

Implementatie van de Common Agricultural Policy in Kroatië

Bachelorthesis

Jan Jaap Grobben

Radboud Universiteit Nijmegen



Implementatie van de Common Agricultural Policy in Kroatië

**Auteur: Jan-Jaap Grobben
Studentnummer: 4003233
Begeleidster: Dr. Roos Pijpers**

**Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
HBO-Schakeljaar Sociale Geografie en Planologie**

Nijmegen 13 augustus, 2010

Radboud Universiteit Nijmegen



Voorwoord

Na het behalen van mijn HBO-diploma besloot ik een nieuwe uitdaging aan te gaan en startte in de zomer van 2009 met het schakelprogramma Planologie. Deze thesis vormt het sluitstuk van het schakelprogramma en tegelijkertijd de laatste hobbel op weg naar de masteropleiding Planologie. Ondanks voorkennis op het gebied van landbouwbeleid en de Europese Unie heb ik veel nieuwe inzichten verkregen in de werking van de Europese Unie en het gemeenschappelijke landbouwbeleid. De internationale dimensie in deze thesis over Kroatië sprak mij erg aan, maar leidde ook tot moeilijkheden. Denk bijvoorbeeld aan beleidsstukken of relevante onderzoeken die in het Kroatisch zijn geschreven. Gevolg hiervan was dat ik me voor sommige gedeeltes van het onderzoek vooral heb moeten baseren op de beleidsstukken die beschikbaar waren vanuit de Europese Unie of rapporten die in het kader van EU-toetreding zijn geschreven.

Het interview wat ik op 29 mei heb mogen doen met de Nederlandse Landbouwwaad op de Nederlandse Ambassade in Zagreb heb ik als waardevol ervaren, mijn dank gaat dank ook uit naar dhr. De Roo en Mevr. Bacic. Tevens ben ik dank verschuldigd aan mevr. Roos Pijpers voor haar begeleiding en advies vanuit de Radboud Universiteit.

Jan Jaap Grobben
Nijmegen, augustus 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
Samenvatting	5
1. Inleiding	8
1.1 Projectkader	8
1.2 Doel en vraagstelling	10
1.3 Onderzoeksmodel	11
1.4 Werkwijze	11
2. Multi-level Governance	12
2.1 Europese integratie	12
2.2 Multi-level Governance	14
2.3 De beleidscyclus	15
2.4 Het proces van Europese integratie	16
3. Het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid (CAP)	19
3.1 De eerste opzet van de CAP	19
3.2 Hervormingen van de CAP	20
3.3 Pijlers van de CAP	23
3.4 SAPARD en IPARD	24
4. Het toetredingsproces.....	25
4.1 Het stabilisatie- en associatieproces (SAP)	25
4.2 Artikel 49 van het EU-verdrag	26
4.3 Kopenhagen criteria	28
4.4 Acquis communautaire	29
4.5 Toezicht- en evaluatieprocedure.....	29
4.6 hoofdstukken onderhandelingen Kroatië	30
4.7 Het ratificatieproces en toetreding.....	31
5. Kroatische landbouw(beleid).....	32
5.1 Het Kroatische landbouwbeleid.....	32
5.2 Het Kroatische landbouwbeleid vs. de CAP	34
5.3 Tussentijdse conclusie.....	38
6. Status van integratie van de CAP in Kroatië	39
6.1 Voortgang onderhandelingen 2006-2009.....	39
6.2 Tussentijdse conclusie.....	40
7. Casestudie: Europese toetreding van Slovenië	42
7.1 Het Sloveense toetredingsproces	42
7.2. De Sloveense landbouw na toetreding	43
8. Conclusie en aanbevelingen.....	44
Bronnen	47

Samenvatting

Sinds 2004 is Kroatië kandidaat-lidstaat van de Europese Unie. In het kader van de toetreding tot de EU dient Kroatië haar nationale wetgeving op het gebied van de landbouw aan te passen op de Europese wet- en regelgeving, ook wel *acquis* genoemd. Deze bachelorthesis behandelt het proces van toetreding en de hiaten en problemen van het Kroatische landbouwbeleid ten opzichte van de Common Agricultural Policy (CAP). Daarnaast wordt het er gekeken naar het verloop van de onderhandelingen en de situatie van Kroatië na implementatie van de CAP.

Multi-level Governance

Het onderzoek is gebaseerd op de theorie van Europese Integratie, en in het bijzonder op de Multi-level Governance benadering en de beleidscyclus.

Binnen de Europese integratie zijn er twee vormen van integratie te onderscheiden, dit zijn de politieke integratie (integratie op het gebied van beleid) en de economische integratie (dit varieert van het oprichten van een vrijhandelsgebied tot een Economische en Monetaire Unie). Binnen de politieke integratie zijn twee vormen te onderscheiden, namelijk intergouvernementele integratie en supranationale integratie. Intergouvernementele integratie is meer vrijblijvend en dient binnen de nationale rechtsorde nog vertaald te worden in beleid. Supranationale integratie is bindend en hierbij wordt een bestuursorgaan boven de nationale organen gevormd. Dit bestuursorgaan staat boven alle nationale organen.

De theorie van multi-level governance beschreeft het constant verspringen van besluitvorming over verschillende bestuurslagen. Deze bestuurslagen zijn Europees, nationaal en regionaal. Bovendien is besluitvorming geen privilege meer van alleen bestuursorganen, in de theorie van multi-level governance hebben allerlei andere actoren ook invloed op besluitvorming. Dit zijn bijvoorbeeld bedrijven, belangengroepen, NGO's en regio's.

De theorie van de beleidscyclus deelt het beleidsproces op in zes verschillende deelprocessen, die bij vrijwel alle beleidsvormingsprocessen doorlopen worden. Dit zijn:

1. Agendavorming
2. Beleidsvoorbereiding
3. Beleidsbepaling
4. Beleidsinvoering en – uitvoering
5. Beleidshandhaving
6. Beleidsevaluatie

Het Europese Gemeenschappelijke landbouwbeleid

In de loop der jaren is de CAP verschillende veranderingen ondergaan. Belangrijkste verandering is de loskoppeling van subsidies van productie. Deze ontkoppelde subsidie werkt nu als een "bedrijfstoeslag" en is niet afhankelijk van de productie van een boerderij. Dit geeft agrariërs de mogelijkheid om vraaggestuurd te produceren zonder dat de ontvangen subsidies hiervan afhangen. Daarnaast is er veel meer nadruk komen te liggen op milieubescherming en plattelandsontwikkeling. Deze aspecten staan ook wel bekend als de tweede pijler van het landbouwbeleid. In de toekomst zal deze pijler steeds belangrijker worden.

Het toetredingsproces

In de aanloop naar toetreding dient Kroatië te voldoen aan verschillende eisen. Zo heeft Kroatië in 2001 de Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (SAP) ondertekend. Doel van het SAP is het geleidelijk invoeren van vrijhandelszones en hervormingen naar Europese standaarden. In het kader van deze hervormingen zijn ook verschillende ondersteunende programma's en subsidies beschikbaar

Het Kroatische landbouwbeleid en de CAP

Het advies van de Europese Commissie richting Kroatië is om veel data te verzamelen over de huidige stand van zaken in de agrarische landbouwsector. Dit is met name belangrijk voor het tweede deelproces van de beleidscyclus: *de beleidsvoorbereiding*. Zonder statistieken over de agrarische sector is het vrijwel onmogelijk om adviezen te formuleren over het te voeren beleid. Deze adviezen hebben als basis een goede statistische onderbouwing nodig.

Het systeem van subsidies is significant anders in Kroatië ten opzichte van Europa. De grote hoeveelheid gekoppelde subsidies dienen sterk af te nemen en men dient over te stappen op ontkoppelde subsidies. Daarnaast is een hekel punt het ontbreken van het cross-compliance-aspect. In relatie hiermee staat ook de geringe mate waarin Kroatië aandacht en geld besteed aan de 2^e pijler van haar landbouwbeleid. Deze veranderingen in het landbouwbeleid zijn de meest ingrijpende die Kroatië dient door te voeren.

Het ontbreekt aan verschillende administratieve lichamen (IACS, FADN) in Kroatië. Ook zijn er bepaalde administratieve lichamen die aangepast dienen te worden aan het *acquis*. Ook de bestuurlijke structuur dient in sommige gevallen (her)ontwikkelt te worden.

Voor de wetgeving op het gebied van de voedselkwaliteit, plattelandsontwikkeling en biologische landbouw geldt dat Kroatië in deze sectoren vrij weinig aanpassingen behoeft uit te voeren om harmonisatie met het *acquis* te realiseren.

Conclusie en aanbevelingen

Europa stimuleert regionale samenwerking, dit is een duidelijke vorm van multi-level governance. De EU ziet deze regionale samenwerking als een belangrijk middel om politieke stabiliteit en economische vooruitgang te bereiken. Regionale samenwerking is dan ook een duidelijke kans voor Kroatië. Door bijvoorbeeld samenwerking te stimuleren met regio's in Slovenië is het mogelijk op te delen in reeds opgedane kennis van agrariërs in Slovenië, die een aantal stappen vooruitlopen in Europese integratie ten opzichte van Kroatische agrariërs. Bovendien wordt regionale samenwerking gestimuleerd door de Europese Unie en zijn er verschillende subsidies beschikbaar die dit aantrekkelijk maken.

Gezien de grote hoeveelheid gekoppelde subsidies voor agrariërs in Kroatië zal de overgang naar de *Single Payment Scheme* één van de meest ingrijpende veranderingen zijn. Het is aan te bevelen dat Kroatië veel tijd en aandacht steekt in een juiste omvorming van dit subsidiestelsel.

Ook ontbreekt in Kroatië het *cross-compliance-aspect*, en dient de 2^e pijler van het landbouwbeleid verder ontwikkelt te worden, waardoor de aandacht evenwichtiger verdeeld wordt over beide pijlers, en daarmee ook de (financiële) middelen.

Tijdens de toetredingonderhandelingen maakt Kroatië een veel minder proactieve indruk als het in de casstudie onderzochte Slovenië. Zo ontbreekt het Kroatië aan bruikbare data en worden er niet actief experts en belanghebbenden betrokken bij de onderhandelingen. Dit is deels niet meer te veranderen aangezien de onderhandelingen in een vergevorderd stadium zijn, maar toch zou Kroatië er goed aan doen om bijvoorbeeld in de komende onderhandelingen experts en belanghebbenden te betrekken.

Wanneer de toetredingsonderhandelingen worden bekeken vanuit het perspectief van de beleidscyclus valt op dat Kroatië in vrijwel alle gevallen geen moeite heeft met de eerste drie stappen; dit zijn respectievelijk de agendavorming, beleidsvorming en beleidsbepaling. Grotere moeite lijkt Kroatië echter te hebben met de vierde stap: de implementatie van het beleid. In vrijwel alle gevallen ligt dit aan een gebrek aan (competent) personeel, het ontbreken van beleidsstructuren en niet toereikende financiële middelen. Het zelfde speelt bij de implementatie van het SAPARD-programma en de verschillende administratieve lichamen die opgezet dienen te worden.

Het is dan ook aan te bevelen dat Kroatië meer tijd en aandacht steekt in de juiste inzet van mankracht en beschikbaarheid van de toereikende (financiële) middelen om de juiste implementatie van beleid mogelijk te maken.

Dit geldt ook voor de implementatie van de administratieve lichamen zoals de Integrated Administration and Control System (IACS), Land Parcel Identification System (LPIS), Farm Accountant Data Network (FADN) en een Paying Agency (PA).

Daarnaast blijkt de vijfde fase in de beleidscyclus, de handhaving en naleving van het beleid al in de huidige situatie problematisch, het is dus van belang dat de handhaving en inspectie van agrariërs verder wordt uitgebreid, ook gezien de controle op cross-compliance.

Wat Kroatië kan leren van Slovenië is dat een goede voorbereiding essentieel is om een soepele overgang mogelijk te maken. Een goede voorlichting van agrariërs is onontbeerlijk. Mede doordat agrariërs ook zoveel voordeel kunnen hebben aan dit nieuwe beleid. De vele subsidies die beschikbaar zijn om agrariërs in Kroatië op hetzelfde niveau te krijgen als hun Europese collega's en subsidies op het gebied van plattelandsontwikkeling zijn grote kansen voor het platteland in Kroatië.

Verder toont de casestudie van Slovenië aan dat een voortijdige implementatie van de CAP veel achterdocht en vragen omtrent de CAP weg kan nemen. Het is dan ook aan te bevelen dat de hoofdlijnen van de CAP reeds voor toetreding tot de EU worden ingevoerd. Op deze manier kunnen zowel agrariërs als beleidsmedewerkers alvast wennen aan het nieuwe beleid en de effecten daarvan.

1. Inleiding

1.1 Projectkader

De geografische diversiteit in Kroatië heeft geleid tot verschillen in levensstijl en agrarische activiteiten. De agrarische producten die worden verbouwd verschillen per regio, afhankelijk van het landschap en het klimaat. Op de rijke agrarische gronden in de laaglanden in het noordelijke gedeelte van Kroatië worden met name tarwe, maïs en zonnebloemen verbouwd. In de kustgebieden daarentegen zijn veel fruitboomgaarden, wijngaarden en olijfboomgaarden te vinden. De bergachtige gebieden worden met name gedomineerd door graslanden.

In de balkanregio is agrarisch grondgebruik relatief veel belangrijker dan in Europese lidstaten op het gebied van landgebruik, bijdrage aan het GDP en vooral in het aandeel in de werkgelegenheid in deze landen (zie tabel 1). Zo is in de cijfers van onderstaande tabel uit 2002 te zien dat agrarische productie in Kroatië 7% van het BNP voor haar rekening neemt, terwijl dit in de (op dat moment) 15 EU-landen slechts 2,1% bedraagt. Dit betekent onder andere dat de afhankelijkheid van de Kroatische economie van een goede agrarische productie (en alle factoren die daar invloed op hebben) een stuk groter is als die in Europa. Een slechte agrarische productie zou grote gevolgen hebben voor bijna 11% van de bevolking in Kroatië. De agrarische sector speelt dus duidelijk een veel belangrijkere rol in de Kroatische economie en het sociale leven dan in de landen binnen de EU-grenzen.

	Farm land in 2000 (000 ha)	Farm production as percentage of GDP in 2000	Percentage of people employed in agriculture in 1997
EU-15	135,260	2.1	5.1
Czech R.	4,280	4.7	4.1
Hungary	6,195	4.5	7.9
Poland	18,443	5.0	27.4
Slovakia	2,443	4.9	5.8
Slovenia	792	3.5	6.2
Croatia	3,100	7.0	10.9

Sources: for EU and CEE: Deutsche Bank Research. EU Enlargement Monitor, December 2001; for Croatia: DZS, 2002

Tabel 1 De rol van landbouw in de EU en in de westelijke balkanregio.

Begin jaren negentig kwam in Kroatië en haar buurlanden de privatisering van landbouw op gang. De collectieve agrarische bedrijven werden omgezet in particuliere bedrijven. Gevolg hiervan was dat de (grote) collectieve agrarische complexen werden opgedeeld in relatief kleine agrarische gronden. Deze kleinschaligheid vormde een grote belemmering voor de ontwikkeling van de agrarische sector, doordat men de agrarische ontwikkelingen in West-Europa niet kon bijbenen. Hierop werd gereageerd door liberalisering van de markt, prijs en productie. Deze liberalisering leidde tot een drastische daling van het inkomen en consumptie van agrarische producten. Een zichtbare trend op de agrarische markt in Kroatië is een sterke afname van export naar de EU, die de belangrijkste handelspartner is van Kroatië, en een toename van de import vanuit de Europese Unie.

Kroatië is in vergelijking met haar buurlanden relatief rijk aan agrarische gronden. Maar een optimale manier van landgebruik wordt belemmerd door verschillende factoren: de

fragmentatie van private gronden, constante functiewijziging van landbouwgrond naar bouwgrond, gebrek aan beleid bij de agrarische gronden die eigendom zijn van de staat, de grote hoeveelheid braakliggende landbouwareaal, etc.

Ongeveer tweederde van de landbouwgrond is in particulier bezit, de rest is eigendom van de staat. Meer dan 70% van de agrarische bedrijven zijn kleiner dan 3 ha, de mate van mechanisatie en modernisatie is slechts zeer beperkt en er zijn weinig vitale en marktgeoriënteerde bedrijven die kunnen concurreren met prijzen van producten die geïmporteerd worden, vanuit met name de EU. (Frani , Žimbek, 2003, p.165, 168)

Gevolg van deze situatie is dat het Kroatische landbouwbeleid in de jaren negentig wordt gekenmerkt door een buitensporig systeem van institutionele en financiële steun. Hoewel de financiële steun in eerste instantie bedoeld was voor agrariërs, gaat een groot deel van het geld in de praktijk op aan het in stand houden van ineffectieve systemen. Kenmerkend zijn hoge externe kosten van productie, hoge belastingen, ontbreken van goedkoop kapitaal, een irrationeel handels- en distributiesysteem en onvoldoende budgettaire ondersteuning. Al deze factoren hebben geleid tot een daling van de agrarische productie, een laag niveau van zelfvoorziening (minder dan 60%) en hoge prijzen voor landbouwproducten en levensmiddelen. De beschikbaarheid van landbouwgrond wordt sterk beperkt door de wanorde in kadastrale gegevens, en werking van de markt voor agrarische producten en levensmiddelen wordt beperkt door oneerlijke concurrentie en onsamenhangende wetgeving.

In de periode 1990 tot 2000 heeft de Kroatische regering maatregelen genomen om de beschreven situatie te verbeteren. Een nieuw systeem van subsidies werd opgezet, waarbij subsidie niet meer productiegebonden was maar werd gebaseerd op de hoeveelheid landbouwareaal. Maar de mate van protectionisme van agrarische producten bleef op een hoog niveau, zelfs na hervormingen in het landbouwbeleid in 1999. Voor zowel Kroatië als de andere kandidaat-lidstaten in de regio geldt dat zij nog altijd grote moeite hebben om te concurreren met agrariërs in de Europese Unie. (Frani , Žimbek, 2003, p.169)

Sinds juni 2004 is Kroatië kandidaat-lidstaat van de Europese Unie. Eind 2005 zijn de onderhandelingen begonnen omtrent de toetreding van Kroatië tot de Europese Unie. Tijdens deze toetredingonderhandelingen wordt getracht de Kroatische wet- en regelgeving in overeenstemming te brengen met Europese standaarden. Om de onderhandelingen overzichtelijk te houden worden de verschillende beleidsvelden opgedeeld in hoofdstukken. Ieder hoofdstuk behandelt een apart onderdeel van de onderhandelingen. In totaal zijn er voor de onderhandelingen met Kroatië 35 hoofdstukken opgesteld.

In de voortgangsrapportages die jaarlijks door de Europese Commissie worden gepubliceerd is te lezen welke vooruitgang het voorgaande jaar is geboekt in de toetredingsonderhandelingen. Uit de voortgangsrapportages van de afgelopen jaren blijkt dat Kroatië een sterke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Echter, op het gebied van landbouw- en plattelandsbeleid heeft Kroatië nog veel werk te verrichten. Met name de grote verschillen tussen de agrarische markt in Kroatië en de agrarische markt in de Europese Unie maken dat implementatie van de CAP een hele grote overgang zal zijn voor Kroatië. Ook de opzet van de subsidiesystemen en de grote hoeveelheid subsidies die beschikbaar zijn voor agrariërs in Kroatië zal grondig veranderen bij toetreding tot de Europese Unie.

1.2 Doel en vraagstelling

De beschreven situatie en ontwikkelingen in de toetredingsonderhandelingen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling vormen het onderwerp van deze bachelorthesis. Bij dit onderzoek is de volgende doelstelling opgesteld:

Het uitvoeren van een ex-ante evaluatie met betrekking tot de implementatie van de Common Agricultural Policy (CAP) in Kroatië om zo een bijdrage te leveren aan de inzichten rondom de effecten van de implementatie van de Common Agricultural Policy in de toetredende lidstaten van de Europese Unie en in Kroatië in het bijzonder.

Deelvragen

- Wat zijn de eisen die vanuit de Europese Unie gesteld worden m.b.t. landbouwbeleid aan de toetredende lidstaten in het algemeen, en Kroatië in het bijzonder?
 - Wat is het vigerende Kroatische landbouwbeleid en hoe verschilt dit van de Europese Common Agricultural Policy?
 - Hoe verlopen toetredingonderhandelingen en welke punten van onderhandeling zijn problematisch voor Kroatië?
 - Casestudie: Welke gevolgen heeft de implementatie van de CAP in Slovenië gehad?
-
- Het onderzoek dient inzicht te geven in de te verwachten effecten van implementatie van de Common Agricultural Policy in Kroatië.
 - Het onderzoek zal zich richten op de effecten in Kroatië, dit betekent dat de beschreven effecten ook in andere toetredende lidstaten zouden kunnen optreden maar dat hier niet zondermeer van kan worden uitgegaan.
 - Het onderzoek heeft noodgedwongen een kwalitatief karakter dit komt met name doordat de CAP op dit moment nog niet van kracht is in Kroatië.
 - De effecten die waar te nemen zijn als gevolg van de CAP in Slovenië zullen worden bekeken en vertaald naar de situatie in Kroatië.

Maatschappelijke relevantie

De toetredingsonderhandelingen en het proces van toetreding tot de Europese Unie is iets wat een land maar één keer in haar geschiedenis meemaakt. Ieder land wat hier ooit mee te maken heeft gehad streeft naar een soepel verloop van dit proces, maar dit blijkt niet altijd op de gewenste manier te verlopen. Daarom is van belang dat er wordt gekeken naar de struikelblokken die toetredende landen tegenkomen op hun weg naar toetreding. Op deze manier kan er geleerd worden van fouten van anderen en kan vermeden worden dat dezelfde fouten telkens weer worden gemaakt.

Daarnaast is de toetreding tot de Europese Unie een vrij onzekere periode voor de burgers van een land, en in dit rapport specifiek behandelt: de agrariërs. De toetreding brengt een hoop veranderingen en een onzekere toekomst voor agrariërs met zich mee. Onderzoek naar toetreding zou een deel van deze onzekerheid weg kunnen nemen en maken dat agrariërs met meer vertrouwen naar toetreding tot de Europese Unie kunnen kijken.

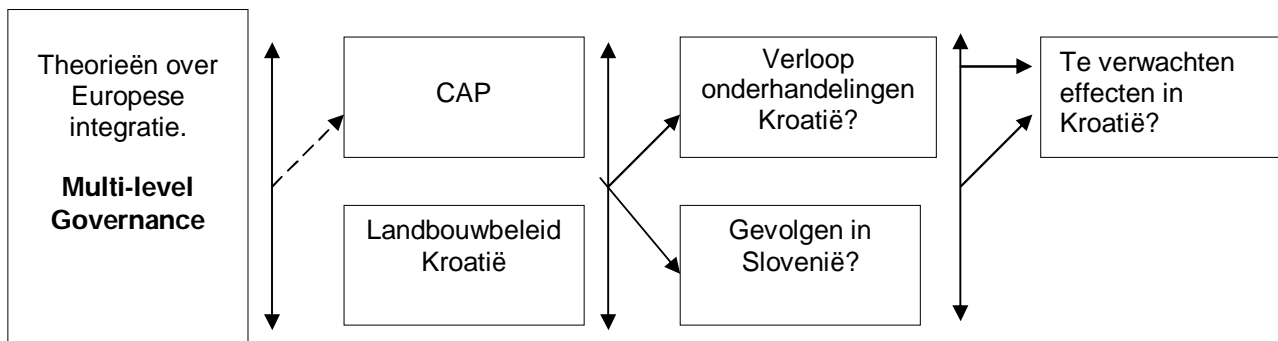
Wetenschappelijke relevantie

Er is veel onderzoek gedaan naar Europese integratie en toetredingsonderhandelingen in de verschillende landen, maar deze onderzoeken blijven vaak algemeen. Dit onderzoek zal zich specifiek richten op het agrarische hoofdstuk van de onderhandelingen, wat slechts sporadisch gebeurt. Wat betreft de agrarische landbouwsector zijn er vrijwel geen wetenschappelijke teksten te vinden. Informatie hierover is slecht verkrijgbaar uit

beleidsstukken. Ook een volledige beschrijving van het toetredingsproces van Kroatië bestaat niet, dit is wat dit onderzoek vrij uniek maakt.

1.3 Onderzoeksmodel

In het onderzoeksmodel (zie figuur 1.3) wordt op een schematische manier het verloop van het onderzoek weergegeven en wordt duidelijk hoe de deelvragen elkaar opvolgen en hoe de samenhang en wisselwerking tussen deze deelvragen is.



Figuur 1.3 Onderzoeksmodel

Het onderzoek start met een beschrijving van de theorie van Europese Integratie en de theorie van Multi-level Governance. Na behandeling van de theorie volgt een beschrijving van Europees beleid, met name de Common Agricultural Policy. Vervolgens wordt een inventarisatie gedaan van het vigerend Kroatische landbouwbeleid. De volgende stap is de confrontatie tussen de CAP en het Kroatische landbouwbeleid. Deze confrontatie geeft inzicht in de verschillen tussen beide beleidsstukken. De daar op volgende stap is de casestudie omtrent de invoering van de CAP in Slovenië.

Aan de hand van deze laatste twee deelvragen kan vervolgens een uitspraak worden gedaan over de gevolgen van invoering van de Common Agricultural Policy voor Kroatië.

De vergelijking met Slovenië maakt dat de uitspraken die worden gedaan betrouwbaarder zijn, aangezien op dit moment de werkelijke effecten van implementatie in Kroatië nog niet bekend zijn.

1.4 Werkwijze

Het eerste deel van het onderzoek bestaat voornamelijk uit deskresearch. Dit geldt voor het theoretische kader, wat gebaseerd is op wetenschappelijke teksten en boeken, maar ook voor de beschrijving van de EU, de Common Agricultural Policy en het Kroatische landbouwbeleid. De meeste informatie zal, met betrekking tot deze laatste drie onderwerpen, uit beleidsstukken worden gehaald. Dit zijn zowel stukken van de EU als stukken afkomstig uit Kroatië zelf.

Voor het daarop volgende deel van het onderzoek, de beschrijving van de onderhandelingen en het verloop hiervan, is een interview uitgevoerd. Hierbij is een interview geweest met medewerkers van de Landbouwwaad op de Nederlandse ambassade in Zagreb.

Daarnaast is er ook een casestudie uitgevoerd, waarbij effecten van implementatie van de CAP in Slovenië zijn beschreven.

Grote belemmering bij het vergaren van informatie is de taalbarrière. Zo is het niet mogelijk om agrarische beleidsstukken door te lezen, anders dan wanneer ze al door een ander zijn verwerkt in teksten of rapportages. Dit brengt enkele beperkingen met zich mee. Vandaar ook dat een flink deel van dit onderzoek noodgedwongen gebaseerd is op beleidsstukken.

2. Multi-level Governance

Het theoretische kader dient als vertrekpunt vanwaar uit de praktijk zal worden benaderd en geëvalueerd. In het theoretische kader zullen een tweetal theorieën worden aangedragen die het mogelijk maken om inzicht te krijgen in de theorie en gedachten achter Europese integratie.

Allereerst zal het begrip Europese integratie worden toegelicht. Vervolgens zal er aandacht worden besteed aan de theorie van “Multi-level Governance”. Als laatste volgt een beschrijving van het proces van Europese integratie zoals zich dat heeft ontwikkeld vanaf de start van de eerste integratie-initiatieven, vlak na de tweede wereldoorlog.

2.1 Europese integratie

Europese integratie is een proces wat zich voornamelijk in de afgelopen 60 jaar heeft voltrokken en verschillende fasen en intensiteit van integratie kent. Direct resultaat van de Europese integratie is de Europese Unie zoals we die nu kennen.

Doel van Europese integratie is een samenwerking tussen één of meerdere landen omdat zij daar een bepaald voordeel van verwachten. Samenwerking vindt niet altijd vanuit een puur economisch oogpunt plaats hierin kunnen ook politieke of nog andere overwegingen een rol spelen. Tromm onderscheidt in de integratie-initiatieven twee verschillende vormen van integratie: “Bij alle historische voorbeelden van integratie waren er steeds twee terreinen van menselijke activiteit in het geding: de economie en de politiek. Welke van beide de voorrang had, verschilde van geval tot geval.” Verder stelt Tromm: “Ofschoon economie en politiek geheel onderscheiden activiteiten omvatten, zijn ze toch tot elkaar veroordeeld. De politiek kan zijn oogmerk niet bereiken zonder een economische onderbouwing, de economie komt slechts tot ontplooiing binnen een goed gestructureerd bestuurlijk raamwerk, dat rust en vrijheid kan garanderen.” (Tromm, 1993, p. 28). Deze samenhang is ook terug te vinden in de theorie van Political Economy, waarin getracht wordt te verklaren hoe politieke invloed de economische uitkomsten beïnvloed en hoe economische krachten de politieke acties beïnvloeden. (Laursen, 1995, p. 4). Dit onderscheid, tussen economische en politieke integratie zal ook worden toegepast in de beschrijving van Europese integratie, zoals dat in dit rapport te vinden is.

In dit hoofdstuk zal eerst een uitleg gegeven worden van de verschillende vormen van integratie. De termen die hierin worden geïntroduceerd zullen worden gebruikt om verderop in het hoofdstuk de ontwikkelingen in de Europese Integratie in de afgelopen 60 jaar te beschrijven. Bij deze beschrijving zullen de meest primaire en relevante ontwikkelingen worden beschreven.

Politieke integratie

De term “politieke integratie” duidt op een situatie waarbij twee of meer landen elkaars beleid op elkaar afstemmen. Dit kan beleid zijn op allerlei gebieden, bijvoorbeeld op het gebied van milieuwetgeving maar ook op justitieel gebied. Doel van deze vorm van integratie is de effectiviteit van beleid te verhogen en situaties te voorkomen waarbij bijvoorbeeld twee buurlanden conflicterend beleid met betrekking tot een bepaalde kwestie voeren.

Politieke integratie heeft een nauwe samenhang met economische integratie aangezien politieke integratie vaak een middel is om de economische integratie te realiseren. Een voorbeeld hiervan is de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) waarbij (nationale) wetgeving en beleid (bijvoorbeeld handelsbarrières) werden opgeheven of op elkaar werden afgestemd om zo de economische integratie (een douane-unie) te realiseren.

Intergouvernementele en supranationale integratie

Er bestaat onderscheid tussen “intergouvernementele” en “supranationale” samenwerking. Vermeulen definieert dit onderscheid als volgt: “De benaming intergouvernementeel slaat op de meeste vormen van internationale samenwerking. Internationale afspraken worden in de regel gemaakt tussen vertegenwoordigers van de regering (vandaar ‘gouvernementeel’) van de betrokken staten. Wanneer met dergelijke afspraken een organisatie wordt opgericht, berust haar werking veelal op de vrijwillige deelname van de vertegenwoordigers van de regeringen. In deze zin staat intergouvernementele organisaties tegenover supranationale organisaties, die kunnen werken met (relatief) onafhankelijke organen en een besluitvorming bij meerderheid. Weliswaar bestaan in sommige intergouvernementele organisaties parlementaire vergaderingen of comités van experts, maar dan met een zuiver adviserende functie. In tegenstelling tot besluiten genomen binnen supranationale organisaties krijgen besluiten van intergouvernementele organisaties in beginsel pas rechtskracht binnen de nationale rechtsorde wanneer zij daarin specifiek worden opgenomen (via referendum of na parlementaire goedkeuring) en doorgaans verlenen zij geen rechten aan particulieren. De naoorlogse geschiedenis van de Europese integratie bestaat uit een opeenvolging van intergouvernementele samenwerkingsverbanden die ter voorbereiding of parallel met de supranationale integratie binnen het kader van de Gemeenschappen worden opgezet.” (Vermeulen, 2006, p. 38-39).

Samenvattend kan dus gesteld worden dat intergouvernementele integratie een samenwerking betreft die ‘vrijblijvend’ is en binnen de nationale rechtsorde vertaald dient te worden in beleid, bovendien kan een intergouvernementeel besluit door een nationale regering worden genegeerd. Terwijl bij supranationale samenwerking een (door de meerderheid) genomen besluit verplicht overgenomen dient te worden en voor alle deelnemende staten geldt. Bij supranationale samenwerking wordt dus een bestuurlijk lichaam gecreëerd die boven de nationale regeringen staat. De verschillende besluiten en verdragen die in de geschiedenis van de Europese Unie gesloten zijn bevatten zowel intergouvernementele als supranationale samenwerkingsverbanden.

Economische integratie

Een belangrijke reden voor samenwerking binnen de Europese Unie zijn de economische voordelen die integratie met zich meebrengt. Economische integratie kent verschillende vormen die ieder een verschillende mate van integratie kennen. Over het algemeen worden vijf vormen van economische integratie onderscheiden:

- Vrijhandelsgebied;
- Douane-unie;
- Gemeenschappelijke markt;
- Economische unie;
- Economische en monetaire unie.

Een *vrijhandelsgebied* is de “lichtste” vorm van economische integratie. Een vrijhandelsgebied ontstaat wanneer twee of meer landen onderlinge importtarieven afschaffen, maar de lidstaten zelf het importtarief ten opzichte van niet-aangesloten landen bepalen.

Wanneer twee of meer landen onderlinge importtarieven afschaffen en daarnaast ook een gemeenschappelijk importtarief vaststellen ten aanzien van niet-aangesloten landen is er sprake van een *douane-unie*. Dit is dus eigenlijk een uitgebreide vrijhandelsassociatie. Nog een stap verder in economische integratie is de *gemeenschappelijke markt*. Een gemeenschappelijke markt is een douane-unie, aangevuld met nadere bepalingen over stimulering van de onderlinge handel, vrij verkeer van productiefactoren (land, arbeid, kapitaal en ondernemerschap) en de harmonisatie van productstandaarden (Touwen, De Jong en Griffiths, 2009).

De volgende stap in integratie is de *economische unie*, dit is een gemeenschappelijke markt waarbij ook wordt samengewerkt op sociaal-economische en andere gebieden. In de praktijk is het moeilijk om een gemeenschappelijk sociaal-economisch beleid te voeren zonder een zekere mate van integratie op monetair gebied. Een economische unie wordt dan ook meestal aangevuld met een monetaire unie, die voorziet in een gemeenschappelijk monetair beleid en eventueel zelfs één gemeenschappelijke munt. Dit is de meeste verregaande vorm van economisch integratie en ook de status van de Europese Unie (Touwen, De Jong en Griffiths, 2009). De verschillende vormen van economische integratie zijn terug te vinden in de geschiedenis van Europese integratie zoals deze in de paragraaf 2.4 worden beschreven.

2.2 Multi-level Governance

Er bestaan verschillende theorieën die de Europese integratie trachten te verklaren of beschrijven. Binnen de theorievorming over de Europese Unie en Europese integratie zijn twee fasen te onderscheiden. In de eerste fase werd de EU in de verschillende theorieën vooral benaderd vanuit internationale relaties: de EU werd getypeerd als een internationale organisatie, zoals ook bijvoorbeeld de NATO en VN zijn. In de tweede fase van theorievorming is een omslag te zien, de Europese Unie wordt niet langer gezien als een internationale organisatie maar als “a unique *sui generis* international organization both to the nature and to the extend of its development” (Bekemans, 2007, p.1).

De EU wordt in deze fase in de theorieën getypeerd als een unieke organisatie op zich, die meer weg heeft van een nationaal politiek systeem dan een internationale organisatie. De “*multi-level governance*” benadering is afkomstig uit deze tweede fase. De politicologen Liesbet Hooghe en Gary Marks waren in de begin jaren negentig de eerste die de term multi-level governance gebruikte. (Hooghe en Marks, 2001).

De theorie van multi-level governance beschrijft de schaalverschuiving die zich heeft voorgedaan als gevolg van globalisering en transnationalisering in de ontwikkelingen van de EU. Processen en ontwikkelingen zijn niet meer tot de nationale staat beperkt en kunnen niet alleen meer door de nationale staat behandeld worden. De staat is afhankelijk van allerlei andere actoren. Overheden binnen de EU zijn op vele verschillende schaalniveaus verbonden met en afhankelijk van andere overheden (supranationaal en intergouvernementeel), maar ook met regio's, (internationale) organisaties, belangengroepen, NGO's, enzovoort. Bache schrijft hierover: “De scheiding tussen binnenlandse en internationale politiek wordt door de theorie dus verworpen. Staten zijn een volledig en machtig deel van de EU, maar ze vormen niet langer het enige tussenstuk tussen supranationale en subnationale systemen.” (Hooghe en Marks, 2001).

In deze benadering is de Europese Unie is niet een niveau dat boven de lidstaten staat, maar wel één politiek systeem met meerdere bestuursniveaus:

- **Europees – Intergouvernementeel** (bijv. Raad van Ministers)
- **Europees – Supranationaal** (bijv. Europese Commissie, het Europese Parlement)
- **Nationaal** (de lidstaten)
- **Subnationaal** (de regio's)

Bursens en Helsen stellen: “De Europese Unie is met andere woorden een omvattend politiek systeem met meerdere bestuurslagen [...] “Kortom, het Europese beleid kan niet beschouwd worden louter als een onderdeel van het buitenlandse beleid van de lidstaten. In deze optiek zou men zover kunnen gaan te stellen dat er eigenlijk zelfs niet eens zoiets als een Europees beleid bestaat, maar dat moet gesproken worden van Europese aspecten van een bepaald beleidsdomein (bijvoorbeeld milieu of landbouw) binnen het omvattende - unieke - Europese multi-level governance systeem.” (Bursens en Helsen, 2003, p. 6,7)

De theorie van multi-level governance beschrijft de besluitvorming die voortdurend verspringt van het ene naar het andere niveau of die op meerdere niveaus tegelijkertijd plaatsvindt. Kernpunt hierbij is dat er wordt bestuurd in “netwerken” in plaats van in “hiërarchie”. (Bursens, online publicatie)

Deze schaalverschuiving vindt plaats in verschillende ‘richtingen’, zowel verticaal als horizontaal. “Er is een verticale herschaling waarbij macht en sturing verschuiven naar meerdere schaalniveaus (Multi-level). Deze verticale schaalverschuiving gebeurt zowel neerwaarts door processen van decentralisatie (zoals de regio’s, het lokale schaalniveau, de streek, stadsregio’s,...) als opwaarts door processen van transnationalisering of internationalisering (Europese eenmaking, internationale handelsakkoorden en vrijhandelsinstanties zoals de WTO, VN enz.). Er is ten tweede een horizontale herschaling waarbij regulatie en sturing verschuift naar verschillende eerder horizontale netwerken”. Een voorbeeld hiervan is de samenspraak tussen civiele samenleving en overheid waarbij gezamenlijk gestuurd wordt op non-hiërarchische wijze. (Centrum voor Duurzame Ontwikkeling, <http://www.cdo.ugent.be/>).

2.3 De beleidscyclus

Beleid ontstaat niet zomaar, het is het resultaat van allerlei maatschappelijke krachten en krachtsverhoudingen. Er zijn twee vormen in deze krachtsverhoudingen te ontdekken: de blijvende, vaststaande verhoudingen (*structuren*) en de meer tijdelijke verhoudingen (*processen*).” In sociaal wetenschappelijke termen is een beleidsproces te omschrijven als het dynamische verloop van handelingen, argumenten en interacties met betrekking tot een beleid” (Hoogerwerf en Herweijer, 2008, p. 22).

Een tweede kenmerk van een proces is de interactie en wederzijdse beïnvloeding tussen de verschillende actoren en factoren die deel nemen aan het beleidsproces. De factoren in het beleidsproces zijn zaken als macht en informatie. Onder actoren worden verstaan: ministers, ambtenaren, commissieleden, belangengroepen, enz.

Bij een beleidsproces zijn vrijwel altijd meerdere actoren, het beleidsproces is een *multi-actorproces*. Deze onderlinge beïnvloeding van de actoren is ook te herkennen in de theorie van multi-level governance.

Een laatste kenmerk van een (beleids)proces is dat er altijd sprake is van een paar vaste elementen, een aantal stadia of fasen wat doorlopen wordt.

Binnen het beleidsproces zijn verschillende deelprocessen te onderscheiden:

1. **De agendavorming:** het proces waar (maatschappelijke) problemen aandacht krijgen en op de politieke agenda worden gezet.
2. **De beleidsvoorbereiding:** verzamelen en analyseren van informatie van het uit te voeren beleid. Hierbij hoort ook de planning.
3. **De beleidsbepaling:** besluitvorming over de inhoud van beleid. Specificeren van doeleinden, middelen en de tijdstippen.
4. **De beleidsinvoering en –uitvoering:** daadwerkelijk implementatie van het beleid.
5. **De beleidshandhaving:** toe zien op naleving van het beleid.
6. **De beleidsevaluatie:** beoordelen van de inhoud, het proces en de effecten van beleid.

Hierna volgt nog een laatste deelproces: de terugkoppeling. Aan de hand van de terugkoppeling zou het beleidsproces opnieuw kunnen beginnen. Hier is dus sprake van een *beleidscyclus*.

(Hoogerwerf en Herweijer, 2008, p. 23,25).

2.4 Het proces van Europese integratie

De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal

Halverwege de vorige eeuw ontstonden de eerste ideeën en initiatieven die uiteindelijk zouden leiden tot de totstandkoming van de Europese Unie. De zoektocht naar samenwerking en integratie tussen Europese landen werd met name geconcretiseerd na de Tweede Wereldoorlog. In eerste instantie werd vooral gezocht naar mogelijkheden op het gebied van intergouvernementele integratie, om op deze manier een gezamenlijk beschermingsblok te vormen tegen de communistische Sovjet-Unie en mogelijk nieuwe Duitse agressie (Van der Vleuten, 2007, p. 51).

Op 18 april 1951, zes jaar na de Tweede Wereldoorlog, werd door de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) de eerste basis gelegd voor de Europese Unie. Deze eerste vorm van supranationale integratie werd officieel gemaakt bij de ondertekening van het verdrag van Parijs door Frankrijk, West-Duitsland, Italië, Nederland, België en Luxemburg. (Wikipedia).

Verdere integratie-initiatieven

In de periode dat de EGKS is opgericht werd er door Frankrijk een plan gelanceerd wat de oprichting van een supranationale Europese Defensie Gemeenschap (EDG) beoogde. Dit plan leidde tot een fiasco, nadat het Franse Parlement uiteindelijk besloot toch niet in te stemmen met dit verdrag.

De volgende stap richting Europese integratie werd in 1955 gezet, toen in Frankrijk gewerkt werd aan plannen voor sectorintegratie op het gebied van atoomenergie. Deze initiatieven zouden leiden tot de oprichting van Euratom, de Europese atoomgemeenschap.

Op hetzelfde moment dat er in Frankrijk gesproken wordt over de oprichting van de Europese atoomgemeenschap werkte Nederland aan een initiatief tot een vorm van algemene integratie door het oprichten van een Europese gemeenschappelijke markt. De eerste fase in dit gefaseerde plan zou de oprichting van een Europese Douane-unie zijn. Zowel dit initiatief, wat de vorming van een Europese gemeenschappelijke markt beoogde, als het Franse initiatief tot de oprichting van een Europese atoomgemeenschap, werden besproken en vastgelegd in de Resolutie van Messina. In de resolutie verklaarden de lidstaten van de EGKS een onderzoek te starten naar de haalbaarheid van deze twee ideeën. Uiteindelijk duurde het tot 25 maart 1957, bij de ondertekening van het Verdrag van Rome, voordat de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Euratom officieel werden opgericht (Van der Vleuten, 2007, p. 57).

Landbouw in de EEG

Toen de plannen omtrent een Economische Gemeenschap ter tafel kwamen eiste Frankrijk dat ook de landbouw daarvan deel zou uitmaken. Vanaf het begin was het duidelijk dat de landbouw een onderdeel zou gaan vormen van de integratie. "Dat wil zeggen: een eigen stelsel van marktregulerende en marktbeschermende maatregelen, dat de nationale systemen zou vervangen, maar naar binnen en naar buiten toe eenzelfde effect als die nationale systemen zou sorteren" (Tromm, 1993, p. 173). De landbouw heeft een bijzondere plaats ingenomen binnen de Europese integratie, de landbouwsector is één van de weinige sectoren waarbij de invloed vanuit 'Brussel' zo sterk is en waarbij interventie zo een belangrijke rol speelt. Door de jaren heen is het landbouwbeleid het meest uitgewerkte beleid van de Europese Unie geworden (Tromm, 1993, p. 174).

Verdieping en verbreding

De eerste uitbreiding van de Europese Gemeenschap vond plaats in 1973; Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk treden toe. In 1981 volgt de tweede uitbreiding, Griekenland treedt toe, wat in 1986 gevolgd wordt door een derde uitbreiding met Portugal en Spanje.

Volgende stappen in het Europese integratieproces waren de oprichting van het Europees Monetair Stelsel (EMS), en de overgang van een douane-unie naar één Europese interne markt. Deze interne markt maakte het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen binnen de EEG mogelijk. In 1986 wordt dit bevestigd bij de ondertekening van de zogeheten Europese Akte (Single European Act), wat kan worden gezien als een aanvulling op het verdrag van Rome. (Van der Vleuten, 2007, p. 61).

In juni 1988 stelde de Europese Commissie op voorstel van Frankrijk en Italië een comité in om voorstellen uit te werken voor een Economische en Monetaire Unie (EMU). Dit comité bestond uit de presidenten van nationale banken van de lidstaten en werd voorgezeten door de Fransman *Delors*. In april 1989 wordt het eindrapport van het de commissie gepresenteerd, beter bekend als het "rapport-Dellors". Kern van het rapport was dat een Europees monetair beleid gevoerd moest worden door een Europese Centrale Bank (ECB). In juni 1989 besloten de lidstaten om het rapport-Dellors als uitgangspunt te nemen voor een IGC (intergouvernementele conferentie) over de EMU, die van start zou gaan zodra de deelnemende economieën voldoende naar elkaar toe gegroeid zouden zijn. (Van der Vleuten, 2007, p. 62).

Door de val van de Berlijnse Muur op 9 november 1989 raakte de onderhandelingen over de EMU in een stroomversnelling. Gevreesd werd dat de Duitse eenwording voor problemen in de Europese orde zou gaan kunnen zorgen. In december 1989 besluiten de lidstaten onder regie van het Franse voorzitterschap dat de Duitse eenwording en het Europese integratieproces gezamenlijk zullen worden opgepakt. De ambitieuze eenwordingsplannen van Kohl zouden hand in hand gaan met verdere verdieping van de Europese integratie. Mitterrand en Kohl schrijven hun Europese collega's in april 1990 een gezamenlijke brief, waarin zij voorstellen om voor het einde van het jaar te starten met twee IGC's: één IGC over de EMU en een IGC over de Europese Politieke Unie (EPU). Dat laatste is een eis van Kohl om het draagvlak voor de EMU in Duitsland te vergroten. (Van der Vleuten, 2007, p. 63).

In december 1991 worden de IGC's succesvol afgerond in Maastricht, waar de regeringsleiders het Verdrag van Maastricht ondertekenen. Met dat verdrag worden de institutionele structuren van het Europese integratieproces, zoals die waren vastgelegd in de verdragen van Rome, gemoderniseerd zodat de besluitvorming effectiever en democratischer kan verlopen. De organisatie als geheel wordt omgedoopt tot Europese Unie (EU). De EEG, Euratom en EGKS worden samengevoegd tot een Europese Gemeenschap (EG), die de supranationale eerste pijler zullen vormen. Twee nieuwe, intergouvernementele pijlers worden toegevoegd: het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, en Justitie en Binnenlandse Zaken (voor onder meer immigratie, asiel en bestrijding van drugshandel). Voor wat betreft de EMU stond in het Verdrag van Maastricht dat de EU streeft naar een gezamenlijke munt, dat de ECB zou worden vormgegeven volgens het model van de Bundesbank en dat de laatste fase richting EMU zou ingaan op 1 januari 1999. (Van der Vleuten, 2007, p. 63).

Europese eenwording

In 1995 treden Zweden, Finland en Oostenrijk toe tot de EU, hiermee komt het aantal lidstaten van de EU op 15. Door Europa worden een aantal criteria opgesteld waaraan voldaan zou moeten worden door toetredende lidstaten, de zogenaamde 'Criteria van Kopenhagen'. Tegelijk met het vaststellen van deze criteria besluiten de EU-lidstaten dat het voor een aantal Midden- en Oost-Europese landen toegestaan is om aan toetreding tot de EU te gaan werken. De exacte datum van toetreding van deze landen wordt niet vastgesteld, maar wel is duidelijk dat de institutionele structuur van de EU aangepast dient te worden om adequaat voorbereid te zijn op deze omvangrijke uitbreiding. Tussen 1997 en 1999 wordt besloten dat de onderhandelingen over toetreding zullen worden geopend met Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Estland, Letland, Litouwen, Bulgarije en Roemenië). (Van der Vleuten, 2007, p. 64, 65).

In de jaren 2004 tot 2007 treden vervolgens de tien landen toe waarin de jaren '97 tot '99 de onderhandelingen zijn gestart. Ook Cyprus en Malta voegen zich bij de Europese Unie. Onderhandelingen zijn nog gaande met Macedonië, Turkije en Kroatië.

3. Het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid (CAP)

In het vorige hoofdstuk is reeds beschreven dat het Europese landbouwbeleid één van de meest uitgewerkte vormen van beleid is die Europa kent. Dit is niet zonder reden. De lage inkomens in de agrarische sector en zorgen over de voedselvoorziening in en na de Tweede Wereldoorlog hebben in veel Europese landen geleid tot een sterke overheidsbemoeienis met de agrarische sector. Dit was dan ook de belangrijkste reden dat er gekozen is voor een Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in de jaren '50 van de vorige eeuw.

Oorspronkelijk richtte het gemeenschappelijk landbouwbeleid zich voornamelijk op de belangrijkste grondgebonden agrarische producten; zoals granen, zuivel, suiker en rundvlees. Prijzen van deze producten werden kunstmatig hoog gehouden om zo voldoende inkomen voor agrariërs en voldoende producten voor consumenten te genereren. In de afgelopen decennia is er veel discussie geweest over de gevolgen van dit gevoerde beleid. Dit heeft herhaaldelijk geleid tot aanpassingen in het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid. In dit hoofdstuk zal allereerst de primaire gedachte achter de CAP worden beschreven, vervolgens worden de verschillende aanpassingen in dit beleid beschreven. (Reedijk, 2010).

3.1 De eerste opzet van de CAP

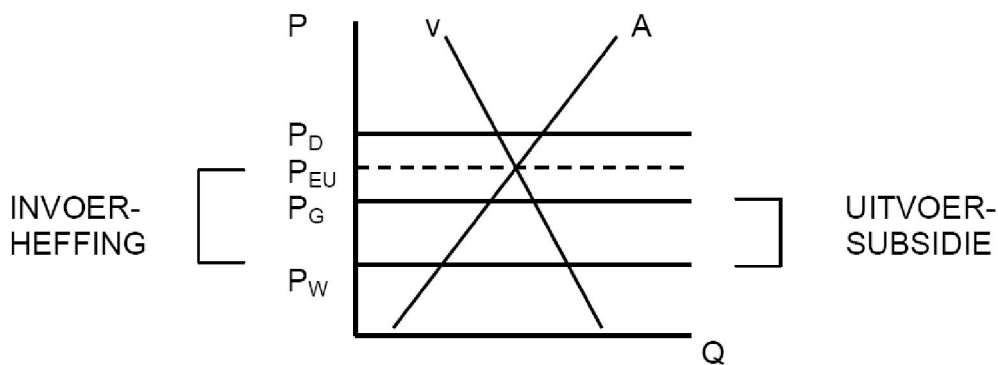
Het gemeenschappelijke landbouwbeleid had vier hoofddoelen: een degelijk inkomen voor agrariërs, een productiviteitstoename in de landbouw, garanderen van een stabiele markt en optimale voedselvoorziening. Hierbij was de interventieprijs voor agrarische producten één van de belangrijkste instrumenten. Op deze manier waren de agrariërs verzekerd van een redelijk inkomen en konden consumenten beschikken over voldoende voedsel tegen redelijke prijzen. Hiertoe werden garantieprijs (interventieprijs) en drempelprijzen (referentieprijs) vastgesteld. Ter bescherming van de Europese landbouw werd de invoer van agrarische producten benadeeld, door middel van invoerheffingen, en de uitvoer bevoorrecht, door middel van uitvoersubsidies. (Reedijk, 2010).

Werking van interventieprijs

De interventieprijs werd gegarandeerd door interventiebureaus (zie grafiek 2). Als de marktprijs binnen de EU (P_{EU}) onder de garantieprijs (P_G) daalde, dan zouden de interventiebureaus het aanbodoverschot opkopen, zodat de prijs niet verder zou dalen. De garantieprijs functioneerde derhalve als een minimumprijs en had tot doel de producenten een redelijk inkomen te verschaffen. Wanneer prijzen zouden stijgen was het de bedoeling dat de interventiebureaus de opgekocht producten weer zouden verkopen.

Aan de ondernemingen die wilden exporteren werd een exportsubsidie gegeven, die gelijk was aan het verschil tussen de wereldmarktprijs (P_W) en de garantieprijs (P_G). Zo werd de prijs van Europese exportproducten gelijk gemaakt aan de wereldmarktprijs. Als de wereldmarktprijs (P_W) lager was dan de marktprijs binnen de EU (P_{EU}), werd er door de EU een invoerheffing geheven die gelijk was aan het verschil tussen de wereldmarktprijs (P_W) en de marktprijs binnen de EU (P_{EU}). Op deze manier werd de prijs van importproducten gelijk gemaakt aan de marktprijs binnen de EU.

Als de marktprijs binnen de EU (P_{EU}) boven de drempelprijs (P_D) steeg, dan werd de invoer uit niet-EU-landen zonder beperkingen toegestaan, zodat de prijs niet verder zou stijgen. De drempelprijs functioneerde derhalve als een maximumprijs en had tot doel de consumenten te verzekeren van redelijke prijzen (Reedijk, 2010).



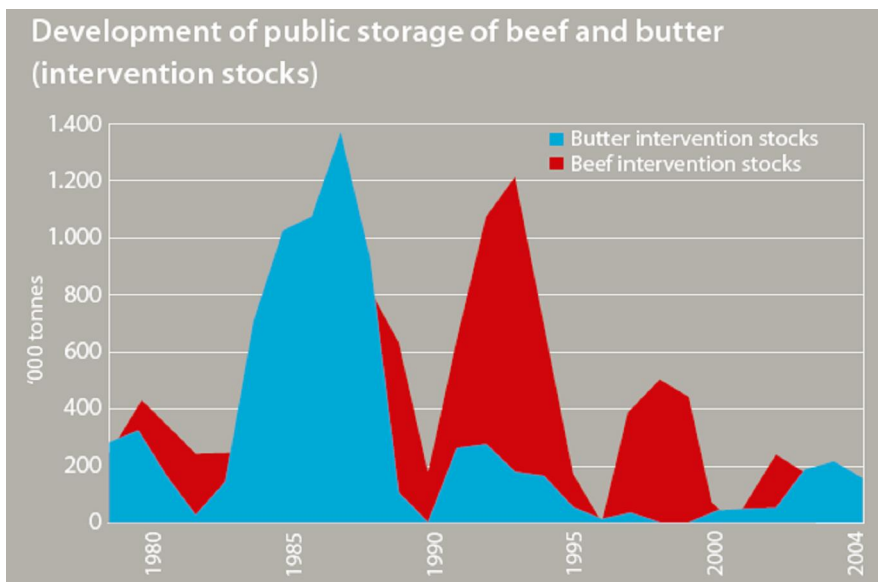
Grafiek 2 Vraag en aanbod op de Europese markt

Toelichting bij grafiek 2

In grafiek 2 zijn de vraag en aanbod van een landbouwproduct binnen de Europese Unie weergegeven. De invoerheffing en de uitvoersubsidie zijn variabel en veranderen al naar gelang de prijzen schommelen. Pas wanneer de marktprijs binnen de EU (P_{EU}) onder de garantieprijs (P_G) daalde, ging de garantieprijs als een minimumprijs functioneren. Evenzo functioneerde de drempelprijs pas als een maximumprijs als de marktprijs binnen de EU (P_{EU}) boven de drempelprijs (P_D) steeg (Reedijk, 2010).

3.2 Hervormingen van de CAP

De eerste hervorming in het landbouwbeleid werden al eind jaren '60 besproken. Een alsmear stijgende productie bij een achterblijvende interne vraag en beperkte afzetmogelijkheden op de wereldmarkt leidde tot grote productieoverschotten (zie grafiek 3). De eerste hervorming van het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid was het Plan Mansholt, vernoemd naar de toenmalige Commissaris voor Landbouw Sicco Mansholt. Deze voormalige Nederlandse landbouwminister stelde voor de structuur van de Europese landbouwbedrijven drastisch te hervormen en paal en perk te stellen aan de toenemende productieoverschotten. "Volgens het plan Mansholt waren de landbouwondernemingen te klein, hanteerden de boeren een te intensieve productiewijze en volgden ze de marktontwikkelingen niet op de voet. Of met andere woorden: het normale markt- en prijsmechanisme werkte niet. Het Plan Mansholt bevatte zes doelstellingen. Het wenste de uitgaven te beperken in het kader van een stabilisatie van de markten. Grotere, economisch rendabele landbouwbedrijven waren nodig. Een efficiënt markt- en prijsbeleid moest de productie in overeenstemming brengen met de behoeften. Men wilde de landbouwsector ook inkrimpen door het onttrekken van vijf miljoen hectare cultuurareaal en het laten afvloeien of heroriënteren van circa vijf miljoen landbouwers richting industrie en dienstensector of pensioen. Tenslotte hoopte Mansholt dat, via een betere promotie en marketing van landbouwproducten en levensmiddelen, de overproductie een halt kon worden toegeroepen." (Vlaams infocentrum land- en tuinbouw, 2010).



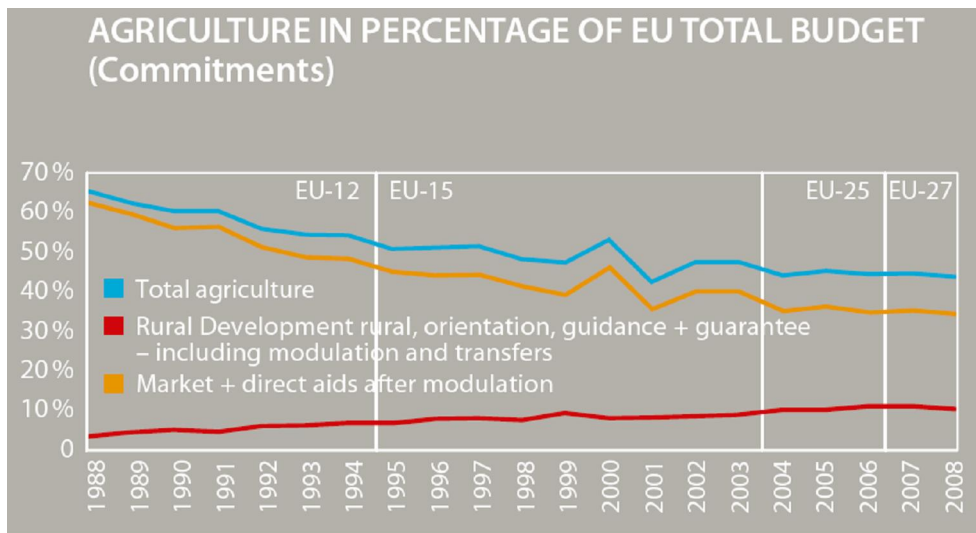
Grafiek 3 Interventie voorraden door de jaren heen (EC Agriculture and Rural Development, p. 9)

Het Plan Manholt zorgde voor veel protest onder Europese boeren, die bang waren dat dit het einde van hun boerenbedrijf zou betekenen. Ze waren van mening dat het onmogelijk was om verder te investeren en mechaniseren als de landbouwprijzen alsmaar bleven dalen. Ondanks dit alles voerde Europa deze hervorming door. Maar al snel bleek dat het Plan Mansholt geen einde kon maken aan de enorme overschotten, de overschotten groeide zelfs en het landbouwbeleid slokte een groot deel van het Europese budget op. Vanaf de jaren 1970 nam dus de roep om een beleidshervorming weer toe. Inkomensbewaking en -garantie voor landbouwers konden nog, maar ze mochten niet langer leiden tot onaanvaardbare economische en financiële verspilling.

In 1984 volgde de tweede hervorming van het landbouwbeleid. “De kwaliteitseisen werden verscherpt en de interventie werd beperkt, via de zogenaamde garantiedrempels die sinds 1977 waren ingesteld. Daarnaast schakelde Europa over naar een meer restrictief prijsbeleid: de prijsstijgingen moesten binnen de perken blijven. Productiequota en -drempels werden geïntroduceerd om vraag en aanbod opnieuw in overeenstemming te brengen. De zuivelsector kreeg melkquota en de graanproductie trachtte men onder controle te houden via een medeverantwoordelijkheidshelling. Wanneer landbouwers te veel produceerden moesten ze een boete, een superheffing betalen. De verantwoordelijkheid voor de overproductie kwam zo bij de individuele boer te liggen. Een zekere soepelheid, met zelfs tijdelijke inkomenssteun, moest de inspanningen van de landbouwers haalbaar maken. De zuivelsector kreeg als eerste te maken met de hervormingsmaatregelen, enkele jaren later volgde de rundvleessector. Het resultaat was evenwel niet zoals gewenst en verhoopt. De productie vertoonde in sommige landen weliswaar een dalende tendens, maar de overschotten waren nog niet weggewerkt.” (Vlaams infocentrum land- en tuinbouw , 2010).

Een volgende hervorming van het landbouwbeleid volgde in 1992; de MacSharry-hervormingen. Deze hervorming kwam mede tot stand door de hoge buitenlandse druk. Bij deze hervorming werden onder leiding van Landbouwcommissaris Ray MacSharry invoerheffingen en minimumprijzen verder verlaagd. In ruil daarvoor werden nieuwe instrumenten geïntroduceerd; Directe inkomenssteun voor de boer en steun voor een meer extensieve en milieuvriendelijke landbouw. Deze nieuwe beleidslijn werd verder gestimuleerd

door Agenda 2000 en zo vormde plattelandsontwikkeling zich tot een tweede pijler van het Europese landbouwbeleid.



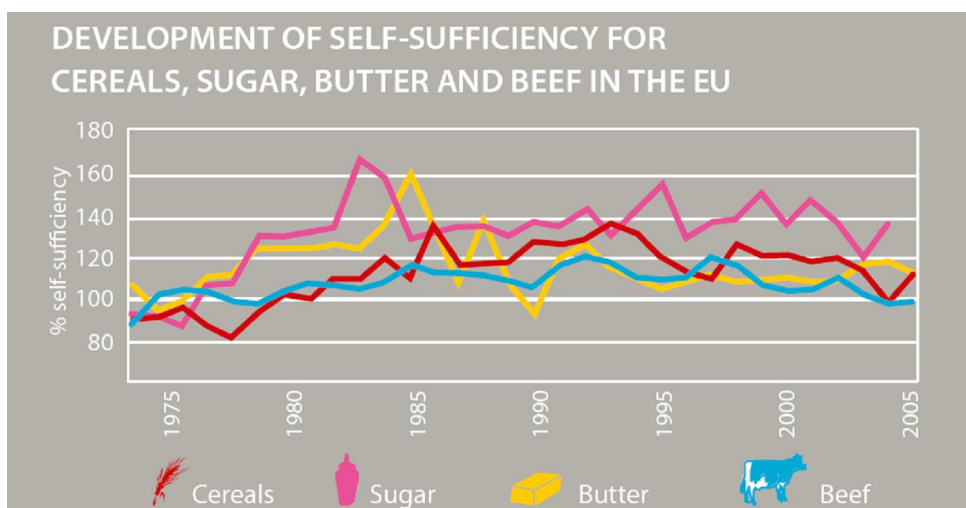
Grafiek 4 Afstemming van vraag en aanbod van de markt (EC Agriculture and Rural Development, p. 18)

In de periode 2000-2006 verschoven de accenten van beleid- en regelgeving naar voedselkwaliteit, -veiligheid, dierenwelzijn en landschaps- en natuurwaarden. Bij de Mid Term Review in 2003 werd een groot deel van de subsidies “losgekoppeld” van productie en kregen agrariërs voortaan een “bedrijfstoeslag”, die bedrijfstoeslag is uitgewerkt in het Single Payment Scheme (SPS). Doel van de introductie van de SPS is de relatie tussen subsidie en productie te verwijderen. Op deze manier worden agrariërs bovendien in staat gesteld om te produceren naar vraag en is meer produceren dan de markt vraag niet meer lonend. Dit maakt het daarnaast ook aantrekkelijker voor agrariërs om ook aandacht te besteden aan zaken als milieuvriendelijke en duurzame productie.

Een belangrijk element van het Single Payment Scheme is de “cross compliance”. Subsidies in de SPS zijn niet meer gekoppeld aan productie, agrariërs hoeven dus niet meer een bepaalde hoeveelheid agrarische producten te produceren om subsidie te ontvangen. Hier staat tegenover dat ze hun gronden dienen te onderhouden zowel op het gebied van agrarische standaarden als op het gebied van milieueisen. Dit geldt voor alle gronden die de agrariër bezit, ook als deze niet gebruikt worden. Als niet wordt voldaan aan de voorwaarden van cross compliance kan dit betekenen dat subsidies niet worden uitbetaald of teruggevorderd.

Niet alle subsidies worden losgekoppeld, ieder individueel lidstaat kan er voor kiezen bepaalde subsidies gekoppeld te laten aan factoren als productie, bijvoorbeeld om zo te voorkomen dat productie van een bepaald product volledig verdwijnt. (Europese Commissie, CAP reform).

Vandaag gaat ongeveer 40 procent van het Europese budget naar landbouw. Ter vergelijking: begin jaren 1980 is dat nog 75 procent (zie grafiek 4). In 2013 is dat nog een kwart volgens de verwachtingen. Dit lijkt veel, maar het landbouwbeleid wordt bijna volledig door Europa betaald. Meer zelfs, diezelfde landbouwuitgaven vertegenwoordigen in de totale overheidsuitgaven van alle lidstaten samen ongeveer één procent. De gemeenschappelijke landbouwpolitiek, uiteraard versterkt door andere ontwikkelingen, zorgde er wel voor dat de West-Europese consument sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog geen voedselschaarste meer kent en dat voedsel bovenal goedkoop, kwaliteitsvol en veilig is. Vandaag bedragen de uitgaven voor levensmiddelen minder dan 15% van de totale gezinsuitgaven. Een halve eeuw geleden was dat nog zeker 40%.” (Vlaams infocentrum land- en tuinbouw , 2010).



Grafiek 5 Afstemming van vraag en aanbod van de markt (EC Agriculture and Rural Development, p. 9)

Tegenwoordig richten agrariërs zich niet alleen meer puur op productie. De agrarische markt is tegenwoordig een vraaggestuurde markt, er niet meer onbeperkt geproduceerd maar dat de hoeveelheid productie hangt af van de vraag (zie grafiek 5).

Hoewel voedselproductie de hoofdtaak van agrariërs blijft heeft men er allerlei verantwoordelijkheden bij gekregen op het gebied van 'plattelandsmanagement', agrarisch natuurbescherming, toerisme en educatie. Al deze taken worden ook erkend door de Europese Unie en hiervoor bestaan dan ook verschillende vormen van subsidie en vergoeding. Op deze manier worden er ook andere inkomstenbronnen voor agrariërs gerealiseerd, naast de traditionele functie van voedselproductie.

3.3 Pijlers van de CAP

Het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid is in twee delen opgedeeld. Deze twee delen worden aangeduid als "pillar 1" en "pillar 2" (pijler 1 en pijler 2). Voorheen werd met name indirecte steun gegeven aan Europese agrariërs door interventieprijzen, exportsubsidies, enz. Sinds de hervormingen van de CAP in de jaren 1990 is de vorm van steun vrijwel helemaal veranderd in directe steun door middel van bijvoorbeeld de "bedrijfstoelage". Onder pijler 1 valt bijvoorbeeld ook de Single Payment Scheme (SPS).

De tweede pijler is in budgettaire zin een stuk kleiner dan de eerste maar groeit wel. Deze pijler richt zich op de "plattelandontwikkeling". Door middel van deze pijler wordt steun gegeven aan plattelandsgemeenten en dorpen, bijvoorbeeld door subsidies ter verhoging van de leefbaarheid.

Onder de tweede pijler vallen ook maatregelen met betrekking tot landschapsbehoud, verbrede landbouw, bosbouw, verwerking van en marketing op het gebied van agrarische producten, training en ontwikkeling van agrariërs en steun aan agrarische activiteiten in "Less Favoured Area's (LFA's).

3.4 SAPARD en IPARD

Het SAPARD-programma (Special Action Programme for Agriculture and Rural Development) is een instrument dat speciaal bedoeld is voor Midden en Oost-Europese kandidaat-lidstaten van de Europese Unie. Door middel van het SAPARD-programma worden deze landen ondersteund in de voorbereiding op de toetreding tot de Europese Unie. De SAPARD-gelden worden voor de helft besteed aan plattelandsontwikkeling, de andere helft gaat naar de modernisering van de landbouw en de daarbij behorende voedselverwerkende industrie. Het SAPARD-programma heeft geen direct verband met de CAP maar biedt een kandidaat-lidstaat wel een instrument om zich voor te bereiden om implementatie van de CAP en aanpassing aan Europese standaarden en EU wet- en regelgeving.

Een aantal voorbeelden van activiteiten die door SAPARD gefinancierd kunnen worden zijn:

- Investerings in landbouwbedrijven;
- Ontwikkeling van productiemethoden die gericht zijn op milieubescherming en natuurbeheer;
- Verbetering van de verwerking en afzet van landbouw- en visserijproducten;
- Grondverbetering en herverkaveling;
- Veterinaire en fytosanitaire controles;
- Bevordering van voedselkwaliteit;
- Bescherming van de consument.

Het IPARD programma (Instrument for Pre-Accession - Rural Development) is vergelijkbaar met SAPARD. Net als SAPARD wordt het IPARD-programma gebruikt om kandidaat-lidstaten te ondersteunen in de harmonisatie naar Europese standaarden, in dit geval specifiek op het gebied van plattelandsontwikkeling.

(bron: NL EVD Internationaal, 2005)

4. Het toetredingsproces

Toetreding tot de Europese Unie wordt voorafgegaan door een intensief toetredingsproces waarbij moet worden voldaan aan vele voorwaarden. Tijdens dit proces wordt veel gevraagd van het aanpassingsvermogen van een land. De kandidaat-lidstaat wordt gevraagd zich in slecht enkele jaren om te vormen tot een volwaardig EU-lid. Hierbij horen aanpassingen op politiek, economisch en sociaal vlak. In dit hoofdstuk wordt het toetredingsproces behandeld.

4.1 Het stabilisatie- en associatieproces (SAP)

Het stabilisatie- en associatieproces is gelanceerd op de Top van Zagreb in november 2000. Het SAP is een samenwerking tussen de Europese Unie en vijf landen in Zuidoost-Europa, waaronder Kroatië, op het gebied economie, politiek en kennisuitwisseling. Op 29 oktober 2001 is het stabilisatie- en associatieproces ondertekent door Kroatië. Dit is de eerste stap in de richting van, en een voorwaarde voor de opening van onderhandelingen tot toetreding tot de Europese Unie. Door middel van het SAP werd de (handels)relatie met de Europese Unie versterkt en was het mogelijk voor Kroatië om zich aan te passen aan de Europese markt en politiek. Dit maakt tegelijkertijd dat een eventuele toetreding tot de Europese Unie op deze manier al voorbereid werd. De drie kernpunten van het stabilisatie- en associatieproces zijn:

- Een Stabilisatie en associatieovereenkomst;
- Financiële steun vanuit de Europese Unie;
- Autonome handelsmaatregelen.

Stabilisatie- en associatieovereenkomst

Het belangrijkste onderdeel van het SAP is de stabilisatie- en associatieovereenkomst. Deze overeenkomst beoogt een verregaande relatie tussen de Europese Unie en de individuele landen in Zuidoost-Europa. Een dergelijke overeenkomst heeft hoge politieke waarde. De belangrijkste eisen voor opening van onderhandelingen over deze overeenkomst zijn:

- De aanwezigheid van een rechtsstaat;
- Democratie;
- De eerbiediging van mensenrechten en rechten van minderheden;
- De bereidheid goede betrekkingen met buurlanden te onderhouden;
- Naleving van het zogenaamde Dayton-akkoord (het vredesakkoord dat een einde maakte aan de Bosnische oorlog).

Doel van de stabilisatie- en associatieovereenkomst is het geleidelijk invoeren van vrijhandelszones en hervormingen die de aanpassing aan Europese standaarden nastreven, met als uiteindelijke doel dicht bij de EU te komen staan. Dit betekent onder andere dat de handelsbarrières verdwijnen, wat onder andere gevolgen heeft voor de agrarische markt in een land.

Het SAP staat symbool voor de keuze vóór de Europese Unie, die is gemaakt door deze landen op basis van het perspectief van een mogelijk lidmaatschap van de Europese Unie. (Europese Commissie, Enlargement, 2010)

Financiële steun vanuit de EU

Het belangrijkste financiële instrument van de Europese Unie aan de westelijke balkanlanden was de "Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation" (CARDS). Het CARDS-programma bood de financiële hulpmiddelen die nodig zijn om de doelen van het SAP te bereiken. Deze doelen omvatten met name de aanpassing op de Europese situatie op het gebied van de vrije markteconomie, democratische

beginselen, regeringsstructuren, wetgeving, aanpassing aan het EU-acquis, mensenrechten en vluchtelingenbeleid. Dit programma was actief van 2000 tot 2006, daarna is het vervangen door het SAPARD programma. Wanneer het SAPARD programma voltooid is dan wordt dit opgevolgd door het Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA). Dit instrument streeft dezelfde doelen na als CARDS.

Nieuw in het CARDS en IPA-programma was de aanwezigheid van een regionale component. De regionale component van het programma meet 10% van het totale budget, hiermee legt de Europese Unie de nadruk op regionale samenwerking in de westelijke Balkan en dus op de Multi-level governance, een aspect wat steeds belangrijker wordt binnen Europa.

In totaal betrof de financiële hulp vanuit de Europese Unie aan de westelijke Balkanregio in de periode 2000 tot 2006 meer dan 5 miljard.

Autonome handelsmaatregelen

De autonome handelsmaatregelen die in het kader van de SAP werden toegepast op de gehele westelijke Balkanregio, maakte belastingvrije toegang tot de Europese markt mogelijk voor vrijwel alle producten afkomstig uit deze regio. Samen met de Stabilisatie- en associatieovereenkomst bood dit een aantrekkelijke basis voor de handel tussen de Europese Unie en de betrokken landen. Daarnaast stimuleert het de buitenlandse investeringen en de algehele economische ontwikkeling in de regio.

Dankzij deze maatregelen is de export vanuit de westelijke balkanlanden met gemiddeld 8% toegenomen in de periode 2000 tot 2004. In 2005 zijn de afspraken vernieuwd en verlengd tot 2010.

De regionale dimensie

Het stabilisatie- en associatieproces is niet slechts een bilaterale aangelegenheid met ieder land. Tijdens de Zagreb Summit in 2000 is nogmaals sterk benadrukt dat de regionale component een belangrijk onderdeel is van het SAP. De volgende doelen met betrekking tot regionale samenwerking zijn geformuleerd:

- De landen in de regio stimuleren om samen te werken op een manier die vergelijkbaar is met de manier waarop dat nu gebeurt tussen lidstaten van de Europese Unie;
- Het aangaan van onderlinge netwerken en vrijhandelsakkoorden om zo vrije handel in goederen te bereiken tussen regio's, de EU en de andere kandidaat-lidstaten;
- Aanmoedigen van geleidelijke integratie in de infrastructurele netwerken van de EU op het gebied van transport, energie, grensbeheer, etc.;
- Samenwerking stimuleren tussen landen in de regio om zo effectiever te kunnen reageren op gezamenlijke bedreigingen en problemen als georganiseerde misdaad, illegale immigratie en andere grensoverschrijdende problemen.

Regionale samenwerking en multi-level governance in de westelijke Balkanregio zijn van essentieel belang om zo politieke stabiliteit en economische vooruitgang te bereiken en het is de enige manier om gezamenlijke problemen aan te pakken.

(<http://ec.europa.eu/enlargement>, 2010)

4.2 Artikel 49 van het EU-verdrag

Het proces van toetreding begint na een verzoek tot toetreding van een land. Niet ieder land kan een verzoek tot toetreding tot de Europese Unie indienen. In artikel 49 van het EU-verdrag staat beschreven wat de eisen zijn die het mogelijk maken voor een land om toe te treden tot de Europese Unie:

“Elke Europese staat die de in artikel 2 bedoelde waarden eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden van dit verzoek in kennis gesteld. De verzoekende staat richt zijn verzoek tot de Raad, die zich met eenparigheid van stemmen uitspreekt na de Commissie te hebben geraadpleegd en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden. Er wordt rekening gehouden met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding. De voorwaarden voor de toelating en de uit die toelating voortvloeiende aanpassingen van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd, vormen het onderwerp van een akkoord tussen de lidstaten en de staat die het verzoek indient. Dit akkoord moet door alle overeenkomstsluitende staten worden bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.” (Raad van de Europese Unie, Verdrag van Lissabon, artikel 49, 2008, p. 58).

Dit artikel brengt enkele beperkingen met zich mee. In de eerste zin wordt gesproken over “Elke Europese staat”, hieruit blijkt dus dat alleen Europese landen kunnen toetreden tot de EU. Dit roept vragen op over de toetreding van Cyprus en de mogelijke toetreding van Turkije. Bij het verzoek van toetreding van Cyprus concludeerde de Europese Commissie al dat Cyprus “cultureel” Europees was en gekenmerkt werd door een “Europese identiteit en karakter”, hieruit blijkt dat de beperking tot Europese staten niet vanuit een strikt geografische manier benaderd dient te worden.

Daarnaast wordt in artikel 49 verwezen naar artikel 2 van het verdrag, toetredende landen dienen de waarden die in artikel 2 beschreven staan te eerbiedigen. Artikel 2 stelt dat: *“waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.* Toetredende landen dienen dus een democratisch bestuur te hebben en rechten van gelijkheid, vrijheid en democratie te erkennen. Deze verwijzing naar artikel 2 is toegevoegd in 1993, maar is afkomstig uit de “Declaration on Democracy”. Dit verdrag is in werking getreden in 1978, vlak voor de start van het toetredingsproces van Griekenland, Spanje en Portugal. Dit was geen toeval, aangezien deze drie landen op dat moment net een periode van totalitaire regimes hadden afgesloten en de democratie in deze landen in de kinderschoenen stond. (Goebel, 2004, p. 19).

Artikel 49 bevat ook een tweetal belangrijke procedurele stappen: *“De verzoekende staat richt zijn verzoek tot de Raad, die zich met eenparigheid van stemmen uitspreekt na de Commissie te hebben geraadpleegd en na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden.”* De Raad van ministers moet zich dus uitspreken over het verzoek. Dat het dit bestuursorgaan betreft is logisch, aangezien de Raad alle regeringen van de lidstaten vertegenwoordigt. Ook het vereiste van een *unanieme* beslissing is te verklaren, aangezien alle lidstaten later in het proces het verdrag van toetreding dienen te ondertekenen.

Daarnaast wordt er in deze passage gesproken over de Europese Commissie. De Commissie wordt geconsulteerd door de Raad. De consulterende functie van de Commissie in een toetredingsproces kent twee belangrijke momenten. Het eerste moment is bij het verzoek tot toetreding, zoals beschreven in artikel 49 van dit verdrag. Het tweede moment is aan het eind van de onderhandelingen, wanneer de Commissie de Raad adviseert of een land klaar is voor toetreding tot de Europese Unie. De Raad heeft beide beslissingen van de Commissie voordat het uiteindelijk zelf de beslissingen kan nemen over, in de eerste plaats, de opening van de onderhandelingen en als laatste, over toetreding van een land tot de Europese Unie.

Er is ook een rol weggelegd voor het Europese Parlement in de toetreding van nieuwe lidstaten. In het verdrag van Maastricht in 1993 is een passage toegevoegd die ook een unanieme instemming van het Europese Parlement vereist. Het Europese Parlement heeft zo de mogelijkheid een Veto uit te spreken over de toetreding. Wanneer 85% (of meer) van de leden van het Parlement het eens is met toetreding van een kandidaat-lidstaat wordt dit als een unanieme beslissing beschouwd.

De volgende passage in artikel 49 beschrijft: *“De voorwaarden voor de toelating en de uit die toelating voortvloeiende aanpassingen van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd, vormen het onderwerp van een akkoord tussen de lidstaten en de staat die het verzoek indient.”* Vrijwel iedere toetredingsproces wordt gekenmerkt door gecompliceerde en gedetailleerde kwesties die moeilijk op te lossen waren. Daarom wordt er in het toetredingsverdrag een uitzondering gemaakt voor deze kwesties en wordt afgeweken van de verdragen waarop de Europese Unie is gebaseerd. Dit leidt tot toevoeging van allerlei bepalingen en protocollen in het toetredingsverdrag. Zo worden er in dit verdrag tijdelijke ontheffingen opgenomen of overgangperiodes voor de inwerkingtreding van bepaalde EU-voorschriften. Dit met het uiteindelijke doel om de overgang makkelijker te maken, maar wel op een zodanige manier dat een land uiteindelijk wel gaat voldoen aan de eisen van de EU.

Het laatste gedeelte van artikel 49 luidt als volgt: *“Dit akkoord moet door alle overeenkomstsluitende staten worden bekrachtigd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.”* Hierin wordt met name bedoeld dat het toetredende land in het nationale parlement een beslissing dient te nemen over de toetreding tot de Europese Unie. Deze beslissing dient positief te zijn om toetreding tot de Europese Unie mogelijk te maken. In het verleden hebben veel landen er voor gekozen om dit besluit af te laten hangen van een referendum. De ervaring is bij vrijwel alle landen die een referendum hielden dat dit een positieve uitslag tot gevolg had. (Goebel, 2004, p. 20, 21).

4.3 Kopenhagen criteria

In 1993 is in Kopenhagen het Verdrag van Kopenhagen vastgesteld. Dit verdrag is in 1995 in werking getreden. In dit verdrag wordt de deur tot toetreding open gezet voor Centraal- en Oost-Europese landen. In het verdrag wordt gesteld dat de centraal- en Oost-Europese landen mogelijk lidstaten zouden kunnen worden wanneer zij kunnen voldoen aan de economische en politieke eisen die hieraan verbonden zijn. De Europese Raad stelde daartoe een lijst op van de belangrijkste eisen waaraan voldaan zou moeten worden. De lijst van eisen is bekend onder de naam “Kopenhagen Criteria”.

De Kopenhagen criteria worden vaak opgedeeld in drie verschillende criteria: de eerste politiek, de tweede economisch en de derde betreft het vereiste beleid en de administratieve structuur.

De toetredingsvoorwaarden zoals beschreven in de Kopenhagen criteria zijn:

- politiek: stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de eerbiediging van de mensenrechten en de bescherming van minderheden waarborgen;
- economisch: een functionerende markteconomie en het vermogen om het hoofd te bieden aan de concurrentiedruk en de marktwerking binnen de Europese Unie;
- het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, inclusief het onderschrijven van de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire Unie;
- overname van het *acquis communautaire* (de volledige Europese wetgeving) en de effectieve toepassing ervan door geschikte administratieve en wetgevende structuren.

Daarnaast moet de EU in staat zijn om nieuwe lidstaten op te nemen. Daarom behoudt ze zich het recht voor om te beslissen wanneer de tijd rijp is om een nieuwe lidstaat te aanvaarden. (Europese Commissie, Enlargement, 2008).

In de praktijk blijkt dat de Europese Raad en Commissie van iedere land wat een verzoek tot toetreding indient verwacht dat zij voldoen aan de politieke criteria, voordat de toetredingsonderhandelingen worden geopend. Aan het eind van de onderhandelingen moet men ook voldoen aan de andere twee criteria.

4.4 Acquis communautaire

De term “acquis communautaire”, of in het kort “acquis” is een Franse term die in veel documenten over toetreding tot de Europese Unie wordt gebruikt. Letterlijk betekent “acquis” ‘wat tot nu toe bereikt is’, en “communautaire” betekent ‘van de gemeenschap’. De term verwijst naar de volledige wet- en regelgeving die bestaat binnen de Europese Unie. De landen die willen toetreden tot de EU moeten het aquis communautaire accepteren en overnemen, zoals ook beschreven in de Kopenhagen criteria. Dit aquis is dan ook het uitgangspunt van de onderhandelingen met kandidaat-lidstaten. In de voortgangsrapportages die jaarlijks worden uitgebracht wordt beschreven in hoeverre het aquis al is overgenomen door een kandidaat-lidstaat. (Wikipedia, 2010).

4.5 Toezicht- en evaluatieprocedure

Voordat de onderhandelingen over toetreding beginnen wordt er door de Europese commissie een gedetailleerd onderzoek gedaan naar de status van de belangrijkste punten van onderhandeling. Daartoe wordt het *acquis* opgedeeld in verschillende hoofdstukken, ieder hoofdstuk behandelt een belangrijk thema in de onderhandeling. Aan de hand van de screening wordt bepaald in hoeverre de kandidaat-lidstaat al aangepast is op het *acquis* en voorbereid is op toetreding. De Commissie informeert de Raad over de huidige stand van zaken van ieder hoofdstuk en adviseert de Raad per hoofdstuk of de onderhandelingen geopend kunnen worden. Het kan ook gebeuren dat de kandidaat-lidstaat eerst nog de zogenaamde openingsijkpunten (ook wel: ‘benchmarks’) dient te behalen. Een voorbeeld van een openingsijkpunt is het opstellen van een hervormingsplan.

Wanneer de Commissie van mening is dat de onderhandelingen over een hoofdstuk kunnen worden geopend dan worden de sluitingsijkpunten vastgesteld. Een sluitingsijkpunt kan bijvoorbeeld een lijst van ingevoerde essentiële wetgeving zijn. Bij de start van de onderhandelingen over een hoofdstuk stelt de kandidaat-lidstaat een onderhandelingspositie voor en de Raad formuleert een gemeenschappelijk standpunt, waarna de onderhandelingen geopend kunnen worden.

Zodra de onderhandeling over toetreding met een toekomstig lidstaat zijn geopend wordt een proces van toezicht opgezet. Door middel van regelmatige verslagen, strategiedocumenten en toelichtingen op de voorwaarden voor verdere vooruitgang houdt de Europese Commissie de Raad en het Parlement op de hoogte van de vooruitgang. Dit proces van monitoring duurt tot de daadwerkelijke toetreding van een kandidaat-lidstaat.

Aan het begin van de onderhandelingen stelt de kandidaat-lidstaat een “Actieplan” op. Hierin wordt beschreven wat het land gaat doen en wanneer, om het openbare bestuur en de rechtspraak op het niveau te krijgen dat vereist is voor toetreding. Elke kandidaat dient ook een nationaal programma voor overname van het *acquis* op te stellen.

De snelheid waarmee kandidaat-lidstaten hervormingen doorvoert en de wetgeving aanpast bepaalt het tempo van de onderhandelingen. De duur van de onderhandelingen kunnen dan ook per kandidaat-lidstaat variëren. (Europese Commissie, Enlargement, 2008)

4.6 hoofdstukken onderhandelingen Kroatië

Om onderhandelingen overzichtelijk te houden is het aquis onderverdeeld in verschillende hoofdstukken ("chapters"), met ieder hun eigen specifieke onderwerp. Bij voorgaande toetredingsonderhandelingen was er altijd sprake van 31 hoofdstukken. Dit aantal is bij de onderhandelingen met Kroatië en Turkije uitgebreid naar 35 hoofdstukken, om zo de "lastige" onderwerpen ieder een eigen hoofdstuk te geven. Daarnaast zijn een aantal "makkelijke" hoofdstukken samengevoegd en zijn een aantal beleidsonderwerpen van het ene naar het andere hoofdstuk verplaatst. De 35 hoofdstukken van onderhandeling, en hun status zijn:

CROATIA		
state of play: 30 June 2010	negotiations opened	negotiations closed
1 – free movement of goods	25 July 2008	19 April 2010
2 – freedom of movement of workers	17 June 2008	2 October 2009
3 – right of est. & freedom to provide services	26 June 2007	21 December 2009
4 – free movement of capital	2 October 2009	
5 – public procurement	19 December 2008	30 June 2010
6 – company law	26 June 2007	2 October 2009
7 – intellectual property rights	29 March 2007	19 December 2008
8 – competition policy	30 June 2010	
9 – financial services	26 June 2007	27 November 2009
10 – information society and media	26 June 2007	19 December 2008
11 – agriculture and rural development	2 October 2009	
12 – food safety, vet. & phytosanitary policy	2 October 2009	
13 – fisheries	19 February 2010	
14 – transport policy	21 April 2008	
15 – energy	21 April 2008	27 November 2009
16 – taxation	2 October 2009	30 June 2010
17 – economic and monetary policy	21 December 2006	19 December 2008
18 – statistics	26 June 2007	2 October 2009
19 – social policy and employment	17 June 2008	21 December 2009
20 – enterprise and industrial policy	21 Dec 2006	25 July 2008
21 – Trans-European networks	19 Dec 2007	2 October 2009
22 – regional pol. & coord. of structural instr.	2 October 2009	
23 – judiciary and fundamental rights	30 June 2010	
24 – justice, freedom and security	2 October 2009	
25 – science and research	12 June 2006	12 June 2006
26 – education and culture	11 December 2006	11 December 2006
27 – environment	19 February 2010	
28 – consumer and health protection	12 October 2007	27 November 2009
29 – customs union	21 December 2006	2 October 2009
30 – external relations	12 October 2007	30 October 2008
31 – foreign, security and defence policy	30 June 2010	
32 – financial control	26 June 2007	
33 – financial and budgetary provisions	19 December 2007	
34 – institutions		
35 – other issues		

(Bron: Europese Commissie, Enlargement, 2010)

Van de 35 hoofdstukken zijn 33 hoofdstukken reeds geopend, 20 daarvan zijn (voorlopig) afgesloten. Dat betekent dat de onderhandelingen nog lopen over 13 hoofdstukken en dat onderhandelingen over twee hoofdstukken nog geopend dienen te worden. Op 30 juni 2010 zijn de laatste 3 hoofdstukken geopend die beleidsmatige elementen behandelen. Wat

betreft het landbouwbeleid en platteland is met name hoofdstukken 11 belang. Hoofdstuk 12 en 13 hebben ook effect op de agrarische sector. De verwachting is dat hoofdstuk 12 en 13 de zomerperiode van 2010 kunnen worden afgesloten.

4.7 Het ratificatieproces en toetreding

Wanneer alle Europese lidstaten tevreden zijn over de vooruitgang in een hoofdstuk van de onderhandelingen wordt dit hoofdstuk voorlopig afgesloten. De onderhandelingen worden pas aan het eind van het proces definitief afgesloten. Dit heeft te maken met het feit dat de verschillende hoofdstukken zo nauw met elkaar verbonden zijn dat men er vanuit gaat er geen “geen akkoord is zolang er niet over alles een akkoord is bereikt”.

Na voltooiing van de onderhandelingen en als alle hoofdstukken zijn afgesloten wordt een ontwerp-toetredingsverdrag opgesteld. Hierin worden alle afspraken, overgangsregelingen, deadlines, financiële regelingen en eventuele vrijwaringclausules beschreven. Dit ontwerp-toetredingsverdrag dient te worden goedgekeurd door de Europese Raad, de Commissie en het Europese Parlement. Vervolgens wordt het ondertekend door het kandidaat-lidstaat en de vertegenwoordigers van alle lidstaten. De laatste stap is de “ratificatie”. Dit betekent dat het toetredende land in het nationale parlement een beslissing dient te nemen over de toetreding tot de Europese Unie, zoals ook beschreven in artikel 49 van het EU-verdrag (zie paragraaf 5.2). Op dat moment wordt de kandidaat-lidstaat een “toetredende staat”.

Als het ratificatieproces is voltooid, treedt het Toetredingsverdrag in werking op de vooraf bepaalde datum en wordt de toetredende staat een lidstaat. (Europese Commissie, Enlargement, 2010)

5. Kroatische landbouw(beleid)

Om te zien in hoeverre en op welke vlakken het Kroatische landbouwbeleid verschilt met het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zal een vergelijking worden gemaakt tussen deze twee beleidsstukken. Maar allereerst volgt een beschrijving het Kroatische landbouwbeleid. Data die wordt gebruikt voor de beschrijvingen en vergelijkingen in dit hoofdstuk zijn (hoofdzakelijk) afkomstig uit de jaren 2004/2005. Daarnaast wordt het beleid beschreven zoals dat in 2005 van kracht was. Dit scheidt het beste beeld van de onderhandelingspositie van Kroatië aan het begin van het proces van toetreding en onderhandelingen.

5.1 Het Kroatische landbouwbeleid

Relevante stukken

De volgende nationale beleidsstukken zijn de belangrijkste wet- en regelgeving die betrekking hebben op de Kroatische landbouwsector en van kracht waren bij de start van de onderhandelingen:

- Agricultural Act;
- Act on State Aid in Agriculture, Fishery and Forestry;
- Food Act;
- Act on Agricultural Land;
- Act on Organic Production of Agricultural and Food Products;
- Wine Act.

De *Agricultural Act* vormt het raamwerk van de wetgeving die betrekking heeft op de volledige agrarische sector. Hierin worden doelen en maatregelen beschreven van beleid op agrarisch gebied, worden de actoren beschreven, de vormen van staatssteun, de agrarische beleidsmakers, toezicht in de agrarische sector en de inspecties van administratie en bedrijfsvoering die worden uitgevoerd.

De belangrijkste doelen van het agrarische beleid zoals die door de Kroatische regering zijn geformuleerd zijn:

- de nationale voedselvoorziening te garanderen;
- efficiëntere productie en marketing in de agrarische sector stimuleren;
- een aanvaardbare levensstandaard voor agrariërs, inclusief een stabiel inkomen;
- een toereikende voedselvoorziening voor consumenten waarbij ook de voedselkwaliteit en prijs aanvaardbaar is;
- natuurbescherming door het stimuleren van duurzame en biologische landbouw;
- bescherming en ontwikkeling van waardevolle (natuur)gebieden.

De *Agricultural Act* voorziet de regering van instrumenten om invloed uit te oefenen op de agrarische markt en prijzen van producten, het landgebruik en de beleidsstructuur. (Europese Commissie, 2006).

Subsidie

Subsidieregelingen zijn beschreven in de *Agricultural Act* en de *Act on State Aid in Agriculture, Fishery and Forestry*. De *Agricultural Act* biedt de instrumenten voor regulatie van de agrarische markt en het reguleren van de marktprijs. Het biedt ook structurele beleidselementen; maatregelen om economische doeltreffendheid van agrarische productie te verbeteren, subsidies voor "Less Favoured Area's" (LFA's), subsidies ter stimulering van

milieubewuste agrarische productie, behoud van biologische diversiteit, support voor jonge agrariërs en vervroegde pensionering en subsidies op het gebied van regionale ontwikkeling en diversificatie.

Het grootste gedeelte van het agrarische budget wordt gespendeerd aan directe subsidies, gebaseerd op de *Act on State Aid in Agriculture, Fishery and Forestry*. Dit beleidsstuk kent vier verschillende hoofdvormen van subsidie, bedoeld voor verschillende doelgroepen en subsidiegerechtigden. Deze vier hoofdvormen zijn:

- The production subsidy scheme;
- The income support scheme;
- The capital investment scheme;
- The rural development scheme.

Deze directe subsidies worden uitbetaald door een overheidsinstelling waar de Kroatische agrariërs staan geregistreerd; het *Farm Register*. Zij bepalen de mate van subsidie aan de hand van de hoeveelheid grond die een agrariër bezit.

Naast de subsidies die zijn vastgelegd in de *Act on State Aid in Agriculture, Fishery and Forestry* kent Kroatië nog vele andere subsidies die zijn vastgelegd in tal van verschillende beleidsstukken, gespecificeerd op bepaalde productgroepen, agrarische activiteiten, bepaalde risico's, ter versoepeling van bepaalde processen, enz.

Plattelandsontwikkeling

Het strategisch raamwerk op het gebied van plattelandsontwikkeling is gebaseerd op de volgende stukken; *Croatia in the 21st century – Agriculture and Fisheries Strategy of the Republic of Croatia* en het plan wat is geschreven in het kader van het SAPARD-programma, *Plan for Agriculture and Rural Development 2005-2006*.

Doelstellingen op het gebied van plattelandsontwikkeling zijn beschreven in de *Agricultural Act*. Hierin wordt onder andere ingegaan op biologische landbouw, bescherming en duurzame ontwikkeling van het platteland en behoud van de waardevolle, traditionele landbouw in Kroatië. In de *Act on State Subsidies for Agriculture, Forestry and Fisheries* zijn subsidies vastgelegd die specifiek zijn bestemd voor plattelandsontwikkeling, deze zijn verder uitgewerkt in de *Ordinance on the Implementation of the Programme for the Development of Rural Areas*. Het gaat hierbij om subsidies voor zaken als natuurbehoud, streekproducten, plattelandstoerisme, behoud van voorzieningen op het platteland, etcetera.

Voedselkwaliteit

De bewaking van de voedselkwaliteit gebeurt door het *Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management* (MAFWM). Eisen met betrekking tot voedselkwaliteit zijn vastgelegd in de *Food Act* en de *Ordinance on Designation of Origin and Geographical Indications of Foodstuffs*.

Biologische landbouw

De biologische landbouwsector in Kroatië is slechts van een geringe omvang. Deze sector valt onder de *Act on Organic Production*, die sinds 2001 van kracht is. Hierin worden de productie, verwerking, handel, etikettering en inspectie van biologische producten gereguleerd.

Naast de subsidies die verkrijgbaar zijn voor biologische landbouw in de (algemene) *Act on State Aid in Agriculture, Fisheries and Forestry* zijn er ook nog op regionale niveaus subsidies beschikbaar voor de biologische landbouw. Op deze manier proberen de individuele regio's de ontwikkeling van biologische landbouw binnen hun regionale grenzen te bevorderen. (Europese Commissie, 2006).

5.2 Het Kroatische landbouwbeleid vs. de CAP

De agrarische sector in Kroatië wordt gekenmerkt door een goed ontwikkeld raamwerk van beleid en een complexe administratieve structuur. Dit geeft ook het grote belang van de agrarische sector in Kroatië weer. Verschillende elementen van de Common Agricultural Policy zijn reeds deels herkenbaar in het Kroatische landbouwbeleid, maar de voorbereidingen om primaire instrumenten en elementen van de CAP te implementeren zijn nog in een pril stadium.

Om te zien in hoeverre en op welke vlakken het Kroatische landbouwbeleid verschilt met het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zal een vergelijking worden gemaakt tussen deze twee beleidsstukken. De vergelijking die in deze paragraaf zal worden gemaakt gaat (zoals eerder vermeld) uit van de status van het Kroatische landbouwbeleid zoals bij het begin van de onderhandelingen, eind 2005.

Het eerste screeningrapport van de Europese Commissie, wat geschreven is in oktober 2005, beschrijft de status van het Kroatische landbouwbeleid bij de start van de toetredingsonderhandelingen. Uit de inventarisatie van de Europese Commissie blijkt dat Kroatië al voor de start van de onderhandelingen de wet- en regelgeving gedeeltelijk aangepast heeft op het *acquis*.

Ook in het kader van het SAPARD-programma is in dezelfde periode het agrarische gerelateerde beleid in Kroatië in kaart gebracht. En ook hierbij is beschreven in hoeverre dit in overeenkomst is met EU-wetgeving. In totaal zijn er in het kader van SAPARD verschillende beleidsstukken geëvalueerd en is beschreven welke stappen ondernomen dienen te worden om harmonisatie met EU-beleid te bereiken.

De hiaten en benodigde aanpassingen in het beleid zoals die beschreven zijn in het screeningrapport en het SAPARD-rapport zijn door Kroatië uitgewerkt in het "*National Programme for the Integration of the Republic of Croatia into the European Union- 2006*" (NP1EU). Dit rapport bevat maatregelen die genomen dienen te worden om harmonisatie met het *acquis* te bereiken. Ook worden er prioriteiten gesteld in de te nemen maatregelen. Zo wordt er onderscheidt gemaakt tussen maatregelen op korte termijn en langere termijn.

Ontbrekende data

Kroatië voldoet voor een gedeelte aan harmonisatie met het *acquis*. Echter, door een groot gebrek aan statistieken (zowel kwantitatief als kwalitatief) van de verschillende agrarische sectoren in Kroatië is de status van de landbouw lastig te beoordelen. De Europese Commissie adviseert in haar screeningsrapport de Kroatische overheid het verzamelen van statistiek prioriteit te geven in het toetredingsproces. Er dient data verzamelt te worden op zowel nationaal niveau, lokaal niveau en op het niveau van de individuele agrarische bedrijven. De inzameling en verwerking van deze data dient te gebeuren in overeenstemming met EU-standaarden en methodologie. De Europese Commissie stelt dat de voortgang van de onderhandelingen met betrekking tot hoofdstuk 11 *Agriculture and Rural Development* afhangen van de aanwezigheid van juiste en bruikbare data. (Europese Commissie , 2006).

Subsidies

Met name op het gebied van subsidies en inkomenssteun voor agrariërs is een groot verschil zichtbaar tussen het Kroatische landbouwbeleid en de CAP. Het grootste gedeelte van het agrarische budget wordt uitgegeven aan de subsidies, zoals die zijn vastgelegd in de *Act on State Aid in Agriculture, Fishery and Forestry*. Ontkoppelde subsidies spelen slechts een marginale rol in het Agrarische landbouwbeleid, terwijl binnen de Europese Unie 90% van de subsidies ontkoppeld zijn. Slechts 1,3% van de "*income support scheme*" in Kroatië is niet gekoppeld. Het leeuwendeel van de subsidies is gekoppeld aan de agrarische productie.

In 2004 ging de overgrote hoeveelheid financiële steun (51%) naar de gewassenteelt, 43% ging naar de veeteelt, 1,3% naar “ontkoppelde” subsidies en slechts 0,7% werd besteed aan plattelandsontwikkeling. Daarnaast zijn er voor Kroatische agrariërs – in tegenstelling tot de agrariërs binnen de EU – subsidies beschikbaar bij zowel lokale, regionale en nationale overheden. Daarnaast blijkt uit een interview met de landbouwraad van LNV in Zagreb dat de meeste subsidies alleen bij de sectordragers (de grote agrarische bedrijven) terecht komen, de kleine bedrijven kunnen op sommige subsidies geen aanspraak maken, doordat zij een bepaalde minimumhoeveelheid productie niet halen of gewoon niet weten hoe subsidies aan te vragen (Landbouwraad LNV, 2010). Hieruit blijkt dus dat er een probleem is op het gebied van de evenwichtige verdeling van de subsidies. Gezien de grote hoeveelheid gekoppelde subsidies voor agrariërs in Kroatië zal de overgang naar de *Single payment Scheme* één van de meest ingrijpende veranderingen zijn.

Agrariërs kunnen aanspraak maken op subsidie wanneer zijn geregistreerd in het *Farm Register* en voldoen aan de minimumhoeveelheid productie die is vastgesteld (deze hoeveelheid kan verschillen per agrarisch product). Bij deze subsidie ontbreekt echter het “cross compliance-aspect” met betrekking tot milieustandaarden en dierenwelzijn. Vandaar ook dat er in Kroatië nog geen controle plaats vindt op cross compliance, iets wat in het kader van de CAP wel zou moeten gebeuren. Verder dient Kroatië de 2^e pijler van haar landbouwbeleid verder te ontwikkelen, waardoor de aandacht evenwichtiger verdeelt wordt over beide pijlers, en daarmee ook de (financiële) middelen. Ook ontbreekt er een orgaan dat de subsidieaanvragen controleert op overeenkomst met het Farm Register en eventuele fraude. Deze controle vindt plaats “ter plekke” of helemaal niet.

Subsidies voor agrariërs zijn volgens het Kroatische landbouwbeleid alleen bestemd voor personen met de Kroatische nationaliteit, die woonachtig zijn binnen de nationale grenzen. De beperking tot de Kroatische nationaliteit kan in het kader van het *acquis* niet gehandhaafd worden. Subsidies dienen beschikbaar te zijn voor alle agrariërs in Kroatië, ongeacht hun nationaliteit.

Bestuurlijke structuur

Binnen de Europese lidstaten zijn alle agrariërs geregistreerd bij het IACS (*Integrated Administration and Control System*). Dit systeem wordt gebruikt om subsidies te verstrekken aan de Europese agrariërs. Een ander belangrijke aspect van het IACS is de mogelijkheid om zo een beeld te vormen van de effectiviteit en werking van de CAP.

In Kroatië kunnen agrariërs zich registreren bij het *Farm Register*, wat enkele aspecten kent die enigszins vergelijkbaar zijn met de Europese IACS. Een groot probleem bij het Kroatische Farm Register is dat slecht 161.398 agrariërs van de in totaal 449.896 agrariërs is geregistreerd.

Het ontbreekt Kroatië dus aan een IACS zoals deze wordt gedefinieerd in het *acquis*. Bij de start van de toetredingsonderhandelingen in 2005 bestonden er al wel plannen bij het *Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management* (MAFWM) met betrekking tot de ontwikkeling en implementatie van het IACS in Kroatië.

Daarnaast is er in Kroatië ook nog geen *Farm Accountancy Data Network* (FADN) aanwezig. Het FADN zoals dat in de Europese Unie wordt toegepast voert een jaarlijkse inventarisatie uit, waarbij agrarische data wordt verzameld. Hierbij wordt een steekproef genomen, om zo inzicht te krijgen in de omvang van agrarische bedrijven (zowel op financieel gebied als in oppervlakte), de typen boerderijen en het regionale agrarische belang. Deze data worden door ieder lidstaat individueel verzameld, maar wel aan de hand van een identieke methode. Dit maakt het mogelijk om data te vergelijken en de werking van de Common Agricultural Policy te monitoren.

(Europese Commissie, Agriculture, 2009)

De ontbrekende administratieve lichamen en wettelijke bepalingen (IACS, FADN) dienen ontwikkeld te worden. Het beleid wat in het kader van het SAPARD-programma is geschreven op het gebied van plattelandontwikkeling is goed uitgewerkt, dit geldt ook voor de administratieve structuren die hierin beschreven worden. Essentieel is nu nog de juiste implementatie van dit beleid, in haar *National Programme for the Integration of the Republic of Croatia into the European Union – 2006* (NPIEU) heeft Kroatië de implementatie van de (in de kader van SAPARD) ontwikkelde bestuurlijke structuren bestempelt als een “short-term priority”.

Verder ontbreekt het Kroatië nog aan de volgende organen en instrumenten:

- Een kadaster in overeenstemming met het *acquis*;
- Een systeem voor de identificatie en registratie van subsidiegerechtigden;
- Een registratiesysteem voor dieren, in lijn met EU-wetgeving;
- Het *Farm Register* dient gedigitaliseerd te worden;
- Er dient inspectie (op locatie) van de gegevens in het *Farm Register* plaats vinden;
- Een *Paying Agency*, die uitbetaling van subsidies en inkomenssteun regelt.

In haar *National Programme for the Integration of the Republic of Croatia into the European Union – 2006* (NPIEU) stelt Kroatië dat de bestuurlijke structuren ten behoeve van de *Farm Accountancy Data Network* (FADN) in 2006 zullen worden opgezet, waarna in 2007 en 2008 de daadwerkelijke implementatie van de FADN zal plaatsvinden.

Marktinstrumenten

De agrarische markt in Kroatië voldoet op veel vlakken nog niet aan de gemeenschappelijke agrarische markt in Europa. Belangrijke elementen zoals marktinterventie, quota's en monitoring van de markt ontbreken nog in Kroatië. Om de marktintegratie met de EU mogelijk te maken dient het systeem van subsidies en inkomenssteun grondig veranderd te worden en de institutionele capaciteiten in Kroatië versterkt te worden.

Ook dient het grote aantal subsidies te worden gestroomlijnd. In veel gevallen kunnen subsidies niet duidelijk gegroepeerd of geclassificeerd worden volgens EU-normen en instrumenten. In 2008 kende de agrarische sector in Kroatië 218 verschillende subsidievormen, dit zal teruggebracht worden naar 37 vormen van subsidie (Landbouwrapport LNV, 2010).

Agrarische sectoren in Kroatië

Het raamwerk van wetgeving en institutionele benodigdheden voor een gezamenlijke markt van *akkerbouwproducten, graansoorten en suiker* zijn niet in overeenstemming met het *acquis*. Zo ontbreken de elementaire marktstructuren, bijvoorbeeld systemen voor marktinterventie op de markt voor granensoorten. Voor deze gehele markt dienen interventiebureaus, procedures voor interventie en mogelijkheden voor de opslag van landbouwproducten ontwikkeld te worden. Daarnaast dienen kwaliteitseisen ontwikkeld te worden waar de interventiebureaus op toetsen bij interventie. Bij *oliehoudende zaden, gedroogde voedergewassen* en *eiwithoudende gewassen* zijn geen marktstructuren vereist.

Suiker blijft een zeer gevoelige sector voor Kroatië en is niet in lijn met de EU-suikermarkt. De markt is vrij van directe overheidsbemoeienis, er is dus geen productiequotum, interventieprijzen of productieheffingen. Kroatië dient zich verder aan te passen aan de EU-wetgeving wat betreft de maximale hoeveelheid “erucazuur” (een onverzadigd vetzuur) in oliën en vetten die bestemd zijn voor menselijke consumptie.

Ook voor de meeste dierlijke producten geldt dat de wetgeving en benodigde instituties ontbreken. In de sectoren van *melk, rundvlees, schapen- en geitenvlees, varkensvlees, eieren* en *pluimvee* ontbreekt de wetgeving die de sector reguleert. In de melksector dient een productiequota en een systeem voor marktinterventie ingesteld te worden.

Voor de vleessector dient Kroatië een nieuw identificatiesysteem voor runder- en varkensskarkassen op te zetten, het huidige systeem voldoet niet aan EU-normen. Voor zowel de vlees- als de melksector geldt dat Kroatië de maatregelen die in deze sector genomen dienen te worden in haar *National Programme for the Integration of the Republic of Croatia into the European Union – 2006* (NP/IEU) een “mid-term priority” heeft gegeven.

Het huidige identificatiesysteem voor *schapen- en geitenvlees* zal verder ontwikkelt moeten worden. Voor de deze sector is een systeem voor prijsmonitoring opgezet, de frequentie waarin dit plaatsvindt voldoet echter niet aan EU-normen, die een wekelijkse prijsmonitoring voorschrijven. Daarnaast vindt er geen controle en toezicht plaats op schapen en geiten die worden geslacht en vlees dat wordt verkocht op de agrarische bedrijven zelf. De mate waarin dit plaatsvindt is dus onbekend.

De markt van *varkensvlees* is vrij van elke vorm van markt- of prijsinterventie. De *honingsector* is reeds gedeeltelijk in overeenstemming met het *acquis* wat betreft de voorschriften, criteria en definities op het gebied van samenstelling en herkomst.

Wetgeving en institutionele vereisten zijn slecht in zeer beperkte mate aangepast aan het *acquis* wat betreft de *gespecialiseerde teelten*. In de *wijnsector* dient Kroatië verder te werken aan de opzet van een wijnregister en harmonisatie van de oenologische procedés. Wat betreft de *gedistilleerde dranken* is de Kroatische wetgeving deels aangepast aan EU-wetgeving op het gebied van de definitie, aanduiding en aanbiedingsvorm van gedistilleerde dranken.

De sector voor *fruiten groenten* dient ontwikkelt te worden op het gebied van marketing en kwaliteitscontroles conform de EU-normen. Daarnaast dient de overheid de opzet van telersverenigingen, brancheorganisaties en fundamentele marktstructuren (bijvoorbeeld prijsmonitoring) te stimuleren en initiëren.

Wat betreft de *bloementeelsector* ontbreekt het aan kwaliteitsnormen, controle instanties en maatregelen om de kwaliteit te verbeteren en de vraag te stimuleren. De sector van *olijfolie* is gedeeltelijk aangepast aan het *acquis* op het gebied van handelsnormen en eisen met betrekking tot chemische en organoleptische kenmerken (kleur, smaak, geur, structuur) van de olijfolie. Echter, regelingen voor particuliere opslag, telersverenigingen, een systeem van invoervergunningen en productie beperkende maatregelen ontbreken.

Het ontbreekt in de sector voor *hop* zowel aan een certificeringssysteem als aan minimum kwaliteits eisen die voldoen aan EU-wetgeving.

Wetgeving binnen de sector van *Cacao en Chocoladeproducten, koffie-extracten koffiesurrogaat* zijn voor een groot gedeelte in overeenstemming met het *acquis*, in deze sector zijn slechts enkele kleine aanpassingen noodzakelijk om volledige integratie met Europese wet- en regelgeving mogelijk te maken.

Kroatië dient regio's te definiëren voor de productie van *tabak* en te kijken naar de lange termijn maatregelen voor deze sector. De sector *zaaizaad* van Kroatië is gedeeltelijk aangepast aan het *acquis*.

Voedselkwaliteit

De wetgeving met betrekking tot voedselkwaliteit is door Kroatië aangepast op het *acquis*, deze beleidsstukken dienen echter nog op een aantal punten aangepast te worden, zo ontbreekt het nog aan wetgeving op het gebied van agrarische producten die niet bedoeld zijn voor consumptie.

Plattelandsontwikkeling

Daarnaast merkt de Europese Commissie op dat in de Kroatische *Rural Development Policy 2007-2013* duidelijke thematische en territoriale prioriteiten ontbreken. Ook verloopt de implementatie van het beleid op het gebied van plattelandsontwikkeling erg langzaam, mede door de beperkte capaciteit aan ambtenaren. De financiële middelen en de mankracht die

wordt ingezet dient te worden vergroot om de doelen die zijn gesteld op het gebied van plattelandontwikkeling te kunnen realiseren.

Biologische landbouw

Op het gebied van biologische landbouw voldoet Kroatië bijna volledig aan het *acquis*. Kroatië heeft zichzelf in het *National Programme for the Integration of the Republic of Croatia into the European Union – 2006* (NPIEU) tot doel gesteld om het beleid op het gebied van biologische landbouw in 2006 volledig in lijn te brengen met het *acquis*.

5.3 Tussentijdse conclusie

De situatie zoals deze in dit hoofdstuk geschetst wordt is de startsituatie van waaruit Kroatië begint aan de onderhandelingen over toetreding tot de Europese Unie. Een aantal belangrijke punten vallen op bij het lezen van de stand van zaken.

Gebrek aan data

Het advies van de Europese Commissie richting Kroatië is om veel data te verzamelen over de huidige stand van zaken in de agrarische landbouwsector. Als gekeken wordt naar de beleidscyclus zoals deze in paragraaf 2.3 beschreven wordt is te begrijpen waarom het verzamelen van data zo belangrijk is, voor met name het tweede deelproces: *de beleidsvoorbereiding*. Zonder statistieken over de agrarische sector is het vrijwel onmogelijk om adviezen te formuleren over het te voeren beleid. Deze adviezen hebben als basis een goede statistische onderbouwing nodig.

Subsidiesysteem

Het systeem van subsidies is significant anders in Kroatië ten opzichte van Europa. De grote hoeveelheid gekoppelde subsidies dienen sterk af te nemen en men dient over te stappen op ontkoppelde subsidies. Daarnaast is een hekel punt het ontbreken van het cross-compliance-aspect. In relatie hiermee staat ook de geringe mate waarin Kroatië aandacht en geld besteed aan de 2^e pijler van haar landbouwbeleid. Deze veranderingen in het landbouwbeleid zijn de meest ingrijpende die Kroatië dient door te voeren.

Administratieve lichamen, bestuurlijke structuur

Het ontbreekt aan verschillende administratieve lichamen (IACS, FADN) in Kroatië. Ook zijn er bepaalde administratieve lichamen die aangepast dienen te worden aan het *acquis*. Ook de bestuurlijke structuur dient in sommige gevallen (her)ontwikkelt te worden.

Agrarische sectoren

In vrijwel alle agrarische sectoren ontbreekt het aan markinstrumenten. Daarnaast geldt ook voor vrijwel iedere sector dat er nog (gedeelten van) wetgeving ontbreekt op het gebied van kwaliteit en bedrijfsvoering.

Voedselkwaliteit, plattelandontwikkeling en biologische landbouw

Voor de voedselkwaliteit, plattelandontwikkeling en biologische landbouw geldt dat Kroatië in deze sectoren vrij weinig aanpassingen behoeft uit te voeren om harmonisatie met het *acquis* te realiseren.

6. Status van integratie van de CAP in Kroatië

Tijdens het proces van toetreding van een land tot de EU schrijft de Europese Commissie jaarlijks een voortgangsrapportage. Hierin wordt per onderhandelingshoofdstuk beschreven welke vooruitgang er is geboekt in het afgelopen jaar. Aan de hand van deze voortgangsrapportages zal worden gekeken welke stappen Kroatië de afgelopen jaren heeft gezet om Hoofdstuk 11 van de onderhandelingen in overeenstemming te brengen met het acquis. Dit wordt gedaan aan de hand van vijf thema's. Daarna zal in een conclusie worden beschreven op welke punten Kroatië voldoet aan de eisen van de EU en op welke punten nog verbetering nodig is.

6.1 Voortgang onderhandelingen 2006-2009

Met betrekking tot hoofdstuk 11 (Agriculture) zijn er in het onderhandelingsproces met Kroatië een vijftal thema's die jaarlijks terug keren en waaraan aandacht wordt besteedt in iedere versie van het voortgangsrapport. Deze vijf thema's zijn: *horizontal issues*, *common market organisations*, *rural development*, *quality policy* en *organic farming*. Aan de hand van deze vijf thema's zal ook in dit rapport de voortgang met betrekking tot hoofdstuk 11 van de onderhandelingen beschreven worden.

Horizontal issues

Het voortgangsrapport van 2006 van de Europese Commissie stelt dat er met betrekking tot dit thema enige vooruitgang is geboekt ten opzichte van het voorgaande jaar. Zo zijn de eerste stappen gezet richting de opzet van het Integrated Administration and Control System (IACS) en de opzet van een Land Parcel Identification System (LPIS). Daarnaast wordt er ook gewerkt aan de opzet van een Farm Accountancy Data Network (FADN). De voortgangsrapportages van 2007 en 2008 laten dezelfde ontwikkeling zijn bij het IACS en LPIS, waarbij ontwikkeling nog steeds in een primair stadium verkeren. De Europese Commissie stelt dan ook dat de opzet van deze instrumenten met meer prioriteit en daadkracht aangepakt dient te worden. Verder wordt beschreven dat de voorbereidingen voor de opzet van een FADN in volle gang zijn, maar dat de daadwerkelijke implementatie hiervan achterloopt op de planning. In 2008 is Kroatië ook gestart met de opzet van een Paying Agency (PA).

Uit het voortgangsrapport van 2009 blijkt dat het IACS, LPIS, FADN en de PA alle vier opgezet zijn en geïmplementeerd. Alle vier de organen bevinden zich nog in de eerste fase van implementatie, en goede financiële ondersteuning en inzet van competent personeel is van essentieel belang om de organen operationeel te maken.

Verder meldt het voortgangsrapport van 2009 dat de Kroatische overheid de *Act on State Support for Agriculture and Rural Development* heeft aangenomen. Dit is de eerste stap richting de hervorming van het systeem van agrarisch subsidies in Kroatië.

Ook blijkt uit dit voortgangsrapport dat Kroatië voldoet aan EU-normen bij de inzameling en verwerking van agrarische data.

Common market organisations

Uit het voortgangsrapport van 2006 blijkt dat Kroatië nog geen stappen heeft ondernomen om hervormingen van de agrarische markt in de verschillende sectoren te realiseren. Ook het rapport van 2007 heeft vrijwel geen vooruitgang te melden in dit thema. In het rapport van 2008 is te lezen dat Kroatië is begonnen aan voorbereidingen in een aantal sectoren voor de opzet van systemen van marktinterventie, productiequota's, monitoring van prijzen en het Europese systeem van ontkoppelde subsidies. Vooral dit laatste aspect is een

essentieel element in de toetredingsonderhandelingen. Hervormingen op dit vlak worden ook in het rapport van 2009 benoemd en zijn op dat moment nog steeds in de ontwikkelingsfase.

Verder blijkt uit het voortgangsrapport van 2009 dat Kroatië in een vergevorderd stadium is met de opzet van een wijngaardregister.

Rural development

Met betrekking tot plattelandsontwikkeling maakt Kroatië al in 2006 een substantiële stap vooruit. In dit jaar wordt het SAPARD-programma geïmplementeerd. Vanuit SAPARD zijn op dat moment al verschillende projecten opgestart. In het voortgangsrapport van 2007 merkt de Europese Commissie hierbij op dat Kroatië moet werken aan een efficiënte inzet van de financiële middelen van SAPARD. In 2007 wordt ook een start gemaakt met het IPARD-programma.

In mei 2008 wordt er een *National Strategy for Rural Development* vastgesteld door de Kroatische overheid. Dit beleidsstuk beoogt een juiste verdeling en accreditatie van subsidieaanvragen wat betreft de financiële middelen vanuit SAPARD en IPARD. Het voortgangsrapport van 2009 stelt dat het SAPARD-programma in Kroatië bijna voltooid is in Kroatië. Ook zijn de voorbereidingen bijna rond voor de implementatie van verschillende maatregelen op het gebied van plattelandsontwikkeling in het kader van het IPARD-programma. Voetnoot hierbij is dat de bestuurlijke structuur en capaciteit verder ontwikkelt dient te worden om een implementatie mogelijk te maken. Cruciaal voor de Europese Commissie is de tijdige implementatie van het IPARD-programma.

Quality policy

OP het gebied van voedselkwaliteit is wet- en regelgeving in Kroatië al in 2006 vrijwel geheel in lijn met het *acquis*. Alleen ontbreekt nog wetgeving op het gebied van producten die niet voor consumptie bedoeld zijn en dient het inspectiesysteem verder ontwikkelt te worden. In de jaren 2007 en 2008 wordt wetgeving op dit thema nog een aantal keer aangepast in Kroatië. De voortgangsrapportage van 2009 vermeldt dat wet- regelgeving op het gebied van voedselkwaliteit volledig in lijn is met het *acquis*.

Organic farming

In de voortgangsrapportage van 2006 wordt al vermeldt dat Kroatië wat betreft de biologische landbouw vrijwel volledig voldoet aan het *acquis*. Slechts enkele aanpassingen zijn nodig. Het rapport van 2009 spreekt over een volledige overeenkomst met het *acquis* in deze sector.

6.2 Tussentijdse conclusie

In deze tussentijdse conclusie zal worden gekeken naar het verloop van de onderhandelingen en de snelheid waarmee Kroatië zich aanpast aan het *acquis*. Daarnaast wordt gekeken welke hervormingen Kroatië nog door dient te voeren om volledig harmonisatie met het *acquis* te bereiken.

Het lijkt er op dat de eerste 3 stappen in de beleidscyclus door Kroatië ogenschijnlijk vlot doorlopen worden. De voortgangsrapportages staan vol met beleidsstukken die worden ontwikkeld en ingevoerd. Maar bij fase 4 lijkt dit vlotte verloop vaak te staken, deze fase wordt langzaam doorlopen en in een aantal gevallen lijkt het beleid te blijven steken in deze fase. Denk bijvoorbeeld aan de opzet van het IACS, dat in vrijwel iedere voortgangsrapport beschreven staat als "in het proces van implementatie".

Dit is wel begrijpelijk aangezien de vierde fase ook één van de meest arbeidsintensieve fasen is. Daarnaast is het landbouwbeleid natuurlijk niet het enige beleidsterrein waar veel aanpassingen nodig zijn. Het probleem van implementatie lijkt ook vaak te blijven steken op

een gebrek aan personeel, financiële middelen en nog te ontwikkelen (of in ontwikkeling zijnde) administratieve structuren.

Verder valt op in de voortgangsrapportages dat de hervorming subsidiesysteem nog steeds niet van de grond is. Terwijl al in de conclusie naar aanleiding van het eerste screeningreport duidelijk werd dat dit één van de meest ingrijpende veranderingen in Kroatië zal zijn. Uit een interview met de Landbouwwaad van LNV, op de Nederlandse Ambassade in Zagreb, blijkt wel dat het aantal subsidies in de periode 2006 tot 2009 wel langzaam wordt afgebouwd (Landbouwwaad LNV, 2010).

Maar op het gebied van beleidsvorming lijkt de hervorming van het systeem van subsidies nog altijd te verkeren in fase 2 en 3 van de beleidscyclus. In de voorbereidende fase dus.

Op het gebied van plattelandsontwikkeling is vrijwel alle beleid ontwikkeld, mede dankzij het SAPARD-programma. Hierbij stelt de Europese Commissie dat er nog wel veel extra toezicht en inzet nodig is om bij de juiste implementatie en handhaving van dit beleid te kunnen (blijven) garanderen. Ook dit heeft weer te maken met een juiste inzet (kwantitatief en kwalitatief) van personeel en financiële middelen.

7. Casestudie: Europese toetreding van Slovenië

Slovenië vertoont veel gelijkenis met buurland Kroatië. Beide landen hebben een vergelijkbare geschiedenis en hebben vergelijkbare ontwikkelingen doorlopen in de afgelopen jaren. Ook wat betreft de agrarische markt en fysieke kenmerken zijn er veel overeenkomsten.

De toetredingsonderhandelingen met Slovenië zijn echter al een aantal jaar eerder begonnen en zo is Slovenië één van de 12 landen die tijdens de vijfde uitbreiding van de EU, in 2004, toetrad tot de Europese Unie.

De grote overeenkomst tussen Slovenië en Kroatië maakt dat er regelmatig een vergelijking wordt gemaakt tussen de beide landen en de manier waarop zij onderhandelen over de implementatie van de Common Agricultural Policy. Er is dan ook al door verscheidene wetenschappers getracht om aan de hand van het verloop van de onderhandelingen in Slovenië aanbevelingen te doen over onderhandelingen die door Kroatië worden gevoerd. Ook wordt er op dezelfde manier geprobeerd om te voorspellen welke effecten de toetreding tot de EU op de agrarische markt in Kroatië zal hebben.

7.1 Het Sloveense toetredingsproces

In 1998 werd er door de Sloveense regering een agrarisch hervormingsplan gelanceerd, dit werd gevolgd door een *National Development Program for Agriculture, food, forestry and fisheries*. Het hoofddoel van deze hervormingen was de herstructurering van het agrarische beleid, waarbij een verschuiving plaats vond van marktprijssteun naar directe subsidies en de introductie van maatregelen op het gebied van structurele aspecten, milieubescherming en plattelandsontwikkeling. Gevolg was een omslag in het agrarische beleid, waarbij prijssteun en marktinterventie verdwenen als agrarische beleidsinstrumenten. Met deze maatregelen werd reeds een eerste stap gezet in de richting van harmonisatie met het Europese *acquis*.

Het toetredingsproces van Slovenië is officieel van start gegaan in juni 2006, concrete activiteiten begonnen in 1998 toen de daadwerkelijke toetredingsonderhandelingen begonnen. Deze onderhandelingen duurde tot december 2002, waarna in Kopenhagen de onderhandelingen officieel werden afgesloten. Op dat moment was het volgende bereikt door Slovenië: volledige implementatie van het *acquis communautaire*, afspraken over uitzonderingen op het *acquis* en het financiële gedeelte hierbij (Kumri en Frani, 2005, p.32).

Agrariërs in Slovenië hebben aangegeven dat zij het proces van onderhandelingen en de manier waarop de overgang naar de CAP in Slovenië heeft plaatsgevonden als succesvol hebben ervaren. Niet alleen agrariërs maar ook beleidsmakers en experts in Slovenië delen deze mening. (Möllers e.a., 2009, p. 158) Hierin vervult Slovenië een voorbeeldrol voor Kroatië op het gebied van onderhandelingen met de EU en implementatie van de CAP.

Voorbereiding op de Common Agricultural Policy

Al sinds 1998 geeft de Sloveense regering voorlichting aan agrariërs over de implementatie van de CAP en de mogelijke gevolgen hiervan. Daarnaast werd al vroeg begonnen met de implementatie van de hoofdlijnen van de CAP, zodat agrariërs en beleidsmakers konden wennen aan deze verandering. Gevolg hiervan is dat vrijwel alle agrariërs op het moment van toetreding op de hoogte waren van de werking en effecten van de CAP. Dit heeft ook tot gevolg dat de overgang in beleid erg soepel is verlopen in Slovenië. (Möllers e.a., 2009, p. 139)

Beschikbaarheid data

Slovenië is verder gegaan dan Kroatië in de voorbereiding van de onderhandelingen. Zo werden door Slovenië al voor de onderhandelingen gegevens over de agrarische markt verzameld. Deze data werden vervolgens ingezet bij de onderhandelingen om bepaalde beweringen te staven. Op deze manier werd een sterke onderhandelingspositie verkregen. Daarbij was het zo dat alle Sloveense partijen die deelnamen aan de onderhandelingen gebruik maakte van de zelfde data. Hiermee gaf Slovenië blijk van een grondige voorbereiding van de onderhandelingen.

Belanghebbenden en experts

De aanpak van Slovenië wordt als succesvol gezien, mede door de invloed van verschillende belanghebbenden en experts in het onderhandelingproces. Zo werden er verschillende experts ingezet op het gebied van landbouwbeleid en plattelandsontwikkeling. Deze experts werden betrokken bij de opzet van beleidsdocumenten en voorbereiding van het SAPARD-programma. Ook de *Cooperative Association of Slovenia*, die belangengroepen op het gebied van landbouw en bosbouw vertegenwoordigt, werd betrokken bij de onderhandelingen.

In samenwerking met al deze groepen bepaalde Slovenië haar standpunt met betrekking tot de verschillende beleidsterreinen, die vervolgens ook weer werden ondersteunt door informatie en data afkomstig uit deze belangengroepen. Op deze manier werd door Slovenië een sterke onderhandelingspositie gecreëerd. (Möllers e.a., 2009, p. 139)

7.2. De Sloveense landbouw na toetreding

Door de verschillende Europese subsidies zijn er enkele agrarische subsectoren in Slovenië die een verbeterde concurrentiepositie verkregen na toetreding tot de EU. Dankzij de open grenzen en de toegang tot de Europese markt zijn er voor de sector van rundvlees, melk en nog een aantal andere agrarische producten ook nieuwe kansen ontstaan, met name in de verkoop aan producenten en consumenten in Italië en Oostenrijk.

Effecten van toetreding verschillen per branche. Maar duidelijk is dat met name de grote graanproducenten en ook de melk en rundvleesproducenten geprofiteerd hebben van de toetreding. Ook de kleinere boerderijen die zich hebben toegelegd op biologische landbouw zijn er duidelijk op vooruit gegaan. Slechts een klein gedeelte van de agrarische bedrijven is als een “verliezer” uit de overgang gekomen. Zo is door grote prijsdalingen het concurrentievermogen van de varkens- en pluimveehouderij sterk verslechterd. De meest ingrijpende verandering is te zien in de suikersector, die er sinds de toetreding het meest op achteruit is gegaan.

Vanuit het oogpunt van de agrarische belangengroepen is de uiteindelijke uitkomst van de onderhandelingen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling positief. De Common Agricultural Policy wordt geaccepteerd door vrijwel alle belanghebbende, voornamelijk doordat de CAP in de eerste plaats als een systeem van subsidies wordt gezien. Wel bestaat er enige onvrede over specifieke maatregelen, vertraagde uitbetaling van subsidies en de grote hoeveelheid papierwerk die subsidieaanvraag met zich meebrengt.

Vanuit experts en academici is er wel enige kritiek op de uitkomst van de onderhandelingen. Zo vindt men dat er te veel naar de korte termijn is gekeken en dat onderhandelingen teveel waren gericht op het binnenhalen van financiële middelen. Er zou daarbij niet zijn gekeken naar de langere termijn en duurzame ontwikkeling van de landbouwsector. Belangrijk punt van kritiek hierbij is dat er op dit moment de valse verwachting zou kunnen ontstaan bij agrariërs dat (dankzij subsidies) hun huidige vorm van bedrijfsvoering ook in de toekomst zou kunnen overleven. (Möllers e.a., 2009, p. 139)

8. Conclusie en aanbevelingen

Bij het begin van dit onderzoek is de volgende doelstelling opgesteld:

Het uitvoeren van een ex-ante evaluatie met betrekking tot de implementatie van de Common Agricultural Policy (CAP) in Kroatië om zo een bijdrage te leveren aan de inzichten rondom de effecten van de implementatie van de Common Agricultural Policy in de toetredende lidstaten van de Europese Unie en in Kroatië in het bijzonder.

Hierbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat zijn de eisen die vanuit de Europese Unie gesteld worden m.b.t. landbouwbeleid aan de toetredende lidstaten in het algemeen, en Kroatië in het bijzonder?
- Wat is het vigerende Kroatische landbouwbeleid en hoe verschilt dit van de Europese Common Agricultural Policy?
- Hoe verlopen toetredingonderhandelingen en welke punten van onderhandeling zijn problematisch voor Kroatië?
- Casestudie: Welke gevolgen heeft de implementatie van de CAP in Slovenië gehad?

Theorie

Om inzicht te krijgen in de antwoorden op deze deelvragen is begonnen met het beschrijven van een aantal theorieën met betrekking tot Europese integratie en beleidsvorming. Hieruit bleek dat Europese integratie een ingewikkeld proces is waarbij vele actoren betrokken zijn. Bovendien zijn de Europese lidstaten geen individuele landen met individueel beleid meer, maar vormen zij het onderdeel van een groter geheel: De Europese Unie. Deze lidstaten beïnvloeden elkaar op vele verschillende manieren en op vele verschillende (bestuurs)niveaus. Deze constante wisseling in communicatie tussen verschillende niveaus (Europees, nationaal, regionaal) wordt beschreven in de theorie van Multi-level Governance.

Vervolgens is er gekeken naar de theorie die de beleidscyclus beschrijft. Hieruit bleek dat er verschillende fasen te ontdekken zijn in beleidsvorming en implementatie. Waarbij in vrijwel alle fasen weer input wordt geleverd door actoren op zowel Europees, nationaal en regionaal niveau.

Vanuit de theorie en de praktijk is getracht antwoord te geven op de verschillende deelvragen die aan het begin van dit onderzoek zijn geformuleerd om zo uiteindelijk te kunnen voldoen aan de doelstelling van het onderzoek. Aan de hand van de informatie in dit onderzoek kunnen conclusie en aanbevelingen worden gegeven op de volgende punten:

- Het toetredingsproces
- Verschillen tussen de CAP en het Kroatische landbouwbeleid;
- Het verloop van de onderhandelingen;
- De CAP en Kroatië na toetreding.

Het toetredingsproces

Het toetredingsproces verloopt voor vrijwel alle landen die willen toetreden tot de Europese Unie hetzelfde. Toch zijn er (onder andere) bij de start van de toetredingsonderhandelingen met Kroatië enkele extra eisen toegevoegd. Zo is Kroatië één van de landen die een Stabilisatie en Associatieovereenkomst heeft gesloten met de EU. Dit gebeurde reeds voor de start van toetredingsonderhandelingen en staat symbool voor de keuze van Kroatië voor de Europese Unie. Vanuit deze overeenkomst ontving Kroatië bovendien financiële steun ter voorbereiding op de toetredingsonderhandelingen om hiermee bijvoorbeeld al gedeeltelijke harmonisatie met het *acquis* te bewerkstelligen.

Ook erg belangrijk binnen de verschillende overeenkomsten die zijn gesloten is de regionale dimensie. Europa stimuleert regionale samenwerking, een duidelijke vorm van multi-level governance. De EU ziet deze regionale samenwerking als een belangrijk middel om politieke stabiliteit en economische vooruitgang te bereiken.

Regionale samenwerking is een duidelijke kans voor Kroatië. Door bijvoorbeeld samenwerking te stimuleren met regio's in Slovenië is het mogelijk op te delen in reeds opgedane kennis van agrariërs in Slovenië, die een aantal stappen vooruitlopen in Europese integratie ten opzichte van Kroatische agrariërs. Bovendien wordt regionale samenwerking gestimuleerd door de Europese Unie en zijn er verschillende subsidies beschikbaar die dit aantrekkelijk maken. Op dit moment is er geen enkele aanwijzing dat Kroatië activiteiten onderneemt op het gebied van regionale samenwerking. Hier laat Kroatië dus duidelijk een kans liggen.

Verder worden in artikel 49 van het EU-verdrag en de zogenaamde "Kopenhagen-criteria" nog verdere eisen beschreven aan kandidaat-lidstaten. Hieronder vallen ook zaken als de aanwezigheid van een vrije markteconomie, stabiliteit en vrede in de kandidaat-lidstaat, enz.

Het aantal onderhandelingshoofdstukken is speciaal voor Kroatië (en Turkije) uitgebreid naar 35. Dit is gedaan om alle belangrijkste beleidsvelden op een juiste en aandachtige manier te kunnen behandelen in de toetredingsonderhandelingen. Hoofdstuk 11 behelst de thema's Landbouw en plattelandsontwikkeling.

Het Kroatische landbouwbeleid vs. de Common Agricultural Policy

In de afgelopen jaren heeft de CAP vele transformaties doorgemaakt. De CAP is van het stimuleren van productie, door middel van de gekoppelde subsidie, overgegaan naar de ontkoppelde subsidies in de vorm van een bedrijfstoelage en cross-compliance. Hierdoor is de nadruk ook op milieubescherming en plattelandsontwikkeling komen te liggen. Deze overgang is er in het Kroatische landbouwbeleid nooit geweest, of slechts gedeeltelijk. Het merendeel van de subsidies in Kroatië is gekoppeld aan productie.

Gezien de grote hoeveelheid gekoppelde subsidies voor agrariërs in Kroatië zal de overgang naar de *Single Payment Scheme* één van de meest ingrijpende veranderingen zijn. Het is aan te bevelen dat Kroatië veel tijd en aandacht steekt in een juiste omvorming van dit subsidiestelsel.

Ook ontbreekt in Kroatië het *cross-compliance-aspect*, en dient de 2^e pijler van het landbouwbeleid verder ontwikkelt te worden, waardoor de aandacht evenwichtiger verdeeld wordt over beide pijlers, en daarmee ook de (financiële) middelen.

Het verloop van de onderhandelingen

De casestudie van Slovenië wees uit dat het loont om goed voorbereid te starten met de onderhandelingen. Met name de beschikbaarheid van gegevens over de agrarische sector in een land kunnen in het voordeel werken van een kandidaat-lidstaat. Op deze manier kan een goede onderhandelingspositie worden verkregen.

Ook het betrekken van meerdere actoren en experts in de onderhandelingen helpt zowel bij de kwaliteit van de onderhandelingen als het vertrouwen dat burgers (en in dit geval specifiek agrariërs) hebben in onderhandelingen. Deze manier van onderhandelen kan ook enigszins gezien worden als een vorm van multi-level governance.

Tijdens de toetredingonderhandelingen maakt Kroatië een veel minder proactieve indruk als Slovenië. Zo ontbreekt het Kroatië aan bruikbare data en worden er niet actief experts en belanghebbenden betrokken bij de onderhandelingen. Dit is deels niet meer te veranderen aangezien de onderhandelingen in een vergevorderd stadium

zijn, maar toch zou Kroatië er goed aan doen om bijvoorbeeld in de komende onderhandelingen experts en belanghebbenden te betrekken.

Wanneer de toetredingsonderhandelingen worden bekeken vanuit het perspectief van de beleidscyclus valt op dat Kroatië in vrijwel alle gevallen geen moeite heeft met de eerste drie stappen; dit zijn respectievelijk de agendavorming, beleidsvorming en beleidsbepaling. Grotere moeite lijkt Kroatië echter te hebben met de vierde stap: de implementatie van het beleid. In vrijwel alle gevallen ligt dit aan een gebrek aan (competent) personeel, het ontbreken van beleidsstructuren en niet toereikende financiële middelen. Het zelfde speelt bij de implementatie van het SAPARD-programma en de verschillende administratieve lichamen die opgezet dienen te worden.

Het is dan ook aan te bevelen dat Kroatië meer tijd en aandacht steekt in de juiste inzet van mankracht en beschikbaarheid van de toereikende (financiële) middelen om de juiste implementatie van beleid mogelijk te maken.

Dit geldt ook voor de implementatie van de administratieve lichamen zoals de Integrated Administration and Control System (IACS), Land Parcel Identification System (LPIS), Farm Accountant Data Network (FADN) en een Paying Agency (PA).

Daarnaast blijkt de vijfde fase in de beleidscyclus, de handhaving en naleving van het beleid al in de huidige situatie problematisch, het is dus van belang dat de handhaving en inspectie van agrariërs verder wordt uitgebreid, ook gezien de controle op cross-compliance.

De CAP en Kroatië na toetreding

Op dit moment ontbreekt het nog aan betrouwbare bronnen die de status van de agrarische markt in Kroatië na toetreding tot de EU in kunnen schatten. Daarom is er gekozen voor een casestudie naar de effecten van implementatie in Slovenië. Ondanks de beperkte informatie hierover kan aan de hand van de beschikbare bronnen een idee worden geschetst van de toekomst van de agrarische markt in Kroatië.

In de casus van Slovenië is te lezen dat de intensieve voorbereiding van Slovenië op de CAP en de voortijdige implementatie hiervan hebben geleid tot een soepele overgang op de agrarische markt, na toetreding tot de EU. Daarnaast is duidelijk dat (mede dankzij deze goede voorbereiding) de veranderingen op de agrarische markt in Slovenië niet heel groot waren.

Wat Kroatië kan leren van deze casestudie is dat een goede voorbereiding essentieel is om een soepele overgang mogelijk te maken. Een goede voorlichting van agrariërs is onontbeerlijk. Mede doordat agrariërs ook zoveel voordeel kunnen hebben aan dit nieuwe beleid. De vele subsidies die beschikbaar zijn om agrariërs in Kroatië op hetzelfde niveau te krijgen als hun Europese collega's en subsidies op het gebied van plattelandontwikkeling zijn grote kansen voor het platteland in Kroatië.

Verder toont de casestudie van Slovenië aan dat een voortijdige implementatie van de CAP veel achterdocht en vragen omtrent de CAP weg kan nemen. Het is dan ook aan te bevelen dat de hoofdlijnen van de CAP reeds voor toetreding tot de EU worden ingevoerd. Op deze manier kunnen zowel agrariërs als beleidsmedewerkers alvast wennen aan het nieuwe beleid en de effecten daarvan.

Bronnen

Bursens, P. - Online publicatie.

<http://webhost.ua.ac.be/psw/pswpapers/PSWpaper%202003-01%20bursens.pdf>

Bursens, P., Helsen, S. (2003) Multi-level governance in de praktijk. Naar een efficiënte aanpak van het Belgische Europa-beleid. Online publicatie.

Centrum voor duurzame ontwikkeling. Multi-level governance (meerschelijke arrangementen). <http://www.cdo.ugent.be/onderzoekthema4.html>

Europese Commissie, (2009) F.A.D.N. http://ec.europa.eu/agriculture/rica/index_en.cfm

Europese Commissie, CAP reform - a long-term perspective for sustainable agriculture. <http://ec.europa.eu/agriculture/capreform>)

Europese Commissie (2006) Croatia 2006 Progress Report. Online Publicatie.

Europese Commissie (2007) Croatia 2007 Progress Report. Online Publicatie.

Europese Commissie (2008) Croatia 2008 Progress Report. Online Publicatie.

Europese Commissie (2009) Croatia 2009 Progress Report. Online Publicatie.

Europese Commissie, Enlargement - http://ec.europa.eu/enlargement/index_nl.htm

Europese Commissie (2006) Screening report Croatia. Online publicatie

Frani , R. , Žimbrek, T. (2003) Premises for the inclusion of agriculture in the process of Croatian accession to the European Union. Zagreb: Institute of Public Finance.

Goebbels, R. (2003) Joining the European Union: The Accession Procedure For The Central European and Mediterranean States. International Law Review Volume 1 Issue 1.

Hoogerwerf, A. Herweijer, M (2008) Overheidsbeleid. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hooghe, L. Marks, G. (2001) Multi-Level Governance and European Integration. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Kumri , O., Frani , R. (2005) Using Slovenian Experience in the Croatian Agricultural Policy Adjustment to EU Requirements. Agriculturae Conspectus Scientificus Vol. 70.

Landbouwwaad LNV (2010) Mondeling interview met Dhr. De Roo en mevr. Ba i op 29 mei 2010. Nederlandse Ambassade, Zagreb.

Laursen, F. (1995) The Political Economy of European Integration. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Möllers, J., Zier, P., Froberg, K., Buchenrieder, G., Bojnec, S. (2009) Croatia's EU Accession. Socio-Economic Assessment of Farm Households and Policy Recommendations. Halle: IAMO.

Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management (2006) *National Programme for the Integration of the Republic of Croatia into the European Union – 2006*. Online publicatie.

Raad van de Europese Unie (2008) Verdrag van Lissabon. Online publicatie

NL EVD Internationaal (2005) SAPARD: EU-programma voor de kandidaat-lidstaten.
<http://www.evd.nl/zoeken/showbouwsteen.asp?bstnum=68848>

Reedijk, F.J. (2010) Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – Markt en Prijsbeleid
<http://home.versatel.nl/fjreedijk/ecorest/glb.pdf>

Touwen, De Jongh en Griffiths (2009) syllabus Economische Theorie. Leiden: Universiteit Leiden.

Tromm, J.J.M. (1993) Europese integratie in hoofdlijnen. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.

Van der Vleuten, A. (2009) De bestuurlijke kaart van de Europese Unie. Bussum: Uitgeverij Couthino.

Vermeulen, G. (2006) Europese integratie en beleidsontwikkeling inzake justitie en binnenlandse zaken. Antwerpen – Apeldoorn: Maklu.

Vlaams infocentrum land- en tuinbouw (2010)
http://www.vilt.be/Na_2013_Geschiedenis

Wikipedia. (2010) Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

Wikipedia. (2010) Kopenhagen Criteria.