



Vlaanderen
is landbouw & zeevisserij

IMPACT UITBREIDING EU MET OEKRAÏNE EN ANDERE KANDIDAAT-LIDSTATEN OP EU-LANDBOUWBUDGET

AGENTSCHAP
LANDBOUW
& ZEEVISSERIJ

www.vlaanderen.be/landbouw



IMPACT UITBREIDING
EU MET OEKRAÏNE EN
ANDERE KANDIDAAT-
LIDSTATEN OP EU-
LANDBOUWBUDGET



Deze publicatie werd door het Agentschap Landbouw en Zeevisserij met de meeste zorg en nauwkeurigheid opgesteld. Er wordt evenwel geen enkele garantie gegeven omtrent de juistheid of de volledigheid van de informatie in deze publicatie. De gebruiker van deze publicatie ziet af van elke klacht tegen het Agentschap Landbouw en Zeevisserij of zijn ambtenaren, van welke aard ook, met betrekking tot het gebruik van de via deze publicatie beschikbaar gestelde informatie. In geen geval zal het Agentschap Landbouw en Zeevisserij of zijn ambtenaren aansprakelijk gesteld kunnen worden voor eventuele nadelige gevolgen die voortvloeien uit het gebruik van de via deze publicatie beschikbaar gestelde informatie.

////////////////////////////////////

INHOUD

- Samenvatting..... 5**
- 1. Inleiding..... 6**
- 2. Landbouw in Oekraïne 6**
 - 2.1. Indicatoren en landbouwareaal 6
 - 2.2. Landgebruik en bedrijfsstructuur / landbouwstructuur 7
 - 2.3. Landbouwproductie 11
 - 2.4. Handel 15
 - 2.4.1. Internationaal 15
 - 2.4.2. Europese Unie 16
- 3. Impact toetreding voor budget EU-27 21**
 - 3.1. Vastleggingen MFK 2021 - 2027 21
 - 3.2. Landbouwareaal EU-27 en kandidaat-lidstaten 25
 - 3.3. Impact toetreding op het budget rechtstreekse betalingen Pijler 1 26
 - 3.3.1. Optie 1: het landbouwbudget blijft gelijk 26
 - 3.3.2. Optie 2: het landbouwbudget wordt verhoogd 28
 - 3.4. Impact toetreding op het budget plattelandsontwikkeling Pijler 2 31
 - 3.4.1. Optie 1: het landbouwbudget blijft gelijk 31
 - 3.4.2. Optie 2: het landbouwbudget wordt verhoogd 31
 - 3.5. Impact op budget marktmaatregelen 34
 - 3.6. Totaal impact op het landbouwbudget en discussie resultaten 36
- Literatuurlijst..... 39**



SAMENVATTING

Negen kandidaat-lidstaten willen toetreden tot de Europese Unie: Oekraïne, Georgië, Moldavië, Servië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië en Albanië. Dat kan grote implicaties hebben voor het EU-landbouwbudget. Het landbouwbudget vertegenwoordigt een aanzienlijk aandeel van het totale EU-budget, en het belang van landbouw in de kandidaat-lidstaten is groot.

Voorals Oekraïne steekt erboven uit. Het land heeft, inclusief de bezette gebieden in Oost- en Zuid-Oekraïne en de Krim, een landbouwareaal van 41,3 miljoen ha. Dat is duidelijk meer dan Frankrijk, dat nu met 28,9 miljoen ha binnen de EU-27 het grootste landbouwareaal heeft. De overige kandidaat-lidstaten kloppen samen af op 13,1 miljoen ha. Akkerbouw maakt 80% van het Oekraïense landbouwareaal uit. Oekraïne heeft een aantal zeer grote landbouwbedrijven of agrohoudings. 2% van de landbouwbedrijven heeft er meer dan 5.000 hectare en vertegenwoordigt daarmee 25% van het areaal.

Voor producten als maïs, tarwe, koolzaad, zonnebloemen en zonnebloemolie behoort Oekraïne tot de grootste exporteurs van de wereld. De EU heeft een handelstekort van -10,3 miljard euro met Oekraïne. Het vrijhandelsakkoord van 2014 vergemakkelijkt de handel tussen EU en Oekraïne. Na de inval van Rusland in 2022 verleende de EU Oekraïne een heffingsvrije en quotavrije toegang tot de EU-markt en er kwamen solidariteitscorridors om Oekraïens graan en andere landbouwgoederen te helpen hun bestemming te bereiken. Oekraïne blijft wel moeite hebben om aan alle voedselveiligheids-, veterinaire en fytosanitaire eisen van de EU te voldoen. De oorlog heeft ook een grote impact op de landbouwproductie.

Als het landbouwbudget gelijk zou blijven na de toetreding van de nieuw kandidaat-lidstaten zou dat ten koste gaan van de huidige EU-lidstaten. In de uitgangssituatie bedraagt het landbouwbudget van de EU-27 in 2027 51,1 miljard euro, waarvan 38,7 miljard rechtstreekse betalingen en 12,5 miljard plattelandsontwikkeling. Als de EU enkel met Oekraïne uitbreidt, is er een totaal verlies voor de huidige lidstaten van -17,5% naar 42,2 miljard euro. Oekraïne krijgt 9,0 miljard euro, waarvan 6,4 miljard rechtstreekse betalingen en 2,5 miljard euro plattelandsontwikkeling. Als de EU uitbreidt met negen kandidaat-lidstaten, loopt het verlies voor de EU op tot -21,8% naar 40,0 miljard euro. Oekraïne ontvangt in dat scenario 8,4 miljard euro en de acht andere kandidaten 2,7 miljard euro.

Als het landbouwbudget zou verhogen met wat nodig is voor Oekraïne en de andere kandidaten rekening houdend met de regels die vandaag gelden, zijn er hogere bijdragen van de lidstaten aan het EU-budget nodig. Als enkel Oekraïne toetreedt, zou het landbouwbudget moeten verhogen met 11,3 miljard tot 62,4 miljard euro (+22,0%). Als de negen landen toetreden komt er 14,9 miljard euro bij tot 66,1 miljard (+29,2%). Het bedrag dat Oekraïne en de andere kandidaten ontvangen, ligt hoger dan als het landbouwbudget gelijk zou blijven.

De bedragen voor Oekraïne en de andere acht kandidaten zijn een eerste inschatting. Het is een statische analyse die geen rekening houdt met de dynamiek van hervorming van het landbouwbeleid ter voorbereiding van de uitbreiding en de uitkomst van de onderhandelingen van een toetredingsproces. Bij toetreding kunnen transitieperiodes van toepassing zijn en rechtstreekse betalingen voor de zeer grote bedrijven in Oekraïne kunnen afgetopt worden. In het geval van Oekraïne is er eveneens geen rekening gehouden met de oorlog die aanhoudt. Voor de naoorlogse wederopbouw van Oekraïne zal de EU ook begrotingsmiddelen moeten reserveren.

1. INLEIDING

De nota maakt een inschatting van de impact van een uitbreiding van de Europese Unie met negen nieuwe lidstaten op het landbouwbudget van de Europese Unie. Het gaat om Oekraïne, Georgië, Moldavië en zes Balkanlanden, met name Servië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonia, en Albanië. Het landbouwbudget vertegenwoordigt een belangrijk aandeel van het totale EU-budget, en het belang van landbouw in de kandidaat-lidstaten is groot. De implicaties van een toetreding kunnen daardoor potentieel groot zijn.

Dit is vooral het geval voor Oekraïne dat een groot landbouwareaal heeft en waar landbouw een belangrijk aandeel in de totale economie uitmaakt. Het tweede hoofdstuk van de nota zoomt daardoor in op de landbouw in Oekraïne, met name op het belang van landbouw, het landbouwareaal en – de productie, de bedrijfsstructuur van de landbouw en de handel in landbouwproducten.

Het derde hoofdstuk gaat in op de impact op het landbouwbudget van toetreding van de kandidaat-lidstaten. Twee scenario's worden ontwikkeld, met name een scenario waarbij enkel Oekraïne toetreedt, en een scenario waarbij naast Oekraïne de andere kandidaat-lidstaten eveneens toetreden. En dit telkens voor twee opties. Een optie 1 waarbij het landbouwbudget van de EU-27 behouden blijft, en een optie 2 waarbij het landbouwbudget verhoogd met wat nodig is voor Oekraïne en de andere acht kandidaten. De twee opties als indicatie van de impact zijn uitersten. Er wordt bijvoorbeeld nog geen rekening gehouden met mogelijke aanpassingen aan het landbouwbeleid ter voorbereiding van de uitbreiding, een infasering van de steun voor de kandidaat-lidstaten, of vooruitgelopen op hoe het resultaat van het onderhandelingsproces er uit kan zien. Op het einde van hoofdstuk 3 worden de resultaten bediscussieerd en een aantal kanttekeningen gemaakt.

2. LANDBOUW IN OEKRAÏNE

Rusland viel in maart 2022 Oekraïne binnen. Bepaalde (landbouw)gebieden hebben zwaar te lijden onder het conflict en veel Oekraïners zijn naar het buitenland gevlucht. Rusland en door Rusland gesteunde separatistische troepen bezetten eerder al, in 2014, de Krim en gebieden in Oost-Oekraïne (Donbas, Loehansk). De meeste cijfers waarvan hier melding gemaakt wordt, dateren van voor de oorlog die in 2022 van start ging.

2.1. INDICATOREN EN LANDBOUWAREAAL

Tabel 1 geeft enkele economische en landbouwindicatoren voor Oekraïne. Het belang van landbouw in de economie van Oekraïne is zeer groot. Landbouw (inclusief bosbouw en visserij) vertegenwoordigt 10,6% van het bruto binnenlands product en 14,7% van de totale tewerkstelling in 2021. De landbouw- en voedingsindustrie heeft een aandeel van 20% in het bbp, 18% van de tewerkstelling en meer dan 40% van de waarde van de totale export (OECD, 2023). De landbouw wordt gedomineerd door gewassen, met een aandeel van 82% in de totale landbouwproductie in 2021.

Oekraïne heeft een landbouwareaal van 41,3 miljoen hectare waarvan 80% of 32,9 miljoen ha akkerbouw, 0,85 miljoen ha meerjarige teelten, en 7,5 miljoen ha blijvend grasland (tabel 1 en

tabel 2). Het grootste deel van het blijvend grasland, bijna 7 miljoen ha, is niet gecultiveerd. Het areaal van 41,3 miljoen ha is inclusief de bezette gebieden in Oost- en Zuid-Oekraïne en de Krim.

Tabel 1. Economische en landbouwindicatoren voor Oekraïne, 2021

bbp (miljard dollar in PPP of koopkrachtpariteit)	588
bbp per capita (dollar in PPP of koopkrachtpariteit)	14.220
bevolking (miljoen)	44
landoppervlakte (duizend km ²)	579
bevolkingsdichtheid (inwoners per km ²)	75
landbouwareaal (duizend ha)	41.311
landbouw in bbp (%)	10,6
aandeel landbouw in tewerkstelling (%)	14,7
agrofoodexport (% van totale export)	40,6
agrofoodimport (% van totale import)	9,5
gewassen in de totale landbouwproductie (%)	82
veehouderij in de totale landbouwproductie (%)	18
aandeel akkerbouwareaal in het totale landbouwareaal (%)	80

Bron: OECD (2023)

Tabel 2. Landbouwareaal naargelang type in Oekraïne, 2021, in 1000 ha (incl. bezette gebieden Oost- en Zuid-Oekraïne en de Krim)

landbouwareaal	41.311*
akkerbouw	32.924*
blijvende / meerjarige teelten	853
blijvend grasland	7.534**
waarvan gecultiveerd	580
waarvan natuurlijke groei	6.954

* Eurostat: 41.144 Utilised Agricultural Area (1000 ha) in 2021 waarvan 32.757 akkerbouw (1000 ha); ** Nivevskyi et al. (2021) en Nivevsky et al. (2022) 7,8 miljoen ha blijvend grasland in 2018 waarvan 2,4 miljoen ha hooi- en 5,4 miljoen ha weilanden

Bron: Food and Agriculture Organization (FAO)

2.2. LANDGEBRUIK EN BEDRIJFSSTRUCTUUR / LANDBOUWSTRUCTUUR

De landbouwproductie in Oekraïne heeft een duale structuur met twee groepen producenten: wettelijk geregistreerde landbouwbedrijven en niet wettelijk geregistreerde huishoudens (Nivevsky et al., 2021; Nivevsky et al., 2022). Er zijn meer dan 4 miljoen kleinschalige huishoudens die zowel voor eigen gebruik produceren als voor de markt. Ze vertegenwoordigen 15,7 miljoen ha landbouwareaal, of ongeveer 38% van het totale landbouwareaal, en 41% van de bruto landbouwproductie in 2018. Die huishoudens bewerken gemiddeld ongeveer 3 ha. Hun aandeel in de landbouwproductie is dalend (tabel 3).

Tabel 3. Landgebruik naargelang bedrijfstype in Oekraïne, 2018

bedrijfstype	aantal	landbouwareaal (1000 ha)	areaal / bedrijf (ha)
landbouwbedrijven	40.333	20.746	514
bedrijfsboerderijen	9.892	16.294	1647
waarvan agroholdings		5.000 – 6.000	3000 - 700000
individuele landbouwbedrijven	30.441	4.452	146
huishoudens / individuele landbouwbedrijven	4.600.000	15.706	3
totaal		36.452	

Bron: Nivevskyi et al 2021

Binnen de landbouwbedrijven zijn er twee types: bedrijfsboerderijen (corporate farms) waaronder de agroholdings, en individuele, meer kleinschalige, commerciële landbouwbedrijven. In 2018 zijn er iets meer dan 40.000 landbouwbedrijven met 20,7 miljoen ha landbouwareaal. Daarvan zijn er 9.892 bedrijfsboerderijen met 16,3 miljoen ha, die gemiddeld ongeveer 1.650 ha bewerken en bijna 50% van de bruto landbouwproductie vertegenwoordigen. Daarnaast zijn er 30.441 veel kleinere, individuele landbouwbedrijven met 4,5 miljoen ha en ongeveer 9% van de bruto landbouwproductie. Zij bewerken gemiddeld ongeveer 150 ha (tabel 3).

De landconsolidatie in de landbouw in Oekraïne heeft geleid tot de opkomst van grote, verticaal georiënteerde agrobédrijven of agroholdings die onderdeel zijn van de groep van de bedrijfsboerderijen. Een toenemend aantal van die bedrijfsboerderijen staat onder controle van agroholdings. Agroholdings bestaan meestal uit een moederbedrijf dat in de meeste gevallen niet betrokken is bij de primaire landbouwproductie, maar wel de algemene strategie, de productieoriëntatie en de investeringen bepaalt, en de toegang tot de productiefactoren beheert, met inbegrip van input- en outputmarkten, land en financiering. Dit moederbedrijf bestaat meestal uit 5 à 50 individuele bedrijfsboerderijen van ongeveer 2.000 à 15.000 ha elk. De omvang van de agroholdings varieert van 30.000 tot 700.000 ha. In 2018 bewerkten die agroholdings 5 à 6 miljoen ha in totaal en produceerden die 23% van de bruto landbouwproductie (Nivevskyi et al., 2022).

Tabel 4 geeft een overzicht van het areaal van 15,7 miljoen ha gebruikt door huishoudens. Ongeveer 9,3 miljoen ha is voor commerciële landbouw, en 5,1 miljoen ha is land gebruikt door individuele familiebedrijven. Binnen de huishoudens zijn er een aantal subpopulaties: kleine familiale bedrijven die produceren voor zelfvoorziening, bedrijven met een mix tussen zelfvoorziening en commerciële landbouw, en bedrijven met in hoofdzaak commerciële landbouw.

Tabel 4. Landgebruik door huishoudens (fysieke personen), Oekraïne, 2018

huishoudens	15.706
land gebruikt door individuele familiebedrijven	5.056
voor commerciële landbouwgrond	9.286
weiden	993
overige	362

Bron: Nivevskyi et al., 2021

Het totaal aantal ha van de landbouwbedrijven en de huishoudens in tabel 3 komt uit op bijna 36,5 miljoen ha. Dit is minder dan de 41,3 miljoen ha aan landbouwareaal in tabel 2. Ongeveer 4

à 5 miljoen ha is gemeenschappelijk land in staatseigendom waarvan niet exact bekend is waarvoor het gebruikt wordt. Tevens is niet alle land geregistreerd in het kadaster. Ongeveer driekwart van het landbouwareaal wordt geregistreerd in het kadaster. In 2021 is na een moratorium op de verkoop van land van meer dan 20 jaar de markt voor landbouwgrond in Oekraïne geopend. In de periode van 1 juli 2021 tot 31 december 2023 is het verhandelen van grond mogelijk tussen inwoners van Oekraïne, maar waarbij er niet meer dan 100 ha per persoon mogelijk is. Na 1 januari 2024 is een consolidatie van landbouwgrond tot 10.000 ha per persoon mogelijk voor Oekraïense inwoners en Oekraïense rechtspersonen.

Op de website van de Oekraïense statistische dienst kunnen meer recente cijfers geraadpleegd worden. De cijfers zijn exclusief de Krim en een deel van de bezette gebieden in Loehansk en Donetsk in Oost-Oekraïne. In 2021 zijn er 39.303 landbouwbedrijven met een areaal van 21,3 miljoen ha landbouwgrond waarvan 20,6 miljoen ha voor akkerbouw. Van de 39.303 landbouwbedrijven zijn er 26.329 private bedrijven (individuele familiale bedrijven) die samen 5,1 miljoen ha vertegenwoordigen. Daarnaast zijn er ongeveer 4 miljoen boerenhuishoudens met 6,1 miljoen ha land waarvan 2,5 voor persoonlijke landbouw (tabel 5). Die vormen een subpopulatie van tabel 4 hiervoor. In 2021 zijn 28,4 miljoen ha akkerbouwgewassen ingezaaid waarvan 20,0 miljoen van landbouwbedrijven en 8,4 miljoen van huishoudens.

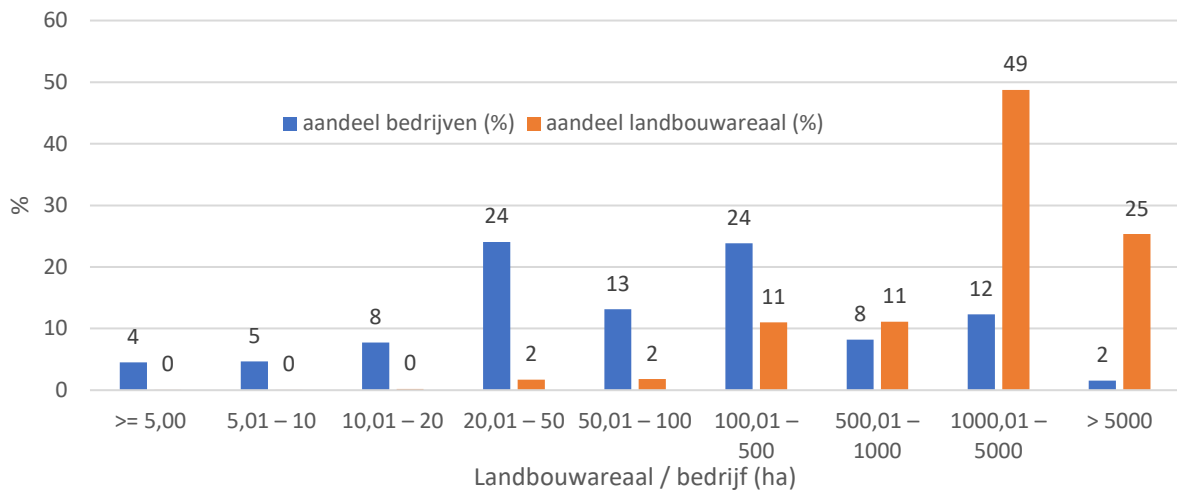
De landbouwbedrijven in Oekraïne zijn zeer groot in oppervlakte (figuur 1). 12% van de bedrijven heeft tussen 1000 hectare en minder dan of gelijk aan 5.000 hectare en vertegenwoordigt daarmee maar liefst 49% van het landbouwareaal van de bedrijven. 2% van de bedrijven heeft meer dan 5.000 ha en vertegenwoordigt daarmee 25% van het landbouwareaal. Daartegenover heeft 17 % van de bedrijven minder of gelijk aan 20 ha, maar die hebben daarmee slechts 0,3% van het areaal. De 26.329 individuele landbouwbedrijven zijn iets minder grootschalig, maar niettemin heeft toch nog 4% van die bedrijven meer dan 1000 ha en hebben die een aandeel van 39% van het areaal van die bedrijven (figuur 2). Het grootste aantal bedrijven heeft tussen 20 en 50 ha (32%), maar die scoren daarmee slechts 6% van het areaal.

Tabel 5. Landgebruik door persoonlijke boerenhuishoudens, Oekraïne, 2021

aantal (1000)	3954,8
landbouwareaal (1000 ha)	6125,7
gebouwen	787
voor persoonlijke landbouw	2517,7
voor de productie van landbouwproducten / voor commerciële landbouw	2772,6

Een persoonlijk boerenhuishouden is een huishouden waarvan de leden, volgens de huidige wetgeving, een grondperceel hebben met als bestemming "persoonlijke boerenlandbouw". Data exclude the temporarily occupied territory of the Autonomous Republic of Crimea, the city of Sevastopol and a part of temporarily occupied territories in the Donetsk and Luhansk regions.
Bron: UKRSTAT

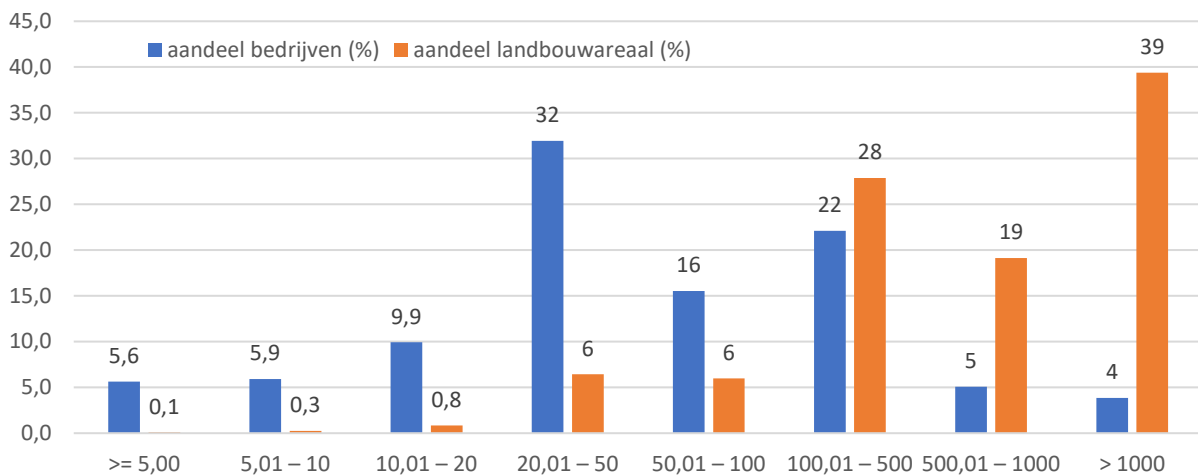
Figuur 1. Aandeel (%) landbouwbedrijven en hun landbouwareaal naargelang groottecategorie van het areaal / bedrijf, Oekraïne, 2021



Data exclude the temporarily occupied territory of the Autonomous Republic of Crimea, the city of Sevastopol and a part of temporarily occupied territories in the Donetsk and Luhansk regions.

Bron: UKRSTAT

figuur 2. Aandeel (%) private landbouwbedrijven / individuele familiale landbouwbedrijven en hun landbouwareaal naargelang groottecategorie van het areaal / bedrijf, Oekraïne, 2021



Data exclude the temporarily occupied territory of the Autonomous Republic of Crimea, the city of Sevastopol and a part of temporarily occupied territories in the Donetsk and Luhansk regions.

Bron: UKRSTAT

2.3. LANDBOUWPRODUCTIE

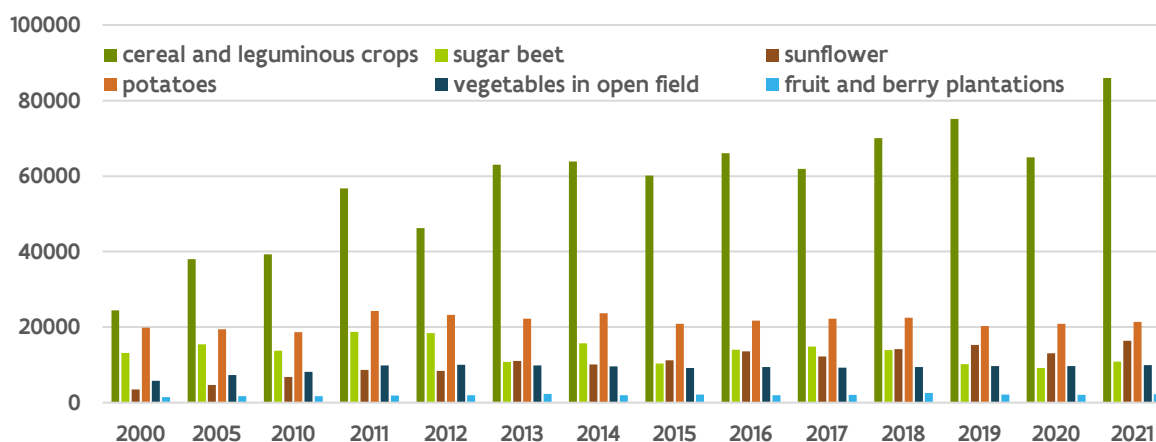
Landbouwbedrijven spelen een belangrijke rol bij de teelt van exportgeoriënteerde gewassen. Ze hebben een aandeel van meer dan 62% van de totale opbrengsten van de gewassen, met name 79% van de granen, 85% van de zonnebloemzaden, 98% van het koolzaad, en 84% van de suikerbieten. De individuele landbouwers binnen de landbouwbedrijven vertonen min of meer hetzelfde productiepatroon als de bedrijfsboerderijen, en specialiseren zich eveneens eerder in gewassen dan in veeteelt (Nivevsky et al., 2022).

De huishoudens domineerden in het verleden in grote mate de productie van veeteelt. Hun aandeel is echter substantieel gedaald tot 53% van de productie in 2018. Vooral in de rundveehouderij zijn hun aandelen nog steeds zeer hoog met 78% van de melkproductie en 74% van het rund- en kalfsvlees. Daarentegen zijn de percentages een stuk lager voor varkensvlees (35%) en pluimveehouderij (17%) (figuur 6). Voor de gewassen komen ze uit op 37% van de productie, zij het dat ze oververtegenwoordigd zijn in aardappelen (99%), groenten (89%) en fruit (74%).

De gewassen halen de laatste jaren een aandeel in de landbouwproductie van meer dan 75%, met een uitschieter van 82% in 2021. De groei van de landbouwsector in Oekraïne in de laatste decennia is vooral gedreven door de plantaardige productie. In 2021 zijn 28,4 miljoen ha akkerbouwgewassen ingezaaid waarvan 20,0 miljoen van landbouwbedrijven en 8,4 miljoen van huishoudens.

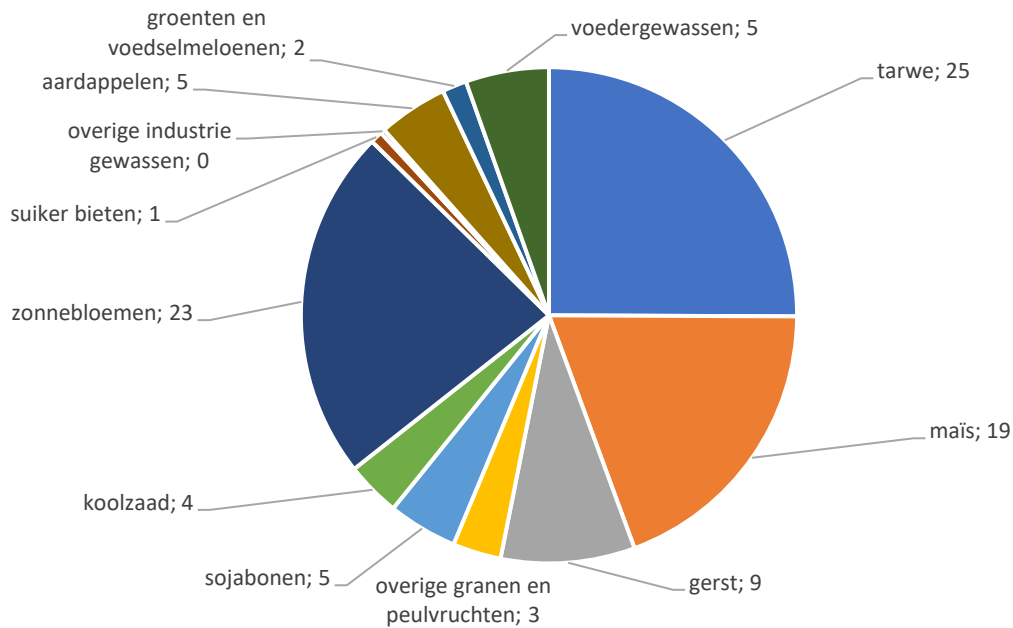
De graangewassen zijn traditioneel het belangrijkste gewas met in 2021 een aandeel van 56% van het aangeplante areaal gewassen waarvan 25% voor tarwe, 29% voor maïs, en 9% voor gerst (figuur 4). De productie van granen en peulvruchten bereikte een recordpeil van 81 miljoen ton in 2021 (figuur 3). De industriële gewassen vertegenwoordigen 32% van het aangeplante areaal, met op kop zonnebloemen met 23%, op afstand gevolgd door sojabonen (5%) en koolzaad (4%). Aardappelen nemen 5% in van het aangeplante areaal en suikerbieten 1%. De fruit en groente-productie ten slotte is een belangrijk element van de rurale economie in Oekraïne door de hoge arbeidsintensiviteit. Die vertegenwoordigt 25% van de tewerkstelling (Nivevsky et al., 2022). Drie gewassen, tarwe, maïs en zonnebloem, steken erbovenuit en vertegenwoordigen samen ongeveer 62% van het totale areaal akkerbouw.

Figuur 3. Productie van landbouwgewassen, Oekraïne, in 1000 ton, 2000 - 2021



Bron: UKRSTAT

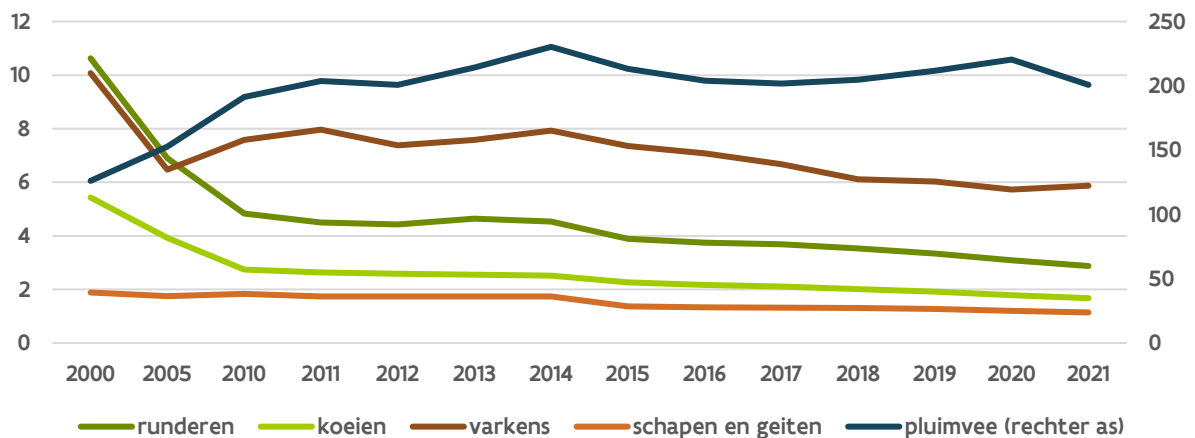
Figuur 4. Aandeel (%) van aangeplante arealen van akkerbouwgewassen, Oekraïne, 2021



Bron: UKRSTAT

Het aandeel van de dierlijke productie in de bruto landbouwproductie is de laatste jaren afgenomen tot minder dan 25%. Er is in de loop van de jaren een grote daling van de veestapel opgetreden (figuur 5).

Figuur 5. Evolutie van de veestapel, Oekraïne, in miljoen stuks, 2000 - 2021



Bron: UKRSTAT

Na 2020 bleef de daling zich doorzetten voor het totaal van de runderen en de koeien. De rundveesector in Oekraïne is onderontwikkeld en rundvlees wordt vooral geproduceerd als een bijproduct van de melkveehouderij. Ongeveer 75% is afkomstig van huishoudens, wat zeer dicht ligt bij hun aandeel in de melkproductie (figuur 6). De melkproductie kent na 2010 een dalende trend, min of meer in lijn met de daling van de rundvleesproductie (figuur 6 en figuur 7). Het aantal varkens herstelt na 2005, maar na 2014 is er opnieuw een daling en de laatste jaren min of meer een stagnatie. De grote varkensbedrijven hebben na 2005 marktaandeel gewonnen ten koste van de varkensvleesproductie van huishoudens. De laatste 15 jaar heeft er een

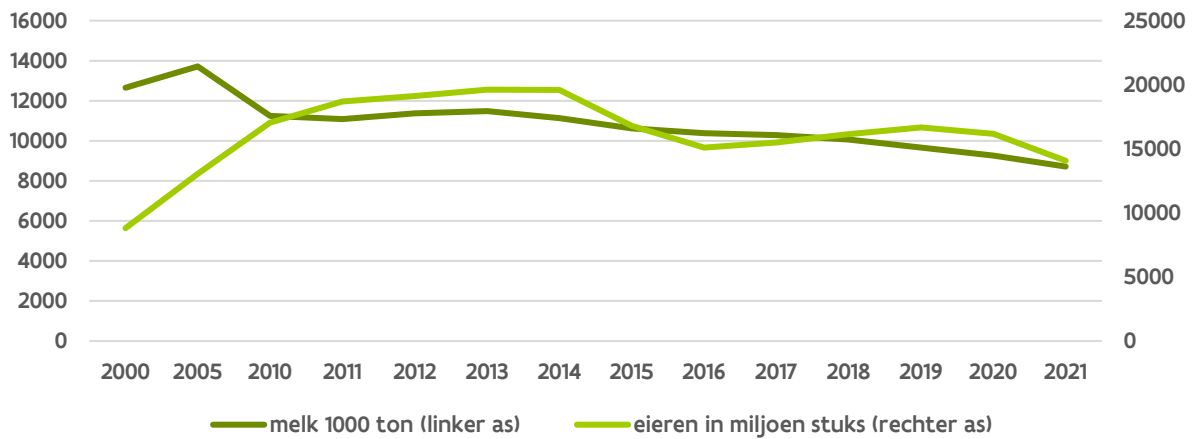
indrukwekkende groei plaatsgevonden van grootschalige kippenvleesproductie. De grote agroholdings domineren de productie van kippenvlees en hebben een marktaandeel van 77%. Twee van de grootste agroholdings domineren de markt van kippenvlees, en de grootste agroholding domineert de eiermarkt (Nivevsky et al., 2022). De productie van eieren is sterk toegenomen na 2000 en piekte in 2014, erna daalde die opnieuw (figuur 7).

Figuur 6. Evolutie van de vleesproductie in Oekraïne, in 1000 ton, landbouwbedrijven en huishoudens, 1990 - 2018



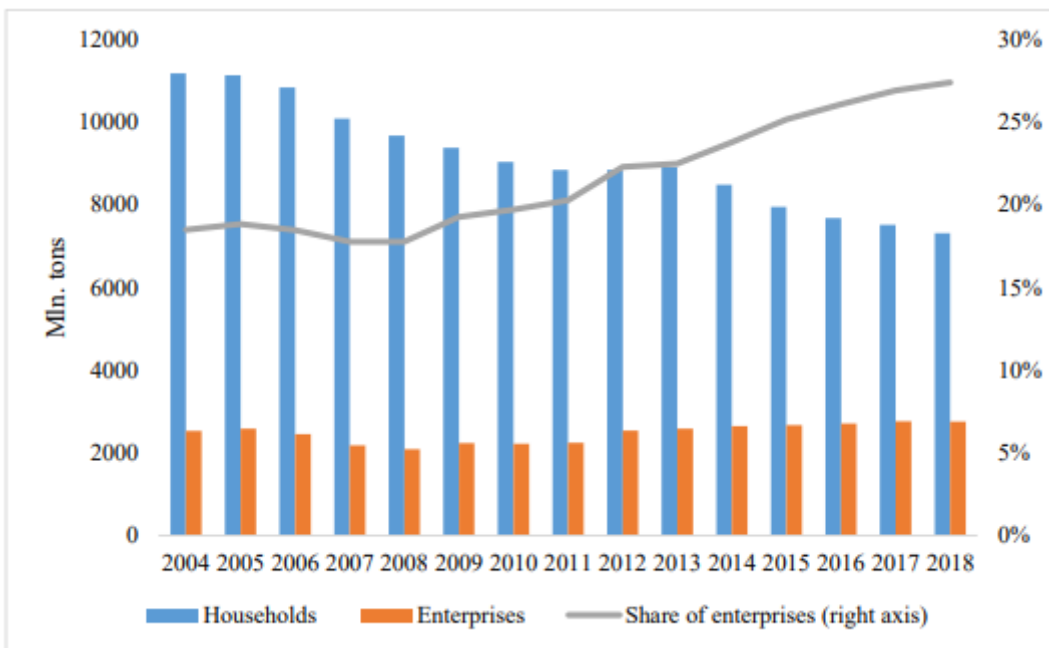
Bron: Nivevsky et al., 2022

Figuur 7. Evolutie van de melkproductie (in 100 ton linker Y as) en eieren (miljoen stuks – rechter Y-as), Oekraïne, 2000 - 2021



Bron: UKRSTAT

Figuur 8. Evolutie van de melkproductie in 1000 ton (mln ton linker Y-as is verkeerdt) naargelang het bedrijfstype (landbouwbedrijven / huishoudens) en het aandeel (%) van de huishoudens, Oekraïne, 2004 - 2018



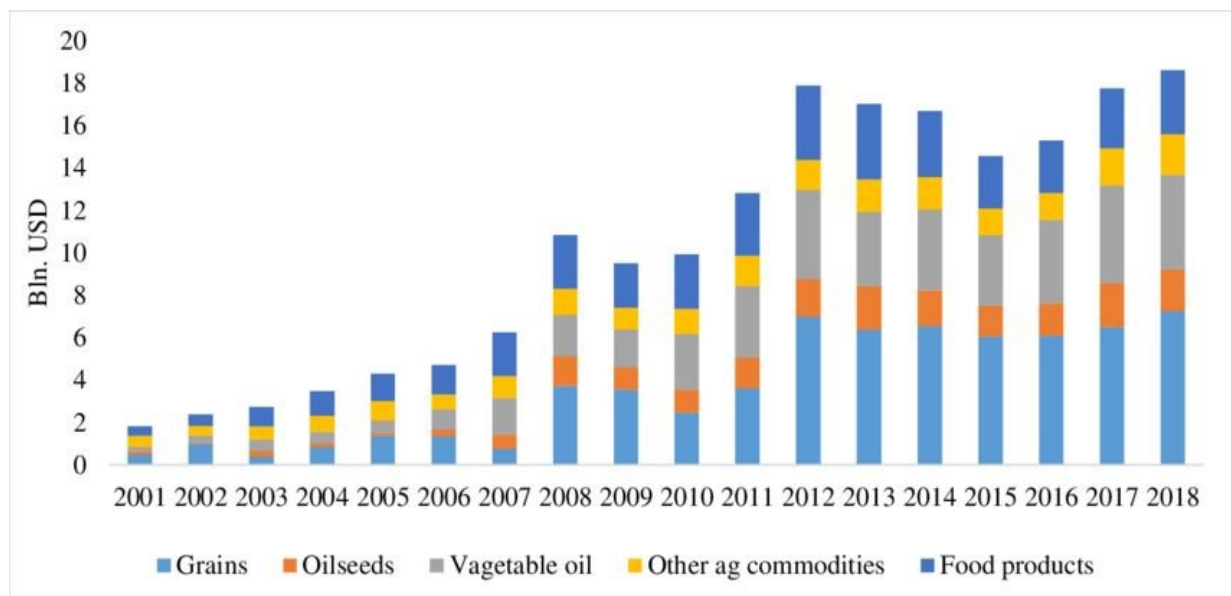
Bron: Nivevsky et al., 2022

2.4. HANDEL

2.4.1. Internationaal

In 2008 werd Oekraïne van de lid van de WTO. Dit verhoogde de exportmogelijkheden. De export van agrovoedingsproducten van Oekraïne is sterk toegenomen (figuur 9 en figuur 10). De export van Oekraïense agrovoedingsproducten wordt daarbij steeds meer gedomineerd door agrarische grondstoffen. De Oekraïense export van zijn belangrijkste landbouwproducten, met name oliezaden, plantaardige olie en granen, veroverde een steeds groter aandeel van de wereldhandel. Hoewel de Oekraïense graanexport van tarwe en maïs naar de wereldmarkten enkele opmerkelijke schommelingen vertoont, behoort het land doorgaans tot de top van de wereldwijde leveranciers. Voor oliehoudende zaden, met name voor zonnebloemen en koolzaad, neemt Oekraïne een nog groter aandeel in de wereldexport in. Voor zonnebloemolie heeft Oekraïne de positie van 's werelds grootste exporteur veroverd (Nivevsky et al., 2022).

Figuur 9. Agrovoedingsexport van Oekraïne, in miljard dollar, 2001-2018



Bron: Nivevsky et al., 2022

Figuur 10. Export volume (in miljoen ton) en globaal marktaandeel van de export (in %) voor de belangrijkste gewassen van Oekraïne, 2001/02 – 2019/20



Bron: Nivevsky et al., 2022

2.4.2. Europese Unie

In 2014 sloten de Europese Unie en Oekraïne een akkoord over een 'diepe en brede vrijhandelszone' (DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Area) als onderdeel van hun Associatieovereenkomst. De DCFTA met de EU trad formeel in werking in 2017 en moest de handel tussen Oekraïne en de Europese Unie vergemakkelijken. De liberalisering van de handel tussen de Europese Unie en Oekraïne wordt uitgevoerd over een overgangperiode van zeven tot tien jaar (OECD, 2023). De overeenkomst omvat tariefverlagingen en tariefvrije invoercontingenten en regels over niet-tarifaire belemmeringen, zoals een verbod op invoer- en uitvoerbeperkingen en disciplines voor staatshandel. De DCFTA bevat daarnaast bepalingen voor de harmonisatie van technische voorschriften, normen en conformiteitsbeoordelingen met die van de Europese Unie, en voor technische samenwerking op het gebied van voorschriften, normen en aanverwante kwesties tussen Oekraïne en de Europese Unie. In overeenstemming met deze bepalingen werd in 2016 de 'uitgebreide strategie voor de tenuitvoerlegging van de wetgeving inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen' goedgekeurd, die voorziet in een proces voor de harmonisatie van de Oekraïense SPS-wetgeving met de EU-vereisten. Vanaf 2021 is aan 64% van de verplichtingen van Oekraïne in het kader van het onderdeel sanitaire en fytosanitaire maatregelen van de overeenkomst voldaan (OECD, 2023).

De moeite die Oekraïne heeft om aan de voedselveiligheids-, veterinaire en fytosanitaire eisen van de EU te voldoen, vormt echter een belemmering voor de handelsintegratie. Ondanks de

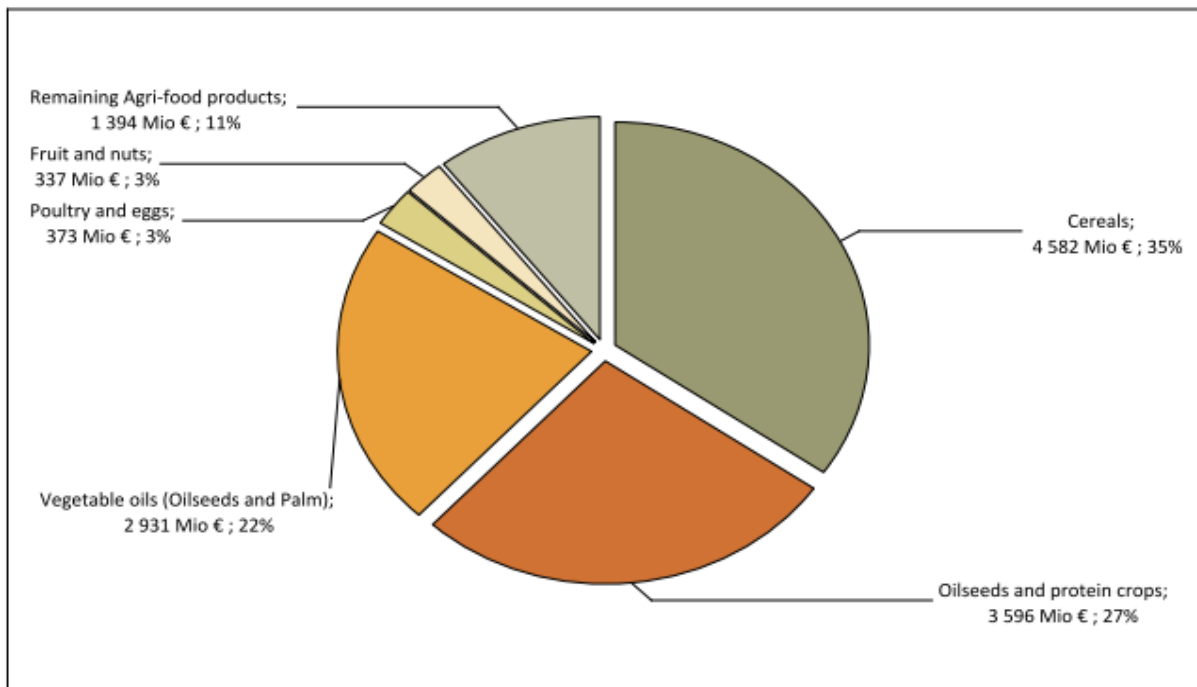
liberalisering van de bilaterale handel zijn vanwege de lage kwaliteits- en veiligheidskenmerken een groot aantal Oekraïense voedselproducten niet toegestaan in EU-landen (Nivevsky et al., 2022).

Om de Oekraïense economie te ondersteunen na de uitbraak van de oorlog met Rusland heeft de Europese Unie Oekraïne heffingsvrije en quotavrije toegang verleend tot de markt van de Unie in juni 2022. Dat gebeurde met de eerste verordening inzake tijdelijke handelsliberaliseringsmaatregelen die van toepassing zijn op Oekraïense producten, de zogenaamde ATM-verordening. Deze maatregelen zijn een aanvulling op de handelsconcessies die reeds van toepassing zijn op Oekraïense producten in het kader van de Associatieovereenkomst. Zij werden verlengd met de tweede ATM-verordening, die op 6 juni 2023 in werking trad. Met de opschorting van de tariefcontingenten en de volledige afschaffing van invoerrechten verleent de Unie tijdelijk economische en financiële steun aan Oekraïne. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om rekening te houden met de gevolgen die dit kan hebben voor bepaalde sectoren in de Europese Unie. De laatste maanden zijn er protesten geweest in de lidstaten in de nabijheid van Oekraïne tegen die versoepelde markttoegang voor Oekraïne. Om daaraan tegemoet te komen is, bij de meest recente verlenging van de ATM-verordening voorzien in een versterkt vrijwaringsmechanisme.

De EU heeft eveneens 'solidariteitscorridors' ingesteld om Oekraïens graan en andere landbouwgoederen te helpen hun bestemming te bereiken via alternatieve routes naar de Zwarte Zeehavens die door de Russische marine worden geblokkeerd, met gebruikmaking van alle relevante vervoerswijzen door de EU-lidstaten.

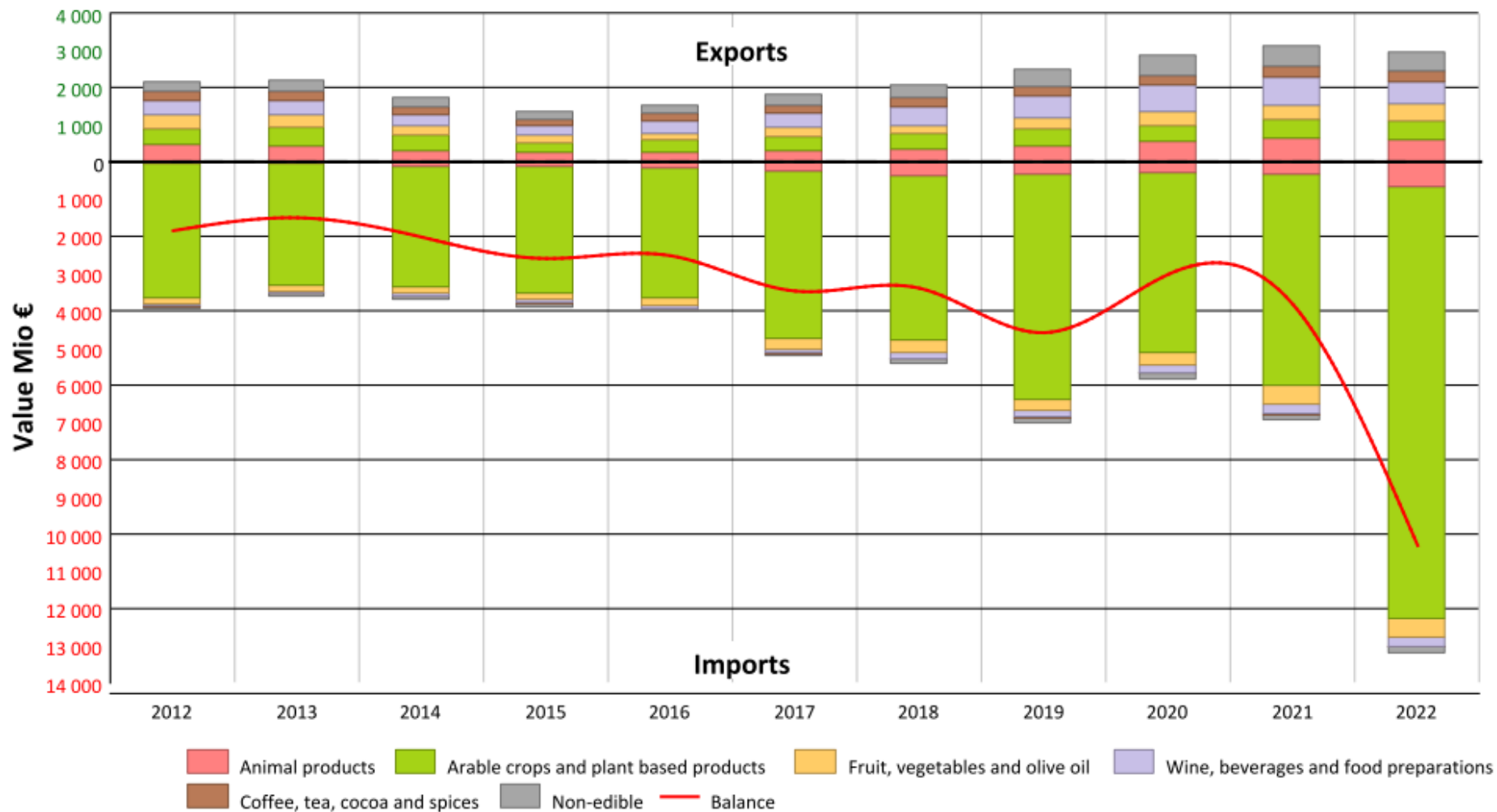
Figuur 12 toont de evolutie van de handel in agrovoedingsproducten van de EU en Oekraïne. Met de inwerkingtreding van de DFTCA in 2017 is er een toename van de import uit Oekraïne. In 2022 is er als gevolg van de inval in Rusland en het instellen van de solidariteitscorridors en de ATM-verordening een grote toename van de import uit Oekraïne. In 2022 bedraagt de totale import van de EU uit Oekraïne 13,2 miljard euro en de export vanuit de EU naar Oekraïne 2,9 miljard euro. Dat geeft een negatieve balans van -10,3 miljard euro voor de Europese Unie.

Figuur 11. Import van agrovoedingsproducten van de Europese Unie uit Oekraïne per productcategorie, 2022



Bron: Europese Commissie, DG AGRI

Figuur 12. Evolutie van de agrovoedingshandel van de EU en Oekraïne, in miljoen euro, 2012-2022



Bron: Europese Commissie DG AGRI

De EU importeert uit Oekraïne vooral akkerbouwgewassen en plantaardige producten (figuur 11 en tabel 6). De graangewassen hebben een aandeel van 35%, kort gevolgd door oliezaden en eiwithoudende gewassen met 27%, en plantaardige oliën met 22%. De import van dierlijke producten is met 699 miljoen euro of 5,3% van de import een pak lager. Binnen de dierlijke productie gaat het vooral om pluimvee en eieren met 373 miljoen euro of 2,8%. De import nam toe met 90,7% in 2022 (tabel 6). De import van zuivelproducten nam toe met 300%, de granen met 161,8%, die van pluimvee en eieren met 115,6%, en de oliezaden en eiwithoudende gewassen met 113,4%. De plantaardige oliën, een belangrijke productcategorie, nam minder sterk toe met 44,6%. Ook uitgedrukt in ton was er een sterke toename van de import.

Tabel 6. Import van agrovoedingsproducten van de Europese Unie vanuit Oekraïne, in miljoen euro, 2018 - 2022

	Imports						
	Value Mio €					%	
	2018	2019	2020	2021	2022	Share in all Agri 2022	Change 2021-2022
Agri-food	5 416	7 023	5 837	6 927	13 213	100.0	90.7
Animal products	386	338	296	345	699	5.3	102.6
- Beef and veal	0	0	0	0	0	0.0	
- Pigmeat	0	0	0	2	5	0.0	150.0
- Poultry and eggs	221	191	144	173	373	2.8	115.6
- Sheep and goat							
- Dairy products	56	41	36	41	164	1.2	300.0
- Other animal products	110	106	116	129	156	1.2	20.9
Arable crops and plant based products	4 422	6 044	4 831	5 698	11 573	87.6	103.1
- Cereals	2 062	2 677	1 699	1 750	4 582	34.7	161.8
- Cereal preparations and milling products	96	117	138	167	191	1.4	14.4
- Oilseeds and protein crops	1 320	1 846	1 388	1 685	3 596	27.2	113.4
- Vegetable oils (Oilseeds and Palm)	895	1 343	1 554	2 027	2 931	22.2	44.6
- Margarine and other oils and fats (vegetable)	43	52	43	63	60	0.5	-4.8
- Sugar and isoglucose	6	9	8	6	213	1.6	3450.0
Fruit, vegetables and olive oil	342	325	345	468	517	3.9	10.5
- Vegetables	92	73	72	60	50	0.4	-16.7
- Fruit and nuts	158	171	192	316	337	2.6	6.6
- Preparations of fruit, nuts and vegetables	92	80	81	91	130	1.0	42.9
- Olives and olive oil	0	0	0	0	0	0.0	
Wine, beverages and food preparations	156	171	213	277	243	1.8	-12.3
- Wine and wine based products	3	1	3	3	3	0.0	0.0
- Spirits and liqueurs	16	13	12	15	20	0.2	33.3
- Beer, cider and other beverages	11	13	30	72	41	0.3	-43.1
- Confectionery and chocolate	86	102	121	141	135	1.0	-4.3
- Mixed food preparations and ingredients	40	41	46	45	44	0.3	-2.2
Coffee, tea, cocoa and spices	10	18	20	27	14	0.1	-48.1
- Coffee, tea, cocoa and spices	10	18	20	27	14	0.1	-48.1
Non-edible	100	126	132	112	168	1.3	50.0
- Pet food and forage crops	38	50	36	28	45	0.3	60.7
- Tobacco, cigars and cigarettes	1	1	0	0	1	0.0	
- Horticulture	1	2	2	4	3	0.0	-25.0
- Non edible for technical use	61	73	94	79	119	0.9	50.6
- Unspecified							

Bron: Europese Commissie DG AGRI

Een toetreding van Oekraïne kan daarnaast ook een impact hebben op de interne Europese markt als er dan volledige toegang is tot de interne markt. Aan de andere kant moet dan ook wel voldaan worden aan alle regels op het vlak van milieu, dierenwelzijn of arbeid.

3. IMPACT TOETREDING VOOR BUDGET EU-27

3.1. VASTLEGGINGEN MFK 2021 - 2027

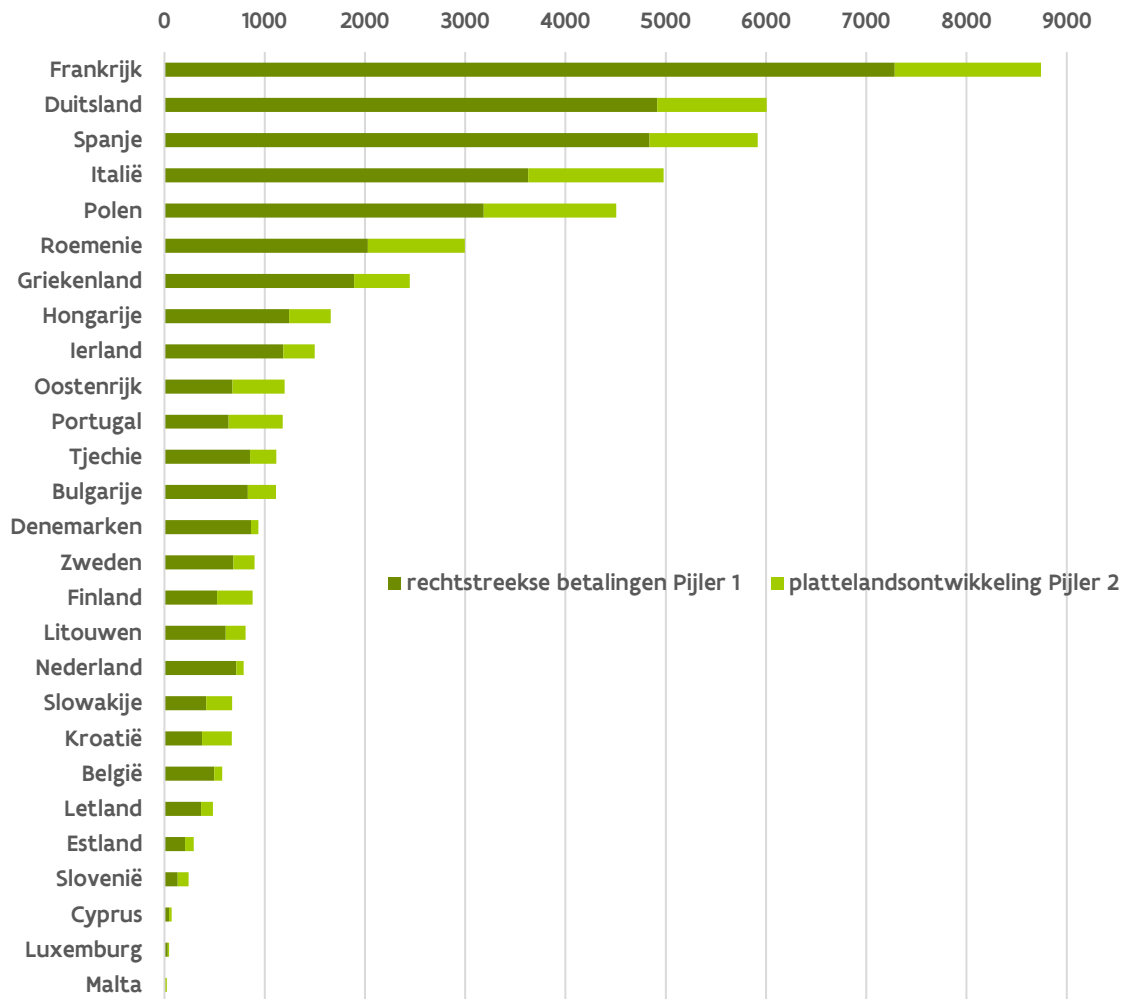
Tabel 8 toont de budgetten voor landbouw zoals initieel vastgelegd voor het Meerjarig Financieel Kader 2021 -2027 voor het European Agriculture Guarantee Fund (EAGF) en het European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). Het EAGF geeft het budget voor Pijler 1 van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), dit omvat de marktsteun en de rechtstreekse betalingen. Daarvoor is jaarlijks 41 à 42 miljard euro voorzien en in totaal 219,1 miljard voor de periode 2021-2027. Het EAFRD financiert Pijler 2, het plattelandontwikkelingsbeleid, en dat bedraagt 87,4 miljard voor 2021-2027 of jaarlijks bijna 12,5 miljard. De tijdelijke budgetten voor Pijler 2 voor 2020 en 2021 in het kader van het Next Generation EU herstelfonds als antwoord op de Covid-crisis zijn niet meegenomen. Het aandeel van landbouw in de totale vastleggingen van het MFK nemen geleidelijk af van 34,1% in 2021 naar 29,2% in 2027. In 2027 is binnen het MFK een budget vastgelegd van 185 miljard euro, in totaal voor de periode 2021 -2027 is dat 1.210 miljard euro.

Voor de rechtstreekse betalingen binnen Pijler 1 en het plattelandontwikkelingsbeleid zijn budgetten per lidstaat vastgelegd. Voor de marktmaatregelen van Pijler 1 is dat, met uitzondering van een aantal sectoren (de bijenteelt, de wijnsector, de hopsector, olijfolie en tafelolijven), en de schoolprogramma's groenten en fruit en schoolmelk, niet het geval.

De rechtstreekse betalingen specifiek toegewezen voor katoen zijn niet meegenomen in de enveloppes van de lidstaten. Het gaat om 246,4 miljoen euro in 2027, waarvan het grootste deel, 184,0 miljoen euro voor Griekenland. Daarnaast zijn ook de rechtstreekse betalingen voor de perifere gebieden (POSEI), die eveneens onder het EAFG vallen, hier niet in vervat. Het gaat om iets meer dan 400 miljoen euro in 2027.

Tabel 7 en figuur 13 tonen de enveloppes per lidstaat van rechtstreekse betalingen en plattelandontwikkeling voor budgetjaar 2027, de eindsituatie van het MFK 2021-2027. Frankrijk heeft met voorsprong het grootste budget, met name 8,7 miljard euro. Duitsland en Spanje volgen op plaats twee en drie met bijna 5 miljard euro. Italië met 3,6 miljard euro en Polen met 3,2 miljard euro sluiten de top vijf af.

Figuur 13. Enveloppes rechtstreekse betalingen Pijler 1 en plattelandsontwikkeling Pijler 2 (excl. 0,25% technische bijstand) per lidstaat, in miljoen euro, budgetjaar 2027



Bron: Verordening 2021/2115 Bijlage IX en Bijlage XI;

Tabel 7. Enveloppes rechtstreekse betalingen Pijler 1 en plattelandsontwikkeling Pijler 2 (excl. 0,25% technische bijstand) per lidstaat, in miljoen euro, budgetjaar 2027

land	rechtstreekse betalingen*	Pijler 2**	totaal
België	494,9	82,8	577,7
Bulgarije	831,8	282,2	1113,9
Tsjechië	854,9	259,2	1114,1
Denemarken	862,4	75,9	938,3
Duitsland	4915,7	1092,4	6008,1
Estland	205,0	88,0	293,0
Ierland	1186,3	311,6	1497,9
Griekenland	1891,7	557,0	2448,6
Spanje	4837,1	1080,4	5917,5
Frankrijk	7285,0	1459,4	8744,4
Kroatië	374,8	297,3	672,1
Italië	3628,5	1349,9	4978,5
Cyprus	47,6	23,8	71,4
Letland	364,5	117,5	482,0
Litouwen	612,7	195,5	808,2
Luxemburg	32,7	12,3	45,1
Hongarije	1243,2	416,9	1660,1
Malta	4,6	20,0	24,6
Nederland	717,4	73,3	790,7
Oostenrijk	677,6	520,0	1197,6
Polen	3186,0	1320,0	4506,0
Portugal	639,8	540,6	1180,3
Roemenië	2029,6	967,0	2996,6
Slovenië	131,5	110,2	241,7
Slowakije	415,5	259,1	674,6
Finland	524,8	354,5	879,4
Zweden	686,8	211,9	898,7
totaal	38682,4	12078,6	50761,0

Bron: Verordening 2021/2115 *Bijlage IX (excl. rechtstreekse betalingen katoen) en ** Bijlage XI;

Tabel 8. Meerjarig financieel kader 2021 - 2027 (in vastleggingen) - lopende prijzen, in miljoen euro, exclusief Next Generation EU

programma	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	totaal
European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)	40924	41257	41518	41649	41781	41913	42047	291089
European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	14788	12109	12109	12109	12109	12109	12109	87442
gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)	55712	53366	53627	53758	53890	54022	54156	378531
totaal MFK	163483	165892	168761	172024	175632	179725	185377	1210894
% GLB in MFK	34,1	32,2	31,8	31,3	30,7	30,1	29,2	31,3

Bron: Europese Commissie

Tabel 9. Landbouwareaal van kandidaat-lidstaten, 2021, in 1000 ha

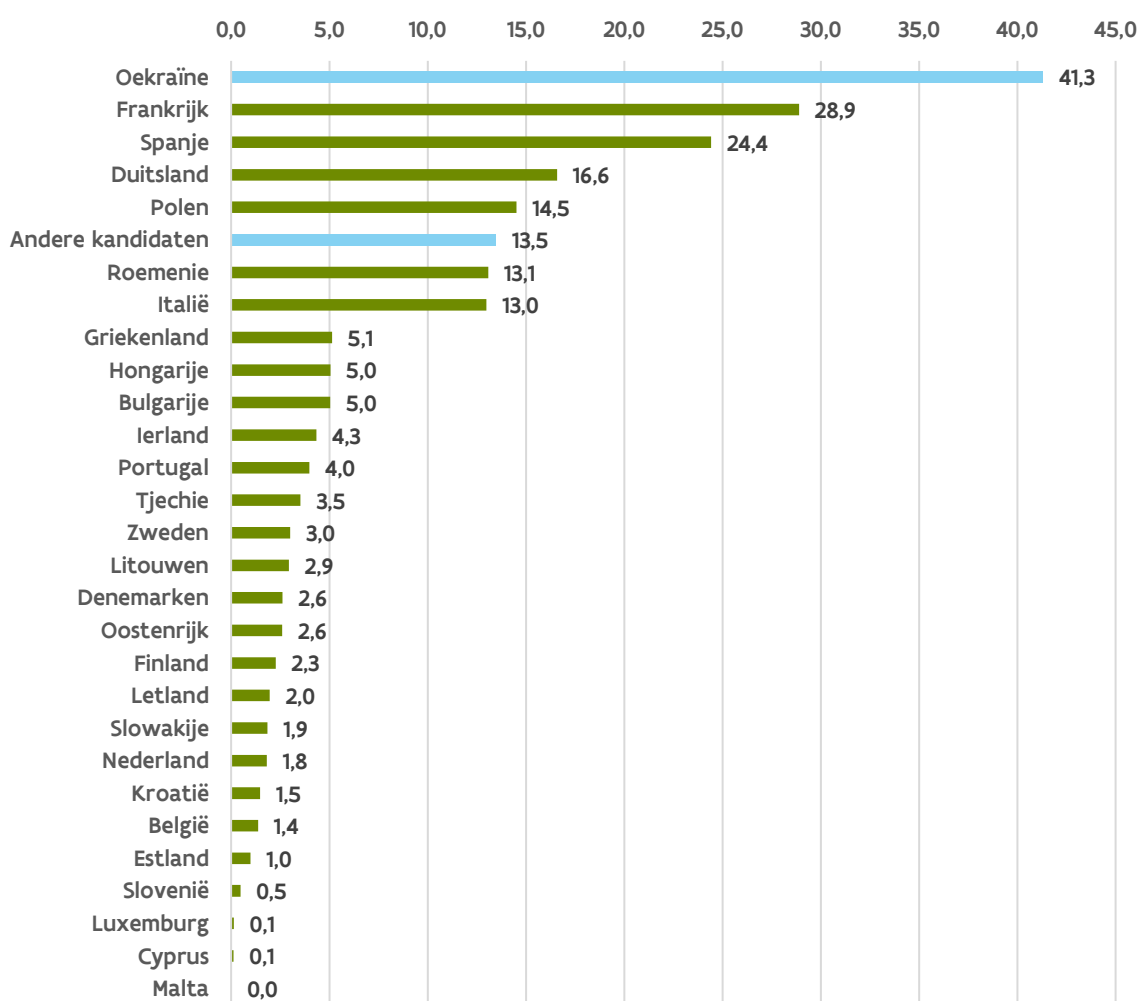
areaal	Albanië	Bosnië - Herzegovina	Georgië	Kosovo**	Montenegro	Moldavië *	Noord- Macedonië	Servië	Oekraïne
landbouwareaal	1136	2263	2380	421	256	2275	1260	3485	41311
akkerbouwland	600	1008	312	188	9	1711	417	2615	32924
blijvende /meerjarige teelten	88	108	128	15	6		41	204	853
blijvend grasland	449	1147	1940	217	241		802	666	7534

Bron: FAO; * Bron: Wereldbank; ** Bron: Eurostat: voor Bosnië-Herzegovina en Georgië is het verschil tussen FAO en Eurostat groot, voor de andere landen ligt het in lijn

3.2. LANDBOUWAREAAL EU-27 EN KANDIDAAT-LIDSTATEN

Tabel 9 geeft het landbouwareaal van de kandidaat-lidstaten. Oekraïne is met voorsprong het land met het grootste landbouwareaal: 41,3 miljoen ha. Dat is inclusief de bezette gebieden in Oost- en Zuid-Oekraïne en de Krim. De overige kandidaat-lidstaten klokken samen af op 13,1 miljoen ha. In totaal geeft dit 54,4 miljoen ha die extra zouden bijkomen in het geval van een toetreding tot de Europese Unie. De impact daarvan op het landbouwbudget is daardoor potentieel zeer groot. Het landbouwareaal van Oekraïne (UAA) is een stuk groter dan de 28,9 miljoen ha van Frankrijk, dat nu binnen de EU-27 het grootste landbouwareaal heeft (figuur 14). De overige kandidaat-lidstaten staan, indien geaggregeerd, op plaats zes, net na Polen en voor Roemenië.

Figuur 14. Landbouwareaal (Utilised Agricultural Area - UAA), voor 2021, in miljoen ha, EU-27 en kandidaat-lidstaten



Bron: Europese Commissie voor EU-27, FAO voor kandidaat-lidstaten

3.3. IMPACT TOETREDING OP HET BUDGET RECHTSTREEKSE BETALINGEN PIJLER 1

Om de impact van de uitbreiding van de Europese Unie in te schatten worden twee scenario's vooropgesteld. Scenario 1 omvat de uitbreiding met enkel Oekraïne. De uitbreiding met Oekraïne heeft een veel grotere impact waardoor het interessant is om die impact apart te analyseren. Scenario 2 bekijkt de totale impact van de uitbreiding met, naast Oekraïne, de acht andere kandidaat-lidstaten.

In de berekeningen wordt uitgegaan van budgetjaar 2027, de eindsituatie van het MFK 2021- 2027, voor de rechtstreekse betalingen. Op dat ogenblik is de externe convergentie waardoor de enveloppes van een aantal lidstaten toenemen volledig gerealiseerd. Die externe convergentie hield in dat van de lidstaten met een rechtstreekse betaling per hectare lager dan 90% van de EU flat rate de helft van dat verschil met de 90% tenietgedaan wordt. Daarnaast was er de extra voorwaarde dat aan het eind van de periode de steun per ha voor een lidstaat minimum 215 euro moest bedragen.

Die herverdeling van de rechtstreekse betalingen per lidstaat gebeurden op basis van het potentieel subsidiabel areaal van 2016 (Potential Eligible Area – PEA) en niet op basis van het landbouwareaal (Utilised Agricultural Area – UAA). Voor de meeste lidstaten is het PEA lager dan het UAA. Het verschil reflecteert vooral het verschil in definitie van het subsidiabel areaal voor rechtstreekse betalingen en het landbouwareaal (bv. gemeenschappelijke gronden zijn niet altijd meegenomen in het landbouwareaal en omgekeerd komen niet alle landbouwgronden in aanmerking voor rechtstreekse betalingen).

Als Oekraïne en andere kandidaat-lidstaten zich bij de Europese Unie aansluiten, zijn er twee (uiterste) opties voor het budget rechtstreekse betalingen: 1) het budget blijft gelijk, wat inhoudt dat de EU-27-lidstaten een deel afstaan, en 2) het budget wordt verhoogd met wat nodig is. In het eerste geval verliezen de grootste ontvangers van rechtstreekse betalingen, die het resultaat zijn van het landbouwareaal en de steun per ha, in absolute termen het meest. In het tweede geval zal, indien een groot deel komt van hogere bijdragen van de lidstaten aan het EU-budget, het bruto nationaal inkomen van een lidstaat een bepalende rol spelen in hoeveel een lidstaat extra moet bijdragen. Een combinatie van de twee opties is eveneens mogelijk, deels een verlies van landbouwbudget voor EU-27, en deels een hoger landbouwbudget en een hogere bijdrage van de EU-lidstaten aan de begroting.

In wat volgt worden enkel de twee uiterste opties aangehouden als indicatie van de impact. Er wordt hierbij nog geen rekening houden met mogelijke aanpassingen aan het landbouwbeleid ter voorbereiding van de uitbreiding, een infasering van de steun voor de kandidaat-lidstaten, of vooruitgelopen op hoe het resultaat van het onderhandelingsproces er uit kan zien (zie ook 2.6. voor enkele kanttekeningen bij de resultaten).

3.3.1. **Optie 1: het landbouwbudget blijft gelijk**

Als het landbouwbudget gelijk blijft, zullen de EU-27-lidstaten een deel van hun landbouwbudget moeten afstaan. Tabel 10 toont het resultaat. Voor scenario 1, enkel Oekraïne treedt toe, verschuift van het oorspronkelijke budget van 38,7 miljard euro er 6,4 miljard naar Oekraïne en blijft er 32,3 miljard euro over voor de EU-27. In scenario 2, alle kandidaat-lidstaten treden toe, ontvangt Oekraïne 6,0 miljard euro, de overige kandidaten krijgen 2,0 miljard euro, en voor de EU-27 blijft er dan 30,7 miljard euro over.

De methodiek van de berekeningen is terug te vinden in Tabel 12. De rechtstreekse betalingen worden gangbaar verdeeld op basis van het potentieel subsidiabel areaal (PEA). Het PEA van de EU-27 ligt 9,2% lager dan het landbouwareaal (UAA). Omdat het niet duidelijk is op dit moment welk aandeel van het landbouwareaal van de kandidaat-lidstaten in aanmerking komt als PEA, wordt hier aangenomen dat hun PEA eveneens 9,2% lager ligt dan hun UAA. Dit geeft voor Oekraïne een PEA van 37,5 miljoen ha en voor de andere kandidaten is dat in totaal 12,2 miljoen ha. In de huidige situatie met de EU-27 is de gemiddelde steun per ha in de EU gelijk aan 264,2 euro. Dat is het resultaat van het budget van 38,7 miljard euro te delen door de 146,4 miljoen ha PEA. Als Oekraïne toetreedt, verhoogt het PEA van de EU-27 met 37,5 miljoen ha tot 183,9 miljoen ha, een toename van het PEA met 25,6%. De gemiddelde steun per ha in de EU, gezien het ongewijzigd landbouwbudget, daalt daardoor tot 210,3 euro per ha.

Tabel 10. Budget (miljoen euro) voor rechtstreekse betalingen EU-27, Oekraïne en andere kandidaat-lidstaten volgens twee scenario's

landen	scenario 1: EU-27 + Oekraïne	scenario 2: EU-27 + Oekraïne + andere kandidaten
EU-27	32261,3	30698,0
Oekraïne	6421,1	6020,5
totaal EU-27 + Oekraïne	38682,4	36718,4
andere kandidaten		1963,9
totaal		38682,4

Het is op dit moment niet duidelijk hoe het budget rechtstreekse betalingen voor de kandidaat-lidstaten toegekend gaat worden. Er wordt daardoor aangenomen dat die landen het minimumbedrag per ha ontvangen van wat de huidige EU-27-lidstaten ontvangen. Hiermee wordt gerefereerd aan de regels van het MFK 2021-2027, waar op het einde van de periode elke lidstaat minimaal 215 euro per ha moet ontvangen, wat in praktijk het bedrag is dat de Baltische lidstaten ontvangen in 2027 op basis van hun PEA in 2016. Het lijkt niet logisch dat de nieuwe kandidaat-lidstaten meteen meer zouden ontvangen dan een aantal van de huidige lidstaten. Vandaar dat hier het minimumbedrag per ha gebruikt wordt en niet het gemiddelde van de EU. Doordat de nieuwe EU-steun per ha door een toetreding van Oekraïne daalt van 264,2 euro per ha naar 210,3 euro per ha, daalt het minimumbedrag per ha evenredig van 215 euro per ha naar 171 euro per ha. Dit is het bedrag dat Oekraïne ontvangt en dit levert een budget rechtstreekse betalingen op van 6,4 miljard euro. Dit bedrag moet komen van de EU-27-lidstaten, en vereist een daling van het budget van 16,6%. Iedereen daalt dus met 16,6%, zij het dat lidstaten met een hogere steun per ha een groter verlies aan steun per ha hebben.

Dezelfde methode is gebruikt voor scenario 2, met name alle kandidaat-lidstaten treden toe. In dit geval verhoogt het PEA van de EU-27 met 34,0%, daalt de gemiddelde EU-steun per ha naar 197,2 euro per ha, en het minimum naar 160 euro per ha. Dit is het bedrag dat de kandidaat-lidstaten ontvangen, wat een budget oplevert van 6,0 miljard voor Oekraïne en 2,0 miljard voor de andere kandidaten. Hierdoor daalt het budget rechtstreekse betalingen van de huidige EU-27 met 20,6%.

Tabel 13 toont meer in detail de beginsituatie en de eindsituatie in de twee scenario's per lidstaat. Specifiek voor België betekent dit in scenario 2 een verlies van 102,2 miljoen euro en een daling van de steun per ha van 360,8 euro per ha naar 286,3 euro per ha. In absolute bedragen verliest Frankrijk, dat momenteel met 7,3 miljard euro het hoogste bedrag rechtstreekse betalingen ontvangt, het meest. Het verliest 1,5 miljard euro in scenario 2, waardoor er nog 5,8 miljard euro overblijft. Oekraïne wordt dan met 6,0 miljard euro de grootste ontvanger van rechtstreekse

betalingen zij het dat in verhouding tot het verschil in areaal, het verschil in rechtstreekse betalingen minder groot is, en dit als gevolg van een lager bedrag per ha.

3.3.2. Optie 2: het landbouwbudget wordt verhoogd

Hier wordt het landbouwbudget verhoogd met wat nodig is voor Oekraïne en de andere kandidaten rekening houdend met de regels die vandaag gelden. Het budget van de huidige EU-27 blijft dan gelijk.

Tabel 11 toont met hoeveel het budget rechtstreekse betalingen jaarlijks verhoogd zou worden als gevolg van de toetreding. Het budget van Oekraïne en de andere acht kandidaat-lidstaten is dan gelijk aan het minimum van de directe steun per ha van 215 euro per ha, conform het MFK 2021-2027, maal het potentieel subsidiabel areaal. Oekraïne wint in dit geval meer dan onder optie 1 omdat de gemiddelde EU-steun per ha niet daalt, en de minimumsteun per ha dan gelijk is aan 215 euro per ha in plaats van bijvoorbeeld 171 euro per ha in scenario 1. Als enkel Oekraïne toetreedt (scenario 1) neemt het budget rechtstreekse betalingen toe met 20,9% tot 46,7 miljard euro. Als de andere kandidaten eveneens toetreden (scenario 2) wordt dat 27,7% en 49,4 miljard euro. Dit kan enkel als de BNI-bijdrage van de lidstaten aan de EU-begroting toeneemt.

Tabel 11. Impact van toetreding tot de EU van Oekraïne en andere kandidaten indien budget rechtstreekse betalingen verhoogd wordt

EU-27	Oekraïne	andere kandidaten	totaal budget		% toename budget	
			scenario 1	scenario 2	scenario 1	scenario 2
38682,4	8066,4	2631,3	46748,7	49380,1	20,9	27,7

Tabel 12. Berekening van de impact van toetreding van Oekraïne en acht andere kandidaat-lidstaten op het EU-27-budget volgens twee scenario's

EU-landen	UAA (mln ha)	PEA (mln ha)	PEA t.o.v. UAA (%)	toename PEA EU- 27 (%)	flat rate per ha	daling FR / ha (%)	daling budget EU-27 (%)
EU-27	161,2	146,4	-9,2		264,2		
Oekraïne	41,3	37,5*					
totaal EU-27 + Oekraïne	202,5	183,9		25,6	210,3	-20,4	-16,6
andere kandidaten	13,5	12,2*		8,4		-5,0	
totaal	216,0	196,2		34,0	197,2	-25,4	-20,6

* verschil UAA en PEA gelijkgesteld aan dat van EU-27 (- 9,2%)

Tabel 13. Impact van toetreding Oekraïne en andere kandidaat-lidstaten op budget rechtstreekse betalingen voor EU-27

EU-lidstaten	beginsituatie			eindsituatie met Oekraïne			eindsituatie Oekraïne + andere kandidaten		
	budget (mln euro)	PEA* (1000 ha)	steun per ha (euro)**	budget (mln euro)	verlies (mln euro)	steun per ha (euro)	budget (mln euro)	verlies (mln euro)	steun per ha (euro)
België	494,9	1371,9	360,8	412,8	-82,2	300,9	392,8	-102,2	286,3
Bulgarije	831,8	3840,8	216,6	693,7	-138,1	180,6	660,1	-171,7	171,9
Tsjechië	854,9	3531,3	242,1	713,0	-141,9	201,9	678,5	-176,5	192,1
Denemarken	862,4	2594,9	332,3	719,2	-143,1	277,2	684,4	-178,0	263,7
Duitsland	4915,7	16712,8	294,1	4099,7	-816,0	245,3	3901,0	-1014,6	233,4
Estland	205,0	969,3	211,5	171,0	-34,0	176,4	162,7	-42,3	167,8
Ierland	1186,3	4666,8	254,2	989,4	-196,9	212,0	941,4	-244,9	201,7
Griekenland	1891,7	4301,5	439,8	1577,7	-314,0	366,8	1501,2	-390,5	349,0
Spanje	4837,1	21165,1	228,5	4034,2	-802,9	190,6	3838,7	-998,4	181,4
Frankrijk	7285,0	26892,9	270,9	6075,7	-1209,3	225,9	5781,3	-1503,7	215,0
Kroatië	374,8	1111,8	337,1	312,6	-62,2	281,1	297,4	-77,4	267,5
Italië	3628,5	10508,9	345,3	3026,2	-602,3	288,0	2879,6	-749,0	274,0
Cyprus	47,6	133,3	357,4	39,7	-7,9	298,1	37,8	-9,8	283,6
Letland	364,5	1767,1	206,3	304,0	-60,5	172,0	289,3	-75,2	163,7
Litouwen	612,7	2886,7	212,3	511,0	-101,7	177,0	486,2	-126,5	168,4
Luxemburg	32,7	122,0	268,5	27,3	-5,4	224,0	26,0	-6,8	213,1
Hongarije	1243,2	4976,0	249,8	1036,8	-206,4	208,4	986,6	-256,6	198,3
Malta	4,6	6,9	663,9	3,8	-0,8	553,7	3,6	-0,9	526,8
Nederland	717,4	1767,0	406,0	598,3	-119,1	338,6	569,3	-148,1	322,2
Oostenrijk	677,6	2534,6	267,3	565,1	-112,5	223,0	537,7	-139,9	212,2
Polen	3186,0	14201,1	224,3	2657,1	-528,9	187,1	2528,4	-657,6	178,0
Portugal	639,8	3072,9	208,2	533,6	-106,2	173,6	507,7	-132,1	165,2
Roemenië	2029,6	9775,3	207,6	1692,7	-336,9	173,2	1610,7	-418,9	164,8
Slovenië	131,5	457,0	287,8	109,7	-21,8	240,0	104,4	-27,1	228,4
Slowakije	415,5	1838,8	225,9	346,5	-69,0	188,4	329,7	-85,8	179,3
Finland	524,8	2285,7	229,6	437,7	-87,1	191,5	416,5	-108,3	182,2
Zweden	686,8	2927,7	234,6	572,8	-114,0	195,6	545,0	-141,8	186,2
totaal	38682,4	146420,3	264,2	32261,3	-6421,1	220,3	30698,0	-7984,4	209,7

* PEA = Potentieel subsidiabel areaal; ** minimumsteun per ha verschilt van 215 euro per ha door PEA van 2019 in plaats van PEA 2016 te gebruiken

3.4. IMPACT TOETREDING OP HET BUDGET PLATTELANDSONTWIKKELING PIJLER 2

Het inschatten van het potentieel bedrag aan plattelandsontwikkeling voor Oekraïne en de andere kandidaat-lidstaten is (nog) minder eenvoudig dan voor de rechtstreekse betalingen. Voor het MFK 2014-2020 is initieel vertrokken van de 'objective criteria and past performance' om het budget te verdelen. Tijdens het onderhandelingsproces echter hebben een groot aantal lidstaten ad-hoc extra enveloppes ontvangen, zodat het eindresultaat niet op basis van objectieve criteria te beoordelen valt. Daarbovenop is voor het MFK 2021-2027 niet teruggegrepen naar criteria om de steun te verdelen. Het budget is voor iedereen initieel met een gelijk percentage gedaald en daarbovenop hebben opnieuw een aantal lidstaten extra budget ontvangen. Omdat er voor plattelandsontwikkeling geen duidelijke verdeling gebeurd is op basis van een aantal criteria en het bovendien moeilijk is om de nodige data van de kandidaat-lidstaten te bekomen voor criteria die in aanmerking zouden kunnen komen, wordt hier eveneens het potentieel subsidiabel areaal (PEA) gebruikt.

3.4.1. Optie 1: het landbouwbudget blijft gelijk

Tabel 15 en tabel 16 tonen de berekeningen en de resultaten als het landbouwbudget gelijk blijft. In dit geval staan de EU-27-lidstaten een deel van hun budget af. In scenario 1 doen we de aanname dat Oekraïne evenveel ontvangt als de gemiddelde steun per ha van de EU-27. Het aandeel van Oekraïne in het totaal van de PEA is gelijk aan 20,4%. Dat betekent dat Oekraïne 20,4% van het budget krijgt en dat de EU-27-lidstaten 20,4% verliezen. Oekraïne komt dan uit op een budget van 2,5 miljard euro en de EU-27-lidstaten ontvangen dan 9,9 miljard euro, een verlies van 20,4%. In scenario 2 ontvangt Oekraïne 2,4 miljard euro, de andere kandidaat-lidstaten 0,8 miljard, en de EU-27-landen houden nog 9,3 miljard euro over, een verlies van 25,4%.

3.4.2. Optie 2: het landbouwbudget wordt verhoogd

Als het landbouwbudget verhoogd wordt, blijft het budget voor de EU-27 gelijk. De aanname is ook hier dat de nieuwe kandidaat-lidstaten evenveel ontvangen als de gemiddelde steun van de EU-27 per ha PEA zoals die nu is, zijnde 85,3 euro per ha. Oekraïne ontvangt dan 3,2 miljard euro waardoor in scenario 1 het budget plattelandsontwikkeling toeneemt met 25,6% tot 15,7 miljard euro. De andere kandidaat-lidstaten krijgen 1,0 miljard euro, waardoor in scenario 2 de toename van het budget oploopt met 34% tot 16,7 miljard euro. Ook hier is het budget voor Oekraïne en de andere kandidaten hoger in optie 2 dan in optie 1.

Tabel 14. Impact van toetreding tot de EU van Oekraïne en andere kandidaten indien budget plattelandsontwikkeling verhoogd wordt

EU-27	Oekraïne	andere kandidaten	totaal budget		% toename budget	
			scenario 1	scenario 2	scenario 1	scenario 2
12460,5	3192,8	1041,5	15653,3	16694,8	25,6	34,0

Tabel 15. Impact van een uitbreiding van de EU-27 met Oekraïne (scenario 1) en een uitbreiding van de EU met het totaal van de kandidaat lidstaten (scenario 2)

			Scen 1: EU-27 + Oekraïne			Scen 2: EU-27 + Oekraïne + andere kandidaten		
	UAA (mln ha)	PEA (mln ha)	% PEA	budget (mln euro)	verlies EU-27 (%)	% PEA	budget (mln euro)	verlies EU-27 (%)
EU-27	161,2	146,4	79,6	9918,9	-20,4	74,6	9300,1	-25,4
Oekraïne	41,3	37,5	20,4	2541,6		19,1	2383,0	
Totaal EU-27 + Oekraïne	202,5	183,9	100,0	12460,5		93,8	11683,1	
Andere kandidaten	13,5	12,2				6,2	777,4	
Totaal	216,0	196,2				100,0	12460,5	

Tabel 16. Impact van toetreding Oekraïne en andere kandidaat-lidstaten op budget plattelandsontwikkeling voor EU-27

landen	beginsituatie			eindsituatie met Oekraïne		eindsituatie Oekraïne +	
	budget (mln euro)	PEA* (1000 ha)	steun per ha (euro)	budget (mln euro)	verlies (mln euro)	budget (mln euro)	verlies (mln euro)
België	85,4	1371,9	62,3	68,0	-17,4	63,8	-21,7
Bulgarije	291,1	3840,8	75,8	231,7	-59,4	217,3	-73,8
Tsjechië	267,4	3531,3	75,7	212,8	-54,5	199,6	-67,8
Denemarken	78,3	2594,9	30,2	62,4	-16,0	58,5	-19,9
Duitsland	1126,9	16712,8	67,4	897,0	-229,9	841,1	-285,8
Estland	90,8	969,3	93,7	72,3	-18,5	67,8	-23,0
Ierland	321,5	4666,8	68,9	255,9	-65,6	240,0	-81,5
Griekenland	574,6	4301,5	133,6	457,4	-117,2	428,8	-145,7
Spanje	1114,5	21165,1	52,7	887,2	-227,3	831,9	-282,7
Frankrijk	1505,6	26892,9	56,0	1198,5	-307,1	1123,7	-381,9
Kroatië	306,7	1111,8	275,9	244,1	-62,6	228,9	-77,8
Italië	1392,6	10508,9	132,5	1108,6	-284,0	1039,4	-353,2
Cyprus	24,5	133,3	183,9	19,5	-5,0	18,3	-6,2
Letland	121,2	1767,1	68,6	96,5	-24,7	90,5	-30,7
Litouwen	201,7	2886,7	69,9	160,5	-41,1	150,5	-51,2
Luxemburg	12,7	122,0	104,1	10,1	-2,6	9,5	-3,2
Hongarije	430,0	4976,0	86,4	342,3	-87,7	321,0	-109,1
Malta	20,6	6,9	2979,2	16,4	-4,2	15,4	-5,2
Nederland	75,6	1767,0	42,8	60,2	-15,4	56,4	-19,2
Oostenrijk	536,5	2534,6	211,7	427,0	-109,4	400,4	-136,1
Polen	1361,7	14201,1	95,9	1084,0	-277,8	1016,4	-345,4
Portugal	557,6	3072,9	181,5	443,9	-113,7	416,2	-141,4
Roemenië	997,6	9775,3	102,1	794,1	-203,5	744,6	-253,0
Slovenië	113,7	457,0	248,7	90,5	-23,2	84,8	-28,8
Slowakije	267,3	1838,8	145,3	212,8	-54,5	199,5	-67,8
Finland	365,8	2285,7	160,0	291,2	-74,6	273,0	-92,8
Zweden	218,6	2927,7	74,7	174,0	-44,6	163,1	-55,4
totaal	12460,5	146420,3	85,1	9918,9	-2541,6	9300,1	-3160,4

* PEA = Potentieel subsidiabel areaal;

3.5. IMPACT OP BUDGET MARKTMAATREGELLEN

Voor de marktmaatregelen van Pijler 1 zijn voor een aantal sectoren enveloppes per lidstaat vastgelegd (tabel 17) voor in totaal 1.168,8 miljoen euro in 2027. Met 1.061 miljoen euro is dit in hoofdzaak budget voor de wijnsector. Een groot deel daarvan, 795,6 miljoen euro, gaat naar Italië, Frankrijk en Spanje. Voor andere sectoren, in hoofdzaak groenten en fruit, zijn geen enveloppes per lidstaat bepaald. Daarnaast zijn er een aantal andere marktgerelateerde uitgaven voor de perifere gebieden (POSEI), voor promotie en voor de schoolprogramma's. Andere posten zijn publieke en private opslag en uitzonderlijke maatregelen. Tabel 18 toont een overzicht van de marktuittgaven van de Europese Unie voor 2021 en 2022. In 2021 is 2,6 miljard euro uitgegeven. In 2022 loopt dit op tot 3,0 miljard euro door een uitzonderlijke maatregel van 492 miljoen euro. Exclusief uitzonderlijke maatregel zijn voor 2,5 miljard marktuittgaven gerealiseerd. Het grootste bedrag gaat naar wijn met 950,6 miljoen euro in 2022, gevolgd door groenten en fruit met 877,9 miljoen euro. Daarnaast zijn er belangrijke uitgaven voor de perifere gebieden (221,3 miljoen euro), voor schoolregelingen met 170,1 miljoen euro en voor afzetbevordering (promotie) met 153,1 miljoen euro.

Tabel 17. Vastgelegde enveloppes per lidstaat voor een aantal sectorale marktinterventies, in miljoen euro, budgetjaar 2027

wijn	bijenteelt	hop	olijfolie en tafelolijven	totaal
1061,0	59,73	2,2	45,8	1168,8

Tabel 18. Marktgerelateerde uitgaven Europese Unie, in miljoen euro, begrotingsjaren 2021 en 2022

maatregelen	2021	2022
perifere gebieden (POSEI)	221,0	221,3
afzetbevordering	160,5	153,1
schoolregelingen	156,2	170,1
olijfolie	57,6	47,7
groenten en fruit	891,4	877,9
wijn	1029,8	950,6
bijenteelt	46,6	51,2
hop	2,3	2,2
opslag	34,3	10,2
uitzonderlijke maatregelen	0,0	492,2
totaal	2599,6	2976,5
totaal excl. uitzonderlijke maatregel	2599,6	2484,3

Bron: Europese Commissie - Financieel verslag ELGF

Tabel 19 toont een inschatting van het budget voor Oekraïne. Het budget van Polen en Roemenië (exclusief de uitgaven voor wijn) is gebruikt als referentie voor Oekraïne en geschaald naargelang het potentieel subsidiabel areaal (Potential Eligible Area – PEA) van Oekraïne. Dat levert een budget op van 85,4 miljoen euro voor Oekraïne.

Tabel 19. Budget marktgerelateerde uitgaven Polen en Roemenië en geëxtrapoleerde budget Oekraïne, in miljoen euro begrotingsjaren 2021 en 2022

landen	2021	2022**	2021 - 2022
Polen	31,5	37,0	34,3
Roemenië	61,8	48,3	55,0
waarvan wijn	45,2	23,0	22,6
Oekraïne*	73,5	97,3	85,4

* extrapolatie aan de hand van budget Polen en budget Roemenië (exclusief wijn) en geschaald naargelang aantal ha Potential Eligible Area (PEA); ** exclusief uitzonderlijke maatregel

Bron: Europese Commissie - Financieel verslag ELGF

3.6. TOTAAL IMPACT OP HET LANDBOUBBUDGET EN DISCUSSIE RESULTATEN

Tabel 20 toont de resultaten van een uitbreiding met de EU-27 voor het totale landbouwbudget (exclusief inschatting markt steun Pijler 1 van 85,4 miljoen euro) voor optie 1, het landbouwbudget blijft gelijk. In de uitgangssituatie bedraagt het landbouwbudget van de EU-27 51,1 miljard euro in 2027, waarvan 38,7 miljard rechtstreekse betalingen en 12,5 miljard plattelandsontwikkeling. In scenario 1, een uitbreiding met Oekraïne, is er een totaal verlies van -17,5% naar 42,2 miljard euro. Oekraïne krijgt 9,0 miljard euro, waarvan 6,4 miljard rechtstreekse betalingen en 2,5 miljard euro plattelandsontwikkeling. In scenario 2, een uitbreiding met Oekraïne en acht andere kandidaat-lidstaten, loopt het verlies op tot -21,8% naar 40,0 miljard euro. Oekraïne ontvangt in dit scenario 8,4 miljard euro en de acht andere kandidaten 2,7 miljard euro.

Tabel 21 toont de resultaten van een uitbreiding met de EU-27 voor het totale landbouwbudget (exclusief inschatting markt steun Pijler 1 van 85,4 miljoen euro) voor optie 2, het landbouwbudget wordt verhoogd. In scenario 1 verhoogt het landbouwbudget met 11,3 miljard tot 62,4 miljard euro, of een toename met 22,0%. In scenario 2 komt er 14,9 miljard euro bij tot 66,1 miljard, of een stijging met 29,2%. Het bedrag dat Oekraïne en de andere kandidaten ontvangen, ligt hoger dan bij optie 1. In scenario 1 leidt dit tot een ongeveer 6% toename van de MFK-middelen zoals in 2027, in scenario 2 is dat ongeveer 8%.

De bedragen voor Oekraïne en de andere acht kandidaten zijn een eerste inschatting wat hun landbouwbudget zou kunnen zijn als ze op dit moment lid zouden worden van de Europese Unie waarbij de huidige regels van toepassing zijn. Het is een statische analyse die geen rekening houdt met de dynamiek van hervorming van het beleid en de uitkomst van de onderhandelingen van een toetredingsproces. In het specifiek geval van Oekraïne is er eveneens geen rekening gehouden met de oorlog die aanhoudt.

Het tijdsaspect is hierin zeer belangrijk. Toetredingsonderhandelingen kunnen jarenlang duren en het landbouwbeleid kan, al of niet anticiperend op die toetreding, aangepast worden. Daarnaast kunnen bij toetreding transitieperiodes van toepassing zijn. De rechtstreekse betalingen zijn voor de uitbreidingen van de Europese Unie in 2004 en erna gefaseerd ingevoerd over een periode van tien jaar. Als een toetreding zou plaatsvinden in 2030, in een optimistisch scenario, dan is de impact door een infasering van rechtstreekse betalingen pas ten volle voelbaar in 2040.

Een tweede belangrijk aspect voor de rechtstreekse betalingen is het al of niet toepassen van een aftopping (capping) van hoge steunbedragen. Er is in het huidige EU-landbouwbeleid veel en toenemende aandacht om steun meer gericht toe te kennen naar landbouwers en bedrijven die die steun het meest nodig hebben. Hierbij vindt onder meer een heroriëntering van steun plaats van grote naar kleine en middelgrote bedrijven. De bedrijven in Oekraïne zijn zeer groot. 12% van de bedrijven en 49% van het landbouwareaal bevindt zich op bedrijven met meer dan 1000 ha en minder dan 5000 ha. 2% van de bedrijven heeft meer dan 5000 ha en vertegenwoordigt daarmee 25% van het areaal. Die laatste groep bedrijven zouden, met de aannames die in de nota gemaakt zijn, meer dan 855.000 euro aan rechtstreekse betalingen ontvangen. Vooral de bedragen van de agrohoudings zouden zeer hoog kunnen oplopen: een agroholding van 100.000 ha zou bijvoorbeeld 17,1 miljoen euro rechtstreekse betalingen ontvangen. Dat is vanuit maatschappelijk oogpunt moeilijk te verantwoorden. Het is plausibel dat tijdens de toetredingsonderhandelingen de Europese Unie hier rekening mee zal houden.

De lidstaten kunnen momenteel het bedrag van de basisinkomenssteun, een onderdeel van de rechtstreekse betalingen, plafonneren op 100.000 euro. Het deel erboven wordt dan gekort.

Aanvullend kan een lidstaat het bedrag boven de 60.000 euro verlagen tot 85%. De lidstaten kunnen voor het bedrag boven de 60.000 euro ook zelf tranches voorstellen en verlagingspercentages voor die tranches instellen. Lidstaten kunnen aanvullend opteren om de arbeidskosten in rekening te brengen. Dit houdt in dat van de basisinkomenssteun de arbeidskosten in mindering gebracht worden en vervolgens op dat lagere bedrag de plafonnering en degressiviteit zoals hiervoor beschreven toegepast wordt. De plafonnering en degressiviteit van betalingen is op dit moment vrijwillig. Elf lidstaten passen momenteel plafonnering en / of degressiviteit toe, daarvan brengen vijf onder hen de arbeidskosten in rekening. Al is een plafonnering en degressiviteit op dit moment vrijwillig, het is niet uitgesloten dat de maatregel in de toekomst aangepast en verplicht wordt, of dat specifiek voor Oekraïne de Europese Commissie de situatie van zeer grote bedrijven meeneemt in de toetredingsonderhandelingen om het budget rechtstreekse betalingen voor Oekraïne te bepalen. In de oefening in het rapport is eveneens voor plattelandsontwikkeling het landbouwareaal als criterium gekozen. Een eventuele correctie voor het grote aandeel van het areaal op zeer grote bedrijven kan dan eveneens hier een impact teweegbrengen en leiden tot een lager budget.

Een policy paper over de potentiële impact van toetreding van Oekraïne op het totale EU-budget concludeert dat over het geheel genomen het budgettaire aspect van de mogelijke toetreding van Oekraïne relatief beheersbaar lijkt (Emerson, 2023). De auteurs geven aan dat 18,9 miljard euro voor Oekraïne nodig is, na aftrek van de bijdrage van Oekraïne aan de EU-begroting. Dit is ruwweg in de range van Polen en Roemenië, zij het geschaald om te passen voor Oekraïne. Dat vraagt een stijging van de bnp-bijdragen van alle lidstaten met ongeveer 10%. Voor landbouw is in totaal 10,4 miljard euro nodig. Om dat te bepalen is uitgegaan van wat Polen en Roemenië ontvangen, en is opgeschaald voor het grotere landbouwareaal van Oekraïne. De verdeling is hier zowel voor rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkeling als marktmaatregelen gedaan aan de hand van het landbouwareaal. Er is uitgegaan van de betalingen in 2022, en niet van de vastgelegde enveloppes rechtstreekse betalingen en plattelandsontwikkeling in de Europese verordeningen.

De paper bediscussieert uitgebreid een aantal aandachtspunten en geeft onder meer aan dat de tijdshorizon belangrijk is gezien bestaande overgangsregelingen. Er zijn veel dynamische factoren die de impact voor het EU-budget kunnen verminderen tegen de tijd dat Oekraïne daadwerkelijk toetreedt. Zoals een toenemende relatieve welvaart van Polen en Roemenië binnen de Europese Unie, die mogelijk budgettaire ruimte creëert voor armere nieuwe lidstaten. De paper gaat eveneens in op de lange overgangsfasering van rechtstreekse betalingen, en gaat in op de zeer grote bedrijven in Oekraïne en het belang van aftoppen van rechtstreekse betalingen. Wanneer Oekraïne toetreedt tot de EU, zal er sterke druk zijn om over een effectief aftoppingsmechanisme te beschikken. Het document geeft aan dat er precedenten voor onderhandeling bestaan over plafonds die een politiek ongeloofwaardige omvang van subsidies voor megafarms zouden voorkomen. De paper gaat eveneens in op internationale financiering ter ondersteuning van Oekraïne en de wederopbouw na de oorlog. De auteur geeft aan dat grootste onzekerheid over de druk op de EU-begrotingsmiddelen voor Oekraïne is hoeveel de naoorlogse wederopbouw zal kosten en hoe deze zal worden gefinancierd (Emerson, 2023).

In de berekeningen is voor Oekraïne uitgegaan van de situatie voor de oorlog en het areaal is inclusief de bezette gebieden in Oost- en Zuid-Oekraïne en de Krim. De impact van de oorlog op de landbouwproductie is groot in Oekraïne. Infrastructuur en machines zijn vernield, er is een verstoorde logistiek en toeleveringsketens, een gebrek aan middelen voor de landbouwproductie, een vernietiging van graanopslagcapaciteit en irrigatiesystemen, een krimpende binnenlandse markt, een beperktere toegang tot buitenlandse markten, een tekort aan arbeidskrachten, en vervuilde grond die ontmijnd moet worden. Dit vormen eveneens belangrijke uitdagingen voor de toekomst in een naoorlogse periode (Nehrey M. en Finger R. 2023).

Tabel 20. Impact uitbreiding EU-27 voor het landbouwbudget volgens twee situaties: scenario 1 = EU-27 + Oekraïne en scenario 2 = EU-27 + Oekraïne + andere kandidaten*

optie 1: landbouwbudget blijft gelijk	EU-27					Oekraïne		Andere kandidaten
	uitgangssituatie	scenario 1		scenario 2		scenario 1	scenario 2	scenario 2
	budget (mln euro)	budget (mln euro)	% verlies	budget (mln euro)	% verlies	budget (mln euro)	budget (mln euro)	budget (mln euro)
rechtstreekse betalingen	38682,4	32261,3	-16,6	30698,0	-20,6	6421,1	6020,5	1963,9
plattelandontwikkeling	12460,5	9918,9	-20,4	9300,1	-25,4	2541,6	2383,0	777,4
totaal	51142,9	42180,2	-17,5	39998,1	-21,8	8962,6	8403,5	2741,3

* exclusief inschatting marktuittgaven (85,4 miljoen euro)

Tabel 21. Impact uitbreiding EU-27 voor het landbouwbudget volgens twee situaties: scenario 1 = EU-27 + Oekraïne en scenario 2 = EU-27 + Oekraïne + andere kandidaten*

Optie 2: landbouwbudget verhoogd	EU-27	Oekraïne	andere kandidaten	scenario 1: EU-27 + Oekraïne			scenario 2: EU-27 + Oekraïne + andere kandidaten		
	budget (mln euro)	Budget (mln euro)	budget (mln euro)	budget (mln euro)	toename (mln euro)	toename (%)	Budget (mln euro)	toename (mln euro)	toename (%)
rechtstreekse betalingen	38682,4	8066,4	2631,3	46748,7	8066,4	20,9	49380,1	10697,7	27,7
plattelandontwikkeling	12460,5	3192,8	1041,5	15653,3	3192,8	25,6	16694,8	4234,3	34,0
totaal	51142,9	11259,2	3672,8	62402,0	11259,2	22,0	66074,9	14932,0	29,2

* exclusief inschatting marktuittgaven (85,4 miljoen euro)

LITERATUURLIJST

- Emmerson M. (2023), Policy paper, The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves, International Centre for defence and security, Estonia.
- European Commission DG-Agri (2023), Agri-Food Trade Statistical factsheet: European Union – Ukraine, [80d34c28-dcd7-45b3-8c01-18756cf4cb26_en \(europa.eu\)](#)
- European Commission, (2023), SUMMARY REPORT on the implementation of direct payments [except greening] Claim year 2021. [summary-report-implementation-direct-payments-claim-2021_en.pdf \(europa.eu\)](#)
- Europese Commissie - Financiële verslagen ELGF [EAGF reports - European Commission \(europa.eu\)](#)
- Nehrey M. en Robert Finger R., (2023), Power point presentation, Ukrainian agriculture sector from war to growth: pathways, drivers, and policy implications, Agricultural Economics and Policy Group, ETH Zürich.
- Nivievskiyi O., Lavorskiy P. and Donchenko O. (2021), Assessing the role of small farmers and households in agriculture and the rural economy and measures to support their sustainable development, Kyiv School of Economics, Study commissioned by EU SAFPI Project.
- Nivievskiyi, O., Martyshev, P., and Kvasha, S. (2022). Agricultural Policy in Ukraine, in: Kvasha, S., Dibrova, A., Nivievskiyi, O., en Martyshev, P., eds. (2022) Agricultural Policy, Kyiv: NUBiP.
- OECD (2023), "Ukraine", in Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023: Adapting Agriculture to Climate change, OECD Publishing, Paris.
- [Verordening - 2021/2115 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
- <https://www.fao.org/faostat/>
- [Home - Eurostat \(europa.eu\)](#)
- [World Bank Open Data | Data](#)
- [State Statistics Service of Ukraine \(ukrstat.gov.ua\)](#)