

# Twee sporen en vier niveaus: het Europees beleid van België ten aanzien van de Europese landbouwhervormingen van 1992 en 2003

Tom DELREUX

Aspirant van het FWO-Vlaanderen,  
Instituut voor Internationaal en Europees Beleid, Katholieke Universiteit Leuven

## I. Inleiding<sup>1</sup>

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is één van de beleidsdomeinen die binnen de Europese Unie het meest onder vuur heeft gelegen – en nog steeds ligt. De grote hap die het landbouwbeleid jaarlijks uit de EU-begroting neemt, de aanzienlijke interne steunmaatregelen voor de eigen landbouwers en een systeem van hoge invoertarieven en exportsubsidies voedden die kritiek. Het oorspronkelijk doel van het GLB – garanderen dat het naoorlogse Europa kon instaan voor haar eigen voedselproductie – resulteerde snel in het perverse effect van overproductie. Het bestaande GLB werd zo goed als onhoudbaar. In de jaren zeventig en tachtig werd het GLB enkele keren hervormd, maar die hervormingen grepen slechts minimaal in en veranderden niets wezenlijks aan het beleid.<sup>2</sup> De eerste hervormingen die het GLB drastisch in een andere richting dreven, vonden plaats in 1992 (MacSharry-hervormingen). In 1999 werd het GLB nogmaals aan een hervorming onderworpen die het ingeslagen pad van de MacSharry-hervormingen voortzette (Agenda 2000). Agenda 2000 betekende een veel kleinere ommezwaai dan de hervormingen uit 1992. Onder een groeiende kritiek drong een nieuwe verregaande hervorming zich op. Die kwam er in 2003: de Mid Term Review (MTR) was oorspronkelijk gepland als een tussentijdse evaluatie van Agenda 2000, maar werd uiteindelijk een ingrijpende hervorming.

Het GLB is één van de beleidsdomeinen waarvoor de EU grotendeels bevoegd is. Dit betekent echter niet dat de lidstaten geen invloed meer uitoefenen op de totstandkoming van dat beleid en de hervormingen ervan. De Commissie doet immers een voorstel, waarna de lidstaten in de Raad op basis daarvan beslissen over

1. De auteur dankt Jan Beyers, Edith Drieskens, Bart Kerremans en de anonieme reviewers voor hun kritische maar steeds opbouwende commentaar op vorige versies van dit artikel.
2. KAY A., Path dependency and the CAP, *Journal of European Public Policy*, 10, 2003, pp. 405-420.

een hervorming.<sup>3</sup> Zo behoudt ook België een – zij het beperkte – invloed op het GLB: België beschikt in de Raad over een aantal stemmen (5 op 67 tijdens de MacSharry-hervormingen, 5 op 87 tijdens de MTR) waarmee het kan proberen de besluitvorming te beïnvloeden. Die invloed komt voort uit een eigen beleid van België ten aanzien van de hervormingen ('het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen'), dat verwoord en verdedigd wordt in de Raad. Niettegenstaande de onderhandelingen van 1992 en 2003 een gelijkaardige inhoud hadden, zijn een aantal factoren die de Belgische houding en standpunten mogelijk beïnvloedden in die periode geëvolueerd. De centrale vraag in dit artikel luidt dan ook: is het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR gewijzigd ten opzichte van haar beleid ten aanzien van de MacSharry-hervormingen? En indien dit het geval is, wat zijn dan de determinanten van die beleidsverandering? We zullen de invloed van drie mogelijke determinanten onderzoeken: onderhandelingen die externe druk genereerden om het GLB te hervormen, de interne beleidscoördinatie in België en de partijpolitiek affiliatie van de Belgische landbouwministers.<sup>4</sup> Meer in het algemeen verwijst dit naar de vraag of (en in welke mate) het Europees beleid van België beïnvloed wordt door interne en externe factoren dan wel een constante vormt.

Het Europees beleid van België dat verdedigd wordt in de Landbouwwraad wordt niet in officiële en openbare documenten gepubliceerd.<sup>5</sup> Ook de voorbereidende beleidscoördinerende vergaderingen verlopen niet op een transparante manier. Bovendien is de Ministerraad de minst transparante EU-instelling: uit de notulen die na een vergadering van de Raad worden gepubliceerd, zijn de standpunten van de lidstaten niet af te leiden. Om het beleid en de preferenties van België te achterhalen hebben we bijgevolg volgende bronnen geraadpleegd<sup>6</sup>: vooreerst geschreven media (*Financial Times* om de inhoud en het verloop van de onderhandelingen op het EU-niveau te achterhalen en Belgische kranten voor de standpunten van de Belgische landbouwministers), ten tweede de Belgische landbouwpers waarin het GLB vaak aan bod komt (voornamelijk *Boer en Tuinder*<sup>7</sup>), ten derde de verslagen en handelingen van het federale, Vlaamse en Waalse parlement (zowel

3. Het Europees Parlement is in deze geen belangrijke speler daar het voor wat betreft het GLB slechts wordt geconsulteerd (artikel 37 EG).
4. Deze determinanten hebben alle drie te maken met de onderhandelings situatie van België in de Landbouwwraad. Dit betekent geenszins dat deze drie determinanten een exhaustieve lijst vormen met mogelijke verklaringen voor veranderingen in het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen.
5. Aspinwalls stelling dat '[m]ember states are notoriously secretive about the positions they take in the Council of Ministers [...]' bevestigt dit. Zie ASPINWALL M., Preferring Europe. Ideology and national preferences on European integration, *European Union Politics*, 3, 2002, p. 96.
6. Een expliciete verwijzing naar één van deze bronnen in het artikel gebeurt via een code (bijvoorbeeld P3, M1, ...). De referenties waarnaar deze codes verwijzen zijn opgenomen in de appendix.
7. We zijn er ons van bewust dat deze publicatie uit een Boerenbondperspectief geschreven is en hebben daar rekening mee gehouden tijdens de interpretatie ervan.

van de plenaire vergaderingen als van de landbouwcommissies),<sup>8</sup> ten vierde verkiezingsprogramma's en beleidsnota's van de politieke partijen (om hun standpunten over de GLB-hervormingen te achterhalen), ten vijfde semi-gestandaardiseerde interviews met Belgische betrokkenen (ambtenaren die betrokken waren bij het intergewestelijk overleg, kabinetsmedewerkers van de landbouwministers, de Belgische vertegenwoordiger in het SCA<sup>9</sup>) en tenslotte hebben we voor de MacSharry-hervormingen enkele interne documenten van het ministerie van Landbouw kunnen inkijken.

In dit artikel zal het Europees beleid van België ten aanzien van de twee GLB-hervormingen vergeleken en geanalyseerd worden met een focus op de determinanten die leidden tot eventuele veranderingen en constanten in het Europees beleid van België tussen 1992 (MacSharry-hervormingen) en 2003 (MTR). De reden om het beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de MTR – en bijvoorbeeld niet de Agenda 2000-hervormingen – te vergelijken is tweevoudig: ten eerste zijn deze hervormingen inhoudelijk vergelijkbaar omdat ze het GLB in een zelfde richting hervormen en omdat ze beide plaatsvonden tijdens een multilaterale handelsronde van de GATT/WTO waarin het landbouwluik een belangrijke rol speelde. Ten tweede zijn op het Belgische niveau een aantal determinanten veranderd die het vergelijken van het beleid interessant maken: de landbouwministers hebben een andere partijpolitieke affiliatie en tussen 1992 en 2003 is het landbouwbeleid gedefederaliseerd. Het volgende deel beschrijft enerzijds de substantiële inhoud van beide hervormingen en introduceert anderzijds – op basis van de literatuur over het two-level-game – de drie determinanten van beleidsverandering. In het derde deel wordt eerst een overzicht gegeven van het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen en wordt daarna de invloed van de drie determinanten onderzocht. In de conclusie van het vierde deel worden de belangrijkste bevindingen vermeld.

## II. Determinanten van beleidsverandering

Indien het Europees beleid van België ten aanzien van de twee landbouwhervormingen verschilt of overeenstemt, wat zijn dan de determinanten die deze verschillen of constanten verklaren? In dit artikel wordt de rol van drie mogelijke determinanten onderzocht: de rol van externe onderhandelingen op het globale niveau die de EU onder druk zetten om het GLB te hervormen, de intern-Belgi-

8. Deze documenten dienden niet enkel als bron voor de standpunten van België (zoals de landbouwminister het verwoordde in het parlement), maar ook de standpunten van de verschillende politieke partijen konden afgeleid worden uit parlementaire tussenkomsten van hun mandatarissen.

9. Het SCA is het *Special Committee for Agriculture*, het hoogste ambtelijke voorbereidingsorgaan van de Landbouwwraad en behandelt technische landbouwmateries (het markt- en prijsbeleid).

sche beleidscoördinatie en de 'politieke kleur' van de bevoegde landbouwministers in België. Vooraleer we deze determinanten beschrijven en er op basis van literatuur over het two-level-game onze hypotheses uit afleiden, gaan we dieper in op de inhoud van beide hervormingen.

## A. Inhoud van de hervormingen

De MacSharry-hervormingen – afgesloten in mei 1992 na anderhalf jaar onderhandelen en genoemd naar toenmalig landbouwcommissaris Ray MacSharry – worden beschouwd als de eerste revolutionaire ommezwaai in het GLB.<sup>10</sup> Voor het eerst werden stappen gezet in de vervanging van prijsondersteuning door directe inkomenssteun waardoor de steun ontkoppeld werd van de hoeveelheid landbouwproductie. Daarnaast werden de interventieprijzen in bepaalde landbouwsectoren (graan, rundsvlees en melk) drastisch verlaagd met als doel de Europese prijzen dichterbij de wereldmarktprijzen te brengen en zodoende het marktversturend karakter van het GLB te verminderen. Tenslotte hielden de MacSharry-hervormingen een aantal maatregelen in die de reductie van de landbouwproductie beoogden: er werd financiële steun ter beschikking gesteld voor milieuvriendelijke landbouw, braaklegging en herbebossing van landbouwgronden.

De MTR ging nog een stap verder in de richting van de MacSharry-hervormingen en in de ontkoppeling van productie en steun. Niettegenstaande er in de oorspronkelijke Commissievoorstellen sprake was van een volledige ontkoppeling, stond in het uiteindelijke hervormingsakkoord – gesloten in juni 2003 – dat elke lidstaat zelf mocht beslissen om maximaal 25% (in de akkerbouw) of 30% (in de veeteelt) van de subsidies gekoppeld te houden.<sup>11</sup> Daarnaast werden de tientallen afzonderlijke premies vervangen door één bedrag aan directe inkomenssteun. Die totale inkomenssteun werd jaarlijks verminderd (de zogenaamde modulatie), met uitzondering van de landbouwbedrijven die minder dan 5000 euro per jaar krijgen. Voorts werden de premies afhankelijk gemaakt van kwaliteitscontroles op de werking van het landbouwbedrijf en gekoppeld aan de naleving van EU-regels in verband met milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn ('cross-compliance'). Tevens werd het budget voor plattelandsontwikkeling en multifunctionaliteit<sup>12</sup> van de landbouw (de tweede pijler van het GLB<sup>13</sup>), verder uitgebouwd. Zoals de MacSharry-hervormingen hield de MTR een verlaging van de graan- en melkprijzen in.

10. SWINBANK A., CAP reform, 1992, *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993, pp. 359-372.

11. Net zoals tijdens de MacSharry-hervormingen waren de oorspronkelijke Commissievoorstellen hervormingsgezinder dan het uiteindelijke hervormingsakkoord.

12. Multifunctionaliteit van de landbouw duidt op het feit dat de landbouw ook instaat voor het vervullen van maatschappelijke functies, waaronder onderhoud van het landschap, behoud van cultureel erfgoed, biodiversiteit, natuurbeheer, ... (naast het traditionele instaan voor voedselvoorziening).

13. De eerste pijler van het GLB is het (economische) markt- en prijsbeleid.

## B. De theoretische invalshoek: two- en three-level-games

Tijdens de onderhandelingen over de GLB-hervormingen houden de lidstaten simultaan rekening met enerzijds de onderhandelings situatie op het EU-niveau (wordt een akkoord over de GLB-hervormingen bereikt en zo ja, hoe zal het er uit zien?) en anderzijds op hun eigen nationale niveau (zal het akkoord verzoenbaar zijn met het eigen Europees beleid van die lidstaat ten aanzien van de hervormingen?). Interacties tussen onderhandelingen op het nationale en het EU-niveau zijn hiervan het logische gevolg. Het 'spel' dat zodoende tussen beide onderhandelingsniveaus ontstaat, is door Putnam beschreven als een two-level-game.<sup>14</sup> De nationale onderhandelaar speelt dan ook een dubbele anticiperende rol in de Landbouwwraad: enerzijds moet hij anticiperen op zijn onderhandelingspartners (*in casu* de andere lidstaten en de Commissie) en wat zij zullen aanvaarden.<sup>15</sup> Anderzijds moet de onderhandelaar ook anticiperen op het gedrag van de actoren op het Belgische niveau en met welk akkoord zij zullen instemmen. De onderhandelaar beschikt over een zekere autonomie en kan door zijn unieke positie, op het snijpunt van de twee niveaus, beide tegen elkaar uitspelen. Hij kan de winsets van de actoren op het nationale en het EU-niveau beïnvloeden. Een winset bestaat uit alle mogelijke onderhandelingsuitkomsten die aanvaardbaar zijn en waarvan verwacht wordt dat de actoren op het nationale niveau ermee zullen instemmen. Waar de winsets van de verscheidene lidstaten in de Landbouwwraad overlappen, bevindt zich een mogelijk akkoord.

Het sleutelement in het klassieke two-level-game is de vereiste dat het internationaal gesloten akkoord geratificeerd moet worden op het nationale niveau. Dit verklaart waarom de onderhandelaar rekening moet houden met beide niveaus. Een belangrijk verschil met het oorspronkelijke two-level-game van Putnam en de onderhandelingen over de hervormingen van het GLB is dat tijdens de GLB-onderhandelingen geen sprake was van 'ratificatie' in de traditionele zin van het woord. Ratificaties zijn enkel vereist na het ondertekenen van internationale verdragen maar niet bij de klassieke EU-besluitvormingsprocedure. Toch is hier sprake van een analoog proces: de actoren op het nationale (Belgische) niveau moeten vooraf instemmen met de houding en standpunten van hun onderhandelaar. Hierdoor blijft de dynamiek van het two-level-game behouden. De voorafgaande instemming bestaat erin dat op het Belgische niveau het Europees beleid van België wordt bepaald. Die Belgische standpunten worden door de Belgische onderhandelaar dan voorgelezen in de Landbouwwraad (de zogenaamde 'speaking notes'). Daarenboven zijn onderhandelingen over GLB-hervormingen

14. PUTNAM R., Diplomacy and domestic policies: the logic of two-level games, *International Organization*, 42, 1988, pp. 427-460; MORAVCSIK A., Introduction. Integrating international and domestic theories of international bargaining, p. 3-42 in Evans P., Jacobson H., Putnam R. (eds.), *International bargaining and domestic politics. Double-edged diplomacy*. Los Angeles: University of California Press, 1993.
15. DE GROOT T., *Dertien is een boerendozijn. Onderhandelingen in de Raad van Ministers van landbouw over hervormingen van het Europese landbouwbeleid*, Delft: Eburon, 1997.

geen eenmalige onderhandelingen, maar duren ze een aantal maanden. Wanneer België tijdens een onderhandelings sessie in de Landbouwrapad onderhandelt, doet het dat met in het achterhoofd de instemming die zal plaatsvinden vóór de volgende Landbouwrapad, wanneer België haar Europees beleid zal aanpassen (of behouden) in het licht van de stand van zaken in de onderhandelingen op dat moment.

Zowel tijdens de MacSharry-hervormingen als tijdens de MTR speelden de onderhandelingen zich niet af op twee, maar op drie niveaus. Het gaat niet alleen over lidstaten en het EU-niveau: de onderhandelingen over de GLB-hervormingen kunnen niet los gezien worden van handels- en uitbreidingsdossiers die op het globale (buiten-EU) niveau onderhandeld werden en die van daaruit druk uitoefenen op het EU-niveau om het GLB te hervormen. De druk van het globale op het EU-niveau verloopt grotendeels via de Europese Commissie, die in naam van de EU de onderhandelingen voert op het globale niveau (waar die druk voelbaar is), maar ook op het EU-niveau de exclusieve bevoegdheid heeft om GLB-hervormingen voor te stellen.<sup>16</sup> Het two-level-game wordt op die manier uitgebreid tot een three-level-game<sup>17</sup>: een situatie met parallelle onderhandelingen op drie niveaus die elkaar beïnvloeden.<sup>18</sup> Op het nationale (*in casu* Belgische) niveau wordt een beleid ontwikkeld ten aanzien van het voorstel van de Commissie om het GLB te hervormen enerzijds en ten aanzien van de globale onderhandelingen die de Commissie voert onder de autorisatie en het mandaat van de lidstaten. Het globale niveau genereert een druk op het EU-niveau om het GLB te hervormen en beïnvloedt mogelijk het beleid van België. De band tussen deze drie niveaus wordt gevormd door de simultane aanwezigheid van een aantal actoren tijdens de verschillende onderhandelingen: de Belgische onderhandelaar op het Belgische en het EU-niveau, de Commissie op het Europese en het globale niveau.

16. COLEMAN W., TANGERMANN S., The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission: conceptualizing linked policy games, *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, pp. 385-404.
17. PATTERSON L.A., Agricultural policy reform in the European Community: a three-level-game analysis, *International Organization*, 51, 1997, pp. 135-165.
18. Daarenboven bevindt de Europese Commissie zich tijdens dergelijke globale onderhandelingen in een analoge positie als de Belgische onderhandelaar tijdens onderhandelingen over GLB-hervormingen. Het is immers de Commissie die in naam van de EU onderhandelt in de GATT/WTO en tijdens uitbreidingsonderhandelingen. De Commissie vangt die onderhandelingen aan met een win-set (mandaat) die ze krijgt van de lidstaten (die als veto-players optreden voor het gehele GATT/WTO-akkoord, dat naast landbouw ook issues bevat die binnen de EU met unanimité moeten worden geratificeerd) die ook achteraf het globale handels- of uitbreidingsakkoord moeten ratificeren. Ook in die optiek is de uitbreiding van het oorspronkelijk two-level-game naar een three-level-game gerechtvaardigd. Het gebruik van het two-level-game om de onderhandelingspositie van de EU binnen GATT- of WTO-onderhandelingen te duiden, wordt door bepaalde auteurs wel bekritiseerd. Zie bijvoorbeeld YOUNG A., What game? By which rules? Adapting and flexibility in the EC's foreign economic policy, p. 54-71 in Knodt M., Princen S. (eds.), *Understanding the European Union's External Relations*. London: Routledge, 2003.

### C. Determinant 1: onderhandelingen op het globale niveau

De MacSharry-hervormingen gingen op het globale niveau gepaard met de GATT-onderhandelingen van de Uruguay Ronde. Het landbouwluk bleek het grootste struikelblok in die onderhandelingen. De toenmalige EG en de VS – die het meest te verliezen hadden bij een liberalisering van de landbouwmarkt – wilden geenszins de hele Uruguay Ronde opblazen en bereikten na lange onderhandelingen en een aantal impasses een bilateraal akkoord (het Blair House Akkoord) dat later in een licht aangepaste versie werd opgenomen in het GATT-akkoord. Over de drie belangrijkste elementen van het landbouwluk van de GATT werd een akkoord bereikt: de interne steun aan de landbouwers werd gereduceerd met 20%,<sup>19</sup> exportsubsidies met 36% op de waarde en met 21% op de hoeveelheid en invoerheffingen met 36%. In de literatuur over de MacSharry-hervormingen is de band tussen de hervormingsonderhandelingen op het EU-niveau en de GATT-onderhandelingen op het globale niveau steeds in overweging genomen. Sommige auteurs vinden deze band duidelijker dan andere. Enerzijds stellen Paalberg en Patterson dat de GATT onderhandelingen een kleine bijdrage leverden aan de MacSharry-hervormingen.<sup>20</sup> Toch ontkennen deze auteurs niet dat er *een* band was tussen deze twee niveaus. Ze leggen er enkel de nadruk op dat ook interne problemen binnen de EU (begroting en overproductie) de hervormingen veroorzaakten. Anderzijds betogen auteurs als Legras, Delorme, Coleman en Tangermann dat de onderhandelingen op het Europese en op het globale (GATT)-niveau een significante bijdrage hebben geleverd tot elkaar.<sup>21</sup> De uitkomsten van de MacSharry-hervormingen waren het resultaat van de druk gegenereerd door de GATT-onderhandelingen omdat enkel een dergelijke hervorming de Uruguay Ronde kon deblokken. De ontkoppeling als antwoord op de GATT-eis voor vermindering van interne steun enerzijds en de prijsdalingen met als doel de wereldmarktprijs te benaderen anderzijds illustreren dit. We kunnen er van uitgaan dat er *een* band was tussen beide niveaus, maar dat de hervormingen van het GLB niet louter werden gestuurd door ontwikkelingen op het globale niveau, maar door een combinatie

19. De landbouweffingen werden in drie 'boxes' ingedeeld: de *Amber Box* bevat alle maatregelen die een verhoging van de productie veroorzaken (het oorspronkelijke Europese systeem van aan productie gekoppelde steun valt hieronder) en moet worden afgebouwd. De *Blue Box* bevat maatregelen die een verlaging van de productie veroorzaken en werden getolereerd tot eind 2003 wanneer ze geen directe invloed hebben op de handel (de zogenaamde *Peace Clause*). De *Green Box* tenslotte bevat de toegestane steun die niet handelsverstrend werken (de zogenaamde *non-trade concerns*), zoals bijvoorbeeld de steun in het kader van milieubescherming of plattelandontwikkeling.
20. PAALBERG R., Agricultural policy reform and the Uruguay Round: Synergistic linkage in a two-level-game, *International Organization*, 51, 1997, p. 416; PATTERSON L.A., *op. cit.*, p. 152.
21. LEGRAS G., L'Uruguay round et la réforme de la PAC, *Politique étrangère*, 1993, 58, 325-331; DELORME H., L'Accord de Marrakech: du conflit à la coopération entre l'Union Européenne et les Etats-Unis?, *Economie rurale*, 1995, 226, pp. 31-34; COLEMAN W., TANGERMANN S., The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission: conceptualizing linked policy games, *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, pp. 385-404.



van externe (globale) en interne (Europese) factoren.<sup>22</sup> Er is niet alleen een (verticale) interactie tussen verschillende onderhandelingsniveaus, maar ook (horizontale) interactie tussen verschillende beleidsdomeinen: externe handel en landbouw.<sup>23</sup> Ook de MTR was een gevolg van gebeurtenissen op het Europese en – vooral – op het globale niveau. Op het Europese niveau besepte men snel dat de Agenda 2000-hervormingen niet zouden voldoen, werd de landbouw geconfronteerd met voedselcrisis (wat de nadruk op voedselveiligheid en kwaliteitscontroles in de MTR verklaart) en groeide het besef dat het GLB budgettair onhoudbaar werd. Op het globale niveau vonden twee soorten onderhandelingen plaats die de MTR noodzakelijk maakten. Ten eerste wilde de EU tegemoet komen aan de WTO-eis in de Doha Ontwikkelingsronde om de interne steun af te bouwen door een verdere ontkoppeling van de steun en de landbouwproductie. Op die manier zou de steun niet meer in de handelsverstorende *Amber Box* vallen, maar wel onder de *Green Box* (die niet onder de WTO-beperkingen valt). Daarnaast maken ook de nieuw voorgestelde plattelandsontwikkelings-, milieu- en dierenwelzijnpremies (de '*non-trade concerns*') deel uit van de *Green Box*. In de laatste fase naar een uiteindelijk MTR-akkoord werd ook een akkoord bereikt over de modaliteiten waarmee de Commissie zou onderhandelen tijdens de ministeriële conferentie van Cancún.<sup>24</sup> Uiteindelijk kwamen volgende modaliteiten uit de bus: de EU wil concessies doen om haar interne steun met 55% te verminderen,<sup>25</sup> haar exportsubsidies met 45% en de invoertarieven met 36%. Ten tweede voerde de Europese Commissie op het globale niveau in die periode landbouwonderhandelingen met de tien kandidaat-lidstaten die in mei 2004 zouden toetreden. Ook de geplande uitbreiding maakte een hervorming van het GLB noodzakelijk. Enerzijds zou de bestaande (nog steeds grotendeels gekoppelde) steun aan de nieuwe lidstaten een enorme productieverhoging veroorzaken, waardoor de netto-export van de uitgebreide EU zou stijgen. Deze extra export zou moeten worden gefinancierd met extra exportsubsidies, een stijging die door de WTO verboden werd.<sup>26</sup> Anderzijds zou door de uitbreiding de grens van het landbouwbudget – dat oorspronkelijk vast lag tot 2006 en eind 2002 op de Europese Raad tot 2013 werd geplafonneerd – overschrijden. De enige oplossing was ook hier een hervorming van het GLB.

22. HENNIS M., Europeanization and globalization: the missing link, *Journal of Common Market Studies*, 39, 2001, pp. 829-850.
23. COLLINSON S., «Issue-systems», «multi-level games» and the analysis of the EU's external commercial and associated policies: a research agenda, *Journal of European Public Policy*, 6, 1999, pp. 206-224.
24. KERREMANS B., What Went Wrong in Cancun? A Principal-Agent View on the EU's Rationale Towards the Doha Development Round, *European Foreign Affairs Review*, 9, 2004, pp. 363-393.
25. Om dit te realiseren was de MTR noodzakelijk voor de EU. De MTR maakte het immers mogelijk om te ontkoppelen en om onder de noemer 'multifunctionaliteit van de landbouw' (plattelandsontwikkeling, ...) steunmaatregelen te verhuizen naar de Green Box.
26. SWINNEN J., *A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?*, Brussel, CEPS, Working document 173, 2001.



De eerste determinant van beleidsverandering wordt gevormd door de onderhandelingen op het globale niveau die druk genereren op de Europese Commissie om het GLB te hervormen en hervormingsvoorstellen bij de Raad in te dienen.<sup>27</sup> We vermoeden dat die globale onderhandelingen een analoog effect gehad hebben op het Belgische niveau en dat het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen op dezelfde manier werd beïnvloed. Dat er een analogie te verwachten is tussen de redenering van België en die van de Commissie wordt nog versterkt door de zogenaamde 'dwingendheid van de externe omgeving'<sup>28</sup>: de druk die België ondervindt van op het globale niveau om het GLB te hervormen en op die manier de uitbreidings- en wereldhandelsoverhandelingen te deblokkeren, zal ervoor zorgen dat het vasthouden aan het status-quo voor België *de facto* onhoudbaar wordt. De eerste hypothese luidt dan ook:

*HYPOTHESE 1: Parallele onderhandelingen op het globale niveau maken het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen hervormingsgezinder omdat ze België doen inzien dat het status-quo onhoudbaar is.*

#### D. Determinant 2: interne beleidscoördinatie

Het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen wordt in two-level-game-termen uitgedrukt als 'de Belgische win-set ten aanzien van de GLB-hervormingen'. Die win-set bevat alle mogelijke akkoorden die voor België aanvaardbaar zijn. De breedte van de win-set is volgens Putnam ondermeer afhankelijk van het aantal veto-players op het nationale niveau: de win-set versmalt naarmate het aantal veto-players groeit.<sup>29</sup> Veto-players zijn nationale actoren die de instemming met het Europees akkoord kunnen tegenhouden.

In 1988 was de defederalisering van het landbouwbeleid nog zeer miniem, maar in de daaropvolgende jaren – met 2002 als (voorlopig) eindpunt wanneer het landbouwbeleid bijna volledig geregionaliseerd werd<sup>30</sup> – zijn steeds meer landbouwbevoegdheden naar de Gewesten overgeheveld.<sup>31</sup> Het Europees beleid van

27. De Commissie zit tijdens de Landbouwraden mee aan de onderhandelingstafel en kan ook daar de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloeden. Zie SCHMIDT S., *Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers*, *European Union Politics*, 1, 2000, pp. 37-61.

28. KERREMANS B., *op. cit.*

29. PUTNAM R., *op. cit.*; TSEBELIS G., Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism, *British Journal of Political Science*, 25, 1999, pp. 289-325.

30. CRAENEN G., De bevoegdheidsverdeling inzake landbouw en zeevisserij, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, p. 123-151 in Alen A. (ed.), *De vijfde staats hervorming van 2001*, Brugge: Die Keure, 2002.

31. BEYERS J., DELREUX T., STEENSELS C., The Europeanisation of Intergovernmental Cooperation and Conflict Resolution In Belgium: The Case of Agriculture, *Perspectives on European Politics and Society*, 5, 2004, pp. 103-134.

België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen kwam dus grotendeels tot stand op het federale niveau, terwijl het beleid ten aanzien van de MTR een product was van de verschillende Gewestelijke preferenties.<sup>32</sup> Daarenboven was tijdens de MacSharry-hervormingen het Verdrag van Maastricht nog niet van kracht. Artikel 203 (ex-artikel 146) van dit Verdrag bepaalt ondermeer dat deelstaatministers hun federale lidstaat mogen vertegenwoordigen in de Raad. Dit betekent dat het aantal veto-players dat met de Belgische win-set moet instemmen is toegenomen in de periode 1992-2003. In 2003 moesten de Gewesten het vooraf eens worden over een Belgische win-set, terwijl in 1992 het Europees beleid van België door het federale niveau alleen kon worden bepaald.

De assumptie dat een groter aantal veto-players een groter onvermogen om beleid te ontwikkelen genereert, heeft ook consequenties voor de inhoud van het beleid en kan dus een factor zijn die mogelijke beleidsverandering verklaart. Wanneer het onvermogen om beleid te ontwikkelen op Belgisch niveau namelijk zo groot is dat de verscheidene veto-players geen akkoord bereiken over een Belgisch standpunt, moet België zich onthouden in de Landbouwrap. Een Belgische onthouding kan dan ook worden geïnterpreteerd als een impliciete stem voor de status-quo in de Landbouwrap. De Belgische vertegenwoordiger is immers geïmmobiliseerd door het ontbreken van een intern-Belgisch akkoord en kan onmogelijk de Belgische stemmen leveren om een gekwalificeerde meerderheid te bereiken.<sup>33</sup> Uit deze tweede determinant, die niet alleen het vermogen om beleid te ontwikkelen aantast maar daardoor ook de inhoud van dat beleid beïnvloedt, leiden we volgende hypothese af:

*HYPOTHESE 2: Een groter aantal veto-players tijdens de interne beleidscoördinatie leidt tot een groter onvermogen om een Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen te ontwikkelen.*

### **E. Determinant 3: politieke kleur van de Belgische landbouwministers**

Een tweede factor die de breedte van de win-set bepaalt, is de heterogeniteit van de preferenties van de nationale actoren. Wanneer de veto-players op het

32. Wanneer we het hier over de gewesten zullen hebben, bedoelen we het Vlaamse en het Waalse Gewest. De landbouwactiviteiten in het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest zijn vrijwel onbestaande.
33. Een dergelijke situatie, waarbij de nationale onderhandelaar met door het thuisfront gebonden handen aan de Europese onderhandelingstafel zit, genereert in feite het tegengestelde effect van de *Schelling Conjecture*. De *Schelling Conjecture* stelt dat hoe meer een onderhandelaar gebonden is door zijn nationale niveau, hoe sterker zijn onderhandelingspositie is op het internationale niveau als de andere onderhandelaars een fundamenteel belang hebben bij het bereiken van een akkoord (MILNER H., *Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations*, Princeton New Jersey: Princeton University Press, 1997, p. 68). In de situatie met een groot aantal Belgische veto-players en een groot onvermogen om beleid te ontwikkelen, is de onderhandelingspositie van de Belgische vertegenwoordiger evenwel erg zwak: hij wordt gedwongen zich onthouden en steunt zo impliciet de status-quo.

ationale niveau homogene preferenties hebben (dit is het geval wanneer de Belgische veto-players het erover eens zijn dat het GLB in een bepaalde richting moet worden hervormd), versmalt de win-set. Bij heterogene preferenties verbreedt de win-set.<sup>34</sup> De preferentieheterogeniteit van de veto-players wordt hier geoperationaliseerd in termen van de partijpolitieke affiliatie van de bevoegde federale en gewestelijke landbouwministers.<sup>35</sup>

Tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen waren de drie landbouwministers christen-democraten: André Bourgeois (CVP, federaal), Luc Vandenbrande (CVP, Vlaams Gewest) en Guy Lutgen (PSC, Waals Gewest). Het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR kwam tot stand doorheen de coördinatie tussen drie ministers met een verschillende politieke kleur: Annemie Neyts (VLD, federaal), Vera Dua en daarna Ludo Sannen (Agalev, Vlaams Gewest) en José Happart (PS, Waals Gewest). We verwachten dus dat tijdens de MacSharry-hervormingen de Belgische veto-players homogene preferenties hadden, terwijl het beleid ten aanzien van de MTR tot stand kwam door veto-players met meer heterogene preferenties. Tijdens de MTR waren niet enkel meer veto-players betrokken bij de interne beleidscoördinatie, hun preferenties waren daarenboven heterogener dan tijdens de MacSharry-hervormingen.

De verschillende mate in preferentieheterogeniteit is slechts één verwacht gevolg van de diverse partijpolitieke herkomst van de landbouwministers. Een ander verwacht gevolg van deze situatie is dat de invulling van de Belgische win-set zal verschillen en dat de landbouwpreferenties van de politieke partijen die een landbouwminister leveren erin aan bod zullen komen. Dit betekent dat in het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen voornamelijk christen-democratische landbouwpreferenties zouden terug te vinden zijn, terwijl het beleid ten aanzien van de MTR meer elementen uit de liberale, socialistische en groene landbouwvisie zou bevatten.

Voor de christen-democraten is de landbouw in de eerste plaats een economische sector die levenskrachtig moet worden gehouden met behulp van EU-financiering

34. PUTNAM R., *op. cit.*

35. We zijn er ons van bewust dat we hierdoor de positie van de partij van de landbouwminister in rekening nemen en niet van de (coalitie)regeringen als geheel. Dit doet evenwel geen afbreuk aan de geldigheid van de analyse omwille van twee redenen: een methodologische en een inhoudelijke. Ten eerste hebben we de preferenties van de verscheidene beleidsniveaus, zoals ze meestal door de landbouwminister verwoord werden (bijvoorbeeld in parlementaire debatten of media-interviews), vergeleken met de standpunten van betrokken politieke partij (bijvoorbeeld in congresstukken of verkiezingsprogramma's). De overeenkomsten tussen de preferentie van de partij en van het beleidsniveau waren zo duidelijk dat het standpunt van de minister gebruikt kan worden als indicator van het partijstandpunt. Ten tweede wordt het Belgisch beleidscoördinatiesysteem voor Europees beleid gekenmerkt door ministeriële autonomie, zeker voor technische materies als de GLB-hervormingen (BEYERS J., TRONDAL J., *How Nation States «Hit» Europe. Ambiguity and Representation in the European Union, West European Politics*, 27, 2004, pp. 919-942). Dit betekent dat standpunten eerder verticaal gecoördineerd worden tussen de landbouwdepartementen van de verschillende beleidsniveaus dan horizontaal tussen de verschillende beleidsdomeinen binnen één beleidsniveau.

(P1). GLB-hervormingen mogen het inkomen van de landbouwer niet bedreigen (C1).<sup>36</sup> De christen-democratische partijen vertolken dan ook vooral de traditionele landbouwersbelangen, zijn gekant tegen prijsdalingen van landbouwproducten en tegen een verdere handelsliberalisering in de landbouw (P10). In tegenstelling tot het micro-economisch denken van de christen-democraten bekijken de liberalen de landbouwsector vanuit een macro-economisch perspectief. GLB-hervormingen en liberalisering van de landbouwmarkten zijn in de liberale visie dan ook een goede zaak omdat ze een einde kunnen stellen aan de ontwrichting van de marktprincipes, veroorzaakt door het traditionele GLB (een standpunt dat betrekking heeft op de landbouw op het globale niveau) (P1; L1; L2). Daarenboven streven ze naar een maximale werkgelegenheid in de landbouwsector (wat meer slaat op het Belgische niveau) (P6). Voor de socialistische partijen is de herverdeling die het GLB teweeg zou moeten brengen het belangrijkste. Het niet-hervormde GLB bevoordeelt te veel de grote industriële landbouwbedrijven, terwijl de kleinere landbouwer er meer zou moeten kunnen van genieten (P10; S1). Er moet ook meer aandacht besteed worden aan plattelandsontwikkeling, milieubescherming, de vraag van de consument naar goedkopere en kwaliteitsvolle producten en de sociale welvaart van de landbouwer. De groene partijen zien de landbouw het minst als een economische sector. Zij staan voor duurzame, biologische en extensieve landbouw in plaats van de intensieve landbouw (zoveel mogelijk produceren tegen een zo laag mogelijke prijs) die door het niet-hervormde GLB wordt gepromoot en die tot veel milieuproblemen leidt (P2; G1). Hervormingen met de nodige aandacht voor de tweede pijler (plattelandsontwikkeling en multifunctionaliteit) zijn dan ook noodzakelijk voor de groenen (P8).

De derde determinant 'politieke kleur van de landbouwministers' leidt dan ook tot de volgende hypothese:

*HYPOTHESE 3: Het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen zal meer de traditionele landbouwbelangen verdedigen dan het beleid ten aanzien van de MTR, dat op haar beurt meer elementen uit de socialistische, groene en liberale landbouwvisie bevat (herverdeling, leefmilieu en liberalisering). Bijgevolg zal de Belgische win-set tijdens de MTR een minder behoudsgezinde inhoud hebben.*

## F. Overzicht

In het volgende deel worden deze drie determinanten empirisch getoetst aan het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de MTR. Synthetiserend zijn de determinanten per hervorming samengebracht in volgend schema 1.

36. De referenties tussen haakjes verwijzen naar de codes van de empirische bronnen waarop deze analyse gebaseerd is. De lijst van empirische bronnen werd opgenomen in bijlage.

	<b>MacSharry-hervormingen</b>		<b>MTR</b>
Jaar	1992		2003
DETERMINANT 1 Globale onderhandelingen	GATT Uruguay Ronde		WTO Doha Ontwikkelingsronde EU-uitbreiding
DETERMINANT 2 Interne veto-players	1 federale overheid		2 gewesten
DETERMINANT 3 Politieke kleur	federaal Vlaams Waals	christen-democratisch christen-democratisch christen-democratisch	liberaal groen socialistisch

**Schema 1.** Determinanten van beleidsverandering ten aanzien van MacSharry-hervormingen en MTR.

### III. Het Europees beleid van België

#### A. Een twee sporen-beleid

Zowel in het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen als in het beleid ten aanzien van de MTR zijn twee sporen te onderscheiden. Deze twee sporen maken deel uit van hetzelfde beleid. Het eerste spoor heeft een behoudsgezinde inhoud, het tweede spoor een hervormingsgezinde. De strategie die door België tijdens de onderhandelingen over de GLB-hervormingen werd gevolgd, was er één waarin kritische bemerkingen gemaakt werden die de hervormingen konden bijsturen in een richting die voor België en de Belgische landbouw positief was (eerste spoor), maar waarin op termijn toch hervormingsgezinde visie van de Europese Commissie gevolgd werd (tweede spoor).

Het eerste beleidsspoor bestaat uit de Belgische standpunten die kritische bemerkingen inhouden ten aanzien van de hervormingsvoorstellen van de Commissie. Betreffende de MacSharry-voorstellen had België het vooral moeilijk met de ont koppeling omdat dit de landbouwer zou demotiveren (P1; M1). In vergelijking met andere lidstaten kende België immers een grote landbouwproductiviteit (grote opbrengsten per hectare). Wanneer de steun niet meer afhankelijk zou zijn van de productie zouden de Belgische landbouwers relatief minder steun – en dus inkomen – verwerven uit het Europese landbouwbudget (P2). Waar de evolutie naar directe inkomenssteun tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen het grootste struikelblok vormde voor België, was het tijdens de MTR-discussies geen breekpunt meer. Ook toen was België geen voorstander van een volledige ont koppeling omdat het vreesde dat de marktprijzen binnen de EU hierdoor meer zouden fluctueren (K7), maar het besefte dat geen stap meer kon worden teruggezet in de evolutie die in 1992 was ingezet. Daarom heeft België zich aan de kant geschaard van Frankrijk, de grootste pleitbezorger van een *onvolledige* ont koppeling (maximum 25% van de steun in de akkerbouw en 30% in de veeteelt mochten door de lidstaten gekoppeld gehouden worden). Het Belgische verzet tegen een totale ont koppeling betrof voornamelijk de rundvleessector. Het belangrijkste Belgische argu-

ment tegen de MTR was evenwel dat deze veel verder ging dan een tussentijdse evaluatie, zoals de naam doet vermoeden en zoals in 1999 tijdens de Agenda 2000-discussies was afgesproken (P4; K6). België was van mening dat het beleid van de Agenda 2000-hervorming eerst volledig in de praktijk moest worden toegepast vooraleer er van een nieuwe hervorming sprake kon zijn.

België was geen voorstander om de interne steun verder af te bouwen tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen (M1; M3; M4; K2). Elf jaar later steunde het wel het MTR-voorstel over reductie van de interne steun. De MTR bepaalt bovendien dat de steun niet gereduceerd wordt voor landbouwbedrijven die minder dan 5000 euro per jaar ontvangen. België wou deze franchisegrens verhogen waardoor bijna alle (relatief kleine) Belgische landbouwbedrijven onder die grens zouden vallen (K5). Dit is evenwel niet gelukt.

Een andere grote Belgische bekommernis over de MacSharry-hervormingen was de financiële haalbaarheid ervan (M1; M5). Onder druk van België is aan de hervormingsakkoorden een verklaring toegevoegd waarin stond dat het hervormde GLB onder het financieel plafond moest blijven dat in 1988 was vastgesteld (M6). Tijdens de MTR-onderhandelingen stelde de kwestie van de financiële haalbaarheid zich niet meer omdat de Europese Raad de EU-landbouwuitgaven een half jaar voordien reeds geplafonneerd had.

De reductie van graan-, rundsvlees- en melkprijzen was voor België in 1992 moeilijk aanvaardbaar. De uiteindelijke reductiepercentages – die al een stuk lager waren dan de oorspronkelijke Commissievoorstellen – waren te hoog voor België omdat ze het inkomen van de landbouwers zouden aantasten en weinig impact zouden hebben op de prijs die de consument zou betalen voor landbouwproducten (M1; M4). Ook de MTR-voorstellen tot prijsverminderingen werden niet gesteund door België, al was ook hier het verzet minder groot dan in 1992. België verdedigde het standpunt dat de – relatief drastische – prijsdalingen van Agenda 2000 eerst moesten worden gerealiseerd vooraleer er van nieuwe reducties sprake kon zijn. De Belgische houding was vrij ambigu: enerzijds was het (principeel) tegen verdere prijsdalingen, maar anderzijds was het wel bereid om na Agenda 2000 de laatste stappen te zetten om de prijzen dichter bij de wereldmarktprijzen te brengen.

Het beleid van België ten aanzien van milieuvriendelijke landbouw, herbebossing en de uitbouw van de tweede pijler was wel verschillend tijdens de MacSharry- en de MTR-onderhandelingen. De MacSharry-premies voor milieuvriendelijke landbouw, braaklegging en herbebossing werden door België niet gesteund omdat ze een demotiverend effect zouden hebben op de landbouwers (P7). Tijdens de MTR-onderhandelingen steunde België wel de Commissievoorstellen om de tweede pijler van het GLB verder uit te bouwen. Toch had België liever gezien dat de uitbouw van de tweede pijler budgettair niet ten koste ging van de eerste pijler (P10; P4).

Eén van de grootste Belgische bekommernissen over de MacSharry-hervormingen was de uitvoerbaarheid ervan (K1; M3). Op Belgisch verzoek zijn vereenvoudigingen aangebracht aan enkele maatregelen die de overgang naar directe inkomenssteun moeten regelen (P2). Een dergelijke bekommernis over de uitvoerbaarheid toonde België ook tijdens de MTR-onderhandelingen. Oorspronkelijk

stelde de Commissie immers 38 *cross-compliance*-randvoorwaarden voor (in verband met volksgezondheid, dierenwelzijn, milieu, ...) waarvan de steun afhankelijk zou worden gemaakt. Om dit op het veld te controleren, zouden zeven verschillende (federale en Gewestelijke) overheidsdiensten nodig geweest zijn. In de uiteindelijke hervormingen is het aantal randvoorwaarden teruggebracht tot 18 om de uitvoerbaarheid ervan te bewaken. België stond wel achter het principe van de *cross-compliance* dat niet-economische aspecten toevoegt aan het GLB.

Het tweede – hervormingsgezinde – spoor bestaat uit het beleid waarin België uiteindelijk – wanneer de onderhandelingen zich in hun finale fase bevinden – de (voorstellen van de) Europese Commissie volgt. Dit beleidsspoor wordt niet van in het begin van de onderhandelingen uitgesproken, maar was tijdens de twee bestudeerde hervormingen wel het beleid dat België in het achterhoofd hield omdat ze wist dat ze haar behoudsgezinde standpunten (het eerste spoor) toch niet kon aanhouden. België was met andere woorden steeds overtuigd van de noodzaak van een hervorming van het GLB – los van de concrete hervormingsvoorstellen van de Commissie. Zo speelde België tijdens de MacSharry-hervormingen bijvoorbeeld het behoudsgezinde standpunt in verband met de prijsreducties niet uit in de Landbouwrraad. Het was eerder een standpunt dat op het nationale politieke forum werd verdedigd om de landbouwers en hun organisaties ter wille te zijn.

Wanneer we het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en dat ten aanzien van de MTR naast elkaar uitzetten (zie schema 2), kunnen we op de eerste plaats concluderen dat het tweede beleidsspoor een constante vormt. Op de tweede plaats stellen we vast dat het eerste beleidsspoor verschillen bevat tussen beide hervormingen (voornamelijk over de afbouw van de steun en de uitbouw van de tweede pijler), niettegenstaande het feit dat we ook nog veel gelijkenissen terugvinden (vooral over de ont koppeling en bekommernissen over de uitvoerbaarheid). Bij de hervormingsonderdelen waar het Europees beleid van België veranderd is tussen 1992 en 2003, gebeurde dit steevast in de hervormingsgezinde richting. Het eerste spoor ten aanzien van de MTR was dus iets hervormingsgezin-der dan het eerste spoor ten aanzien van de MacSharry-hervormingen.

	MacSharry-hervormingen	MTR
GLB hervormen? (tweede spoor)	+	+
Hervormingsvoorstellen (eerste spoor)		
Ontkoppeling	-	-
Afbouw steun	-	+
Financiële haalbaarheid	-	•
Reductie prijzen	-	?
Milieuvriendelijke landbouw, uitbouw tweede pijler	-	+
Uitvoerbaarheid	-	-
Cross-compliance	•	+

+: 'hervormingsgezind'; -: 'behoudsgezind'; ?: 'ambigu standpunt'; •: 'geen informatie' of 'irrelevant'.

**Schema 2.** Evolutie in het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB (per hervormingsvoorstel).



## B. De determinanten

Het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR was dus niet geheel identiek aan dat ten aanzien van de MacSharry-hervormingen. In deze paragraaf gaan we op zoek naar de mogelijke determinanten van die beleidsverandering en testen we de drie hypotheses.

### 1. Globaal niveau

Om na te gaan welke invloed de onderhandelingen op het globale niveau die druk uitoefenden op de Commissie om het GLB te hervormen hebben gehad op het Europees beleid van België, onderzoeken we de invloed van de Belgische inschatting van de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen (*in concreto*: volgde België de Commissie in de redenering dat deze onderhandelingen druk genereerden om het GLB te hervormen?) op het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen.

Het bereiken van een algemeen GATT-akkoord in al haar aspecten (niet enkel landbouwproducten, maar ook andere goederen en diensten) tijdens de Uruguay Ronde was voor België een absolute prioriteit (P7). Over het landbouwluk van het GATT-akkoord was België eerder negatief. België was van mening dat de prijzen van landbouwproducten geen functie mochten zijn van wisselvallige wereldmarktprijzen en dat het landbouwluk van het GATT-akkoord geen bijkomende negatieve effecten mocht genereren bovenop de MacSharry-hervormingen (K4). De reductie van de interne steun, exportsubsidies en invoertarieven werden negatief onthaald. Toch beseftte België dat het Blair House Akkoord een voldongen feit was en dat Belgisch protest binnen de EU *de facto* niets aan de situatie kon veranderen (M7). Het was er zich immers voldoende van bewust dat dergelijke reducties de enige mogelijke evolutie was gezien de maatschappelijke realiteit. Ook beseftte België dat het Blair House Akkoord de enige oplossing was om de Uruguay Ronde in haar geheel te doen slagen – en dat was het belangrijkste voor België.<sup>37</sup>

Ook tijdens de WTO-Doha Ontwikkelingsronde was het Belgische standpunt dat de EU bereid moest zijn om in dezelfde richting voort te gaan als tijdens de Uruguay Ronde – dus in de richting van meer handelsliberalisering. Net als tijdens de Uruguay Ronde was het bereiken van een algemeen akkoord over de verdere vrijmaking van de wereldhandel prioritair boven de specifieke landbouwonderdelen ervan. België prefereerde het macro-economische aspect van de verdere liberalisering van de wereldhandel boven het (micro-economische) individuele landbouwersbelang. Het stond achter de Europese Commissie wanneer zij stelde dat de zogenaamde *non-trade concerns* (dierenwelzijn, voedselveiligheid, voedselkwaliteit, milieu, ...)

37. Hier spelen niet enkel substantiële, maar ook procedurele belangen mee. België wou – zeker in de hoedanigheid van EG-voorzitter tijdens de ratificatiefase van de Uruguay Ronde – niet verantwoordelijk zijn voor een eventuele mislukking van de handelsronde (dit zou het geval zijn wanneer België zou weigeren het akkoord te ratificeren).

deel moesten uitmaken van het WTO-akkoord. Daarnaast steunde België tijdens de MTR-onderhandelingen de EU-modaliteiten (zowel de steun-, exportsubsidie- en invoertariefreducties als de eis om non-trade concerns onder het WTO-regime te laten vallen) (P10; K8) zodat de win-set van de Commissie op het globale (WTO-)niveau gelijk is aan de Belgische win-set ten aanzien van het landbouwluik van de Doha Ontwikkelingsronde. Deze redenering geldt ook voor de andere globale onderhandelingen tijdens de MTR over de uitbreiding van de EU: België volgde de Commissie dat de uitbreiding een positieve evolutie is in het Europese integratieproject.<sup>38</sup> België stond tevens achter het akkoord van de Europese Raad dat de nieuwe lidstaten via het principe van *phasing-in* kunnen genieten van de financiële steun van het GLB (in 2004 krijgen ze 25% van wat de 'oude' lidstaten krijgen, pas in 2013 de volle 100%).

Het globale niveau heeft het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de MTR dus beïnvloed. Deze beïnvloeding verliep op die manier dat België steeds de redenering van de Commissie heeft gevolgd dat het GLB hervormd moest worden omwille van de externe druk van de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen. De eerste hypothese kan dus bevestigd worden in die zin dat het *tweede spoor* van het Europees beleid van België vatbaar was voor die invloed: het feit dat België ervan overtuigd was dat het bestaande GLB onhoudbaar was geworden door de druk gegenereerd door de onderhandelingen op het globale niveau. Die druk heeft niet enkel de Commissie ertoe aangezet om hervormingsvoorstellen op tafel te leggen, maar het heeft er op een analoge manier voor gezorgd dat het tweede spoor van het Europees beleid van België die richting uitging. België was zowel in 1992 als in 2003 voorstander van *een* hervorming van het GLB omdat het de Commissie in een comfortabeler positie zou plaatsen tijdens de onderhandelingen in de Uruguay- en de Doha Ontwikkelingsronde.<sup>39</sup>

## 2. Interne beleidscoördinatie<sup>40</sup>

De tweede hypothese stelt dat het groter aantal veto-players tijdens de MTR de interne beleidscoördinatie zou hinderen. Tijdens de MacSharry-hervormingen was de federale overheid de enige veto-player en de dominerende actor in de beleidscoördinatie, terwijl de Gewesten tijdens de MTR het onderling eens moesten worden over het Europees beleid van België en zij een dominante rol bekleedden.

38. In de maanden voor de uitbreiding zijn in België evenwel – onder impuls van de socialistische partijen – kritische stemmen opgegaan over de uitbreiding: de EU was institutioneel niet aangepast aan de uitbreiding en van de verdieping van haar werking en haar instellingen zou tegen de toetredingsdatum geen sprake zijn.
39. Met betrekking tot de MTR en de Doha Ontwikkelingsronde was het Belgische standpunt dat een hervorming van het GLB noodzakelijk was in het licht van de WTO-onderhandelingen, maar dat daarmee het best gewacht werd tot ná de Doha Ontwikkelingsronde.
40. Voor een meer gedetailleerde beschrijving en een historisch overzicht van de interne coördinatie in verband met het Europees beleid van België ten aanzien van het GLB, zie BEYERS J., DELREUX T., STEENSELS C., *op. cit.*

Tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen waren de Gewesten geen veto-players: ze werden 'geconsulteerd', maar konden een instemming van het federale niveau niet blokkeren. De coördinatie tussen de federale overheid en de Gewesten – waarvan de kwaliteit vaak afhing van de welwillendheid van het federale niveau – gebeurde in de Interministeriële Conferentie Landbouw (ICL) op politiek niveau en in de Permanente Werkgroep (PWG) van de ICL op ambtelijk niveau.<sup>41</sup> In de praktijk was de PWG het belangrijkste beleidscoördinatiemechanisme. Wanneer de PWG geen akkoord kon bereiken, schoof het dossier door naar een hoger politiek niveau: eerst naar de Intergouvernementele Conferentie voor Buitenlands Beleid (samengesteld uit de bevoegde ministers) en daarna eventueel naar het Overlegcomité (met de eerste minister en de ministers-presidenten van de Gewesten). Tijdens de MacSharry-hervormingen is het evenwel nooit gebeurd dat binnen de PWG geen akkoord werd bereikt: een aanduiding van het lage conflictpotentieel in die periode.

De combinatie van de staatshervorming van 2002 (Lambermont) en het artikel 203 (ex-artikel 146) van het Verdrag van Maastricht heeft ervoor gezorgd dat in België een extra landbouwonderhandelingsniveau – het Gewestelijke – is gecreëerd in het oorspronkelijke two-level-game tussen het Belgische en het Europees niveau. Op die manier wordt het oorspronkelijke three-level-game waarin het Europees beleid van België vorm krijgt uitgebreid tot een four-level-game-configuratie. Tijdens de onderhandelingen over het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR leidden de Gewesten de onderhandelingen en had de federale overheid enkel een rapporterende rol als woordvoerder in de Landbouwrap. Om deze nieuwe situatie in de beleidscoördinatie ten aanzien van het EU-niveau te realiseren, is in 2002 het Landbouwbureau opgericht op ambtelijk niveau, samengesteld uit een Vlaamse, Waalse, Brusselse en federale cel met landbouwexperts. Het Landbouwbureau heeft de coördinatiefunctie voor het Europees beleid overgenomen van de PWG en is het forum waarin de Gewesten hun standpunten over (de hervormingen van) het GLB proberen te integreren in één enkelvoudige Belgische stem, die verwoord wordt in de Landbouwrap door een federale woordvoerder.<sup>42</sup> Die federale woord-

41. KERREMANS B., *Determining a European policy in a multi-level setting: the case of specialized co-ordination in Belgium*, *Regional & Federal Studies*, 10, 2000, pp. 36-61; De PWG bereidde de vergaderingen van de werkgroepen van de Landbouwrap en het SCA voor. De vergaderingen van het ministerieel niveau van de Landbouwrap en van COREPER I werden voorbereid door de ICL.

42. Althans, dit is het geval op het ministeriële niveau van de Landbouwrap. Daar verwoordt de federale minister van Landbouw het gemeenschappelijk standpunt van de gewesten (op basis van het voorlezen van een speaking note). De federale landbouwminister wordt in de Landbouwrap geflankeerd door de Vlaamse en Waalse Landbouwministers die optreden als assessors (dit is mogelijk geworden door het Verdrag van Maastricht). In de periode van de MTR-onderhandelingen, was voor wat betreft de vertegenwoordiging in de Raadswerkgroepen sector per sector een afspraak gemaakt tussen de gewesten over welk gewest België vertegenwoordigt. De vertegenwoordiging in het SCA was op dat moment een twistpunt binnen België: zowel de federale overheid als de gewesten claimden die zetel. Er werd dan ook met volgende ad hoc-oplossing gewerkt: de gewesten stelden een beurtrol op waarin zij (niet sector per sector zoals in de werkgroepen) het Belgische standpunt verwoordden.

voerder heeft tijdens de voorafgaande interne beleidscoördinatie geen (beslissende) stem en treedt dus op als *policy-taker*, niet als *policy-maker*. Het federale niveau speelt dus de rol van een perfect gehoorzame *agent* ten aanzien van haar twee gewestelijke *principals*. Tijdens de coördinatieonderhandelingen over de MTR zijn er – in tegenstelling tot wat in de pers of door bepaalde politieke partijen gesuggereerd werd en de voornaamste kritiek tegen de defederalisering van het landbouwbeleid ontkrachtigend – geen problemen gerezen. België heeft zich nooit moeten onthouden in de Landbouwwraad bij gebrek aan een eensgezind standpunt.

De interne beleidscoördinatie heeft noch tijdens de MacSharry-hervormingen noch tijdens de MTR geleid tot een onvermogen om binnen België een eigen Europees beleid ten aanzien van de GLB-hervormingen te ontwikkelen. De defederalisering van het landbouwbeleid en de daarmee gepaard gaande creatie van een extra onderhandelingsniveau met Gewestelijke veto-players heeft niet geleid tot een binnenlandse beleidsimpasse of tot onvermogen en een Europees beleid te ontwikkelen. De tweede hypothese kan dus verworpen worden.

### 3. Politieke kleur van de landbouwministers

Zoals uit de vorige paragrafen duidelijk is geworden, zijn de parallelle onderhandelingen op het globale niveau bepalend voor de gelijkenissen in het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en dat ten aanzien van de MTR (het tweede beleidsspoor) en heeft het groter aantal veto-players geen invloed op de beleidsverandering. Wanneer de derde hypothese klopt, zou de beleidsverandering – voornamelijk in het eerste beleidsspoor – verklaarbaar moeten zijn door de politieke kleur van de landbouwministers. Om dat te onderzoeken gaan we de preferenties van de verschillende partijen ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de MTR na en vergelijken we daarna het Europees beleid van België met de preferenties van de partijen die in die periode de landbouwministers leverden.

De christen-democraten verzetten zich aanvankelijk tegen de MacSharry-voorstellen. Door de omschakeling naar directe inkomenssteun, een reductie van de prijzen en de moeilijke uitvoerbaarheid zou dit de landbouwers demotiveren en aan hun inkomen raken, wat onaanvaardbaar was. De christen-democratische partijen gingen akkoord met de Commissie dat het GLB hervormd moest worden om de EU in een meer comfortabele positie te plaatsen tijdens de Uruguay Ronde, maar ze vonden de MacSharry-hervormingen zoals ze werden goedgekeurd – en *a fortiori* zoals ze werden voorgesteld – een te grote ommezwaai die economisch verantwoord noch budgettair haalbaar was (P1; P2; P3; K3). Ook over de MTR waren de christen-democraten uiterst negatief.<sup>43</sup> Ze verwierpen de ontkoppeling

43. In 2003 maakten de christen-democraten op federaal noch op deelstatelijk niveau deel uit van de regering. Dit verklaart waarschijnlijk ook hun meer ongenueanceerde negatieve houding ten aanzien van de MTR omdat ze enerzijds hun rol als oppositiepartij spelen en anderzijds geen rekening moeten houden met de bredere Europese en globale context waarin deze hervormingen plaats vinden.

en de geleidelijke steunafbouw omdat dit het inkomen van de Belgische landbouwer aantast. Het GLB mocht volgens hen bovendien pas hervormd worden na de Doha Ontwikkelingsronde en na de uitbreiding van de EU en eerst moesten de resultaten van de Agenda 2000-hervormingen worden afgewacht. De overheveling van financiële middelen van de eerste naar de tweede pijler wordt met enige achterdocht bekeken omdat het tot inkomensverlies voor de landbouwers zou leiden (P11; C2).

In tegenstelling tot de christen-democraten waren de socialisten tijdens de MacSharry-hervormingen, die toen geen landbouwminister leverden, wel voorstander van de ontkoppeling. Het betekende voor hen zelfs een cruciaal onderdeel omdat op die manier aan herverdeling gedaan werd ten voordele van de kleine, familiale landbouwbedrijven. De veelproducerende industriële landbouwbedrijven kregen hierdoor geen steun meer voor hun hoge productie, maar zouden een (lager) forfaitair bedrag ontvangen (P2; P6). Daarenboven waren ze voorstander van de afbouw van de interne steun omdat dit de groeiende kloof tussen grote en kleine landbouwbedrijven zou afremmen. Dit betekende evenwel niet dat de socialistische partijen tevreden waren met het bereikte hervormingsakkoord in haar geheel: andere onderdelen vormden een bedreiging voor de Belgische landbouwstructuur. Ook zij waren tegen de MacSharry-hervormingen *an sich*, maar vonden het bestaande GLB niet langer houdbaar (P2). Tijdens de MTR – een periode waarin ze de Waalse landbouwminister leverden – waren de socialisten voorstander van een GLB-hervorming die een vermindering van de interne steun aan de grote landbouwbedrijven inhoudt en die prioriteit geeft aan de inkomenssteun voor kleine landbouwbedrijven en aan de levenskwaliteit van het platteland. Hoewel de socialisten de MTR te verregaand vonden en er niet voldoende herverdelingsmechanismen in terugvonden (S2; P10), beseften ze dat de MTR ingegeven was door de maatschappelijke realiteit van de WTO-onderhandelingen en de EU-uitbreiding (P11). Ze waren wel voorstander van de *cross-compliance*, de verdere uitbouw van de tweede pijler, meer milieubewuste productiewijzen en de grotere aandacht voor kwaliteitsvolle landbouw.

De groenen waren het er tijdens de MacSharry-hervormingen over eens dat het GLB hervormd moest worden, maar konden zich niet vinden in de manier waarop dit is gebeurd, hoewel ze wel voorstander waren van steunafbouw. Volgens de groene partijleden was die hervorming geen trendbreuk, maar net een versterking van de bestaande (negatieve) trends op sociaal en ecologisch vlak (P3). De groene kritiek op de MacSharry-hervormingen, waarin ze zich helemaal niet konden terugvinden, betrof vooral de ontkoppeling, de verplichte braaklegging (op de niet-braakgelegde oppervlakte zou aan nog intensievere landbouw gedaan worden) en het gebrek aan echte milieuvriendelijke productiemethodes (P2). De MTR daarentegen was voor de groenen een must in een periode waarin ze de Vlaamse landbouwminister in hun rangen hadden. De versterking van de tweede pijler en de verdere steunafbouw waren voor hen een positieve evolutie omdat dit milieuvriendelijke landbouw op kleine schaal promoot (G2; G3). Over het algemeen steunden ze de voorstellen dan ook, al waren ze van mening dat de MTR op een aantal punten niet ver genoeg ging (P10; G2). Anders dan in 1992 waren

de groenen in 2003 wel voorstander van de ontkoppeling omdat dit de intensieve landbouw (het maximaliseren van de productie) afremt.

In tegenstelling tot de groene en de christen-democratische partijen waren de liberalen wel voorstander van de ontkoppeling en de steunreductie in de MacSharry-hervormingen (P1). Toch waren de liberale partijen geen absolute voorstanders van deze hervormingen omdat het geen antwoord bood op de liberale eis van een gegarandeerde en optimale tewerkstelling in de landbouwsector. De liberalen verzetten zich tegen de milieuvriendelijke aspecten van de hervormingen omdat dit marktefficiëntie tegenwerkte (P6). Ook tijdens de MTR pleitten de liberale partijen voor de ontkoppeling (P9; P10). Ze steunden tevens de versterking van de tweede pijler. De liberalen waren voorstander van de GLB-hervorming omdat het bestaande beleid niet overeenstemde met de vraag- en aanbodprincipes van de vrije markt (L2). De MTR kon dit rechttrekken en zo de EU-positie in de Doha Ontwikkelingsronde versterken.

De standpunten van de Belgische politieke partijen ten aanzien van de GLB-hervormingen zijn toegespitst op het eerste spoor van het Europees beleid van België. Het tweede spoor wordt enkel door de Belgische onderhandelaar in de Landbouwrraad ingenomen en niet door de politieke partijen. Het is immers de setting van de Landbouwrraad die ervoor zorgt dat het Europees beleid van België dit tweede spoor bevat: daar komt de Belgische onderhandelaar in contact met de Commissie die met het oog op het gemeenschappelijk Europees belang – zowel intern (overproductie, budgettaire haalbaarheid, ...) als extern (de Commissie als externe onderhandelaar voor de EU) – stelt dat het GLB moet worden hervormd. Schema 3 geeft een overzicht van de standpunten van de verschillende partijen ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de MTR. Deze worden vergeleken met het Europees beleid van België. De lichtgrijs gemarkeerde partijstandpunten stemmen overeen met het Europees beleid van België, de donkergrijs gemarkeerde zijn er tegengesteld aan.

Uit schema 3 blijkt dat het Europees beleid van België meer overeenstemt met de standpunten van de partijen die een landbouwminister leveren dan met de standpunten van de andere partijen.<sup>44</sup> Dit wordt duidelijk wanneer we schema 3 grafisch interpreteren. De verticale streeplijn markeert de scheiding tussen de christen-democraten enerzijds die in 1992 de landbouwministers leverden en de socialisten, groenen en liberalen anderzijds die in 2003 over de landbouwbevoegdheid beschikten. Het is duidelijk dat zowel tijdens de MacSharry-hervormingen als tijdens de MTR meer standpunten van de partijen die een landbouwminister leverden lichtgrijs gemarkeerd zijn (dat wil zeggen: partijstandpunten die overeen-

44. Het duidelijkste voorbeeld vinden we terug bij het standpunt van België ten aanzien van de steunafbouw. De christen-democraten waren zowel in 1992 als in 2003 tegen een verdere reductie. Tijdens de MacSharry-hervormingen was België ook tegenstander. De groenen, socialisten en liberalen waren steeds voorstander van steunvermindering. Op het moment waarop zij de landbouwminister leverden (tijdens de MTR) staat het Europees beleid van België ook positief tegen een dergelijke afbouw.

stemmen met het Europees beleid van België) dan standpunten van de andere partijen. Ook omgekeerd kunnen we stellen dat tijdens beide hervormingen de andere partijen meer donkergrijs gemarkeerde standpunten (partijstandpunten die tegengesteld zijn aan het Europees beleid van België) hebben dan partijen van de landbouwministers. Zo stemden tijdens de MTR-onderhandelingen veel Belgische standpunten niet overeen met de standpunten van de christen-democratische partijen – die toen niet over landbouwbevoegdheden beschikten. Dit schema toont aan dat de politieke kleur van de landbouwminister het (eerste spoor van het) Europees beleid van België beïnvloedt.

	Christen- democraten	Socialisten	Groenen	Liberalen	Belgisch standpunt
<b>MacSharry-hervormingen</b>					
GLB hervormen?	+	+	+	+	+
Ontkoppeling	-	+	-	+	-
Afbouw steun	-	+	+	+	-
Milieuvriendelijke landbouw	-	•	?	-	-
Reductie prijzen	-	•	•	+	-
Uitvoerbaarheid	-	-	•	•	-
<b>MTR</b>					
GLB hervormen?	-	+	+	+	+
Ontkoppeling	-	•	+	+	-
Afbouw steun	-	+	+	+	+
Uitbouw tweede pijler	-	+	+	+	+
Reductie prijzen	-	+	•	+	?
Cross-compliance	-	+	+	•	+

+: 'hervormingsgezind'; -: 'behoudsgezind'; ?: 'onduidelijk standpunt'; •: 'geen informatie'; : 'partijstandpunt = standpunt van België'; ■: 'partijstandpunt ≠ standpunt van België'; □: 'onduidelijk of geen standpunt'.

**Schema 3.** Vergelijking van de standpunten van de verschillende politieke partijen en België ten aanzien van de GLB-hervormingen.

Het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen verdedigde duidelijk meer de traditionele landbouwbelangen: België was gekant tegen de ontkoppeling, prijsdaling, steunafbouw en had vragen over de uitvoerbaarheid van de hervormingen. Dit alles werd begrepen in termen van de problemen voor de individuele landbouwer. In het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR komen minder de traditionele landbouwbelangen naar boven. Zo is België minder negatief ten aanzien van de ontkoppeling (België wou enkel *geen volledige* ontkoppeling). Daarenboven was de argumentatie in 2003 helemaal anders dan in 1992: tijdens de MacSharry-hervormingen stelde België dat dit negatieve gevolgen zou hebben voor de landbouwers, terwijl tijdens de MTR eerder



macro-economische argumenten werden aangehaald (het aanbod zou te plots veranderen en daardoor zouden de prijzen te plots fluctueren). We herkennen ook socialistische en groene elementen in het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR. België pleitte voor een maximumbedrag voor de interne steun (dit stemt overeen met het socialistische herverdelingsideaal): België stelde dat het onmogelijk is dat 80% van de steun naar 20% van de landbouwbedrijven gaat. België was ook voorstander van de versterking van de tweede pijler en van het feit dat de steun zou worden gekoppeld aan randvoorwaarden (*cross-compliance*). Deze overwegingen houden rekening met het leefmilieu en zijn niet steeds in overeenstemming te brengen met de traditionele landbouwbelangen, zoals de christen-democraten deze verdedigden. In het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR onderscheiden we weinig liberale standpunten. De reden daarvoor is dat de liberale minister de *federale* landbouwminister was en de groene en socialistische ministers de *Gewestelijke*. Het federale niveau is tijdens de MTR-onderhandelingen geen veto-player meer – maar louter de Belgische woordvoerder op het EU-niveau – en kan daardoor minder haar standpunten laten doorwegen in het beleid van België.

De derde hypothese kan dus aanvaard worden: de partijen die de landbouwministers leverden, konden – met uitzondering van de federale liberale landbouwminister – eigen (ideologische) accenten leggen in het eerste spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen. Hierbij moeten twee opmerkingen gemaakt worden. Ten eerste wordt enkel het eerste beleidsspoor beïnvloed door de politieke kleur van de landbouwministers. Het tweede beleidsspoor komt immers niet tot stand onder invloed van het nationale niveau (waar de politieke partijen een rol spelen), maar wel van het Europese en het globale niveau. Politieke partijen kunnen zich op het nationale niveau wel veroorloven om kritische uitspraken te doen over de hervormingsvoorstellen die *de facto* niet haalbaar zijn. Ten tweede willen we erop wijzen dat de 'politieke kleur' van de landbouwminister niet het hele eerste spoor bepaalt. De inhoud van dat spoor is ook afhankelijk van de typische structurele kenmerken van de Belgische landbouw (familiale bedrijven met weinig betaalde werknemers in dienst in de varkens-, akkerbouw-, melk- en vleesveesectoren) die een specifiek beleid vereisen enerzijds en van de toegang van de landbouwersorganisaties tot de beleidsvorming anderzijds.

#### IV. Besluit

In de voorgaande paragrafen hebben we achterhaald of het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR (2003) gewijzigd is ten opzichte van haar beleid ten aanzien van de MacSharry-hervormingen (1992) en wat de determinanten zijn van een eventuele beleidsverandering. Het antwoord op deze onderzoeksvraag is dat het beleid deels gewijzigd is en deels ongewijzigd bleef. Het Europees beleid

van België ten aanzien van GLB-hervormingen is immers samengesteld uit twee sporen waarvan het eerste spoor de beleidsverschillen en het tweede spoor de beleidsconstantes bevat. Het eerste spoor is gebaseerd op de individuele belangen van de Belgische landbouw(er). Met dit spoor beoogt België twee doelstellingen: enerzijds enkele kleine – maar voor de Belgische landbouw belangrijke – elementen uit de Commissievoorstellen wijzigen en anderzijds aan de Belgische belanghebbenden tonen dat het hun belangen verdedigt. Dit eerste beleidsspoor toonde tijdens de MTR-onderhandelingen meer hervormingsgezinde kenmerken dan tijdens de MacSharry-onderhandelingen. Het tweede spoor is een constante in het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen en houdt in dat België eerder schoorvoetend, met mondjesmaat en onder druk van de omstandigheden de Commissie volgde. Er zijn twee redenen waarom België dit spoor uiteindelijk volgt. Ten eerste is België zich bewust van haar klein aantal stemmen binnen de Landbouwwraad waardoor het geen doorslaggevende rol kan spelen tijdens de hervormingsonderhandelingen.<sup>45</sup> Ten tweede beseft België dat het GLB moet worden hervormd gezien de ontwikkelingen op het globale niveau: de GATT- en WTO-onderhandelingen en de EU-uitbreiding. Börzel noemt een dergelijke houding ‘fence-sitting’: België houdt met haar beleid het midden tussen het actief streven naar en het proberen tegen te houden van een bepaalde beleidsuitkomst omwille van haar beperkte actiecapaciteit (klein stemmengewicht in de Landbouwwraad) en haar weinig uitgesproken preferenties (het tweede hervormingsgezinde spoor compenseert de behoudsgezinde inhoud van het eerste spoor).<sup>46</sup>

Wat zijn de determinanten van deze gedeeltelijke beleidsverandering? Vertrekend vanuit de theorie van het two-level-game werden drie mogelijke determinanten onderzocht: druk van het globale niveau, politieke kleur van de landbouwministers en de interne Belgische beleidscoördinatie. Dit betekent evenwel niet dat enkel deze drie determinanten verantwoordelijk kunnen zijn voor de mate waarin het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen is gewijzigd. De focus in dit artikel lag op determinanten die afgeleid werden uit de onderhandelings situatie van een two- of three-level-game. Bijgevolg kunnen enkel uitspraken worden gedaan over het effect van deze determinanten.

Het tweede beleidsspoor wordt beïnvloed door simultane onderhandelingen op het globale niveau die druk genereren op het EU-niveau om het GLB te hervormen. De invloed van het globale niveau op het Europees beleid van België verloopt op dezelfde manier als op de agenda-setting van de Commissie. België maakt voor wat betreft haar uiteindelijk Europees beleid ten aanzien van de GLB-hervormingen een afweging tussen de onderhandelingen op EU-niveau (GLB-hervormingen) en op het globale niveau. In die afweging vindt België een

45. BAILER S., Bargaining Success in the European Union, *European Union Politics*, 5, 2004, pp. 99-123.

46. BÖRZEL T., Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, 40, 2002, pp. 193-214.

goede afloop van de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen (de macro-economische component op het globale niveau) belangrijker dan het verdedigen van de belangen van de Europese landbouw (de individuele landbouwerscomponent op het Europese niveau). De *trade-off* die door die afweging ontstaat, komt precies neer op het tweede beleidsspoor. De beïnvloeding van het Belgische beleid door het globale en Europese niveau verloopt evenwel niet in één richting: er kan sprake zijn van mogelijke interactie-effecten. Het beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen speelt immers – hoewel vrij beperkt – ook een rol bij de uitkomsten van de onderhandelingen op de andere niveaus.

De inhoud van het eerste beleidsspoor hangt ondermeer af van de partijpolitieke affiliatie van de landbouwministers. In 1992 was het eerste spoor gebaseerd op de traditionele landbouwbelangen die door de christen-democraten verdedigd werden. In 2003 lag de nadruk meer op typisch groene en socialistische strijdpunten (zoals duurzame ontwikkeling en herverdeling). Typische liberale elementen ontbraken in dat beleid. Het federale niveau (met een liberale landbouwminister) was tijdens de MTR immers geen *policy-maker* maar een *policy-taker*.

Het feit dat het federale niveau tijdens de MTR geen veto-player was, heeft ten slotte, te maken met de interne beleidscoördinatie. De defederalisering van het landbouwbeleid heeft er in combinatie met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht voor gezorgd dat een vierde onderhandelingsniveau is gecreëerd. Naast het globale, het Europese en het nationale niveau worden ook onderhandelingen gevoerd op het Gewestelijke niveau, waardoor de Gewesten als nieuwe veto-players de dominante actoren worden tijdens het beleidscoördinatieproces. Het extra (vierde) onderhandelingsniveau heeft evenwel niet geleid tot een groter onvermogen om een eenduidig Europees beleid te ontwikkelen. België heeft zich nooit moeten onthouden in de Landbouwrraad bij gebrek aan een intern gecoördineerd Belgisch standpunt. Het betekent ook dat het oorspronkelijke two-level-game waarbinnen we het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen gekaderd hebben eerst is uitgebreid met onderhandelingen op het globale niveau die dergelijke hervormingen noodzakelijk maakten (three-level-game) en door de defederalisering van het landbouwbeleid met een vierde gewestelijk niveau waarop onderhandeld werd over dat Europees beleid van België (four-level-game). Het zijn deze configuraties van en interacties tussen verscheidene onderhandelingsniveaus (drie of vier) die geleid hebben tot de invulling van het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen in twee sporen.

## Appendix: codes empirische bronnen

### Documenten van de christen-democratische partijen

C1 –, “Een Europese landbouw met toekomst” in *Volle kracht vooruit. CVP-verkiezingscampagne 13 juni 1999*, 6, 1999, [extra nummer], 16 p.

- C2 -, *Congresteksten*, CD&V, <http://www.cdenv.be/programma/congrestekstendef.htm> [www]

#### Documenten van de liberale partijen

- L1 -, *Wallonie Bruxelles au cœur de l'Europe. Elections du 13 juin 1999*, Brussel, PRL/FDF/MCC, 1999, 184 p.
- L2 -, *Europees landbouwbeleid. Europacongres 9 juni 2001*, VLD, [http://www.vld.be/VLD\\_v1/uploads/Europees%20landbouwbeleid.pdf](http://www.vld.be/VLD_v1/uploads/Europees%20landbouwbeleid.pdf) [pdf]

#### Documenten van de socialistische partijen

- S1 -, "Réformer les politiques européennes" in *En direct. Le journal des membres du Parti Socialiste*, 1999, 9, 8 p.
- S2 -, *Europa afwerken. 21 punten voor de 21ste eeuw*, sp.a, [http://www.s-p-a.be/ideeen/politiekprogr/europees/index\\_eur.asp](http://www.s-p-a.be/ideeen/politiekprogr/europees/index_eur.asp) [www]

#### Documenten van de groene partijen

- G1 -, *Een groene visie op landbouw*, Agalev, [http://www.agalev.be/code/nl/page.cfm?id\\_page=231](http://www.agalev.be/code/nl/page.cfm?id_page=231) [www]
- G2 -, *Het verschil. Agalev-programma federale verkiezingen 2003*, Brussel, Agalev, 264 p.
- G3 STAES B., VERTRIEST I., LAENENS L., DE ROO A., "Europese landbouw: naar kwaliteit in plaats van kwaniteit" in *De Financieel-Economische Tijd*, 15/07/2002

#### Parlementaire documenten

- P1 -, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van woensdag 25 maart 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 25.03.92, C19.5-C19.12
- P2 -, *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 03/06/1992, N. 33, p. 905-956
- P3 -, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van donderdag 2 juli 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 02.07.92, C58.31-C58.50
- P4 -, *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken. Commissie voor het Bedrijfsleven, het Wetenschapsbeleid, het Onderwijs, de nationale wetenschappelijke en culturele Instellingen, de Middenstand en de Landbouw*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 50ste Zittingsperiode, 2002-2003, 07/11/2002, 14u00, CRIV 50 COM 870
- P5 -, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 12.11.92, 9.292-9.293
- P6 -, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 26.11.92, 12.371-12.384
- P7 -, *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 03/12/1992, N. 21, p. 565-608

- P8 –, *Handelingen van de commissievergadering voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 08/10/2002, C13-WER2
- P9 –, *Handelingen van de commissievergadering voor Buitenlandse en Europese aangelegenheden*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 22/10/2002, C30-BUI2
- P10 –, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10
- P11 –, *Compte Rendu*, Parlement Wallon, Session 2002-2003, 29/01/2003, CRI N° 19 (2002-2003)

#### **Interne documenten Ministerie van Landbouw**

- M1 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture, 02 et 03 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 21 p.
- M2 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture des 30 et 31 mars 1992 (confidentiel)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 7 p.
- M3 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture – 30 et 31 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 17 p.
- M4 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van Ministers van Landbouw van 30-31 maart 1992 (vertrouwelijk)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 5 p.
- M5 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van Ministers van Landbouw 28 en 29 april 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 19 p.
- M6 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture 18, 19 mai 1992 et jours suivants*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 44 p.
- M7 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van de ministers van Landbouw dd. 15 en 16 juni 1992 (vertrouwelijk)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 3 p.

#### **Kranten**

- K1 VAN OUTRYVE J., "Landbouwminister Bourgeois licht standpunten toe: «Landbouwbedrijven zijn kleine ondernemingen»" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 17, p. 7
- K2 –, "EG start gespreksronde over hervorming landbouwbeleid" in *De Financieel-Economische Tijd*, 19/05/1992
- K3 VAN OUTRYVE J., "Nieuw landbouwbeleid moet nog worden uitgeklaard" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 23, p. 4
- K4 –, "Premier Dehaene spreekt duidelijke taal inzake GATT-akkoord" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 51, p. 3
- K5 BULCKE B., "Landbouwhervorming komt voor meeste EU-leden te vroeg" in *De Standaard*, 16/07/2002

- K6 VAN HAVER K., "EU-landen wijzen timing en inhoud landbouwhervorming af" in *De Financieel-Economische Tijd*, 16/07/2002
- K7 -, "Dua kritisch inzake voorstel Fischler" in *Boer en Tuinder*, 108, 2002, 30/31, p. 18
- K8 LANNOO J., "Verhofstadt pleit voor afbouw landbouwsubsidies" in *De Financieel-Economische Tijd*, 27/11/2002

#### SUMMARY

##### **Two tracks and four levels: Belgium's European policy regarding the CAP reforms of 1992 and 2003**

This article explains Belgium's European policy regarding the CAP reforms of 1992 (MacSharry Reforms) and 2003 (Mid Term Review). It addresses the question whether this policy has changed and, if so, what the conditions of policy change are. We argue that Belgium has a two-track policy regarding the CAP reforms. The first track has a conservatist content, stating that Belgium is not in favour of the proposed reforms. The second track is a the more reformist one, given the untenability of the CAP in the light of the simultaneous global GATT, WTO and/or enlargement negotiations. It is argued that the political colour of the Agriculture Minister influences partly the first track, while the relative importance of the global negotiations over the CAP reform negotiations affects the second track. Moreover, we conclude that the involvement of the Flemish and Walloon Region has not led to a deadlock in the internal policy-making process in Belgium.