwbeleid genoemd. Zijn landbouwpolitiek wordt gezien als de motor achter de Europese integratie. Door zijn inzet verwierf hij faam onder de bijnaam "Mister Europe". Als minister zette hij in Nederland

een exportgericht beleid op voor de landbouwsector met als doel herstel van de in de oorlog aangerichte schade en een goede toekomst voor boeren. Dit beleid werd een succes, maar dreigde in het begin van de jaren vijftig vast te lopen op de protectionistische maatregelen die de overige Europese landen troffen. In die periode ontstonden Mansholts eerste plannen voor een gemeenschappelijk Landbouwbeleid, de zogeheten 'Green Pool'. In zijn Franse collega minister vond hij een gelijkgezinde voor zijn ideeën (Buursma; 2008; 20). Ook in Amerika zag men het belang in van meer economische integratie tussen de Europese landen. Het waarborgen van vrede en economische ontwikkeling in Europa betekende voor Amerika een stabiele afzetmarkt voor haar exportproducten. Het Marshallplan diende dan ook aan deze waarborging bij te dragen. In de daaropvolgende jaren is een sterk Europees front ook een goed middel gebleken tegen de militaire dreiging uit het communistische oosten en is een Europese markt noodzakelijk gebleken om te concurreren met economische grootmachten als de Verenigde Staten en Japan.

In eerste instantie strandde het overleg tussen de Europese ministers van Landbouw. Vele moeizame onderhandelingen waren nodig voordat door de zes lidstaten een pakket met compromisvoorstellen aanvaard zou worden en de EEG-6 uiteindelijk tot een gemeenschappelijke markt zou komen waar landbouw deel van uit zou maken. Verschillende initiatieven tot versterking van de samenwerking en marktintegratie zagen in sneltreinvaart het licht, werden bijgeschaafd en herzien om uiteindelijk een passende basis te bieden voor de verdragen van Rome (1957) tot oprichting van twee gemeenschappen: de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom). De EEG werd een mengvorm van intergouvernementele en supranationale samenwerking en had als doelstelling:

- het opzetten van een douane-unie om te groeien naar een gemeenschappelijke markt;
- het creëren van een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Gemeenschappelijke belangen zijn de drijfveer voor het tot stand komen van samenwerking en beleid op Europees niveau. Keer op keer bleken op het gebied van de Landbouw gemeenschappelijke belangen te vinden te zijn. Voor het "Europa van Zes" maakte de landbouwsector een belangrijk deel van de economie uit (en tot op de dag van vandaag nog steeds in veel landen en gebieden). De bijzondere nationale positie van de landbouwsector werd door de grondleggers van de Europese Unie echter eerder gezien als een belemmering dan een stimulans voor gemeenschappelijk beleid. Had men er echter voor gekozen alleen de industrie te integreren en niet tegelijkertijd de landbouw en de dienstensector dan waren er grote onevenwichtigheden tussen de economieën van de deelnemende landen ontstaan (Meester e.a.; 2005; 18). Een gemeenschappelijke politiek op het gebied van de landbouw vormde daarom een sleutelement voor de Europese integratieproces. Het is dan ook niet meer dan logisch dat de landbouwsector een aparte positie inneemt binnen het verdrag van Rome.



Afbeelding EEG-6
Bron: Belgacom.net

De verschillende beschermende maatregelen die golden in de diverse lidstaten kwamen ten einde toen in 1958 de basis werd gelegd voor een supranationaal Europees landbouwbeleid. De hoofddoelstelling betrof het waarborgen van de zelfvoorziening van voedsel in de Europese Unie. Achteraf gezien kan worden gesteld dat het GLB snel aan deze hoofddoelstelling heeft voldaan.

Naast de hoofddoelstelling van het waarborgen van de voedselvoorziening dienden tevens de volgende uitgangspunten te worden verwezenlijkt:

1. het bevorderen van de productiviteit in de landbouw;

2. een redelijke levensstandaard voor de agrarische beroepsbevolking;
3. beheersen van de interne landbouwmarkten (granen, vlees, suiker en zuivel) door middel van prijsstabilisatie;
4. voldoende voedsel tegen redelijke (lage) prijzen voor de consumenten

Deze uitgangspunten werden apart in artikel 39 van hoofdstuk II van het EEG-verdrag vastgelegd (nu artikel 33 van het EU-verdrag). Het landbouwbeleid werd een hoeksteen van de Europese integratie. Het verdrag liet de invulling van het gemeenschappelijk beleid open. Er moest een gemeenschappelijke ordening van de verschillende nationale landbouwmarkten tot stand worden gebracht. Deze ordening kon één van de volgende vormen aannemen:

- gemeenschappelijke regels inzake mededinging;
- verplichte coördinatie van de verschillende nationale marktorganisaties;
- een Europese marktorganisatie.

Bij de uitwerking van het beleid is voornamelijk gekozen voor een Europese marktorganisatie. In de praktijk komt deze marktorganisatie hoofdzakelijk neer op sturing door middel van markt- en prijsbeleid. Zo werd het bestaande markt- en prijsbeleid van de verschillende lidstaten vervangen door een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid. Naast markt- en prijsbeleid, en daarmee samenhangend een gemeenschappelijk handelsbeleid, was het de bedoeling vanaf het begin van de gemeenschappelijke markt ook een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid te ontwikkelen. Dit beleid is echter nooit goed van de grond gekomen (Meester e.a.; 2005;20).

Met het uitwerken van het GLB werd het niet mogelijk en wenselijk geacht om voor alle producten een zelfde type regeling in te stellen. Het GLB werd opgesteld per productgroep. Voor Europa waren voornamelijk de producten die zichzelf in ruime mate produceerde het belangrijkste. Voor de meest cruciale producten (zoals zuivel, granen, suiker, rundvlees, wijn en olijfolie) werden zware marktordeningen ontworpen, voor de overige landbouwproducten (zoals eieren, slachtpluimvee en vele soorten groente en fruit) lichte marktordeningen. Het GLB omvatte diverse instrumenten ter beheersing van de markt. Het stelsel omvatte ondermeer importheffingen, exportsubsidies en product- of prijssteun, in de vorm van gegarandeerde minimumprijzen ofwel interventieprijzen.

Het middel van importmaatregelen diende om een Europese intern afgeschermd markt te creëren. Intern werden de prijzen van landbouwproducten hoog en stabiel gehouden door de prijsondersteunende maatregelen. Een terugbetaling van (of schadevergoeding voor) de te hoog betaalde interne prijs voor landbouwproducten, waaronder zuivelproducten, vond plaats door middel van exportrestituties (zie figuur 2).



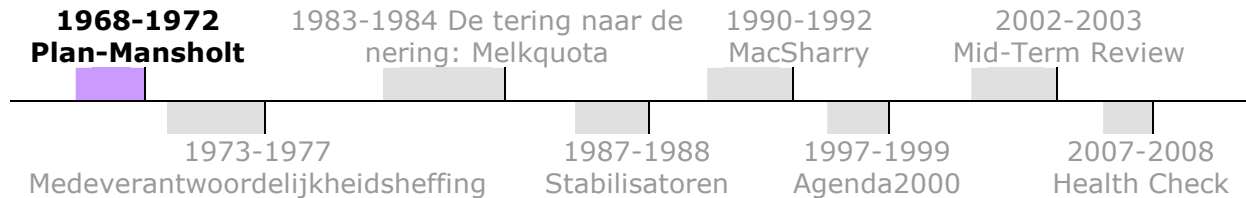
Figuur 2 (bron: NRC handelsblad, 2001)

Het systeem dreigde vervolgens aan zijn eigen succes ten onder te gaan. Er ontstonden boterbergen en melkplassen. De kosten voor het GLB rezen de pan uit. De Europese ministers van Landbouw zagen zich genoodzaakt om de productie van melk aan

quotering onderhevig te maken en stelden in 1984 (in eerste instantie voor een periode van vijf jaar) een superheffing in op boven het quotum geproduceerde melk.

2.2 Het Mansholt (sanerings-)plan (1968– 1972)

Figuur 1b: Tijdlijn van belangrijkste hervormingsfasen van het GLB



Het GLB moest de landbouwproductie bevorderen en dat deed het. Aan het einde van de jaren zestig was de Europese gemeenschap voor wat betreft zuivel ruimschoots zelfvoorzienend. Ten gevolge van o.a. de stijgende productiviteit per koe en de gelijkblijvende vraag naar melkproducten, had de zuivelsector te kampen met enorme overproductie. Dit leidde tot een structureel gebrek aan evenwicht in de markt.

Overschotten werden binnen het GLB tegen een gegarandeerde prijs opgekocht en in interventie opgeslagen. Deze interventievoorraden legden een effectieve bodem in de markt, daarnaast diende de interventieprijs die de Gemeenschap betaalde voor de goederen als richtprijs voor alle andere zuivelproducten. Het was de bedoeling om interventiegoederen weer te verkopen wanneer de vraag was gestegen of wanneer de prijs zou zijn toegenomen. Ondanks deze minimumprijsgarantie hadden een aantal boeren toch te kampen met achterblijvende inkomsten. Het GLB bevorderde de productie door alle boeren afzet te garanderen tegen hoge gegarandeerde prijzen. Binnen het beleid was geen oog voor de productiemethoden die gehanteerd werden. Boeren die inefficiënt produceerden werden evenveel beloond als bedrijven die efficiënt produceerden. Hierdoor bestond de zuivelsector uit vele kleine op intensieve wijze producerende familiebedrijfjes die de marktontwikkelingen niet volgden en die bleven produceren wanneer de vraag stagneerde. Hierdoor stegen de voorraden en kwam het GLB budgettair op springen te staan. Immers aan de aankoop en opslag van interventievoorraden en de afzet van overschotten buiten de Europese markt met de eerder genoemde restituties hing een kostenplaatje dat in de loop der jaren tot recordhoogte was gestegen.

Na het analyseren van de Europese Landbouwsector concludeerde Sicco Mansholt dat ingrijpende sanering van de Europese landbouwsector onvermijdelijk was. Mansholt kwam met een nieuw Europees landbouwstructuurbeleid. Het aanbod moest worden beperkt om het meer met de vraag in balans te brengen. In 1968 werd het eerste hervormingsplan ingediend om de negatieve effecten van het GLB tegen te gaan. Het zogenaamde Plan-Mansholt had een veel kleinere en efficiëntere landbouwsector voor ogen. Het bestond uit een zestal richtlijnen die ertoe moesten leiden:

1. dat de efficiëntie binnen de landbouw werd verhoogd door maatregelen die enerzijds boeren stimuleerden hun bedrijf te vergroten en te moderniseren en die anderzijds ervoor zouden zorgen dat 50% van de boeren binnen de Gemeenschap hun bedrijfsvoering zouden beëindigen;
2. en dat de overproductie een halt werd toegeroepen door reductie van landbouwareaal en veestapel in combinatie met een restrictief prijsbeleid.

Het plan werd geïntroduceerd aan de vooravond van een stagnerende Europese economie. Boeren klagen altijd maar de timing van de introductie van dit plan deed de boeren naar Brussel trekken om collectief te protesteren. Het voornemen om in tien jaar tijd het aantal arbeidskrachten te halveren, zeven procent van het bebouwde areaal uit

productie te nemen en de veestapel te verkleinen, bracht een aantal boeren met koe en al in de Raadszaal. De protesten waren zo hevig dat er honderden gewonden en één dode vielen. In maart 1971 na een besluitvormingsperiode van vier jaar waren de grootse plannen verworpen tot vage intenties: alle maatregelen gericht op productiebeperking en het bereiken van evenwicht in de markt waren aan de kant geschoven.

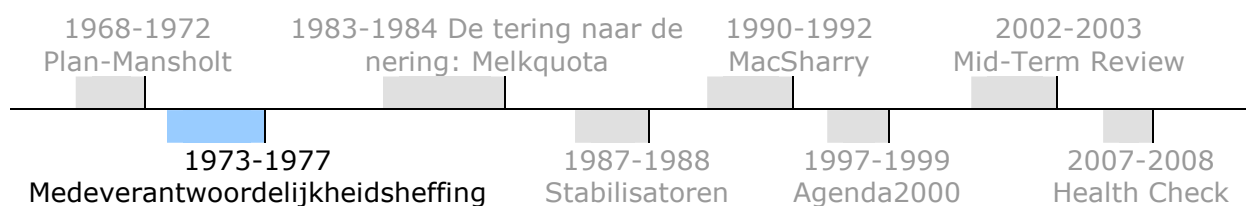
Een jaar later in maart 1972 stemden de landbouwministers in met een landbouwstructuurbeleid wat slechts een slap aftreksel was van het oorspronkelijke plan. Het nieuwe beleid voorzag in communautaire ontwikkelingssteun voor de rendabele bedrijven. Nationaal kon er een aanvullende steun worden vastgesteld waarvoor de definitie van rendabel zo was vastgesteld dat ook vele onrendabele bedrijven voor de steun in aanmerking kwamen. Voor de bedrijfsbeëindiging gold slechts een onaantrekkelijke beperkte communautaire steun met vele beperkingen. De interventieprijzen voor melk en boter werden vervolgens omhoog bijgesteld. Uiteindelijk bleef een afgezwakte versie van de moderniseringsrichtlijn en een beperkte communautaire financiering van de bedrijfsbeëindiging over. Het plan om de productie af te remmen en in te dammen was uiteindelijk verworpen tot een plan dat nog steeds de productie zou stimuleren (de Groot e.a., 2009; 136). Het GLB werd steeds uitgebreider, complexer en duurder. De Commissie begon dan ook met het uitwerken van voorstellen om direct inkomenssteun aan de boeren te betalen die niet gekoppeld waren aan productie. Dit zou er toe moeten leiden dat de productie van de boeren niet direct gestimuleerd zou worden door Brussel, terwijl er toch door Brussel een bijdragen aan het inkomen van de boeren werd geleverd. Voor de meeste lidstaten was dit een onaanvaardbaar idee. Het zou openlijke erkenning van het bestaan van onrendabele bedrijven betekenen en een precedent scheppen voor onrendabele kleine zelfstandigen in andere sectoren.

Samenvatting

Aan het einde van de jaren zestig zien we dat het GLB te kampen heeft met overproductie, hoge kosten en achterblijvende boereninkomens. In het Plan-Mansholt wordt het saneren van de zuivelsector tot een efficiënter producerende sector als oplossing aangedragen. De overproductie moest een halt toegeroepen worden en efficiënt markt- en prijsbeleid moest het aanbod en de vraag in balans brengen. De voorstellen in dit plan komen echter grotendeels in de papierbak terecht. Het GLB blijft primair gericht op het stimuleren van de productie van landbouwgoederen door de ongunstige combinatie van gegarandeerde afzet tegen hoge prijzen. Gezien de enorme kosten en administratieve lasten van het prijsbeleid kon het geld net zo goed direct aan de boeren geschonken worden. Voorstellen van de Commissie voor directe inkomenssteun aan boeren waren voor de lidstaten echter nog een brug te ver. Dit laatste zou openlijke erkenning van het bestaan van onrendabele bedrijven betekenen en een precedent scheppen voor onrendabele kleine zelfstandigen in andere sectoren.

2.3 Medeverantwoordelijkheidsheffing (1973-1977)

Figuur 1c: Tijdslijn van belangrijkste hervormingsfasen van het GLB



De eerste hervorming van het GLB had weinig effect. In 1973 zijn Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk toetreden tot de Europese Unie. Deze toetreding verandert echter niets aan de overschotsituatie op de Europese zuivelmarkt.

In de beginperiode van het GLB was er import nodig om in de behoefte te voorzien van de landbouwgoederen waarvoor "zware marktordeningen" vastgelegd waren. De opbrengsten van de importheffingen kwamen ten goede aan de financiering van het GLB. Het zware marktordeningsstelsel werkt soepel zolang de productie en daarmee het aanbod van de betrokken producten bij de binnen het beleid nagestreefde prijs, binnen redelijke marges is afgestemd op de afzetmogelijkheden (Meester e.a., 2005; 112). Met de jaren veranderde echter de situatie op de markt. De productie van landbouwgoederen nam een grote vlucht, voor de vraag naar deze producten gold dat echter niet. De afzetsubsidies en exportrestituties bleken niet afdoende om de overproductie ten opzichte van de achterblijvende vraag te compenseren. De surplus in de markt vloeide de interventievoorraden in. De dubbele kosten (subsidiekosten en interventiekosten) voor het GLB waren enorm.

De almaar toenemende boterbergen, melkplassen en wijnmeren drukte zwaar op het Europese budget. Economisch gezien ging het in de jaren zeventig bergafwaarts. De economie raakte in de ban van de oliecrisis. De Gemeenschap bleef kampen met overproductie, achterblijvende inkomsten voor boeren en hoge kosten van het GLB. De Commissie kwam daarom herhaaldelijk met voorstellen om de overproductie tegen te gaan. Meerdere malen werd daarbij het plan voor verantwoordelijkheidsheffing uit de kast getrokken. De Europese Ministers van Landbouw weigerden echter het GLB te hervormen. Elk hervormingsvoorstel tot productiebeperking of kostenbesparing werd afgewezen. Voor Frankrijk was zelfs elke vorm van plafonnering van de GLB-uitgaven onaanvaardbaar. Gedurende deze hervormingsfase stond de Commissie nog niet open voor het rigoureuze middel van quotering van de zuivelproductie. Quotering staat concurrentie, optimale allocatie van productiemiddelen en lage consumentenprijzen in de weg.

De Commissie staakte haar pogingen de zuivelproductie te beperken en in plaats van beperkende maatregelen begon zij aan symptoombestrijding. In 1977 voerde de Commissie de medeverantwoordelijkheidsheffing in. Het principe was eenvoudig: op de melkproductie kwam een bescheiden heffing, waarvan de opbrengst diende ter financiering van maatregelen die de afzet bevorderden of het aanbod beperkten (De Groot, 1997;85). Op deze wijze werd de overproductie geen halt toegeroepen maar werd zij financierbaar. Het hoge prijspeil binnen de Gemeenschap kon zo gehandhaafd blijven zonder dat er productiebeperkende maatregelen nodig waren.

Om de ministers met betrekking tot de medeverantwoordelijkheidsheffing tot overeenstemming te doen komen was een uitputtende marathonzitting van 25 tot en met 29 maart 1977 nodig. Uiteindelijk kwam de Commissie alle lidstaten tegemoet doordat de heffing ten goede kwam aan het BLG-budget; in het prijspakket werden vervolgens individuele bezwaren afgekocht (de Groot e.a., 2009; 137). Na een zware bevalling zag de medeverantwoordelijkheidsheffing uiteindelijk het levenslicht.

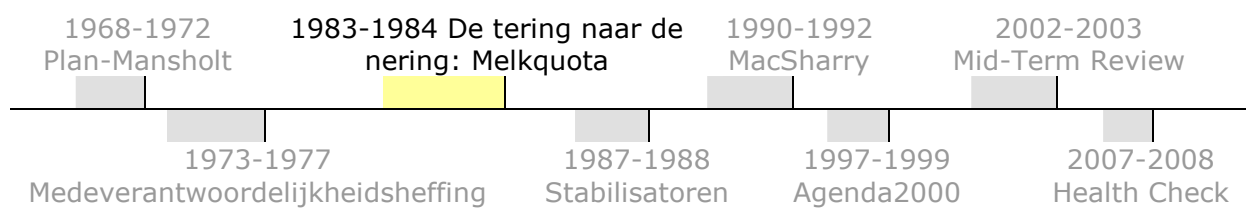
Het is verbazingwekkend om te zien hoe tijdens vergaderingen van de Raad het er vaak hard aan toe gaat terwijl de sfeer buiten de vergadering zeer gemoedelijk is. Tijdens de raadsvergadering is het vaak iedere lidstaat voor zich, de Commissie probeert de lidstaten tegen elkaar uit te spelen en soms verenigen alle lidstaten zich tegen de Commissie. Hoe anders is dat buiten de vergaderingen om. Tjeerd de Groot en Roald Lapperre beschrijven de sfeer in Brussel en de speciale "clubvorming" onder de Landbouw Ministers. Zij schrijven dat de ministers na een dag te hebben vergaderd en de experts de opdracht te hebben geven om een tekst op te stellen, zij zich terugtrokken op een Beierse bieravond in Brussel waar zij elkaar hun nationale liederen ten gehore brachten (de Groot e.a., 2009; 138).

Samenvatting

We zien dat de Europese Gemeenschap blijft kampen met overproductie van landbouwgoederen en hoge GLB-kosten. Uiteindelijk wordt er gekozen om het probleem niet aan te pakken maar de symptomen te bestrijden. Gemakkelijk kwam het besluit tot het instellen van de medeverantwoordelijkheidsheffing niet tot stand. De landbouwraad werd gekenmerkt door daadloosheid. Vrijwel ieder voorstel van de Commissie wees zij van de hand. De Commissie verzandde in het doen van voorstellen en het opstellen van discussiestukken en vervulde daarmee willoos haar constitutionele taak. Uiteindelijke besluitvorming vond plaats in de marathonraad in het voorjaar en was gekoppeld aan de jaarlijkse vaststelling van de landbouwprijzen. De dominantie van besluitvorming op basis van unanimiteit maakte de daadloosheid van de Raad compleet (De Groot, 1997;89).

2.4 De quota (1983-1984)

Figuur 1d: Tijdslijn van belangrijkste hervormingsfasen van het GLB



Begin jaren tachtig was het probleem van de overproductie nog steeds niet opgelost. Het effect van de medeverantwoordelijkheidsheffing was gering. In de loop der jaren zijn daarom verschillende aanvullende maatregelen getroffen, zoals afzetsubsidies, omschakelings- en slachtpremies en prijsverlagingen (Meester e.a., 2009; 137). Het voorstel om de melkproductie aan banden te leggen probeerde de Commissie al ruim een decennium lang van tafel te houden. In 1980, na een eindeloze stroom van mediaberichten over de boterbergen en de melkplassen, werden de alsmaar groeiende zuiveloverschotten door de regeringsleiders weer op de agenda gezet. Het bleef dat jaar slechts bij een discussie daar er een opleving plaats vond van de Europese zuivelexport. De olieproducerende landen hadden zo veel geld verdiend, dat zij vervolgens met hun zuivel- en vleesaankopen de EU-markt opschoonden (Brouwers, 2008;32). Deze uitkomst was echter voor korte duur. De zuivelvoorraden en de daaraan verbonden kosten liepen in 1983 zo hoog op dat de Europese Landbouwministers voor de keus kwamen te staan tussen een prijsverlaging van 12%, of een beperking van de productie. Beide opties lagen politiek gevoelig, de prijsverlaging had echter als bijkomend nadeel dat het een geleidelijke werking had en dat het gewenste effect daarom langer op zich zou laten wachten.

Aangezien de ministers met hun zuivelvoorraden zo ongeveer tot hun middel in de boter stonden en de melk hen de neus uit kwam moesten zij uiteindelijk wel kiezen voor de snelste oplossing; het middel van quotering. Quotering betekent beperking van de hoeveelheid melk die tegen een gegarandeerde prijs kan worden afgezet. De hoeveelheid is per lidstaat vastgesteld en over de melkproducenten verdeeld. Op melkleveranties boven de toegekende hoeveelheid, het quotum, staat een heffing (superheffing), die bedoeld is om productie boven het quotum te ontmoedigen en om het GLB te financieren (De Groot, 1997;107). In de aanloop periode naar het besluit tot quotering breidden de Nederlandse melkveehouders hun melkproductie spectaculair uit. Hiermee beïnvloedde zij op gunstige wijze het quotum dat Nederland kreeg toegewezen.

Om tot quotering te komen moesten echter de nodige hobbels worden genomen. De onderhandelingen met betrekking tot de quotering verliepen moeizaam. Allereerst werd de Commissie vanuit verschillende hoeken bedolven onder alternatieve voorstellen. Vervolgens had iedere lidstaat zijn eigen eis waarop hij het voorstel blokkeerde. In 1981

was inmiddels ook Griekenland toegetreden tot de Europese Unie en elk van de tien lidstaten probeerde een zo groot mogelijk quotum te verwerven. Vrijwel iedere lidstaat moest op een bepaald onderdeel gecompenseerd worden en gedurende het besluitvormingsproces werd meerdere malen voor diverse lidstaten het quotum verruimd.

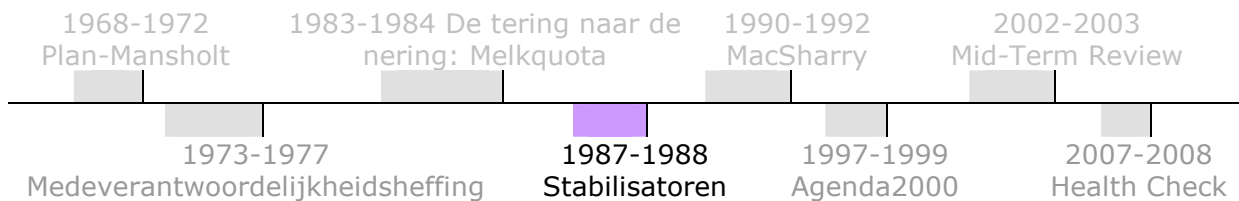
De besluitvorming met betrekking tot de quota kan in twee perioden worden opgedeeld. De besluitvorming liep in de eerste periode via een "Speciale Raad" van ministers van Buitenlandse Zaken en van Financiën en zo nodig andere ministers, waarbij de landbouwwraad buitenspel werd gezet. De kosten van de overschotten hadden het GLB-budget zo ver overschreden dat de landbouwministers andere ministers nodig hadden om de middelen voor het GLB te verhogen (De Groot, 1997;114). De speciale Raad bleek geen succes en strandde onder Grieks voorzitterschap tijdens de Europese Raad van Athene (De Groot, 1997;108). Wel was tijdens de Raad van Athene in december 1983 een principeakkoord over de zuivelquota bereikt. De quota vormden een onderdeel van een pakket maatregelen, dat zelf weer een onderdeel uitmaakte van een omvangrijker pakket: het Stuttgarter-pakket. De Landbouwwraad besloot over het quotapakket; de Europese Raad over het Stuttgarter-pakket (De Groot, 1997;107). In de tweede besluitvormingsperiode nam de Landbouwwraad het dossier weer over (de Groot e.a., 2009; 138). In deze periode, onder Frans voorzitterschap, wordt voor het eerst door de voorzitter een daadkrachtige rol vervuld gedurende besluitvorming over een hervorming van het GLB (De Groot, 1997;121). Op 2 april 1984 trad de melkquoterings- of superheffingsregeling in werking en voor het eerst werd er een beduidende afname in de productie van zuivelproducten bewerkstelligd.

Samenvatting

Tot de invoering van de quota kon het Landbouwbeleid aan goedgelovige melkveehouders nog verkocht worden als "vrije handel". Aan de mythe van marktwerking kwam echter definitief een einde met het invoeren van de quota. De quota moest er wel komen want de Europese Unie bleef kampen met enorme zuiveloverschotten, waardoor het zuivelbeleid onbetaalbaar dreigde te worden. In eerste instantie probeerde de EU de melkproductie te verminderen met maatregelen als slacht- en omschakelingsregelingen, vrijwillige productiebeperking, opkoopprogramma's van melkkoeien en zogenaamde medeverantwoordelijkheidshemming. Dit alles mocht echter niet baten. De lidstaten stimuleerden via hun structuurbeleid eigen melkproductie en daarnaast was de melkprijs aan de hoge kant vastgesteld; het was dweilen met de kraan open (Schelhaas, 2009; 47). Budgettaire disciplinerende van de landbouwwuitgaven door productiebeperking was onvermijdelijk geworden. Op 2 april 1984 werd na lange discussie het melkquotasysteem ingevoerd. Aanvankelijk als tijdelijke maatregel voor vijf jaar maar al snel werd de regeling meerdere malen verlengd waarbij uiteindelijk de einddatum van 31 maart 2015 werd vastgesteld. De instelling van de quota en bijbehorende superheffing gaf de gemeenschap weer wat lucht. Voor het eerst sinds jaren nam de zuivelproductie af. Helaas was de productieafname slechts van korte duur. In 1986 bereikte de melkproductie weer een hoogtepunt.

2.5 Nieuwe eigen middelen en stabilisatoren (1987-1988)

Figuur 1e: Tijdlijn van belangrijkste hervormingsfasen van het GLB



In 1987 kwam het GLB opnieuw onder vuur te liggen. Niet alleen steeg de productie, ook daalde de uitvoer naar derde landen (landen buiten de EU). Wederom had de Europese Gemeenschap te maken met overproductie van landbouwgoederen en hoge GLB-kosten. Niet alleen voor zuivel maar ook voor granen liepen de voorraden hoog op en waren er aanzienlijke subsidiebedragen nodig om de goederen te kunnen afzetten.

Bij de eerste GLB hervormingen leek het of geld geen rol speelde en het landbouwbudget ongelimiteerd opgerekte kon worden. De landbouwministers konden vergeleken worden met een dinerend gezelschap dat van de menukaart voor dames (de menukaart zonder prijsvermelding) at. In de loop van alle hervormingen begon het budget als richtsnoer een steeds grotere rol te spelen. In 1984 was op de Europese Raad van Fontainebleau besloten tot budgettaire disciplinering van de landbouwuitgaven. Vanaf toen konden de landbouwministers worden vergeleken met een dinerend gezelschap dat de duurste gerechten koos, wetende dat zij de rekening zouden delen. De landbouwuitgaven mochten maximaal zes procent per jaar stijgen. Zij stegen echter 18 procent (De Groot, 1997;141). Om te zorgen dat de kosten van het GLB beheersbaar zouden blijven moest het beleid scherper door middel van begrotingsbeleid worden aangestuurd.

Met de snelle stijging van de productie in 1987 stegen de GLB uitgaven explosief en stond het budget op barsten. De Commissie raakte dat jaar financieel platzak en moest tot twee maal toe op zoek naar manieren om haar budgetgat te dichten. De voorgestelde hervorming maakte deel uit van een zogenaamd Drieluik: Nieuwe eigen middelen gekoppeld aan een begrotingsdiscipline en verdubbeling van de structuurfondsen tussen 1988 en 1992 (de Groot e.a., 2009; 139). De Commissie stelde voor door middel van een tweetrapsraket de kosten terug te dringen. Allereerst zou de stijging van het landbouwbudget worden beperkt door een maximum te stellen aan de jaarlijks toegestane groei van de landbouwbegroting met een financieel landbouwrichtsnoer. Vervolgens zouden de landbouwuitgaven worden teruggedrongen door beperking van de steun bij overschrijding van de productiedrempel. Er zou een stabilisator worden ingesteld die als volgt zou werken: steeg de productie boven een garantiedrempel, dan zou de Commissie het ondersteuningsniveau verlagen (de Groot e.a., 2009; 141). Het richtsnoer werd zo hoog mogelijk vastgesteld. De afgelopen jaren was het GLB-budget enorm gestegen (c.a. 30%) met 1988 als duurste jaar. Dit jaar werd dan ook als referentiejaar voor het richtsnoer genomen, vervolgens waren alle actoren binnen het besluitvormingsproces eensgezind van mening dat het landbouwbudget jaarlijks diende te stijgen. Er werd een jaarlijks stijgingspercentage in relatie tot het Bruto Nationaal Product vastgesteld (De Groot, 1997;151). Dit alles betekende dat er uiteindelijk geen disciplinaire werking van de genomen maatregelen uitging.

Net als met de quota maakten ook de stabilisatoren onderdeel uit van een pakket van maatregelen waarbij de gemeenschap nieuwe politieke en financiële middelen verkreeg. Duitsland pleitte sterk voor braaklegging van landbouwgrond. Braaklegging zou tot productievermindering leiden waardoor de productie onder de garantiedrempel kon blijven (De Groot, 1997;155). Uiteindelijk werd braaklegging als aanvulling op de stabilisatoren aanvaard, werden de garantiedrempels verruimd en de sancties afgezwakt (De Groot, 2009;140). Hierdoor traden de stabilisatiemechanismen de eerste

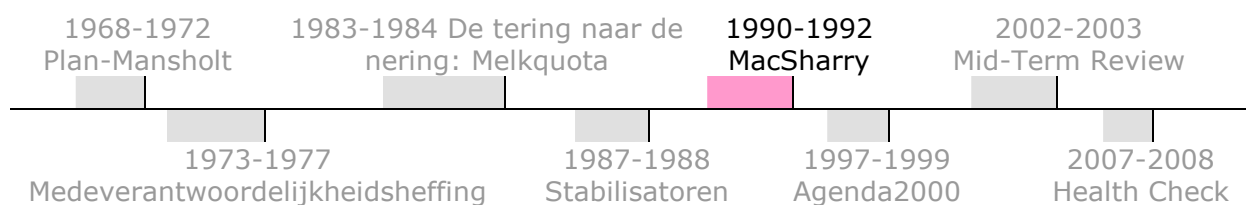
jaren niet in werking. Toen de garantiedrempels enkele jaren later wel overschreden werden, vormde dat de aanzet voor een nieuwe hervormingsfase.

Samenvatting

De bijstellingshervormingsperiode van 1987 – 1988 was een redelijk tamme hervorming. De lidstaten van de gemeenschap waren veel te ingenomen met het GLB zoals het was. De hervormingsmaatregelen waren bedoeld om de financiën van het GLB onder controle te krijgen. Uiteindelijk werd er echter niet bezuinigd maar gewoon ruim gebudgetteerd. De hervorming was begonnen om de landbouwuitgaven in te dammen en resulteerde in het veiligstellen van het landbouwbudget tot en met 1992. De genomen maatregelen wierpen niet de gewenste vruchten af en de productie van landbouwgoederen in de gemeenschap bleef stijgen. Wel waren de nieuwe financieringsmaatregelen van fundamenteel belang voor de wijze waarop het GLB tot op de dag van vandaag wordt gefinancierd, daarnaast worden er vanaf 1988 financiële meerjarenkaders gemaakt.

2.6 MacSharry (1990-1992) naar directe steun

Figuur 1f: Tijdslijn van belangrijkste hervormingsfasen van het GLB



In 1990 werd het overduidelijk dat de stabilisatiemaatregelen te kort schoten wanneer het aankwam op het in lijn brengen van de GLB kosten met de in 1988 overeengekomen budgettaire disciplineringsmaatregelen. In 1991 stegen de kosten naar 31,4 miljard ecu's van 26,4 miljard ecu's een jaar eerder. De interventie van o.a. boter en mager melkpoeder was opgelopen tot 1 miljoen ton (Swinnen, 2008; 85). Weer leidden de reusachtige voorraden landbouwproducten (in casu voornamelijk graan) met bijbehorende kosten voor interventie- en prijsondersteuning tot enorme budgettaire lasten zonder dat de inkomenssituatie van de Europese landbouwers verbeterde (Landbouwbeleidsrapport 2003, 2004;50). In de zuivelsector werden de zaken redelijk in balans gehouden door melkquotering die de productie beperkte en waarvan de superheffing de Europese Unie geld opbracht.

De kritiek steeg op het GLB omdat het economisch zwakke producenten op de wereldmarkt zou duperen. De Europese Gemeenschap ondervond meer en meer spanningen met derde landen op handelsgebied (Landbouwbeleidsrapport 2003, 2004;51). In 1992 waren de in 1986 gestarte onderhandelingen in het kader van de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) Uruguay ronde in volle gang (het afsluiten van deze onderhandelingen vond plaats in 1994). Gedurende deze onderhandelingen werden internationale gedragsregels vastgesteld waaraan de internationale handel zich zou moeten gaan houden. Een geheel nieuwe ontwikkeling die inging tegen het tot dan toe gevoerde beleid van het afschermen van eigen markt voor invloeden van de wereldmarkt. Landbouw was één van de moeilijkste dossiers bij de onderhandelingen in de Uruguay Ronde (Landbouwbeleidsrapport 2003, 2004;51). De besluiten die uiteindelijk genomen werden in het kader van deze onderhandelingen lieten een nieuwe wind waaien door de bestaande Europese handelspolitiek. De onderhandelingen in het kader van de GATT dwongen de Gemeenschap ertoe om de gesubsidieerde export en productiestimulerende steun te reduceren. Er moest een andere manier gevonden worden waarop het marktevenwicht voor landbouwproducten hersteld kon worden.

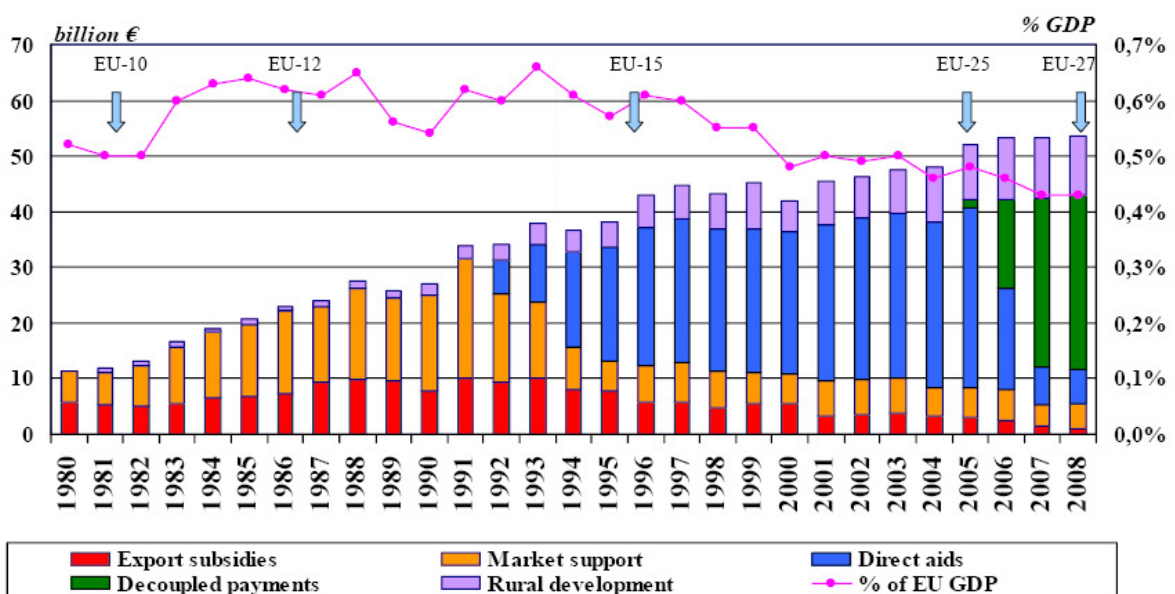
Commissaris MacSharry kwam met de oplossing: verlaging van de garantieprijzen voor landbouwgoederen met (voor het eerst) compenserende maatregelen via directe inkomenssteun. De inkomensdaling die de prijsdaling te weeg zou brengen zou worden opgevangen door rechtstreekse steunbedragen aan boeren berekend per hectare die zij in bezit hadden. Rechtstreekse steun aan boeren betekende een fundamentele wijziging van de filosofie van het GLB. Het principe van de financiële solidariteit veranderde Mac Sharry in financiële solidariteit met degenen die dit het meest nodig hadden. Voor het eerst werd in het beleid het bestaan van economisch inefficiënte bedrijven erkend (De Groot, 1997;169). Hectare- en dierpremies deden hun intrede in het landbouwjargon. Om het aanbod van landbouwproducten te beperken werden maatregelen ingevoerd om de productie te beperken, waaronder braaklegging en een extensiveringpremie voor rundvee. Milieuvriendelijke productiemethoden werden voortaan ondersteund (Landbouwbeleidsrapport 2003, 2004;51). Zowel de eis voor braaklegging als de hoogte van de compenserende hectaresteenbedragen waren in de oorspronkelijke voorstellen gedifferentieerd in het voordeel van kleine producenten. De kleinere bedrijven hoefden minder grond braak te leggen en ontvingen hiervoor in vergelijking met rendabele bedrijven een hogere compensatie. Uiteraard schoot dit voorstel in het verkeerde keelgat van de landen met een efficiënte landbouw, zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk (de Groot e.a., 2009; 141).

Bovengenoemde maatregelen lieten de zuivelsector ongemoeid. Voorstellen voor zuivel sneuvelen snel aangezien er voor de zuivelsector geen financiële noodzaak bestond voor hervormingen in verband met het melkquotasysteem dat voor het nodige evenwicht zorgde.

In vergelijking tot de eerdere hervormingen van het GLB lag bij deze hervorming meer de nadruk op coalitievorming. De Britten, Nederlanders, Denen en Belgen sloegen hun handen succesvol ineen tegen de differentiatie. Voor zuivel werd de differentiatie geheel van tafel geveegd. De kleine bedrijven werden geheel uitgezonderd van braaklegging en in ruil daarvoor kwam de differentiatie van de hectaresteen ook te vervallen (de Groot e.a., 2009; 141). Zo hieven bij deze besluitvorming de verschillende concessies elkaar op. Na het behalen van dit succes viel de coalitie uiteen. Gedurende de rest van de onderhandelingen zetten de verschillende lidstaten zich in voor het behalen van eigen voordelen.

Figuur 3: GLB uitgaven 1980 - 2008

Bron: Europese Commissie



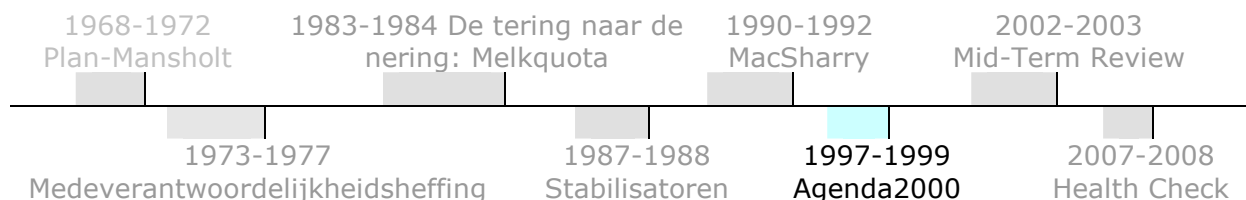
De in 1992 afgesproken MacSharry-hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is van doorslaggevende betekenis geweest voor de totstandbrenging van het uiteindelijke GATT-akkoord (vanaf 1995 WTO-akkoord) (Silvis, 1999; 25). Met de MacSharry-hervorming van 1992 anticipeerde de Unie op het internationale handelsakkoord door een deel van de interne steun aan de landbouwsector te vervangen door andere, minder handelsversturende directe hectare steun. Deze omschakeling is duidelijk terug te zien in figuur 3.

Samenvatting

De hervormingen die van de jaren zeventig tot 1991 werden doorgevoerd, bleken ontoereikend om een duurzaam herstel van het marktevenwicht binnen de EU te bewerkstelligen. In aanvulling op de bekende problemen van overproductie en hoge kosten had het GLB nu ook met nieuwe uitdagingen te kampen. Zo waren er o.a. de groeiende maatschappelijke bezorgdheid voor het milieu en de moeizame Uruguay onderhandelingen in het kader van de GATT. In antwoord op deze oude en nieuwe dilemma's moest het GLB wel ingrijpend worden gewijzigd. Zo werden de institutionele prijzen verlaagd en vervolgens gedeeltelijk gecompenseerd door rechtstreekse steun in de vorm van hectare- en dierpremies. Dit creëerde een globaal herstel van het evenwicht op de markten en de landbouwers bleven verzekerd van een stabiel inkomen. Met de MacSharry-hervormingen onderging het GLB de meest radicale wijziging in zijn geschiedenis. De kern van de MacSharry-hervormingen was de verandering van prijsondersteuning naar inkomenstoelagen die los stonden van de omvang van de productie (Schelhaas, 2009; 49). Voor het eerst onderkennen de lidstaten en de Commissie het bestaan van inefficiënte bedrijven, een trendbreuk in het tot dusver gevoerde beleid.

2.7 Agenda2000 (1997-1999)

Figuur 1g: Tijdslijn van belangrijkste hervormingsfasen van het GLB



De hervorming van Agenda2000 stond in het teken van de millenniumuitdagingen waar de sector voor stond. Het probleem van overproductie van landbouwgoederen en de kosten van voorraden waren voor het eerst naar de achtergrond verdwenen. In plaats daarvan had het landbouwbeleid te kampen gekregen met de schaduwzijde van intensivering van de landbouwsector. Uitbraken van dierziektes (mond- en klauwzeer, BSE, vogelpest) aan het einde van de twintigste eeuw, incidenten met hormonen en antibiotica, en berichten over medicijnen in veevoer verbreedde de discussie over de toekomst van de landbouw.

In 1995 tijdens de Europese Raad te Madrid kwam de Europese Commissie, met het oog op de problemen waar de landbouw mee te kampen had, met een nieuwe landbouwstrategie. In de desbetreffende strategie werd gewezen op de noodzaak om het GLB verder aan te passen. In de strategie werd voortgebouwd op de aanpak van de MacSharry-hervorming van 1992. Daarnaast werd een algemene strategie ontwikkeld om te voorzien in de behoeften in ruimere zin van de plattelandsbevolking in Europa (EU Fact-sheet). Niet enkel factoren zoals de groeiende wereldvraag naar landbouwproducten, liberalisering van de wereldhandel en uitbreiding waren belangrijk. De burger (tevens consument) werd ook steeds kritischer ten aanzien van de wijze waarop het voedsel werd geproduceerd en vroeg ondermeer aandacht voor het milieu, de voedselkwaliteit en het dierenwelzijn (Landbouwbeleidsrapport 2003, 2004;51). Daar

kwam bij dat op 1 mei 1999 het Verdrag van Amsterdam in werking trad, dat bepaalde dat de wetgever in de Gemeenschap de milieuzorg in de gehele regelgeving moest verdisconteren (EU Fact-sheet). Tevens dient te worden aangemerkt dat de Agenda2000 hervormingen als inzet diende voor de in november 2001 in Doha (Qatar) te starten nieuwe ronde van WTO onderhandelingen en de toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa (de Groot e.a., 2009; 142). Zeer zeker kan gesteld worden dat ten gevolge van de WTO-akkoorden de beleidsruimte van de EU (en andere bij de WTO aangesloten lidstaten) de afgelopen decennia is ingeperkt. De EU heeft gehoor moeten geven aan de druk van haar internationale handelspartners om de markttoegang te verbeteren en de exportsteun te verlagen (Berkum, 2005; 53).

Een nieuwe richting moest worden ingeslagen met betrekking tot de doelstellingen van het GLB. Kostenverlaging van het GLB alleen was niet voldoende, de boeren moeten tevens worden aangemoedigd om:

- duurzame landbouwpraktijken toe te passen die milieuvriendelijk zijn;
- het platteland in stand houden;
- en bijdragen tot de voedselkwaliteit en -veiligheid.

Deze nieuwe rol voor de landbouwbevolking binnen het GLB moest de economische bedrijvigheid in ieder plattlandsgebied veilig stellen en de diversiteit van de landschappen van Europa beschermen. Het Europees Landbouwmodel kreeg een filosofische basis waarin werd onderkend dat plattlandsdiversiteit en de erkenning van de „manier van leven op het platteland” een belangrijk onderdeel zijn van de identiteit van Europa (Fontaine, 2006; 24). Om de landbouwsector klaar te stomen voor haar nieuwe taken werd het EU-landbouwbeleid uitgebreid met een steunprogramma dat werd geïntroduceerd onder de term “tweede pijler” voor plattlandsbeleid (de “eerste pijler” betrof het markt-, prijs- en inkomensbeleid). Het EU plattlandsbeleid richt zich op innovatie, ‘verbreding’ van landbouwactiviteiten, bevordering van natuurbehoud, verbetering van het waterbeheer en ontwikkeling van voorzieningen voor de plattlandsgemeenschappen en van toerisme en recreatie (Toelichting betalingen GLB, 2010; 19).

In het kader van Agenda2000 kwam de Commissie met verregaande herstructureringsvoorstellen van de communautaire financiën. Gedurende deze hervormingsfase speelden de kosten van het GLB een steeds belangrijkere rol. De verwachting was dat de toetreding van de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa enorme kosten met zich mee zouden brengen en daar de kosten voor het GLB steeds sterker via het EU-budget liepen, speelden deze, vooral voor de aan het landbouwbeleid netto- betalende landen, een steeds gewichtigere rol in de besluitvorming (de Groot e.a., 2009; 143).

De prijzen voor landbouwgoederen op de Europese markt moesten worden verlaagd - zonder volledige compensatie van het inkomensverlies (Landbouwbeleidsrapport 2003, 2004;51). Daarnaast moesten maatregelen worden genomen om te voorkomen dat boeren directe inkomenssteun ontvingen terwijl het milieu degradeerde (CML 584-2003; 6). De Commissie kwam met het idee inkomenssteun voor boeren te koppelen aan randvoorwaarden (ook wel cross compliance genoemd) die betrekking hadden op o.a. milieu, voedselveiligheid en landschapsbeheer (een idee dat mede in Nederland was ontwikkeld)(de Groot e.a., 2009; 143). Ruim twee jaar werd er gediscussieerd over de vraag hoeveel de graan-, rundvlees- en zuivelprijzen moesten dalen en in hoeverre dit kon worden gecompenseerd. Voor zuivel betrof het eerste voorstel de prijzen met 10% te verlagen en dit met 80% te compenseren in de vorm van een dierpremie (de Groot e.a., 2009; 143). Vanwege de hoge kosten van het voorstel lukte het de lidstaten niet om het met betrekking tot alle sectoren eens te worden. In eerste instantie was het voorstel prijsverlagingen voor zuivel vanaf 2003 in te laten gaan maar uiteindelijk nam Frankrijk de regie over door met het voorstel te komen om de hervorming pas in 2005 te laten ingaan (de Groot e.a., 2009; 143).

Uiteindelijk werd besloten de zuivelprijzen met 15% te laten dalen in de jaren 2005-2007 (in drie stappen van 5%). Bij die prijsverlaging werd geen onderscheid tussen boter en mager melkpoeder gemaakt. De quota zouden in totaal met 1,5% worden verruimd; in drie stappen van 0,5% (per 1 april 2006, 2007 en 2008) (LEI rapport 6.03.14, 2003:16).

Met de besluitvorming van deze hervormingen begint zich een klassiek patroon af te tekenen. De hervorming bestond uit een bonte aaneenschakeling van wijzigingen die tezamen het grote hervormingspakket vormden. De Commissie streefde naar consensus door de individuele lidstaten op specifieke punten tegemoet te komen. De lidstaten vormden zoveel mogelijk blokkerende coalities om het onderste uit de kan te halen voor het thuisfront. Voor het eerst speelde geld een rol. De "damesmenukaarten" waren van tafel en door veel landen werden de kosten meegenomen in hun keuze die zij maakten voor een hervormingsgerecht.

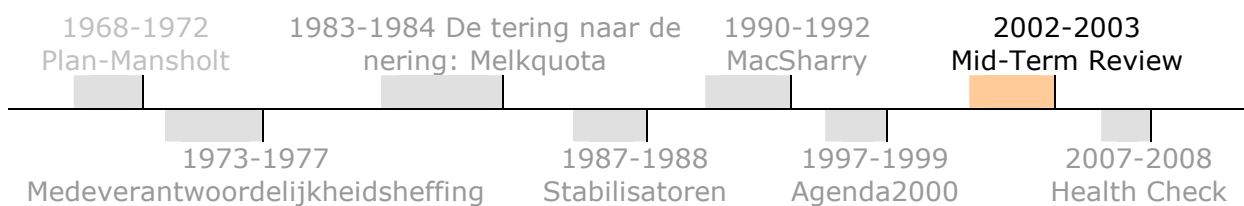
Samenvatting

De besluiten in het kader van Agenda2000 (Berlijn 1999) zijn een voortzetting van de MacSharry hervormingen waarin de verschuiving van prijssteun naar (van productie ontkoppelde) inkomenssteun verder vorm is gegeven. Bij ontkoppelde inkomenssteun ontvangen boeren rechtstreeks een bedrijfstoelage, ongeacht hun productie. Daarmee is deze steun niet meer handelsverstoring in het kader van afspraken die gemaakt zijn binnen de World Trade Organization (WTO) (Toelichting betalingen GLB, 2010; 3).

De besluiten moesten voldoende ruimte bieden aan de Commissie om nieuwe WTO-verplichtingen aan te kunnen gaan. Naast markt-, prijs- en inkomensbeleid ('eerste pijler') omvat het GLB sinds Agenda2000 ook plattelandsbeleid (Toelichting betalingen GLB, 2010; 2). De druk die werd uitgeoefend op de EU in dit internationale forum en de millennium uitdagingen die de sector voor de voeten lag, maakten het noodzakelijk voor de Commissie om haar beleid op het gebied van landbouw wederom aan te passen. In Agenda2000 werd tevens de afspraak opgenomen een evaluatie in de vorm van een tussenbalans uit te voeren in 2003.

2.8 De Mid-Term Review (2002-2003)

Figuur 1h: Tijdslijn van belangrijkste hervormingsfasen van het GLB



Zoals opgenomen in de afspraken van Agenda2000 dienden de wijzigingen van het GLB te worden geëvalueerd. Deze evaluatie van 2002 - 2003 is bekend onder de naam: de Mid-Term Review (MTR). Het doel van de tussenbalans was te bekijken in hoeverre de ingezette hervormingen hebben geleid of lijken te leiden tot een realisatie van de doelstellingen en indien nodig bij te stellen.

Het is van belang om te beseffen dat tijdens de MTR de 'Doha Development Agenda' op de achtergrond een belangrijke rol speelde. In de nieuwe in 2001 gestarte WTO-onderhandelingsronde was het centrale thema de bijdrage die handel aan ontwikkeling kan leveren (en dan met name economische ontwikkeling) en de gullere markttoegang voor exportproducten van de armste landen van de wereld.

Hoewel bedoeld als evaluatie kwam landbouwcommissaris Franz Fischler ook met verdergaande hervormingsvoorstellen. Hij stelde ondermeer één bedrijfstoelage (Single Farm Payment (SFP)) per landbouwonderneming voor en verdere ontkoppeling van steun en productie. Bestaande steun koppelde hij nog sterker aan cross-compliance door deze koppeling niet meer vrijwillig maar verplicht te stellen. De cross-compliance randvoorwaarden werden gezien als het antwoord op de legitimiteitscrisis waarin het landbouwbeleid aan het einde van de vorige eeuw na diverse voedselschandalen was beland.

Voor deze hervormingsfase gold ook weer dat de lidstaten, nadat de blokkerende coalitie gebroken was, op individuele basis met de Commissie onderhandelde en dat de Commissie zo veel mogelijk streefde naar consensus. Een harde deadline in het kader van de besluitvorming was er niet. Toch was het in ieders belang om het beleid te hervormen alvorens de tien nieuwe lidstaten zouden toetreden (de Groot e.a., 2009; 145).

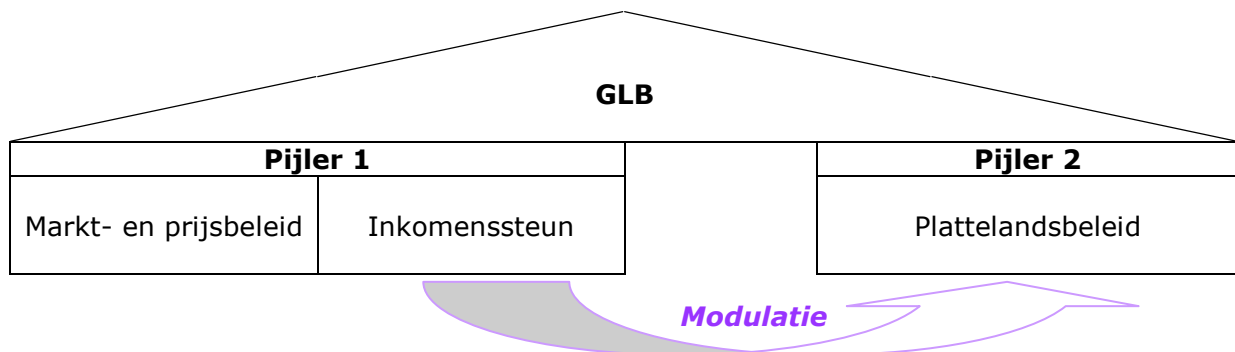
Frankrijk was sterk tegen de plannen van Fischler gekant. Met Duitsland, Ierland en Spanje vormde zij een coalitie die als blokkerende minderheid diende. De Spanjaarden waren echter niet fel gekant tegen de plannen. Om de coalitie te breken was het voor Fischler voldoende premier Blair van het Verenigd Koninkrijk te vragen druk op zijn Spaanse collega uit te oefenen opdat deze zijn landbouwminister opdracht zou geven zich uit de coalitie terug te trekken. Blair was hiertoe bereid indien de Commissie haar voorstel tot plafonnering van de directe betalingen zou laten vervallen (Swinnen, 2008; 115). Fischler kreeg zijn plannen hierdoor vrijwel ongeschonden door de Raad: 90% van de voorstellen bleef overeind (Swinnen, 2008; 116). Zijn wisselgeld bestond echter uit het toestaan van flexibiliteit op nationaal niveau in de uitvoering van directe betalingen. Van de SFP was niet veel meer over (de Groot e.a., 2009; 144).

Om meer financiële middelen vrij te maken voor het plattelandsbeleid is tijdens de Midterm Review-hervormingen afgesproken om vanaf 2005 een deel van de inkomenstoelagen af te romen en over te hevelen naar het plattelandsfonds (de zogenaamde verplichte modulatie). Ten aanzien van het zuivelbeleid werd door de Europese Landbouwministerraad in het kader van de MTR het volgende besloten (Kamerstuk IZ. 2003/347 website Ministerie van LNV en Rapport 6.03.14, LEI Den Haag november 2003):

1. Vervroeging van de zuivelhervorming naar 2004 in plaats van 2005 zoals vastgelegd onder Agenda2000;
2. Een geleidelijke verlaging van de interventieprijs van boter met 25% en die van mager melkpoeder met 15% gedurende de periode 2004-2008. Deze prijsverlaging komt overeen met een reductie van ongeveer 20% van de richtprijs voor rauwe melk;
3. De richtprijs voor melk zou volledig komen te vervallen;
4. Een beperking van de interventie van boter tot 70.000 ton in 2004, aflopend naar 30.000 ton per jaar vanaf 2007 om daarna over te gaan op een inschrijvingssysteem. (De 30.000 ton was gebaseerd op de gemiddelde jaarlijkse interventie in de laatste 10 jaar);
5. Een gedeeltelijke (58%) compensatie van de bovengenoemde prijsverlaging in de vorm van directe inkomenssteun voor melkveehouders (in Nederland door middel van een melkpremie). De hoogte van de te ontvangen inkomenssteun wordt gebaseerd op de omvang van het benutte melkquotum van de melkveehouder op 31 maart 2004. De steun wordt vervolgens ontkoppeld. De steun bestaat voor 70% uit een vaste melkpremie en voor 30% uit een aanvullende premie uit de nationale enveloppe;
6. Uitbreiding van de quota met 1,5% (Een extra verruiming van de quota, waarvan sprake was in de voorstellen van januari 2003, kan alsnog over enkele jaren, na een (volgende) evaluatie van het nu hervormde beleid, worden doorgevoerd);

7. Een verlenging van de melkquotering tot en met 31 maart 2015.

Door een vervroeging van de uitvoering van Agenda2000 naar 2004 zou het zuivelbedrijfsleven eerder en beter profiteren van de groeiende vraag op wereldmarkt. En daarnaast zou het de kosten voor het GLB drukken die de toetreding van de nieuwe lidstaten met zich mee zouden brengen. De bestaande rechtstreekse steun zou nog tot 2012 mogen worden toegekend, mits daarbij bepaalde criteria (zoals randvoorwaarden op het gebied van milieu) in acht worden genomen, maar zal geleidelijk worden verlaagd door middel van modulatie. De modulatie heeft als doel geld af te romen van de grotere bedrijven om over te hevelen naar maatregelen ter versterking van het plattelandsbeleid (tweede pijler). Zoals afgebeeld in figuur 4.



Figuur 4 Modulatie (op basis van Toelichting betalingen GLB, 2010; 2)

Samenvatting

Hoewel de inzet van de MTR het opmaken van een tussenbalans was, moesten de Europese ministers van Landbouw uiteindelijk wel concluderen dat verdere hervormingen onvermijdelijk waren en dat ook voor zuivel het beleid hervormd moest worden. De MacSharry-hervorming en Agenda2000 hadden geleid tot een beter evenwicht tussen vraag en aanbod van de marktordeningssystemen binnen de EU. Maar verdere hervorming van het GLB bleef nodig. Niet alleen met het oog op de verdergaande liberalisatie van de wereldhandel in landbouwproducten maar ook om het GLB beter aan te passen aan de eisen die de moderne samenleving stelde aan de manier waarop voedsel geproduceerd moet worden (LNV site). Met de MTR werd het streven naar een meer marktgerichte landbouw en een duurzamere voedselproductie waarbij rekening gehouden zou worden met het evenwicht tussen de belangen van milieu, consument en de agrarische ondernemer voortgezet.

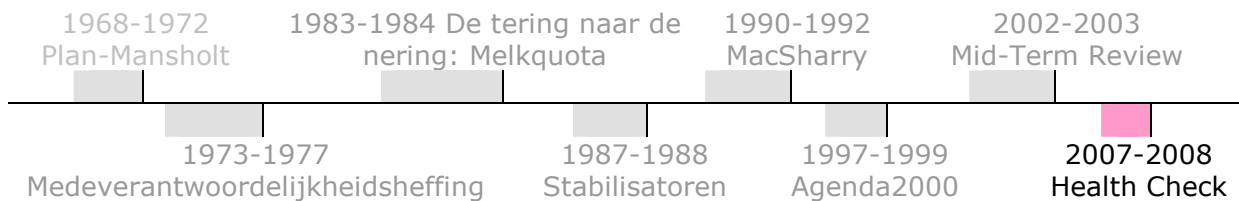
Met betrekking tot de melkquota kunnen de voorstellen en besluiten gedurende de MTR als volgt worden samengevat in tabel 1:

Tabel 1 MRT voorstellen en besluiten m.b.t. melkquota		
Aspect	Voorstellen EC (januari 2003)	Besluiten Raad (juni 2003)
Uitbreiding quota	1,5% + 2%	1,5%; eventueel verdere verhoging bezien
Duur quotaregeling	Tot 2014/15	Tot 2014/15

(op basis van 2.1 uit Rapport 6.03.14, LEI Den Haag november 2003)

2.9 Health Check (2007 – 2008)

Figuur 1i: Tijdslijn van belangrijkste hervormingsfasen van het GLB



Waar Commissaris Franz Fischler zich zeer kritisch uitliet over het GLB daar is zijn opvolgster Commissaris Mariann Fischer Boel, die in 2005 aantrad, veel milder ingesteld en misschien wel een zachte heelm meesteres. Desalniettemin heeft zij getracht met de Health Check de puntjes op de i van de hervormingen van 2003 te zetten en bij te dragen aan de discussie over de toekomstige prioriteiten op landbouwgebied. Zoals afgesproken in 2003 werd, na het opmaken van de Mid-Term Review die uiteindelijk een verdieping en verbreding van de ingezette hervormingen bleek, de gezondheidscontrole (Health Check) van het GLB ingezet door Landbouwcommissaris Marian Fischer Boel. Afgesproken was dat met een Health Check in 2008 de hervormingen in het EU-landbouwbeleid tussentijds geëvalueerd zouden worden. Waarna in 2009 vervolgens alle Europese uitgaven tegen het licht gehouden zouden worden.

Voorafgaand aan de HC heeft eerst een vereenvoudigingslag van het GLB plaatsgevonden. Eind 2006 tijdens een Landbouwconferentie met de titel: "Een eenvoudige gemeenschappelijke landbouwpolitiek voor Europa – een uitdaging voor allen", deelde Fischer Boel mee, te werken aan politiek en technische vereenvoudigingen van het GLB. Voor het einde van dat jaar werd besloten de 21 bestaande verordeningen voor de specifieke landbouwsectoren, zoals zuivel, suiker en vlees etc. te harmoniseren en samen te voegen (in 2007 werd dit gerealiseerd en in 2008 gefaseerd geïmplementeerd). Zowel bij de Europese Commissie als bij het zuivelbedrijfsleven leefde reeds geruime tijd de wens om het Europees zuivelbeleid op een aantal punten te versimpelen. In 2007 heeft de Europese Commissie deze wensen verzameld in een pakketje voorstellen en in de Raad aan de ministers van Landbouw aangeboden. In dit pakket werden verschillende regels afgeschaft of versimpeld o.a. technische versimpelingen van standaarden voor specifieke melkproducten, het invoeren van één steunbedrag voor schoolmelk, het afschaffen van de verplichting van invoercertificaten en meer dergelijke zaken¹.

Het jaar 2007, dat vooraf ging aan het jaar waarin de HC besluitvorming zou plaatsvinden, kan in meerdere opzichten als zeer uitzonderlijk bestempeld worden. Wegens krapte op de markt stegen de prijzen voor landbouwproducten (en met name voor zuivel) hemelhoog. De boeren genoten niet alleen van de hoge prijzen die hun producten opleverden zij ontvingen tevens directe inkomenssteun. In verschillende sectoren ontvingen boeren ook nog inkomenscompensatie voor verwachte prijsdalingen die op dat moment in de verste verte nog niet in zicht waren (de Groot e.a., 2009; 146). Vanwege het tekort aan melk- en zuivelproducten op de markt was er eind 2007 binnen de Raad van Landbouwministers een ruime meerderheid voor een extra verruiming van de melkquota met 2 à 3% (zoals reeds voorgesteld gedurende de MTR discussie) per 1 april 2008. In december 2007 rapporteerde de Commissie aan de Raad positieve marktvooruitzichten voor de zuivelsector (COM(2007) 800). Tegen de achtergrond van dit rapport stemden de ministers van de Landbouwraad 17 maart 2008 in met het Commissievoorstel tot een extra verruiming van de melkquota met 2% ingaande 1 april 2008. (Duitsland en Oostenrijk stemden tegen en Frankrijk onthield zich van

¹ Gebaseerd op de website van het Productschap Zuivel (1 april 2010)

stemming)². Het politieke draagvlak voor de melkquotering bleek sinds 2005 aanzienlijk gekrompen. De einddatum van het melkquotasysteem bleef vastgesteld op 31 maart 2015.

Landbouwcommissaris Fischer Boel wilde af van de melkquota en de subsidies aan de landbouw die verband houden met wat boeren telen. Daarnaast wilde zij meer gelden van inkomenssteun naar plattelandsontwikkeling overhevelen. In het jaar 2007 zag alles er – mede onder invloed van de voedselcrisis - veelbelovend uit voor de melkprijzen op de zuivelmarkt. Het was het ideale jaar voor de Europese landbouwcommissaris om de Europese zuivelondernemingen onomwonden duidelijk te maken dat de melkquota koste wat het kost in 2015 moesten en zouden verdwijnen. In de voorgaande jaren had de Commissie al regelmatig gesuggereerd dat het melkquotumsysteem geleidelijk zou verdwijnen en in 2015 van de baan zou zijn, maar nooit eerder was de Commissie zo stellig over de afschaffing als in 2007. Voor een verlenging van het melkquotumsysteem na 2015 zag de Commissie geen meerderheid binnen de Europese Raad. Het standpunt van de Commissie tijdens diverse informele bijeenkomsten in 2007 luidde dan ook: "Met het quotumsysteem verzwakt de concurrentiekracht van de Europese zuivelsector. Europa moet daarom af van het systeem". Of het melkquoteringssysteem zou verdwijnen stond voor de Commissie niet meer ter discussie. De vraag hoe er een einde zou komen aan de melkquota stond nog wel open. Ondanks dit stellige standpunt bleven er boerenorganisaties veronderstellen dat het quotumsysteem ook na 2015 zou blijven bestaan. In de quotumoverschrijdende landen en met name in Nederland bleven de boeren tegen hoge prijzen in melkquotum handelen.

Gedurende 2008 raakte de wereld vervolgens in een financiële crisis en kwamen de fors gestegen landbouwprijzen weer even zo hard naar beneden. Niet 8 maar slechts 5 procent van de inkomenssteun werd uiteindelijk naar plattelandsontwikkeling overgeheveld. Daarnaast werd ook het cofinancieringspercentage van 50% naar beneden bijgesteld. Het marktondersteunende instrumentarium werd verder afgeslankt. Naast het schrappen van de exportrestituties werden ook interventieplafonds ingesteld. Verplichte braaklegging werd afgeschaft. De discussie over de zachte landing voor de melkquotering liep door tot in het najaar van 2008 (de Groot e.a., 2009; 146). Nederland, Italië, Ierland en Denemarken pleitten hartstochtelijk voor een zachte landing door structurele quotumuitbreiding. Frankrijk en Duitsland verzetten zich hiertegen. Dat uiteindelijk tot verruiming van de melkquota werd besloten is wellicht te danken aan de veranderde verhoudingen binnen de Raad ten gevolge van de uitbreiding van de EU van 15 naar 27 lidstaten; Frankrijk en Duitsland beseften dat ze geen blokkerende meerderheid meer konden vormen. Zij kozen daarom eieren voor hun geld. Tijdens de afsluitende driedaagse Raad werd door de Commissie en het voorzitterschap meer geschorst dan vergaderd. Tijdens die schorsingen werd in trilateralen met lidstaten een compromis gesmeed dat voor elk wat wils bevatte en daardoor op een ruime gekwalificeerde meerderheid kon rekenen. Tijdens de laatste uren van de marathonzitting gaf de Commissie na veel aandringen aan lidstaten de ruimte om ruim 500 miljoen aan onbenutte directe inkomenssteun te reactiveren, hetgeen de besluitvorming uiteraard smeerde. Voor het Verenigd Koninkrijk (vindt de Commissievoorstellen doorgaans niet liberaal genoeg) was dit reden om niet met het HC-besluit in te stemmen. Ook enkele nieuwe lidstaten (SK,LT,LV en CZ) stemden niet met de voorstellen in, zij eisten gelijkschakeling van de inkomenssteun tussen de oude EU-15 en de nieuwe EU-12 (de Groot e.a., 2009; 147).

De inkt van het uiteindelijke HC-besluit van 20 november 2008 was nog niet droog of begin 2009 werd Brussel overspoeld door boze boeren die protesteerden naar aanleiding van de uitzonderlijk lage melkprijzen. In 2009 hebben vooral de ontwikkelingen en de problemen in de zuivelsector de agenda van de landbouwministers gedomineerd. Binnen een half jaar na de genomen besluiten in het kader van de Health Check, buitelen de

² Gebaseerd op de website van het Productschap Zuivel (1 april 2010)

landbouwministers al weer over elkaar heen om de genomen besluiten met betrekking tot de zachte landing van de melkquotering ter discussie te stellen. De boeren vonden in zoverre gehoor dat de Commissie een onderzoek startte naar mogelijke manieren om de zuivelmarkt te kunnen stabiliseren. De Europese Commissie kwam uiteindelijk 22 juli 2009 met het afgeronde rapport.

Uit het rapport kwam naar voren dat de Commissie vasthield aan de eind 2008 gemaakte afspraken in het kader van de "Health Check". Al zit de zuivelmarkt nog zo diep in het slop, de afgesproken verruimingen van de melkquota zouden zoals afgesproken met stappen van 1% worden uitgevoerd. Desalniettemin zag de Commissie zich genoodzaakt om de zuivelsector tegemoet te komen en had zij in haar rapport op een rij gezet welke maatregelen zij tot haar beschikking had en welke aanvullende maatregelen genomen konden worden:

De instrumenten als interventie, particuliere opslagsteun en uitvoerrestituties zouden ingezet blijven worden. Bovendien zou toestemming worden gegeven voor vervroegde uitbetaling van de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers en werd een nieuwe reeks programma's voor de afzetbevordering van zuivel opgestart. Voorts werd de mogelijkheid ingebouwd om vrijwillige uittreding uit de melkproductie te financieren met de heffingen op quotumoverschrijdende producenten, en de toepassing van het tijdelijk crisiskader voor staatssteun uit te breiden tot landbouwers. De lidstaten konden bovendien de steun voor de zuivelsector herverdelen op grond van het vorig jaar gesloten akkoord inzake de Health Check en ook het plattelandsontwikkelingsbeleid beschikte over een aantal opties om de melkproducenten te steunen. De Commissie zou verder werken aan haar onderzoek naar mogelijk concurrentievervalsende praktijken in de voedselbevoorradingketen, met name in de zuivelsector (Europa NU).

Echt veel stelden deze voorstellen niet voor. Het waren bestaande regelingen die een tikkeltje werden verruimd, het waren makkelijke beloften als zoethoudertje voor boze boeren. Voor Frankrijk en Duitsland gingen deze voorstellen dan ook lang niet ver genoeg. Beide landen zetten zich in voor hun boeren en pleitten voor verhoging van de exportrestituties waarbij Duitsland de markten van de Minst Ontwikkelde Landen (MOL) niet in gevaar wenst te brengen. Vanuit Frankrijk stelde de Franse federatie van Melkveehouders (FNPL) dat de Commissie ideeën uit een vorige eeuw hercirculeerde en dat de problemen op de zuivelmarkt gelegen waren in het aanbod dat niet was aangepast aan de vraag. Volgens hen zou het ontmantelen van de melkquota hier debet aan zijn en diende dit proces per direct te worden gestopt.

Ook in Nederland lieten de boeren hun koeien achter en trokken zij op hun trekker naar de distributiecentra van de supermarkten om aldaar met blokkades hogere prijzen voor hun melk af te dwingen. Met de lage prijzen van 2009 reden zij liever hun melk over het land uit of gaven zij het gratis weg. Minister Gerda Verburg van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) liet desalniettemin weten blij te zijn met het HC-akkoord. De situatie in de zuivelsector van 2009 kon volgens haar niet los worden gezien van de economische crisis. De problemen waren niet direct een structureel probleem maar waren onderdeel van een conjunctuurprobleem. "Nederland bleef daarom bij haar standpunt dat door modernisering de Europese landbouw beter kan inspelen op de groeiende en veranderende vraag naar landbouwproducten. Het Europees landbouwbeleid moest worden aangepast aan de eisen van de tijd en wensen van de maatschappij", aldus Verburg (LNV). In het HC-akkoord is aan de belangrijkste punten van Nederland tegemoet gekomen. Het was voor Nederland dan ook niet wenselijk dat het akkoord zou worden herzien. Ondanks dat haar standpunt door eigen boeren en andere lidstaten niet in dank wordt afgenomen, steunt Nederland de Europees Landbouwcommissaris Mariann Fischer-Boel in haar standpunt dat de HC-afspraken onverminderd overeind blijven.

De Landbouwcommissaris was niet van plan om af te wijken van de in 2003 ingezette hervormingen en de genomen aanscherpende Health Check-besluiten. De inzet van bestaande klassieke instrumenten zoals (verlengde) interventie, (verlengde) particuliere opslag en de in januari 2009 heringevoerde restitutiebedragen voor zuivelexport hadden de dalende prijzen in de zuivelsector voldoende opgevangen. Eind 2009 begonnen de prijzen weer langzaam een opwaartse trend te vertonen aldus de Commissaris tijdens de informele landbouwraad van 7 oktober 2009. Tijdens deze bijeenkomst kondigde zij tevens twee aanvullende voorstellen op het zuivelrapport aan:

- De lidstaten zouden de mogelijkheid krijgen om de reeds toegestane nationale opkoop van melkquota 2009/2010 voor herstructurering te financieren via de in de lidstaat extra opgelegde superheffing;
- Zuivel zou worden opgenomen in artikel 186 van de Gemeenschappelijke Marktordening, hetgeen betekende dat de Commissie de bevoegdheid kreeg om ook voor de zuivelsector marktmaatregelen te nemen in extreme marktsituaties.

Naast deze aanvullende voorstellen besloot de Commissie een ambtelijke werkgroep in te stellen die de toekomst voor de zuivelsector op langere termijn moet gaan bekijken. Deze deskundigengroep op hoog niveau (High Level Expert Group on Milk) (HLG) is op 13 oktober 2009 met haar werk begonnen. Zij kwam in eerste instantie één maal per maand bijeen (sinds januari 2010 twee maal per maand) en diende om deskundigen de mogelijkheid te bieden alle uitdagingen waarmee de melksector in de toekomst zal worden geconfronteerd in kaart te brengen. De Commissie heeft haar intentie uitgesproken schommelingen op de markt zo veel mogelijk te gaan beperken, de transparantie in de zuivelketen te verbeteren en te bespreken hoe de melkproducenten zich beter kunnen organiseren (RAPID Press release 5 oktober 2009). In de tweede helft van 2010 zal de HLG met een eindrapport moeten komen.

In de tussentijd zet de Commissie zich in om de korte termijn problemen van de Europese melkproducenten op te lossen. Zo heeft de Commissie eind 2009 besloten om de nog beschikbare reserve van € 280 miljoen van het GLB-budget opgehoogd tot € 300 miljoen, als een eenmalige tegemoetkoming ter beschikking te stellen aan de zuivelsector. Als voorwaarde stelt de Commissie dat het geld direct aan de melkveehouders dient toe te komen omdat het dient om hen te compenseren in de inkomensschade die ze hebben opgelopen ten gevolge van de economische crisis.

Samenvatting

Met de wijzigingen van de Health Check bereidt de Commissie zich voor op het beëindigen van de melkquota. Daarnaast blijft de Commissie het budget in de eerste pijler terugdringen en het budget in de tweede pijler uitbreiden. Ten opzichte van de voorstellen stonden zeker niet alle lidstaten positief. De Commissie heeft daarom het nodige uit de kast moeten halen om haar voorstellen uiteindelijk voor elk wat wils te laten bevatten en ze er uiteindelijk door te krijgen. Het in november 2008 gesloten akkoord leidde tot veel protesten van boeren en begin 2009 stond het besluit met betrekking tot de zachte landing al weer ter discussie. In de empirische analyse van hoofdstuk 4 zal hier nader op in worden gegaan en zal worden bekeken hoe de besluitvorming in het kader van de HC heeft plaatsgevonden en welke actoren aan de discussie hebben deelgenomen.

2.10 Conclusie

Het GLB is een beleidsgebied dat bekend staat als moeilijk te hervormen. Bij de aanvang van het overleg over de gemeenschappelijke markt in de jaren vijftig verliep de besluitvorming moeizaam. In eerste instantie strandde de besluitvorming maar uiteindelijk na moeizame onderhandelingen en een pakket aan compromisvoorstellen kwam de gemeenschappelijke markt toch van de grond. Vanaf het begin van de Europese Gemeenschap waren de zuiveloverschotten een ernstig landbouwprobleem.

Nadat in 1968 het GLB in werking trad, steeg de melkproductie in de Gemeenschap sneller dan de interne vraag. Sinds de Europese Unie begin jaren tachtig de scheidslijn van zelfvoorziening voor landbouwproducten passeerde (Meester en Strijker, 1985) heeft het GLB meerdere wijzigingen en hervorming doorgemaakt. In de eerste plaats werd in de jaren tachtig het GLB voor zuivel ingrijpend veranderd. De tering moest naar de nering worden gezet. De onderhandelingen met betrekking tot de melkquota verliepen tevens moeizaam. De lidstaten wilden grotendeels het landbouwbeleid behouden zoals het was. Zij blokkeerden dan ook continu de voorstellen die de Commissie deed. Dit zorgde ervoor dat het besluitvormingsproces stram en traag verliep. Uiteindelijk kwamen de plannen slechts in afgezwakte vorm door de besluitvorming en misten zij hun uiteindelijke doel. In essentie bleef het GLB onhervormd. Dit patroon heeft zich in de daaropvolgende jaren herhaald (Elgström, 2005; 63).

Aan de enorme zuiveloverschotten in de vorm van boterbergen en melkplassen kwam een einde met invoering van het melkquotasysteem. De MacSharry-hervormingen in 1992 bracht eindelijk een echte omslag in het gevoerde beleid voor het gehele GLB. In vergelijking met deze hervormingen waren de eerdere hervormingen slechts bijsturing. De grootste ommekeer betrof de overstap van prijssteun naar productgebonden directe inkomstenstoeslagen per hectare of per dier. Bij deze hervormingen bleef de zuivelsector vooralsnog ongemoeid aangezien de problemen daar niet meer prangend waren en uitgaven voor zuivel redelijk in de hand konden worden gehouden door de inkomsten in het kader van het melkquotasysteem door middel van de superheffing gegenereerd werden. Met Agenda2000 werd deze overgang van prijssteun naar productgebonden toeslagen verder versterkt. Agenda2000 werd opgevolgd met de Mid-Term Review waarbij de productgebonden inkomenssteun werd vervangen door een algemene toeslag per bedrijf. Bij de MTR-hervormingen moest ook de zuivelsector er aan geloven en werd ook daar het systeem van directe betalingen ingevoerd. De Health Check zette deze hervormingen nog verder door en moest het melkquotasysteem voorbereiden op een zachte landing.

Het moeizame verloop van de hervormingen laat zien hoe Europese supranationale besluitvorming het sluiten van compromissen bevordert en dat deze supranationale compromissen veel complexer zijn dan nationale compromissen. Van Schendelen maakt dit duidelijk in zijn boek Machiavelli in Brussels wanneer hij schrijft: "een lidstaat is geen homogene entiteit. In de praktijk staat het voor een gefragmenteerde en dynamische collectie van publieke en private organisaties. Een nationaal geschil tussen twee landen is tevens vaak een intern conflict in de betreffende landen tussen publieke en private organisaties (van Schendelen, 2003;31). Een Europees supranationaal compromis kan pas worden gesloten wanneer eerst 27 compromissen zijn gesloten op de lagere nationale niveaus in 27 andere culturen, dit maakt de besluitvorming op Europees niveau inflexibel en traag. Nieuwe compromissen borduren voort op eerdere compromissen, wat het sluiten van nieuwe compromissen extra compliceert (Elgström, 2005; 64). Het is niet onlogisch dat de gelaagde supranationale compromissen waarop het GLB is gebouwd uiterst complex zijn, het GLB is immers ook het oudste politieke beleidsgebied van de Europese Unie. Voor het openbreken van eerdere compromissen wordt doorgaans een aanzienlijke politieke prijs betaald. Daar komt bij dat het GLB een beleidsgebied betreft dat gekarakteriseerd wordt door sterke nationale belangen; dit verhoogt de politieke lasten en bemoeilijkt het bereiken van een akkoord tussen lidstaten die hun eigen binnenlandse situatie zorgvuldig in overweging moeten houden (Elgström, 2005; 71).

De bovenstaande moeizame hervormingen van het GLB schetsen in feite een spel met een arena, spelregels en spelers. De arena is doorgaans de Raad. De spelregels zijn de conventies die gelden in de nationale en internationale politiek. De spelers zijn de ministers, zij doen de zetten voor hun land. Daarnaast zijn er ook andere arena's en spelers die het spel beïnvloeden zoals de Europese Commissie, het Europees Parlement (EP) maar ook de lobby van de belangengroepen. Vanuit dit perspectief is er voor gekozen de besluitvorming met betrekking tot het afschaffen van het melkquotasysteem

te bekijken door de bril van de netwerktheorie. In het volgende hoofdstuk zal het theoretisch kader van dit onderzoek worden beschreven en zal breedvoerig worden ingegaan op de diverse kenmerken van de netwerktheorie.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

De uitkomsten van de Health Check zijn te verklaren door de wijze van besluitvorming in de Raad van Landbouwministers. Uit de literatuur beschikbaar over de besluitvorming binnen de Raad komt naar voren dat zij door middel van de netwerkbenadering verklaard kan worden. In dit hoofdstuk zal het theoretisch en het analysekader uiteen worden gezet waarmee de totstandkoming van het Health Checkbesluit zal worden beschreven en geanalyseerd.

Allereerst zal in dit hoofdstuk het theoretisch kader voor het onderzoek uiteen worden gezet aan de hand van de netwerkbenadering. De theorie die in mijn onderzoek zal worden gebruikt is gebaseerd op het model voor een netwerkanalyse van Koppenjan en Klijn (Koppenjan & Klijn, 2004;120)³.

Aangezien in deze scriptie de netwerkbenadering als verklaringsmodel wordt gebruikt zal in paragraaf 3.1 ingegaan worden op wat de netwerkbenadering inhoudt en welke kenmerken voor deze theorie bepalend zijn. In paragraaf 3.2 wordt gekeken naar de kenmerken van de actoren, het spel en het netwerk en de wijze waarop deze geanalyseerd kunnen worden. In paragraaf 3.3 wordt aangegeven hoe de besluitvorming in een netwerk kan worden beschouwd als verschillende spelen die in verschillende rondes zijn op te delen. Paragraaf 3.4 geeft weer welke strategieën de verschillende actoren kunnen hanteren gedurende een beleidsspel. Paragraaf 3.5 gaat in op impasses en doorbraken die zich voordoen gedurende een beleidsspel. Afsluitend gaat paragraaf 3.6 in op de wijze waarop het beleidsspel beoordeeld kan worden.

3.1. De opkomst van de netwerktheorie

Binnen de bestuurskunde bestaan verschillende theoretische stromingen die een antwoord bieden op de vraag naar passende sturingsstrategieën dan wel beleidsinstrumenten bij de aanpak van beleidsproblemen. De verschillende hoofdbenaderingen kunnen als volgt worden ingedeeld in (Abma, 2001; 25):

- de rationele benadering;
- de netwerk benadering;
- de institutionele benadering;
- de normatieve benadering;
- de sociaalconstructivistische benadering.

Tot de jaren zeventig wordt de beleidswetenschap sterk gedomineerd door benaderingen waarin beleid en beleidsprocessen worden gezien als rationele (keuze)processen, waarbij gekozen doeleinden worden geïmplementeerd (Abma, 2001; Koppenjan & Klijn; 180). De ontwikkeling van een hiërarchisch georganiseerde samenleving naar een maatschappij waarin samenwerking plaatsvindt binnen netwerken zonder statische rangorde, heeft eind jaren zeventig en begin jaren tachtig ertoe geleid dat binnen de bestuurskunde de netwerkbenadering aan populariteit heeft gewonnen. Binnen de nieuwe dynamische maatschappelijke orde zijn wederzijdse afhankelijkheden en horizontale relaties tussen partijen en organisaties bepalend en het beleidsnetwerkconcept raakt in trek bij de analyse van processen voor beleidsontwikkeling en uitvoering (Klijn, 2005; 32).

Het netwerkperspectief laat het concept van de sturing vanuit één politiek centrum los en bouwt voort op de procesbenadering. Hiermee breekt de netwerkbenadering met het tot dan toe gangbare rationele model van centrale sturing binnen de bestuurskunde. Kort samengevat gaat de netwerkbenadering ervan uit dat tot stand gekomen beleid een

³ hierbij zal gebruik worden gemaakt van het eerder geschetste theoretisch kader van de heer De Vogel en Mevrouw Spruijt –de Gelder voor het vak Sturing in de publieke sector FSWBM5060-08

einduitkomst betreft van complexe interactieprocessen tussen de diverse betrokken en wederzijds afhankelijke actoren (Abma, 2001; Koppenjan & Klijn; 181). Governance weerspiegelt hierbij het inzicht dat overheidsbeleid tot stand komt in een horizontale omgeving: een complex krachtenveld tussen autonoom publieke en private actoren die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn (Koppenjan, 2007; 211). Waar de rationele benadering uit gaat een statische situatie met één centrale beleidsbepaler daar gaat de netwerkbenadering uit van een arena met meerdere van elkaar afhankelijke partijen die zonder statische hiërarchische ordening invloed uitoefenen op beleidsprocessen. De overheid is binnen een dergelijke arena slechts een van de vele medesturende partijen. Een manager van zo'n proces zoals bijvoorbeeld een Europese Commissaris is zich hiervan bewust en zal niet eenzijdig besluiten nemen, maar in een proces van overleg en onderhandeling met andere partijen tot een besluit komen.

3.2.1 Het in kaart brengen van complexiteit en onzekerheden

In de hedendaagse samenleving worden verschillende organisaties, partijen en actoren geconfronteerd met toenemende complexe taken en problemen. De toegenomen grilligheid en ongrijpbaarheid van besluitvorming is te verklaren uit de inhoud en de vorm van het proces zelf, maar ook uit de veranderende omstandigheden. Dit laatste wijst erop dat niet per definitie de besluitvorming zelf in complexiteit is toegenomen maar dat het toneel waar de besluitvorming plaatsvindt in complexiteit is toegenomen (Teisman, 2001; 14). Netwerken zijn het gevolg van deze ontwikkelingen in de samenleving. Hierbij dient tevens onderkend te worden dat beleidsprocessen zich kenmerken door conflicterende belangen en probleemdefinities, en dat ze dynamisch en onvoorspelbaar zijn (Klijn & Koppenjan, 2001: p. 180). Het aantal actoren binnen een netwerk kan gedurende het besluitvormingsproces toe of afnemen. Iedere actor heeft zijn eigen doelstellingen, percepties, strategieën en belangen.

Om beter zicht op complexe besluitvorming te verkrijgen dienen afhankelijkheden en de daarmee samenhangende onzekerheden in kaart te worden gebracht.

Middelen/gereedschappen zijn nodig om de strategische en institutionele context van complexe problemen en daarmee samenhangende complexe besluiten te doorgronden. Er kan hierbij gebruik worden gemaakt van een actor-, spel- en netwerkanalyse welke hieronder nader uitgewerkt zullen worden.

3.2.2 Stap 1: Actoranalyse

Een netwerk bestaat uit verschillende mensen die zichzelf, een organisatie, een bedrijf of een onderdeel van de overheid representeren. Deze personen worden actoren genoemd. Binnen een netwerk zijn een aantal principale actoren aan te wijzen. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de begripsbepalingen en kenmerken van deze actoren. De eerste stappen bij een actoranalyse betreft het bepalen van de grenzen van de analyse. Allereerst moet het probleem worden geformuleerd. Hierna moeten de belangrijkste actoren worden geïdentificeerd. Als laatste wordt het standpunt van de belangrijkste actoren ten opzichte van het probleem achterhaald en de onderlinge wederzijdse afhankelijkheid. De onderstaande tabel 2 geeft een overzicht van deze stappen.

Tabel 2 Actor analyse stappen

Stap	Doelstelling	Vraagstelling
1	Probleem definiëren.	Het in kaart brengen van de probleemsituatie. - Hoe ziet de huidige of verwachte situatie er uit? - Wat is de gewenste situatie?
2	Actoren identificeren.	Het bepalen van de centrale actoren. - Welke actoren hebben er baat bij om een oplossing voor het probleem te vinden? - Welke actoren in het netwerk vinden

			het belangrijk om hun (politieke) doelen rondom de gewenste situatie te realiseren?
3	Percepties achterhalen.	Het vaststellen van de visie van betrokken actor op het probleem en de oplossingen.	- Welke kijk hebben de actoren omtrent de situatie voor wat betreft het probleem, de oorzaken, de bevoegdheden en de oplossingen? - Zijn er obstakels te voorzien vanwege strijdige en overeenkomstige percepties?
4	De positie en wederzijdse afhankelijkheden van de actoren analyseren.	Het in kaart brengen van de positie van de actor met betrekking tot de mogelijke ruilrelatie?	- Welke middelen hebben de actoren tot hun beschikking en hoe belangrijk zijn deze middelen in het proces (zijn ze substitueerbaar)? - Zijn er onderlinge afhankelijkheden tussen actoren? - Zijn de actoren kritisch, toegewijd en vergelijkbaar?

Bron: gebaseerd op tabel 7.1 van Koppenjan en Klijn, 2004

Een actor in een netwerk kan een organisatie, een individu of een groep zijn (zowel publiek als privaat). Elke actor heeft een eigen standpunt en perceptie ten opzichte van een probleem, de te kiezen oplossing en de te nemen beslissingen. Achter het standpunt gaan doelstellingen en belangen schuil.

De percepties kunnen verwerkt/geordend worden op basis van zowel kwalitatieve alsmede kwantitatieve benaderingen waarbij de kwalitatieve benadering gebaseerd kan zijn op bijvoorbeeld interviews of beleidsdocumenten. Bij de inventarisatie van de doelstellingen moet worden onderkend dat deze zien op welke veranderingen actoren wensen te zien, te realiseren of te behouden. Doelstellingen komen voort uit de perceptie van de actor en zijn in feite een concretisering van deze perceptie. Doorgaans streeft een actor meerdere doelstellingen tegelijkertijd na. Vaak hebben deze doelstellingen geen directe relatie tot het probleem. Voor de probleemanalyse zijn echter de doelstellingen welke direct het probleem betreffen relevant. De belangen zijn leidende waarden die de actor nastreeft en zijn niet zoals de doelstellingen te koppelen aan het concrete probleem. Beide zijn echter te onderkennen door middel van een analyse van documenten zoals rapporten, verslagen, notulen, internet of zelfs folders van de organisatie. Om een beeld te krijgen van de doelstellingen en belangen zijn er twee manieren, de snelle methode en de systematische methode.

Als de snelle methode (Koppenjan & Klijn;2004;142) wordt toegepast dan kan de persoon die de analyse uitvoert op basis van teksten en interviews de interesses en objectieven bepalen. Hierbij moeten wel de volgende vragen gesteld worden:

- Wat wil de actor bereiken met betrekking tot de probleemsituatie?;
- Waarom streeft de actor deze doelstellingen met betrekking tot de probleemsituatie na?;
- Welke kosten en baten voor de actor zijn gerelateerd aan de probleemsituatie of aan de gesuggereerde richtingen/oplossingen?

Als de systematische methode (Koppenjan & Klijn;2004;143) wordt toegepast dan baseert de analyserend persoon de geconstateerde belangen en doelstellingen op een doel- en middelenschema die ontworpen zijn op basis van een analyse per actor aan de hand van documenten en interviews. Door middel van een boomschema kunnen de belangen en doelstellingen weergegeven worden waarbij de doelen die géén hoger doel dienen bovenaan in de boom worden geplaatst. Ondanks dat deze methode

systematischer is betekent dit niet dat hiermee alle informatie boven tafel komt en blijft het mogelijk dat er informatie ontbreekt. De informatie die verkregen wordt uit de diverse bronnen wordt weliswaar in een boomschema gezet maar uiteindelijk betreft dit schema maar één doel (doel-middelen) terwijl actoren vaak meerdere doelstellingen tegelijk nastreven. Bijbehorende belangen kunnen zelfs tegenstrijdig zijn en het negeren van enkele belangen kan een verdraaid beeld opleveren.

Om de verschillende probleempercepties systematisch te kunnen vergelijken kunnen ze uiteindelijk in een overzichtelijke tabel worden samengevoegd. Een dergelijke tabel maakt duidelijk wat de overeenkomsten en de verschillen zijn tussen de diverse actoren.

Tabel 3 Probleemperceptie overzichtstabel

Actor	Probleempercepties				Belangen	Doelstellingen
	Standaard	Kern v/h probleem	Oorzaken	Kansen voor beïnvloeding		
Actor 1						
Actor 2						
Etc.						

Bron: gebaseerd op tabel 7.3 van Koppenjan en Klijn, 2004

Aan het begin van deze paragraaf zagen we al dat de actoren binnen een netwerk uit een bonte verzameling van belanghebbende partijen kan bestaan. Wat deze partijen verbindt is hun wederzijdse afhankelijkheid. Deze wederzijdse afhankelijkheid komt voort uit het feit dat voor de oplossing van het probleem waar de actoren zich voor gesteld weten, resources en middelen nodig zijn die niet in het bezit zijn van één actor. De benodigde resources en middelen worden door verschillende actoren gedeeltelijk bezeten. Onder resources wordt verstaan de hele range van formele en informele middelen die partijen bezitten en die nodig zijn om de doelstellingen te behalen (Koppenjan & Klijn;2004;46).

Om de wederzijdse afhankelijkheden in een netwerk te beoordelen dient er per actor beoordeeld te worden over wat voor middelen deze beschikt. Er kan hier onderscheid gemaakt worden tussen financiële middelen, productiemiddelen, competenties, kennis en legitimiteit. Financiële middelen zijn belangrijk voor initiatieven waarbij complexe problemen opgelost moeten worden terwijl productiemiddelen noodzakelijk zijn om politieke initiatieven mogelijk te maken. De productiemiddelen zien echter vaak op investeringen die actoren vaak in het verleden reeds gedaan hebben. Competenties zien op de formele en/of juridische autoriteit om bepaalde beslissingen te mogen maken waarbij het hebben van kennis wordt gezien als een belangrijk middel om oplossingen te kunnen genereren. Legitimiteit is ook van belang omdat dit ziet op de mogelijkheid om beslissingen goed of af te keuren.

Na het opstellen van een overzicht van de middelen waar een actor over beschikt kan een analyse worden gemaakt van de wederzijdse afhankelijkheid van de diverse actoren. De afhankelijkheid van een actor wordt bepaald door het belang dat deze actor toekent aan de resources en middelen die andere actoren bezitten en de substitueerbaarheid van deze resource of de mogelijkheid om deze te vervangen door andere actoren in te schakelen. Hiervoor kan het volgende schema worden gehanteerd:

Tabel 4 Typologie van afhankelijkheden

Belang van de resource	Substitueerbaarheid van de resource	
	Hoog	Laag
Groot	<i>Lage afhankelijkheid</i>	<i>Hoge afhankelijkheid</i>
Klein	<i>Onafhankelijkheid</i>	<i>Lage afhankelijkheid</i>

Bron: gebaseerd op tabel 3.4 van Koppenjan en Klijn, 2004

Aangezien de verschillende actoren doorgaans beschikken over een uitgebreide range aan resources is het belangrijk om te concentreren op de cruciale bronnen, gelet op het te bereiken doel en in wiens handen deze bronnen zijn geconcentreerd. Ook hiervoor kan een schema van worden gemaakt:

Tabel 5 Analyse van afhankelijkheden

Actoren	Zeer belangrijke resources	Mate van vervangbaarheid	Afhankelijkheid (laag, midden, hoog)	Noodzakelijke actor ja / nee
Actor 1				
Actor 2				
Etc.				

Bron: gebaseerd op tabel 7.4 van Koppenjan en Klijn, 2004

Bij het in kaart brengen van de resources is het van belang te onderkennen dat wederzijdse afhankelijkheid niet enkel bepaald wordt door de bronnen waarover een actor beschikt. De subjectieve betrokkenheid van de actor en de bereidheid tot het benutten van eigen bronnen in relatie tot het probleem is ook van buitengewoon belang in het onderzoek. Een actor die inziet dat hij er beter van wordt zal sneller geneigd zijn om zijn bronnen te gebruiken dan een actor die dit niet inziet of die niet beter wordt van de nieuwe situatie. Daarnaast is het van belang om vast te stellen wat de kosten en baten voor een specifieke actor kunnen zijn. Hoe meer de baten opwegen tegen de eventuele kosten hoe toegewijder de actor zal zijn.

Uit de verkregen informatie uit het voorgaande kunnen vervolgens de overeenkomsten en/of verschillen tussen de actoren met betrekking tot hun probleempercepties, belangen of doelstellingen worden gedestilleerd. Door gebruik te maken van onderstaand schema kan een overzicht worden verkregen per actor:

Tabel 6 Typologie van actoren

	Toegewijde actoren		Niet toegewijde actoren	
	noodzakelijke	niet-noodzakelijke	noodzakelijke	niet-noodzakelijke
Vergelijkbare percepties, belangen en doelen	Waarschijnlijke bondgenoten/deelnemers	Waarschijnlijke bondgenoten/deelnemers	Noodzakelijke potentiële actoren die moeilijk te activeren zijn	Behoeven in beginsel niet betrokken te worden.
Tegenstrijdige percepties, belangen en doelen	Potentiële blokkeerders van verandering (biting dogs)	Potentiële critici van verandering (barking dogs)	Potentiële blokkeerders die niet direct zullen reageren (sleeping dogs)	Behoeven in beginsel geen aandacht.

Bron: gebaseerd op tabel 7.5 van Koppenjan en Klijn, 2004

Ondanks de schema's die zojuist gepresenteerd zijn dient wel beseft te worden dat de standpunten van actoren en de afhankelijkheden kunnen veranderen. Een schema zou dus eigenlijk meerdere malen gemaakt moeten worden gedurende het proces om het overzicht haar relevantie te laten behouden.

3.2.3 Stap 2: Spelanalyse

Het spel kan worden geanalyseerd door de arena en de macht met betrekking tot het besluitvormingsproces te analyseren. De arena betreft het toneel waar de relevante beslissingen met betrekking tot het probleem worden genomen. Wanneer het gaat om machtsverhoudingen dan zijn er binnen een besluitvormingsproces twee verschillende

soorten macht te onderscheiden: realisatiemacht en hindermacht. Realisatiemacht betekent dat een actor een positieve bijdrage kan leveren aan de realisatie van iets. Bijvoorbeeld het Europees Parlement kan het budget voor het GLB goedkeuren. Hindermacht betekent dat een actor alleen iets kan tegenhouden. Soms is het niet duidelijk voor een initiatiefnemer wat de macht van de actor precies is; het kan zijn dat de actor wispelturig is in zijn positie of dat niet duidelijk is of hij zijn machtsbron zal gebruiken. In dat geval kan gesproken worden van een diffuse machtspositie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007; 49)

Allereerst wordt er gekeken naar de identificatie van de arena. Het tot stand komen van beleid vindt plaats in een arena, dit kan één of meerdere netwerken zijn. Om de arena te doorgronden is het van belang de volgende vragen te beantwoorden:

- Welke beslissingen worden op welke locaties genomen?
- Welke actoren beschikken over realisatie en/of hindermacht?

Het eerste punt waarnaar wordt gekeken is de locatie waar beslissingen worden genomen. Verschillende beslissingen worden door de betrokken actoren genomen in een bepaalde ruimte of in een bepaald kader, ook wel arena genoemd. Een arena is de plaats waar een specifieke groep van actoren keuzes maakt op basis van hun percepties van problemen, oplossingen en elkaars strategieën (Koppenjan & Klijn, 2004; 50).

Het tweede punt waarnaar is gekeken betreft de verdeling van de machtsbronnen. Machtsbronnen kunnen bestaan uit – bijvoorbeeld – geld, bevoegdheden, kennis, reputatie of relatienetwerk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007; 50). Machtsbronnen kunnen worden ingezet om zaken te realiseren of te blokkeren. Hindermacht kan worden benut om de voortgang van het besluitvormingsproces te verhinderen. De opgeworpen barrières zullen vervolgens door andere actoren met realisatiemacht overwonnen moeten worden. De stagnaties die optreden kunnen voor actoren reden zijn om een gehanteerde strategie te veranderen. Een analyse van de impasses waarin het proces terecht is gekomen kan inzicht verschaffen in de stagnaties, waar deze op gebaseerd zijn en de door de actoren gekozen strategieën.

Actoren gedragen zich in netwerken vaak strategisch. Strategisch gedrag houdt, kort samengevat, in dat de gedragingen van een actor niet worden bepaald door inhoudelijke overwegingen, maar erop zijn gericht zijn machtspositie in het netwerk te behouden en verstevigen (De Bruijn en ten Ten Heuvelhof, 2007; 51). Wanneer een actor het inhoudelijk eens is met een bepaald plan of voorstel kan het voor die actor aantrekkelijk zijn zich negatief ten opzichte van het plan op te stellen. De initiatiefnemer van het plan of voorstel zal dan met extra toezeggingen over de brug moeten komen om de betreffende actor aan het plan te committeren. In paragraaf 3.4 zal dieper ingegaan worden op verschillende strategieën die actoren kunnen hanteren.

Een andere bijzondere machtsbron waar rekening mee gehouden moet worden is het relatienetwerk. Hoe uitgebreider het netwerk van een actor is hoe meer mogelijkheden deze actor heeft om steun te verwerven. Steunt deze actor een bepaald initiatief niet dan is de kans groot dat hij zijn netwerk activeert het voorstel of initiatief ook niet te steunen. Het is niet altijd makkelijk de machtsbronnen en relaties van actoren in kaart te brengen. Een actor kan er belang bij hebben om zijn machtsbronnen en relaties verborgen te houden of deze juist sterk te overdrijven.

3.2.4 Stap 3: Netwerkanalyse

Als laatste stap dient de netwerkanalyse gemaakt te worden waarbij de contactpatronen tussen de diverse actoren worden geïnventariseerd (Aldrich and Whetten, in: Koppenjan & Klijn;2004;151). Een netwerkanalyse dient helderheid te verschaffen in de achtergronden van de diverse actoren. Het is van belang om inzicht te hebben in de

netwerken waarin de actoren zich bewegen. Beperkt dit zich tot één netwerk of zijn ze in meerder netwerken tegelijk actief? Welke regels hanteren de actoren in het interactiespel? Komen de regels die de verschillende actoren hanteren overeen? Hierbij worden twee stappen onderscheiden in de netwerkanalyse te weten: een inventarisatie van de interactiepatronen tussen actoren en een analyse van de regels van het netwerk.

Voor de inventarisatie van de interactiepatronen tussen de actoren kan gebruik worden gemaakt van de eerder genoemde overzichten. Op basis van de reeds bekende informatie over de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren is zichtbaar gemaakt welke interactiepatronen er in het netwerk aanwezig zijn. Vervolgens kan men de frequentie en de variëteit van de interactie tussen de actoren aangeven zoals in tabel 7.:

Tabel 7 Interactiefrequentie analyse

	Actor 1	Actor 2	Actor 3
Actor 1	-	Zelden interactie	Vaak interactie
Actor 2	Zelden interactie	-	Vaak interactie
Actor 3	Vaak interactie	Vaak interactie	-

Bron: gebaseerd op tabel 7.6 van Koppenjan en Klijn, 2004

Uit het overzicht kan vervolgens worden afgelezen welke actoren een centrale plaats innemen en welke verbindingen er tussen de partijen bestaan.

Hierbij is het uiteraard niet mogelijk dat actoren met zichzelf een frequentieverhouding hebben dus dit veld zal leeg blijven. In het voorbeeld heeft Actor 3 vaak interactie met zowel actor 1 als actor 2 en kan hierdoor als een centrale actor in het spel gezien worden. Onderstaande (kwalitatieve) tabel kan gehanteerd worden indien er sprake is van een beperkt aantal actoren.

Bij een grote hoeveelheid actoren of wanneer een gedetailleerde analyse noodzakelijk is zal er een andere (kwantitatieve) methode toegepast moeten worden. In een dergelijk geval kan door middel van enquête of interview (zowel mondeling als schriftelijk) op gezette tijden de actoren gevraagd worden naar de frequentie waarmee er met andere actoren onderling interactie plaatsvindt.

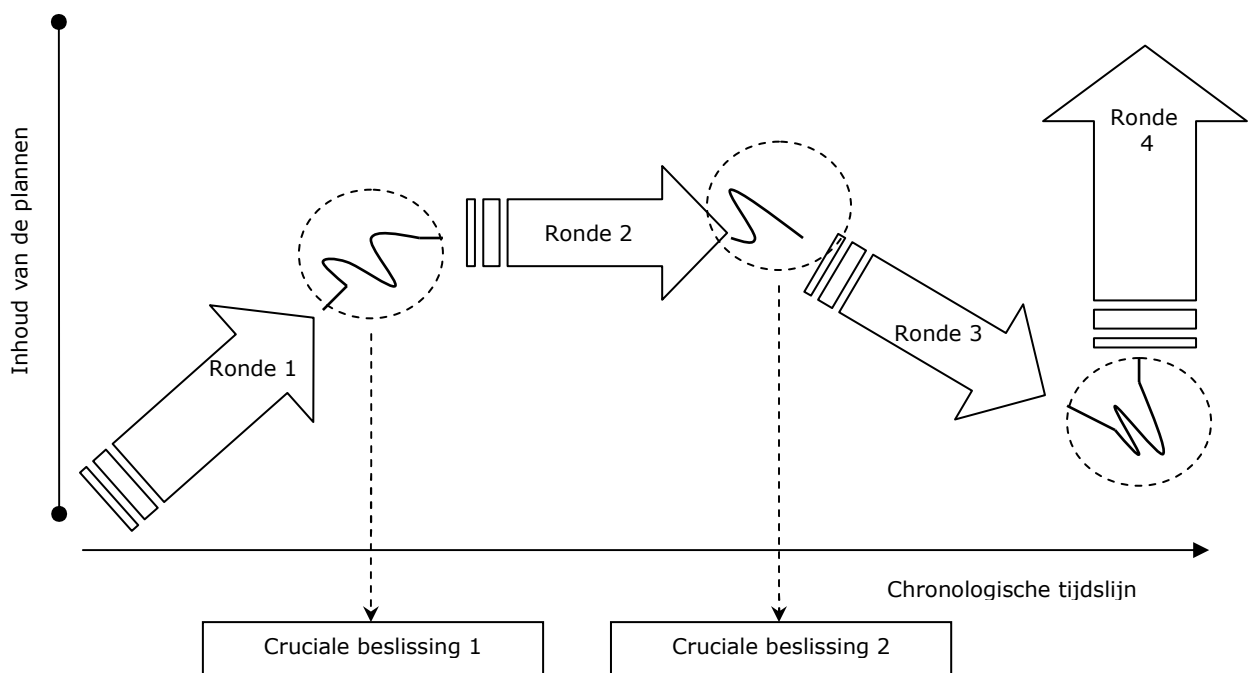
Besluitvorming binnen netwerken wordt ingewikkelder naarmate het aantal participerende actoren, het aantal te nemen besluiten en het aantal vastgelegde procedure afspraken toeneemt. De besluitvorming en interactie binnen netwerken vereisen vele procedure afspraken, waaraan partijen gedurende het proces zijn gebonden. Wanneer de er gedurende het besluitvormingsproces sprake is van veel wantrouwen tussen de betrokken partijen dan gebeurt het vaak dat de actoren zich terugtrekken in het procedurele. Omdat procedures in een open netwerk belangrijk zijn, is er voor de partijen alle ruimte om de discussie en de besluitvorming hierop te richten. Dit mechanisme kan een de indruk wekken dat de besluitvorming een zeer stroperig verloop heeft. Het verschijnsel behoeft echter niet altijd negatief te zijn. Wanneer partijen procedureel tot elkaar veroordeeld zijn blijven zij dankzij dit mechanisme ten minste met elkaar in gesprek. Het mechanisme heeft daarmee ook een conflictreducerende werking (De Bruijn en Ten Heuvelhof in Abma, 2001; 197). De analyse van de institutionele context en regels van een netwerk kan worden gemaakt door de verdelingsverhouding van de resources, de formele autoriteit van de actoren en de formele en informele relaties tussen de partijen te bepalen. De resources zijn reeds uitgebreid besproken en in kaart gebracht bij de actoranalyse. De formele autoriteit van de actoren ziet o.a. op de bepaalde rechten die een actor heeft of de bevoegdheid die een actor heeft om bepaalde besluiten te nemen.

De formele institutionele karakteristieken zien zowel op de formele regels en juridische procedures die van toepassing zijn als de informele regels die betrokkenen als vanzelfsprekend ervaren. Van de waargenomen regels kan worden afgevraagd of dit harde of flexibele regels zijn en moet in gedachten worden gehouden dat er wellicht een mogelijkheid bestaat om de regels te veranderen op grond waarvan er andere resultaten behaald kunnen worden.

3.3 Besluitvormingsronden

In tegenstelling tot het rationele model gaat het netwerkmodel ervan uit dat het besluitvormingsproces zich binnen een beleidsarena niet afspeelt in gestructureerde fasen. De netwerktheorie gaat ervan uit dat het beleidsspel een interactief proces is en geen doorlopend monotone ontwikkeling. We hebben gezien dat actoren binnen een netwerk niet in staat zijn zelfstandig een probleem op te lossen maar dat zij moeten samenwerken om de eigen doelstellingen te realiseren. De grote diversiteit en pluriformiteit van de actoren bemoeilijkt vaak de samenwerking en de besluitvorming. Het beleidsspel wordt gekenmerkt door impasses, stagnaties, blokkades, doorbraken. De gehanteerde strategieën van actoren zorgen ervoor dat het besluitvormingsproces doorgaans een onvoorspelbaar en grillig patroon volgt. Het beeld van een regelmatig en lineair verlopend besluitvormingsproces is mede daarom dan ook vervangen door een beeld van een proces dat in rondes verloopt (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007; 36). Elke beleidsronde wordt besloten en levert een voorlopig resultaat op, inclusief winnaars en verliezers. Actoren nemen deel aan een volgende ronde wanneer zij daarvoor genoeg motivatie en aanknopingspunten hebben.

De interactie rondes kunnen worden verklaard aan de hand van het theoretische model van een aaneenschakeling van cruciale beslismomenten. Cruciale beslissingen moeten in dit kader niet gezien worden als een onveranderlijk eindpunt maar als een tussenstation, een punt waar het beleidsproces duidelijke inhoud en richting krijgt. Een bepalende beslissing betreft o.a. de keuze om een onderzoek te starten, een probleemstelling te wijzigen of om andere actoren in het proces te betrekken. Het is een stap die gezet wordt om het proces in een nieuw stadium te brengen. Figuur 5 geeft schematisch cruciale beslismomenten weer.



Figuur 5 Interactie rondes (gebaseerd op figuur 3.8 van Koppenjan en Klijn, 2004)

Beslismomenten worden voorafgegaan door een besluitvormingsronde waarbinnen het beleidsspel wordt gespeeld. Doorgaans wordt in het vervolg van het proces door betrokken actoren regelmatig verwezen naar een cruciaal besluit. Het wordt gekenmerkt door bijvoorbeeld een verandering in de samenstelling van de actoren die betrokken zijn bij het proces of verandering in de strategie of standpunten van de actoren en is bepalend voor de inhoud van het proces.

3.4 Spel strategieën

Het complexe besluitvormingsproces binnen een beleidsnetwerk verloopt vaak grillig en moeizaam. Zodra de actoren beseffen dat ze afhankelijk van elkaar zijn óf iets van elkaar nodig hebben zullen ze een bepaalde strategie ontwikkelen. Deze aanpak of strategie zal ertoe moeten leiden dat ze datgene krijgen wat ze wensen.

Een strategiekeuze van een actor wordt bepaald door zijn perceptie op dat moment op zijn omgeving en de bedreigingen en kansen die hij daarin waarneemt (Koppenjan & Klijn;2004;48). Een perceptie ontwikkelt zich gaandeweg aan de hand van de ervaringen die een actor opdoet in de loop van de tijd. De perceptie wordt vertaald in doelstellingen, de doelstellingen worden vervolgens geoperationaliseerd. Afhankelijk van de zienswijze/visie die een actor heeft kan hij doelen ontwikkelen die hij graag verwezenlijkt ziet en waarvoor hij een bepaalde strategie dient uit te zetten. Het hebben van een doel is van belang omdat er dan sprake is van een gerichte strategie.

Strategieën zijn niet per definitie coöperatief, soms kan het voor een actor juist nuttig zijn het besluitvormingsproces te vertragen. Zo kan het proces bijvoorbeeld een richting uitgaat die schadelijk is voor een actor of soms kan een actor compleet ongeïnteresseerd zijn om deel te nemen aan een beleidsspel. De volgende verschillende strategieën kunnen worden waargenomen (Koppenjan & Klijn;2004;49):

- **Solo strategieën**
In deze strategieën kiest de actor ervoor om de percepties van andere actoren te negeren en één voor zichzelf gunstige oplossing uit te dragen zonder zich daarbij iets van zijn afhankelijkheid van anderen aan te trekken. Een actor die voor deze strategie en bijbehorende oplossing kiest, dient zich te realiseren dat deze strategie zich ook tegen hem kan keren omdat de andere actoren zich mogelijk miskend voelen en wellicht voorstellen van de solo actor zullen blokkeren;
- **Conflict strategieën**
In deze strategieën kiest de actor ervoor om oplossingen of beleidsmaatregelen die door één andere actoren aangedragen worden te verhinderen of te blokkeren;
- **Ontwijkende strategieën**
In deze strategieën kiest de actor ervoor om conflicten uit de weg te gaan. De beweegredenen hiervoor kunnen overigens divers zijn waarbij gedacht kan worden aan desinteresse of een kosten-/batenanalyse;
- **Coöperatieve strategieën**
In deze strategieën is de actor zich sterk van zijn externe afhankelijkheid bewust. Samenwerken wordt gezien als de oplossing om andere partijen warm te maken voor de actor zijn eigen doelstellingen en ideeën en zo het voor zichzelf gunstigste resultaat uit het onderhandelingsproces te behalen;
- **Faciliterende strategieën**
In deze strategieën kiest de actor ervoor om diverse partijen/actoren bij elkaar te brengen om op deze manier een voor allen gunstige oplossing tot stand te kunnen brengen. Dit kan zijn door ruimte beschikbaar te stellen maar ook door bijvoorbeeld het voorzitterschap of mediation.

Het voeren van diverse tactieken is onderdeel van het beleidsspel dat door de actoren wordt gespeeld gedurende de besluitvormingsronden. Actoren voeren niet elke beleidsronde dezelfde strategie. Het kan immers lonend zijn voor een actor om eerst de

conflictstrategie te hanteren en de volgende ronde over te op de coöperatieve strategie om hiermee uiteindelijk dubbel succes te behalen of in de tweede ronde het verlies van de eerste ronde te compenseren. Het is ook mogelijk dat een actor gedurende een ronde van strategie verandert.

3.5 Impasses, belemmeringen en doorbraken in het spel

De verschillende actoren in een netwerk hebben vaak strijdige percepties van het probleem, de oplossing en soms zelfs de fase waarin het proces zich bevindt. Het is daarbij vaak moeilijk problemen en oplossingen conceptueel van elkaar te scheiden. Immers een oplossing voor de ene actor kan een onoverkomelijk probleem voor een andere actor zijn. Gedurende een besluitvormingsproces liggen er dan ook vele complicaties op de loer die kunnen leiden tot belemmering of stagnatie van het proces. Keer op keer moet er gezocht worden naar een nieuwe doorbraak om voortgang in het proces te realiseren. Er kunnen diverse oorzaken van stagnatie en doorbraken bij complexe besluitvorming zijn welke hieronder toegelicht zullen worden.

De vraag die opkomt bij stagnatie of blokkades in netwerken maar óók bij doorbraken is: hoe dit kan worden verklaard? Er zijn vijf categorieën met verklaringen of onafhankelijke variabelen die hier een antwoord op kunnen geven (Koppenjan & Klijn;2004;115): cognitieve oorzaken, sociale oorzaken, institutionele oorzaken, netwerk management en externe factoren. Deze vijf categorieën zullen hieronder nader uitgewerkt worden. De oorzaken maar ook oplossingen zijn tevens terug te vinden in tabel 6.2 van managing uncertainties in networks (Koppenjan & Klijn;2004;119).

3.5.1 Cognitieve oorzaken

Cognitieve oorzaken voor stagnatie komen voort uit verschillende percepties over de aard, oorzaak en effecten van problemen en hun oplossingen. Typerend hierbij is dat de verschillende actoren langs elkaar heen praten en in feite geheel andere zaken bediscussiëren. Complexe problemen kunnen verzanden in een oorlog van rapporten waarmee actoren elkaar bestoken. Dit wordt ook wel de dialoog van de dove genoemd omdat beide partijen hun eigen onderzoek benadrukken en geloven in de door hen bekende oorzaak van het probleem. Een doorbraak kan hier bereikt worden door gezamenlijke beeldvorming. Een stevig debat waarin frame-reflectie plaatsvindt en gezamenlijk een nieuwe formulering van probleem en oplossing tot stand komt kan het proces in een volgend stadium brengen. Paragraaf 3.6.2 gaat dieper in op dit cognitief leren binnen een netwerk.

3.5.2 Sociale oorzaken

Sociale oorzaken voor stagnatie komen voort uit conflicterende strategieën die actoren hanteren. Binnen een netwerk kan het voorkomen dat de actoren ongecoördineerde strategieën hanteren, de strategieën in conflict met elkaar zijn of dat er in het geheel geen interactie tussen de actoren is. Een doorbraak kan in een dergelijk geval pas bereikt worden wanneer de partijen er in slagen hun strategieën zo op elkaar af te stemmen dat gemeenschappelijke actie mogelijk wordt. Om dit te laten plaatsvinden zal moeten worden gekozen voor verbindende interactie, koppeling van arena's en het beperken van het risico voor strategische gedrag door bijvoorbeeld proces overeenkomsten. Paragraaf 3.6.3 gaat dieper in op dit sociaal leren binnen een netwerk.

3.5.3 Institutionele oorzaken

Institutionele oorzaken voor stagnatie worden in eerste instantie veroorzaakt door de afwezigheid van of slecht ontwikkelde relaties, regels, gedeelde oriëntatie of gedeelde taal. Dergelijke instituties zijn noodzakelijk voor het creëren van een omgeving waarin het managen van conflicten mogelijk is. Wanneer deze institutionele tools niet op elkaar

afgestemd zijn, wordt interactie gehinderd en is de kans groot dat het besluitvormingsspel stagneert. Een doorbraak kan worden bereikt door het overboord gooien van blokkerende instellingen en het instellen van een (eventueel nieuw op te zetten) sterke structuur met herkenbare regels wat de interactie tussen actoren bevordert. Paragraaf 3.6.4 gaat dieper in op dit institutioneel leren binnen een netwerk.

3.5.4 Management oorzaken

Een ander belangrijke oorzaak van een impasse betreft het gebrek aan of kwalitatief slecht management van het beleidsspel. We hebben gezien dat het beleidsspel wordt gekenmerkt door complexiteit, verschillende percepties, cognitieve, sociale en institutionele onzekerheden. Het is dan ook nodig dat het beleidsspel wordt geleid en gestuurd. Hiervoor is een netwerkmanager nodig. Soms kan het binnen een netwerk ontbreken aan een goede intermediair, leider, scheidsrechter, conflict manager die op dat moment nodig is. Een doorbraak kan hier bereikt worden wanneer één of meer actoren opereren als kwalitatief goede bemiddelaar, conflict manager of scheidsrechter.

3.5.5 Externe oorzaken

De laatste oorzaak van een impasse betreft factoren van buiten het netwerk. Een gebeurtenis van buitenaf zoals veranderingen in de markt of een terroristische daad kan ertoe leiden dat een 'policy window' zich opent (Bekkers, 2007; 148). Wanneer een policy window zich opent kan dit betekenen dat zich een natuurlijk moment voordoet voor een bepaalde oplossing om doorgang (draagvlak) te vinden. Actoren binnen een netwerk kunnen deze gelegenheid aangrijpen om het beleid en de voorstellen die op tafel liggen te beïnvloeden. Het gebruik van het 'policy window' hangt af van de visie van de betrokken actoren. Wordt het raam gezien als kans? En hoe benutten de actoren deze kans?

De vijf bovenstaande factoren kunnen niet los van elkaar gezien worden omdat ze elkaar beïnvloeden. Het is dan ook zeer lastig om de effecten van de één factor te meten en/of te isoleren omdat het vaak het resultaat is van een aantal factoren tezamen.

3.6 Netwerk uitkomsten

In de vorige paragraaf hebben we gezien hoe uitkomsten tot stand komen in netwerken. Om deze uitkomsten te kunnen beoordelen zal in de volgende paragraaf worden ingegaan op het beoordelen van het beleidsspel. In de subparagrafen 2, 3, en 4 zullen de te beoordelen vormen van lering die binnen een netwerk plaatsvinden nader worden behandeld.

3.6.1 Het beoordelen van beleidsspel

De uiteindelijke uitkomst van het beleidsspel in een netwerk is altijd het resultaat van overleg en onderhandeling. Het nadeel van processen van overleg en onderhandeling is dat zij tot zeer trage besluitvorming kunnen leiden, kunnen resulteren in grijze compromissen en de legitimiteit kunnen aanpassen van actoren omdat alles het resultaat lijkt van het politieke spel (De Bruijn & Ten heuvelhof, 2007; 142). Regelmatig bestaan de uitkomsten uit tijdelijke tussenoplossingen die de probleemsituatie beïnvloeden en niet uit een stevige oplossing die toekomstbestendig is. Soms wordt er gekozen voor een oplossing die naast een eerdere oude oplossing wordt geïmplementeerd. Beide maatregelen werken gelijktijdig, wat echter niet betekent dat ze elkaar altijd versterken of complementeren. Ze kunnen elkaar soms ook tegenwerken, wat betekent dat het effect van de nieuwe oplossing wordt ingeperkt of zelfs te niet wordt gedaan.

Oplossingen zijn echter niet de enige uitkomst van een beleidsspel. Er zijn drie soorten uitkomsten te categoriseren: substantiële uitkomsten, procedurele uitkomsten en institutionele uitkomsten (Koppenjan & Klijn;2004;62).

1. Substantiële uitkomsten kunnen weer onderverdeeld worden in drie groepen:
 - Geen akkoord wordt bereikt en het probleem wordt niet opgelost;
 - Een eenzijdig akkoord wordt bereikt dat niet het draagvlak van alle partijen geniet;
 - Een voor alle partijen acceptabel akkoord wordt bereikt. Dit hoeft niet te betekenen dat alle partijen al hun doelstellingen behalen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat partijen bijvoorbeeld bereid zijn doelstellingen op te geven omdat de oplossing een verbetering betekent ten opzicht van de status quo of dat er een package deal is gemaakt waarin verliezen enerzijds anderzijds gecompenseerd worden.
2. Procedurele uitkomsten zijn uitkomsten waarbij het doorlopen proces een positief of negatief effect heeft gehad op de onderlinge relaties tussen partijen. Men spreekt ook wel van het criterium van tolerantie: partijen zijn wellicht niet tevreden, maar tolereren de uitkomst van een proces, omdat deze voor hen meer winst dan verlies opleveren of omdat zij de andere partijen in de toekomst nog nodig hebben en een package deal daarom niet willen blokkeren (De Bruijn & Ten heuvelhof, 2007; 142).
3. Institutionele uitkomsten hebben te maken met het creëren of aanpassen van een gemeenschappelijk mentaal model. Uit een beleidsspel kan een nieuwe gemeenschappelijke perceptie, taal of gedragsregel ontstaan

Uitkomsten van complexe beleidsspelen zijn lastig te beoordelen. Bij een netwerkanalyse mist doorgaans het ex ante referentiepunt een enkelvoudige probleemdefinitie van één centrale actor zoals deze wel beschikbaar is bij het rationele perspectief. Een maatstaf om de uitkomst van het proces mee te vergelijken ontbreekt. Daarnaast is er doorgaans sprake van verschillende probleemdefinities van vele participerende partijen met daarbij behorend een veelvoud aan doelstellingen die moeten worden nagestreefd. Koppenjan en Klijn gaan er in hun netwerktheorie daarom vanuit dat beleidsspelen die plaatsvinden in een netwerk beoordeeld kunnen worden op hun onzekerheden en conflict reducerende vermogen. Gedurende de interactie binnen een netwerk vindt er lering plaats. Leren wordt in dit kader gedefinieerd als duurzame groei in gedeelde kennis, inzicht en werkmethoden tussen partijen (Koppenjan & Klijn;2004; 125). Lering kan op verschillende manieren plaatsvinden: cognitief, strategisch en institutioneel.

3.6.2 Cognitief leren

Het cognitieve leren heeft betrekking op de inhoud en kan worden omschreven als de toegenomen kennis en inzichten over de aard, oorzaken en effecten van een probleem, de mogelijke oplossingen en de gevolgen hiervan. Effecten van cognitief leren zijn zichtbaar in het herdefiniëren van probleemdefinities en de oplossingen waar actoren in overeenstemmen en de mate waarin hiermee alle variërende belangen van alle partijen worden gediend. Het betreft consensus over inzichten die wordt ondersteund door onderzoeksbevindingen en die wetenschappelijk verdedigbaar zijn (Koppenjan & Klijn;2004;126). Uiteindelijk zal cognitief leren tot uiting komen in doelstellingvervlechting. Een win-win situatie waarin simultaan de doelstellingen van diverse partijen worden gerealiseerd. Misschien kan nog beter zelfs gesproken worden van een Pareto -optimale oplossing, waarbij de oplossing bestaat uit een verbetering van de bestaande situatie voor alle partijen. Hierbij moet wel altijd de verdeling van de kosten en baten over de verschillende betrokken partijen scherp in het oog worden gehouden.

3.6.3 Strategisch leren

Het strategische leren heeft betrekking op het proces en kan omschreven worden als het groeiende besef van elkaars betrokkenheid en elkaars wederzijdse afhankelijkheden. Blokkades en stagnaties zijn belangrijke elementen die bijdragen aan het boven tafel krijgen van belangen en doelstellingen (een onmisbaar aspect voor doelstellingvervlechting). Het leerproces dat actoren hebben doorgemaakt om uiteindelijk om te kunnen gaan met elkaars verschillen kan worden gezien als een doorbraak in een beleidsspel. Daarnaast dienen de volgende criteria in de beoordeling te worden opgenomen: Hoe open is de arena? Is het mogelijk voor nog niet betrokken partijen om toe te treden tot het beleidsspel? Wordt het spel transparant gespeeld? En op welke manier is de invloed van democratische platformen in het probleemoplossingproces georganiseerd?

3.6.4 Institutioneel leren

Het institutionele leren heeft betrekking op het netwerk en kan worden omschreven als de mate waarin partijen in staat zijn om relaties, regels, betekenissen, talen en vertrouwen te gebruiken of te ontwikkelen en hun interacties voorspelbaar te maken. De partijen binnen het netwerk kennen elkaar, weten wat ze aan elkaar hebben en weten waar ze elkaar kunnen vinden. Er is sprake van een duurzame en robuuste context waarbinnen het probleemoplossende proces plaatsvindt. Een dergelijk netwerk zal niet snel uiteenvallen en kan jaren productief zijn.

Binnen dergelijke duurzame en sterk ontwikkelde relaties kan een sterke hang naar consensus ontstaan. Deze consensus kan gezien worden als institutioneel kapitaal. Er kleeft echter wel een nadeel of valkuil aan een sterke hang naar consensus. Een te veel aan consensus kan er toe leiden dat opvattingen, belangen en partijen die niet binnen deze consensus passen, uitgesloten worden (Koppenjan, 2006; 95). Hierdoor kunnen bepaalde onderwerpen, interpretaties of oplossingen bewust buiten beschouwing worden gelaten. Institutioneel leren kan leiden tot een dermate sterke hang naar consensus dat er sprake kan zijn van 'non-decision-making'. Voor sommige partijen kan dit een institutionele belemmering betekenen.

3.7 Succes en faal factoren, de netwerk beoordelingscriteria

De netwerkbenadering gaat uit van de veronderstelling dat beleidsuitkomsten het resultaat zijn van een interactie van strategieën van verschillende actoren. Een belangrijke verklaring voor het niet tot stand komen van gezamenlijke beleidsuitkomsten of het tot stand komen van beleidsuitkomsten die niet het belang van alle actoren dienen ligt vaak in het feit dat actoren onvoldoende doordrongen zijn van hun externe afhankelijkheden. Ook wanneer actoren zich wel bewust zijn van hun externe afhankelijkheden is het vaak nog een hele toer om de verschillende doelen en belangen bij elkaar te brengen (Abma, 2001; Koppenjan & Klijn; 185). We hebben gezien dat een ex ante probleemformulering binnen een netwerkbenadering niet als maatstaf kan dienen. Door de interactieprocessen binnen een netwerk zijn de percepties over problemen en oplossingen continu in ontwikkeling. De verschillende partijen hebben verschillende doelen en zullen ook uiteenlopende meningen hebben over de uitkomst van het besluitvormingsproces en de mate waarin de beoogde doelen zijn behaald. Binnen de literatuur over netwerkmanagement wordt de oplossing gevonden door te kiezen voor het onderzoeken van het criterium van ex post satisficing (Abma, 2001; Koppenjan & Klijn; 191). De netwerkbenadering gaat uit van de volgende beoordelingscriteria (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007; 106):

1. Tevredenheid van partijen / diverse actoren;
2. Oplossing van problemen;
3. Leerproces dat is doorlopen en verduurzaming van relaties;
4. Eerlijkheid en transparantie van het proces?

het criterium van tevredenheid. Zijn de partijen tevreden met de package deal? Het kan zijn dat een actor vooraf bepaalde doelstellingen had die gedurende het proces zijn gewijzigd en dat zij desondanks tevreden is over het resultaat. Het is ook mogelijk dat een actor niet tevreden is over het resultaat maar deze tolereert omdat de uitkomst uiteindelijk meer winst dan verlies oplevert of omdat hij de andere partijen in de toekomst nog nodig heeft en de package deal daarom niet wil blokkeren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007; 104).

3.8 Samenvatting theoretisch kader

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader beschreven, waarbinnen het empirisch onderzoek kan worden geplaatst. Het vorige hoofdstuk "Historie van het GLB en haar hervormingen" laat zien dat het landbouwbeleid en de kwestie van de melkquota moet worden beschouwd als een wicked problem in de context van de huidige complexe samenleving. De huidige maatschappij bestaat uit diverse netwerken waarbinnen verschillende actoren bestaande uit bestuurders, politici en beleidsmakers maar ook andere belangenorganisaties zoeken naar oplossingen voor de uiteenlopende ontembare problemen.

In hoofdstuk 2 is tevens duidelijk geworden dat gedurende de hervormingsfasen van het GLB keer op keer in de arena van de raad door de lidstaten een spel wordt gespeeld. In deze scriptie is daarom de netwerkbenadering als verklaringsmodel gebruikt en is in het theoretisch kader ingegaan op wat de netwerkbenadering inhoudt en welke kenmerken voor de theorie bepalend zijn. De netwerkbenadering gaat uit van een arena met meerdere van elkaar afhankelijke partijen die zonder statische hiërarchische ordening invloed uitoefenen op beleidsprocessen.

Allereerst wordt in deze benadering gekeken naar de kenmerken van de actoren, het spel en het netwerk en de wijze waarop deze geanalyseerd kunnen worden. Hieruit blijkt de hoge complexiteit van beleidsnetwerken. De samenhang en interacties van de verschillende actoren kunnen worden beschouwd als opeenvolgende spelen. In de netwerktheorie wordt in dit kader gesproken van rondes. In het theoretisch kader wordt vervolgens ingegaan op de verschillende rondes die men kan onderscheiden en welke patstellingen en doorbraken zich hierin voordoen. Aangezien actoren niet altijd in lijn handelen met hun afhankelijke positie in het netwerk, heeft het beleidspel een onvoorspelbaar en grillig karakter. Het is dan ook van belang om na te gaan welke strategieën de verschillende actoren hanteren gedurende een beleidspel. Gezien de verschillende te voeren strategieën en de wederzijdse afhankelijkheid van de betreffende actoren in een netwerk is het onvermijdelijk dat zich conflicten in de samenwerking voordoen. Een analyse van de oorzaken van deze impasses en het onderzoeken van de wijze waarop deze doorbroken kunnen worden is daarom van belang. Het beleidspel kan beoordeeld worden op basis van haar uitkomsten en het binnen het netwerk doormaakte leerproces. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie soorten uitkomsten: substantiële uitkomsten, procedurele uitkomsten en institutionele uitkomsten. Wanneer het gaat om het leerproces wordt onderscheid gemaakt tussen een cognitief, strategisch en institutioneel leerproces. In het volgende hoofdstuk worden de in het theoretisch kader beschreven concepten en begrippen geoperationaliseerd en zal de methodologie van het onderzoek worden verantwoord.

Hoofdstuk 4 Methodologische verantwoording en operationalisering

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek uiteengezet. De methodologie behandelt "hoe" het onderzoek is uitgevoerd. Daarnaast zullen in dit hoofdstuk de theoretische begrippen van het vorige hoofdstuk meetbaar worden gemaakt. Dit hoofdstuk vormt daarmee de brug tussen het theoretisch kader in het vorige hoofdstuk en de empirische waarnemingen en analyses in het volgende hoofdstuk.

4.2 Methode van onderzoek

In deze scriptie wordt onderzocht op welke wijze het besluit tot afschaffen van het melkquotasysteem tot stand is gekomen. De wijze waarop een onderzoek wordt verricht is afhankelijk het onderwerp dat wordt onderzocht. In dit geval spreken we van een gevalstudie of in het Engels "casestudy". Het onderzoeksonderwerp wordt als het ware in haar natuurlijke situatie onderzocht (Van Thiel; 2007; 97). Als onderzoeksmethoden voor het onderzoek is gekozen voor dossierstudie en interviews.

Allereerst is voor het onderzoek een literatuurstudie gedaan naar de netwerktheorie binnen de bestuurskunde. Voor het dossieronderzoek is gebruik gemaakt van onder andere beleidsstukken, vergaderverslagen, rapportages van onder ander de Europese Commissie en nieuwsberichten waarmee de uitkomst en de totstandkoming van het akkoord zijn geanalyseerd. Daarnaast zijn interviews afgenomen bij een aantal experts die voor hun lidstaat nauw betrokken waren bij de besprekingen in het proces tot het HC-besluit. Een interview kan worden afgenomen in een open vorm, een semigestructureerde vorm of in de vorm van een vooraf vastgestelde vragenlijst. Bij een openinterview staat alleen de beginvraag van de interviewer vast. Bij een semigestructureerd interview worden de onderwerpen die het interview aan de orde zullen komen vooraf vast gesteld. Wanneer van een van een vooraf vastgestelde vragenlijst gebruik wordt gemaakt, is deze vragenlijst leidend voor het interview. Voor dit onderzoek is gekozen van de semigestructureerde vorm om de geïnterviewden en de interviewer de gewenste flexibiliteit te bieden. In bijlage III is de lijst opgenomen met geïnterviewden. Er is gekozen voor Nederlandssprekende gesprekspartners aangezien Nederland een prominente rol speelt in de zuivelsector en binnen elke belangrijke organisatie die als actor aan het zuivel beleidsnetwerk deelneemt, bekleden Nederlanders één of meer sleutelposities (b.v. de ambtenaar van de Commissie die de portefeuille van melk en zuivelproducten beheerde, de voorzitter van het Landbouwcomité van de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) voor 2010 en de vice president van de European Milk Board.). De keuze voor Nederlandssprekende experts heeft het onderzoek vergemakkelijkt en behapbaar gehouden. Een nadeel van deze keuze kan zijn dat dit het onderzoek tot een subjectief onderzoek maakt, immers er is voor dit onderzoek grotendeels uitgegaan van de antwoorden van de geïnterviewden en deze bekeken allen de casus vanuit Nederlands perspectief.

4.3 Empirische afbakening

Zoals eerder in dit hoofdstuk genoemd betreft dit onderzoek een casestudie. In deze studie wordt onderzoek gedaan naar één casus wat dit onderzoek tot een enkelvoudige casestudie maakt. Aangezien slechts één besluitvormingscasus aan de orde komt in dit onderzoek kunnen dit onderzoek en de uiteindelijke conclusies niet als representatief worden beschouwd voor alle besluitvorming in Brussel. Dit neemt niet weg dat dit onderzoek wel als een illustratief voorbeeld kan dienen voor de wijze waarop in Brussel besluitvorming plaatsvindt. Het voordeel van de beperking tot één casus is dat er dieper op de materie ingegaan kan worden.

4.4 Operationalisering van het analysekader

De netwerktheorie biedt de mogelijkheid om sturing in een complex netwerk te beschrijven en te analyseren. De theoretische begrippen van het vorige hoofdstuk zullen meetbaar worden gemaakt. De besluitvorming in Brussel sluit duidelijk aan bij de inzichten van de bestuurskundige netwerkbenadering. In Brussel is te zien hoe verschillende lidstaten en belangengroepen samenwerken om hun doelen te behalen. Brussel vormt een middelpunt van het grote Europese Netwerk. Inzichten uit het theoretisch kader laten zien dat de besluitvorming in het kader van de Health Check geanalyseerd kan worden met behulp van de in de netwerkperspectief geformuleerde concepten. Hieronder zal in worden gegaan op de belangrijkste gehanteerde concepten en de maatstaven die in de empirisch analyse aan bod zullen komen.

Om binnen dit onderzoek in kaart te brengen welke actoren bij de besluitvorming betrokken waren zal gebruik worden gemaakt van de actor, spel en netwerkanalyse instrumenten van Koppenjan en Klijn (2004). Deze analyse-instrumenten bieden tevens de benodigde aanknopingspunten om het netwerk in kaart te brengen en de door de actoren gevoerde strategieën te bestuderen. Deze benadering biedt de mogelijkheid het proces waarlangs de besluitvorming heeft plaatsgevonden te beschrijven. Zo wordt inzichtelijk gemaakt welke middelen (bevoegdheden, deskundigheden, financiële middelen en kennis) zijn ingezet om uiteindelijk tot een package deal te komen. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Is er bij de besluitvorming omtrent de geleidelijke beëindiging van het melkquotasysteem voldoende rekening gehouden met de opvattingen van alle belanghebbenden?

In de vraagstelling van dit onderzoek ligt ook een evaluatie aspect besloten. De hoofdvraag gaat er vanuit dat van geslaagde besluitvorming gesproken kan worden wanneer het eindresultaat voldoende rekening houdt met de opvatting van alle belanghebbenden. Bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is geweest van een geslaagde besluitvorming, zal het eindresultaat beoordeeld moeten worden aan de hand van de analyse-instrumenten van de Bruijn en ten Heuvelhof (2007). Om vanuit netwerkperspectief het proces en het eindresultaat zinvol te evalueren dient rekening gehouden te worden met het multi-actor dimensie van de netwerktheorie. Het gaat er immers om of de verschillende betrokken partijen tevreden zijn over het behaalde resultaat. Hiervoor zal zowel gekeken moeten worden naar het (subjectieve) oordeel (de mate van tevredenheid) van de betrokken actoren als naar de duurzaamheid van de samenwerkingsrelaties die zijn ontstaan en de leerprocessen die hebben plaatsgevonden. Om tot een goede beantwoording van de hoofdvraag te komen zullen een aantal begrippen uit het theoretisch kader worden geoperationaliseerd en in de onderstaande tabel nader worden gespecificeerd en schematisch worden weergegeven:

Tabel 8 Operationaliseringtabel

Concepten	Variabelen	Vragen	Waarden /scores
Netwerktheorie	Actor	Welke actoren namen aan de besluitvorming deel? Welke actoren speelde een belangrijke rol in het besluitvormingsproces?	Nominaal aantal actoren bepalen en actoren beschrijven. Ordinaal bepalen welke actoren de grootste belangen hadden en een bepalende rol speelden in het proces.
	Spel	Welke strategie werd gevoerd? Welke afhankelijkheden waren van toepassing?	Nominaal per actor strategie bepalen: solo, conflict, ontwijkende, coöperatieve of faciliterende strategie. Nominaal per actor hulpmiddelen/ bronnen bepalen en belangen in kaart brengen.

	Netwerk	<p>In welke arena's vond de besluitvorming plaats?</p> <p>Wat waren de kenmerken van het netwerk?</p> <p>Hebben alle actoren gelijke mate van mogelijkheden tot beïnvloeding?</p>	<p>Nominaal aantal arena's bepalen en beschrijven. Ordinaal bepalen welke arena's het meest bepalend voor het proces zijn geweest.</p> <p>Nominaal kenmerken van het netwerk bepalen: openheid / geslotenheid, pluriformiteit / homogeniteit van het netwerk.</p> <p>Nominaal per actor mate van mogelijkheid tot beïnvloeden bepalen.</p>
	Proces	<p>Hoeveel tijd was er nodig om tot een besluit te komen?</p> <p>Hoeveel besluitvormingsronden waren nodig om tot een besluit te komen?</p> <p>Hoe is het besluitvormingsproces verlopen?</p>	<p>Rationeel chronologische tijdslijn van besluitvorming bepalen.</p> <p>Nominaal aantal besluitvormingsronden bepalen.</p> <p>Nominaal succes- en belemmeringsfactoren bepalen.</p>
	Uitkomsten	<p>Zijn alle actoren tevreden over het uit de besluitvorming voortgekomen besluit?</p> <p>Houdt het besluit rekening met alle actoren?</p> <p>Heeft er lering plaats gevonden tijdens het proces en zijn er duurzame samenwerkingsrelaties ontstaan?</p>	<p>Nominaal per actor mate van tevredenheid bepalen.</p> <p>Nominaal per actor voordeel uit package deal bepalen. (tegemoetkoming in belangen / compensatie verlies)</p> <p>Nominaal voor het proces lering bepalen en rationeel chronologische stappen voor toekomstige samenwerking bepalen.</p>

4.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de methodologie behandeld van dit onderzoek en zijn de begrippen uit het theoretisch kader geoperationaliseerd. Als uitgangspunt voor dit onderzoek is gekozen voor de analyse instrumenten van Koppenjan en Klijn (2004). Deze bieden de mogelijkheid de belangrijkste actoren van het proces te bepalen en vervolgens het spel, het netwerk en het proces te analyseren. Aan de hand van de netwerkliteratuur van de Bruijn en ten Heuvelhof (2007) is gekozen voor drie evaluatie criteria: de mate van tevredenheid van de actoren, het voordeel dat de package deal voor ieder actor bevat en de lessen en verbeterde relaties die het proces heeft voortgebracht voor de verschillende actoren.

Op basis van deze theoretische concepten zullen in de volgende hoofdstukken het netwerk, de actoren, het proces en het spel in kaart worden gebracht. Hierna zal het eindresultaat worden geëvalueerd en afsluitend een blik op de toekomst worden geworpen.

Hoofdstuk 5 Empirische analyse met behulp van theoretisch kader

5.1 Inleiding

In dit deel van het onderzoek zal worden ingegaan op praktijk en zal de complexiteit van het bestuurlijk proces dat zich afspeelt bij de besluitvorming met betrekking tot het uitfaseren van het melkquotasysteem worden geanalyseerd aan de hand van empirisch onderzoek zoals beschreven in hoofdstuk 4. Het probleem van de melkquotering is een probleem dat samenhangt met andere problemen o.a. marktprotectie en de WTO onderhandelingen, de andere hervormingen van het GLB, het budget voor het GLB en milieu en diergezondheid problematiek. We zien dan ook dat het aantal actoren dat deelneemt in het netwerk zeer groot is. Dit onderzoek zal zich richten op het besluitvormingsproces en de centrale actoren die hierbij een leidende rol hebben gespeeld om een antwoord te vinden op de centrale onderzoeksvraag:

Is er bij de besluitvorming omtrent de geleidelijke beëindiging van het melkquotasysteem voldoende rekening gehouden met de opvattingen van alle belanghebbenden?

Voor het empirisch onderzoek heeft informatie vergaring plaatsgevonden op basis van documenten, bestuurstukken en een aantal interviews met betrokken actoren. Hierbij zal aan de hand van het theoretisch kader dieper ingegaan worden op de volgende vier deelvragen:

1. Hoe zag het netwerk er uit waarbinnen de besluitvorming met betrekking tot het melkquotasysteem in het kader van de Health Check plaatsvond? Welke actoren (welk netwerk) en welke belangen speelden een rol bij de besluitvorming?
2. Wat was de tijdslijn waarbinnen de cruciale beslisrondes tot dusver zijn verlopen?
3. In welke arena's vond de besluitvorming plaats en welke interactiepatronen zijn er te onderscheiden?
4. Welke strategieën werden door de actoren gehanteerd?
5. Wat zijn tot dusver de uitkomsten van het besluitvormingsproces?

5.2 Het zuivel beleidsnetwerk

In hoofdstuk 2 is een schets gegeven van het spel met een arena, spelregels en spelers met betrekking tot besluitvorming over het GLB. De arena is de Raad van Europese Landbouwministers. De spelregels zijn de conventies die gelden in de nationale en internationale politiek. De spelers zijn de ministers, zij doen de zetten voor hun land. In het theoretisch kader zijn vervolgens de diverse kenmerken van netwerken beschreven. Hierin is naar voren gekomen dat netwerken een aantal kenmerken in zich dragen zoals het bevatten van verschillende actoren met diverse percepties en uiteenlopende standpunten en er is sprake van onzekerheden bij complexe problemen. Wanneer in dit licht gekeken wordt naar de diverse partijen die betrokken waren bij het beëindigen van de melkquota dan komen een aantal centrale actoren naar voren. Deze actoren kunnen ook wel omschreven worden als: de lidstaten (27 verschillende nationale overheden), de belangengroepen (nationaal en europees) en de EU-instituten (de Commissie en het Parlement (EP)) omdat de World Trade Organisation (WTO) ook een belangrijke stempel drukt op de hervormingen van het GLB zal de WTO ook als actor nader worden bekeken. De Europese Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders (de Europese Top) zal buiten beschouwing worden gelaten omdat zij niet direct bij de discussie met betrekking tot de melkquota betrokken is geweest. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft slechts een geringe en formele rol gespeeld bij de besluitvorming met betrekking tot de quota en zal daarom slechts zijdelings ter sprake komen. Iedere actor afzonderlijk heeft zijn eigen percepties en kijkt op het probleem. In paragraaf 5.3 zal nader worden ingaan op de verschillende visies van de centrale actoren.

5.3 De betrokken actoren en hun belangen

Om inzicht te krijgen in het netwerk waarbinnen de besluitvorming met betrekking tot het beëindigen van het melkquotasysteem heeft plaatsgevonden zal in deze paragraaf een netwerkanalyse worden gemaakt. Van belang bij een netwerkanalyse is het in kaart brengen van de verschillende actoren die betrokken zijn in het netwerk, de visies van de betreffende actoren op het probleem en hun wederzijdse afhankelijkheden zo bleek in het theoretisch kader van hoofdstuk 3. Om een goed beeld te krijgen van een netwerk is het van belang om te kijken naar de actoren die een belangrijke positie innemen in het besluitvormingsproces. Hierbij moet worden gelet op de functie die de actor vervult en de belangrijke onvervangbare middelen waarover de betreffende actor beschikt, deze aspecten kunnen bepalend zijn voor de realisatiemacht of hindermacht waarover de betreffende actor beschikt. Met deze macht kunnen doorbraken of impasses in het proces worden veroorzaakt. In paragraaf 5.2 hebben we gezien dat de belangrijkste actoren zijn:

1. de Europese Commissie (de Commissie);
2. de Raad van de Europese Unie (de Raad) waarin de lidstaten (27 verschillende nationale overheden) ieder met één landbouwminister vertegenwoordigd wordt;
3. het Europees Parlement (EP);
4. en de belangrijkste belangengroepen voor zuivel (op Europees niveau); COPA-COGECA, EUCOLAIT, EDA en de EMB (zoals deze uit de interviews naar voren zijn gekomen).

Vanuit het theoretisch kader is naar voren gekomen dat om inzicht te verkrijgen in de probleemdefinitie van de diverse actoren van twee mogelijkheden gebruik kan worden gemaakt:

- De definitie van het probleem van één van de specifieke actoren kan als startpunt van de analyse worden genomen; of
- Er kan een eigen definitie van het probleem als startpunt genomen worden.

In deze empirische analyse zal worden uitgegaan van de status-quo van het melkquotasysteem voor de Health Check discussie en dit sluit aan bij de probleemdefinitie van de Commissie. De volgende probleemstelling zal worden gehanteerd:

Het melkquotasysteem loopt ten einde op 31 maart 2015. Moet de inzet van dit beleidsinstrument worden geprolongeerd? Wat zijn hiervan de gevolgen?

Geheel in lijn met het theoretisch kader zullen per actor de volgende drie vragen worden beantwoord:

1. Wat wil de actor bereiken met betrekking tot de probleemsituatie?;
2. Waarom streeft de actor deze doelstellingen met betrekking tot de probleemsituatie na?;
3. Welke kosten en baten voor de actor zijn gerelateerd aan de probleemsituatie of aan de gesuggereerde richtingen/oplossingen?

In bijlage IV wordt een uitgebreide omschrijving van de verschillende actoren gegeven. In deze paragraaf zal echter allereerst kort worden ingegaan op de rol en de belangen van de belangrijkste actoren.

5.3.1 De Europese Commissie

De hoofdrol voor het starten van de discussie over het melkquotasysteem is weggelegd voor de Europese Commissie (Commissie). De Commissie bepaalt de agenda van de discussie doordat zij het machtige recht heeft om (wets-) voorstellen te doen. Voorafgaand aan de HC discussie was in 2003 m.b.t. de MTR reeds besloten de

gegarandeerde prijzen voor de zuivelsector omlaag te brengen en de quota geleidelijk te verruimen voordat het systeem geheel ten einde zou lopen. De Commissie diende de HC uit te voeren om te bezien of het ingeslagen beleidspad goed was en om verdere voorstellen voor het beëindigen van het quotasysteem te doen. De HC was, zoals men zegt, een "Gezondheidscontrole". Een check up of alles loopt zoals het moet lopen. De Commissie had zichzelf met betrekking tot het Landbouwbeleid en daarmee ook het zuivelbeleid de volgende doelen gesteld (SEC(2008) 1885/2; 76):

- Het creëren van een markt georiënteerde, duurzame en competitieve agrarische sector;
- De vitaliteit van landelijke gebieden waarborgen en leegloop van het platteland voorkomen;
- De boerenbedrijvigheid behouden die voor bescherming en verbetering van het milieu en de kwaliteit en marketing van agrarische producten nodig zijn.

Deze doelen waren voor de Commissie ook het achterliggende belang in haar besluitvorming in het kader van de melkquota. Voor de zuivelsector was een van de belangrijkste punten binnen de HC het melkquotumsysteem. Uit interviews bleek dat vanuit de Commissie de HC niet voornamelijk over de melkquota ging maar met name over de directe betalingen en het evalueren van de in 2003 ingeslagen weg van ontkoppeling.

In het decennium voor 2007 was de vraag naar zuivel toegenomen. Uit de verschillende publicaties van de Commissie en uit de door de Commissie gehouden impact assessment (EUROPA, IA, 2008) blijkt dat in de ogen van de Commissie (en vele marktanalisten) deze trend zich in de volgende decennia zou voortzetten. De melkquota zouden een rem betekenen op de mogelijkheid voor Europa om op deze groeiende vraag in te spelen. De quota voor zuivel waren een antwoord op de problematische situatie waar de zuivelsector zich in de jaren tachtig in bevond. In november 2007 concludeerde de Commissie dat de marktvooruitzichten op de middellange termijn er, met name voor granen en zuivel, bijzonder gunstig uitzagen (COM (2007) 722;6). In december 2007 heeft de Commissie een verslag aangeboden aan de Raad waarin de ontwikkelingen op de zuivelmarkten gedetailleerd aan bod kwamen. Vooruitlopend op dit verslag concludeerde de Commissie dat: de redenen voor de invoering van de communautaire melkquota destijds, inmiddels door de werkelijkheid waren ingehaald. Een groeiend aanbod en een stagnerende vraag naar bulkgrondstoffen was inmiddels vervangen door een toenemende interne en externe vraag naar hoogwaardige producten (vooral kaas en verse zuivel) en hoge prijzen, waardoor de rol van de interventie als afzetmogelijkheid voor boter en mager melkpoeder erodeerde. De quota belemmerden de Europese zuivelsector in haar mogelijkheden om door uitbreiding en productie verhoging op de toenemende vraag in te spelen. Bijgevolg drong de vraag zich op of en, zo ja, welke maatregelen moesten worden genomen om de overgang naar een marktgerichter zuivelbeleid te vergemakkelijken voordat de melkquotaregeling op 31 maart 2015 zou aflopen (COM (2007) 722; 7).

De Commissie heeft als taak zorg te dragen voor het algemeen belang van de Europese Unie als geheel. In het besluitvormingsproces in het kader van de HC en de besluitvorming met betrekking tot het melkquotasysteem vervulde de Europese Commissie een initiërende rol. Het uiteindelijke besluit wordt genomen door de Raad. In de praktijk betekent dit dat voor de Commissie een pragmatische aanpak de wetsvoorstellen die zij doet moeten allereerst op draagvlak in de Raad kunnen rekenen, vervolgens goedkeuring van het Europees Parlement krijgen en "last but not least" worden gesteund door belanghebbenden en de Europese bevolking.

Commissieleden dienen in hun werk onafhankelijk te zijn, zij behoren te handelen in het belang van de Unie als geheel en mogen zij geen instructies van hun nationale

regeringen aanvaardden. De Commissie wordt ondersteund door een apparaat van 41 directoraten generaal (DG) en diensten (Meester e.a., 2009; 43):

- 18 politieke directoraten generaal (waaronder Landbouw en plattelandsontwikkeling (AGRI), Milieu (ENVI), Gezondheid en consumentenbescherming (SANCO) en Mededinging);
- 6 directoraten generaal buitenlandse betrekkingen (waaronder Handel (TRADE) en Uitbreiding);
- 5 algemene diensten (waaronder Secretariaat Generaal en Communicatie);
- 12 interne diensten (waaronder tolken en juridische diensten).

De Commissie heeft de belangrijkste uitvoerende taak op het gebied van landbouw in de EU. Voor wat betreft het landbouwbeleid spelen de DG's AGRI en SANCO de hoofdrollen, de DG's ENVI en TRADE spelen de belangrijke bijrollen. De meeste commissarissen zijn werkzaam in meer dan één DG en de meeste DG's hebben meer dan één commissaris. (van Schendelen, 2003;65). De Commissie bestaat uit een verrassend kleine bureaucratie. De gemiddelde beleidsunit bestaat uit minder dan twintig beleidsmedewerkers. De Commissie heeft continu te kampen met een te veel aan werk voor haar beperkte aantal ambtenaren. Binnen de Commissie moeten daarom altijd strakke prioriteiten worden gesteld, moeten zaken worden gecombineerd en gefaseerd worden aangepakt. Tegelijkertijd wordt er meer capaciteit gegenereerd door werk te outsourcen en personeel te insourcen. Dit laatste gebeurt op vier manieren (van Schendelen, 2010;81):

1. inhuren van tijdelijk personeel;
2. aanwerven van ENDS (Expert National Détaché);
3. uitnodigen van experts van belangengroepen;
4. het organiseren van publieke consultatie.

De eerste twee vallen onder personeelsbeleid. De tweede is zeer populair bij regionale en sectorale belangengroepen, van waaruit wordt gepoogd experts in deze posities te parachutereren (van Schendelen, 2010;79). De derde heeft twee varianten expertcomités en comitologie. De vierde techniek heeft als doel meer belangengroepen bij de EU te betrekken en is door de Commissie aangewend in het kader van de Health Check. Zoals verderop beschreven.

Voor wat betreft de derde variant worden er verschillende comitology typen onderscheiden (van Schendelen, 2010;70). Allereerst zijn er de adviserende comités die de Commissie adviseren over haar voorstellen. Vervolgens zijn er regulerende en beheerscomités die het beleid voor een specifieke sector beheren (zoals bijvoorbeeld het beheerscomité voor zuivel). Een degelijk comité assisteert de Commissie bij het implementeren van regelgeving voor de sector. De Commissie is verplicht bepaalde zaken ter goedkeuring aan het betreffende beheerscomité voor te leggen. Aangezien de discussies en besluiten in het kader van de Health Check nog ver van implementatie verwijderd waren zien we dat het beheerscomité voor zuivel geen belangrijke rol speelde in de HC –discussie. We zien zelfs dat de Commissie met het samenvoegen van de 21 bestaande verordeningen voor de specifieke landbouwsectoren tevens de verschillende beheerscomités voor de sectoren heeft samengevoegd. Voor zuivel besloot de Commissie met ingang van oktober 2007 de vergaderfrequentie van het Beheerscomité terug te brengen van twee maal per maand naar één maal per maand⁴. Het Beheerscomité was geen belangrijke arena voor de discussie over het beëindigen van het melkquotasysteem.

Kijken we vervolgens naar de adviserende comités dan zien we dat er binnen de Commissie grofweg 2.000 expertcomités zijn die door circa 100.000 experts bijgewoond worden (van Schendelen, 2010;58).

⁴ Gebaseerd op de website van het Productschap Zuivel (1 april 2010)

Op 20 november 2007 deed de Commissie haar eerste officiële mededeling aan het EP en de Raad met betrekking tot het beëindigen van het melkquotasysteem in het kader van de Health Check. Hiermee onderzocht de Commissie de mogelijkheid tot verdere beleidswijzigingen die rekening houden met de markt- en overige ontwikkelingen (COM (2007) 722). Met dit document ging de HC- discussie officieel van start. Formeel werden de belangengroepen vervolgens door DG AGRI geconsulteerd tijdens de algemene conferentie voor stakeholders (6 december 2007) en de specifieke conferentie voor zuivel stakeholders die 11 januari 2008 werd gehouden in Brussel. Tijdens deze conferenties werden respectievelijk alle onderwerpen van de HC en de zuivelgerelateerde onderwerpen binnen de HC behandeld waarbij de Commissie met de diverse belanghebbenden in discussie ging. Producenten, coöperatieven, handel, industrie, consumenten, milieu, dierenwelzijn, leden van het EP, leden van de sociaal economische raad, leden van de comités van de Regio en leden van de Rekenkamer werden door de Commissie voor deze conferentie uitgenodigd. De conferentie was live te volgen via het internet (EUROPA raadplegingprocedure van de Commissie).

Om voorstellen te kunnen doen die op draagvlak kunnen rekenen legden de ambtenaren van de Commissie hun oor te luister bij de lobby van de verschillende belangengroepen en bij de andere belangrijke actoren alvorens een eerste voorstel op papier te zetten. We zien dan ook dat wanneer de Commissie met een officieel voorstel komt dat dit geen product is van bureaupolitiek gemaakt binnen de Commissie maar dat het een resultaat is van het uitwisselen van politieke ideeën met (expert) comités (van Schendelen, 2010;83). Van Schendelen anatomiseert in zijn boek "*Machiavelli in Brussels*" het Brusselse beleidsapparaat door onderscheid te maken tussen de formele structuur als het skelet van Brussel en het vlees en bloed van Brussel wat de bestaande praktijk van Brussel symboliseert (van Schendelen, 2003;52). In paragraaf 5.4 van dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op het skelet, de formele wegen die zijn bewandeld in het kader van het HC-proces. In paragraaf 5.5 en 5.6 van dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op het vleselijke en de bloedstroom, de interactiepatronen en de gevoerde strategieën die van belang zijn geweest gedurende het proces.

5.3.2 De Raad van de Europese Unie

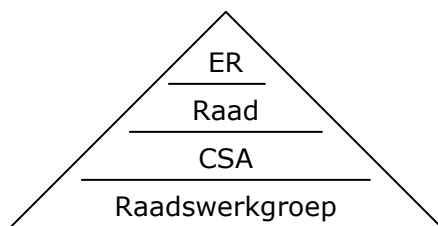
De Raad van de Europese Unie (de Raad) is het belangrijkste besluitvormingsorgaan. De Raad en het Europees Parlement nemen gezamenlijk de Europese wetgevingsvoorstellen van de Commissie aan. In de Raad worden alle lidstaten bij monde van hun ministers vertegenwoordigd. De Raad fungeert formeel als bewaarder van de bindende besluiten (van Schendelen, 2010; 90). De Raad komt in verschillende samenstellingen een aantal maal per jaar bijeen met uitzondering van de vrijwel maandelijks bijeenkomende Landbouwwaad (van Schendelen, 2010; 91).

De doelen die de Raad nastreeft zijn gecompliceerd door het dualistische karakter binnen de Raad. Enerzijds moeten de ministers vanuit de Raad als één geheel naar buiten treden om de Europese Landbouwbelangen te verdedigen aan de andere kant moet elke minister rekening houden met de belangen van het eigen land.

In de dagelijkse praktijk en in voorbereiding op de Raad worden de nationale belangen van elke Lidstaat in Brussel vertegenwoordigd door een Permanente Vertegenwoordiging in Brussel. De Permanente Vertegenwoordiging (PV) bestaat uit ambtenaren van de ministeries en andere onderdelen van de Nederlandse overheid. Het dagelijkse werk bestaat uit onderhandelen en lobbyen namens Nederland in de Europese Unie (EUROPA NU). De voorbereiding van raadsvergaderingen ligt normaliter in handen van het COREPER (le Comité des Représentants Permanentes). Het COREPER bestaat uit de PV van de lidstaten en hun adjuncten. Voor de Landbouwwaad ligt de voorbereiding echter in handen van het CSA (Comité Spéciale Agriculture). In het voorbereidende comité bespreken de ambtenaren de geagendeerde politieke kwesties en trachten waar mogelijk overeenstemming te bereiken over de diverse onderwerpen. Hier wordt bepaald of de

betreffende kwesties in de Raad uitgebreid als B-punt moeten worden besproken of als zogeheten A-punt als hamerstuk kunnen worden behandeld. Voordat voorstellen van de Commissie in het COREPER of CSA aan de orde komen, worden ze eerst besproken in een Raadswerkgroep. Raadswerkgroepen bestaan uit ambtenaren van de verschillende lidstaten (en of de PV) en worden bijgewoond door de ambtenaren van de Commissie. Gezien deze werkwijze stelt van Schendelen in zijn boek "More Machiavelli in Brussels ook wel dat de Raad meer een formaliserend dan een besluitend orgaan is (van Schendelen, 2010; 92). Doordat de Commissie haar voorstellen grondig voorbespreekt met expertcomités en raadswerkgroepen en ze informeel bespreekt door ze te agenderen als "exchange of views" toetst zij eerst het draagvlak voor haar voorstellen en ontvangt zij de benodigde feedback. Wanneer zij haar voorstellen vervolgens formeel agendeert is zij zo verzekerd van een meerderheid voor haar voorstellen. Deze werkwijze legt de Commissie geen windeieren, zij weet voor c.a. 80% van haar wetgevingsverordeningen in één keer doorgang te vinden (van Schendelen, 2010; 92). Desalniettemin ontnemt deze praktische manier van werken, de Raad niet haar formele rol als eindstation waar het uiteindelijke besluit genomen moet worden.

In een Raadswerkgroep werden gedurende de HC vooral de technische uitvoeringsaspecten van de wetsvoorstellen besproken. De laatste hobbels zijn doorgaans politiek van aard en worden in het CSA genomen. Het uiteindelijke besluit wordt als laatste door de Ministers in de Raad genomen (het eindstation). Daar waar zelfs de Raad van Ministers niet tot een besluit kan komen, zal uiteindelijk de Europese Raad (ER) van staatshoofden en/of regeringsleiders van de lidstaten een besluit nemen (Meester e.a., 2009; 38 - 39). In figuur 6 wordt deze besluitvorming binnen de Raad weergegeven.



Figuur 6 Besluitvorming binnen de Raad (bron: Meester e.a., 2009; 39)

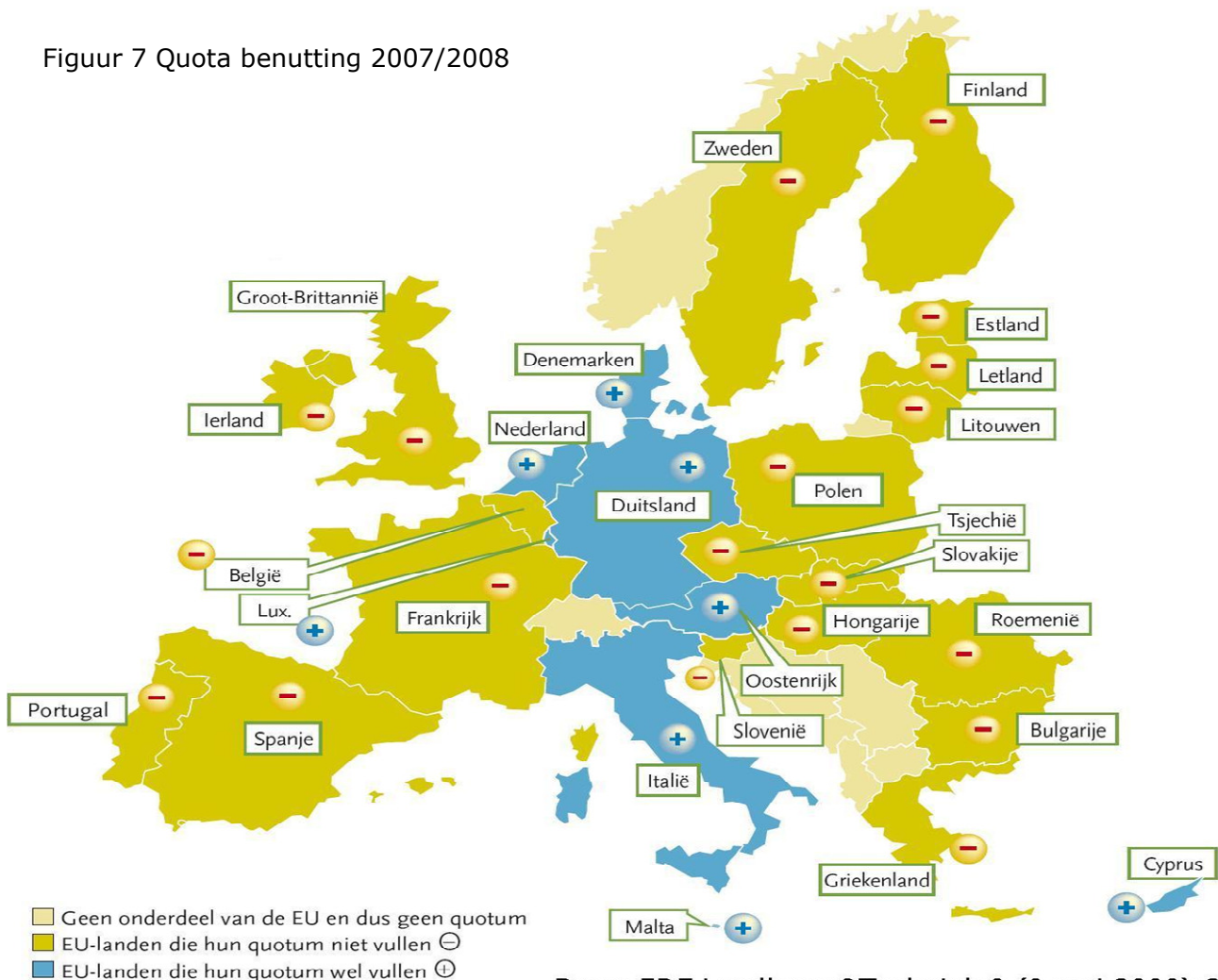
Wanneer de Raad zich met betrekking tot een bepaalde kwestie in een patstelling bevindt, kan zij twee dingen doen; het dossier teruggeven aan de CSA (of COREPER wanneer het geen landbouwaangelegenheden betreft) of het overgeven aan de ER. Meestal zal dit laatste niet gebeuren aangezien de Raad het dossier dan uit handen geeft (van Schendelen, 2010; 91).

Nadat op 21 mei 2008 de Europese Commissie haar voorstellen in het kader van de HC had gepresenteerd is de discussie in de Raadscमितologie op gang gekomen. Onder het Franse voorzitterschap dat 1 juli 2008 aanving, zijn een aantal Raadswerkgroepen georganiseerd om de stemming t.a.v. de Commissievoorstellen te peilen. Met betrekking tot de HC discussie ging het in de Raadswerkgroep voornamelijk over de vraag of de voorstellen werkbaar waren. Hierbij ging de aandacht voornamelijk uit naar cross-compliance voorwaarden en de vraag welke vereenvoudigingen er nog meer plaats konden vinden. Het ging daarbij bijvoorbeeld niet over het percentage dat het quotum al dan niet jaarlijks verruimd moest worden om een zachte landing te bewerkstelligen. Wel werd in de werkgroep duidelijk dat voornamelijk Frankrijk, Oostenrijk, Finland, het Beierse deel van Duitsland en Hongarije tegen verruiming van de quota waren. Zij hadden geen baat bij verruiming in welke vorm dan ook. Een harde landing na 2015 (wanneer de quota zouden vervallen) maakte hen niet uit, zij konden toch niet meer melk produceren. Vanuit Oostenrijk en het Beierse deel van Duitsland werd de druk

opgevoerd ten bate van de tienduizenden bergboeren in minder concurrerende gebieden. Finland en Hongarije zagen hadden geen baat bij quotumverruiming. Frankrijk stelde zich neutraal op maar ook hier was de invloed van duizenden bergboeren aanzienlijk.

Naarmate de meeste problemen van de verschillende lidstaten werden weggenomen door voorstellen tot "flankerende maatregelen" om de melkveehouders in minder concurrerende gebieden te ondersteunen (zogenaamde artikel 68 maatregelen (ook wel nationale enveloppe genoemd)) en de overeenstemming in de Raadswerkgroep groeide, kreeg het uiteindelijke compromisvoorstel haar vorm. Gedurende de gehele Health Check discussie zijn de standpunten van de verschillende lidstaten stabiel gebleven.

Figuur 7 Quota benutting 2007/2008



Bron: EDF Landbouw&Techniek 9 (8 mei 2009):23

De standpunten van de verschillende lidstaten met betrekking tot het melkquotasysteem zijn in bijlage VI weergegeven. In figuur 7 is de quotabenuiting van de verschillende lidstaten weergegeven. Wanneer we de standpunten uit bijlage VI vergelijken met de quotabenuiting van de lidstaten dan zien we dat het niet alleen de quotum overschrijders (Denemarken, Italië en Nederland) waren die voorstanders waren van afschaffing van het melkquotasysteem. Een beperkt aantal lidstaten (de meest conservatieve lidstaten zoals Frankrijk, Oostenrijk, Finland, het Beierse deel van Duitsland en Hongarije) waren het sterkst voor behoud van de quota. De belangen met betrekking tot de Health Check zijn voor de verschillende lidstaten zeer uiteenlopend. In bijlage VI zijn de posities van de Lidstaten t.o.v. beëindiging melkquotasysteem weergegeven. In paragraaf 5.6 van dit

hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de indeling van de standpunten van de lidstaten als verschillende belangen die verbonden zijn aan het melkquotum vraagstuk.

5.3.3 Het Europees Parlement

Naast de Raad is het Europees Parlement (EP) het tweede belangrijkste besluitvormingsorgaan. Het EP kan de besluitvorming in Brussel beïnvloeden doormiddel van de medebeslissingsprocedure, de instemmingsprocedure of de raadplegingsprocedure. Met het inwerkingtreden in 2009 van het Verdrag van Lissabon is de wetgevende macht van het EP versterkt. In de besluitvorming over de overgrote meerderheid van de EU-wetgeving is het EP met het verdrag op gelijke voet geplaatst met de Raad. Voor de besluitvorming in 2007 en 2008 gold dit nog niet en werd voor vele beleidsgebieden, waaronder landbouw, de raadplegingsprocedure gebruikt. Op basis van een voorstel van de Commissie raadpleegt de Raad het Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) en het Comité van de Regio's.

In maart 2008 (drie maanden na de eerste officiële mededeling van de Commissie in het kader van de HC) droeg het EP bij aan het HC debat door met een initiatief rapport te komen. In dit rapport steunde het EP de Commissie in diens doelstellingen met betrekking tot de HC.

Voor wat betreft het melkquotasysteem gaf het EP in haar rapport de volgende zaken aan (Resolutie EP 12 maart 2008):

1. het EP beseftte dat het huidige systeem van melkquota na 2015 waarschijnlijk niet zou worden voortgezet en drong er bij de Commissie op aan uitvoerig na te gaan hoe de marktordening voor de zuivelsector er in de toekomst uit zou zien;
2. het EP gaf aan dat het van belang zou zijn om de tijd tot 2015 te gebruiken om de marktpositie te stabiliseren of te versterken en te zorgen voor een "zachte landing" voor de Europese zuivelsector, bij voorkeur door middel van geleidelijke verhoging van de quota;
3. het EP gaf aan belang te hechten aan bijzondere begeleidende maatregelen waarmee voorkomen zou worden dat de melkveehouderij in berggebieden en andere gebieden met bijzondere problemen zou worden stopgezet, indien alternatieven voor de traditionele melkveehouderij zouden ontbreken of stopzetting van de landbouw tot een verlies van belangrijke natuurgebieden zou leiden;
4. het EP verzocht de Commissie en de lidstaten een niet-lineaire verhoging van de nationale quota te overwegen met het doel om op een extra verhoging van de quota over te stappen voor de lidstaten waarvoor de productiequota traditiegetrouw ontoereikend zijn;

De Commissie heeft deze opmerkingen van het EP ter harte genomen en is vervolgens 20 mei 2008 met een wetgevingsvoorstel gekomen. De Landbouwcommissie van het Europees Parlement gaf op 7 oktober 2008 haar oordeel over de voorstellen van de Commissie in het kader van de HC. Op het gebied van zuivel nam de landbouwcommissie een zeer conservatief standpunt in. De rapporteurs stelden dat de melkquota slecht met 1% verruimd zou moeten worden in 2009 en in 2010. In 2010 zou de Commissie een evaluatierapport van deze verruiming moeten uitbrengen alvorens een besluit te nemen voor de jaren 2011 tot en met 2014. Lidstaten zouden in staatgesteld moeten worden hun quota te verhogen zolang de quota van andere lidstaten niet geheel zijn ingevuld. Tevens riepen de rapporteurs op tot het instellen van een melkfonds om de sector te helpen te herstructureren.

De stemming in de landbouwcommissie is een eerste indicatie van de mening met betrekking tot de HC die de verschillende politieke partijen voorstaan. De uiteindelijke positie van het EP werd bepaald door de stemming in de plenaire vergadering op

17 november 2008. Tijdens deze vergadering werden het advies van de rapporteurs overgenomen (AGRA FACTS no. 100-08 van 19 november 2008). In paragraaf 5.4 van dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op deze besluitvormingsronden en in bijlage V is een schematische weergave van de raadplegingsprocedure weergegeven.

5.3.4 De belangengroepen / de lobby

In de wandelgangen van de besluitvorming in Brussel zijn veel lobbyorganisaties aanwezig. De verschillende belangengroepen van het melk quotasysteem hebben zich verenigd in Europese belangengroepen. De belangrijkste belangengroepen voor zuivel die mochten deelnemen aan de belangengroepen conferenties zijn COPA-COGECA, de EMB, EUCOLAIT en de EDA. Naast de Europese belangengroepen zijn ook allerlei nationale belangengroepen vertegenwoordigd in Brussel.

Het is niet mogelijk om in deze paragraaf alle landbouw lobbygroepen te behandelen, het is mogelijk dat een aantal invloedrijke spelers niet worden genoemd. Het gaat er in deze paragraaf echter om een aantal van de belangrijkste spelers te analyseren om zo een beeld te krijgen van de wijze waarop de besluitvorming in het kader van de HC heeft plaatsgevonden. Hieronder zal worden ingegaan op de belangen van de belangrijkste belangengroepen. Bij de analyse van de belangengroepen moet worden beseft dat de op Europees niveau georganiseerde belangengroepen vaak te kampen hebben met grote verdeeldheid op nationaal niveau. De invloed van al deze organisaties hangt vooral af van de kracht van hun lobby's en de representativiteit van de organisatie. Institutioneel spelen ze een rol voor zover ze vertegenwoordigd zijn in één van de vele raadgevende groepen⁵ die de Commissie bijstaan in de uitvoering van haar werkzaamheden (Meester e.a., 2009; 60)

De belangengroepen hebben contacten op uiteenlopende niveau met de verschillende Europese instituten. Zij voeren hun lobby gedurende de verschillende fases van het politieke proces. Zo houden zij contacten met de Landbouwcommissaris om de algemene ontwikkeling van het GLB, de marktsituatie en andere specifieke aangelegenheden te bespreken. Tevens vindt er regelmatig contact plaats tussen de experts van de belangengroepen en experts van de werkgroepen van de Commissie. Zij treffen elkaar in verschillende settings (op toneel of achter de coulissen) en wisselen brieven en standpunten uit. Zo kunnen bijvoorbeeld experts van de Commissie door de lobby van belangengroepen worden uitgenodigd voor bijeenkomsten georganiseerd voor belangengroepen en vice versa, treffen zij elkaar bij vergaderingen, seminars, in de wandelgangen, tijdens borrels etc. Met de figuur in paragraaf 5.5 "Schets van de arena's en interactie patronen" wordt een schematische afbeelding van deze contacten weergegeven.

Op reguliere basis vindt er contact plaats tussen belangengroepen en de Raadsfunctionarissen. Met indirecte vertegenwoordigers vindt het contact frequenter plaats (in de wandelgangen, bij borrels etc.). Daarnaast hebben de belangengroepen contact met de leden van het EP, de leden van het landbouwcommissie van het EP en de secretariaten van de verschillende Europese partijen van het EP. In het kader van de lobby van de belangengroepen mogen zeker de contacten met het Europees Economisch en Sociaal Comité (EECS) niet ongenoemd blijven aangezien deze zeer hecht zijn doordat de belangengroepen als leden vertegenwoordigd zijn in het Comité. Hieronder zal nader worden ingegaan op de belangrijkste belangengroepen voor zuivel die hebben bijgedragen aan de discussie met betrekking tot het melkquotasysteem.

⁵ Besluit van de Commissie van 23 april 2004 betreffende werkzaamheden van de raadgevende groepen op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

5.3.4.1 COPA-COGECA

Een van de belangrijkste belangengroepen lobby's met betrekking tot het melkquotasysteem is COPA-COGECA (respectievelijk het Comité des Organisations Professionnelles Agricoles en het Comité Général de la Coopération Agricole). COPA-COGECA is de vertegenwoordiging van Europese boerenkoepel organisaties in Brussel. Gedurende de Health check discussie pleitte de belangengroepering COPA-COGECA tegen grootschalige veranderingen in het GLB vóór 2013 en benadrukte het feit dat ook onder het nieuwe Verdrag van Lissabon de doelstellingen van het GLB gehandhaafd zijn gebleven. Namens de boeren bedankte COPA-COGECA voor de Commissie voor de ontkoppeling van de steun aan boeren en de daarmee verkregen vrijheid voor boeren om te kunnen produceren wat ze willen. COPA beargumenteerde tevens echter dat de huidige marktinstrumenten gehandhaafd moesten blijven totdat er alternatieve risicomanagement instrumenten ontwikkeld zouden zijn (AGRA FACTS no. 04-08 van 16 januari 2008).

De positie van COPA-COGECA met betrekking tot het melkquotasysteem was dat het produceren van melk een zware investeringsactiviteit met zich meebracht. Melkveehouders zouden daarom een grote behoefte hebben aan: stabiliteit, regionaal evenwicht en voorspelbaarheid. Het was in het belang van producenten, zuivelindustrie en consumenten dat Europa een echte landbouwpolitiek zou blijven bedrijven. COPA-COGECA erkende dat de melkquota zouden worden beëindigd in 2015. Desalniettemin was het volgens COPA-COGECA van belang dat de drie fundamentele principes van stabiliteit, regionaal evenwicht en voorspelbaarheid in de Commissievoorstellen zouden worden gerespecteerd en door de Europees beleid zouden worden nagestreefd! De tussentijdse aanpassingen aan de quota zouden daarom moeten worden gekoppeld aan de marktsituatie en alleen worden uitgevoerd indien er noodzaak toe zou zijn. Het beëindigen van de quota zou alleen doorgang mogen vinden wanneer er een pakket aan flankerende maatregelen voor in de plaats zou komen tezamen met een post 2015 communautaire politieke strategie. Meer marktwerking nou niet mogen leiden tot het neerhalen van de prijs betaald aan de melkproducenten en het verdwijnen van melkveehouderij in de kwetsbare gebieden. Volgens COPA-COGECA zou daarom specifieke steun gegeven moeten worden aan de melkveehouderij in die kwetsbare gebieden en zou overheidssteun nodig zijn om de sector zich te kunnen laten aanpassen. COPA-COGECA pleitte daarom voor beheersinstrumenten om risico en crisissen in de EU af te dekken en om evenwicht in de schakels van de voedselketen te verbeteren en te beschermen⁶.

Gedurende de gehele Health Check discussie is het standpunt van COPA-COGECA ongewijzigd gebleven.

5.3.4.2 EUCOLAIT

Een tweede belangrijke belangengroepen lobby met betrekking tot het melkquotasysteem is EUCOLAIT, de Europese vertegenwoordigende organisatie van de Europese zuivelhandel.

In de discussie in het kader van de HC gaf EUCOLAIT als vertegenwoordiging van de Europese handelsorganisaties aan, liberalisering in elk aspect van het zuivelbeleid (productie of im- of export) toe te juichen en te ondersteunen. EUCOLAIT had begrip voor de positieve stemming onder de marktanalisten ten opzichte van de toekomst van de zuivelmarkt de komende jaren voor zowel de Europese als de wereldmarkt. Het lag in de verwachting dat de consumentenvraag naar zuivelproducten binnen opkomende economieën in de zich ontwikkelende landen zou stijgen. Dit zou leiden tot betere opbrengsten voor boeren en industrie. Deze ontwikkelingen zouden er toe moeten leiden

⁶ Gebaseerd op de website van de "Europese Commissie Health Check consultation" (31 maart 2010)

dat de productie van kaas in de EU zou stijgen en de productie van Europa's belangrijkste handelsgoederen; magere melkpoeder en boter, zou dalen.

Desalniettemin benadrukte EUCOLAIT dat voorspellingen uiteindelijk vaak niet met de realiteit in overeenstemming blijken. Het jaar 2007 was een uitzonderlijk jaar en kan dus niet als basis dienen voor voorspellingen over de toekomst. Met betrekking tot de volatiliteit en de schommelingen in de markt was de toekomst van de zuivelmarkt nog lang niet in kaart gebracht. In de ogen van EUCOLAIT was het van belang dat de zuivelsector zou worden toegerust voor een nieuw tijdperk zodat zij de toekomstige uitdagingen het hoofd zou kunnen bieden en nieuwe kansen zou kunnen grijpen. Als grootste im- en exporteur van zuivelproducten in de wereld moet Europa in staat zijn tegemoet te komen aan een stijgende vraag en moet zij de potentie hebben om te groeien. Om de Europese zuivelhandel haar positie op de wereldmarkt te laten behouden was het voor de handel van belang dat er een sterke groei van de melkproductie zou plaatsvinden in de EU. De handel had baat bij lage grondstofprijzen en voldoende beschikbaarheid van grondstoffen. EUCOLAIT stond achter de Commissie in haar hervormingsbeleid en haar streven naar een liberaler GLB. Het was echter in het belang van de Europese zuivelhandel dat de sector ondersteund zou worden bij deze overgang.

De boodschap van EUCOLAIT aan Brussel was daarom dat zij er voor zou moeten zorgen dat:

- er voldoende melk in de EU beschikbaar zal zijn;
- dat boeren kunnen vertrouwen op een redelijke opbrengst voor hun arbeid;
- dat boeren niet uit bepaalde gebieden zullen wegtrekken of in bepaalde gebieden met melkveehouderij zullen stoppen.

EUCOLAIT kon zich vinden in de doelstelling van de Commissie om het melkquotasysteem met een zachte landing in 2015 te beëindigen. Immers een ruimer quotum zou leiden tot meer melkaanbod en een lagere melkprijs. Zij gaf daarbij aan dat de door de Commissie voorgestelde percentage quotumverruiming niet automatisch zou leiden tot een gelijk percentage aan productiegroei. Daar komt bij dat een vrijere markt echter ook zou betekenen; meer volatiliteit en schommelingen van de prijzen voor zuivelproducten. Te veel volatiliteit zou echter groter financiële risico's met zich meebrengen en daar zat de handel natuurlijk niet op te wachten. Brussel dat zich terugtrekt uit de rol van regisseur dat juichte EUCOLAIT toe! De handel zacht echter tegelijkertijd graag dat Brussel als opzichter en scheidsrechter een vinger aan de pols van de zuivelsector zou houden. In haar standpunt gaf EUCOLAIT aan dat de Commissie rekening moest houden met het feit dat in sommige lidstaten de boeren niet instaat zouden zijn om van de aanvullende quotumhoeveelheid gebruik te maken. Tevens moest de Commissie volgens EUCOLAIT rekening houden met de investeringen die boeren en producenten hebben moeten doen en in de nabije toekomst zouden moeten doen, om in te kunnen spelen op de nieuwe kansen die een vrijere markt zou bieden. In de ogen van EUCOLAIT zou de Commissie de sector daarom moeten ondersteunen om de juiste investeringen te kunnen doen. Daarnaast zou de Commissie ondersteuning moeten bieden aan de regio's met minder competitieve melkveehouderij (de kwetsbare gebieden). Het was van belang voor de handelaren dat de beëindiging van het quotasysteem en de liberalisering van de zuivelsector vanuit Brussel goed zou worden begeleid opdat de markt niet op hol zou slaan of in zou klappen⁷. Gedurende de gehele Health Check discussie is het standpunt van EUCOLAIT ongewijzigd gebleven.

5.3.4.4 EUROPEAN DAIRY ASSOCIATION

De derde belangrijke belangengroepen lobby met betrekking tot het melkquotasysteem betreft de European Dairy Association (EDA). De EDA is het overkoepelend orgaan voor

⁷ Gebaseerd op de website van de "Europese Commissie Health Check consultation" (31 maart 2010)

de Europese levensmiddelenindustrie. Het standpunt van de EDA in het kader van de HC discussie lag in lijn met dat van EUCOLAIT. De EDA stond achter het standpunt van de Commissie om het melkquotasysteem niet te verlengen na 2015 en was het eens met de noodzaak van een zachte landing van het systeem. De EDA was een groot voorstander van een geleidelijke verhoging van de quota in een aantal jaren. In het standpunt van de EDA diende de Commissie de quotaverruiming niet te koppelen aan de marktsituatie immers het quotasysteem betreft een beleidsinstrument voor productiebeheersing en voor marktbeheer beschikt de Commissie over andere beleidsinstrumenten (zoals exportrestitutie en interventie). Tevens wees de EDA op de noodzaak voor ondersteuning van kwetsbare gebieden. De verse producten zijn een belangrijk onderdeel van de melkconsumptie in Europa. Vanuit dat standpunt moet voorkomen worden dat melk in de toekomst slechts op enkele plaatsen in de EU geproduceerd zou worden. Op de zuivelconferentie van 11 januari 2008 gaf de EDA haar standpunt en belangen als volgt weer⁸:

- de Commissie zal de HC moeten benutten om de zuivelindustrie voor te bereiden op de toekomstige uitdagingen van een vrijer zuivelbeleid;
- uit de gezondheidscontrole van het GLB zal een heldere beleidsrichting moeten voortkomen;
- de EDA steunt de afschaffing van het melkquotasysteem, de Commissie dient er echt voor te zorgen dat het quotabeleid uitvoerig en gedetailleerd aan belanghebbenden wordt gecommuniceerd;
- de zachte landing moet gepaard gaan met een adequate anticipatie op marktontwikkelingen, de beleidsinstrumenten voor het marktbeheer (afzetsteun en interventie) zullen zeker tot (en het liefst nog na) 2015 beschikbaar blijven;
- het is noodzakelijk kwetsbare gebieden te ondersteunen om ook daar een gezonde melkveehouderij in stand te houden.

Gedurende de gehele Health Check discussie is het standpunt van de EDA ongewijzigd gebleven.

5.3.4.5 EUROPEAN MILK BOARD (EMB)

De vierde en meest extreme belangrijke belangengroepen lobby met betrekking tot het melkquotasysteem is de European Milk Board (EMB). De EMB is een overkoepelende organisatie voor veehouderverenigingen en veehouderslobbies. Het standpunt van de EMB was dat de melkproductie in de toekomst beperkt moest worden tot de Europese vraag. De EMB verwierp het idee van de Commissie om de melkquota te verruimen. Het melkquotasysteem zou gehandhaafd moeten blijven na 2015. De quota zouden zelfs moeten worden ingekrompen zodat boeren een melkprijs ontvangen die hoger ligt dan de kostprijs. Europa zou moeten stoppen met het dumpen van zuiveloverschotten op de wereldmarkt. Er zou een exportheffing op zuivelproducten moeten komen. Europa zou moeten produceren voor de eigen markt doormiddel van een flexibel quotum.

De EMB verzette zich tegen de lobby van de zuivelindustrie. Het bedienen van bepaalde markten is voor de industrie wellicht aantrekkelijk maar vanuit het oogpunt van de Europese melkveehouderij in de EU geldt dit niet aldus de EMB. Dit wordt zichtbaar in de investeringen van de Europese zuivelindustrie in derde landen. De afgelopen jaren investeerde FrieslandCampina in melkveehouders in Rusland en betaalde de boeren aldaar een prijs van 28 cent terwijl de prijs in de EU veel lager lag. FrieslandCampina gaf aan dat het voor de Europese zuivelindustrie van belang is buiten de EU melkveehouderij op te bouwen. De EMB benadrukte de conflicterende belangen van de melkverwerkende zuivelindustrie en de melkproducerende veehouderij. Een hogere melkprijs was niet in het belang van de zuivelverwerkende industrie en de zuivelhandel. Juist een lage grondstofprijs was van belang voor de industrie en handel daarmee maakten ze immers meer winst.

⁸ Gebaseerd op de website van de "Europese Commissie Health Check consultation" (31 maart 2010)

In de visie van de EMB moesten boeren stoppen met het leveren van melk om gehoor te vinden voor het probleem van de te lage melkprijs. De EMB zette zich in om tegengas te geven aan de lobby van de industrie en handel en om de politiek te laten inzien dat ondersteuning van de zuivelmarkt nodig blijft teneinde een redelijke melkprijs en voldoende inkomen voor melkveehouders te garanderen en jonge boeren gemotiveerd te houden tot het vak van melkveehouder.

5.3.5 De World Trade Organisation (WTO) als externe beïnvloeder

Landbouwbeleid is een cruciaal punt binnen het kader van de World Trade Organisation (WTO). De landbouwsector is voor de meeste landen in grote mate een beschermende en gesubsidieerde sector en de discussie hierover is politiek zeer gevoelig. Tegelijkertijd vormt deze sector voor de ontwikkelingslanden een cruciale exportsector of een belangrijke sector voor de binnenlandse economische welvaart. Vele landen en belangengroeperingen zijn van mening dat de gesubsidieerde export van verschillende geïndustrialiseerde landen de wereldmarktprijs omlaag brengt, de concurrentie vervalst en de leefbaarheid van de landbouwsector in heel wat ontwikkelingslanden bedreigt of aantast. In de landbouwdiscussie binnen de WTO staan exportsubsidies voor landbouwgoederen, binnenlandse overheidssteun aan de landbouwsector en markttoegang van landbouwgoederen een centrale dan ook centraal.

De ontwikkelingen in WTO verband zijn van grote invloed geweest op de hervormingen die het GLB heeft ondergaan. De WTO onderhandelingen betreffen een langlopend proces. Uit de interviews kwam naar voren dat de Commissie voor de muziek uit al hervormingen heeft doorgevoerd die eigenlijk pas hadden moeten worden doorgevoerd wanneer de betreffende WTO afspraken vast zouden liggen in een WTO overeenkomst. De Commissie heeft de GLB hervorming zo danig gestuurd dat het huidige GLB grotendeels reeds in lijn ligt met de WTO onderhandelingsvoorstellen. Het afschaffen van het instrument van exportrestituties in 2013 is daar een voorbeeld van. De meeste exportrestituties zijn al op nul gezet terwijl er nog geen overeenstemming is over het voorstel om ze af te schaffen. Kijken we naar de WTO als actor dan zien we dat de WTO onderhandelingen niet direct de HC besluiten met betrekking tot de melkquota hebben beïnvloed.

5.3.6 Samenvatting

In paragraaf 5.3 3 en de bijbehorende subparagrafen is ingegaan op de rol en de belangen van de belangrijkste actoren die hebben deelgenomen aan de discussie met betrekking tot het melkquotasysteem in het kader van de HC. We hebben gezien dat de Commissie de sleutelrol speelt in het proces met betrekking tot het doen van de voorstellen voor het melkquotasysteem. Daarnaast zijn er een hoofdrollen weggelegd voor de Raad en het EP. Vooral de uiteenlopende standpunten binnen de Raad liggen zeer gecompliceerd. In de Raad worden de 27 lidstaten officieel vertegenwoordigd. In bijlage VI zijn de uiteenlopende standpunten van de Lidstaten t.o.v. beëindiging melkquotasysteem weergegeven. In deze samenvattende paragraaf zal vervolgens in een resumerende tabel de belangen die spelen met betrekking tot het melkquotasysteem op een rij worden gezet:

Tabel 9 Resumé van de belangen m.b.t. het beëindigen van het melkquotasysteem

Belang:	Belanghebbenden:
1. Afbouw van quota (en daarmee quotaprijzen).	- de efficiënt producerende melkveehouders (bepleit door COPA-COGECA); - quota overschrijdende lidstaten (o.a. BE, DK, IT en NL) - zuivelindustrie en handel (bepleit door EUCOLAIT, EDA)

2. Duidelijkheid voor melkveehouders en geen herziening van besluitvorming.	- de efficiënt producerende melkveehouders (bepleit door COPA-COGECA); - quota overschrijdende lidstaten (o.a. BE, DK, IT en NL) - zuivelindustrie en handel (bepleit door EUCOLAIT, EDA)
3. Behoud concurrerende positie op de zuivel wereldmarkt (lage zuivelprijzen) en mogelijkheid om in te spelen op toename wereldwijde zuivelconsumptie.	- de efficiënt producerende melkveehouders (bepleit door COPA-COGECA); - naar de wereldmarkt exporterende lidstaten (o.a. DK, FR, IT en NL) - zuivelindustrie en handel (bepleit door EUCOLAIT, EDA)
4. Verruiming afhankelijk maken van marktontwikkeling (zodat besluiten teruggedraaid kunnen worden wanneer ze slecht uitpakken).	- minder concurrerende melkveehouders (o.a. in kwetsbare gebieden) (bepleit door EMB); - lidstaten met kwetsbare gebieden en lidstaten die beslissing willen uitstellen (o.a. AT, DE, EL, FI, FR, LU, Ro en SI).
5. Landschapsbehoud en behoud van werkgelegenheid uit melkveehouderij in bepaalde gebieden.	- minder concurrerende melkveehouders (o.a. in kwetsbare gebieden) (bepleit door COPA-COGECA); - conservatieve lidstaten met kwetsbare gebieden (o.a. AT, DE, FI, en EL).
6. Bescherming boeren inkomens.	- minder concurrerende melkveehouders (o.a. in kwetsbare gebieden) (bepleit door EMB); - lidstaten met kwetsbare gebieden en minder concurrerende melkveehouders (o.a. AT, DE, EL, FI, FR, LU, Ro en SI).
7. Beperking van prijs volatiliteit.	- de handelsnatie lidstaten (o.a. DK, FR, IT en NL) maar ook de overige lidstaten. - zuivelindustrie en handel (bepleit door EUCOLAIT, EDA)

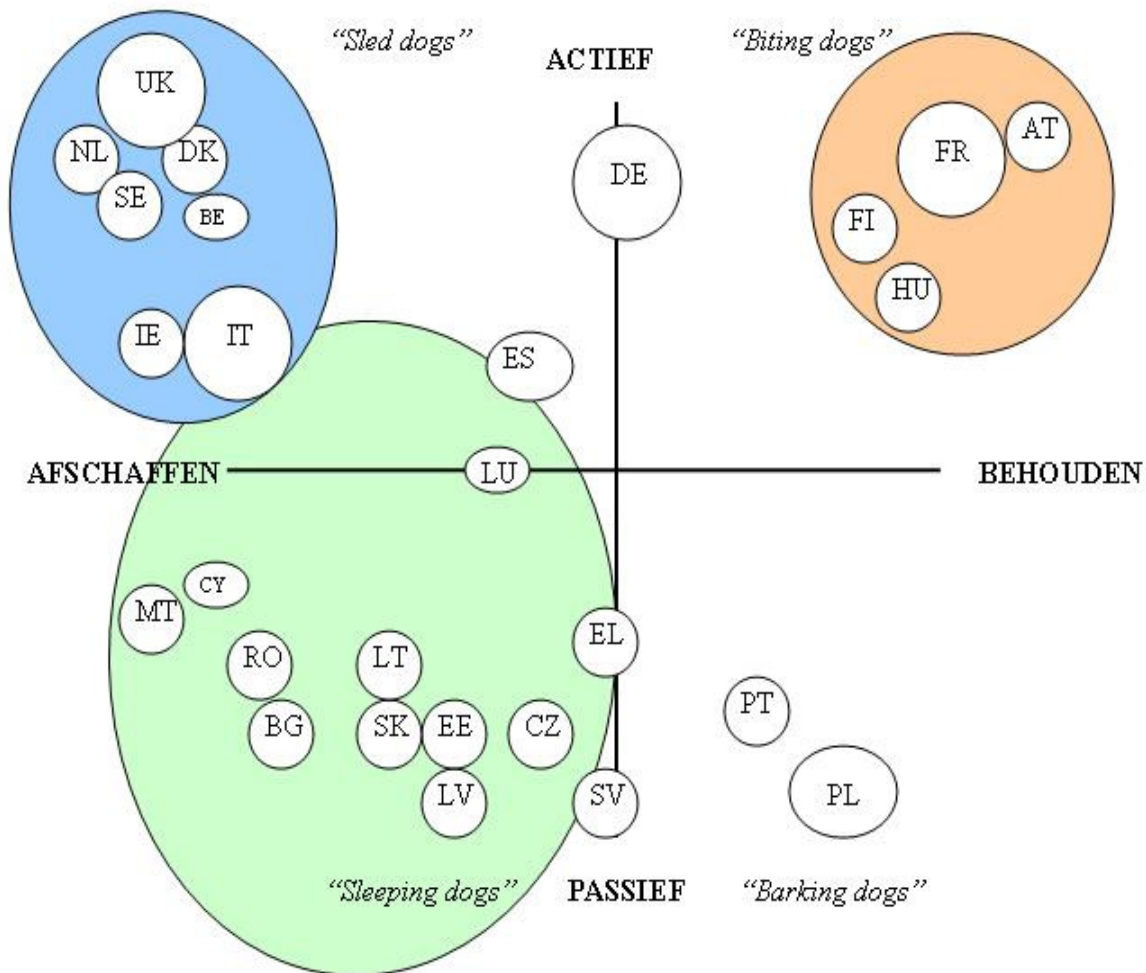
Uit de in dit onderzoek empirisch verkregen informatie kunnen vervolgens overeenkomsten en verschillen tussen de actoren worden gedestilleerd op basis waarvan de positie van de verschillende actoren in beeld gebracht kunnen worden. Met tabel 6 uit paragraaf 3.2.2 van het theoretisch kader wordt door Koppenjan en Klijn een instrument verschaft om een overzicht te maken van de standpunten van de verschillende actoren. In deze tabel 6 wordt onderscheid gemaakt tussen: "Biting dogs", "Barking dogs" en "Sleeping dogs". Zelf wil ik daar graag voor dit onderzoek een categorie aan toevoegen: "Sled dogs". De sledehonden, ofwel de kartrekkers; de noodzakelijke toegewijde bondgenoten. Wanneer we vanuit de Commissie kijken naar de algemene positie van de verschillende lidstaten ten opzicht van het melkquotasysteem dan kunnen we de lidstaten opdelen in vier categorieën:

1. de actieve voorstanders van beëindiging melkquotasysteem;
2. de passieve voorstanders van beëindiging melkquotasysteem;
3. de actieve tegenstanders van beëindiging melkquotasysteem;
4. de actieve tegenstanders van beëindiging melkquotasysteem.

De posities van de lidstaten zijn op basis van deze vier categorieën vervolgens schematisch weer te geven. Figuur 8 geeft de coalities inzichtelijk weer waarbij de posities van de lidstaten zijn geplaatst in een matrix waarbij de horizontale as is verdeeld in voorstanders van afschaffing van het melkquotasysteem en voorstanders van behoud van het melkquotasysteem. De verticale as geeft weer in hoeverre de betreffende lidstaten een actieve toegewijde rol in het besluitvormingsproces in nemen dan wel een

passieve minder toegewijde rol vervullen. De afstanden tussen de lidstaten binnen één kwadrant in de figuur zijn niet zonder betekenis. Frankrijk vervult bijvoorbeeld een actievere rol dan Hongarije. Beide bevinden zich echter in het kamp van de "biting dogs". De positie van de lidstaten is niet exact meetbaar maar zijn wel als ordinale variabelen in de figuur weergegeven op basis van de interpretaties uit de interviews, documenten en literatuur onderzoek.

Figuur 8 Positie lidstaten binnen de Raad in 2008 gedurende de Health Check discussie m.b.t. beëindiging van het melkquotasysteem

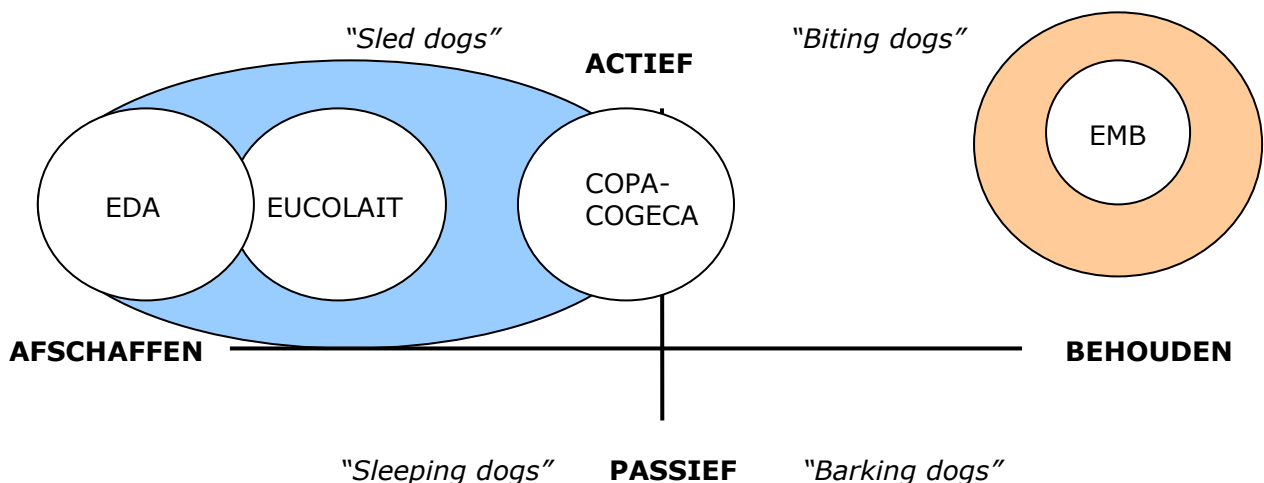


Uit de actor analyse is naar voren gekomen dat de verschillende actoren gedurende het besluitvormingsproces niet van positie veranderd zijn. Vanaf het begin van het proces was voor de Commissie dan ook duidelijk dat het grootste draagvlak binnen de Raad te vinden zou zijn in het blauwe en groene vlak en dat een voorstel tot het voortzetten van het melkquotasysteem (waarvoor het draagvlak in het rode vlak te vinden zou zijn) in de Raad geen doorgang zou vinden. De "sleeping dogs" waren dan wel geen actieve voorstanders van het afschaffen van het melkquotasysteem ze zouden echter niet tegen de voorstellen voor een zachte landing stemmen. Dit kamp bestond voornamelijk uit nieuwe lidstaten die ontevreden waren met de grootte van het quotum dat zij bij toetreding hadden ontvangen. De meeste nieuwe lidstaten kampten met de hoge kosten en complexiteit van het zware administratieve quotumregistratiesysteem en zagen het liever gaan dan blijven. Een aantal lidstaten vreesden wel dat hun markt misschien overspoeld zou worden met melk uit meer concurrerende lidstaten doch de meeste zagen het afschaffen van het systeem als kans om zelf grote goedkope concurrerende melkveehouderijen op te zetten.

Landbouwcommissaris Fischer Boel onder wier leiding de HC werd uitgevoerd, wilde af van de melkquota. De keuze voor afschaffen was dan ook snel gemaakt. Vanuit haar positie gezien waren er voldoende actieve lidstaten (sled dogs) om een voorstel voor het beëindigen te trekken. Zij moest daarbij echter rekening blijven houden met de actieve lidstaten (biting dogs) die hier fel op tegen zouden zijn. De Commissie heeft doorgaans graag zo veel mogelijk lidstaten achter haar voorstellen staan. Dit geldt zeker grote lidstaten als Frankrijk en Duitsland. Duitsland was intern verdeeld over de melkquotakwestie en is daarom in de matrix te vinden op de verticale as tussen het kamp van de afschaffers en de behouders. Voor wat betreft de passieve lidstaten (sleeping dogs) moest de Landbouwcommissaris er op letten deze niet tegen zich in het harnas te jagen met haar voorstellen en hen zo het kamp van de "biting dogs" in te jagen.

Hoewel een voorstel van de Commissie met betrekking tot het melkquotasysteem moet worden goedgekeurd door het EP en hoewel het uiteindelijke besluit wordt genomen door de Raad is de steun van de belangengroepen voor het te voeren beleid van essentieel belang voor de Commissie, de Raad en het EP. Om het beeld te complementeren zijn in figuur 9 tevens de posities van de vier belangrijkste belangengroepen op basis van de vier categorieën schematisch inzichtelijk gemaakt. Met uitzondering van de EMB namen alle belangengroepen de positie in dat het beëindigen van het melkquotasysteem uiteindelijk onvermijdelijk zou zijn. De sterke lobby van de zuivelindustrie en handel (EUCOLAIT, EDA maar ook de WTO) juichten het beëindigen van het melkquotasysteem toe, het zou immers leiden tot meer markt vrijheid, meer melkaanbod en een lagere melkprijs wat doorgaans meer kansen en mogelijkheden voor de industrie en handel betekent.

Figuur 9 Positie belangrijkste belangengroepen m.b.t. melkquota



Een vrijere markt zal echter ook toename van prijsfluctuaties betekenen. Prijsfluctuaties betekenen grotere financiële risico's niet alleen voor boeren die hun inkomen zien fluctueren maar tevens voor de industrie en handel die hun marges zien schommelen. De industrie en handel hadden er groot belang bij dat de beëindiging van het quotasysteem en de liberalisering van de zuivelsector vanuit Brussel goed zou worden geregisseerd zodat de markt niet op hol zou slaan of zou inklappen. Dit standpunt van de industrie en handel sloot aan bij de positie van COPA-COGECA. COPA-COGECA benadrukte bij de Commissie dat het in het belang was van producenten, zuivelindustrie en consumenten dat Brussel serieus landbouwpolitiek zou blijven bedrijven. Daarbij dienden volgens

COPA-COGECA drie fundamentele belangen door Brussel beschermd te worden: stabiliteit, regionaal evenwicht en voorspelbaarheid.

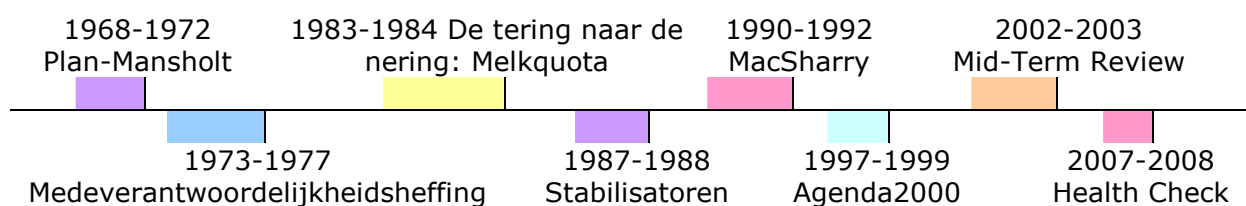
EUCOLAIT en de EDA kunnen worden gerekend tot het kamp van de "sled dogs" en hoewel de officiële positie van COPA-COGECA steun aan de afschaffing van het melkquotasysteem inhield was de Europese belangengroep van boeren en coöperatieven intern verdeeld. De positie van COPA-COGECA in figuur 9 is daarom vergelijkbaar met die van de lidstaat Duitsland in de matrix van figuur 8. De positie van de EMB ligt lijnrecht tegenover die van de overige belangengroepen. De EMB houdt vast aan de noodzaak van melkquotering. De quota mogen niet worden afgeschaft maar zouden zelfs moeten worden ingekrompen. Met de felle protesten van melkveehouders aangesloten bij de EMB behoort deze groep overduidelijk bij de "biting dogs". Gedurende de gehele Health Check discussie zijn de standpunten van de verschillende lidstaten en belangengroepen ongewijzigd gebleven. Voor de lidstaten in de Raad gold dat zij niet tegen de voorstellen van de Commissie stemden indien op enige wijze aan de belangen gehoor werd gegeven en wanneer het uiteindelijke pakket aan maatregelen voor iedere minister iets bevatte waarmee hij of zij "thuis kon komen".

5.4 Het proces

5.4.1 Inleiding

Zoals genoemd in het theoretisch kader verloopt een besluitvormingsproces in een netwerk doorgaans in een aantal interactieronden met cruciale beslissingen. In een bepaalde tijdspanne worden stappen genomen die van invloed zijn op het proces. Niet alle genomen stappen worden gedefinieerd als cruciale beslissing. In het theoretisch kader wordt aangegeven dat de beslissingen die richting geven aan het proces en waarnaar de betrokken actoren terugverwijzen, cruciaal zijn. Vaak wordt het cruciale besluitvormingsmoment gekenmerkt door een verandering in de samenstelling van de actoren die betrokken zijn bij het proces of een verandering in de strategie of standpunten van de actoren. Het is bepalend voor de inhoud en de richting van het proces dat vervolgens de volgende ronde ingaat. In hoofdstuk 2 van dit onderzoek is aangegeven dat aan de HC zeven hervormingsfasen vooraf zijn gegaan:

Figuur 1j: Tijdslijn van belangrijkste hervormingsfasen van het GLB



Deze belangrijke hervormingsfasen vormen als het ware een aantal beslisronden die cruciaal zijn geweest voor het vormen en hervormen van het GLB. Ze zijn bepalend geweest voor het beleidsspel en er wordt dan ook herhaaldelijk terugverwezen naar deze beslismomenten. Elk van deze hervormingen zijn ook weer opgedeeld in verschillende beslisronden. In deze paragraaf zal worden ingezoomd op de besluitvorming in het kader van de HC en de rondes die daarin hebben plaatsgevonden. De Health Check kent een aantal interactieronden met cruciale beslissingen. Hieronder zijn de belangrijkste beslissingen in een tijdslijn opgenomen. De beslissingen zijn onderverdeeld in drie rondes: de voorbereidingsronde, de discussieronde en de afsluitingsronde. Deze rondes zijn niet volledig van elkaar gescheiden maar lopen als het ware in elkaar over zoals onderstaande figuur weergeeft:

Figuur 10 De rondes met betrekking tot het melkquotasysteem in de Health Check discussie

Eerste voorbereidingsronde	Tweede discussieronde		Laatste afsluitingsronde
Mededeling van de Commissie aan de Raad (COM(2007) 722) 20 november 2007	Conferentie voor zuivelstakeholders 11 januari 2008	Initiatiefrapport aan de Commissie van het EP (Persbericht EP 20080311IPR23701) 12 maart 2008	Advies aan de Commissie van het EP (REF.: 20081117IPR42183) 17 november 2008
12 december 2007 Rapport m.b.t. de marktvooruitzichten voor de zuivelsector, van Commissie naar Raad (COM(2007) 800)	16 februari 2008 Advies aan de Commissie van het Economisch en Sociaal Comité (EUR-Lex 2008/C 44/17)	20 mei 2008 Commissie voorstel (COM(2008) 306)	20 november 2008 besluit van de Raad (Europa Press Releases RAPID IP/08/1749)

5.4.2 De voorbereidingsronde

De eerste ronde betrof de voorbereidings- of oriëntatieronde van de Commissie waarbij is geluisterd naar alle belanghebbenden; boeren, verwerkers, handel, ministers, parlementariërs. Het verzamelen van deze verschillende visies leverde een lijst van opties op die een goed beeld gaven van de beschikbare opties die de ambtenaren van de Commissie doornamen om te bezien wat de meest realistische optie was om voor te kiezen. Om tot een keuze te komen speelden interne overwegingen een rol:

- Wat is politiek de beste optie?
- Wat is administratief de simpelste optie?

Gedurende deze ronde hadden de belangengroepen invloed op de Commissie via hun lobby. Deze ronde werd door de Commissie afgesloten door de mededeling van 20 november 2007 aan de Raad en het EP waarin de Commissie officieel de eerste aanzet gaf voor een herziening van de in 2003 ingezette hervorming van het EU-landbouwbeleid. In deze mededeling kwamen drie belangrijke vragen aan de orde ⁹:

1. *Hoe kan de bedrijfstoelageregeling eenvoudiger en doeltreffender worden gemaakt?*
Hierbij is ondermeer voorgesteld om:
bij de toekenning van de bedrijfstoelagen een model te kiezen dat niet meer gebaseerd is op historische rechten;
een verdere afbraak door te voeren van nog bestaande koppelingen tussen subsidie en productie;
de systematiek van het toekennen van kortingen bij het niet voldoen aan de cross-compliance -eisen te vereenvoudigen;
en om een boven- en ondergrens voor de steunniveaus vast te stellen.
2. *Hoe kunnen tegen de achtergrond van een verder globaliserende wereld de klassieke marktordeninginstrumenten worden verbeterd voor toepassing in de 27 EU-landen?*
Interventieregelingen zouden alleen nog moeten worden ingezet als veiligheidsnet en zouden moeten kunnen functioneren zonder afhankelijk te zijn van interne of externe gesubsidieerde verkopen, met andere woorden een uitfasering van de interne steun en de exportrestituties. Met name de granenmarkt heeft in dit

⁹ Gebaseerd op de website van het Productschap Zuivel (1 april 2010)

verband de aandacht. De toegenomen vraag en het achterblijvende aanbod, onder meer vanwege de concurrentie van gewassen die worden verwerkt tot biobrandstof, spelen daarbij een rol. Het voorstel betrof slechts de interventie van tarwe te accepteren en de braakleggingregeling in zijn geheel op te heffen. De milieuvoordelen van dit instrument dienen echter te worden behouden. Voor de zuivelsector lagen naast de mogelijke wijzigingen in de interventieregelingen de aanpassingen van het melkquotasysteem in het verschiet. Het beleid waarin het melkquoteringssysteem ten einde zou lopen in 2015 zou worden gehandhaafd. Daarbij zou het van belang zijn dat er passende overgangsmaatregelen zouden komen voor een zachte landing. Een geleidelijke quotumuitbreiding lag het meest voor de hand wat uitbreiding van de productie, lagere prijzen en een toename in concurrentie zou veroorzaken. De Commissie gaf aan er aan te denken om via facultatieve modulatie van de rechtstreekse betalingen naar de nationale enveloppe van plattelandsgelden, financiële middelen beschikbaar te maken om de regio's (zoals bijvoorbeeld berggebieden) te steunen die problemen zullen hebben om een minimumproductieniveau te handhaven.

3. *Hoe kan worden omgegaan met nieuwe uitdagingen, zoals risicobeheer, klimaatverandering, waterbeheer, bio-energie en biodiversiteit?*

Het aanpakken van deze uitdagingen kost geld. De Europese Commissie stelde daarom voor de verplichte modulatie jaarlijks met 2% te laten toenemen in de periode 2010 –2013, waardoor in 2013 13% van de rechtstreekse betalingen zou worden overgeheveld naar de begroting voor plattelandsontwikkeling.

De onderbouwing van de Commissievoorstellen werd gegeven in het rapport waarin de ontwikkelingen op de zuivelmarkten gedetailleerd aan bod kwamen. In dit rapport werden de voorlopige conclusies van de Commissie bijvoorbeeld dat de vraag naar melk en zuivelproducten op de interne EU markt en de externe wereldmarkt zou toenemen bevestigd en werden het belang van een zachte landing en de gevolgen daarvan benadrukt. Dit verslag was een belangrijk onderdeel in de discussie die de Commissie wilde starten met betrekking tot de HC. Na de publicatie van dit rapport ging het besluitvormingsproces haar volgende ronde in; de discussieronde.

5.4.3 De discussieronde

Met de Mededeling en het Rapport schetste de Commissie een aantal voorstellen tot aanpassingen aan verschillende onderdelen van het GLB. Deze aanpassingen maakten volgens de Commissie geen fundamentele hervorming uit, maar moesten de landbouw in de EU in staat stellen zich beter aan een snel veranderende omgeving aan te passen. Om de dialoog te stimuleren, hield de Commissie een seminar specifiek voor zuivel waar de belanghebbende partijen de aftrap konden geven voor het openbare overleg over de mededeling. Gedurende deze ronde konden de belangengroepen officieel in discussie treden via het openbare debat met de Commissie, Leden van het EP, leden van het Economische en Sociale Comité, leden van het comité van de Regio's en leden van de rekenkamer. Op basis van de lopende effectbeoordeling en van de conclusies van de openbare dialoog met belanghebbende partijen diende de Commissie in mei 2008 haar voorstellen in. Hiermee startte de derde ronde; de afsluitende ronde.

5.4.4 De afsluitende ronde

Nadat de Commissie de voorstellen in mei 2008 presenteerde, startte officieel de discussie zowel in de lidstaten als in Brussel. De officiële samenvatting van deze voorstellen zoals gepubliceerd door de Commissie is opgenomen in bijlage VII van dit onderzoek. De Raad van landbouwministers vormde de belangrijkste arena waar het besluitvormingsproces plaatsvond. De discussies in de Raad vonden in de eerste helft van 2008 onder het Sloveense voorzitterschap plaats en in de tweede helft van 2008 onder het Franse voorzitterschap. Het per 1 juli 2008 gestarte Franse voorzitterschap heeft

onder meer een aantal Raadswerkgroepen georganiseerd om de stemming te peilen ten aanzien van de Commissievoorstellen. Gedurende deze ronde hadden de belangengroepen invloed op de Raad en het EP via hun lobby. De belangrijkste elementen voor de zuivelsector betrof de onderstaande punten¹⁰:

1. Het beëindigen van de melkquota in 2015 door jaarlijkse verruimingen waardoor een harde landing wordt voorkomen

Om een zachte landing van het melkquotasysteem te bewerkstelligen stelde de Europese Commissie voor de quota in de vijf quotajaren 2009/2010 - 2013/2014 met 1% per jaar te verruimen. Voor 31 december 2012 zou de Europese Commissie een evaluatieverslag uitbrengen aan het EP en de Raad over de status van de zachte landing met indien nodig voorstellen tot aanvullende maatregelen (verdere verruiming van de quota of het verlagen van de superheffing).

2. Het vereenvoudigen en stroomlijnen van openbare interventie door het (voor alle sectoren) toepassen van tenders

In de periode 1 maart – 31 augustus kan mager melkpoeder en boter ter interventie worden aangeboden tot maximaal respectievelijk 109.000 en 30.000 ton per jaar. Daarbij zal voor mager melkpoeder in de genoemde periode de interventie automatisch worden geopend. Voor boter wordt hiervoor de prijstrigger geherintroduceerd. Indien in één of meer lidstaten de marktprijs zich onder 92% van de referentieprijs bevindt, zal de Europese Commissie de interventie openen (zonder beheerscomité procedure). Bij overschrijding van de jaarlimieten kan de Europese Commissie, indien de marktsituatie en de ontwikkeling van de marktprijzen daartoe aanleiding geven, besluiten interventie te continueren. De interventieprijzen en de voor interventie toe te laten hoeveelheden zullen door de Europese Commissie worden vastgesteld via een tenderprocedure. De interventieprijs voor mager melkpoeder zal niet meer bedragen dan de referentieprijs voor mager melkpoeder (€ 69, 80 per 100 kg). De interventieprijs voor boter zal niet meer bedragen dan 90% van de referentieprijs voor boter (90% van € 246,39 = € 221,75).

3. Het afschaffen van de permanente en optionele steun voor de particuliere opslag van kaas

De permanente en optionele steun voor de particuliere opslag van kaas achtte de Commissie niet meer nodig voor producten met een hoge toegevoegde waarde zoals kaas.

4. Het wijzigen van de permanente steun voor de particuliere opslag van boter in een optioneel toe te passen steun, gebaseerd op een marktanalyse

Vanwege het seizoenspatroon van de boterproductie zal zich elk jaar een tijdelijke druk op de botermarkt voordoen. De Commissie stelde voor om op basis van een marktanalyse elk jaar opnieuw te bekijken of het noodzakelijk is steun te verlenen voor de particulier opslag van boter.

5. Het wijzigen van de permanente steun voor de verwerking van mager melkpoeder in veevoeder en voor de productie van caseïne in een optioneel toe te passen steun, gebaseerd op een marktanalyse

De Commissie stelde voor om regelmatig op basis van een marktanalyse te bekijken of het noodzakelijk is steun te verlenen voor de verwerking van mager melkpoeder in veevoeder en voor de productie van caseïne en caseïnaten

6. Het afschaffen van de steun voor de verwerking van boter in banket en ijs en voor boter voor directe consumptie

Vanwege de verlaging van de interventieprijs sinds 2004 in het kader van de hervorming van het zuivelbeleid en vanwege de gunstige marktomstandigheden wordt al geruime tijd geen steun meer verleend voor de verwerking van boter in banket en ijs en voor boter voor directe consumptie. De was van mening

¹⁰ Gebaseerd op de bestuurstukken op de website van het Productschap Zuivel (1 april 2010)

Europese Commissie dat dit programma niet langer nodig was om de markt te ondersteunen op interventieprijsniveau.

7. De introductie van producentenorganisaties in alle sectoren

Producentenorganisaties kunnen een belangrijke rol vervullen in sectoren waar een verstoorde balans is in concentratie tussen producenten en kopers. De Commissie stelde voor dat de Lidstaten daarom producentenorganisaties moeten kunnen erkennen in alle sectoren.

8. Ondersteuning van getroffen markten als gevolg van maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van dierziekten

De Europese Commissie stelde voor deze voorziening niet in de marktregeling op te nemen, maar in een horizontale verordening over risk management.

Om een zachte landing te bewerkstelligen stelde de Commissie voor om in de periode 2009/2010 - 2013/2014 de quota vijf keer met 1% per jaar te verhogen. De meningen over dit voorstel liepen ver uiteen. Een aantal landen, waaronder Nederland, vond de voorgestelde verhoging onvoldoende om een zachte landing te bewerkstelligen, maar lidstaten zoals Duitsland en Oostenrijk kanten zich tegen elke verruiming en waren van mening dat eerst de effecten van de per 1 april 2008 doorgevoerde 2% verruiming moest worden afgewacht. Voorts zou het evaluatiemoment naar de mening van een aantal lidstaten eerder moeten plaatsvinden. Ook hierover waren de meningen verdeeld. De Duitsers pleitte ondertussen voor het instellen van een melkfonds waarmee een aantal flankerende maatregelen gefinancierd zou kunnen worden. Dit voorstel kon in de Raadswerkgroep op brede ondersteuning rekenen.

Tegelijkertijd was het Commissie voorstel ook in het Europees Parlement onderwerp van discussie. Het door de Portugese Europarlementariër Santos opgesteld rapport over de Health Check leverde meer dan duizend zeer uiteenlopende amendementen op¹¹. De Landbouwcommissie van het Europees Parlement kwam op 7 oktober 2008 tot het oordeel de aanpak van de zachte landing voorzichtiger zou moeten dan door de Commissie was voorgesteld. Volgens de Landbouwcommissie van het EP verdiende het de voorkeur de zachte landing te bewerkstelligen door een quotumverhoging van twee keer 1% in 2009 en 2010 en aansluitend een evaluatie uit te voeren alvorens besloten zou worden hoe de zachte landing vorm gegeven zou worden in de daarop volgende laatste jaren. Verder was de Landbouwcommissie er voorstander van om de landenquota van overschrijdende lidstaten tijdelijk te verhogen door deze te verevenen met de onderbenutting van andere lidstaten. Het opzetten van een melkfonds kreeg eveneens de steun van de landbouwcommissie van het EP. De bovenstaande adviezen werden vervolgens afgestemd door het EP in de plenaire vergadering op 17 november 2008. De Commissie is het EP vervolgens ter wille gekomen door in de voorstellen twee evaluatie momenten op te nemen. Zowel in 2010 als in 2012 zal de Commissie met een evaluatierapport komen over de zuivelmarkt waarin de status van de zachte landing beoordeeld zal worden. Naar aanleiding van deze rapporten zullen eventuele aanvullende maatregelen genomen kunnen worden. Daarnaast is de Commissie Italië ter wille gekomen door Italië toe te staan haar quota in één keer met 5% te verruimen met ingang van het quotumjaar 2009/2010. Enkele dagen later werden de aangepaste voorstellen van de Commissie door de Raad goedgekeurd. De officiële samenvatting van het genomen besluit zoals gepubliceerd door de Commissie is opgenomen in bijlage VIII van dit onderzoek.

5.4.6 Samenvatting

De periode voor de besluitvorming is niet snel en niet langzaam verlopen. In november 2007 kwam de Commissie met een paper waarin zij aangaf welke richting zij uit wou. Daarna heeft de Commissie haar concrete voorstellen op tafel gelegd waarna in november 2008 tot een akkoord is gekomen. Het was een volstrekt gebruikelijke

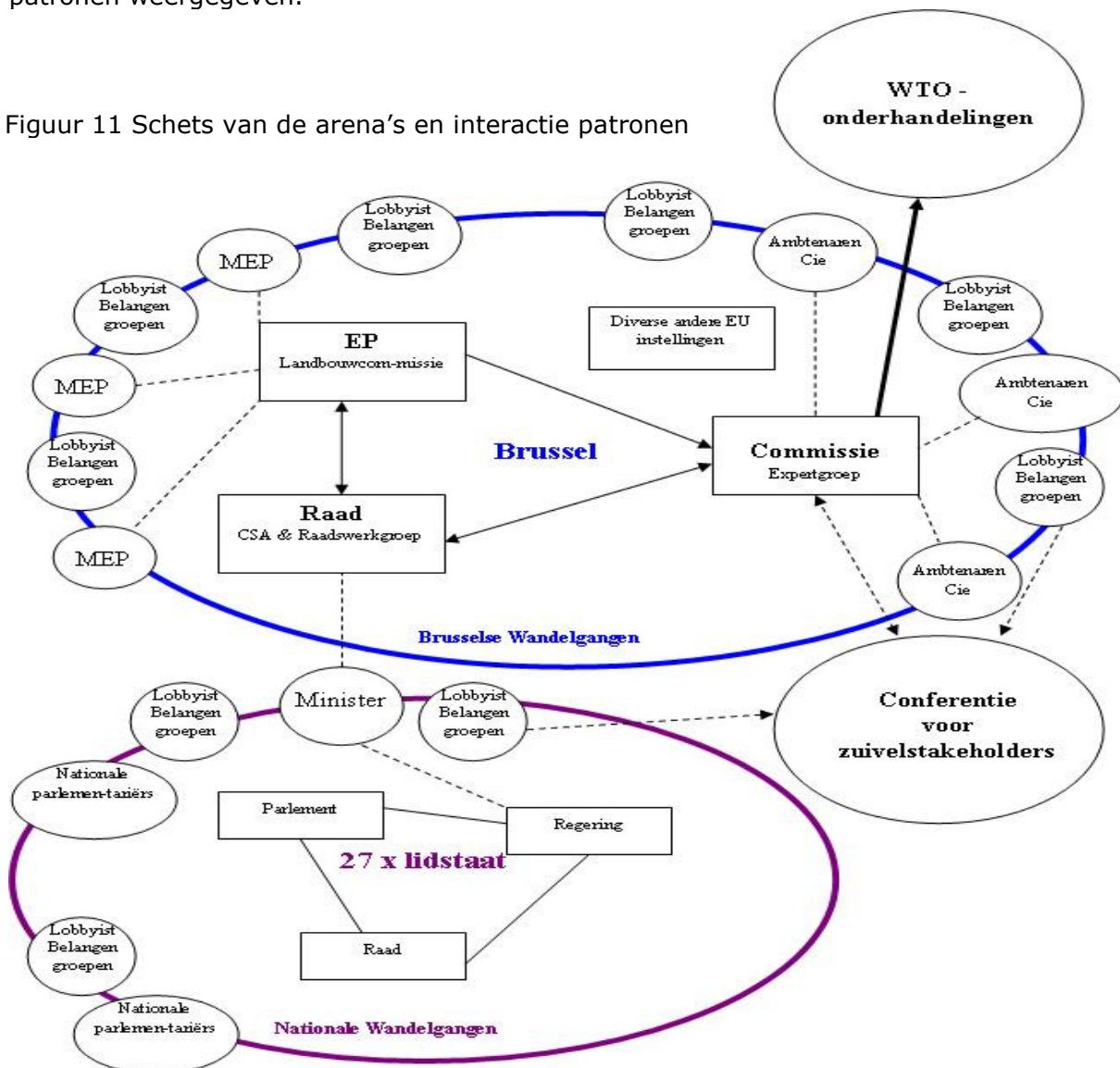
¹¹ Gebaseerd op de bestuurstukken op de website van het Productschap Zuivel (1 april 2010)

procedure dat binnen de gangbare termijn is afgerond; een jaar voorbereiding, een memo, binnen een half jaar een voorstel en binnen het daaropvolgende half jaar een besluit. Er is nauwelijks sprake van stagnatie geweest. In de toekomst zal het EP een medebeslissende rol spelen wat betekent dat een soortgelijk proces in het vervolg zeker meer tijd zal vergen.

5.5 Interacties en arena's in het netwerk

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk hebben we gezien welke actoren bij de besluitvorming in het kader van de HC en met betrekking tot de besluitvorming omtrent het melkquotasysteem betrokken waren. Daarnaast hebben we gezien wat de gevoerde strategieën waren en welke belangen daarbij een rol speelde. Het verloop van het proces is in kaart gebracht waarbij we de belangrijkste arena's zijn tegen gekomen waarin de besluitvorming heeft plaatsgevonden. Voor de besluitvorming in het kader van de HC zijn meerdere arena's van belang geweest. Het is niet mogelijk om alle arena's in dit onderzoek te betrekken. Wel kan gesteld worden dat de volgende arena's een dominante rol hebben gespeeld: 1. De Commissie; 2. De Raad; 3. Het Parlement; 4. De wandelgangen; 5. De Stakeholdersconferenties; 6. de WTO- onderhandelingen. In figuur 11 is een zeer versimpelde schets (die niet alle gedetailleerde besluitvormingsarena's van experts omvat) van de verschillende arena's en de interactie patronen weergegeven.

Figuur 11 Schets van de arena's en interactie patronen



Uit dit figuur en uit paragraaf 5.3 van dit hoofdstuk waarin de belangrijkste actoren betrokken bij de besluitvorming in het kader van het melkquotasysteem zijn behandeld, komt duidelijk naar voren dat de interactiepatronen in het besluitvormingsnetwerk in het kader van de HC zeer complex is.

De verschillende arena's en actoren zijn niet alleen op verschillende manieren met elkaar verbonden ook de intensiteit van de onderlinge contacten ligt hoog. Het zuivel beleidsnetwerk is een zeer hecht netwerk. Wanneer vervolgens op basis van de vergaarde informatie uit het empirische onderzoek tabel 7 uit paragraaf 3.2.2 van het theoretisch kader invullen dan zien we dit beeld ook duidelijk terug:

Tabel 7b Interactie frequentie tussen actoren

	Commissie	Raad	Parlement	Belangengroepen lobby	WTO
Commissie	-	Zeer frequent	Zeer frequent	Zeer frequent	Wisselende frequentie
Raad	Zeer frequent	-	frequent	frequent	Wisselende frequentie
Parlement	Zeer frequent	frequent	-	frequent	Wisselende frequentie
Belangengroepen lobby	Zeer frequent	frequent	frequent	-	Wisselende frequentie
WTO	Wisselende frequentie	Wisselende frequentie	Wisselende frequentie	Wisselende frequentie	-

Bron: gebaseerd op tabel 7.6 van Koppenjan en Klijn, 2004

Het overzicht van tabel 7b is ingevuld op basis van het empirisch materiaal en de informatie verkregen door middel van de interviews en geeft weer welke actoren een centrale plaats innemen en welke verbindingen er tussen de partijen bestaan. Dat de Commissie de plaats inneemt van de meest centrale actor komt hierin duidelijk naar voren. Gezien het feit dat het de Commissie is die voorstellen doet, is dit uiteraard logisch. Uit de actor analyse is naar voren gekomen dat iedere lidstaat en belangengroep andere prioriteiten heeft. Dit leidt ertoe dat de Commissie handig stemmen in de Raad kan gaan tellen en zo strategisch haar gekwalificeerde meerderheid bij elkaar kan schrapen. De overige actoren zijn uiteindelijk afhankelijk van:

- Hoeveel andere lidstaten delen de betreffende belangen?;
- Hoe cruciaal is de stem van een bepaalde lidstaat voor de Commissie?;
- Is de Commissaris en haar kabinet ontvankelijk voor het betreffende belang?

Zoals van Schendelen aangeeft in zijn boek Machiavelli in Brussels bestaat Europa uit een kleurrijk palet van zeer cultureel, politiek en in nog meer opzichten verschillende landen. Wanneer de afgevaardigden van overheid of andere belangengroepen elkaar treffen in Brussel worden ze geteisterd door "Irritating Differences" (van Schendelen, 2003;25) . We zien dan ook in het netwerk voor de besluitvorming in het kader van de HC een grote pluriformiteit aan actoren. Actoren die in zichzelf ook geen homogene entiteit vormen maar een gefragmenteerde dynamische collectie vormen van conflicterende publieke en private organisaties (van Schendelen, 2003; 31). De EU vormt voor deze actoren een open forum of arena die uitnodigt tot geduld en lankmoedigheid.

Om invloed uit te te in de complexe Brusselse arena's dient men zorgvuldig en gedegen te werk te gaan. De voorstelvormende discussies vinden doorgaans niet plaats in de officiële arena's maar in de werkgroepen, expertcomités en wandelgangen. De officiële arena's fungeren vaak als bewaarders van bindende besluiten. In het kort komt het er op neer dat men een voorzichtig politiekspel dient te spelen waarbij belangen kwesties voorzichtig in de wandelgangen bij de Commissie (en eventueel experts van raadsworkroepen of MEP's) ter onderhandeling worden ingebracht. Alvorens men hiertoe overgaat zal men echter eerst grondig research moeten doen naar de zienswijze van de

overige actoren om vervolgens de belangen van andere actoren mee te nemen in de onderhandelingen opdat uiteindelijk een package deal bereikt kan worden met zo veel mogelijk winnaars. Uiteindelijk komt het neer op het zorgvuldig praktiseren van relatiemanagement (Van Schendelen, 2003; 47). Dit vereist de nodige kennis van zaken, (jaren) ervaring en vertrouwen. Vooral het laatste is een belangrijk aspect in de Brusselse kringen. Uit de interviews is gebleken dat nieuwe lobbyisten van belangengroepen eerst het vertrouwen moeten winnen zowel op nationaal niveau als van de ambtenaren van de Commissie, de MEP's en de overige actoren.

De verschillende formele en informele arena's staan open voor alle belangengroepen maar om ook daadwerkelijk gehoor te vinden dient men eerst vertrouwen te winnen. En wat vertrouwen betreft zij komt te voet en gaat te paard.

5.6 Spelanalyse: strategieën en afhankelijkheden

In het theoretisch kader is naar voren gekomen hoe binnen netwerken besluitvormingsprocessen vaak grillig en onvoorspelbaar verlopen. In paragraaf 5.4 van dit hoofdstuk zijn de besluitvormingsronden met betrekking tot de melkquotakwestie uiteengezet en in de vorige paragraaf zijn de arena's en interacties van het netwerk in kaart gebracht. In paragraaf 3.4 van het theoretisch kader zijn de vijf verschillende strategieën van Koppenjan en Klijn (2004) naar voren gekomen die waargenomen kunnen worden binnen netwerken: de solo strategie, de conflict strategie, de ontwijkende strategie, de coöperatieve strategie en de faciliterende strategie. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de gevoerde strategieën en de wederzijdse afhankelijkheden van de belangrijkste actoren in het netwerk van de besluitvorming met betrekking tot het melkquotasysteem in het kader van de HC. Hierbij zal allereerst worden gekeken naar de gevoerde strategie en de afhankelijkheden van de Commissie, de lidstaten en de belangengroepen. Vervolgens zal achtereenvolgens worden ingezoomd op de gevoerde strategie en de afhankelijkheden van de twee grootste lidstaten Frankrijk en Duitsland. Als laatste zal worden gekeken naar de gevoerde strategie en de afhankelijkheden van de twee belangrijkste quotum overschrijders Italië en Nederland.

5.6.1 De Commissie, de lidstaten en de belangengroepen

Uit de analyse van de verschillende actoren in paragraaf 5.3 en het overzicht van de standpunten van de verschillende lidstaten zoals opgenomen in bijlage VI en de figuren 8 en 9, komt naar voren dat er grote variëteit bestaat tussen de verschillende actoren die deelnemen aan het HC besluitvormingsproces. De sleutelactor in het proces betreft de Europese Commissie. De Commissie mag de voorstellen doen waarmee het EP moet instemmen en waarover de Raad beslist. De Commissie dient bij haar voorstellen rekening te houden met de stemverhoudingen binnen de Raad. Voor goedkeuring van voorstellen is een gekwalificeerde meerderheid nodig in de Raad van 255 stemmen van 345 stemmen in totaal en dient een blokkerende minderheid van minimaal 91 stemmen voorkomen te worden. De Commissie focust zich bij haar voorstellen op het binnenhalen van de lidstaten met het zwaarste stemgewicht. Allereerst zijn dat Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië (zie bijlage IV (2)). In de meeste besluitvormingsprocessen in Brussel zien we dat traditiegetrouw Frankrijk en Duitsland de twee dominante actoren zijn. Sinds de uitbreiding van de EU van 15 naar 27 lidstaten heeft de Commissie echter te maken met veranderde verhoudingen in de Raad. Eind 2007, begin 2008 werd dit geïllustreerd door het besluit dat werd genomen in de Raad tot verruiming van de melkquota met twee procent voor het quotajaar 2008/2009 zonder dat Frankrijk en Duitsland daarmee konden instemmen. Bij dit besluit werden Frankrijk en Duitsland overstemd door de eerste van de nieuwe lidstaten die het EU-voorzitterschap mocht bekleden: Slovenië (de Groot en Laperre, 2009; 147). We zien dat de Commissie meer en meer de strategie hanteert van het tellen van de tegenstemmen. De Commissie telt doorlopend de stemmen binnen de Raad met betrekking tot haar voorstellen. Lidstaten beseffen dat een extreme opstelling betekent dat de Commissie je

links laat liggen waardoor je niets meer kunt behalen. Zodra de Commissie de blokkerende minderheid uit elkaar heeft gespeeld, blijft er voor de lidstaten niets anders meer over dan te proberen (al dan niet gezamenlijk) op een voor hen belangrijk punt concessies binnen te halen (de Groot en Laperre, 2009; 148).

Bij het nader bestuderen van werkwijze binnen de Commissie is te zien hoe de ambtenaren van de Commissie bij het voorbereiden van de voorstellen voorzichtig de standpunten van de lidstaten en belangengroepen peilen alvorens te komen met een discussiedocument dan wel met een officieel voorstel. Niet alleen de standpunten van de lidstaten doen er voor de Commissie toe maar zeker ook de standpunten van de belangengroepen. De Commissie weet dat de standpunten die belangengroeperingen inbrengen doorgaans herhaald zullen worden door verschillende ministers in de Raad en Europarlementariërs in het EP. Op de voorzichtige en zorgvuldige werkwijze van de Commissie is nader ingegaan in paragraaf 5.4.2 waarin het proces van de besluitvorming nader is beschreven. Gezien de belangen van de Commissie in de Raad en het EP is de strategie van de Commissie van voorbereiding tot voorstel gericht op samenwerken en samenbrengen. Uit bestudering van de werkwijze van de Commissie komt naar voren dat zij een combinatie strategie voert, zij voert zowel een coöperatieve als een faciliterende strategie waarmee zij alle belanghebbenden rond de tafel weet te krijgen en de samenwerking bevordert.

Vanaf de start van het proces was het duidelijk voor de Commissie dat zij te maken had met een meerderheid aan lidstaten (zoals België, Denemarken, gedeeltelijk Duitsland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) en belangengroepen (zoals EUCOLAIT en EDA) die het quotasysteem in 2015 ten einde wilde laten lopen. Deze partijen werden meer door de quota beperkt dan dat ze er aan over hielden. Zij voerden een coöperatieve strategie naar elkaar en naar de Commissie om zo een voor zichzelf zo gunstig mogelijk resultaat uit de onderhandelingen te behalen. Binnen een lidstaat is quotum verhandelbaar. Voor de lidstaten die hun quotum overschrijden gold dat melkveehouders hoge prijzen voor melkquotum moeten betalen. Het is voor de overschrijdende lidstaten belangrijk dat het besluit met betrekking tot het melkquotasysteem zo spoedig mogelijk gemaakt zou worden zodat de melkveehouders de gelegenheid zouden hebben zich in te stellen op het komende quotumloze tijdperk en de quotumprijzen zouden dalen. De optie die andere lidstaten inbrachten om quotaverruiming te koppelen aan de evaluatie van de marktsituatie (zie bijlage V) vormde voor deze lidstaten een enorm verdragingsgevaar. Niet alleen omdat evaluatie verdragend werkt maar te meer omdat met het inwerkingtreden in 2009 van het Verdrag van Lissabon is de wetgevende macht van het EP versterkt zou worden. In de besluitvorming over de overgrote meerderheid van de EU-wetgeving is het EP met het verdrag op gelijke voet geplaatst met de Raad. Dit zou betekenen dat het Europees Parlement mee zou moeten gaan beslissen en dit zou de besluitvorming zeker niet versnellen. De betreffende lidstaten hebben daarom strategisch aangestuurd op de vastlegging dat voorgestelde evaluaties alleen mochten gaan over aanvullende maatregelen voor een zachte landing. Aanvullende maatregelen waartoe de Commissie kan besluiten zonder inmenging van de Raad of het EP. Op deze manier werd een win-win situatie gecreëerd waarbij zowel werd voldaan aan de wens van het koppelen van quotaverruiming aan marktevaluatie als de wens dat de besluitvorming niet geheel opnieuw gedaan zou moeten worden met uitstel van besluitvorming en onzekerheid voor melkveehouders tot gevolg.

De lidstaten die voor het beëindigen van het quotasysteem waren met een zachte landing door middel van quotaverruiming in de laatste vijf quota jaren, onderkenden de angst van een aantal andere lidstaten (en deelde deze gedeeltelijk) voor enorme volatiliteit van de melkprijs. Dit zorgde ervoor dat de lidstaten gezamenlijk zochten naar flankerende maatregelen zoals het genereren van gelden voor specifieke steunmaatregelen voor o.a. de zuivelsector (plattelandsbeleid) door modulatie van een bepaald percentage van de directe inkomenssteun (pijler 1 van het GLB) aan boeren ten behoeve van plattelandsbeleid (pijler 2 van het GLB).

Tegelijkertijd waren er echter van meet af aan ook lidstaten en belangengroepen die veel te winnen hadden bij de quota. Zij waren minder concurrerend op melkveehouderijgebied en vreesden de concurrentie uit andere lidstaten. Zij zaten met het quotasysteem in een heel comfortabele positie en wilden deze graag behouden (met name de lidstaten Oostenrijk, Spanje, Finland en Hongarije en de EMB als belangengroep). De strategie van deze lidstaten was het vormen van coalities ten opzichte van de Commissie (onderlinge coöperatieve strategie maar conflictstrategie ten opzichte van de Commissie) waarbij ze door middel van de onderhandelingen voor eigen lidstaat gunstige voorwaarden in de uiteindelijk package deal probeerde te bewerkstelligen.

Daarnaast had de Commissie te maken met een aantal lidstaten (zoals Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Portugal, Malta, Litouwen, Cyprus en Bulgarije) die een ontwijkende strategie voerde. Voor deze lidstaten gold dat dan wel dat het behoud van melkquota gunstig zou zijn maar dat de baten van het behoud van de quota niet opwogen tegen het de kosten van de politieke strijd die gevoerd zou moeten worden om het systeem te behouden. Dan wel gold voor deze lidstaten dat zij neigden naar afschaffing van het systeem omdat zij vonden bij toetreding te weinig quota toebedeeld te hebben gekregen. We zien dat deze lidstaten zich in de discussie met betrekking tot de melkquota vrijwel niet lieten horen. Doorgaans hadden deze lidstaten vaak andere prioriteiten, die bijvoorbeeld lagen op het gebied van directe betalingen of structuurveranderingen binnen de agrarische sector.

5.6.2 Specifieke situatie Duitsland

De discussie die in Brussel plaatsvond, heeft in Duitsland op internniveau gespeeld, waarbij het Duitsland in sterke verdeeldheid bracht. Het probleem in Duitsland was dat een deel van Duitsland zeer competitief melk produceerde, dit deel wilde graag van de quota af. Het andere minder competitieve deel van Duitsland was voor behoud van het quotasysteem. Deze laatste groep, betrof een groot aantal Beierse melkveehouders uit zogenaamde "benadeelde (berg) gebieden" die de quota wilden behouden en die dit met heftige protesten kenbaar maakten. Al snel wisten deze boeren een grote schare melkveehouders uit andere lidstaten achter zich te krijgen (o.a. Oostenrijkers en Hongaren). Door de interne verdeeldheid was Duitsland (samen met Oostenrijk) gedurende het besluitvormingsproces fel gekant tegen elke verhoging van de quota. Zij poogden de besluitvorming te draineren door te stellen dat eerst de effecten van de 2% verruiming van 1 april 2008 afgewacht zouden moeten worden alvorens verder besluiten m.b.t. het melkquotasysteem genomen zouden worden. Uiteindelijk heeft de Commissie Duitsland zo ver gekregen in te stemmen met het Health Check voorstel en daarmee met het quota verruimingsvoorstel. In Nederland speelde een dergelijke discussie ook maar daar was de groep die de quota wilde behouden relatief veel kleiner.

Daarnaast speelde er op politiekgebied in Duitsland meer. Eind 2008 vond er een politieke aardverschuiving plaats in Beieren, Duitsland. Sinds 1962 was de conservatieve Christlich-Soziale Union (CSU) als partij in de Zuid Duitse deelstaat alleen aan de macht. Bij regionale parlementsverkiezingen van 2008 raakte zij echter haar absolute meerderheid kwijt. De partij wist intern geen stabiele eenheid te vormen en lag onder vuur nadat de partijvoorzitter als minister van Financiën in Beieren weinig deed om de Bayerische Landesbank bij te springen toen deze zwaar onder de kredietcrisis leed. Op nationaal niveau vormt de CSU één partij met de Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) van kanselier Angela Merkel.

Binnen een jaar na het HC besluit wijzigde de houding van Duitsland ten opzichte van de quotaverruiming echter drastisch. Tijdens de Landbouw- en Visserijraad van 23 maart 2009 probeerde Duitsland (samen met een aantal andere lidstaten) het HC besluit terug te draaien. Met het oog op de (landelijke) Bondsdagverkiezingen die eind 2009 plaats zouden vinden is het niet meer dan logisch dat Duitsland met Ilse Aigner, lid

van de Bondsdag voor de CSU als landbouwminister, begin 2009 probeerde terug te komen op het HC-besluit en zo de gunst te (her)winnen van de Beierse kiezers voor de aankomende verkiezingen. Hoewel Duitsland zich had uitgesproken voor het afschaffen van het melkquotasysteem had zij er toch baat bij de discussie m.b.t. de Health Check in 2009 opnieuw te heropenen. De protesten van de Beierse boeren tegen het Europese Landbouwbeleid leidde de aandacht af van de politieke problemen in Duitsland en de melkproblematiek bood de mogelijkheid aan de gevestigde Duitse politieke orde om de gunst van de kiezers te (her)winnen door zich in te zetten om te proberen de HC besluiten open te breken en de melkquota in de EU de komende jaren alsnog te bevriezen of zelfs te verlagen. Geheel onlogisch was deze bokkensprong van Duitsland zeer zeker niet.

5.6.3 Specifieke situatie Frankrijk

Frankrijk heeft nooit hard gelopen wanneer het ging om liberalisatie van het GLB. Het lag dan ook in lijn der verwachting van de meeste lidstaten dat Frankrijk eventueel voorstander van behoud van het quotasysteem zou zijn en de besluitvorming zou draineren. Frankrijk staat er om bekend een grote netto ontvanger van het GLB te zijn en de profiteurs van het GLB staan er om bekend dat zij de status quo zo veel mogelijk pogen te handhaven (Clasper en Thurston, 2010;9). Frankrijk was dan ook geen groot voorstander van verruiming van de quota nog van liberalisering van het GLB. Frankrijk zag echter net als Duitsland wel in dat verlenging van het quotasysteem geen echte reële optie was. Net als in Duitsland varieerden in Frankrijk de belangen per regio. Grosso modo kan gesteld worden dat de Franse melkveehouders wel meer quotumruimte wilden maar dat in vergelijking tot een aantal andere lidstaten productie verhoging voor de Franse zuivelsector ook weer niet zo belangrijk is. Frankrijk is niet zo afhankelijk van de internationale wereldmarkt als sommige andere lidstaten. Voor Frankrijk was (en is) het belangrijkste exportproduct kaas en naar de Franse kazen is ook tegen hogere prijzen wel vraag op de internationale markt.

Over het algemeen hadden de Fransen voldoende quota (zeker op nationaal niveau want niet alle quota werd onder de melkveehouders verdeeld) en liepen zij niet hard wanneer het ging om afschaffing van het quotasysteem. Uiteindelijk volgden zij de Commissie en het meerderheidsstandpunt. De strategie van de Fransen was er op gericht een redelijk steunniveau voor haar veehouders te bewerkstelligen. Frankrijk heeft in de HC discussie gepleit voor de mogelijkheid om een deel van de directe inkomenssteun te mogen herbestemmen ten behoeve van de financiering van specifieke steunmaatregelen. Frankrijk had naar aanleiding van de besluiten van 2003 een kwart van haar directe inkomenssteun gekoppeld aan graan binnen het akkerbouwbeleid. De specifieke steunmaatregelen zoals opgenomen in het uiteindelijke HC besluit bieden Frankrijk de mogelijkheid om een deel van die steun over te hevelen naar graslandpremies om daarmee de Franse melkveehouders tevreden te stellen. Frankrijk heeft op die manier de Health Check benut om haar melkveehouderij te bevoordelen. Iets wat andere lidstaten (zoals Duitsland) niet hebben gedaan.

De uiteindelijke marathon discussie in de Raad in de laatste fase van het besluitvormingsproces vond plaats onder het voorzitterschap van Frankrijk. Voor Frankrijk was het dan ook essentieel dat tot een besluit gekomen zou worden. Doorgaans vormden Frankrijk en Duitsland de bekende Frans – Duitse as. Een voorstel door deze twee lidstaten heeft daarmee direct een voorsprong in het vinden van doorgang. Door de uitbreidingen van de Europese Unie was de mogelijkheid voor Frankrijk en Duitsland om samen een besluit af te dwingen komen te vervallen. Beide lidstaten waren daarom gedwongen eieren voor hun geld kiezen en zich neerleggen bij het feit dat behoud van het quotasysteem een gepasseerd station was.

5.6.4 Speciale situatie Italië

De grootste voorstanders van quotumverruiming waren Nederland en Italië. Beide Fervent quotum overschrijder en fervent pleiters van afschaffing van het quota systeem. Zoals aangegeven in paragraaf 5.4.1 voerden beide lidstaten een coöperatieve strategie om zo het voor zichzelf zo gunstig mogelijke resultaat uit het onderhandelingsproces te halen. Het behaalde resultaat van beide lidstaten is echter nogal verschillend. Italië heeft 5% frontloading quotumverruiming gekregen, uit de interviews met de betrokkenen kwamen een aantal mogelijke redenen naar voren waarom Italië deze uitzonderingspositie geschonken is.

Allereerst had elke lidstaat zo zijn eigen punten waarop zij zich focuste (waar in de eindonderhandelingen op werd toegespitst), zaken die zij absoluut als breakpunt bestempelden. Voor Italië was dit de 5% frontloading. Nederland was voorstander van het verdwijnen van het quota systeem waarbij hoe meer quota verruiming in het kader van de zachte landing hoe beter. De herverdeling van de directe betalingen van regio's die meer krijgen naar regio's die minder krijgen (extra modulatie voor nationale doelen) had voor Nederland echter een nog grotere prioriteit. De mogelijkheid tot 5% frondloading van quotumverruiming was voor Nederland geen breakpunt.

Vervolgens was er het verschil in stemgewicht. Het was niet noodzakelijk dat Italië voor het Commissie voorstel zou stemmen, de Cie had slecht een gekwalificeerde meerderheid nodig. Dat neemt niet weg dat de Commissie uiteindelijk wel een aantal lidstaten met "zwaar" stemgewicht nodig heeft en Italië is wel een lidstaat die de Commissie graag aan boord heeft. Italië telt daarbij als lidstaat 29 stemmen in de Raad waar Nederland maar 13 stemmen telt.

5.6.5 Speciale situatie van Nederland

Naast Italië was Nederland een groot voorstanders van quotumverruiming. Nederland is een van de grootste handelsnaties van Europa. Nederland is de grootste exporteur van zuivelproducten in de EU gevolgd door Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Italië. Voor Nederland was het belangrijk de handelspositie te handhaven en te versterken. Hiervoor was groei van de Europese zuivelsector nodig. Met tegelijkertijd de debatten over voedselzekerheid die speelden in 2008 was het in Nederland niet uit te leggen dat Europese melkveehouders die probeerden in te spelen op de wereldwijde consumptiegroei van zuivelproducten een boete (superheffing) moesten betalen.

De mogelijkheid tot 5% frondloading van quotumverruiming was voor Nederland geen breakpunt. Het zou onredelijk zijn geweest wanneer Nederland hier wel een breakpunt van gemaakt zou hebben aangezien Nederland twee en een half keer meer produceerde dan wat zij consumeerde. (Vandaar dat lidstaat Nederland de grootste zuivel exporterende lidstaat was.) Italië produceerde nog niet eens de helft van de melk die zij consumeerde. Daar komt bij dat wanneer Nederland 5% frontload zou hebben gekregen het zeker niet ondenkbaar zou zijn dat Nederland in quotum jaar 2010/2011 al 8% meer zou produceren dan in 2008. Het gehele quotatijdperk werd er door Nederland voortdurend over of tegen de quotagrens aan gemolken. Een frontload zou voor Nederland geen zin hebben aangezien de productie dan helemaal los zou gaan en de melkveehouders afgestraft zouden worden met de aan de froantload gekoppelde extra superheffing.

Uiteindelijk komt Nederland zeker niet slecht uit de onderhandelingen doordat op het laatste moment de discussie over de vetcorrectie weer op tafel werd gebracht. In de voorliggende jaren was dat onderwerp al meerdere malen aangevoerd (in de wandelgangen). Nederland was er tot op dat moment echter niet in geslaagd de Commissie ervan te overtuigen het coëfficiënt van de vetcorrectie aan te passen. De vetcorrectie is afgezien van de experts die er mee weten te werken een ware

abracadabra. Het komt er simpelweg op neer dat het quotum van melkveehouders niet alleen rekening houdt met een bepaalde hoeveelheid melk die geleverd mag worden maar tevens een bepaald vetgehalte van de melk voorschrijft. In Nederland is een behoorlijk aantal boeren dat hun quotum niet alleen overschrijdt in hoeveelheid maar tevens melk met een hoger vet percentage levert dan voorgeschreven. In dergelijke gevallen werd de geleverde hoeveelheid melk verhoogd met 0,18% per 0,1 g melkvet meer per kg melk. De vetcorrectie bleek een handige onderhandelingsstool die als wisselgeld ingezet kon worden. Op het laatste moment heeft Nederland weten te bedingen dat deze coëfficiënt naar beneden is bijgesteld naar 0,09%. Dit betekende dat een aantal boeren hun quotum niet (dan wel minder) zouden overschrijden. Dit betekent minder overschrijding op nationaal niveau en dus minder superheffing voor alle overschrijdende Nederlandse melkveehouders.

Uiteraard was het ook mogelijk melk te leveren van een lager vetpercentage dan voorgeschreven wat veel voorkwam in andere lidstaten. In die gevallen zou het nadelig zijn wanneer het correctiecoëfficiënt niet meer 0,18 maar 0,09% zou zijn. Voor deze gevallen is het correctiecoëfficiënt van 0,18% ongewijzigd gebleven. De aanpassing van de vetcorrectie was daarmee niet nadelig voor andere lidstaten en betekende dat Nederland een aantal procenten meer melk zou kunnen leveren.

5.6.6 Samenvatting

Het systeem van de melkquota zou lopen tot 31 maart 2015 conform de afspraken van de Europese Top van 2003 te Luxemburg. Landbouwcommissaris Fischer Boel onder wier leiding de HC werd gevoerd, wilde af van de melkquota en de subsidies aan de landbouw die verband houden met wat boeren telen. De Commissaris zag ook geen meerderheid in de Raad voor het verlengen van het quotasysteem. In het kader van de HC moest de Commissie daarom met voorstellen komen met betrekking tot hoe het melkquotasysteem definitief beëindigd zou worden.

Het instrument van de melkquota nogmaals verlengen was alleen mogelijk geweest wanneer de Commissie hiervoor een meerderheid in de Raad had gevonden en wanneer de Commissie overtuigd was geweest van de noodzaak hiertoe. Een andere mogelijkheid zou zijn geweest dat het voorstel van de Commissie tot een zachte landing van het quotasysteem zou zijn tegengehouden met een blokkerende minderheid. Daarna zou er een voorstel gedaan moeten worden voor verlenging van het systeem. Ook dit voorstel zou vervolgens op zijn beurt op een blokkerende minderheid hebben kunnen stuiten, met een padstelling tot gevolg. Een dergelijk proces zou zo tijdsrovend zijn dat het quotasysteem reeds ten einde zou zijn gelopen alvorens de lidstaten tot een besluit zouden zijn gekomen. Dit zou desastreus zijn voor een deel van de Europese melkveehouders die hoge bedragen uitgaven voor quota. In een aantal lidstaten zou dit de sector ten gronde hebben kunnen richten.

Uit de analyse van de actoren zien we dat vrijwel alle actoren beseffen dat zij van elkaar afhankelijk zijn en een coöperatieve strategie voeren. Uiteindelijk is het meerderheidsstandpunt in de Raad bepalend voor de besluitvorming. Aangezien vanaf het begin al duidelijk is dat het niet mogelijk zal zijn het melkquotasysteem nogmaals te verlengen omdat daar geen Raadsmeerderheid voor te behalen valt kozen ook de invloedrijkste lidstaten zoals Frankrijk en Duitsland, die niet per definitie voorstander voor verruiming van de quota waren, eieren voor hun geld en volgden de andere lidstaten. We zien ook dat geen enkele lidstaat een solostrategie voert aangezien dit een lidstaat buiten spel kan zetten en deze daarmee zijn onderhandelingskansen vergooit.

In de discussie in het kader van de HC gaven de lobbygroepen die de belangen van de industrie en handel behartigden aan liberalisering in elk aspect van het zuivelbeleid (productie of im- of export) toe te juichen en te ondersteunen. Zij konden zich vinden in de doelstelling van de Commissie om het melkquotasysteem met een zachte landing in

2015 te beëindigen. Immers een ruimer quotum zou leiden tot meer melkaanbod en een lagere melkprijs. Zij gaven daarbij aan dat de door de Commissie voorgestelde percentage quotum verruiming niet automatisch zal leiden tot een gelijk percentage aan productiegroei. Een vrijere markt zal echter ook betekenen meer volatiliteit en schommelingen van de prijs. Te veel volatiliteit zal echter groter financiële risico's met zich meebrengen en daar zitten de industrie en de handel natuurlijk niet op te wachten.

De lobbyisten van de boeren en coöperatieve boeren koepelorganisaties steunden de Commissie ook in haar voorstellen tot het beëindigen van het melkquotasysteem door middel van geleidelijke quotaverruiming. Aangezien een deel van hun achterban te lijden zou hebben onder meer marktwerking namen zij een gematigder standpunt in en benadrukten zij bij de Commissie het feit dat ook onder het nieuwe Verdrag van Lissabon de doelstellingen van het GLB gehandhaafd zouden blijven. Daarbij beargumenteerde zij dat de huidige marktinstrumenten gehandhaafd moeten blijven totdat er alternatieve risicomanagement-instrumenten ontwikkeld zijn.

De lobbyisten van de jongste belangenbehartigerorganisatie hadden een veel radicaler standpunt. Het standpunt van de EMB was dat de melkproductie in de toekomst beperkt moet worden tot de Europese vraag. De EMB verwierp het idee van de Commissie om de melkquota te verruimen. Het melkquotasysteem zou gehandhaafd moeten blijven na 2015. De quota zouden zelfs moeten worden ingekrompen zodat boeren een melkprijs gegarandeerd zou worden die hoger ligt dan de kostprijs. De EMB verzette zich daarbij sterk tegen de lobby van de zuivelindustrie en benadrukte de conflicterende belangen van de melkverwerkende zuivelindustrie en de melkproducerende veehouderij.

Met betrekking tot de WTO komt uit de analyse van de actoren naar voren dat zij een invloedrijke actor is geweest wanneer het gaat om de hervormingen van het GLB. Zoomen we in op de besluitvorming omtrent de geleidelijke beëindiging van het melkquotasysteem dan zien we dat de WTO daar geen dominante rol in gespeeld heeft.

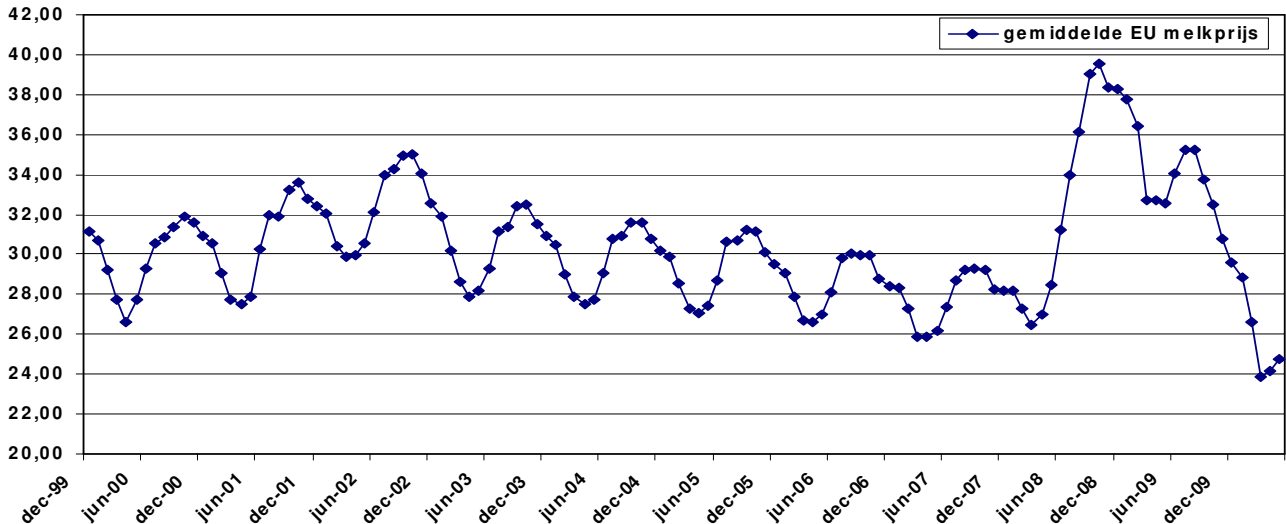
Tenslotte kunnen we concluderen dat de Commissie gedurende het proces een coöperatieve faciliterende combinatie strategie voerde waar alle andere actoren dankbaar gebruik van maakten.

5.7 Analyse van de nasleep

Hadden de Commissie en de andere actoren gedurende het HC- proces de marktsituatie van 2009 met extreem lage melkprijzen kunnen voorzien en hadden de actoren in het HC- akkoord hier geen rekening mee moeten houden? Zoals beschreven in paragraaf 1.1 van hoofdstuk 1, de inkt van het HC-besluit van november 2008 was nog niet droog of de ministers van de verschillende lidstaten buitelden al over elkaar heen in een poging om de genomen besluiten te herzien. Binnen een half jaar na het verschijnen van het Health Check Rapport verzochten verschillende regeringsleiders van de diverse Lidstaten de Commissie de quota verruiming te bevriezen en een diepgaand onderzoek te doen naar de zuivelmarkt.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.9 van hoofdstuk 2 was het jaar 2007 waarin de officiële aftrap van de HC discussie plaatsvond een uitzonderlijk jaar voor de zuivelsector. De prijzen voor landbouwproducten (en met name voor zuivel) stegen hemelhoog. Figuur 12 geeft de maandelijkse melkprijzen van 2007 tot en met 2009 weer. In de tweede helft van 2007 is duidelijk te zien hoe de prijs voor rauwe melk tot uitzonderlijke hoogte steeg. Had Brussel op basis van deze uitzonderlijke jaren wel de quotumverruiming zo sterk mogen inzetten? Allereerst zullen we kijken naar de oorzaak van de extreme stijging van de melkprijzen.

Figuur 12 Gemiddelde maandelijkse EU voorschot melkrijzen januari 1999 t/m mei 2010 (in €ct/kg)



Bron: LTO Internationale Melkrijzenvergelijking

Prijsfluctuaties in de zuivelmarkt worden veroorzaakt door schommelingen in vraag of aanbod. In tabel 10 is een overzicht gemaakt van de oorzaken in de schommelingen in vraag en aanbod in de jaren 2007, 2008 en 2009 (Van Berkum, 2010;21).

Tabel 10 Verklaring schommelingen in vraag en aanbod en de invloed op de melkrijzen 2007 – 2009

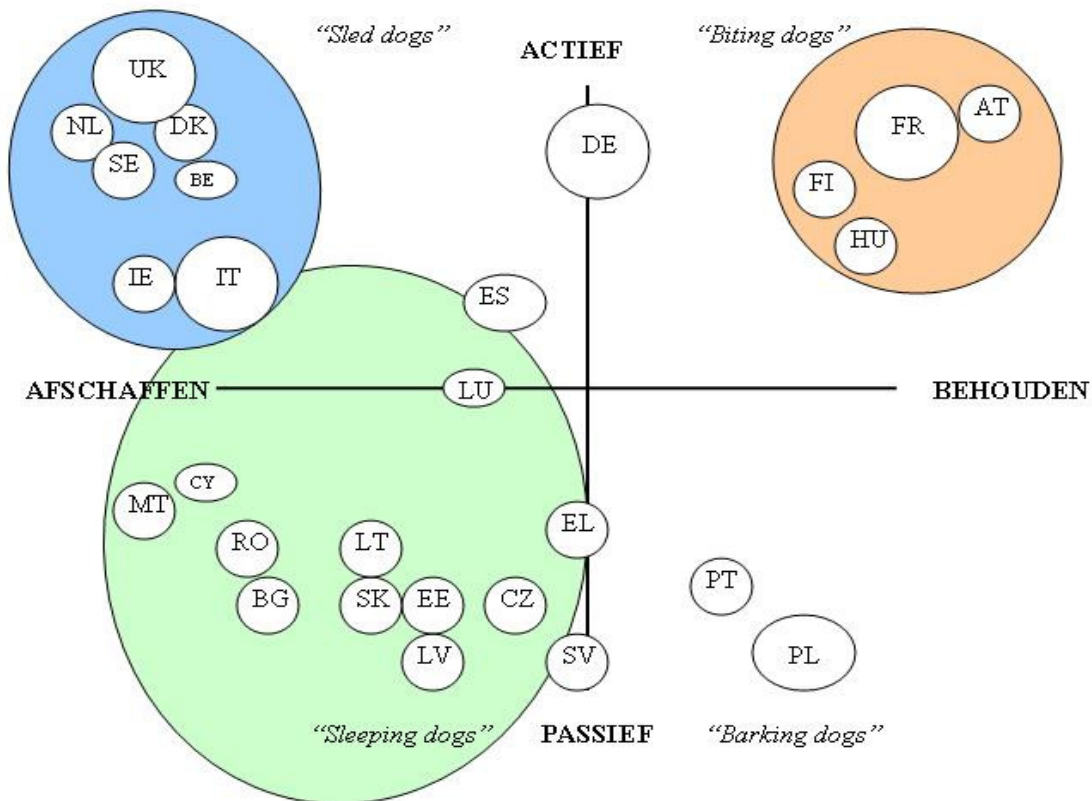
	2006-2007	2008-2009
Vraag	<ul style="list-style-type: none"> - onverwachte hoge vraag in Azië aangedreven door de hoge economische groei in Azië; - prijsstijging van substitutie producten (plantaardige oliën). 	<ul style="list-style-type: none"> - wereldwijde economische recessie vanwege de economische crisis; - melamine schandaal in China met negatief effect op de vraag; - toename van interventievoorraden in USA en EU; - afschaffing van Europese boter en melkpoeder afzetprogramma's
Aanbod	<ul style="list-style-type: none"> - droogte met enorme invloed op de melktoevoer in Nieuw-Zeeland; - droogte in andere gebieden; - prijsstijging van voer (o.a. door 3 jaren van droogte in een periode van 6 jaar in Australië en gestegen vraag voor ethanol in de USA); - terugloop in voorraden. 	<ul style="list-style-type: none"> - toename van aanbod in Brazilië (gedeeltelijk n.a.v. de hoge prijzen in 2006 / 2007); - toenamen van aanbod in Nieuw-Zeeland; - minimale afname van aanbod in de EU; - liquidatie van USA melkvee programma (afname van veestapel van c.a. 2%)
Netto invloed op rauwe melkrijzen	stijging van rauwe melkrijzen	daling van rauwe melkrijzen

Bron: LEI Rapport 2010-017

De mate waarin bovengenoemde factoren van de wereld zuivelmarkt de Europese zuivelmarkt kunnen beïnvloeden is afhankelijk van het Europese zuivelbeleid en laat nu juist dit beleid de afgelopen decennia hervormd en geliberaliseerd zijn. Naar aanleiding van deze liberalisering lag meer prijs volatiliteit werd naar aanleiding in de lijn der verwachting echter de extreme prijsfluctuaties zoals in de periode 2007 – 2009 naar aanleiding van extreme klimaatgrillen en een economische crisis vinden slechts zeer incidenteel plaats. De extreme volatiliteit was in 2008 voor de komende decennia wel te verwachten geweest maar voor 2009 niet te voorspellen geweest. De verschillende marktanalyses en rapporten voorafgaand aan de HC spraken de verwachting uit van een groeiende vraag naar zuivelproducten in Azië wat zou leiden tot hogere zuivelprijzen. De markt zag er gunstig en veelbelovend uit. Uiteraard werd daarbij rekening gehouden met een verhoogde volatiliteit van de prijzen (o.a een terugval van prijzen door substitutie). Het jaar 2007 bleek echter gunstiger uit te vallen dan verwacht. De Commissie zag hierdoor kans (window of opportunity) haar plannen van verruiming van de quota die al langere tijd op de plank lagen versneld door te voeren (2% quota verruiming per 1 april 2008). Het is duidelijk dat het eind 2007 begin 2008 niet in Brussel was doorgedrongen dat de prijzen ook weer twee keer zo hard naar beneden konden gaan.

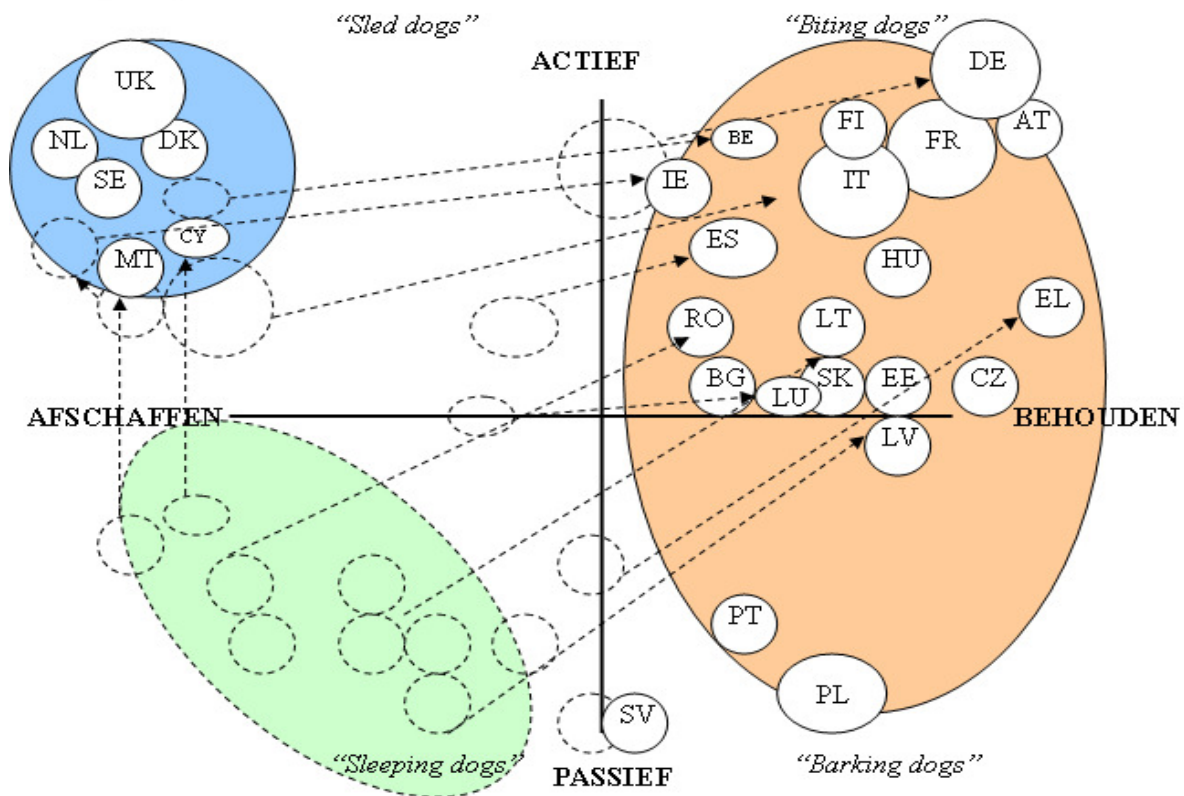
In de tweede helft van 2008 zette de wereldwijde economische crisis in en daalden de zuivelprijzen. Deze daling was echter niet schrikbarend, het duurde tot januari 2009 voor de melkprijs pas alarmerend laag werd en onder de 30€ct/kg dook. In 2009 zien we naar aanleiding van deze extreme marktsituatie dan ook een enorme verschuiving in de posities van de lidstaten in de Raad. Onderstaand vergelijken we de figuur uit paragraaf 5.3.5. die de positie van de lidstaten m.b.t. het melkquotasysteem binnen de Raad gedurende de HC discussie weergaf met een figuur die de positie van lidstaten begin 2009 weergeeft.

Figuur 8 Positie lidstaten binnen de Raad in 2008 gedurende de Health Check discussie m.b.t. beëindiging van het melkquotasysteem



We zien dan dat de extreme marktsituatie beweging teweeg heeft gebracht in de onveranderlijke positie van de lidstaten zoals deze was gedurende het besluitvormingsproces. Figuur 13 illustreert hoe de situatie op de zuivelmarkt de lidstaten een impuls geeft en ze activeert. We zien hoe Duitsland en de meeste passieve lidstaten (sleeping dogs) naar het kamp van Frankrijk en de (biting dogs) worden gelanceerd. Door de extreme marktsituatie en de daaraan gekoppelde extreem lage melkprijs kwamen de boeren in de diverse lidstaten in zulke grote problemen dat de meeste landbouwministers van de Europese lidstaten zich genoodzaakt zagen actie te ondernemen. Het initiatief daartoe werd genomen door Frankrijk en Duitsland vlak voor het zomerreces 2009 (voor Duitsland speelden naast de economische crisis ook de interne politieke aangelegenheden zoals besproken in paragraaf 5.6.2 een belangrijke rol). Aangewakkerd door de niet aflatende protesten van groepen melkveehouders groeide dit initiatief uit tot een poging om het HC besluit terug te draaien. Terugdraaien van het HC besluit bleek geen haalbare kaart doch door 21 lidstaten onder leiding van Frankrijk en Duitsland werd wel een voorstel ondersteund om een serie maatregelen te nemen die zouden moeten leiden tot stabilisatie op de zuivelmarkten¹².

Figuur 13 Positie lidstaten binnen de Raad begin 2009 na het Health Check besluit m.b.t. het melkquotasysteem



Had Brussel op basis van deze uitzonderlijke jaren de quotumverruiming wel zo sterk mogen inzetten? We zien dat de extreme dalingen van de zuivelprijs niet te voorzien waren geweest. We zien dat het de meeste betrokkenen in Brussel verbaasde dat binnen een halfjaar na het tot stand komen van het politieke akkoord er een coalitie van 21 lidstaten probeerden het HC-besluit met betrekking tot de melkquota terug te draaien door er bij de Commissie op aan te dringen de verruiming van de quota te bevriezen wanneer de marktsituatie zou verslechteren. Brussel had met onvoorziene omstandigheden rekening kunnen houden echter om haar doelen te behalen koos de Commissie er eind 2008 voor om het ijzer te smeden toen het heet was en tot

¹² Gebaseerd op de website van het Productschap Zuivel (1 april 2010)

verruiming van de quota te besluiten toen daarvoor de gelegenheidsmeerderheid zich voordeed. We zien dat de Commissie een dure prijs betaald heeft voor het doorvoeren van haar verruiming. Om de "verliezers" te compenseren is de Commissie in 2009 over de brug gekomen met een pakket aan maatregelen waaronder herinvoering van de restituties bij export van zuivelproducten, het creëren van de mogelijkheid tot het nemen van "noodmaatregelen" voor de zuivelsector, het beschikbaar stellen van de nog beschikbare reserve van € 280 miljoen (later verhoogd tot € 300 miljoen) van het GLB-budget als een eenmalige tegemoetkoming aan de zuivelsector en het instellen van een ambtelijke werkgroep (de zogenaamde High Level Group (HLG)) om de toekomst van de Europese zuivelsector op de middellange termijn te bezien.

We zien tevens dat de Commissie lering heeft getrokken uit deze ontwikkelingen. Zij is voorzichtiger geworden met de ingeslagen weg van liberalisering van het landbouwbeleid. Alle lidstaten en de Commissie zien in dat het noodzakelijk blijft de landbouwsector te ondersteunen met "vangnetmaatregelen" om per sector steun op maat te kunnen leveren ten tijde van crisis.

Hoofdstuk 6 De uitkomsten

6.1. Inleiding

In deze paragraaf zal naar de uitkomst van het proces gekeken worden en het succes van de samenwerking worden beoordeeld. Allereerst zien we dat er sprake is van een substantiële uitkomst: 20 november 2008 kwamen de landbouwministers van de Europese Unie, tot genoegen van de Commissie, tot een nieuw politiek akkoord met betrekking tot de Health Check. Uit de analyse van het proces is naar voren gekomen dat de besluitvorming daarbij vlot verlopen is. In deze paragraaf zullen we nader onderzoeken in hoeverre het bereikte akkoord een succesvol akkoord is voor alle partijen; wat de mate van tevredenheid van de partijen is, in hoeverre de actoren tegemoetgekomen zijn in hun belangen of gecompenseerd zijn in hun verliezen en wat zijn de effecten geweest van het proces op de onderlinge relaties van de diverse actoren? Zoals aangegeven in paragraaf 3.7 van het theoretisch kader en paragraaf 4.4 waarin het analyse kader is geoperationaliseerd zal worden ingezoomd op een aantal evaluatiecriteria:

1. Tevredenheid van partijen / diverse actoren;
2. Oplossing van problemen;
3. Leerproces dat is doorlopen en verduurzaming van relaties;
4. Eerlijkheid en transparantie van het proces?

6.2 Tevredenheid van de diverse actoren

Uit de analyse van de actoren is naar voren gekomen dat er gedurende 2008 geen draagvlak was voor het behoud van de quota door verlenging van het systeem na 2015. De meerderheid van de actoren steunde de Commissie in haar voorstel tot geleidelijke beëindiging van het melkquotasysteem. Zowel de voorstanders als de tegenstanders van verruiming hebben uiteindelijk met het eindvoorstel kunnen instemmen en in november 2008 waren de meeste actoren dan ook tevreden met de uitkomst van de HC. De Commissie zelf was ook tevreden met het behaalde politieke akkoord. De besluitvorming had vanuit de Commissie bezien niet veel niet veel beter kunnen verlopen dan dat het gelopen is. Het proces heeft ruim een jaar geduurd en is daarmee vlot verlopen.

Niet alle actoren waren echter tevreden de EMB nam een uitzonderingspositie in. De EMB bleef fel tegenstander van beëindiging van het quotasysteem en daarmee van het bereikte akkoord. Voor wat betreft de EMB en de melkveehouders die zij vertegenwoordigt, had het HC- besluit in haar huidige vorm er nooit mogen komen. In de ogen van de EMB is de enige oplossing het behoud van productiebeperkende maatregelen en een prijsbeleid dat er op gericht is de melkprijs boven de kostprijs te houden. Deze grote verliezers van het proces hebben dan ook veelvuldig van zich laten horen in de vorm van boeren protesten op nationaal niveau en in Brussel.

6.3 Oplossing van problemen

Het uiteindelijke politieke akkoord betrof een omvangrijke package deal met daarin de nodige tegemoetkomingen en compensaties (veelal financiële concessies) voor de diverse partijen. De Commissie heeft zo een blokkerende minderheid weten te tackelen en doorgang voor haar voorstellen weten te vinden.

Uit de analyse van de verschillende actoren en hun belangen en de arena's is naar voren gekomen dat het spel gespeeld wordt door een bonte verzameling van heterogene actoren. De actoren vormen daarbij in zichzelf ook geen homogene entiteit maar een gefragmenteerde dynamische collectie van conflicterende publieke en private organisaties. In een netwerk dat een dermate hoge complexiteit heeft zoals het beleidsnetwerk waarin de HC-besluitvorming heeft plaatsgevonden, kan ook gesproken worden van belangen vervlechting. De uiteindelijke belangen van de verschillende actoren zijn zo divers, intern conflicterend en met elkaar vervlochten dat er in deze

paragraaf voor gekozen is niet per actor na te gaan in hoeverre diens belangen met de uiteindelijke package deal zijn gediend maar om na te gaan in hoeverre de package deal bepaalde belangen waarborgt. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van een versimpeld resumé van de package deal:

Tabel 11 Resumé van het pakket aan maatregelen m.b.t. het beëindigen van het melkquotasysteem

Belang:	Belanghebbenden:	HC-package deal oplossing:
1. Afbouw van quota (en daarmee quotaprijzen).	- de efficiënt producerende melkveehouders (bepleit door COPA-COGECA); - quota overschrijdende lidstaten (o.a. BE, DK, IT en NL); - zuivelindustrie en handel (bepleit door EUCOLAIT, EDA)	Stapsgewijze verhoging van de melkquota met 1% per jaar gedurende 2009/2010-2013/2014. (Beëindiging van het melkquotasysteem 1 april 2015.)
2. Duidelijkheid voor melkveehouders en geen herziening van besluitvorming.	- de efficiënt producerende melkveehouders (bepleit door COPA-COGECA); - quota overschrijdende lidstaten (o.a. BE, DK, IT en NL); - zuivelindustrie en handel (bepleit door EUCOLAIT, EDA)	Afgesproken stapsgewijze verhoging en na evaluatie kan de Commissie alleen besluiten tot extra verruiming (afgesproken verruiming kunnen niet herroepen worden) zonder inmenging van de Raad of het EP.
3. Behoud concurrerende positie op zuivel wereldmarkt (lage zuivelprijzen) en mogelijkheid om in te spelen op toename wereldwijde zuivelconsumptie.	- de efficiënt producerende melkveehouders (bepleit door COPA-COGECA); - naar de wereldmarkt exporterende lidstaten (o.a. DK, FR, IT en NL); - zuivelindustrie en handel (bepleit door EUCOLAIT, EDA)	Behoud van een aantal markt en prijsbeleidsinstrumenten zoals de mogelijkheid voor de Commissie te besluiten tot het activeren van de steunregeling voor verwerking van mager melkpoeder in kalvervoer.
4. Verruiming afhankelijk maken van marktontwikkeling.	- minder concurrerende melkveehouders (o.a. in kwetsbare gebieden) (bepleit door EMB); - lidstaten met kwetsbare gebieden en lidstaten die beslissing willen uitstellen (o.a. AT, DE, EL, FI, FR, LU, Ro en SI)	Zowel in 2010 als in 2012 zal de Commissie komen met een tussentijdse evaluatie en zullen eventueel aanvullende voorstellen tot quotumverruiming worden gedaan.
5. Landschapsbehoud en behoud van werkgelegenheid uit melkveehouderij in bepaalde gebieden.	- minder concurrerende melkveehouders (o.a. in kwetsbare gebieden) (bepleit door COPA-COGECA); - conservatieve lidstaten met kwetsbare gebieden (o.a. AT, DE, FI, en EL)	Extra modulatie: lidstaten kunnen extra gelden genereren voor plattelandsbeleid door afroaming van directe inkomenssteun aan boeren.
6. Bescherming boeren inkomens.	- minder concurrerende melkveehouders (o.a. in kwetsbare gebieden) (bepleit door EMB); - lidstaten met kwetsbare gebieden en minder	Specifieke steunmogelijkheden: jaarlijkse mogelijkheid (art. 68) voor lidstaten om te besluiten tot het herbestemmen van maximaal 10% van de

	concurrerende melkveehouders (o.a. AT, DE, EL, FI, FR, LU, Ro en SI);	inkomenssteun en 4% van de onbenutte middelen.
7. Beperking van prijs volatiliteit.	- de handelsnatie lidstaten (o.a. DK, FR, IT en NL) maar ook de overige lidstaten; - zuivelindustrie en handel (bepleit door EUCOLAIT, EDA)	Behoud van een aantal markt en prijsbeleidsinstrumenten zoals interventie en particuliere opslag die als vangnet zullen fungeren. Instelling van High Level Group (HLG).
8. Binnenhalen stemmen Italië en afschaffen regeling particulier opslag kaas.	- Lidstaat Italië; - de handel en industrie in Italië.	Frontloading voor Italië: Italië mocht 1 april 2009/2010 in één keer haar melkquotum met 5% verruimen.

Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat de Commissie heeft gepoogd zo veel mogelijk aan alle belangen van alle verschillende actoren tegemoet te komen. De problemen moesten hiermee zijn opgelost. Om prijsfluctuaties binnen de perken te houden bleef een aantal markt en prijsbeleidsinstrumenten behouden (zie punt 7). Tevens hebben we gezien dat Brussel in eerdere hervormingen heeft gekozen voor directe inkomenssteun om boeren voldoende inkomen te garanderen.

Desalniettemin kan, gezien de hevige boeren protesten, ook worden geconcludeerd dat de package deal onvoldoende tegemoet is gekomen aan het belang van bescherming van het boereninkomen van minder concurrerende melkveehouders. Op de lange termijn zal naar alle waarschijnlijkheid ook de directe inkomenssteun onder kritiek van de belastingbetalers worden wegbezuinigd. De EMB en de melkveehouders die zij vertegenwoordigt, kunnen daarmee worden aangemerkt als de grootste verliezers die slecht worden gecompenseerd. Dit gegeven in ogenschouw genomen was het te voorzien dat het HC-akkoord tot woede onder melkveehouders zou leiden met vele protesten tot gevolg. De economische crisis en de interne problemen in Duitsland hebben dit probleem vervolgens versterkt waardoor medio 2009 een groot aantal lidstaten een coalitie vormden en probeerden het HC besluit weer open te breken.

In antwoord op de crisis en het ongenoegen onder de melkveehouders besloot de Commissie eind 2009 om de nog beschikbare reserve van € 280 miljoen (later verhoogd tot € 300 miljoen) van het GLB-budget als een eenmalige tegemoetkoming ter beschikking te stellen aan de zuivelsector. Daarnaast heeft de Commissie een Mededeling (COM(2009)591) gepubliceerd over het functioneren van de agrarische en voedselketens. Daarin stelt zij maatregelen voor om op 3 punten het functioneren van de ketens te verbeteren:

1. voorkomen van oneerlijke handelspraktijken en misbruik van verschillen in onderhandelingsmacht;
2. vergroten van inzicht in en transparantie van de prijsvorming in ketens;
3. bevorderen van concurrentie en concurrentiekracht op de verschillende niveaus in de keten en versterken van de integratie van de markten in Europa.

De HLG gaat in 2010 door met het bestuderen van deze punten en andere voor de zuivelsector relevante onderwerpen. De bedoeling is dat in juni 2010 een eindrapport zal worden gepresenteerd. Uiteindelijk zijn de problemen opgelost zolang de prijzen voor zuivelproducten niet langdurig onder de interventieprijs duiken.

6.4 Leerproces en verduurzaming van relaties

Het tweede criterium voor de vaststelling van een succesvolle samenwerking is of en op welke wijze na het besluitvormingsproces sprake is van verduurzaming van de onderlinge relaties tussen actoren en welke leerprocessen er hebben plaatsgevonden. Vanuit de

theorie hebben we gezien dat in een netwerkomgeving samenwerking leidt tot voortzetting van die samenwerking. Binnen een netwerk weten de actoren zich afhankelijk van elkaar voor de besluitvorming van het moment maar ook voor toekomstige besluitvorming. Bij de besluitvorming in het kader van het GLB zien we dat het netwerk waarbinnen deze besluitvorming plaatsvindt al meer dan 50 jaar bestaat. We zien dan ook dat bepaalde conventies en duurzame relaties al lange tijd bestaan. De lidstaten en belangengroepen kennen elkaar en weten doorgaans goed wat ze aan elkaar hebben en waar ze elkaar kunnen vinden. Specifiek in het HC-proces hebben zich geen spectaculaire strategische of institutionele leerprocessen voorgedaan. Immers de actoren binnen het netwerk kennen elkaar al jaren. De belangengroepen zijn van elkaars standpunten op de hoogte en zijn aan elkaar gelieerd. De landbouwministers komen al jaren regulier bijeen en zijn bekend en berucht om hun vermogen tot het doppen van de eigen boontjes en om hun uithoudingsvermogen in marathonvergaderingen. Toch willen we hier een drietal leerpunten uit de HC- besluitvorming noemen.

Allereerst zien we een strategisch leerpunt. Zoals omschreven in paragraaf 5.6.1. zien we in de discussie over de verruiming van de melkquota dat sinds de uitbreiding van de EU van 15 naar 27 lidstaten de verhoudingen in de Raad zijn veranderd. Dit heeft de invloed die het Frans- Duitse machtblok jarenlang had verkleind. Voor het eerst worden Frankrijk en Duitsland in de Raad overstemd. Tegelijk betekent deze veranderde verhouding meer macht voor de Commissie. Aangezien de Commissie voor haar voorstellen minder rekening hoeft te houden met de Frans-Duitse as heeft zij meer mogelijkheden om strategisch stemmen te vergaren voor haar voorstellen. We zien dat de Commissie meer en meer de strategie hanteert van het tellen van de tegenstemmen en dat de lidstaten beseffen dat een extreme opstelling betekent dat de Commissie je links laat liggen waardoor je niets meer kunt behalen. Zodra de Commissie de blokkerende minderheid uit elkaar heeft gespeeld, blijft er voor de lidstaten niets anders meer over dan te proberen (al dan niet gezamenlijk) op een voor hen belangrijk punt concessies binnen te halen. De nieuwe lidstaten spelen dit spel nog niet altijd even goed mee maar hebben de kunst waarschijnlijk wel afgekeken (de Groot en Laperre, 2009; 148).

Ten tweede zien we dat er institutioneel in het netwerk is geleerd. De hele discussie omtrent de HC maakte het voor melkveehouders die er belang bij hadden dat de quota juist zou blijven bestaan noodzakelijk zich te verenigen. Dit is gebeurd op Europees niveau in de vorm van de EMB. De hele HC- discussie heeft de EMB als het ware stevig in het zadel geholpen. Natuurlijk heeft deze organisatie nog een lange weg te gaan om zich als gevestigde lobbygroep in Brussel te kwalificeren maar ze hebben de afgelopen jaren al veel bereikt.

Tenslotte zien we dat er cognitief is geleerd. Ondank alle rapporten die geschreven zijn over de consequenties die de afschaffing van het melkquotasysteem tot gevolg zal hebben en de mogelijke scenario's waarop aangestuurd zou kunnen worden moet toch worden gesteld dat de realiteit niet te voorspellen is. Gedurende het HC-proces waren door geen van de betrokken actoren de economische crisis van 2008/ 2009 en de politieke bokkensprongen van Duitsland voorspeld. Het verbaasde dan ook vele betrokkenen dat binnen een halfjaar na het tot stand komen van het politieke akkoord er een coalitie van 21 lidstaten probeerden het HC-besluit met betrekking tot de melkquota terug te draaien door er bij de Commissie op aan te dringen de verruiming van de quota te bevriezen wanneer de marktsituatie zou verslechteren. We zien dat de Commissie lering heeft getrokken uit deze ontwikkelingen en haar kennis en inzichten over het probleem van de melkquota heeft doen toenemen. We zien dat de Commissie voorzichtiger is geworden met de ingeslagen weg van liberalisering van het landbouwbeleid. Wat dat betreft geldt voor de landbouw het zelfde als voor de financiële sector; in Brussel hebben de regeringsleiders nog een lange weg te gaan in het zoeken naar oplossingen tegen de perverse effecten van marktwerking.

6.5 Eerlijkheid en transparantie van het proces

Een derde criterium of het proces succesvol is verlopen betreft de eerlijkheid en transparantie van het proces. Wanneer we kijken naar de eerlijkheid van het proces dan zien we allereerst dat voor wat betreft de Europese Instellingen het proces eerlijk is verlopen. De Commissie, de raad en het Europees Parlement hebben hun constitutionele taken vervuld. De Commissie heeft de instrumenten die tot haar beschikking staan benut om het proces eerlijk en transparant te laten verlopen. Zo is er de voorgeschreven Impact Assessment uitgevoerd en zijn de voorstellen via de externe stakeholders consultatie en raadgevende expertgroepen getoetst.

Ondanks al deze maatregelen om het proces eerlijk en transparant te laten verlopen kwam het (CvdR) begin 2010 met een advies aan de Commissie waarin duidelijk naar voren kwam dat de hervormingen en versimpelingen van het GLB:

“niet alleen voor landbouwers maar ook voor andere institutionele en economische actoren en voor de gehele EU-bevolking helder, begrijpelijk en duidelijk moeten zijn”. Het CvdR wees de Commissie in haar advies op het feit dat boeren en burgers niet hebben gemerkt dat er al sinds 2005 aan een vereenvoudiging van het GLB wordt gewerkt (2010/C79/07). Het CvdR is in haar advies (2010/C79/07) van oordeel dat de Commissie onder het mom van vereenvoudiging in feite hervormingen heeft doorgevoerd, die tot ingrijpende herstructurering heeft geleid.

Uit dit advies komt duidelijk naar voren dat, alle ongeveinsde pogingen van de Commissie ten spijt, de eerlijkheid en transparantie van het proces nog de nodige hiaten bevat. In de analyses van de besluitvorming van de HC zoals beschreven in dit vijfde hoofdstuk van dit onderzoek is echter duidelijk naar voren gekomen dat de besluitvorming zoals deze plaatsvindt in een Brussels beleidsnetwerk enorm complex is. Inherent hieraan is dat de besluitvorming voor vele boeren, burgers en andere partijen onduidelijk is. Het verkrijgen van inzicht in het GLB en de besluitvorming hieromtrent in Brussel vergt dan ook van belanghebbenden de noodzakelijke kennisinvestering.

Uit de interviews met de experts is tevens naar voren gekomen dat duidelijke lessen uit het HC besluitvormingsproces zijn dat het voor actoren van belang is zeer vroegtijdig te weten welke punten en belangen ingebracht moeten worden bij de verschillende Europese instellingen. Proberen je te beperken tot een paar duidelijke punten die je wilt binnenhalen en zet daar consistent op alle niveaus op in. Het komt vooral neer op heel veel investeren in de informele contacten buiten de orthodoxe paden en tevens eerlijke en transparante doelstellingen van belanghebbende actoren. Zeker voor relatief nieuwe belangengroep lobby zal eerst flink geïnvesteerd moeten worden in relatiemanagement alvorens resultaten geboekt kunnen worden. Iets wat terug te zien is bij de “verliezers” van het HC-besluit die door de EMB behartigd worden in Brussel. De EMB is een zeer jonge organisatie en heeft haar sporen de afgelopen jaren eerst moeten verdienen. We zien dat door de jaren heen deze partij steeds serieuzer wordt genomen.

Uit bovenstaande komt naar voren dat Brussel met betrekking tot transparantie op twee benen hinkt. Enerzijds wordt er vanuit Brussel alles aan gedaan om belanghebbenden en geïnteresseerden via internet te informeren en te betrekken bij het proces. Anderzijds zien we dat het grootste deel van de besluitvorming in het informele circuit plaatsvindt. De voorstelvormende discussies vinden doorgaans niet plaats in de officiële arena’s maar in de werkgroepen, expertcomités en wandelgangen. De officiële arena’s fungeren vaak als bewaarders van bindende besluiten.

Hoofdstuk 7 Conclusies

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de centrale vraag waar het onderzoek in deze scriptie zich op heeft gericht worden beantwoord. "Is er bij de besluitvorming omtrent de geleidelijke beëindiging van het melkquotasysteem voldoende rekening gehouden met de opvattingen van alle belanghebbenden?" Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zullen eerst de bijbehorende deelvragen worden beantwoord. Deze deelvragen zijn behandeld in de voorgaande hoofdstukken. In dit hoofdstuk zal een recapitulatie worden gegeven waarna de centrale vraag beantwoord zal worden.

7.2 Beantwoording van de deelvragen

Wat waren de belangrijkste belanghebbende partijen met betrekking tot de besluitvorming in het kader van het melkquotasysteem?

In de conclusie van hoofdstuk 2 is met betrekking tot besluitvorming over het GLB een schets gegeven van het spel met een arena, spelregels en spelers. De belangrijkste arena's zijn de Commissie met haar expertcomités, de wandelgangen in Brussel, de Raad met haar Raadswerkgroep en het EP met haar landbouwcomité. De spelregels zijn de conventies die gelden in Brussel, in de nationale en in de internationale politiek. De spelers zijn de Commissie, de landbouwministers in de Raad die de verschillende lidstaten vertegenwoordigen, de experts die deelnemen aan de verschillende expertcomités, de MEP's en de belangengroepen voor zuivel die mochten deelnemen aan de belangengroepen conferenties (de belangrijkste daarvan waren COPA-COGECA, de EMB, EUCOLAIT en de EDA).

Welke strategieën en belangen speelden een rol in de besluitvorming?

Het systeem van de melkquota zou lopen tot 31 maart 2015 conform de afspraken van de Europese Top van 2003 te Luxemburg. Voor verlenging van het systeem was geen meerderheid in de Raad wat een voorstel tot verlenging zinloos maakte. Dat het melkquotasysteem ten einde zou lopen stond daarmee vast. Wel moest de Commissie in het kader van de HC nog met voorstellen komen met betrekking tot *hoe* het melkquotasysteem definitief beëindigd zou worden.

Uit de analyse van de actoren zien we dat vrijwel alle actoren beseffen dat zij van elkaar afhankelijk zijn en een coöperatieve strategie voeren. Uiteindelijk is het meerderheidsstandpunt in de Raad bepalend voor de besluitvorming. Aangezien vanaf het begin al duidelijk is dat het niet mogelijk zal zijn het melkquotasysteem nogmaals te verlengen (omdat daar geen Raadsmeerderheid voor te behalen valt) kozen ook de invloedrijkste lidstaten zoals Frankrijk en Duitsland, die niet per definitie voorstander voor verruiming van de quota waren, eieren voor hun geld en volgden de andere lidstaten. We zien ook dat lidstaten het voeren van een solostrategie vermijden aangezien dit een lidstaat buiten spel kan zetten waarmee zijn onderhandelingskansen zijn vergooid.

In de discussie in het kader van de HC gaven de lobbygroepen die de belangen van de industrie en handel behartigden aan liberalisering in elk aspect van het zuivelbeleid (productie of im- of export) toe te juichen en te ondersteunen. Zij konden zich vinden in de doelstelling van de Commissie om het melkquotasysteem met een zachte landing in 2015 te beëindigen. Immers een ruimer quotum zou leiden tot meer melkaanbod en een lagere melkprijs. Zij gaven daarbij aan dat de door de Commissie voorgestelde percentage quotum verruiming niet automatisch zal leiden tot een gelijk percentage aan productiegroei. Een vrijere markt zal echter ook betekenen meer volatiliteit en

schommelingen van de prijs. Te veel volatiliteit zal echter groter financiële risico's met zich meebrengen en daar zitten de industrie en de handel natuurlijk niet op te wachten.

De lobbyisten van de boeren- en coöperatieve boerenkoepelorganisaties steunden de Commissie ook in haar voorstellen tot het beëindigen van het melkquotasysteem door middel van geleidelijke quotaverruiming. Aangezien een deel van hun achterban te lijden zou hebben onder meer marktwerking namen zij een gematigder standpunt in en benadrukten zij bij de Commissie het feit dat ook onder het nieuwe Verdrag van Lissabon de doelstellingen van het GLB gehandhaafd zouden blijven. Daarbij beargumenteerde zij dat de huidige marktinstrumenten gehandhaafd moeten blijven totdat er alternatieve risicomanagement-instrumenten ontwikkeld zijn.

De lobbyisten van de jongste belangenbehartigersorganisatie had een veel radicaler standpunt. Het standpunt van de EMB was dat de melkproductie in de toekomst beperkt moet worden tot de Europese vraag. De EMB verwierp het idee van de Commissie om de melkquota te verruimen. Het melkquotasysteem zou gehandhaafd moeten blijven na 2015. De quota zouden zelfs moeten worden ingekrompen zodat boeren een melkprijs gegarandeerd zou worden die hoger ligt dan de kostprijs. De EMB verzette zich daarbij sterk tegen de lobby van de zuivelindustrie en benadrukte de conflicterende belangen van de melkverwerkende zuivelindustrie en de melkproducerende veehouderij.

Met betrekking tot de WTO komt uit de analyse van de actoren naar voren dat zij een invloedrijke actor is geweest wanneer het gaat om de hervormingen van het GLB. Zoomen we in op de besluitvorming omtrent de geleidelijke beëindiging van het melkquotasysteem dan zien we dat de WTO daar geen dominante rol in gespeeld heeft.

Tenslotte kunnen we concluderen dat de Commissie gedurende het proces een coöperatieve faciliterende combinatie strategie voerde waar alle andere actoren dankbaar gebruik van maakten. Uit tabel 11 in paragraaf 6.3 komt naar voren dat de Commissie heeft gepoogd zo veel mogelijk aan alle belangen van alle verschillende actoren tegemoet te komen. De problemen moesten zijn opgelost met een package deal aan concessies.

In welk netwerk vond de besluitvorming plaats?

Het netwerk voor de besluitvorming in het kader van de HC betreft een netwerk met een grote pluriformiteit aan actoren. Actoren die in zichzelf ook geen homogene entiteit vormen maar een gefragmenteerde dynamische collectie vormen van conflicterende publieke en private organisaties (van Schendelen, 2003; 31). De EU vormt voor deze actoren een open forum of arena die uitnodigt tot geduld en lankmoedigheid. Een Europese Unie met 27 lidstaten betekent 27 meningen. Een nationaal geschil tussen twee landen is tevens vaak een intern conflict in de betreffende landen tussen publieke en private organisaties (van Schendelen, 2003;31). Een Europees supranationaal compromis kan pas worden gesloten wanneer eerst 27 compromissen zijn gesloten op de lagere nationale niveaus in 27 andere culturen. Dit maakt de besluitvorming op Europees niveau inflexibel en traag. Nieuwe compromissen borduren voort op eerdere compromissen, wat het sluiten van nieuwe compromissen extra compliceert. De voorstelvormende discussies vinden doorgaans niet plaats in de officiële arena's maar in de werkgroepen, expertcomités en wandelgangen. De officiële arena's fungeren vaak als bewaarders van bindende besluiten. Nieuwe lobbyisten van belangengroepen zullen eerst het vertrouwen moeten winnen zowel op nationaal niveau als op Europees niveau van de ambtenaren van de Commissie, de MEP's en de overige actoren. De verschillende arena's staan open voor alle belangengroepen maar om ook daadwerkelijk gehoor te vinden dient men eerst vertrouwen te winnen en te investeren in inzicht in het GLB en de besluitvorming hieromtrent in Brussel.

Hoe is het besluitvormingsproces verlopen?

De periode voor de besluitvorming is niet snel en niet langzaam verlopen. In november 2007 kwam de Commissie met een paper (COM(2007) 722) waarin zij aangaf welke richting zij uit wou. Daarna heeft de Commissie in mei 2008 haar concrete voorstellen op tafel gelegd waarna in november 2008 tot een akkoord is gekomen. Het was een volstrekt gebruikelijke procedure dat binnen de gangbare termijn die er normaal voor staat afgerond is; een jaar voorbereiding, een memo, binnen een half jaar een voorstel en binnen het daaropvolgende half jaar een besluit. Er is nauwelijks sprake van stagnatie geweest. In de toekomst zal het EP een medebeslissende rol spelen wat betekent dat een soortgelijk proces in het vervolg zeker meer tijd zal vergen.

Wat zijn de uitkomsten uit het proces?

Uit de analyse van de uitkomsten is naar voren gekomen dat de Commissie heeft gepoogd aan alle belangen van alle verschillende actoren tegemoet te komen. Desalniettemin kan worden gesteld dat de package deal zeer beperkt tegemoet komt aan het belang van de bescherming van het boereninkomen van minder concurrerende melkveehouders (belang EMB). Binnen het GLB worden boereninkomens ondersteund door middel van directe inkomenssteun. Deze keuze is gemaakt gedurende de hervormingen van de jaren negentig. Het inkomen van boeren wordt daarmee ondersteund onafhankelijk van wat de prijs doet. In geval van hoge voedselprijzen betekent dit veel steun voor de boeren, bij lage prijzen kan dit financieel zwaar weer betekenen voor de boeren. Wanneer een boer gedurende de "vette jaren" geen financiële buffer heeft opgebouwd, kan dit desastreuze consequenties tot gevolg hebben gedurende de "magere jaren". De EMB stond in haar standpunt lijnrecht tegenover de Commissievoorstellen. De EMB en de melkveehouders die zij vertegenwoordigt, zien zichzelf daarom als grote verliezers die slecht met het HC akkoord worden gecompenseerd.

Aangewakkerd door de niet aflatende protesten van groepen melkveehouders, de economische crisis en een coalitie van lidstaten die naar aanleiding van de in 2009 drastisch gedaalde melkprijs, poogden het HC-besluit terug te draaien heeft de Commissie de belangen van de "verliezers" alsnog ter harte genomen en een pakket aan aanvullende maatregelen doorgevoerd (herinvoering restituties, eenmalige financiële compensatie van 300 miljoen, het creëren van de mogelijkheid om "noodmaatregelen" te nemen voor de zuivelsector en de instelling van een HLG).

7.3 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

Naar aanleiding van het onderzoek en de beantwoording van de deelvragen is het nu mogelijk een antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag: "Is er bij de besluitvorming omtrent de geleidelijke beëindiging van het melkquotasysteem voldoende rekening gehouden met de opvattingen van alle belanghebbenden?"

We zien dat de Commissie meer en meer de strategie hanteert van het doorlopend tellen van de tegenstemmen binnen de Raad met betrekking tot haar voorstellen. Lidstaten beseffen dat een extreme opstelling betekent dat de Commissie je links laat liggen waardoor je niets meer kunt behalen. Zodra de Commissie de blokkerende minderheid uit elkaar heeft gespeeld, blijft er voor de lidstaten niets anders meer over dan te proberen (al dan niet gezamenlijk) op een voor hen belangrijk punt concessies binnen te halen (de Groot en Laperre, 2009; 148). Uit dit onderzoek is gebleken dat in het HC-besluit onvoldoende rekening werd gehouden met onverwachte omstandigheden en de compensatie voor de "grootste verliezers". De woede onder getroffen melkveehouders en vele protesten van boeren in Brussel toen de melkprijs naar een onverwacht dieptepunt daalde, waren daarom een logisch gevolg toen na het HC- akkoord de melkprijs onder de interventieprijs zakte.

De economische crisis en de interne problemen in Duitsland hebben deze reactie vervolgens versterkt. Medio 2009 wist Duitsland samen met Frankrijk een coalitie op de been te krijgen bestaande uit een groot aantal lidstaten om gezamenlijk te proberen het HC besluit weer open te breken. Dat dit zou gebeuren lag dermate buiten de verwachting dat het onredelijk is te verwachten dat de actoren dit zouden hebben voorzien en maatregelen genomen zouden hebben om dit te voorkomen. Dat deze kettingreactie als een verrassing kwam voor de Commissie is dan ook vrij logisch. Ondanks het feit dat de economische crisis menigeen heeft verrast kan men zich afvragen of de Commissie, de Raad en het EP wellicht niet een te groot vertrouwen hebben (en hebben gehad) in de werking van de markt. Een ander punt dat in dit onderzoek naar voren is gekomen is transparantie. De besluitvorming zoals deze plaatsvindt in een Brussels beleidsnetwerk is enorm complex en vindt grotendeels in het informele circuit plaats. Dit maakt de besluitvormingsprocessen in Brussel voor velen ondoorgrondelijk en leidt ertoe dat het niet voor alle belanghebbenden duidelijk is welke besluitvormingsprocessen in Brussel spelen, welke voorstellen door de Commissie worden gedaan en welke besluiten er uiteindelijk in Brussel genomen worden. Deze ondoorgrondelijkheid en onnavolgbaarheid van de besluitvorming is waarschijnlijk de reden geweest dat boeren in het verleden pas hun ongenoegen uitten nadat de besluitvorming had plaatsgevonden.

We beseffen dat in een dynamische omgeving beleid tegenwoordig niet een kwestie van instrumenten inzetten en daarmee basta is, maar van sturen en bijsturen in een veld van meerdere betrokkenen (Abma, 2001; 290). Na het HC- akkoord zien we dat alle zeilen door de Commissie bijgezet moesten worden om het ingeslagen proces met betrekking tot de geleidelijke beëindiging van het melkquotasysteem bij te sturen opdat het verruimingsakkoord gestand werd gedaan. De Commissie zou er goed aan doen tevens alle zeilen bij te zetten wanneer het aankomt op het helder en toegankelijk maken van haar besluitvormingsprocessen voor alle belanghebbenden en alle EU-burgers.

7.4 Reflectie en lessen voor de toekomst

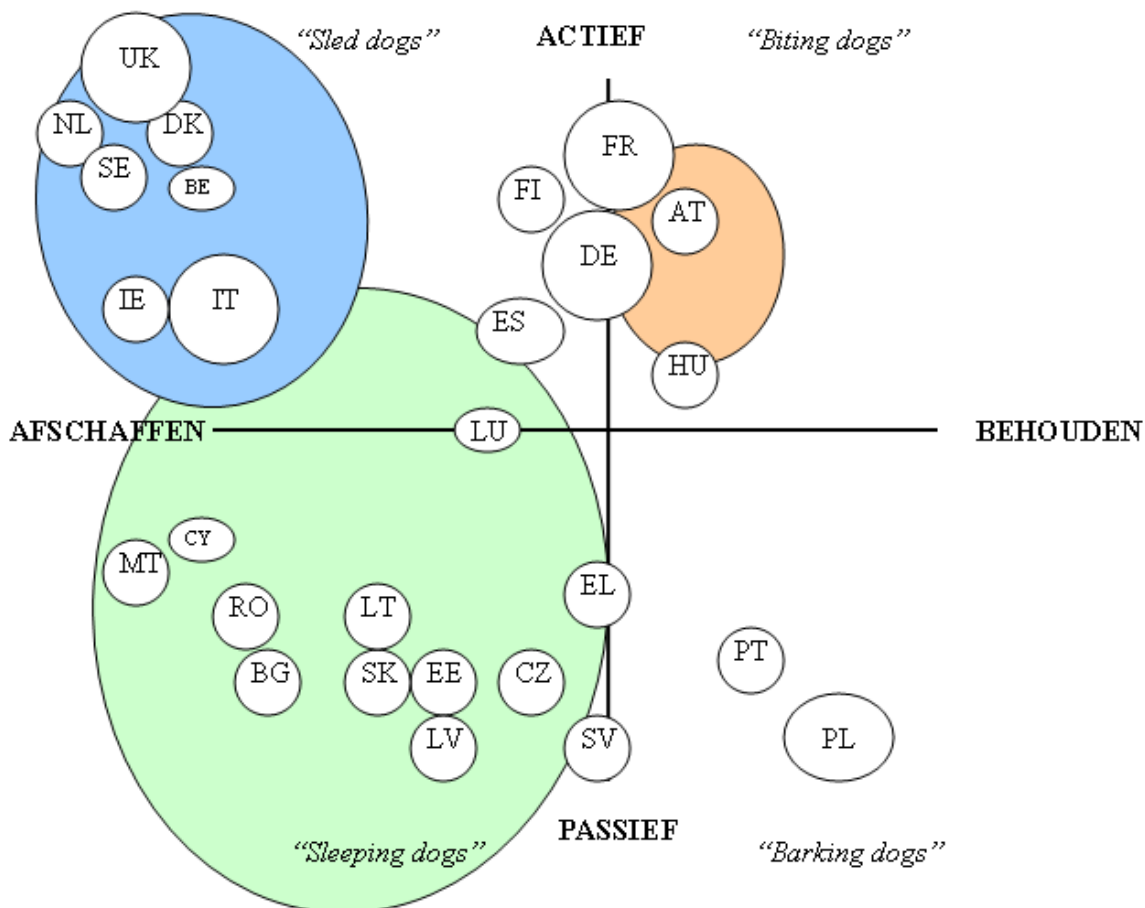
Kijken we puur en alleen naar besluitvorming omtrent melkquota in het kader van de HC dan zijn de besluiten tot verruiming bestuurlijk gezien correct verlopen. Daarbij moeten wel de nodige kanttekeningen worden gemaakt. Terugkijkend op het HC- besluit en de daaropvolgende nasleep kan worden gesteld dat het GLB en de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt zeer complex in elkaar steekt. Hoewel Brussel transparant probeert te zijn voor haar burgers, lijkt het er soms op dat de zaken op hoog Europees niveau bekostuofd worden in de wandelgangen van Brussel door experts, ambtenaren en ministers, ver van het bed van gewone burgers en boeren. De complexiteit van het GLB en de besluitvorming inzake het GLB draagt er niet aan bij dat Europese boeren of burgers zich hierbij betrokken weten. De betrokkenheid van burgers is vrijwel nihil, van boeren occasioneel. Boeren zowel als burgers interesseren zich niet voor de wijze waarop de besluiten in Brussel genomen worden totdat het hen in de portemonnee raakt. Bij de hervormingen van het GLB zien we dit duidelijk terug in de houding van de boeren.

Met de ontkoppeling van de steun van de productie naar directe inkomenssteun zien we dat de bodem in de voedselmarkt drastisch is verlaagd. Het boereninkomen wordt door middel van directe inkomenssteun ondersteund, onafhankelijk van de hoogte van de voedselprijzen. Zodra de prijzen voor zuivel inklappen en melkveehouders in de financiële problemen raken, eisen zij toch van Brussel een kostendekkende melkprijs. De landbouwministers van diverse lidstaten blijken politiekgevoelig te zijn voor dergelijke boerenprotesten. Dit maakt dat een aantal lidstaten zeer wispelturig aan de besluitvorming deelneemt en geneigd zijn op genomen besluiten terug te komen. De uitkomsten van de HC zijn te verklaren aan de hand van de netwerktheorie. De nasleep waarin werd geprobeerd het akkoord open te breken is nog niet goed met de modellen uit de netwerktheorie te verklaren.

Kijken we naar het grotere geheel van de hervormingen van het GLB dan zien we het probleem van de hoge kosten van het GLB als geheel. We zien hoe Brussel worstelt met het terugdringen van de kosten van het GLB en het op één lijn krijgen van alle lidstaten en belangengroepen. Zoals altijd het geval is bij het veranderen van een beleid waar velen van profiteren, is er sprake van een groep "verliezers" die naar alle waarschijnlijkheid in opstand zullen komen.

De beste voorspeller van de toekomst is het verleden. Een aantal dilemma's zullen zich ook in de toekomst weer voordoen. Om haar doelen te behalen zal de Commissie ook in de toekomst ervoor moeten kiezen om het ijzer te smeden als het heet is. We zien anno 2010 dat na de aanvullende maatregelen die de Commissie heeft genomen om de "verliezers te compenseren", er opnieuw het nodige draagvlak is voor het "zacht laten landen" van het melkquotasysteem. Figuur 14 geeft dit nieuwe equilibrium weer.

Figuur 14 Positie lidstaten binnen de Raad begin 2010 na het Health Check besluit m.b.t. het melkquotasysteem



Het HC-akkoord blijft met betrekking tot de melkquotakwestie een fragiel akkoord. Een nieuwe extreme marktsituatie met extreme daling van de melkprijs tot gevolg, zal weer tot gevolg kunnen hebben dat lidstaten (onder druk van boeren en lobbygroepen) met betrekking tot de kwestie actief worden en qua standpunt in de Raad en massaal naar rechts stromen en daarmee in "biting dogs" veranderen. Wanneer een lage melkprijs in het vervolg langer dan een jaar zal aanhouden dan zal het HC-besluit met betrekking tot de melkquotakwestie naar alle waarschijnlijkheid alsnog worden opgebroken. Wanneer de Commissie voet bij stuk wil houden wanneer het gaat om het beëindigen van het melkquotasysteem dan doet de Commissie er goed aan een back-up plan te maken voor het geval zich een nieuwe extreme langdurige

marktverstoring voordoet met extreem lage marktprijzen tot gevolg. Op het moment van dit schrijven staan de zuivelprijzen er goed voor. De grote droogte in Rusland leidt tot hoge graankosten. Dit betekent hogere voerkosten voor melkvee en een verminderde melkproductie in Rusland. Hierdoor verwacht men minder zuivelaanbod op de wereldmarkt met tot gevolg hogere prijzen voor zuivelproducten. Dat de zuivel prijzen hoog zouden blijven lag al in de lijn der verwachting. We zien dan ook dat het rapport waar de HLG vlak voor de zomer van 2010 mee kwam een zoutloos compromis genoemd wordt¹³. Alle belanghebbenden (27 lidstaten, boeren, producenten en handelaren) kunnen zich erin vinden. De remedie tegen lage zuivelprijzen zit er niet in. De aanbevelingen houden nadrukkelijk rekening met een geliberaliseerde zuivelmarkt na 2015. Daarmee is het rapport in lijn met de door de Commissie ingeslagen beleidsrichting van een goedkoper, meer marktgeoriënteerd en versoerd GLB. Uit de koker van de ambtenaren en experts van de Commissie komt geen andere oplossing dan waar zij al jaren naartoe werken. De vooruitzichten in de markt zijn weer goed, het ijzer is weer op de juiste temperatuur en de ambtenaren kunnen doorgaan met het smeden van het beleid waaraan zij begonnen waren.

¹³ Zuivelzicht 24 juni 2010

Literatuur

Abma, T. en Veld, in 't R., e.a. 2001, Handboek Beleidswetenschap; Perspectieven, Thema's en Praktijkvoorbeelden, Uitgeverij Boom Amsterdam

Bekkers, V., 2007, *Beleid in Beweging Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Uitgeverij Lemma Den Haag 1ste editie.

Van Berkum, S., 2008, *De internationale zuivelmarkt nu en in de toekomst, Bijdrage aan de studie 'melken in de nieuwe realiteit'*, LEI Wageningen UR

Brouwers, T. en Vernooij, A., 2008, *De uitdagingen van de Nederlandse zuivelindustrie, 100 jaar zuivelzicht*, Koninklijke BDU uitgevers BV, Barneveld

De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007, *Management in netwerken, over veranderen in een multiactorcontext*, Den Haag, Lemma

De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*, Den Haag, Academic Service

Buursma, A., 2008, *100 jaar Sicco Mansholt can boer tot Eurocommissaris*, Stichting 100 jaar Sicco Mansholt en het Veenkoloniaal Museum te Veendam.

Clasper, J. en Thurston, J., 2010, *Does the CAP fit? Budget reform, the common agricultural policy, and the conflicting views of EU member states*, UK, Farmsubsidy.org
<http://www.followthemoney.eu/does-the-cap-fit>

Van den Dikkenberg, R. en Vos, N., *Moeizaam laveren tussen Brussel en Den Haag: Haagse ambtenaren pendelen veelvuldig heen en weer*; PM Het magazine voor de overheid nummer 18 7 november 2008
(<http://www.pm.nl/uploads/archief/2008/2008PM18.pdf>)

European Dairy Farmers (EDF) Scientific Team for Analysis and Research- (2009) *Verhandelbaarheid van melkquota in de Europese Unie Landbouw&Techniek*, 9 (8 mei 2009): 23-25. http://www.dairyfarmer.net/uploads/media/09_Quota_article_Belgium.pdf

Elgström, O en Jönsson, C. ed., 2005, *European Union negotiations : processes, networks and institutions*, London Routledge

De Groot, T., 1997, *Dertien is een boerendozijn Onderhandelingen in de Raad van Ministers van Landbouw over Hervormingen van het Europees Landbouwbeleid*, Uitgeverij Eburon Delft.

De Groot, T. en R. Lapperre, 2009, *Acht hervormingen in het EU-Landbouwbeleid: de besluitvorming onder de loep*, in : Massink, H. en H. Silvis (red.) *Rond de scheidslijn tussen landbouweconomie en landbouwpolitiek*, Wageningen Academic Publishers.

Hendriks, F., Tops P.W., 2000, *Leiderschap in een consensusdemocratie Tussen meeslepen en motiveren*, Bestuurskunde jaargang 9 nummer 6 pp. 254-265, Nederlandse uitgeverijbond, Amsterdam.

Fontaine, P., *Europa in 12 lessen*, Directoraat-generaal Communicatie Manuscript voltooid in oktober 2006 Europese Commissie
(http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/60/nl.doc)

- Farmer, M.; Svailes, V.; Jongeneel, R.; Karaczun, Z.; Müssner, R.; Leipprand, A.; Schlegel, S.; Poux, X.; Romain, B.; Roest, K. de; Varela Ortega, C.; SIMÓ, A., 2007, Exploring the synergies between cross, Report / LEI 6.07.20, LEI Den Haag
- Klijn, E.H en Koppenjan, J. F. M., 1997, Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans, *Beleidswetenschap*, vol 2, p. 143 -167. Uitgeverij LEMMA BV, Den Haag
- Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M., 2004, *Managing uncertainties in networks. A network approach to problemsolving and decision making*, Oxon, Routledge
- Klijn, E.H., 2005, *Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid*, *Beleidswetenschap*, vol. 4, p. 32 – 54. Uitgeverij LEMMA BV, Den Haag
- Koning, N. en Jongeneel, R., 2009, *Schijn en werkelijkheid van de EU-landbouwhervormingen*, ESB 94(4570S) 16 oktober 2009
- Koppenjan, J. F. M. , Kars, M. Van der Voort, H., 2007, *Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken : kaderstelling als koppelingsarrangement*, B en M (tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij), vol. 34, afl. 4, p. 210-225. Uitgeverij LEMMA BV, Den Haag
- Koppenjan, J.F.M., 2006, *Conflict en consensus in beleidsnetwerken: teveel of te weinig?*, *Bestuurswetenschappen*, vol. 2, p. 86-112. Sdu Uitgevers Den Haag.
- Kuyvenhoven, A., 2009, *Europees landbouwbeleid en ontwikkelingslanden*, ESB 94(4570S) 16 oktober 2009
- Meester, G. en Strijker, D., 1985, *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*. WRR Voorstudie 46. Den Haag
- Meester G., Oskam A. en Silvis H.J.; *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen*; Wageningen Academic Publishers Nederland 1ste druk 2005
- Meester G., Oskam A. en Silvis H.J.; *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen*; Wageningen Academic Publishers Nederland 3e druk 2009
- Meester, G., 2009, *Mythen rond de landbouw*, ESB 94(4570S) 16 oktober 2009
- NRC Handelsblad, 2001, *Europees landbouwbeleid*, internetpublicatie: 10 april 2001 http://www.nrc.nl/krant/article1555831.ece/Europees_landbouwbeleid
- Oenema, O., Van der Kolk, J.W.H. en Groot, A.M.E., 2006, *Landbouw en milieu in transitie*, Drukkerij Kerckebosch, Zeist.
- Oskam, A., 2009, *Uitbreiding van de Europese Unie en landbouw*, ESB 94(4570S) 16 oktober 2009
- Schelhaas, Dr. H, 2009, *De landbouw tussen voedselcrisis en overschotten*, Wageningen Academic Publishers Nederland 1de druk 2009
- Van Schendelen, Em. Prof. dr. M.P.C.M., 2003, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying in the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Van Schendelen, Em. Prof. dr. M.P.C.M., 2010, *More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying in the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam <http://dare.uva.nl/document/174712>

Teisman, Prof. Dr. Ing. G.R., 2001, Oratie, Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen: over management in Netwerksamenlevingen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Tops, P.W. en Hendriks, F., 2000, Leiderschap in een consensusdemocratie Tussen meeslepen en motiveren, Bestuurskunde jaargang 9 nummer 6 pp. 254-265, Nederlandse uitgeverij, Amsterdam.

Versteijlen, H., 2006, Veilig en goed voedsel, een mooi landschap– leve de subsidies voor de landbouw, NRC Handelsblad Opinie & Debat, Zaterdag 8 juli & Zondag 9 juli 2006 pagina 13

Scheepstra, J., 2007, Health Check EU- landbouwbeleid: duidelijkheid en geleidelijkheid gewenst, Zuivelzicht 23 juli 2007
<http://www.produivel.nl/pz/productschap/publicaties/artikelen/zuivelzicht20070323.pdf>

Silvis, Dr. ir. H.J. en Van Rijswijk, Drs. C.W.J., Tussen interventie en vrijhandel WTO en de Nederlandse agrosector, Rapport 5.99.05 maart 1999, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), Den Haag
(http://library.wur.nl/file/wurpubs/LUWPUBRD_00310372_A502_001.pdf)

Internetbronnen

AGRA FACTS, News for agribusiness executives – immediate and direct from Brussels
AGRA FACTS no. 04-08 van 16 januari 2008
AGRA FACTS no. 14-08 van 15 februari 2008
AGRA FACTS no. 15-08 van 18 februari 2008
AGRA FACTS no. 100-08 van 19 november 2008

BELGACOM, De groei van de Europese Unie,
<http://users.belgacom.net/euro/groei/groei.htm>

CML Onderzoek en Advies

Verschuur, G.W. en Padt, F.J.G., Kansen benutten uit GLB hervorming, Rapport CML 584-2003, Utrecht, november 2003
http://www.snm.nl/pdf/kansen_benutten_uit_glb_hervorming_cmlrapport_november_2003.pdf

COMMISSIE RAPPORTEN

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Vorbereiding van de "gezondheidscontrole" van de GLB-hervorming
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0722:FIN:NL:PDF>

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD Marktvooruitzichten voor de zuivelsector Market COM(2007) 800 final, Brussels, 12.12.2007
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/com/2007/com2007_0800nl01.pdf

MILK MARKET OUTLOOK REPORT

http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/consultation/dairy_outlook_en.pdf

Comité van de Regio's

Advies van het Comité van de Regio's „Een eenvoudiger GLB – in ieders voordeel” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:079:0033:0036:NL:PDF>

Crisis in de melksector: Commissie stelt maatregelen voor om de zuivelmarkt te stabiliseren bron Europa NU 22 juli 2009

<http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vi6ygo11l4yf?ctx=vhfvjp7v8jja>

De persoon Mansholt Johan van Merriënboer Laatst gewijzigd: 20 juni 2008 09:57

<http://www.rug.nl/frw/onderzoek/leerstoel/ontstaanmansholtstoel/persoon>

Deutsche Welle, 20.11.2008, Agriculture: EU Ministers Strike Deal on Farm Aid Reform, DW staff (dsf)

EUCOLAIT

www.eucolait.be en www.eucolait-dairytrade.org

EUROPA de Instellingen en andere organen van de Europese Unie > Instellingen van de EU > Europese Commissie

http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_nl.htm

EUROPA raadplegingprocedure van de Commissie

http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/consultation/index_en.htm

EUROPA Impact Assessment (IA) rapporten van de Commissie 2008/05/20

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2008_en.htm#agri

EUROPEAN DAIRY ASSOCIATION

www.euromilk.org

EUROPEAN MILK BOARD

www.europeanmilkboard.org

EUROPEES PARLEMENT

www.europarl.europa.eu

Resolutie van het Europees Parlement van 12 maart 2008 over de "gezondheidscontrole" van het GLB (2007/2195(INI))

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2008-0093+0+DOC+PDF+V0//NL>

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (IA) Brussels, SEC(2008) 1885/2

http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2008/sec_2008_1885_2_en.pdf

COMMISSION CAP HEALTH CHECK CONSULTATION

http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/consultation/index_en.htm

COPA-COGECA

www.copa-cogeca.be

EMB

www.europeanmilkboard.eu

EU Publicatie: Globalisering, een kans voor iedereen: De Europese Unie en de wereldhandel, <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/37/nl.doc>

Europese Rekenkamer: Speciaal verslag nr. 14, 2009

Hebben de instrumenten voor Het beheer van de markt voor melk en zuivelproducten Hun voornaamste doelstellingen bereikt?

<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3400324.PDF>

FACT-Sheets van de Europese Commissie Hervorming van het GLB

Een beleid voor de toekomst

http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/policy/index_nl.htm

INFO-Sheet Single Payment Scheme - the concept

http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/pay_en.pdf

INFO-Sheet

http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index_en.htm

LEI RAPPORTEN

Rapport 6.02.03

Berkhout, Ir. P., Helming, Ir. J.F.M., Van Tongeren, Dr. F.W., de Kleijn, A.J., Van Bruchem, Ir. C., Zuivelbeleid zonder melkquotering? Mogelijke gevolgen voor Nederland en de EU, Projectcode 62529, Mei 2002, LEI, Den Haag.

Rapport 6.03.14

De Bont, C.J.A.M., van Everdingen, W.H., de Jager, J.H., Sengers, H.H.W.J.M., de Vlioger, J.J., De melkprijs in beweging: Gevolgen van Europese zuivelhervorming voor de melkveehouderij, Projectcode 30076, November 2003, LEI, Den Haag.

Rapport 6.05.24

Van Berkum, S. en Roza, P., De EU op de agrarische wereldmarkt: Een evaluatie van de Uruguay-ronde, Projectcode 20432 December 2005, LEI, Den Haag
(http://library.wur.nl/file/wurpubs/LUWPUBRD_00345030_A502_001.pdf)

Rapport 2010-017

Van Berkum, S. de Bont, C., van Bruchem, C., Helming, J., Jager, J. en Jongeneel, R., 2010, European dairy policy in the years to come; Quota abolition and competitiveness, LEI, Den Haag, <http://www.lei.dlo.nl/publicaties/PDF/2010/2010-017.pdf>

Lidstaten verdeeld over EU-rapport zuivelmarkt bron Agrarisch Dagblad

25 juli 2009 http://www.vilt.be/Lidstaten_verdeeld_over_EU-rapport_zuivelmarkt

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Situatie op de zuivelmarkt in 2009, 22 juli 2009

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0385:FIN:NL:PDF>

Minister tevreden met akkoord Health Check

bron: website ministerie LNV 21 november 2008

http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640884&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=23835

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Landbouwbeleidsrapport 2003, Administratie Land- en Tuinbouw, Brussel, mei 2004

<http://www2.vlaanderen.be/landbouw/downloads/volt/lbr.pdf>

Ministerie van Landbouw Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

TOELICHTING OP DE BETALINGEN IN HET KADER VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID (GLB) IN HET BOEKJAAR 2009, Den Haag, april 2010

http://www.minlnv.nl/txmpub/files/?p_file_id=2000439

Kamerstuk IZ. 2003/347, Landbouwraad 17-18 maart 2003 Agenda TRC, 2003
http://www.minInv.nl/portal/page?_pageid=116,3462609&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=19145

Persbericht: Landbouw: Gezondheidscontrole van het GLB zal landbouwers helpen op nieuwe omstandigheden in te spelen

Bron: Europa RAPID Press release Brussel, 20 november 2008

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1749&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=en>

Persbericht: Melk: Groep op hoog niveau gaat zich buigen over lange termijn toekomst melksector

Europa RAPID Press release Brussel, 5 oktober 2009

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1420&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=en>

Productschap Zuivel

www.prodzuivel.nl

Rapport over zuivelmarkt predikt geen revolutie bron Agrarisch Dagblad

18 juli 2009 http://www.vilt.be/Rapport_over_zuivelmarkt_predikt_geen_revolutie

SPEECH/08/56, The CAP Health Check: coherent ideas for a stronger farm sector, Conference of Confcooperative, Mariann Fischer Boel, Rome, 04 February 2008

Verslag: Werkbezoek van een delegatie uit de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan Brussel (15 en 16 maart 2008)

Tweede Kamer der Staten-Generaal, <http://static.ikregeer.nl/pdf/KST129909.pdf>

Vorbereiding van de "gezondheidscontrole" van de GLB-hervorming

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0722:FIN:NL:PDF>

<http://www.prodzuivel.nl/pz/productschap/publicaties/Artikelen/Zuivelzicht20070323.pdf>

Wervel

Wervelkatern: Afschaffing van de melkquotering: een historische vergissing?, Brussel, juni 2007 <http://www.wervel.be/downloads/melkkaternlight.pdf>

Bijlage I Lijst met gebruikte begrippen en afkortingen

Afktorting:	Verklaring:	
AMS	Aggregate Measurement of Support	Geaggregeerde Steun (De steun die feitelijk is verleend in een jaar van de uitvoeringsperiode en van de periode daarna.)
Bedrijfstoeslag	Het totaal aan rechtstreekse betalingen wordt per bedrijf samengevoegd tot een bedrag; dit wordt de bedrijfstoeslag genoemd	
Brussel	Metafoor voor de Europese Unie	
CAP	Common Agricultural Policy	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
COGECA	Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne	Europese koepelorganisatie voor landbouw coöperatieven
COPA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles	Europese boerenkoepel organisatie in Brussel
Commissie	Europese Commissie	
Coreper	Coreper (le Comité des Représentants Permanentes)	Comité van Permanente Vertegenwoordigers
Cross compliance	Voorwaarden die gelden voor de toekenning van de bedrijfstoeslag / de directe inkomenssteun	
CvdR	Comité van de Regio's	
DG	Directoraat-generaal	
EC	Europese Commissie	
EG	Europese Gemeenschap	
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal	
ELGF	Europees Landbouw en Garantiefonds	
EU	Europese Unie	
EP	Europees Parlement	
Flat rate	Gelijke bedrijfstoeslagen per hectare	
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	
HC	Health Check	Gezondheidscontrole of evaluatie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
HLG	High Level Group	Ambtelijke werkgroep op hoog niveau
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	
MEP	Member of European Parliament	Leden van het Europees Parlement
Modulatie	Overheveling van budget van Pijler 1 naar Pijler 2	
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma's	
Pijler 1 van het GLB	Inkomenssteun	
Pijler 2 van het GLB	Plattelandsbeleid (voorheen Europees landbouwstructuurbeleid)	
PV	Permanente Vertegenwoordiging	
Raad	Europese Raad	

CSA	Comité Speciale Agriculture	Comité dat de werkzaamheden van de Landbouwraad voorbereidt
SFP	Single Farm Payment	Bedrijfstoeslag
SPS	Single Payment Scheme	Bedrijfstoeslagregeling
WTO	World Trade Organisation	Wereldhandelsorganisatie

Bijlage II Interview vragen

(Gebaseerd op tabel 7.1 Stappen in actor, spel en netwerkanalyse van Koppenjan en Klijn (Koppenjan & Klijn, 2004;136)

1. Introductie onderzoeker

- Studie: opleiding bestuurskunde aan de Faculteit Sociale Wetenschappen aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.
- Doel onderzoek:
Analyse van de besluitvorming rond de beëindiging melkquotasysteem aan de hand van netwerktheorie: **Hoe zijn de belangen van diverse betrokken partijen naar voren gekomen bij de besluitvorming omtrent de afschaffing van het melkquotasysteem?**
- Gesprek wordt opgenomen (indien geen bezwaar)
- Betreft zowel verleden als heden

2. Introductie geïnterviewde

Naam:

Functie:

Voorgaande (relevante) functies:

Wat is uw betrokkenheid bij het GLB en het beleid op het gebied van zuivel?

3. Netwerk

3.1 Vragen m.b.t. de probleemsituatie

- Welke punten in het HC besluit hadden betrekking op zuivel?
- Voor welk zuivelprobleem bieden de besluiten in het kader van de HC een oplossing?
- Hoe zag voor uw organisatie de huidige/ verwachte situatie eruit (status quo)?
- Hoe zag voor uw organisatie de gewenste situatie eruit?

3.2 Vragen m.b.t. de analyse van partijen

- Welke functie en of rol vervulde u gedurende de besluitvorming in de kader van de Health Check?
- Kunt u een omschrijving geven van de partijen waarmee u (of uw organisatie) te maken had?
- Welke partijen hadden er baat bij om een oplossing voor het probleem te vinden? (Welke partijen in het netwerk vonden het belangrijk om hun (politieke) doelen rondom de gewenste situatie te realiseren?)
- Kun je iets vertellen over het belang van een IMACT ASSESSMENT? (Wat is het? Welk doel dient het? Waarom is het gebruikt voor het Health Check-besluit?)
- Heeft het comité van de Regio's een rol gespeeld bij de besluitvorming op het gebied van zuivel?
- Wat was de rol van de Europese Rekenkamer bij de besluitvorming op zuivelgebied in het kader van de Health Check?
- Hebben in uw opvatting alle relevante zuivelpartijen deelgenomen aan het besluitvormingsproces in het kader van de Health Check, of hadden andere partijen ook benaderd moeten worden?

3.3 Vragen m.b.t. de analyse van percepties

- Welke kijk hadden de partijen op de Health Check voor wat betreft het probleem, de oorzaken, de bevoegdheden en de oplossingen?
- Wat waren de standpunten van de andere betrokken partijen?
- Wat waren de belangrijkste verschillen in de belangen, wensen en doelen van de betrokken partijen?
- Zorgen eventuele conflicten voor hindering en belemmering of is het juist de motor voor verbeteringen?

- Welke obstakels kwamen gedurende het proces naar boven vanwege strijdige en overeenkomstige percepties?
- Welke complicaties (externe factoren) hebben geleid tot belemmering of stagnatie in het besluitvormingsproces?

3.4 Vragen m.b.t. de analyse van afhankelijkheden in het netwerk

- Hoe waren de relaties tussen de deelnemende lidstaten? (Waren ze in enig opzicht afhankelijk van elkaar?)
- Hoe waren de relaties met de deelnemende belangengroeperingen? (Op welke punten hadden ze elkaar nodig?)
- Wat waren de punten waarover de partijen hebben onderhandeld?
- Welke middelen hadden de partijen tot hun beschikking en hoe belangrijk waren deze middelen in het proces (waren ze substitueerbaar)?
- Welke formele regels (zoals wettelijke voorschriften, bestemmingsplannen) waren bepalend voor de acties en de interacties tussen de betrokken partijen?
- Welke informele regels (zoals normen en assumpties) waren van invloed op de acties van en de interacties tussen de betrokken partijen?
- Hebben alle belanghebbende partijen aan de HC discussie kunnen deelnemen? Welke partijen / lidstaten hebben het meeste invloed gehad in de besluitvorming? Waarom? In hoeverre hebben specifieke partijen hun doelen in het besluit opgenomen gekregen? In hoeverre zijn wensen of voorkeuren van specifieke partijen uiteindelijk in het besluit opgenomen?
- Was er sprake van grote verschillen in deskundigheden, belangen en macht van de verschillende lidstaten?
- Is er sprake van grote verschillen in deskundigheden, belangen en macht van de verschillende Europese belangengroeperingen?
- Waren de partijen in gelijke mate kritisch, toegewijd en met elkaar compatibel?
- Hoe omschrijft u de dynamiek in het netwerk? (Vond er gedurende het proces verandering plaats in de samenstelling van de betrokken partijen? Of verandering in de strategie of standpunten van de betrokken partijen wat?) (Lidstaten kunnen niet intreden en uittreden)
- Hebben gedurende het traject aanpassingen van de voorgenomen aanpak plaatsgevonden?
- Was er sprake van activering van voorheen passieve partijen en/of houden de zwakste partijen juist de besluitvormingsproces tegen?
- Is er sprake van een gezamenlijk gedeelde verantwoordelijkheid of schuiven partijen juist hun verantwoordelijkheden op elkaar af?
- Hoe zou u het eindproduct omschrijven? (innovatie voortbordurend op wat er al was?)

3.5 Vragen m.b.t. de toekomst

- Wat is uw uiteindelijke oordeel over de uitkomsten van het Health Check-besluit voor de Nederlandse zuivelsector?
- Wat is uw uiteindelijke oordeel over de uitkomsten van het Health Check-besluit voor de Europa als geheel?
- Is er sprake van resultaatmeting? Hoe meet u doelmatigheid? Hoe meet u doeltreffendheid? Hoe meet u efficiency? Wat zou daar eventueel verbeterd kunnen worden? (HL-groep?)
- Wat is uw oordeel over het procesverloop, en de daarmee gepaard gaande inspanningen? (vertrouwen, veiligheid, voortgang, inhoud.)

- Meent u dat er over het geheel genomen sprake is van een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie?
- Welke lessen de betrokken partijen trekken met betrekking tot de totstandkoming van het Health Check-besluit? Wat vindt u de sterke punten van het besluitvormingsproces?

Hartelijk dank voor uw tijd en moeite voor het beantwoorden van deze vragen.

Bijlage III Lijst met geïnterviewden

- M. van Driel Ambtenaar van de Commissie met in de portefeuille:
Milk and Milk Products
Risk Management
Transport
Taxation and Customs Union
Information Society and Media
Statistics
Enlargement (incl. CAP related matters)
External Relations, including Common Foreign and Security
Policy
Development and Humanitarian Aid
- R.P. Laperre **Directeur at Ministerie van LNV**
Directeur Ministerie van LNV
(Government Agency; Government Administration industry)
June 2009 – Present (8 months)
- Kwartiermaker Ministerie van LNV (Government Administration
industry)
September 2008 – June 2009 (10 months)
- Head of Unit
Ministry of Agriculture
(Government Agency; Government Administration industry)
April 2005 – August 2008 (3 years 5 months)
- Head of Unit for Common Agricultural Policy
Dutch Representative in EU Special Committee on Agriculture
(SCA)
- Chairman, WTO Committe on Agriculture WTO
(Government Agency; International Trade and Development
industry)
2004 – 2005 (1 year)
- De heer prof.dr.ir.
G. (Gerrit) Meester Beleidsadviseur aan het ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit (afdeling:International Trade and Development
industry)
Voorzitter van het Landbouwcomité van de Organisatie van
Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) voor 2010.
- H.J. Mulder Expert Nationale Détaché (END)
Beleidsmatige Adviesfunctie bij het Productschap Zuivel. Lid
Nederlandse delegatie Beheerscomité dierlijke producten.
- S. van Keimpema Vice-president van de EMB
en Veehoudster

Bijlage IV Actoren

1 De Europese Commissie

De Europese Commissie (EC of Commissie) is een Europese instelling, tot nut en verdediging van het algemeen belang van de Europese Unie als geheel. In haar uitvoerende macht heeft zij vier hoofdtaken:

1. het indienen van Europese wetsvoorstellen bij het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie;
2. het dagelijks beheer, het ten uitvoer leggen van het communautair beleid (waaronder landbouw) en Europese gelden;
3. het controleren van de naleving van het Gemeenschapsrecht (met en onder de controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie);
4. zij is een belangrijke woordvoerder van de Europese Unie en onderhandelt over, met name, internationale handels- en samenwerkingsovereenkomsten.

De Commissie heeft haar zetel in Brussel, waar het college van commissarissen eenmaal per week bijeen komt. Elke vijf jaar kiest het Europees Parlement op voordracht van de Raad een voorzitter voor de Europese Commissie. Dit gebeurt binnen de zes maanden volgend op de verkiezingen voor het EP. Elke lidstaat levert één commissielid (conform het Verdrag van Lissabon zal vanaf 2014 het aantal leden lager zijn dan het aantal lidstaten). De voorzitter verdeelt bij aanstelling de portefeuilles over de commissieleden.

De voorzitter van de Commissie is verantwoordelijk voor het vaststellen van de politieke agenda van de Commissie en de wetsvoorstellen die worden opgesteld. De wetsvoorstellen die door de Commissie worden opgesteld moeten zowel worden goedgekeurd door het Europees Parlement als door de Raad. De Commissie is verantwoording verschuldigd aan het Europees Parlement en is daarom aanwezig op alle vergaderingen van het Parlement om haar beleid waar nodig toe te lichten en te rechtvaardigen. De Commissie wordt regelmatig gevraagd antwoord geven op mondelinge en schriftelijke vragen die door de leden van het Parlement worden gesteld.

De Commissie heeft het machtige recht van initiatief om wetsvoorstellen te doen. De Europese Unie mag alleen wetgeving maken voor de terreinen waarvoor zij in de bestaande verdragen bevoegd is. Om te waarborgen dat de besluitvorming op een zorgvuldige manier tot stand komt is er een Reglement van Orde vastgesteld. Een belangrijke voorwaarde bij alle procedures is de goede afstemming tussen de verschillende DG's. Bij de voorbereiding van grote voorstellen, zoals bij de Health Check, wordt een *Impact Assesment* uitgevoerd (Meester e.a., 2009; 44). Om haar beleid en daaruit voortvloeiende regelgeving af te stemmen met Europese burgers en belanghebbenden worden voorstellen doorgaans 'extern' geconsulteerd via de interactieve raadgevingprocedure. Belangenvertegenwoordigers worden in deze procedure uitgenodigd te reageren op voorstellen van de Commissie.

2 De Raad van de Europese Unie

De belangrijkste besluitvormingsorgaan is de Raad van de Europese Unie. De Raad komt op verschillende niveaus en in verschillende samenstellingen bijeen. De samenstelling van de Raad is afhankelijk van het onderwerp. De Raad wordt voor een periode van zes maanden bij toerbeurt door de verschillende lidstaten voorgezeten. Er zijn in totaal negen verschillende raadsformaties waaronder die voor Landbouw en Visserij. De raadsformatie voor Landbouw en Visserij wordt ook wel de Raad van Landbouwministers of Landbouwwraad genoemd. De betreffende ministers zijn gemachtigd om de regering van het land dat zij dienen te binden.

Op grond van de verdragen moet de Raad zijn beslissingen naargelang het onderwerp bij eenvoudige meerderheid, gekwalificeerde meerderheid of met eenparigheid van stemmen nemen. Het aantal stemmen van ieder land in de Raad is als volgt verdeeld¹⁴:

Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk	29
Spanje en Polen	27
Roemenië	14
Nederland	13
België, Tsjechië, Griekenland, Hongarije en Portugal	12
Oostenrijk, Bulgarije en Zweden	10
Denemarken, Ierland, Litouwen, Slowakije en Finland	7
Estland, Cyprus, Letland, Luxemburg en Slovenië	4
Malta	3
Totaal:	345

Om een gekwalificeerde meerderheid te behalen, zijn minimaal 255 van de 345 stemmen (73,9%) nodig. Daarnaast geldt het volgende:

- een meerderheid van de lidstaten (in sommige gevallen een tweederde meerderheid) moet het besluit goedkeuren en
- elke lidstaat kan om bevestiging vragen dat de stemmen vóór ten minste 62% van de totale bevolking van de Europese Unie vertegenwoordigen.

3 Het Europese Parlement

De oorsprong van het Europees Parlement (EP) ligt in de jaren vijftig en in de oprichtingsverdragen. Het EP vergadert twaalf keer per jaar plenair in Straatsburg. Tijdens deze zittingen vergadert het College van Commissarissen in Straatsburg. De overige bijeenkomsten zoals miniplenaire en commissie vergaderingen vinden plaats in Brussel. De voorzitter wordt gekozen voor een periode van 2,5 jaar en kan daarna worden herkozen. In Zijn functie wordt hij bijgestaan door 14 ondervoorzitters. Het EP wordt ondersteund door een ambtelijk secretariaat, onderleiding van een Secretaris Generaal, dat is gevestigd in Luxemburg (Meester e.a., 2009; 46).

¹⁴ Gebaseerd op de website van de EU: http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_4/index_nl.htm (31 maart 2008)

Het EP heeft de volgende taken (EUROPA de Instellingen):

1. wetgeving: het vaststellen van Europese wetten, samen met de Raad van ministers (op sommige terreinen heeft het parlement meer invloed; op andere minder;
2. begroting: het vaststellen van het budget van de Europese Unie, samen met de Raad van ministers;
3. controle: het Europees Parlement controleert de activiteiten van de Europese Unie;
4. benoeming van bepaalde functionarissen, zoals de Europese Commissie en haar voorzitter.

Er zijn 20 verschillende commissies die zich bezig houden met de voorbereiding van de dossiers voor het EP. Voor elk advies of rapport wordt één van deze commissies als leidende commissie aangewezen. De andere commissies mogen hun amendementen aan deze leidende commissie voorleggen. De advisering over voorstellen op landbouwgebied wordt voorbereid door de Commissie landbouw en plattelandsontwikkelingen en soms ook door andere commissies zoals, de Commissie voor milieubeheer, volksgezondheid en voedselkwaliteit, de Commissie buitenlandsbeleid en de Budget- of Begrotingscommissie (Meester e.a., 2009; 47). De verschillende Commissies hebben de bevoegdheid te adviseren op elkaars dossiers, de leidende of primair verantwoordelijke Commissie blijft de eindverantwoordelijke voor het dossier en doet verslag in de plenaire vergadering. De uiteindelijk aangestelde rapporteur die verslag moet doen, vervult met de voorzitter van het EP een hoofdrol in de onderhandelingen met de Raad en de Europese Commissie. Tijdens de plenaire bijeenkomst wordt uiteindelijk gestemd over het adviesrapport.

Het EP kan een voorstel goedkeuren, verwerpen of om wijzigingen vragen. De Commissie en de Raad kunnen vervolgens met het advies van het EP aan de slag gaan maar zij zijn dit niet verplicht. Het is voor de Commissie en de Raad van belang om met de voorstellen van het EP rekening te houden daar de Commissie de ervaring heeft uit het verleden dat het Parlement er voor kan kiezen zijn invloed aan te wenden op een ander terrein (bijvoorbeeld bij het goedkeuren van de begroting) of door heel laat of geen advies uit te brengen. Dit laatste heeft tot gevolg dat een besluit formeel pas veel later of geheel niet genomen kan worden (Meester e.a., 2009; 49). Daarnaast heeft het EP in haar controlerende taak het recht via een motie van afkeuring de hele Commissie naar huis te sturen. Het komt echter zelden voor dat het EP van dit paardenmiddel gebruik maakt immers het EP heeft normaliter niet een conflict heeft met de gehele Commissie maar slechts kritiek op één Commissaris.

4 De belangrijkste belangengroepen / de lobby m.b.t. de melk quota

COPA-COGECA

Het Comité des Organisations Professionnelles Agricoles (COPA) is de boerenkoepel organisatie in Brussel en werd reeds opgericht in het eerste jaar van het bestaan van de Europese Gemeenschap. COPA vertegenwoordigt de belangen van 60 boeren organisaties uit de Europese Unie en 36 partnerorganisaties van andere Europese landen (zoals IJsland Zwitserland en Turkije). COPA wordt erkend door de Europese autoriteiten als een organisatie die spreekt namens de Europese landbouwsector. Binnen een jaar na de oprichting van COPA creëerden de nationale landbouw coöperatieven van de Europese unie de Europese overkoepelende organisatie COGECA het Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne. Het secretariaat van COPA en COGECA zijn in 1962 samengevoegd. COGECA wordt erkend door de Europese autoriteiten als de woordvoerder van de gehele landbouw en visserij coöperatieven sector.

Beide organisaties hebben tot doel om de ontwikkelingen van het GLB te volgen en daar waar mogelijk ten gunste van het belang van de (coöperatieven van de) landbouw- en visserijsector als geheel te beïnvloeden. Waar nodig zoeken zij oplossingen die het gemeenschappelijk belang dienen. Daarnaast onderhouden en ontwikkelen zij relaties met de Europese autoriteiten en andere representatieve organisaties of sociale partners op Europees niveau¹⁵.

EUCOLAIT

EUCOLAIT is de Europese vertegenwoordigende organisatie van de Europese zuivelhandel. Deze belangengroepering is opgericht in 1959 en wordt erkend en geconsulteerd door de Europese autoriteiten als vertegenwoordiger van de Europese zuivelhandel. Meer dan 850 Europese handelsbedrijven zijn direct of indirect lid van EUCOLAIT. In de contacten in Brussel zet EUCOLAIT zich in voor de belangen van de Europese zuivelhandel en biedt zij haar expertise aan op het gebied van zuivelmarkt aangelegenheden¹⁶.

EUROPEAN DAIRY ASSOCIATION

De European Dairy Association (EDA) is het overkoepelend orgaan voor de Europese levensmiddelenindustrie en zet zich in voor de gemeenschappelijke belangen van de zuivelindustrie. De EDA is woordvoerder van de Europese zuivelindustrie in discussies met Brussel en internationale organisaties (zoals de WTO en de CODEX Alimentarius). De EDA dient als platform voor de zuivelindustrie om samen te werken op hoofdzaken als beleidsontwikkelingen voor voeding en gezondheid, voedselveiligheid, duurzaamheid en marktbeheer in het kader van het GLB. Het is in het belang van de Europese zuivelindustrie dat zij competent, efficiënt, concurrent en duurzaam blijft. Alleen dan zal de zuivelindustrie¹⁷:

- de competitie aankunnen zowel op wereldniveau als op Europees niveau;
- de consumenten continu van hoogwaardige kwaliteitsproducten voorzien tegen een schappelijke prijs;
- boeren een deugdelijke melkprijs betalen;
- een dynamisch arbeidsbeleid voeren;
- het milieubeleid respecteren.

EUROPEAN MILK BOARD (EMB)

De European Milk Board (EMB) is een overkoepelende organisatie voor veehouderverenigingen en veehouderslobbies. Sinds de oprichting van de EMB in 2004 hebben c.a. 80.000 veehouderorganisaties vanuit twaalf EU-lidstaten (en de landen Kroatië en Zwitserland) zich bij deze organisatie aangesloten. De leden van de EMB zetten zich op nationaal niveau in om de belangen van melkveehouders veilig te stellen. De EMB heeft als taak om op Europees niveau de belangen van haar aangesloten melkveehouders te behartigen¹⁸. De EMB werd opgericht omdat de melkprijs al een aantal jaren te laag was. Het is van belang voor de boeren (en uiteindelijk voor de hele sector) dat boeren een melkprijs ontvangen die hoger ligt dan de kostprijs:

"That is why the European Milk Board (EMB) demands agricultural policy decisions guided by the reality of the market and the needs of the milk producers and consumers, and not one-sidedly by the wishes of the milk industry lobby."

¹⁵ Gebaseerd op de website van COPA-COGECA (31 maart 2010)

¹⁶ Gebaseerd op de website van EUCOLAIT (31 maart 2010)

¹⁷ Gebaseerd op de website van EDA (31 maart 2010)

¹⁸ Gebaseerd op de website van EMB (1 april 2010)

De WTO

In 1995 werd de WTO (de World Trade Organisation) met haar hoofdzetel in Genève opgericht als opvolger van de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). De GATT werd opgericht na de Tweede Wereldoorlog, in 1947, en had als doelstelling om via consensus de wereldhandel te stimuleren en te bevorderen en tot economische ontwikkeling en welvaart komen. De WTO is een organisatie die verschillende onderhandelingsrondes heeft gehouden (en nog houdt) over de liberalisering van de wereldhandel. Doel van de WTO is bevordering van internationale handel, de beslechting van handelsconflicten en de opheffing van handelsbarrières. Een vrije wereldhandel geeft volgens de WTO namelijk aan alle landen gelijke kansen en brengt economische groei en welvaart.

Bij de oprichting van de WTO speelde de EU een belangrijke rol. Circa een vijfde van de wereldwijde in- en export komt voor rekening van de Europese Unie. Om die reden is "wereldhandel" van groot belang voor de Europese Unie¹⁹.

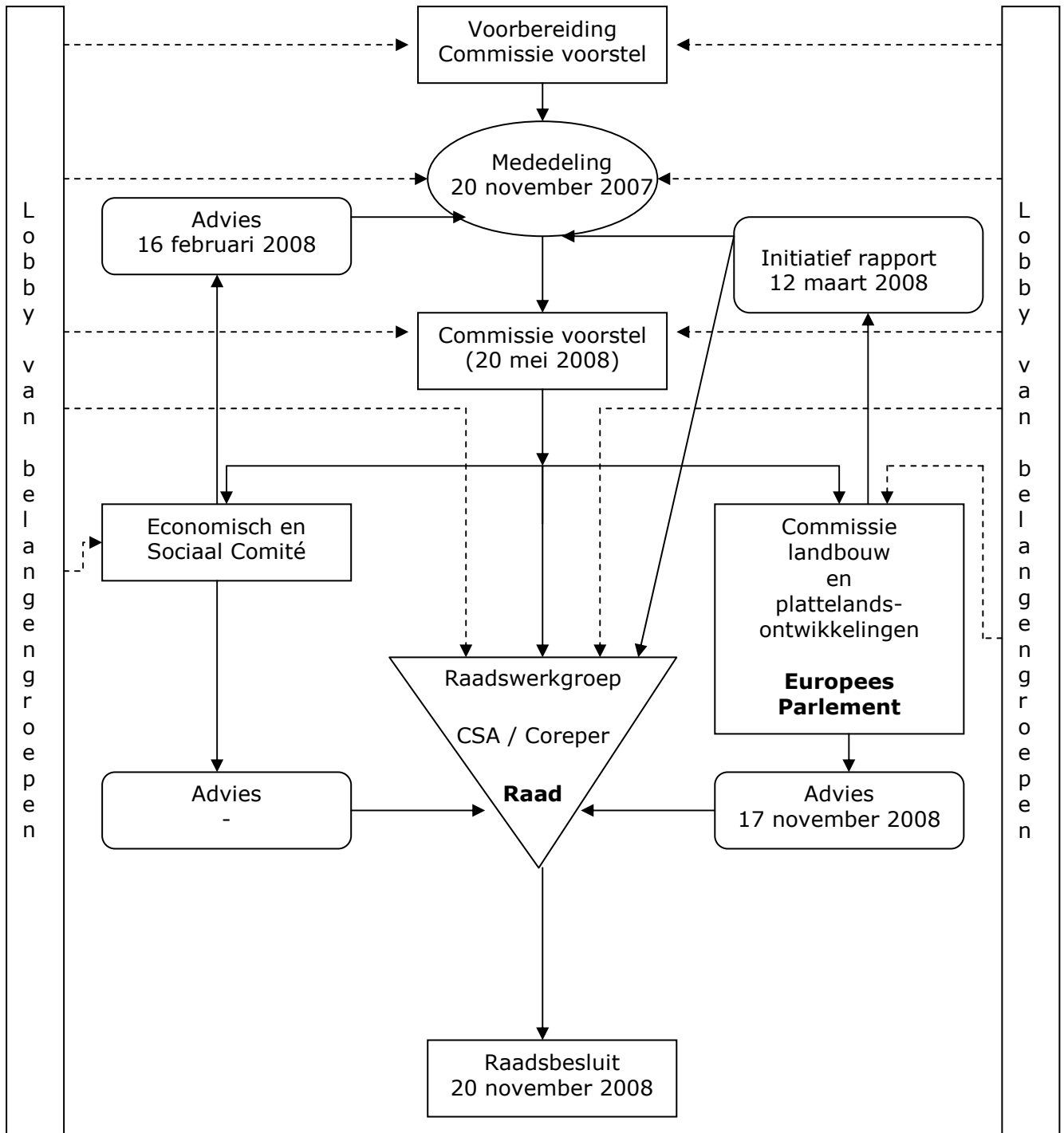
De doelstellingen van de EU in WTO-verband worden als volgt omschreven (EU Publicatie: Globalisering):

- openstellen van de markten voor goederen, diensten en investeringen overeenkomstig duidelijke regels en volgens een tijdschema dat door alle landen kan worden aangehouden;
- ervoor zorgen dat de WTO meer open staat, verantwoording aflegt en doeltreffender is door de discussie aan te gaan met andere groepen en organisaties;
- ontwikkelingslanden volledig betrekken bij de besluitvorming van de WTO en hen helpen te integreren in de wereldeconomie.

¹⁹ Gebaseerd op de website van het Europees parlement (27 mei 2010)

Bijlage V Raadgevingsprocedure

(gebaseerd op figuur 2.1 Gerbert Kunst, Meester e.a.; 2005; 42)



Bijlage VI Positie Lidstaten t.o.v. beëindiging melkquotasysteem

Uit interviews met betrokkenen zijn de onderstaande standpunten van lidstaten t.o.v. het voorstel van de Commissie tot beëindiging van de melkquota naar voren gekomen.		
Lidstaat	Standpunt t.o.v. melkquota	Belang
Actieve voorstanders van beëindiging melkquotasysteem:		
België	Staat achter het voorstel en zou graag zien dat verlaging superheffing en een vetcorrectie ook worden ingezet.	<ul style="list-style-type: none"> - Productie stemt overeen met nationale quota. - Spoedige besluitvorming i.v.m. afbouw van hoge quotakosten.
Denemarken	Is voorstander van een quotumverruiming van 2% per jaar en onderstreept de mogelijkheden voor Europa op de zuivelwereldmarkt. Een evaluatie zou in 2010 al plaats moeten vinden.	<ul style="list-style-type: none"> - Productie stemt overeen met nationale quota. - Vierde plaats in de ranglijst van grootste Europese zuivel exporteurs. - Spoedige besluitvorming i.v.m. afbouw van hoge quotakosten.
Ierland	Is voorstander van een quotumverruiming van minimaal 3% per jaar. Onderstreept het belang van zekerheid voor producenten.	<ul style="list-style-type: none"> - Produceert onder nationaal quotum. - Spoedige besluitvorming i.v.m. afbouw van hoge quotakosten.
Italië	Is voorstander van een quotumverruiming van 2% per jaar en onderstreept de schaarste aan melk in eigen land, hetgeen leidt tot invoer uit andere lidstaten.	<ul style="list-style-type: none"> - Produceert vrijwel ieder jaar meer dan het nationale quotum. - Kampt sinds 1984 met een quotum waarmee niet in de binnenlandse behoefte kan worden voorzien. - Heeft belang bij specifieke ondersteunende maatregelen voor kaas (zoals regeling particuliere opslag kaas). - Vijfde plaats in de ranglijst van grootste Europese zuivel exporteurs. - Spoedige besluitvorming i.v.m. afbouw van hoge quotakosten
Nederland	Is voorstander van een quotumverruiming van minimaal 2 á 3 % per jaar om de quotumkosten te doen dalen. Onderstreept de mogelijkheden voor Europa op de zuivelwereldmarkt. Is geen voorstander van een evaluatie omdat dit tot een nieuwe discussie en onzekerheden bij producenten leidt.	<ul style="list-style-type: none"> - Kampt met torenhoge quotumkosten. Produceert vrijwel ieder jaar meer dan het nationale quotum. - Eerste plaats in de ranglijst van grootste Europese zuivel exporteurs.
Het Verenigd Koninkrijk	Is voorstander van een quotumverruiming van 1% per jaar.	<ul style="list-style-type: none"> - Produceert tientallen procenten onder nationaal quotum.
Zweden	Is voorstander van een verruiming van meer dan 1% en zou graag zien dat	<ul style="list-style-type: none"> - Produceert tientallen procenten onder nationaal

	een vetcorrectie ook worden ingezet.	quotum.
Passieve voorstanders van beëindiging melkquotasysteem:		
Bulgarije	Heeft zich niet sterk uitgesproken over de voorstellen.	- Produceert tientallen procenten onder nationaal quotum.
Cyprus	Heeft zich niet sterk uitgesproken over de voorstellen.	- Productie stemt overeen met nationale quota. Kleine lidstaat met beperkt belang.
Griekenland	Is voor het voorstel maar wijst daarbij op de noodzaak voor ondersteuning van kwetsbare gebieden.	- Produceert onder nationaal quotum. - Wil quotumregeling behouden.
Letland	Staat achter het voorstel en zou graag zien dat verlaging superheffing en een vetcorrectie ook worden ingezet.	- Produceert tientallen procenten onder nationaal quotum.
Litouwen	Heeft zich niet sterk uitgesproken over de voorstellen.	- Produceert onder nationaal quotum.
Luxemburg	Is geen tegenstander maar de voorstellen zullen niet tot een zachte landing leiden en moeten daarom veel verder gaan (b.v. verlaging superheffing en een vetcorrectie). Een evaluatie zou in 2010 al plaats moeten vinden.	- Productie stemt overeen met nationale quota.
Malta	Heeft zich niet sterk uitgesproken over de voorstellen.	- Produceert onder nationaal quotum.
Roemenië	Is voorstander van een verruiming van meer dan 1%. Een evaluatie zou in 2010 al plaats moeten vinden.	- Produceert tientallen procenten onder nationaal quotum.
Slovenië	Wil het besluit uitstellen om de effecten beter te beoordelen.	- Produceert onder nationaal quotum. - Kampt met economisch minder sterke gebieden. - Zou graag het systeem behouden.
Slowakije	Heeft zich niet sterk uitgesproken over de voorstellen.	- Produceert tientallen procenten onder nationaal quotum.
Spanje	Is voorstander van het voorstel maar het voorstel gaat niet ver genoeg om in alle landen een zachte landing te bewerkstelligen. Spanje pleitte voor gedifferentieerde quotaverruiming waarbij Spanje in 5 jaar 20% verruiming zou krijgen.	- Produceert onder nationaal quotum. Produceerde in het verleden meer dan het nationale quotum.
Tsjechië	Heeft zich niet sterk uitgesproken over de quota voorstellen.	- Produceert onder nationaal quotum.

Actieve tegenstanders van beëindiging melkquotasysteem:		
Duitsland	Is geen voorstander van het voorstel daar het tot sterke prijsfluctuaties zal leiden. Quotaverruiming moet gekoppeld worden aan de marktsituatie. Een evaluatie zou in 2010 al plaats moeten vinden. Verzoekt om Melkfonds ter ondersteuning van specifieke gebieden.	<ul style="list-style-type: none"> - Productie stemt overeen met nationale quota. en wil ondersteunende maatregelen voor probleemgebieden. - Tweede plaats in de ranglijst van grootste Europese zuivel exporteurs. - Gedeeltelijk kwetsbaar melkveehouderijgebied: Beieren (berggebied) - Spoedige besluitvorming i.v.m. afbouw van hoge quotakosten (in concurrerende deel van Duitsland).
Estland	Heeft zich niet sterk uitgesproken over de voorstellen.	<ul style="list-style-type: none"> - Produceert onder nationaal quotum.
Finland	Is tegen het voorstel en wijst daarbij op de noodzaak voor ondersteuning van kwetsbare gebieden.	<ul style="list-style-type: none"> - Produceert onder nationaal quotum. - Wil ondersteunende maatregelen voor probleemgebieden.
Frankrijk	Is geen voorstander van het voorstel. De Cie is te optimistisch over de toekomstige marktontwikkelingen. Een evaluatie zou in 2011 is cruciaal om te kunnen bijsturen.	<ul style="list-style-type: none"> - Produceert tientallen procenten onder nationaal quotum. - Wil ondersteunende maatregelen voor probleemgebieden. - Derde plaats in de ranglijst van grootste Europese zuivel exporteurs.
Hongarije	Is tegen het voorstel. De Cie is te optimistisch over de toekomstige marktontwikkelingen. De voorstellen zullen leiden tot sterke prijsfluctuaties.	<ul style="list-style-type: none"> - Produceert tientallen procenten onder nationaal quotum.
Oostenrijk	Is tegen het voorstel omdat het geen rekening houdt met marktontwikkelingen en het een bedreiging vormt voor het inkomen van melkveehouders.	<ul style="list-style-type: none"> - Productie stemt overeen met nationale quota. - Heeft minder concurrerende zuivelsector en wil ondersteunende maatregelen voor probleemgebieden.
Passieve tegenstanders van beëindiging melkquotasysteem:		
Polen	Heeft geen visie op het voorstel. Quotaverruiming moet gekoppeld worden aan de marktsituatie. Een evaluatie zou in 2011 plaats moeten vinden.	<ul style="list-style-type: none"> - Wil quotumregeling behouden.
Portugal	Is geen voorstander voor afschaffing van het systeem, afschaffing zal leiden tot andere allocatie van productie. Negatieve effecten van afschaffing zullen daarom moeten worden gecompenseerd.	<ul style="list-style-type: none"> - Produceert onder nationaal quotum.

Voedsel en landbouw: modernisering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en afschaffing van remmen op de capaciteit van de landbouwers om aan de toenemende vraag te voldoen

De voorstellen die de Europese Commissie vandaag heeft ingediend, hebben tot doel het GLB verder te moderniseren, te vereenvoudigen en te stroomlijnen en resterende belemmeringen uit de weg te ruimen om de landbouwsector te helpen op de groeiende vraag naar levensmiddelen in te spelen. De zogenaamde "gezondheidscontrole" van het GLB moet bovendien de band tussen de rechtstreekse betalingen en de productie nog losser maken om de landbouwers in de gelegenheid te stellen de marktsignalen op de voet te volgen. De voorstellen behelzen onder meer de afschaffing van de braakleggingsverplichting voor akkerbouwgewassen, een geleidelijke verhoging van de melkquota in de aanloop naar de afschaffing ervan in 2015 en een terugschroefing van het gebruik van de marktinterventie. Deze veranderingen moeten de landbouwers bevrijden van onnodige beperkingen en hen in staat stellen hun productiepotentieel volledig te realiseren. De Commissie stelt bovendien voor de modulatie-niveaus op te trekken door de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers te verlagen en de aldus vrijgekomen middelen over te hevelen naar het fonds voor plattelandsontwikkeling. Hierdoor zal de Europese landbouwsector beter kunnen reageren op nieuwe kansen en uitdagingen, zoals de klimaatverandering, de noodzaak van beter waterbeheer en de bescherming van de biodiversiteit.

"In een notendop komt het erop neer dat de gezondheidscontrole de Europese landbouwers de nodige vrijheid moet bieden om snel op marktsignalen in te spelen", aldus Mariann Fischer Boel, EU-commissaris voor Landbouw en plattelandsontwikkeling. Verdere doelstellingen zijn het GLB te vereenvoudigen, te stroomlijnen en te moderniseren en de landbouwers de nodige instrumenten ter hand te stellen om nieuwe uitdagingen, zoals de klimaatverandering, het hoofd te bieden".

Afschaffing van de braakleggingsverplichting: De Commissie stelt voor om de verplichting op basis waarvan akkerbouwers 10 % van hun grond braak moeten leggen, af te schaffen, om deze landbouwers in de gelegenheid te stellen hun productiepotentieel volledig te benutten.

Geleidelijke afschaffing van de melkquota: De melkquota verstrijken op 1 april 2015. Om een "zachte landing" van de sector te verzekeren, stelt de Commissie voor om in de periode 2009/2010 – 2013/2014 de quota gedurende vijf opeenvolgende jaren jaarlijks met 1 % te verhogen.

Ontkoppeling van de steun: In het kader van de GLB-hervorming van 2003 zijn de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers "losgekoppeld" van de productie, wat betekent dat de band tussen de betalingen en de productie van een bepaald product werd losgelaten. Een aantal lidstaten opteerde echter voor het behoud van bepaalde aan de productie gekoppelde betalingen. De Commissie stelt nu voor om de resterende gekoppelde betalingen over te hevelen naar de bedrijfstoelageregeling, met uitzondering van de premies voor zoogkoeien, schapen en geiten, die door de lidstaten op het huidige gekoppelde-steunniveau mogen worden gehandhaafd.

Afstappen van het historische model: In bepaalde lidstaten vindt de steunverlening aan landbouwers plaats op basis van de steun die zij in een referentieperiode hebben ontvangen. In andere lidstaten wordt een regionale, op hectare gebaseerde grondslag gebruikt. Aangezien het historische model na verloop van tijd steeds moeilijker kan worden gerechtvaardigd, stelt de Commissie voor de lidstaten toe te staan naar een meer op forfaits gebaseerd systeem over te stappen.

Uitbreiding van de regeling inzake een enkele areaalbetaling: Tien van de twaalf laatst toegetreden lidstaten passen deze regeling toe. De Commissie stelt om de geldigheidsduur van deze regeling, die in 2010 zou verstrijken, te verlengen tot 2013.

Randvoorwaarden: Landbouwers ontvangen alleen steun als zij voldoen aan bepaalde normen op het gebied van milieu, dierenwelzijn en voedselkwaliteit. Niet-naleving van deze voorschriften leidt tot steunvermindering. Deze zogenaamde "randvoorwaarden" zullen worden vereenvoudigd, in de zin dat normen die niet relevant zijn of niet in verband staan met de verantwoordelijkheid van de landbouwer, worden afgeschaft. Bovendien zullen met het oog op het behoud van de milieuvoordelen van de braaklegging en de verbetering van het waterbeheer, nieuwe normen worden toegevoegd.

Steun voor sectoren met specifieke problemen: Momenteel mogen de lidstaten in elke sector 10 % van hun nationale begrotingsmaxima voor de rechtstreekse betalingen behouden voor de toepassing van milieumaatregelen of voor de verbetering van de kwaliteit en de afzet van producten van die sector. De Commissie wil dit instrument flexibeler maken. Voorgesteld wordt de verplichting om het geld in dezelfde sector te gebruiken, af te schaffen en de mogelijkheid in te ruimen de middelen te gebruiken ten bate van landbouwers die in probleemgebieden melk, rundvlees, schapenvlees of geitenvlees produceren, en ten bate van risicobeheersmaatregelen zoals verzekeringen tegen natuurrampen en onderlinge fondsen voor de bestrijding van dierziekten. Landen die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen, zouden toegang krijgen tot dit systeem..

Overheveling van middelen uit de begroting voor rechtstreekse steun naar die voor plattelandontwikkeling: Momenteel worden de betalingen aan landbouwers die jaarlijks meer dan 5000 euro rechtstreekse steun ontvangen, met 5 % gekort en worden de overeenkomstige bedragen overgeheveld naar de begroting voor plattelandontwikkeling. De Commissie stelt voor dit percentage tegen 2012 te verhogen tot 13 %. De steun aan grote landbouwbedrijven wordt extra gekort (3 % extra voor bedrijven die meer dan 100 000 euro per jaar ontvangen, 6 % extra voor bedrijven met meer dan 200 000 euro per jaar en 9 % extra voor bedrijven met meer dan 300 000 euro per jaar). Het aldus vrijgekomen geld kan door de lidstaten worden gebruikt ter versterking van programma's op het gebied van de klimaatverandering, hernieuwbare energie, waterbeheer en biodiversiteit.

Interventiemechanismen: Op het marktaanbod gerichte maatregelen mogen geen rem zetten op de capaciteit van de landbouwer om op marksignalen te reageren. De Commissie stelt voor de interventie voor durumtarwe, rijst en varkensvlees af te schaffen. Voor voedergranen, wordt de interventie op nul vastgesteld. De interventie voor broodtarwe, boter en magere melkpoeder moet in het kader van inschrijvingen in goede banen worden geleid.

Betalingsbeperkingen: De lidstaten moeten uitgaan van een minimumbetaling van 250 euro per landbouwbedrijf en/of een minimumareaal van 1 hectare.

Andere maatregelen: Een reeks kleinschaliger steunregelingen zal worden ontkoppeld en naar de bedrijfstoelageregeling worden overgeheveld. Voor hennep, gedroogde voedergewassen, eiwithoudende gewassen en noten zou dit meteen gebeuren. Voor rijst, zetmeelaardappelen en vlas met lange vezels zou een overgangperiode gelden. Voorts stelt de Commissie voor de premie voor energiegewassen af te schaffen.

http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm

Brussel, 20 november 2008

Landbouw: Gezondheidscontrole van het GLB zal landbouwers helpen op nieuwe omstandigheden in te spelen

De landbouwministers van de EU hebben tot genoegen van de Europese Commissie een politiek akkoord bereikt over de gezondheidscontrole van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De gezondheidscontrole moet uitmonden in een gemoderniseerd, vereenvoudigd en gestroomlijnd GLB dat de landbouwers ruimte geeft en hen helpt beter te reageren op marktsignalen en nieuwe omstandigheden. Het akkoord houdt onder meer in dat de braakleggingsverplichting voor akkerbouwgewassen wordt afgeschaft, de melkquota geleidelijk worden verhoogd in afwachting van afschaffing in 2015 en de marktinterventie wordt omgevormd tot een echt veiligheidsnet. De ministers spraken voorts af de modulatie-niveaus op te trekken door de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers te verlagen en de aldus vrijgekomen middelen over te hevelen naar het fonds voor plattelandontwikkeling. Hierdoor zal de Europese landbouwsector beter kunnen reageren op nieuwe kansen en uitdagingen, zoals de klimaatverandering, de noodzaak van beter waterbeheer, de bescherming van de biodiversiteit en de productie van groene energie. Bovendien krijgen de lidstaten de mogelijkheid om melkveehouders in kwetsbare regio's te helpen om zich aan de nieuwe marktsituatie aan te passen.

“Ik ben uitermate tevreden over dit compromis”, aldus Mariann Fischer Boel, EU-commissaris voor Landbouw en Plattelandontwikkeling, “te meer daar de basis van ons oorspronkelijk voorstel volledig overeind is gebleven”. “De gezondheidscontrole moet de landbouwers in de EU toerusten voor wat de komende jaren (denk aan de klimaatverandering op hen af zal komen en hun de ruimte geven om in te spelen op de signalen die zij van de markt opvangen. Door meer geld naar plattelandontwikkeling over te hevelen, kunnen we oplossingen ontwerpen die zijn toegesneden op de specifieke problemen van bepaalde regio's. Dankzij deze veranderingen zet het GLB een enorme stap vooruit”.

Geleidelijke afschaffing van de melkquota: Met het oog op de afschaffing van de melkquota tegen april 2015 wordt de melkproducenten een "zachte landing" gegarandeerd via een geleidelijke jaarlijkse verhoging van de quota met 1 % tussen 2009/2010 en 2013/2014. Voor Italië gaat de verhoging met 5 % onmiddellijk in in 2009/2010. In 2009/2010 en 2010/2011 zullen landbouwers die hun melkquota met meer dan 6 % overschrijden, een heffing moeten betalen die 50 % hoger ligt dan de normale sanctie.

Ontkoppeling van de steun: In het kader van de GLB-hervorming zijn de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers "losgekoppeld" van de productie, wat betekent dat de band tussen de betalingen en de productie van een bepaald product werd losgelaten. Een aantal lidstaten opteerde echter voor het behoud van bepaalde aan de productie gekoppelde betalingen. De resterende gekoppelde betalingen worden nu eveneens losgekoppeld en overgeheveld naar de bedrijfstoelageregeling, met uitzondering van de premies voor zoogkoeien, schapen en geiten, die door de lidstaten ongewijzigd mogen worden gehandhaafd.

Steun aan sectoren met specifieke problemen (de zogenaamde "artikel 68-maatregelen"): Momenteel mogen de lidstaten in elke sector 10 % van hun nationale begrotingsmaxima voor de rechtstreekse betalingen behouden voor de toepassing van milieumaatregelen of voor de verbetering van de kwaliteit en de afzet van producten van die sector. Deze mogelijkheid wordt nu versoepeld. Het geld hoeft niet meer in dezelfde sector te worden gebruikt en mag worden ingezet ten bate van landbouwers die in probleemgebieden of kwetsbare landbouwsectoren melk, rundvlees, schapenvlees, geitenvlees of rijst produceren, en ten bate van risicobeheersmaatregelen zoals verzekeringen tegen natuurrampen en onderlinge fondsen voor de bestrijding van dierziekten. Landen die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen, krijgen toegang tot dit systeem.

Uitbreiding van de regeling inzake een enkele areaalbetaling: Lidstaten die nu al gebruik maken van deze regeling, mogen dat tot 2013 blijven doen en worden dus niet verplicht om uiterlijk in 2010 in de bedrijfstoelageregeling te stappen.

Aanvullende financiering voor landbouwers uit de EU-12: Voor deze twaalf "nieuwe" lidstaten wordt 90 miljoen euro uitgetrokken om de toegang van deze landen tot "artikel 68-maatregelen" te vergemakkelijken totdat de daar gevestigde boeren volledig in het GLB zijn geïntegreerd.

Gebruik van tot dusverre ongebruikt geld: Lidstaten die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen, mogen tot dusverre ongebruikt geld uit hun nationale enveloppe gebruiken voor artikel 68-maatregelen of voor overdracht naar het fonds voor plattelandsontwikkeling.

Overheveling van middelen uit de begroting voor rechtstreekse steun naar die voor plattelandsontwikkeling: Momenteel worden de betalingen aan landbouwers die jaarlijks meer dan 5000 euro rechtstreekse steun ontvangen, met 5 % gekort en worden de overeenkomstige bedragen overgeheveld naar de begroting voor plattelandsontwikkeling. Dit percentage wordt tegen 2012 opgetrokken tot 10 %. Betalingen van meer dan 300 000 euro per jaar worden met een extra 4 % gekort. De lidstaten mogen deze middelen gebruiken ter versterking van programma's inzake klimaatverandering, hernieuwbare energie, waterbeheer, biodiversiteit, innovatie op deze vier gebieden en begeleidende maatregelen in de zuivelsector. Het overgehevelde geld wordt door de EU medegefinancierd tegen 75 %; in convergentieregio's, met een lager gemiddeld BBP, tegen 90 %.

Investeringssteun voor jonge landbouwers: Deze wordt in het kader van de plattelandsontwikkeling opgetrokken van 55 000 tot 70 000 euro.

Afschaffing van de braakleggingsverplichting: De verplichting op grond waarvan akkerbouwers 10 % van hun grond braak moeten leggen, wordt afgeschaft, om deze landbouwers in de gelegenheid te stellen hun productiepotentieel volledig te benutten.

Randvoorwaarden: Landbouwers ontvangen alleen steun als zij voldoen aan bepaalde normen op het gebied van milieu, dierenwelzijn en voedselkwaliteit. Niet-naleving van deze voorschriften leidt tot steunvermindering. Deze zogenaamde "randvoorwaarden" zullen worden vereenvoudigd, in de zin dat normen die niet relevant zijn of niet in verband staan met de verantwoordelijkheid van de landbouwer, worden afgeschaft. Bovendien zullen met het oog op het behoud van de milieuvoordelen van de braaklegging en de verbetering van het waterbeheer, nieuwe normen worden toegevoegd.

Interventiemechanismen: Op het marktaanbod gerichte maatregelen mogen geen rem zetten op de capaciteit van de landbouwer om op marksignalen te reageren. De interventie wordt afgeschaft voor varkensvlees en wordt op nul vastgesteld voor gerst en sorgho. Voor tarwe mag tijdens de interventieperiode nog steeds voor interventie worden aangekocht, met dien verstande dat de aankopen de maximumhoeveelheid van 3 miljoen ton niet overschrijden en 101,31 euro per ton wordt betaald. Voor elke aankoop boven die maximumhoeveelheid moet een inschrijving worden georganiseerd. Voor boter en magere melkpoeder mag maximaal respectievelijk 30 000 en 109 000 voor interventie worden aangekocht. Alle aankopen boven die drempels moeten via inschrijvingen verlopen.

Andere maatregelen: Een reeks kleinschaliger steunregelingen zal vanaf 2012 worden ontkoppeld en naar de bedrijfstoelageregeling worden overgeheveld. De premie voor energiegewassen wordt afgeschaft.

http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm