

# Problemen in overvloed

Een analyse van rechtsvoorschriften waarmee de Europese Gemeenschap de produktie van overschotten in de landbouw probeert te beteugelen

*M. van der Velde*

## I. INLEIDING

Het was ongetwijfeld de bedoeling van de ontwerpers van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat de Europese Gemeenschap<sup>1</sup> de landbouwprodukten op zou eten, het is gebleken dat de landbouwprodukten de Europese Gemeenschap opeten.

Niet dat de problemen niet vanaf het eerste begin scherp onder ogen zijn gezien. Zo kwamen de afgevaardigden op de Landbouwconferentie van de Lid-Staten, die van 3 tot 11 juli 1958 in Stresa werd gehouden, in de slot-resolutie tot de vaststelling (Commissie 1958: 89-90) dat: 'de maatregelen bestemd om het landbouwinkomen te verhogen dikwijls hebben geleid tot produktiestijgingen waardoor de reeds bestaande moeilijkheden op de markten nog worden vergroot'. Daarna namen zij vastberaden tot doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid: 'het voeren van een prijsbeleid waardoor zowel overproduktie wordt vermeden als de mogelijkheid wordt geschapen om concurrerend te blijven of te worden'.

Waren de vertegenwoordigers van de nationale belangen in de Gemeenschap al zo uitgesproken, de Commissie (1958:83)<sup>2</sup> als vertegenwoordiger van het Europese belang, stelde op 17 september 1958 in het Eerste Algemeen Verslag over de Werkzaamheden van de Gemeenschap: 'de verhoging van de produktie heeft echter nieuwe moeilijkheden op de markt teweeggebracht. Aangezien de produktie van de voornaamste goederen sterker toeneemt dan het verbruik, doen inderdaad overschotten hun intrede op de verschillende markten, overschotten waarvan de afzet ernstige zorgen en moeilijkheden veroorzaakt.

De eerste stelregel op het gebied van marktpolitiek in het kader van een ge-

1. Formeel zijn er drie Europese Gemeenschappen, die in deze tekst worden aangeduid als eenheid: Europese Gemeenschap, EG of de Gemeenschap.
2. De relevante instellingen van de Europese Gemeenschap worden in deze tekst aangeduid als de Commissie, de Raad en het Hof van Justitie.

meenschappelijk landbouwbeleid moet dus bestaan in het zoeken naar een organisch overwicht tussen produktie en afzetmogelijkheden'.

Tussen goede voornemens en de harde praktijk liggen nog problemen in overvloed. De gevolgen van het gevoerde beleid kunnen gedemonstreerd worden aan de hand van het produkt suiker, een produkt dat vanaf het begin van de marktordening in 1968 een quoterings-stelsel heeft meegekregen, waaraan de Commissie een produktiebeperkende invloed toeschrijft. Toch is ondanks of dankzij die quota, de produktie van suiker stormachtig gegroeid.

In 1980 kon Louwes (1980:243) nog constateren dat de overschotten die nu al een kwart eeuw aanwezig zijn, de financiële mogelijkheden niet in een dergelijke omvang hebben overschreden dat zij het markt- en prijsbeleid ingrijpend hebben beïnvloed. Dat was ook zo ongeveer het allerlaatste tijdstip waarop die constatering mogelijk was.

Dat de Commissie de invoering van produktiebeperkende rechtsvoorschriften op grote schaal in de jaren na 1980 heeft gepresenteerd als een aanpassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan de nieuwe economische omstandigheden, is dan ook gezien de geschetste ontwikkeling meer een blijk van haar gevoel door diplomatiek taalgebruik dan van een juiste diagnose.

Ondanks ingrijpende maatregelen zoals de superheffing in 1984 moet de Commissie in haar discussiedocument 'Perspectieven voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid', het Groenboek van 8 augustus 1985, vaststellen dat voortzetting van het huidige beleid er toe leidt dat de reële groei van de landbouwuitgaven al in 1986 de zojuist verruimde nieuwe limiet voor de eigen financiële middelen van de Gemeenschap zal overschrijden. Een limiet die na moeizaam overleg vooral was verruimd om ander beleid dan landbouwbeleid mogelijk te maken.

De produktiebeperkende voorschriften die het onderwerp van deze bijdrage vormen, zijn als obstakels ingebed in de hoofdstroom van produktiebevorderende omstandigheden, waarbij het opvallende is, dat de organisatie die de belemmeringen opwerpt dezelfde is die de hoofdstroom richting en volume geeft. Voor een goed begrip van de aard en de werking van de produktiebeperkende voorschriften is het noodzakelijk eerst in hoofdlijnen te schetsen hoe het mechanisme werkt dat de hoofdstroom op gang houdt. Na deze beschrijving van het gemeenschappelijk landbouwbeleid komen vervolgens als produktiebeperkende voorschriften aan de orde de medeverantwoordelijkheidsheffing, de garantiedrempel, de produktiequota en de superheffing.

## 2. DE OPBOUW VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

### 2.1. Grondslagen in het Verdrag

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (hierna: het Verdrag) kent aan de landbouw de vooraanstaande plaats toe die hij in de praktijk van de Gemeenschap ook inderdaad heeft ingenomen.

In het eerste deel van het Verdrag wordt in artikel 3 onder de elf activiteiten die de Gemeenschap in ieder geval moet ondernemen om haar centrale doelstellingen te bereiken, op de vierde plaats genoemd het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van de landbouw. Dat de landbouw daarmee de eerst aangewezen beleidssector is die de EG doet verschillen van een douane-unie zonder meer, blijkt in het Tweede Deel van het Verdrag, de grondslagen van de Gemeenschap, waar na de voorschriften over opheffing van de interne douanegrenzen en het tot standbrengen van de gemeenschappelijke buitengrens de beleidsopdracht voor de landbouw het eerst nader wordt omlijnd.

Het Verdrag schrijft in artikel 39 voor welke *doeleinden* met het gemeenschappelijk landbouwbeleid nagestreefd moeten worden. Die doeleinden zijn in volgorde:

1. de produktiviteit van de landbouw bevorderen door technische vooruitgang, rationele ontwikkeling en optimaal gebruik van de produktiefactoren;
2. om aldus, via verhoging van de produktiviteit de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door verhoging van het hoofdelijk inkomen;
3. stabilisatie van de markten;
4. veiligstelling van de voorziening;
5. verzekering van redelijke prijzen voor de verbruikers.

Over de onderlinge verhouding van deze doeleinden merkte de Commissie in een rechtszaak, die in 1962 door de Bondsrepubliek Duitsland tegen haar was aangespannen, op: 'Het staat vast, dat de bevolking wat de meeste landbouwprodukten betreft beter en goedkoper zou kunnen worden verzorgd, indien zou kunnen worden afgezien van een landbouwbeleid, dat onder andere ten doel heeft de markten te stabiliseren' (in zaak 34/62 instemmend geciteerd door het Hof van Justitie).<sup>1</sup>

Artikel 40 bepaalt dat de voorgeschreven doeleinden bereikt moeten worden door het tot stand brengen van een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten. Voor de *vorm* van deze ordening wordt de keuze gelaten uit drie mogelijkheden: alleen gemeenschappelijke regels voor de mededinging, coördinatie van de verschillende nationale marktorganisaties, of een Europese marktorganisatie. Op de Landbouwconferentie te Stresa, die door artikel 43 van het Verdrag werd aangekondigd, viel de keuze op een Europese marktorg-

1. Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, Jur. IX (1963): 287.

ganisatie, vervolgens tot stand gebracht bij besluiten van de Raad, in overeenstemming met de procedure van artikel 43, lid 2 van het Verdrag, het centrale besluitvormingsvoorschrift voor de landbouw.

De *inhoud* van de gemeenschappelijke landbouwmarktordening is niet door het Verdrag voorgeschreven. Het Verdrag bepaalt in tegendeel uitdrukkelijk in artikel 40, lid 3, dat alle maatregelen zijn toegestaan die noodzakelijk zijn om de in artikel 39 omschreven doelstellingen te bereiken en die tot het nastreven daarvan beperkt zijn. Met name, maar niet uitputtend, worden genoemd: prijsregelingen, subsidies voor de produktie, subsidies voor het in de handel brengen, systemen van voorraadvorming en opslag, en gemeenschappelijke organisatorische voorzieningen voor de stabilisatie van de in- of uitvoer. Wel moet de gemeenschappelijke ordening elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de EG uitsluiten.

## 2.2. De basisverordeningen

Binnen het kader van de in het Verdrag verleende bevoegdheden en opgelegde verplichtingen, zijn in de loop van de jaren zestig een groot aantal direct op het Verdrag steunende *basisverordeningen* tot stand gebracht, waarin voor verschillende landbouwprodukten de hoofdzaken werden vastgelegd. Centraal daarin staan prijsregeling, voorraadvorming en opslag, en regulering van de handel met niet-EG-landen. Deze keuze sloot enerzijds aan bij de al bestaande nationale ordeningen en anderzijds bij het tot stand brengen van één gemeenschappelijke markt.

De verordening voor de sector granen heeft model gestaan voor alle andere marktverordeningen. Deze nadruk op granen vindt zijn verklaring in het feit dat via een marktordening voor granen ook invloed wordt uitgeoefend op andere akkerbouwgewassen en op de dierlijke produktie, omdat in de Gemeenschap kippen en varkens worden beschouwd als omgezet graan.

In de omschrijving van het Hof van Justitie<sup>1</sup> is een *marktorganisatie* een geheel van rechtsinstrumenten, waarmee de marktregulering voor de betrokken produkten onder toezicht van de overheid wordt gebracht om de markt te controleren en te beheersen. Deze overheidsbeheersing heeft voor granen de vorm gekregen van een stelsel van bij verordening vast te stellen prijzen. Artikel 3 van verordening 2727/75<sup>2</sup> bepaalt dat jaarlijks voor 1 augustus de prijzen worden vastgesteld voor het verkoopseizoen dat het volgende kalenderjaar aanvangt; volgens artikel 2 begint het verkoopseizoen op 1 augustus en eindigt het op 31 juli van het daaropvolgende jaar.

De prijsregeling beschreven in titel I van de verordening bestaat uit een stelsel van interventieprijzen, richtprijzen en drempelprijzen voor bepaalde standaard-

1. Gevoegde Zaken 90 en 91/63. Commissie v. België en Luxemburg, Jur. X (1964): 1282.  
2. Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen Pb, 1 november 1975, nr. L 281/1.

kwaliteiten. Deze prijzen en kwaliteiten worden vastgesteld door de Raad, in aparte verordeningen. Artikel 3, lid 1 bepaalt dat er in de hele Gemeenschap één uniforme *interventieprijs* zal worden vastgesteld met als uitgangspunt het interventiecentrum Ormes, in het Franse departement Loiret, het centrum van het gebied van de Gemeenschap met het grootste overschot aan granen. De berekening van deze prijs vindt plaats met de zogenaamde objectieve methode en is onderworpen aan de uitkomst van in de Raad gesloten compromissen. De interventieprijs is het aan de boeren gegarandeerde minimum. Deze garantie bestaat omdat artikel 7 van de basisverordening aan de nationale interventiebureaus de rechtsplicht oplegt alle hun aangeboden, in de Gemeenschap geogste granen te kopen tegen de interventieprijs.

De *richtprijzen* worden vastgesteld voor Duisburg, het centrum van het gebied van de Gemeenschap met het grootste tekort aan granen. De richtprijzen geven het niveau aan dat de Raad wenselijk vindt maar niet garandeert, berekening vindt plaats door de interventieprijs te verhogen met de vervoerskosten tussen Ormes en Duisburg.

Om de wenselijk geachte richtprijzen te kunnen halen moeten invloeden van buiten de EG op het prijspeil binnen de EG worden geneutraliseerd. Dat gebeurt door de vaststelling ex artikel 5 van een *drempelprijs* die er voor zorgt dat de verkoopprijs van het ingevoerde produkt op de markt van Duisburg op het niveau van de richtprijs komt te liggen. De drempelprijs wordt berekend uitgaande van de grootste invoerhaven van de Gemeenschap, Rotterdam, door op de richtprijs in mindering te brengen de transportkosten voor het vervoer van Rotterdam naar Duisburg en de handelsmarge en overslagkosten in Rotterdam.

Het verschil tussen de wereldmarktprijzen en de drempelprijs wordt op grond van artikel 13 weggenomen door het opleggen van een heffing die toevoeit naar de eigen middelen van de Gemeenschap.

Meestal is de wereldmarktprijs lager dan de drempelprijs, er wordt dan een *variabele invoerheffing* gehanteerd. De Commissie verzamelt daartoe dagelijks informatie over de wereldmarktprijzen, die worden omgerekend naar de standaardkwaliteit door toepassing van coëfficiënten, die in 1971 bij verordening zijn vastgesteld en sindsdien niet zijn aangepast aan opgetreden wijzigingen in de verhoudingen tussen graankwaliteiten (Harris 1983: 74). Na toerekening van vrachtkosten en omrekening van valuta's wordt voor elke graansoort de laagste aankoopprijs gevonden. Het verschil van deze prijs met de drempelprijs is de invoerheffing die het volgende etmaal wordt toegepast op alle ingevoerde granen, ook de niet voor de laagste prijs gekochte, zodat de prijs altijd op of boven de drempelprijs ligt.

Omdat zo concurrentie van buiten de EG effectief is uitgeschakeld, kunnen de EG-producenten de richtprijs voor hun produkten ontvangen voorzover hun eigen aanbod niet groter is dan de vraag. Doordat dat aanbod meestal wel groter is dan de vraag liggen de prijzen in werkelijkheid dicht bij de interventieprijs, het aan de boeren gegarandeerde minimumniveau.

De voor de landbouw kenmerkende seizoensgebonden concentratie van het

aanbod in een korte periode leidt tot voorraden bij de interventiebureaus. Om het aanbod over het jaar te spreiden en te bevorderen dat opslag plaats kan vinden bij particulieren, zijn de interventieprijzen per maand gedifferentieerd. Ze lopen na de oogst per maand op om de kosten voor opslag te vergoeden. Daarnaast wordt steun gegeven aan particuliere opslag, daar gebleken is dat de kwaliteit daar beter in stand blijft.

Een deel van de bergen en plassen die vaak ten tonele worden gevoerd als negatieve illustratie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, behoort tot de gewilde instrumenten om het aanbod over het jaar te spreiden. Ook wanneer deze voorraden nog aanwezig zijn op het moment dat de volgende oogst binnen wordt gehaald, geven zij geen directe informatie over de omvang van een overschot. Naast het opslaan van voorraden kent de Gemeenschap het kunstmatig vergroten van de interne vraag en het subsidiëren van de export. Subsidiëren van de export naar niet-EG-landen wordt in de basisverordening onder de term *restitutie* mogelijk gemaakt om het verschil tussen de interne EG-prijzen en de wereldmarktprijzen te overbruggen. Het ontbreken van voorraden betekent daarmee niet dat er geen overschot zou zijn; de Commissie kan met het verlenen van subsidies voorkomen dat interventie-aankopen moeten worden gedaan, terwijl exporteurs in staat worden gesteld om op de wereldmarkten de voorraden onder de kostprijs te verkopen.

De kosten van al deze operaties komen op grond van artikel 40, lid 4 van het Verdrag ten laste van de EG-begroting. De heffingen bij invoer zijn meestal groter dan de subsidies bij uitvoer, omdat bij invoer het verschil tussen de wereldmarktprijs en de theoretisch bestaande hoogste interne prijs wordt wegbelast en bij uitvoer wordt uitgegaan van de lager liggende werkelijke prijzen.

Het Hof van Justitie oordeelde in 1972<sup>1</sup> dat het meer gerechtvaardigd kan zijn de uitvoer naar derde landen te steunen dan de invoer omdat het gemeenschappelijk landbouwbeleid met name ten doel heeft de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. De consequentie daarvan is wel dat problemen voortvloeiend uit landbouwoverschotten met behulp van exportsubsidies worden afgewenteld op de landbouwbevolking van niet-EG-landen.

Met de basisverordening voor granen als voorbeeld heeft de EG in de jaren zestig voor steeds meer landbouwprodukten marktordeningen ingevoerd, met variaties in de regelgeving naar de aard van de produkten, die niet alle even houdbaar zijn als granen. Voor enkele marktordeningen geldt dat de interventiebureaus niet te allen tijde verplicht zijn het hun aangeboden te kopen. Voorzover die verplichting rechtens wel bestaat (melk, granen, suiker) werden de boeren verlost van de zorg hun produktie op de markt af te zetten en konden zij zich gaan wijden aan de taak de ter beschikking staande produktiemiddelen in te zetten voor een zo hoog mogelijke produktie. De Commissie kon dan ook vaststellen dat de tendens bestaat dat boeren niet voor de markt produceren maar

1. Gevoegde Zaken 9 en 11/71. Grands moulins de Paris S.A. v. Commissie. Jur. XVIII (1972): 409.

voor de interventiebureaus. Deze tendens leidde tot een wedloop tussen de EG die probeerde de uitgaven voor interventie en exportsubsidie te begrenzen, en de boeren die hun inkomen in stand proberen te houden door zoveel mogelijk beroep te doen op interventie en export. In deze wedloop moet de EG altijd achter de boeren aan blijven hollen zolang zij hun de afname garantie als lokaas voor blijft houden.

Een van de eerste hindernissen die de EG in deze ongelijke wedstrijd in het veld bracht was het vertragen van de jaarlijkse prijsvaststelling. De oorspronkelijke opzet van de marktordeningen was dat de Raad de prijzen vaststelt vóór het tijdstip waarop de boer het nieuwe gewas in moet zaaien. De landbouwer kan dan bij het opstellen van zijn bouwplan de interventieprijzen voor de verschillende gewassen vergelijken en gegeven de situatie op zijn bedrijf de meest rationele keuze maken. In strijd met de zeer expliciete bepalingen in de basisverordeningen op dit punt, stelt de Raad nu de prijzen vast op het moment dat de gewassen al in de grond zitten, en vlak voor het verkoopseizoen begint. Daarmee verdween voor de boeren wel een stuk van de berekenbaarheid maar niet van de zekerheid van de afname, reden voor de Commissie om zich aan het begin van de jaren zeventig, toen het gemeenschappelijk landbouwbeleid net voltooid was, te bezinnen op maatregelen die de productie kunnen beperken.

### 3. JURIDISCHE WAARBORGEN VOOR DE EENHEID VAN DE MARKT

Het is een wezenlijk kenmerk van een gemeenschappelijke markt dat de voorschriften waaronder die markt functioneert over het gehele gebied van de markt gelijk zijn.

De juridische waarborg voor die uniformiteit in de EG ligt vooral in de aard van de gemeenschappelijke rechtsvoorschriften en in de verhouding van dat gemeenschapsrecht tot het nationale recht van de Lid-Staten. De ordening van de landbouwmarkten vindt plaats bij verordeningen die door de EG-instellingen worden vastgesteld. 'Een verordening', zo zegt artikel 189 van het Verdrag, 'heeft een algemene strekking, zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat'. In deze formule wordt kernachtig en onmiskenbaar de positie van de verordening in het recht van de Gemeenschap en in het recht van ieder der Lid-Staten aangegeven. Door regeling bij EG-verordening wordt de materie aan de nationale zeggenschap onttrokken. Afwijkende nationale voorschriften gelden niet, ongeacht of zij van eerdere of van latere datum zijn, ongeacht of zij zijn neergelegd in nationale wet of grondwet. Die werking van de verordening is onafhankelijk van enige nationale handeling, of publikatie.

Deze waarborg voor uniformiteit, die gegeven is met de aard van het rechtsinstrument, wordt ondersteund door de discriminatieverboden in het Verdrag, voor landbouw met name artikel 40, lid 3, en door het gelijkheidsbeginsel, dat

een gemeenschappelijk kenmerk is van de rechtsorde van ieder der staten die aan de EG deelnemen.

Effectuering van deze waarborgen is naast de EG-instellingen, ook opgedragen aan de nationale autoriteiten, met name de nationale rechters die het EG-recht moeten toepassen boven hun nationale recht. Bij twijfel kunnen zij zich laten adviseren door het Hof van Justitie van de EG.

Voor de landbouwmarktordening leek uniformiteit veiliggesteld toen na de overgangperiode in 1968 de EG als enige bevoegd werd op dit terrein. Een deel van deze uniformiteit ging echter het volgende jaar alweer verloren met het verdwijnen van de vaste wisselkoersen voor de nationale valuta's. De prijzen in de verordeningen zijn uitgedrukt in Europese rekeneenheden, later vervangen door Ecu's, zodat een waardevermindering van een nationale munt ten opzichte van de Ecu, een prijsstijging in die nationale munt betekent.

Omdat verschillende nationale overheden weigerden de consequenties van de muntwaardeverandering voor de landbouw te accepteren, kwamen er aparte wisselkoersen voor landbouwprodukten. Dat noodzaakte tot het invoeren van EG-heffingen of -subsidies aan de nationale grenzen om de prijsverschillen tussen de lid-staten voor grensoverschrijdend verkeer ongedaan te maken. Met de eenheid van prijs verdween zo ook de eenheid van de markt; de EG was vanaf dat moment een douane-unie met monetair compenserende binnengrenzen en bijbehorende grensformaliteiten.

Het Hof van Justitie aanvaardde deze inbreuk op de gelijkheid noodgedwongen, omdat de bevoegdheden van de EG op het punt van de wisselkoersen ontoereikend zijn.

Daarnaast heeft de EG-verordening als instrument voor uniformiteit aan kracht verloren doordat meer en meer in de verordening zelf mogelijkheden worden geschapen om bij nationale voorschriften nadere uitwerking te geven. Van uniform wettelijk voorschrift wordt de verordening zo een instrument tot overkoepeling van verschillend nationaal beleid. Bij de beschrijving van de superheffing zal dit nader blijken.

#### 4. BEPERKING VAN DE PRIJS- EN INTERVENTIEGARANTIES

In de visie van de Commissie zijn de rechtsvoorschriften die de werking van de gemeenschappelijke marktordening moeten corrigeren, geen voorschriften waarmee vanuit Brussel het produktieniveau wordt voorgeschreven. Het zijn voorschriften die het niveau aangeven waarop de tot dan toe ongelimiteerde prijs- en afnamegarantie beperkt wordt, het niveau vanaf waar de producenten zelf ten dele of geheel de kosten van de afzet moeten dragen. Er bestaat dan ook volgens de Commissie (1983b: 8) een volledige uitwisselbaarheid van prijsverlagingen, heffingen en quota. Hoewel in haar beleidsdocument van 1981, 'Richtsoeren voor de Europese landbouw', nog werd gesproken van produk-



tiedoelstellingen, werd om misverstanden te vermijden deze term in 1982 vervangen door het begrip garantiedrempel. Dit begrip duidt sindsdien zowel de hele verzameling van maatregelen aan, als één van de elementen uit die verzameling. Ondanks de terminologische veranderingen moet worden vastgesteld dat de hier bedoelde rechtsinstrumenten aanzienlijk verschillen in hun uitwerking.

#### 4.1. Medeverantwoordelijkheidsheffingen

In oktober 1973 publiceerde de Commissie een memorandum over de aanpassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarin zij over de zuivelmarktordening opmerkte: 'Gezien het bestaan van aanzienlijke overschotten zou een tijdelijke produktieheffing worden ingesteld op de aan de melkfabrieken geleverde melk; deze heffing zou ten laste komen van de producent en niet mogen worden doorberekend aan de consument'.

De Raad had zelf in 1969 al in de considerans van een verordening vastgesteld dat de zuivelsector gekenmerkt wordt door het bestaan van aanzienlijke en steeds toenemende overschotten. Toch duurde het na het Commissie-voorstel van 1973 nog vier jaar voor de Raad zich er toe kon zetten de problemen op de zuivelmarkt in deze zin aan te vatten. In verordening 1079/77<sup>1</sup> wordt in artikel 1 bepaald dat iedere melkproducent onderworpen is aan een medeverantwoordelijkheidsheffing over de hoeveelheden geleverde melk. Deze heffing is ten minste gelijk aan 1,5% van de richtprijs en verschilt per melkverkoopjaar. De melkfabriek wordt in artikel 3 verplicht de heffing in te houden en per maand af te dragen aan de door iedere lid-staat aangewezen bevoegde instantie. De heffing is niet van toepassing in bepaalde berggebieden en andere probleemgebieden die in de EG op grond van richtlijn 75/268 bijzondere bescherming genieten.

De medeverantwoordelijkheidsheffing is een tweesnijdend zwaard: aan de ene kant verlaagt zij de prijs die de producent ontvangt, waaraan een produktieverlagend effect wordt toegeschreven, aan de andere kant komen gelden ter beschikking (een half miljard Ecu per jaar) waarmee een extra afzet kan worden gefinancierd.

De heffing, die rond de twee procent bleef schommelen, heeft de verdere groei in melkproduktie niet voorkomen, terwijl de indruk ontstond dat de doelstelling van de Commissie de heffing niet door te berekenen aan de consument door de Raad niet gehonoreerd is. De heffing moet toch al concurreren met prijsverhogingen en groene valutaschommelingen die over een reeks van jaren de prijzen meer omhoog stuwden dan de heffing ze omlaag bracht.

In het voorstel tot invoering van een medeverantwoordelijkheidsheffing voor granen stelt de Commissie (1985c:6) dat voorkomen moet worden dat de heffing wordt gecompenseerd door kunstmatige verhogingen van de garantie-

1. Pb. 26 mei 1977, nr. L 131/6.

prijzen zoals dat in het verleden soms het geval is geweest voor zuivelproducten. Niet aangegeven wordt hoe dat voorkomen moet worden, terwijl de ervaring tot nog toe heeft geleerd dat jaren met een terughoudend prijsbeleid worden afgewisseld door jaren met een ruimhartig prijsbeleid.

In 1980 aanvaardde de Raad het Commissie-voorstel om voor melk een meer effectieve heffing in te voeren. Sindsdien luidt artikel 2, lid 3 van de verordening over de medeverantwoordelijkheidshffing: 'Indien wordt geconstateerd dat de door de producenten van de Gemeenschap in de vorm van melk en sommige zuivelproducten verkochte hoeveelheid melk is toegenomen met 1,5% of meer bij vergelijking van de in het kalenderjaar 1980 verkochte hoeveelheid met die welke in het kalenderjaar 1979 is verkocht, wordt voor het melkprijsjaar 1981/1982 op een nader te bepalen wijze een *extra heffing* ingesteld, zodat de voor de Gemeenschap uit de afzet van de extra hoeveelheden melk voortvloeiende kosten worden gedekt'.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen, luidt de standaard-eindzin, maar kennelijk niet voor de Raad, die in 1981 en 1982 weigerde deze regel toe te passen. De nader te bepalen wijze van instelling van de extra heffing waartoe de verordening verplicht zou pas op 31 maart 1984 als superheffing bekend worden. In de tussentijd probeerde de Commissie de ontstane impasse te doorbreken door over te stappen op een ander systeem. Verlaging van de interventieprijzen na overschrijding van een garantiedrempel zou moeten leiden tot verminderde productie.

#### 4.2. Garantiedrempels

Vaststelling van een voor de EG wenselijke produktiehoeveelheid, en verlaging van de interventieprijzen in de toekomst, nadat is geconstateerd dat de feitelijke productie de doelstelling heeft overschreden, is door de Commissie (1981b:14) voorgesteld in het Verslag ingevolge het Mandaat.

De bindende opdracht om zulke garantiedrempels vast te stellen werd in 1982 opgenomen in een aantal basisverordeningen. Voor granen staat de kenmerkende passage in artikel 3bis: wanneer de werkelijke gemiddelde productie tijdens de drie voorafgaande verkoopseizoenen de voor het betrokken verkoopseizoen vastgestelde garantiedrempel overschrijdt worden de interventieprijzen voor het volgende verkoopseizoen verlaagd met 1% voor elk miljoen ton dat boven deze drempel wordt geproduceerd, met als maximum 5%.

Vaststelling van de garantiedrempel is opgedragen aan de Raad in het kader van de jaarlijkse prijsvaststelling. De eerste garantiedrempel werd met meer dan 1 miljoen ton overschreden, en dat leidde tot een verlaging van de interventieprijzen voor 1983/1984 met 1%. Deze verlagingen zijn echter correcties op door de Raad zelf vastgestelde verhogingen (Tangermann 1984:161). De in de graangarantiedrempel ingebouwde beperking van een mogelijke prijsdaling tot 5% contrasteert met een door de Commissie (1985c:2) berekende en in de ru-

brick onhaalbare oplossingen gerangschikte noodzakelijke prijsverlaging van 20%.

In 1985 verzaakte de Raad voor granen zowel de rechtsplicht prijzen vast te stellen, als de plicht een garantiedrempel vast te stellen, in 1986 werd overgestapt naar het instrument medeverantwoordelijkheidshemming.

De vooraf vastgestelde beperking van de prijsdaling ontbreekt bij de melkgarantiedrempel. De eerste garantiedrempel die voor melk werd vastgesteld nam als uitgangspunt de in 1981 aan de zuivelfabrieken geleverde hoeveelheid melk, verhoogd met 0,5%, de toen verwachte stijging van het communautaire verbruik. Het referentiejaar 1981 zou ook later een belangrijke rol blijven spelen.

De eerste garantiedrempel werd met 3% overschreden, wat de Raad er op 17 mei 1983 toe bracht de interventieprijzen voor het melkprijsjaar 1983/1984 met 3% te verlagen. De Commissie (1983b: 12) moest vaststellen dat deze verlaging geen productiebeperkend effect had. De voor 1983 vastgestelde drempel (1981 + 1%) is met 6,5% overschreden. Voortgaande toepassing van de garantiedrempel zou moeten leiden tot een drastische korting van de melkprijs, de Commissie (1983b:12) noemde 12%. Het alternatief voor de Raad was terug te vallen op de al verplichte extra heffing. Deze zwenkingen van medeverantwoordelijkheidshemming naar superheffing en van daar naar garantiedrempel en weer terug naar superheffing, werden door de Commissie verpakt in het voorstel de garantiedrempel op een nieuwe wijze toe te passen. Na de vaststelling van de superheffing in 1984 bevat de jaarlijkse verordening ter uitvoering van de verplichting tot vaststelling van een melkgarantiedrempel de mededeling 'dat het aanvankelijk via de vaststelling van een garantiedrempel nagestreefde doel echter met name moet worden bereikt door een quotaregeling met een extra heffing op de leveranties boven de vastgestelde referentiehoeveelheden'.<sup>1</sup>

#### 4.3. *Productiequota*

'Met de quotaregeling beschikt de Gemeenschap reeds over een middel om de productie te beperken tot bepaalde gegarandeerde hoeveelheden, (...) en alles wat boven die maximumhoeveelheid wordt geproduceerd moet tegen de wereldmarktprijs worden verkocht'. In deze twee zinnen van de Commissie (1982:83) ligt de aard van de suikerquota al besloten, met name is aangegeven dat productie boven het toegewezen quotum niet verboden is, maar alleen niet in aanmerking komt voor de prijs- en afzetgarantie die de EG binnen het quotum wel verstrekt.

Aanduiding van de quotaregeling in de basisverordening voor suiker als een productiebeperkend voorschrift is dan ook verwarrend, er is sprake van een garantiebeperkend voorschrift. Geruggesteund door de vooraf te berekenen en

1. Verordening 1299/85 Pb. 27 mei 1985, nr. L 137/6.

verzekerde inkomsten uit de EG-suikerquota moeten de EG-suikerfabrikanten hun overige produktie afzetten op de wereldmarkt.

In hoeverre van het ontbreken van de gebruikelijke ongelimiteerde afzet- en prijsgarantie een ontmoedigende werking uitgaat op de produktie is onder andere afhankelijk van de grootte van de quota ten opzicht van de produktie. Ook in dit opzicht valt in de suikerquota geen produktiebeperking te onderkennen. De regeling is direkt bij het opzetten van de marktordening voor suiker in 1968 ingevoerd als een tijdelijke maatregel. De per Lid-Staat toegekende hoeveelheden waren bedoeld als een bescherming van de Duitse en Italiaanse suikerbietenproduktie tegen de 30% meer efficiënte andere EG-producenten (Stevens 1983:322). Deze toekenning van produktiehoeveelheden per Lid-Staat is een enigszins paradoxaal aspect van een supra-nationale marktordening. Kan dit als voorlopige maatregel nog enigszins verdedigd worden (Feenstra 1985:19), het feit dat deze quotaregeling een permanent bestanddeel van de suikermarktordening is geworden, in 1986 opnieuw voor vijf jaar verlengd, betekent dat men een gemeenschappelijke markt heeft ingevoerd zonder de gevolgen daarvan (opruiming van nationale opdeling van de markt) te willen.

De effecten van deze met hand en tand verdedigde nationale quota voor de toename van de produktie bleken bij de toetreding van Engeland. De Engelse suikerfabricage op basis van suikerbieten, in 1974-1975 568 000 ton witte suiker equivalent, kwam door toepassing van de EG-suikermarktordening in aanmerking voor een quotum van 1 326 000 ton (Stevens 1983:340). Een gerede aanleiding voor de voornaamste suikerfabrikant British Sugar Corporation, een investeringsplan van 150 miljoen Engelse ponden op te zetten om het toegekende quotum te kunnen produceren (Stevens 1983:330). Harris (1983:130) kwalificeert dan ook treffend de klacht dat de suikerquota als produktiebeperking niet hebben gewerkt, gezien de toename van de produktie tussen 1973 en 1981 met 60%, als een indicatie dat men niet heeft begrepen waarom de quotering bestaat.

#### 4.4. Superheffing

De op 31 maart 1984 toch nog onverwacht ingevoerde melksuperheffing is in artikel 5 quater van de basisverordening geconstrueerd als een tijdelijke extra heffing op de hoeveelheid melk die boven een referentiehoeveelheid wordt afgeleverd. De som van alle referentiehoeveelheden is gelijk aan de garantiedrempel die de Raad in 1983 op grond van artikel 5 ter had vastgesteld, en die op zijn beurt gelijk is aan de feitelijk afgeleverde produktie in het kalenderjaar 1981 verhoogd met 1%. Deze gegarandeerde totale hoeveelheid wordt in de basisverordening verdeeld over de Lid-Staten op basis van de hoeveelheden die op hun grondgebied in 1981 zijn geleverd.

De Lid-Staten wordt de keuze gelaten de extra heffing op te leggen aan elke melkproducent of aan elke melkfabriek. Indien de heffing wordt opgelegd aan

de melkveehouder bepaalt de EG-verordening de heffing op 75% van de melkrichtprijs, bij het fabriekssysteem is de heffing 100%.

De uitvoering in Nederland vond plaats in de Beschikking Superheffing, een op de Landbouwwet gebaseerde ministeriële verordening die op 18 april 1984 in de Staatscourant werd geplaatst.<sup>1</sup> Uit het feit dat de Nederlandse uitvoeringsregelgeving eerder tot stand kwam dan de uitvoeringsverordening van de Commissie blijkt enerzijds de slagvaardigheid van het Nederlandse optreden en anderzijds het ongemeenschappelijke van het Gemeenschapsoptreden.

De regeling van de superheffing is te vinden in een complex van Gemeenschapsverordeningen en nationale voorschriften, die ieder vele malen gewijzigd zijn, en verschillende rechtsverhoudingen beïnvloeden.

#### *4.4.1. Geen produktievoorschrift*

De superheffing geeft geen regels of beperkingen met betrekking tot de produktie van melk. Het aangrijpingspunt is de levering van melk aan een koper. Produktie van melk voor andere doeleinden, bijvoorbeeld veevoer, blijft buiten de regeling.

Ook voor de produktie van melk die wordt geleverd aan een koper bevat de superheffing geen produktiebeperkende voorschriften (Van der Velde 1986a). Dat blijkt het duidelijkst uit het feit dat de aankoopplicht van de interventiebureaus blijft bestaan ook voor melk boven de heffingvrije hoeveelheid. De regeling koppelt alleen aan het feit van de levering de plicht tot betaling van een heffing. In zoverre sluit de regeling haarfijn aan bij het systeem van marktordening (geen produktie-ordening) door middel van heffingen en subsidies. Wat de ene EG hand heeft gegeven neemt de andere hand hier boven een historisch bepaalde hoeveelheid weer terug.

Een consequentie van dit systeem is dat produktie en levering boven de heffingvrije hoeveelheid rechtmatig is. Het systeem beoogt dat ondoelmatig te maken, maar het kan in bepaalde gevallen bedrijfsmatig rendabel zijn meer te leveren en de heffing te betalen, vooral wanneer de EG-heffing een aftrekpost in de nationale belasting is.

#### *4.4.2. Geen gemeenschappelijke regeling*

Eerder is betoogd dat met de vormgeving van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in verordeningen onder andere wordt beoogd een waarborg te scheppen voor een gelijke uitwerking van dit beleid in de hele EG. De verordeningen waarin de superheffing is vervat geven aan dat deze waarborg niet meer bestaat. De toekenning van quota aan de Lid-Staten kan, anders dan in 1968 voor de suikermarktordening, niet worden verdedigd als een overgangsmaatregel naar een gemeenschappelijk beleid in opbouw. Het is een teruggang naar nationaal beleid. Het nationale beheer van de quota is niet een neutrale admini-

1. Stcrt. 1985, nr. 79, vele malen gewijzigd en vergezeld van de Beschikking superheffing 1985, Stcrt. 1985, nr. 118, ook vele malen gewijzigd.

stratieve uitvoering van gemeenschappelijke normen, als de toedeling van heffingvrije hoeveelheden aan producent of fabriek per nationaal grondgebied gaat verschillen. Opdeling van de gemeenschappelijke zuivelmarkt langs nationale grenzen kan evenmin worden verdedigd met een beroep op het ontbreken van EG-bevoegdheden omdat die op dit terrein, in tegenstelling tot de monetaire sfeer, juist in zo ruime mate aanwezig zijn.

Het toekennen van een heffingvrije hoeveelheid leidt bij fluctuaties in de produktie tot de situatie dat in één heffingsperiode het ene bedrijf de heffingvrije hoeveelheid overschrijdt, terwijl het andere er niet aan toekomt. Bezien per bedrijf kan er in de ene periode sprake zijn van overschrijding en in de volgende periode van onderschrijding. In het systeem waarin de heffing wordt opgelegd per bedrijf werken deze effecten sterker dan in het fabriekssysteem omdat daar bedrijven die meer melk leveren dan ze voorheen deden, over dat meerdere geen heffing betalen zolang er bij dezelfde fabriek bedrijven zijn aangesloten die in die periode minder melk leveren dan voorheen. Pas als het totaal van over- en onderschrijdingen bij die fabriek een overschrijding oplevert, valt de heffing over dat overschot. Het is de bedoeling van de EG-verordening dat dan alleen de bedrijven die zelf hebben overschreden bijdragen in de heffing. Het fabriekssysteem kent zo een ingebouwde verevening die het bedrijfssysteem ontbeert.

In beide systemen is het mogelijk dat een Lid-Staat superheffingsgelden van overschrijders moet innen en afdragen aan de EG, terwijl het totaal van overschrijdingen en onderschrijdingen op het grondgebied van die staat een onderschrijding oplevert.

Hoewel men kan denken aan verschillende manieren van verevening, bijvoorbeeld een verevening van overschrijdingen in één heffingsperiode met onderschrijdingen in een andere periode, is er vanuit communautair oogpunt geen enkele reden om de verevening te koppelen aan de landenquota. Juist deze consequentie van het systeem heeft de EG uiteindelijk niet aanvaard. Een jaar na invoering van het systeem werd naast de al bestaande toedeling van landenquota ook een nationale verevening toegestaan<sup>1</sup>, waarmee de mogelijkheden voor een nationaal zuivelbeleid aanzienlijk werden verruimd.

Het naast elkaar bestaan van fabriekssysteem en bedrijfssysteem onder de hoede van één EG-verordening heeft geleid tot de situatie dat in Denemarken binnen het fabriekssysteem alle fabrieken administratief zijn ondergebracht in één fabriek, zodat daar geen enkele boer superheffing betaalt zolang alle Denen tezamen beneden het landenquotum blijven. Aan de andere kant is de Nederlandse melkproducent opgenomen in een netwerk van voorschriften waarbij de heffing per bedrijf wordt opgelegd, het boeren op grond van produktschapsverordeningen verboden is elkaar melk te leveren en aanpassing van de bedrijfsvoering aan de starre heffingvrije hoeveelheden door het tijdelijk verhuren van koeien heeft geleid tot de invoering van het nieuwe nationale strafbare feit: 'het feitelijk leveren van melk op een anders naam' (Van der Velde 1986b). Op deze

1. Verordening 591/85. Pb. 8 maart 1985, nr. L 68/5.

manier is de Nederlandse melkproducent, ook binnen het totaal van de toegekende heffingvrije hoeveelheden, gebonden aan tal van belemmeringen die voor zijn Deense collega's niet bestaan.

Ook op andere terreinen bestaan er in de uitwerking van de superheffing grote verschillen tussen de Lid-Statens. In Nederland zijn de heffingvrije hoeveelheden gebonden aan de grond (Kuiper 1985: 161) zodat overdracht van de een niet mogelijk is zonder overdracht van de ander. De regeling heeft geleid tot de aankoop van quota-rijke gronden tot op afstanden van meer dan honderd kilometer van het bedrijf, wat geheel nieuwe perspectieven opent voor het ruilverkavelingsbeleid. Het heeft ook geleid tot een sterke stijging van de grondprijzen (vertienvoudigingen zijn bekend) en een sterke stijging van geleend kapitaal voor investeringen, een niet geheel voor de hand liggend verschijnsel voor een productiesector die terug moet in capaciteit.

Omdat de EG-verordeningen niet dwingen tot de Nederlandse interpretatie van grondgebondenheid, bestaan deze gevolgen niet in andere landen waar bedrijfsgebondenheid centraal staat in de regeling.

Deze verschillen naar nationaal grondgebied op essentiële onderdelen van de regelgeving leiden ertoe dat de uitwerking van de superheffing niet voldoet aan het voorschrift van artikel 40 lid 3 van het Verdrag dat de gemeenschappelijke landbouwmarktordening elke discriminatie tussen producenten van de Gemeenschap uit moet sluiten.

## 5. SLOTSOM

Toegepaste rechtsvoorschriften waren niet effectief, effectieve rechtsvoorschriften werden niet toegepast. Het eerste deel van deze stelling wordt voor de zuivelsector onderbouwd door de medeverantwoordelijkheidsheffing en de garantiedrempel die door de Commissie (1985b: 9) zijn gekwalificeerd als mislukkingen. Het tweede deel van de stelling geldt in ieder geval tot 1984 voor de extra heffing van verordening 1079/77, terwijl van de superheffing moet worden gezegd dat het effect op langere termijn van deze tijdelijke maatregel nog moet blijken. Deze mogelijke effectiviteit gaat dan wel ten koste van de Gemeenschap zelf. Het verscheiden van het vermogen om de in het Verdrag ruim bemeten bevoegdheden in te zetten voor de instandhouding van een gemeenschappelijk beleid, leidt tot toenemende nationale verscheidenheid.

Deze tegendraadse ontwikkeling botst op in het EG-recht vastliggende procedures, termijnen en bindende besluiten die niet of niet meer op tijd worden nageleefd. De spanningen die dit oproept worden geïllustreerd door het verweer van een aantal gedaagden in een strafproces naar aanleiding van de superheffing. Zij voerden aan, dat zij niet hadden kunnen begrijpen dat het deze keer ernst was.<sup>1</sup>

1. Krantenbericht Het Parool 12 april 1986: 4.

De Europese Gemeenschap zou zich moeten afvragen of het weer in de hand krijgen van de landbouwproductie hand in hand kan gaan met een proces van zelfontregeling.

### *Literatuur*

Boest, R., 1984. Die Agrarmärkte im Recht der EWG. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1958. Eerste Algemeen Verslag over de Werkzaamheden van de Gemeenschap.

– 1981a. Bezinning over het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Bulletin van de Europese Gemeenschappen, Supplement 6/80, Luxemburg.

– 1981b. Verslag van de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de Raad ingevolge het Mandaat van 30 mei 1980. Bulletin van de Europese Gemeenschappen, Supplement 1/81, Luxemburg.

– 1982. Richtsnoeren voor het Europees landbouwbeleid. Memorandum ter aanvulling van het Verslag van de Commissie ingevolge het Mandaat van 30 mei 1980. In: Bulletin van de Europese Gemeenschappen, Supplement 4/81: 67-113, Luxemburg.

– 1983a. Het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap. Derde uitgave. Serie Europese Documentatie 6/82, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen.

– 1983b. Aanpassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Bulletin van de Europese Gemeenschappen, Supplement 4/83, Luxemburg.

– 1985a. Perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. COM (85) 333 def., Brussel.

– 1985b. Een toekomst voor de Europese landbouw. Beleidsoriëntaties van de Commissie na het overleg in het kader van het Groenboek. Groen Europa - Europese Gemeenschap in Vogelvlucht 34, Brussel: Dienst Landbouwvoorlichting.

– 1985c. Memorandum van de Commissie over aanpassing van de gemeenschappelijke marktordening voor granen. Groen Europa - Europese Gemeenschap in Vogelvlucht 34, Brussel: Dienst Landbouwvoorlichting.

Feenstra, J.J. en K.J.M. Mortelmans, 1985. Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht. In de serie Voorstudies en achtergronden nr. V48, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Fennell, Rosemary, 1979. The Common Agricultural Policy of the European Community. Its institutional and administrative organisation. London: Granada.

Harris, S., A. Swinbank, G. Wilkinson, 1983. The Food and Farm Policies of the European Community. Chichester: John Wiley & Sons.

Hill, Brain E., 1984. The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future. London: Methuen.



Hoogh, J. de et.al., 1985. EG - landbouwpolitiek PAO cursus. Wageningen: Stichting Post - Academisch Onderwijs Landbouwniversiteit.

Kuiper, M.J., 1985. Toepassing van de superheffing in Nederland. In: Agrarisch recht april 1985: 155 - 164.

Louwes, S.L., 1980. Het gouden tijdperk van het groene front; het landbouwbeleid in de na - oorlogse periode. In: Casimir, H.B.G., e.a. Nederland na 1945, beschouwingen over ontwikkeling en beleid: 223 - 249 (Hofstee bundel), Deventer.

- 1985. Landbouwbeleid in de EG: het besluitvormingsproces. In de serie Werkdocumenten nr. W 11, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage, WRR.

Mathijssen, P.S.R.F., 1985. A Guide to European Community Law. 4th ed. London: Sweet & Maxwell.

Meester, G. en D. Strijker, 1985. Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening. In de serie Voorstudies en achtergronden nr. V 46, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Pearce, Joan., 1983. The Common Agricultural Policy: The Accumulation of Special Interests. In: H. Wallace, W. Wallace and C. Webb (eds.), Policy Making in the European Community 2nd ed. Chichester: John Wiley & Sons: 143 - 175.

Pluim Mentz, J.P., 1984. Produktiebeperking in de zuivelsector. In: Agrarisch Recht, september 1984: 383 - 388.

Snyder, Francis G., 1985. Law of the Common Agricultural Policy. London: Sweet & Maxwell.

Stevens, Chris and Carole Webb., 1983. The Political Economy of Sugar: A Window on the CAP. In: H. Wallace, W. Wallace and C. Webb (eds.), Policy Making in the European Community 2nd ed. Chichester: John Wiley & Sons: 321 - 347.

Tangermann, S., 1984. Guarantee thresholds: A device for solving the CAP surplus problem? In: European Review of agricultural economics 1984: 159 - 168.

Velde, M. van der., 1986a. Doel Quotumbank BV niet strijdig met voorschriften. In: Boerderij 71, 19 februari 1986: 26 - 27.

- 1986b. Braks heeft Quotumbank niet echt aangepakt. In: Boerderij 71, 19 maart 1986: 28 - 29.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1986. De onvoltooide Europese integratie. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.