

3 Beleid in de EG-zuivelsector

A. J. Oskam

Inleiding

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EG is gebaseerd op het Verdrag van Rome en de Conferentie van Stresa (1958). Het beleid heeft zijn nadere uitwerking gekregen in de jaren zestig en was rond 1969 ten aanzien van de belangrijkste landbouwproducten voltooid. Sinds die tijd vormt het zuivelbeleid wel het meest besproken onderdeel van het GLB. Dit komt niet alleen omdat melk, met bijna twintig procent, een belangrijke plaats inneemt in de totale landbouwproductie. Vooral de ontwikkelingen in de zuivelsector en de wijze waarop het GLB in deze sector is gevoerd hebben veel aandacht getrokken. Belangrijke voorstellen van de Europese Commissie voor aanpassing van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn vaak voortgekomen uit moeilijkheden in de zuivelsector. Hierdoor kan men dit onderdeel van de agrarische sector ook beschouwen als een proeftuin voor vele typen van beleid. Premiereregelingen, markt-splitsing, medeverantwoordelijkheidshemming enzovoort zijn maatregelen die het eerst in de zuivelsector zijn gebruikt. Daarnaast hebben onderzoekers, beleidsinstellingen en belangengroepen een omvangrijke bijdrage geleverd aan de discussie over het EG-zuivelbeleid. Met een grote diversiteit aan voorstellen voor verandering van het EG-zuivelbeleid houdt men elkaar steeds bezig (Meester, 1981; Interim-rapport, 1978).

In eerste instantie schenken wij aandacht aan een aantal indicatoren voor de ontwikkelingen in de zuivelsector sinds 1968. Deze indicatoren worden vervolgens gebruikt om de beleidslijnen die de Europese Commissie heeft uitgezet, in de afgelopen jaren, te kunnen plaatsen. Daarbij is het nodig om de belangrijkste beleidsbepalende documenten van de Europese Commissie te analyseren. De beleidslijnen die uit

deze documenten zijn af te leiden, te zamen met enkele andere beleidsalternatieven die een belangrijke rol in de discussie over het zuivelbeleid hebben gespeeld, worden kwantitatief geanalyseerd over de vijfjarige periode 1977-1981. Uitgangspunt van deze analyse is de mogelijkheid om in 1977 met diverse alternatieve vormen van beleid te starten.

Wij willen laten zien dat alternatieve vormen van beleid, gezien ten opzichte van het gevoerde beleid in de periode 1977-1981, vanuit een aantal punten als 'gunstiger' beoordeeld kunnen worden. Dit geldt echter niet voor alle doeleinden waarop het zuivelbeleid wordt beoordeeld. Bovendien kunnen er, voor de afzonderlijke landen binnen de Gemeenschap, grote verschillen in beleidseffecten zijn.

In een globale analyse laten wij zien welke 'prioriteiten' de Europese Commissie en de Raad van Ministers in de afgelopen jaren hebben gehanteerd. Tot slot wordt de onderlinge afweging van doelstellingen in verband gebracht met het gevoerde beleid en met enkele beleidsalternatieven.

De zuivelsituatie in de EG in de periode 1968-1981

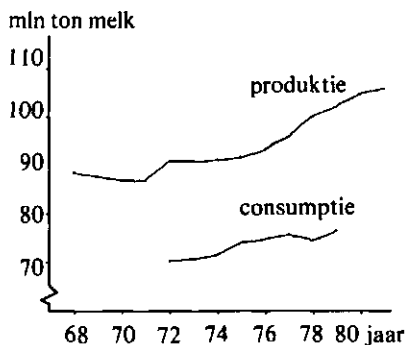
In een aantal figuren schetsen wij de ontwikkelingen in de EG-zuivelsector. Er is daarbij vooral gelet op beleidsrelevantie. Niet alle gewenste cijfers zijn beschikbaar over de volle periode. Daarnaast is de uitbreiding van de EG per 1 januari 1973 met het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken een storende factor in een aantal grafieken¹. Aan de toetreding van Griekenland tot de EG, in 1981, is vrijwel voorbijgegaan.

In de figuren 1 en 2 zijn produktie en intern consumptief verbruik, alsmede de export van melk en zuivelprodukten weergegeven. Het interne verbruik en de export van melk en zuivelprodukten zijn herleid tot melkequivalenten².

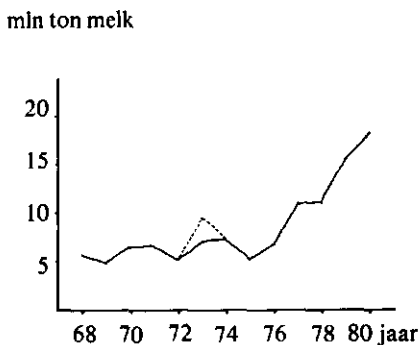
De melkproduktie stijgt sterk in 1971/1972 en in de periode 1975 t/m 1980. Het interne consumptieve verbruik vertoont ook enige sprongen, die deels samenhangen met prijsontwikkelingen - vooral voor het VK - en met bijzondere afzetmaatregelen. De verbruikscijfers zijn inclusief gesubsidieerde vormen van menselijk verbruik, doch exclusief enkele bijzondere produkten als bijvoorbeeld caseïne.

Over het geheel genomen vertoont zowel de produktie als het interne consumptieve verbruik een zeer gestage ontwikkeling (Fig. 1). Dit geldt niet voor de export van zuivelprodukten (Fig. 2). De exportcij-

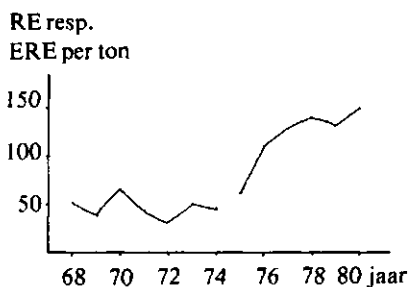
Figuur 1 Melkproductie en intern consumptief verbruik van melk- en zuivelprodukten (in melkequivalent)



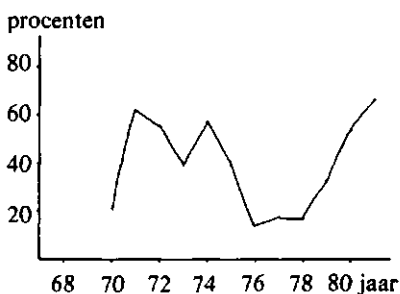
Figuur 2 Export van melk en zuivelprodukten (in melkequivalent) door 9 EG-landen aan niet-EG-landen



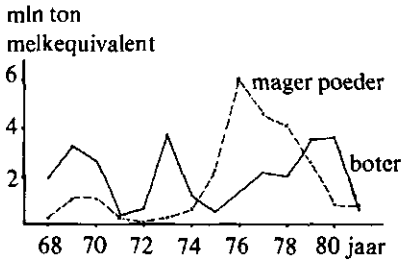
Figuur 3 Restitutie voor geëxporteerde melk- en zuivelprodukten in RE (tot 1975) en ERE (vanaf 1975) per ton melkequivalent



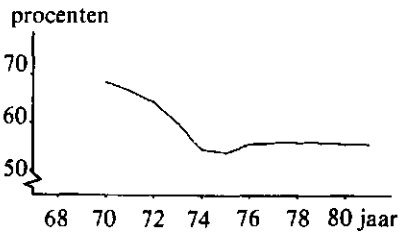
Figuur 4 Wereldmarktprijzen voor boter en mager melkpoeder in verhouding tot EG-prijzen



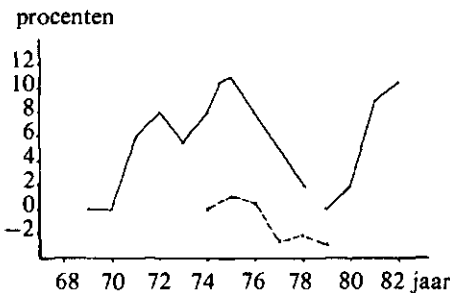
Figuur 5 *Interventievoorraden boter en mager melkpoeder, gemeten op 1 april*



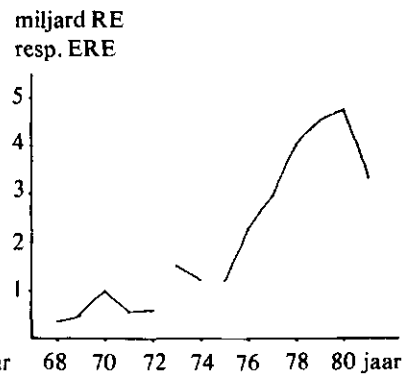
Figuur 6 *Procentueel prijsaandeel van melkvet in de totale melkprijs op interventieniveau*



Figuur 7 *Jaarlijkse richtprijsverandering voor melk, vastgesteld door de Ministerraad in resp. RE en ECU. Jaarlijkse reële melkprijsverandering in Duitsland, Frankrijk, Nederland en het VK (onderbroken streep)*



Figuur 8 *Budgetlasten voor het markt- en prijsbeleid van de EG in de zuivelsector. Tot 1973 alleen voor EG-6; tot 1975 gemeenten in RE, daarna in ERE*



fers omvatten tevens de voedselhulp; een onderdeel dat in de loop van de periode 1968-1980 is opgelopen tot rond 1,5 mln ton melk-equivalent. Met name in de tweede helft van de jaren zeventig heeft de zuivelexport van de EG een spectaculaire groei gekend. Een groei die, in melkequivalenten gerekend, vrijwel gelijk is aan de productie-groei in deze periode.

De zuivelexport is echter tot stand gekomen bij zeer hoge restitutienniveaus (Fig. 3). Naast een 'structurele' groei in de vraag naar zuivelprodukten hebben de hoge exportsubsidies en de (daardoor) lage wereldmarktprijzen voor zuivelprodukten (Fig. 4), de export van de EG en ook het marktaandeel van de gemeenschap sterk doen groeien. In de periode 1974-1980 is het aandeel van de EG in de wereldmarkt gestegen van 46 naar 67 procent.

In figuur 5 staat de ontwikkeling van de voorraden boter en mager melkpoeder in de EG centraal. Voorraden zijn herleid tot melkequivalenten. Deze voorraden zijn ook tijdens perioden met 'boterbergen' en 'poederbergen' relatief klein ten opzichte van de totale melkproductie: samen maximaal een zeven procent van de jaarproductie. Voorraden hebben bovendien een seizoengebonden karakter met een 'dal' rond eind maart en een 'top' in september. In figuur 5 zijn de voorraden op het laagste punt weergegeven. Naast de in deze figuur weergegeven voorraden zijn er echter ook nog werkvoorraden van bijvoorbeeld kaas, gecondenseerde melk, vol melkpoeder, mager melkpoeder, die ook een enigszins seizoengebonden karakter hebben.

Een vergelijking tussen de figuren 5 en 6 illustreert dat voorraadontwikkelingen via het beleid invloed uitoefenen op de prijsverhouding tussen melkvet en overige melkbestanddelen. De relatief grote boter-voorraden in de periode 1969-1971 en in 1973 leidden tot een sterke relatieve prijsdaling van melkvet. In 1976 hebben de voorraden mager melkpoeder ertoe geleid, dat de relatieve prijsdaling van melkvet is beëindigd en zelfs iets is teruggedraaid.

Een belangrijk element van het beleid, ook voor de situatie in de zuivelsector, is de prijszetting voor melk in de EG. In figuur 7 is de procentuele prijsontwikkeling van melk geschetst. De gevolgen van ontwikkelingen en beleid manifesteren zich in de budgetlasten van het door de EG gevoerde markt- en prijsbeleid voor de zuivelsector (Fig. 8).

De beleidsvoorstellen van de Europese Commissie

Tegen de achtergrond van de situatie in de EG-zuivelsector, als geschetst in de vorige paragraaf, behandelen we de belangrijkste beleidslijnen van de Europese Commissie in de periode 1968-1982. Overwegingen en voorstellen van de Commissie zijn veelal te vinden in de Mededelingen aan de Raad. Dit kunnen aparte documenten zijn, doch vaak zijn het onderdelen van de prijsvoorstellen die de Commissie aan de Raad uitbrengt.

Plan Mansholt

De moeilijkheden in de zuivelsector waren voor de Europese Commissie al begonnen, toen de vorming van de Gemeenschappelijke zuivelmarkt nauwelijks was voltooid. Zoals in paragraaf 2 is geïllustreerd, kampte de Commissie al in 1968 met stijgende budgetlasten en sterk oplopende botervoorraden (Fig. 5 en 8). Dit was voor de Commissie een belangrijke aanleiding om ultimo 1968 te komen met een uiterst ambitieus plan voor de hervorming van de landbouw, het zogenaamde 'Plan Mansholt' (Commissie, 1968). Dit plan werd aan de minister-raad gepresenteerd, te zamen met de prijsvoorstellen voor 1979/80. Het geheel bevatte, wat de zuivelsector betreft, voorstellen voor beleid op korte en op lange termijn. De korte-termijnmaatregelen bestonden uit een bevrozing van de richtprijs voor melk, een verlaging van de melkvetprijs, een uitbreiding van de bijzondere afzet voor boter, alsmede een afslachtingregeling voor melkvee en een omschakelingsregeling van melk- naar rundvleesproductie. Deze korte-termijnmaatregelen gingen vergezeld van uitvoerige berekeningen, waaruit bleek dat in 1972/73 langs deze weg marktruiming bereikbaar was. Tevens werden in het Plan-Mansholt een tweetal maatregelen genoemd, die later nog een rol zouden spelen in (de gedachtenvorming over) het zuivelbeleid:

- het opschorten van interventieregeling voor boter, respectievelijk mager poeder;
- het instellen van een medeverantwoordelijkheidsheffing.

Hieromtrent zijn echter geen concrete beleidsvoorstellen gedaan.

Het Plan-Mansholt heeft zijn grootste bekendheid gekregen vanwege de lange-termijnbeleidsvoorstellen die erin opgenomen waren. Het ging daarbij om maatregelen die een grondige herziening van de landbouwstructuur moesten bewerkstelligen. De achterliggende gedachting was dat een geherstructureerde landbouw, met moderne bedrijven, tegen veel lagere prijzen zou kunnen produceren. Op lange

termijn zou de noodzaak van prijsondersteuning sterk verminderen; immers bij lagere prijzen zou men op moderne landbouwondernemingen nog een voldoende inkomen behalen. Hierdoor konden ook de budgettaire lasten van het markt- en prijsbeleid sterk dalen. De weg waarlangs deze hervorming zou plaatsvinden was als volgt aangegeven:

- investeringssubsidies voor bedrijfsvergroting;
- afvloeiing van arbeid uit de landbouw, langs de weg van omscholing en creatie van alternatieve werkgelegenheid;
- het uit produktie nemen van landbouwgrond ten behoeve van bebossing.

In tegenstelling tot de korte-termijnmaatregelen waren de hervormingsvoorstellen slechts minimaal gekwantificeerd. Er werd alleen een globale raming van de uitgaven opgenomen. Van diverse kanten zijn deze voorstellen onder de loupe genomen; in Nederland door onder anderen Horring (1970, 1972), Koppejan (1972), Van den Noort (1971), De Hoogh & Post (1971). Het algemene oordeel was dat de benodigde uitgaven sterk waren onderschat. In 1972 werd dan ook een uiterst afgeslankt Plan-Mansholt ingevoerd.

Na de indiening van de hervormingsvoorstellen door de Europese Commissie zijn er diverse ontwikkelingen die de voorziene problemen in de EG-zuivelsector in de periode 1970-1973 afzwakken:

- een wat laag uitvallende produktie in 1970, in verband met minder gunstige weersomstandigheden;
- een aantrekken van de wereldmarkt voor zuivelprodukten;
- de toetreding van het VK, Denemarken en Ierland tot de EG per 1 januari 1973. Deze landen waren te zamen minder dan zelfvoorzienend op zuivelgebied. Tegelijk met de toetreding van de nieuwe lidstaten werden echter invoerquota vastgesteld voor Nieuw Zeeland en Australië;
- de uitwerking van de prijsbevrozing en de additionele maatregelen. Laatstgenoemde maatregelen, die overigens minder effectief waren dan door de Commissie was voorzien, worden al in 1970 en 1971 opgeschort (Van den Berg, 1981).

Het gehele 'plan-Mansholt' overziend, kan gesteld worden dat op korte termijn de doelstellingen zijn bereikt, mede door externe oorzaken. De uitgezette lijnen voor het lange-termijnbeleid zijn (op goede gronden) sterk bekritiseerd. Het uiteindelijk resultaat is dan ook wel het 'mini-plan-Mansholt' genoemd.

Het Programma 1973-1978

In 1973 komt de Commissie (1973) met beleidsvoorstellen onder de naam Programma 1973-1978. Een belangrijk element hierin is de wens om tot een meer objectieve methode van prijsvaststelling te komen. De methode wordt gebaseerd op een berekende kostenontwikkeling. De marktsituatie wordt echter niet geheel uit het oog verloren. Meer specifiek voor de zuivelsector zijn hierin als beleidsinstrumenten opgenomen:

- een verdere daling van het prijsaandeel van melkvet tot vijftig procent van de totale melkprijs;
- een medeverantwoordelijkheidshemming van maximaal twee procent. Deze hemming dient, in situaties met hoge budgetlasten, via melkfabrieken aan melkveehouders te worden opgelegd.

Het programma staat bovendien in het teken van de sterk opgelopen rundvleesrijzen in 1973. Een belangrijke uitbreiding van de rundvleesproductie, bijvoorbeeld door omschakeling van melk naar rundvlees, wordt nuttig geacht. Opvallend in vergelijking met het Plan-Mansholt is de geringe kwantificering van het voorgenomen beleid. De voorspelde daling van de uitgaven van de budgetlasten met 470 mln rekeneenheden lijkt dan ook op een zeer partiële analyse te zijn gebaseerd.

Bij de bespreking in de Ministerraad wordt dit programma, mede door de zeer turbulente ontwikkelingen met betrekking tot olieprijsen en de grondstoffenmarkten, niet rijp geacht voor uitvoering. Toch zal een deel van de beleidsvoorstellen in een later stadium weer tevoorschijn komen en, zij het gedeeltelijk, worden ingevoerd. In het Programma 1973-1978 wordt de kiem gelegd voor de grote voorraden mager melkpoeder die vanaf 1975 zullen ontstaan (Fig. 5). Voorts leidt de meer objectieve methode van prijsvaststelling in de periode 1974-1976 tot snel stijgende interventieprijsen in de zuivelsector (Fig. 7). Deze prijsverhogingen moeten echter wel worden gezien tegen de achtergrond van de sterke kostenstijgingen en de dalende inkomens in de melkveehouderij; met name in 1974.

Actieprogramma 1977-1980

De sterk opgelopen interventievoorraad voor mager melkpoeder, de moeilijke exportsituatie en de sterk stijgende budgetlasten (Fig. 2, 5 en 8) noopten de Commissie medio 1976 tot het uitbrengen van een tussentijds rapport over de zuivelsituatie (Commissie, 1976). In dit

rapport werd een vrij uitgebreide historische analyse van de ontwikkelingen in de zuivelsector opgenomen, terwijl de geconstateerde ontwikkelingen ook naar de toekomst werden doorgetrokken. De Commissie constateert dat er een overschot in de zuivelsector is van tien procent; een percentage dat, zonder beleidsverandering, nog aanmerkelijk zal stijgen. De maatregelen die de Commissie aan de Raad voorstelt zijn:

- invoering van een premiereregeling voor het stopzetten van de melkproductie of voor het omschakelen naar rundvleesproductie³;
- stopzetten van investeringssubsidies in de melksector zowel de nationale en als de Gemeenschapssubsidies;
- invoeren van een - variabele - medeverantwoordelijkheidsheffing op melk. De opbrengsten van deze heffing zijn bestemd voor de stimulering van het zuivelverbruik.

Het Actieprogramma verschilt van de bovengenoemde beleidsstukken door het opnemen van een kwantitatieve analyse over een lange termijn. Op de kwaliteit van deze analyse is echter nog wel het één en ander aan te merken (Interim-rapport, 1978). Merkwaardig is dat volledig wordt nagelaten de effecten van de voorgestelde beleidsmaatregelen op het geconstateerde surplus te bepalen. Zo'n analyse zou de (vermeende) effectiviteit van het Actieprogramma aanzienlijk gereduceerd hebben (Oskam, 1981, p. 4 en 5).

De Ministerraad heeft wegens de zeer droge weerssituatie in de zomer van 1976 dit rapport niet willen behandelen. De Commissie had in haar rapport al - terecht - gewezen op de voorbijgaande aard van deze teruggang in de melkproductie. De ministers van landbouw vonden het echter vanuit politiek oogpunt niet verstandig om - bij een zo onzekere situatie omtrent productie en inkomen van de melkveehouders - dit voorstel te bespreken.

Rapport over de situatie in de zuivelsector

Bij de prijsbesluiten voor 1978/79 vormt de zeer 'onevenwichtige' situatie in de zuivelsector een belangrijk probleem. De Commissie krijgt de opdracht om een rapport uit te brengen over de zuivelsector, eventueel vergezeld van ontwerpverordeningen (Commissie, 1978). Door de sterke stijging van de melkproductie, de teruglopende consumptie en de hoge budgetlasten (Fig. 1 en 8) is de situatie in de tweede helft van 1978 weinig rooskleurig. Het rapport van de Commissie is uiterst somber; men kan zelfs stellen dat bepaalde ontwikkelingen, bijvoorbeeld met betrekking tot de export (Fig. 2), niet worden gezien.

De Commissie geeft - evenals in het Actieprogramma - een vrij uitgebreide analyse van historische en toekomstige ontwikkelingen van vraag en aanbod van zuivel. Achteraf kan men stellen dat de toekomstige productie, export en intern verbruik, alle worden onderschat. De Commissie besteedt in dit rapport aandacht aan de relatie tussen melkproductie en de melkprijs. Mede op grond van de resultaten van de prijsbevrozing in de periode 1969-1971 (Fig. 1 en 7), is men van oordeel dat een voorzichtig prijsbeleid een effectief middel is voor het verminderen van de groei in de melkproductie (Commissie, 1978, p. 12 en 13). Daarnaast beveelt de Commissie onder meer aan:

- voortzetten en verbeteren van de premiereregeling voor het stopzetten van de melkproductie;
- beëindigen van de investeringssteun in de melkveehouderij;
- afschaffen van de interventieregeling voor mager melkpoeder in de winterperiode;
- eventueel gebruiken van een aanvullende inkomenssteun voor bepaalde melkveehouders.

Traditiegetrouw vermijdt de Commissie het kwantificeren van de effecten van de voorgestelde maatregelen.

De Commissie ziet het stopzetten van de toename in de melkproductie als de belangrijkste taak voor de komende jaren. Daarom wordt in dit verband ook minder gunstig geoordeeld over de medeverantwoordelijkheidsheffing. Deze blijkt niet, of onvoldoende, als prijsverlagend element te fungeren. Daarmee is het effect op de productie gering en blijft slechts de budgetfunctie over.

Het tijdelijk afschaffen van de interventieregeling en de inkomenssteun worden niet door de Ministerraad overgenomen. Ter voorbereiding van de prijsbesluiten voor 1979/1980 komt de Commissie nog wel met een aanvullend beleidsinstrument: de 'superheffing'. Zonder veel aandacht te schenken aan de verdere uitwerking van dit instrument (Van Bruchem e.a., 1981), wordt voorgesteld om bij overschrijding van een produktielimiet die gesteld is op 99% van de melkaflevering van 1979, een heffing van 50 cent per kilogram melk op te leggen. Ook deze maatregel zal niet door de Ministerraad worden geëffectueerd. Produktielimieten en hoge heffingen zijn daarmee echter niet uit de discussie verdwenen.

Bezinning over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Dit document (Commissie, 1980) vormt de 'zwanezang' van de 'Commissie Jenkins'. Het stuk heeft een sterk beschouwend karakter

en gaat in op zowel verdiensten als feilen van het GLB. Nieuwe beleidslijnen worden met voortvarendheid overwogen of voorgesteld, doch niet volledig uitgewerkt. De budgettaire situatie is eind 1980 wat gunstiger; de zuivelvoorraden zijn vrijwel geruimd (Fig. 5 en 8). Daarnaast ontwikkelt de export van landbouwprodukten zich gunstig.

In dit document pleit de Commissie sterk voor het invoeren van een medeverantwoordelijkheidsheffing voor diverse produkten. Het compenseren van de stijging in budgetlasten geldt daarbij als belangrijkste doelstelling. Daarnaast wordt de bijdrage aan het verkrijgen van een marktevenwicht genoemd. Het voorzichtige prijsbeleid krijgt, wellicht mede door de zeer ongunstige inkomenssituatie in de landbouw, minder aandacht.

De Commissie gaat in dit document ook in op de regionale aspecten van het markt- en prijsbeleid. Zij constateert dat een relatief groot deel van het marktondersteuningsbeleid ten goede komt aan regio's waar de inkomenspositie van de landbouwers toch al goed is. De zuivelsector wordt hier als voorbeeld genoemd. Daarnaast komt de problematiek van de granen en graansubsituten aan de orde. Pogingen om het EG-beleid hierbij te corrigeren zullen vooral de kostenkant van de melkveehouderij tussen de landen beïnvloeden, alsmede de positie van de melkveehouderij ten opzichte van de graanteelt. Ook hier beperkt de Commissie zich tot ideeënvorming.

Richtlijnen voor de Europese landbouw

Het 'hervormingsvoorstel' voor het GLB (Commissie, 1981) gaat, qua concrete beleidsmaatregelen, iets verder dan de hierboven genoemde 'Bezinning'. Belangrijke uitgangspunten bij dit document zijn:

- een verdere oriëntering van de EG-markt op de wereldmarkt;
- het beperken van de prijsgarantie voor landbouwprodukten en dus ook een afgrenzing van de budgettaire lasten.

Meer dan het 'Bezinningsdocument' ligt de nadruk op produktiedoelstellingen. Zo wordt voor de zuivelsector een maximale produktiegroei van een half procent per jaar gesteld. Het geheel lijkt veel op de superheffing uit de prijsvoorstellen voor 1979/80 en 1981/82. Daarnaast wordt een naar melkaslevering gedifferentieerde medeverantwoordelijkheidsheffing voorgesteld. Aanvullende maatregelen zijn nog: een 'hectareheffing' voor bedrijven die veel melk per hectare produceren en het mogelijk buiten werking stellen van de interventie-

regeling. De laatste maatregel wordt als een soort waarschuwing in vele documenten over de zuivelmarkt genoemd. De analyse van dit hervormingsdocument is zeer globaal. Effecten van de voorgestelde maatregelen blijven onbekend.

De besprekingen van dit document in de Ministerraad hebben weinig resultaten opgeleverd. De hele hervorming van het GLB is uiteindelijk toegespitst op een compensatie van het VK in de budgettaire sfeer.

Door de wat gunstiger budgettaire situatie lijkt men in de politieke sfeer niet bereid te zijn om veel aan het GLB te wijzigen. Wel zijn, mede onder invloed van die wat gunstiger budgetsituatie en de lage inkomens in de landbouw, de prijzen zowel voor 1981/82 als 1982/83 sterk verhoogd. Hier lijkt zich een herhaling voor te doen van de relatief grote prijsstijgingen in de periode 1974-1975 (Fig. 7), welke in de daaropvolgende jaren de budgetlasten fors hebben opgejaagd.

Conclusie

Een analyse van de belangrijkste beleidsdocumenten van de Europese Commissie over de periode 1968-1982 maakt duidelijk, dat de Commissie veelvuldig beleidswijzigingen en zelfs aanvullend beleid in de zuivelsector heeft voorgesteld. De voorstellen zijn maar zeer gedeeltelijk door de Ministerraad overgenomen. In een later stadium krijgt de Ministerraad soortgelijke maatregelen opnieuw onder ogen.

De beleidsanalyse van de Commissie beperkt zich tot de historische en de geprojecteerde toekomstige ontwikkelingen. Achteraf gezien zijn ook de prognoses vrij gebrekkig; een euvel waaraan echter veel meer toekomstgerichte studies lijden. De analyse van historische ontwikkelingen is evenwel verbeterd.

Concrete berekeningen omtrent de effecten van voorgestelde beleidsmaatregelen, zoals in het Plan-Mansholt, worden vrijwel niet gegeven. Een anticiperende overweging van beleidsalternatieven, die in vele - meer wetenschappelijk gerichte - rapporten is besproken, wordt niet toegepast. (Interim-rapport, 1978; Meester, 1979; Koester & Tangermann, 1976).

Beleidsalternatieven voor de periode 1977-1981

Beleidsonderzoek dat gericht is op de toekomst, heeft een sterk speculatief element in zich. Het te besturen proces wordt door diverse factoren en ontwikkelingen beïnvloed. Daarnaast weet men vaak

X niet van tevoren in hoeverre overheidsmaatregelen hanteerbaar zijn en hoe ze uitwerken. Bij een evaluatie van beleid over een periode die al tot de geschiedenis behoort, dus bij een ex-post analyse, is één onzekerheid verdwenen. De ontwikkelingen bij het gevoerde beleid zijn bekend; maar alleen bij dát beleid. Toch is de onzekerheid over de effecten van andere typen beleid sterk verminderd. Het komt er vooral op aan of de mechanismen goed zijn geanalyseerd. Is dat het geval, dan levert een ex-post analyse relatief weinig onzekere uitspraken op. De waarde van 'achteraf redeneren' wordt ook bepaald door de mogelijkheid om er voor de toekomst lering uit te trekken.

Hier wordt nagegaan welke beleidsmogelijkheden de Europese Gemeenschap met ingang van 1977 had en wat de effecten van elk van deze alternatieven waren geweest over de periode 1977-1981. Het ingangsjaar is niet willekeurig gekozen. De Gemeenschap kampte op dat moment (Fig. 5) met grote voorraden mager melkpoeder. Prijsverhogingen voor zuivelprodukten (met name boter) in het Verenigd Koninkrijk zouden nog een remmend effect hebben op het verbruik van zuivelprodukten. Bovendien leek eind 1976 de wereldmarkt voor zuivel weinig perspectief te bieden voor vergroting van de afzet. De hier geschetste situatie vindt men ook terug in de analyse van het Actieprogramma 1977-1980 (zie vorige paragraaf). Het lijkt dan ook dat in 1976 de situatie rijp was voor beslissingen over beleidsveranderingen.

Hier wordt nagegaan wat de gevolgen waren geweest van:

- 1 Voortzetting van het beleid dat over de periode 1968-1976 was gevoerd; het ongewijzigd beleid.
- 2 Het invoeren van een systeem met prijsverlaging en inkomens-
toeslagen; dit systeem heeft in Van Riemsdijk (1968, 1973) zijn
grote pleitbezorger gekend.
- 3 Het invoeren van een contingenteringssysteem op bedrijfsniveau.
Deze drie beleidsalternatieven worden vergeleken met het werkelijk
gevoerde beleid over de periode 1977-1981. Het gerealiseerde beleid
kent bovendien vele onderdelen waarvoor een afzonderlijke beschou-
wing nuttig kan zijn.

Bij een ex-post analyse is het belangrijk om, althans voor het ge-
effectueerde beleid, een zo goed mogelijke aansluiting te krijgen tus-
sen uitgangspunten van het model en de feitelijke ontwikkelingen.
De uitgangspunten wijken dan ook af van die welke in de ex-ante
berekening van het Interim-rapport (1978) zijn gebruikt. De belang-
rijkste wijzigingen zijn:

- Het hoger inschatten van de produktiestijging. In het Interim-

rapport was dit gesteld op ruim 1,8% per jaar. Hier wordt gewerkt met 3,2% per jaar; beide bij een jaarlijkse reële prijsdaling van melk met 0,5%.

- Er wordt gewerkt met een iets hoger consumptieniveau voor boter, kaas en melkproducten en een iets lager niveau voor gecondenseerde melk.
- Een hoger structureel exportniveau en een vrij behoorlijke groei in de export. In het Interim-rapport is uitgegaan van een export van 4,5 mln ton melkequivalenten. Hier wordt gestart op een niveau van ruim 9 mln ton; beide bij een prijsniveau van 55% van de interne prijs in de EG. Bovendien wordt er nu gewerkt met een trendmatige groei van de export van 8% per jaar, ten opzichte van 0% in het Interim-rapport.
- Een grotere prijsgevoeligheid van de exportvraag.

Deze nieuwe uitgangspunten passen bij de ontwikkelingen in de periode 1977-1981. Dit betekent overigens niet dat ze ook voor de toekomst gelden. De methodiek voor het bepalen van beleidseffecten wordt hier niet opnieuw gegeven. Hiervoor zij verwezen naar het Interim-rapport (1978) en Oskam (1981).

De resultaten van de analyse met behulp van het - voor dit doel enigszins aangepaste - EG-zuivelmodel zijn weergegeven in tabel 1. Deze aspectentabel geeft gesommeerde effecten over de periode 1977-1981 in vergelijking met ongewijzigd beleid. De tabel valt in drie delen uiteen. De laatste twee regels geven de gesommeerde overproductie en onderconsumptie, in vergelijking met een situatie met evenwichtsprijzen aan. Effecten op inkomen en budget zijn in geld-eenheden uitgedrukt, terwijl de effecten op de andere variabelen in een relatieve schaal met 'plussen' en 'minnen' zijn opgenomen: negatief is ongunstig, positief is gunstig. De enige doelstellingsvariabele die hierop een uitzondering maakt is het budget. Lage budgettaire lasten (dus een groot negatief getal) zijn gunstig.

Voor de beoordeling van zowel de prijsverlaging met inkomenstoeslagen als de contingentering is het belangrijk om aan te geven wat de kenmerken van deze beleidsalternatieven zijn. Bij de eerstgenoemde maatregel zijn de voorwaarden:

- een éénmalige prijsdaling met ongeveer 19%, gevolgd door een jaarlijkse reële prijsdaling met 0,5%;
- de inkomenstoeslagen worden grotendeels betaald door de consumenten; de aanvankelijk volledig compenserende toeslagen zijn persoonsgebonden en ondergaan bovendien een jaarlijkse reductie van 3%.

Tabel 1 *Beleids effecten voor de EG van vier verschillende vormen van beleid; periode 1977-1981*

Beleids- alternatief		Ongewijzigd beleid	Prijsverlaging met inkomenstoelagen	Contingentering	Werkelijk gevoerd beleid
Aspecten (doeleinden)					
Administratieve uitvoerbaarheid		o	-	-	o
Inkomensverdeling melkveehouders		o	o	o +	+
Bijdrage evenw. intern. handel		o	++	+	o+
Regionale specialisatie		o	+	-	o+
Natuur en milieu; grondgebruik . . .	intensief	o	+	+	o+
	extensief	o	-	-	o-
Prijsstabiliteit		o	-	o-	o
Gesommeerde veranderingen t.o.v. ongewijzigd beleid (in miljarden gulden van 1976) voor . . .					
	Producenten- inkomen	0	-5	-1	-16
	Consumenten- inkomen	0	6	-6	10
	Budget	0	-17	-18	-18
	EG-inkomen	0	15	7	7
Gesommeerde hoeveelheden (in mln ton melk)					
	Overproductie	59	7	13	40
	Onder- consumptie	42	38	47	33

Tabel 2 *Beleids effecten van het werkelijk gevoerde beleid en de diverse onderdelen daarvan ten opzichte van ongewijzigd beleid; periode 1977-1981*

Beleids-alternatief		Werkelijk gevoerd beleid	Voorzichtig prijs-beleid	Medeverantwoorde-lijkheidshelling	Premieregeling	Vermindering struc-tuurbeleid
Aspecten (doeleinden)						
Administratieve uitvoerbaarheid		o	o	o	o	o
Inkomensverdeling melkveehouders		+	+	o+	o	o+
Bijdrage evenw. intern. handel		o+	o+	o	o	o
Regionale specialisatie		o+	o+	o+	o	o
Natuur en milieu; grondgebruik . . .	intensief	o+	+	o+	o+	o
	extensief	o-	-	o-	o	o
Prijsstabiliteit		o	o	o	o	o
Gesommeerde veranderingen t.o.v. ongewijzigd beleid (in miljarden gulden van 1976) voor . . .						
	Producenten-inkomen	-16	-12	-2	1	-1,5
	Consumenten-inkomen	10	10	0	0	0
	Budget	-18	-13	-3	-1	-1
	EG-inkomen	7	5	1	2,5	-0,5
Effect op . .	Overproductie (mln ton)	-18	-9	-2	-5	-2
	Onderconsumptie (mln ton)	-9	-9	0	0	0

Voor de contingentering geldt:

- een jaarlijkse vermindering van de contingenten per bedrijf met 1%;
- contingenten zijn binnen, doch niet tussen regio's verhandelbaar;
- een jaarlijkse reële prijsstijging van melk met 0,5%.

Uiteraard zijn vele vormen van contingentering voorstelbaar. De ervaring leert echter dat het (politiek) uiterst moeilijk is ook middels contingenten de productie terug te dringen.

Een vergelijking

De resultaten van de *ex-post* analyse (tabel 1) illustreren dat geen enkel beleidsalternatief uniform gunstig scoort ten aanzien van alle beleidsdoelstellingen. Elk beleid kent sterke en zwakke punten. Richt men zich op bepaalde beleidsdoelstellingen, dan kan een dergelijke rangorde wel worden bepaald.

De totale bijdrage aan het EG-inkomen ligt bij een prijsverlaging met inkomenstoelagen duidelijk het gunstigst. Ten opzichte van het gevoerde beleid zou het EG-inkomen in totaal acht miljard gulden hoger zijn. Deze toename komt vooral in de tweede helft van de periode tot stand. Dit is een kenmerk van het beleidsalternatief 'prijsverlaging met inkomenstoelagen', die van meerdere kanten is genoemd of berekend (Van Riemsdijk, 1968; Koester & Tangermann, 1976; Interim-rapport, 1978). Hier geldt echter dat ook bij een *na-calculatie* over een (gedeeltelijk) concrete situatie voor de gehele EG gelijke resultaten worden gevonden. Daarbij is de periode nog betrekkelijk kort.

De invloed van een contingentering op het EG-inkomen is sterk afhankelijk van de mate waarin een productiebeperking wordt doorgevoerd. Bij een jaarlijkse productiebeperking met één procent is het EG-inkomen gelijk aan het werkelijk gevoerde beleid. De bevrozing van de produktiestructuur werkt pas op wat langere termijn duidelijk in het EG-inkomen door.

Naast het EG-inkomen als geheel zijn ook de verdeling van inkomen over producenten en consumenten en de budgettaire lasten belangrijke beleidsdoelstellingen. Qua budget ontlopen de drie alternatieven voor ongewijzigd beleid (zie tabel 1) elkaar weinig. Het werkelijk gevoerde beleid is relatief gunstig geweest voor de consumenten en dat vooral ten laste van de producenten. Bij contingentering geldt het omgekeerde en een prijsverlaging met inkomenstoelagen neemt

hier enigszins een tussenpositie in.

Ten opzichte van het werkelijk gevoerde beleid zou invoering van directe inkomstenstoeslagen over de periode 1977-1981 de producenten 11 miljard gulden meer inkomen hebben opgeleverd; dit is een inkomensstijging met ruim tien procent. Een contingentering, zoals hier omschreven, zou de producenten zelfs 15 miljard extra inkomen hebben bezorgd, dit ten laste van de verbruikers. Bij beide systemen is overigens de administratieve uitvoerbaarheid de zwakste schakel. Daarnaast is een stabiele prijsontwikkeling veel minder goed verzekerd.

De zeer gunstige effecten van het beleidsalternatief 'prijsverlaging en inkomstenstoeslagen' op de internationale handel (zie tabel 1) is echter ook van betekenis. Met name in GATT-verband heeft de EG duidelijk problemen met de effecten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op de internationale handel.

Men zou overigens kunnen stellen dat de agrarische belangenorganisaties bij het afwijzen van belangrijke veranderingen in het EG-beleid, het ongewijzigd beleid voor ogen hadden. Door de moeilijke budgetsituatie hebben de producenten, via de prijzen, aan inkomen moeten inleveren en dit heeft voor de consumenten gunstig gewerkt.

Een analyse van het werkelijk gevoerde beleid

Zoals hiervoor reeds werd gesteld, kan het zuivelbeleid van de EG in de periode 1977-1981 worden opgesplitst in diverse onderdelen. Resumerend zijn dit:

- een voorzichtig prijsbeleid, met name in de periode 1977-1980;
- het invoeren van de medeverantwoordelijkheidsheffing;
- een premieregeling voor het beëindigen van de melkproductie;
- een vermindering van de subsidies voor het structuurbeleid in de melkveehouderij.

In tabel 2 zijn de effecten van deze beleidsonderdelen afzonderlijk gegeven. Hier blijkt dat het voorzichtige prijsbeleid veruit het belangrijkste element is geweest in het EG-zuivelbeleid. De premieregeling heeft een gering effect gehad op de melkproductie. De productievermindering bedraagt ongeveer één procent. De medeverantwoordelijkheidsheffing blijkt enige invloed te hebben op de budgetlasten, doch is als instrument voor de beïnvloeding van de productie van weinig belang. De gevolgen van de vermindering in uitgaven voor structuurbeleid zijn gering. Dit zijn zaken die vooral op langere termijn werken.

De analyse over de periode 1977-1981 is uiteraard een momentopname. Beleidsveranderingen werken vaak op veel langere termijn. Op dit punt zijn er ook grote verschillen tussen de in tabel 1 opgenomen beleidsalternatieven. De gunstige effecten van een stelsel met directe inkomenstoelagen realiseren zich bijvoorbeeld op wat langere termijn.

Analyse van de beleidsafweging

In de loop der jaren heeft de Commissie zowel als de Raad voor de zuivelsector vele beleidsbeslissingen voorbereid of genomen. Daarbij gelden de doelstellingen van het landbouwbeleid - neergelegd in het Verdrag van Rome - als uitgangspunt. In deze paragraaf wordt geprobeerd om kwantitatief inzicht te verkrijgen in de beleidsafweging van de Commissie en de Ministerraad. Welk belang heeft men gehecht aan de verschillende doelstellingen?

We plaatsen deze vraagstelling in de context van de beslissingen die over de periode 1968-1982 zijn genomen. Gezien het gehanteerde beleids-instrumentarium is de vaststelling van de richtprijs voor melk - en daarmee samenhangend de interventieprijsen voor boter en mager melkpoeder - het belangrijkste beleidsinstrument. De keuze die men maakt ten aanzien van dit beleidsinstrument kan beïnvloed zijn door vele factoren. In tabel 1 hebben we in totaal elf factoren (doelstellingen) onderscheiden. Een aantal daarvan kan met name bij de vaststelling van de melkprijs als niet relevant of als minder belangrijk worden gekwalificeerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de administratieve uitvoerbaarheid en voor de effecten op natuur en milieu. Volgens Lardinois waren de belangrijkste doelstellingsvariabelen die bij het beleid in overweging werden genomen (Lardinois, 1979):

- de budgetsituatie;
- het inkomen van de boeren;
- de internationale handelssituatie.

Bepalen we ons tot deze drie variabelen dan zou het onderstaande 'besluitmodel' voor de hoogte van de richtprijs gelden:

$$P = f(B, Y, W) \quad (1)$$

waarbij: P → richtprijsniveau

B → budgetbeslag voor zuivel

Y → inkomen van melkveehouders

W → wereldmarktprijs voor zuivel t.o.v. de EG-prijs

Deze algemene formulering dient nog verder te worden uitgewerkt om empirische vaststelling mogelijk te maken. Daarbij wordt geprobeerd om:

- variabelen die het richtprijsniveau beïnvloeden op het juiste tijdstip te meten, dat wil zeggen de juiste tijdvertraging te hanteren;
- variabelen zodanig te definiëren dat ze in de loop van de tijd dezelfde betekenis houden. Hiervoor is het nodig om de juiste dimensie te gebruiken.

We geven eerst een korte toelichting per variabele. Het richtprijsniveau (P) wordt gemeten in procenten waarin het verandert.⁴ Daarbij geldt dat het prijsvoorstel van de Commissie eerder tot stand komt dan de beslissing van de Ministerraad. Dit kan van invloed zijn op de informatie die in de beslissing wordt betrokken.

De budgetsituatie (B) wordt gedefinieerd als het percentage dat het totale budget voor het markt- en prijsbeleid van zuivel inneemt ten opzichte van het totale EG-inkomen. Het EG-inkomen is gelijk aan de som van de nationale inkomens van de lidstaten. Voor een prijsbesluit in het begin van een jaar wordt de budgetsituatie in het afgelopen jaar genomen.

Het inkomen van melkveehouders (Y) wordt niet direct gemeten. In de empirische schatting wordt de verhouding tussen opbrengsten en kosten genomen.⁵ Omdat ons geen gegevens voor de EG beschikbaar stonden zijn hier Nederlandse gegevens gebruikt. De vertraging is zodanig dat bij een in het voorjaar genomen beslissing de inkomens van het afgelopen boekjaar worden betrokken. Dit is een vertraging van een half jaar, die ook voor beslissingen op een ander tijdstip wordt gebruikt.

De wereldmarktprijs (W) wordt genomen in verhouding tot de EG-prijs.⁶ Bij een beslissing in het begin van het jaar wordt de verhouding in het voorgaande jaar genomen; kortom ook hier een tijdvertraging van een half jaar.

Het in (1) geformuleerde model kent nog enkele complicaties. In de eerste plaats is er een zekere afhankelijkheid tussen het relatieve wereldmarktprijsniveau (W) en budgetlasten (B). Het verschil tussen wereldmarktprijzen en EG-prijzen wordt immers overbrugd door restituties. De restituties zijn vervolgens weer een belangrijke component van de budgetlasten. De correlatie tussen de beide variabelen in de periode 1968-1982 was echter $-0,04$. Wanneer men zich bovendien van de samenhang bewust is, dan behoeft deze geen belemmering te vormen in de analyse.

Een tweede complicatie is dat het model de algemene prijsontwikke-

ling niet in beschouwing neemt. Impliciet wordt uitgegaan van relatief geringe schommelingen in de algemene prijsontwikkelingen. Na de schatting zullen wij aandacht schenken aan de 'normale' prijsverhoging in de periode 1968-1982, bij bepaalde niveaus van de variabelen B, Y en W.

De verwachtingen bij de schatting van dit model zijn:

- relatief hoge budgetlasten voor zuivel hebben een negatief effect op de prijsaanpassing;
- relatief hoge inkomens hebben eveneens een negatief effect op de prijsstelling;
- relatief hoge wereldmarktprijzen leiden tot een hogere richtprijs in de EG.

Empirische schatting

Empirische schatting op een lineaire specificatie van (1) leverde het volgende resultaat⁷:

Commissie

$$P = 35,9 - 22,9B - 36,9Y + 16,2W \quad (2)$$

(8,0) (6,8) (8,0) (2,3)
R² = 0,86
D-W = 1,41
n = 15

Ministerraad

$$P = 32,1 - 18,0B - 33,2Y + 18,0W \quad (3)$$

(10,2) (8,7) (10,2) (3,0)
R² = 0,80
D-W = 1,27
n = 15

Hier blijkt dat budget, inkomen en wereldmarktprijs een opmerkelijk hoog percentage van de variabele P verklaren. Dit geldt vooral voor de prijsstelling van de Commissie. Bij de Ministerraad spelen andere factoren een iets grotere rol. In beide vergelijkingen zijn de tekens van de geschatte coëfficiënten volledig in overeenstemming met de verwachtingen.

De beleidsafweging van de Commissie en de Ministerraad komen vrij veel overeen. Het lijkt erop dat de Commissie iets meer let op budget en inkomen, terwijl de Ministerraad de situatie op de internationale zuivelmarkt iets meer in ogenschouw neemt. De verschillen zijn echter klein en weinig betrouwbaar.

De vergelijkingen (2) en (3) leiden ook tot de conclusie dat een 'nor-

male' prijsverhoging van de Commissie en de Ministerraad gelijk is aan respectievelijk 5% en 7%. Dit is berekend bij een paritair inkomen voor de producenten, een relatief niveau van de wereldmarktprijzen van 65% en een zuivelbudget van 0,20% van het EG-inkomen.

Tabel 3 *Effect van de doelstellingsvariabelen op het percentage waarmee de richtprijs van melk op jaarbasis wordt aangepast*

<i>Variabele</i>	<i>Dimensie</i>	<i>Commissie</i>	<i>Ministerraad</i>
Budget	100 milj. ECU	-0,137	-0,108
Inkomen	1%	-0,147	-0,132
Relatieve wereldmarktprijs	1%	0,162	0,180

Deze empirisch vastgestelde - impliciete - beleidsafweging is vervolgens in tabel 3 omgerekend naar iets beter interpreteerbare grootheden. De getallen voor inkomen en wereldmarktprijs zijn tevens elasticiteiten. Bij het inkomen was het nodig om een relatie te leggen tussen de verandering van het inkomen en de verandering van de opbrengsten-kosten verhouding. Hier is verondersteld dat een 1% wijziging in de opbrengsten-kosten verhouding, het inkomen met 2,5% wijzigt.

Uit tabel 3 kunnen, na enige omrekening, de volgende relaties worden vastgesteld ten aanzien van de beleidsafweging.

Commissie

$$\begin{aligned}
 &1 \text{ miljard gulden budget} \simeq \\
 &\quad 0,80 \text{ miljard gulden producenteninkomen} \simeq \\
 &\quad 3,1\% \text{ relatieve wereldmarktprijsverandering} \qquad (4)
 \end{aligned}$$

Ministerraad

$$\begin{aligned}
 &1 \text{ miljard gulden budget} \simeq \\
 &\quad 0,71 \text{ miljard gulden producenteninkomen} \simeq \\
 &\quad 2,2\% \text{ relatieve wereldmarktprijsverandering} \qquad (5)
 \end{aligned}$$

Deze relaties zijn vervolgens gebruikt om na te gaan tot welke prioriteiten Commissie en Ministerraad zouden komen, op grond van de beleidsafweging die over de periode 1968-1982 is gehanteerd. Daarvoor is het nodig om eerst enige punten te memoreren:

a Effecten op de internationale handel worden nu kwantitatief, in

plaats van kwalitatief vastgesteld.

- b Het effect op het consumenteninkomen lijkt niet verwaarloosbaar. Omdat hierover geen vergelijkbare informatie bestaat, stellen wij 1 gulden voor de consumenten eerst gelijk aan 0,5 budgetgulden. Vervolgens voeren wij een gevoeligheidsanalyse uit, waarbij 1 gulden voor de consumenten gelijk is gesteld aan respectievelijk 0,2 en 0,8 budgettaire gulden.
- c Het EG-inkomen kan buiten beschouwing blijven wanneer al gelet wordt op producenteninkomen, consumenteninkomen en budget. De inkomensverdeling voor de melkveehouders en de regionale specialisatie, alsmede de effecten op natuur en milieu blijven buiten beschouwing. Aan administratieve uitvoerbaarheid en prijsstabiliteit wordt achteraf aandacht geschonken.

De resultaten van tabel 4 geven zowel voor de Commissie als voor de Ministerraad een duidelijke prioriteitenvolgorde voor de vier beleidsalternatieven over de periode 1977-1981. De aanpassingen die Commissie en Ministerraad hebben aangebracht ten opzichte van 'ongewijzigd beleid' zijn in overeenstemming met de beleidsafwe-

Tabel 4 *Berekende prioriteiten van vier beleidsalternatieven (over de periode 1977-1981) volgens de impliciete afweging van de Europese Commissie en de Ministerraad*

<i>Beleidsalternatief/weging</i>	<i>Berekende effecten ten opzichte van ongewijzigd beleid, op . . .</i>				<i>Berekende prioriteit</i>	
	<i>Wereldmarkt-prijs*</i>	<i>Producenten-inkomen</i>	<i>Consumenten-inkomen</i>	<i>Budget</i>	<i>Commissie</i>	<i>Ministerraad</i>
Ongewijzigd beleid	0	0	0	0	0	0
Prijsverlaging en toeslagen	1,20	- 5	6	17	24,7	26,8
Contingentering	0,79	- 1	- 6	18	19,6	19,7
Werkelijk beleid	0,60	-16	10	18	11,3	11,0
Weging Commissie	16,2	0,62	0,25	0,50		
Weging Ministerraad	18,0	0,56	0,20	0,40		

* Gesommeerde effecten over 5 jaar (incl. disconteringsvoet)

Tabel 5 *Berekende prioriteiten*volgorde van vier beleidsalternatieven over de periode 1977-1981 bij drie verschillende veronderstellingen omtrent het belang van het consumenteninkomen.

(1, 2 en 3 zijn respectievelijk: één consumentengulden is equivalent aan 0,2, 0,5 en 0,8 budgetgulden)

<i>Beleidsalternatief</i>	<i>Berekende prioriteit</i>					
	Commissie			Ministerraad		
	1	2	3	1	2	3
Ongewijzigd beleid	0	0	0	0	0	0
Prijsverlaging en toeslagen	23,8	24,7	25,6	26,1	26,8	27,5
Contingentering	20,6	19,6	18,8	20,4	19,7	19,0
Werkelijk beleid	9,8	11,3	12,8	9,8	11,0	12,2

ging van beide instanties. Volgens de beleidsafweging is de prioriteit van het werkelijk gevoerde beleid immers aanmerkelijk hoger dan die van het 'ongewijzigd beleid'. Volgens deze beleidsafweging zou zowel een éénmalige prijsverlaging met inkomstenstoelagen, als een contingentering de voorkeur hebben verdiend boven het huidige beleid. Daarbij heeft het systeem met prijsverlaging en inkomensstoelagen duidelijk de hoogste prioriteit.

Een gevoeligheidsanalyse voor het relatieve belang van het consumenteninkomen (tabel 5), laat zien dat deze conclusie niet afhankelijk is van de hierbij gebruikte veronderstelling.

Beide systemen kennen - ten opzichte van het feitelijk beleid - enkele zwakke punten, die nog niet in beschouwing zijn genomen:

- de administratieve uitvoerbaarheid;
- de vermindering van de prijsstabiliteit.

In het Interim-rapport (1978, appendix D) is onderzocht op welke wijze prijsstabiliteit verkregen kan worden. Een aanvullend voorraadbeleid met totale budgettaire lasten van een half tot één miljard gulden zou hierin gedeeltelijk kunnen voorzien. Dit betekent dat we vervolgens kunnen afleiden hoe zwaar de administratieve uitvoerbaarheid van de beide beleidsalternatieven gewogen kan worden, om de beide beleidsinstanties er toch nog de voorkeur aan te laten geven boven het gevoerde beleid. De weging is in budgetgulden. Dit is

voor contingentering 38 en 48 miljard gulden voor achtereenvolgens Commissie en Ministerraad en bij een prijsbeleid met inkomens-toeslagen respectievelijk 49 en 66 miljard gulden.⁸ Daarbij is het nuttig om te stellen dat 1 miljard gulden ongeveer equivalent is met ongeveer 100 gulden per melkveehouder per jaar. Deze cijfers hebben betrekking op de periode 1977-1981. Een beleidsverandering werkt echter veel langer door, terwijl de problemen in de administratieve uitvoering vooral in de beginfase liggen. Het lijkt ons daarom aannemelijk om te stellen dat op grond van de *impliciete beleidsvoorkeur* van de Commissie en de Ministerraad een prijsverlaging met inkomens-toeslagen de hoogste prioriteit heeft. Ook het contingenteringssysteem - zoals hier omschreven - geniet de voorkeur boven het werkelijk gevoerde beleid.

Hoewel de hiervoor uitgevoerde analyse enige onzekerheden kent en bovendien een vrij rigide karakter heeft⁹, wijzen de conclusies vrij eenduidig in één richting: binnen de onderzochte alternatieven hebben Commissie en Ministerraad gezocht naar een beleid met een hoge prioriteit, maar men is daar gedeeltelijk, doch zeker niet volledig in geslaagd.

Samenvatting

De beleidsmogelijkheden voor de zuivelsector van de EG zijn geanalyseerd aan de hand van de ontwikkelingen in de zuivelsector in de periode 1968-1982 en de belangrijkste beleidsdocumenten van de Europese Commissie uit deze periode. Ontwikkelingen die in verband worden gebracht met de gebruikte beleidsinstrumenten geven al een zeker inzicht in de wijze waarop het EG-zuivelbeleid is gevoerd. Een analyse van de beleidsdocumenten maakt duidelijk dat de Europese Commissie vrijwel geen op de toekomst gerichte, kwantitatieve beleidsanalyse gebruikt.

Enkele duidelijk verschillende vormen van beleid zijn voor de periode 1977-1981 kwantitatief geanalyseerd. Daarbij blijkt - ook in deze studie - dat een prijsverlaging met inkomens-toeslagen (Plan-Van Riemsdijk) de grootste bijdrage geleverd zou hebben aan het EG-inkomen. Het gaat hier om een verschil van acht miljard gulden ten opzichte van het werkelijke beleid. Een contingenteringsstelsel en het feitelijke beleid geven hier weinig verschil te zien, doch leiden tot een EG-inkomen dat een zeven miljard gulden hoger is dan

bij voortzetting van het ongewijzigde beleid van de periode 1968-1976. De effecten op andere doelstellingen zijn ook bepaald.

Van het werkelijk gevoerde beleid worden de diverse onderdelen nader belicht: voorzichtig prijsbeleid, medeverantwoordelijkheidsheffing, premiereregeling en het verminderen van de uitgaven voor structuurbeleid. Daarbij blijkt het voorzichtige prijsbeleid de meeste invloed te hebben. Zoals uit deze paragraaf blijkt heeft elk type van beleid sterke en zwakke punten. Inzicht in de beleidsafweging is nodig om uitspraken te kunnen doen omtrent prioriteiten.

In de laatste paragraaf wordt de beleidsafweging van de Europese Commissie en de Ministerraad kwantitatief onderzocht op basis van de jaarlijkse prijsvaststelling. Deze prijsvaststelling over de periode 1968-1982 kan voor 80 (Ministerraad) of 86 (Commissie) procent verklaard worden uit de doelstellingsvariabelen: budget, inkomen en evenwicht op de internationale zuivelmarkt. Op basis van de impliciet afgeleide beleidsafweging van de Commissie en de Ministerraad blijkt de prioriteitsvolgorde van de onderzochte beleidsalternatieven: prijsverlaging met inkomenstoelagen, contingentering, werkelijk gevoerd beleid, ongewijzigd beleid. Het beleidstype met de hoogste prioriteit is op beleidsniveau vrijwel niet bestudeerd en zeker niet overwogen.

Noten

- ¹ In de meeste grafieken zijn de cijfers voor het VK, Ierland en Denemarken van voor 1973 ook verwerkt.
- ² Dit gebeurt middels een kleine tussenstap. Eén kilogram melk (van gemiddelde samenstelling) wordt theoretisch verdeeld in 1 kg vetcomponent en 1 kg magercomponent. Vervolgens wordt voor elk zuivelproduct nagegaan hoeveel vetcomponent en magercomponent hierin is opgenomen. Nemen we vervolgens een bepaalde weging (bijvoorbeeld een prijsverhouding) tussen vetcomponent en magercomponent, dan is elk zuivelproduct terug te rekenen tot melkequivalenten. In deze berekening is over de gehele periode een prijsverhouding tussen vetcomponent en magercomponent aangehouden van 55 : 45. Dit is overigens een prijsverhouding die pas sinds 1973 de werkelijke situatie vrij goed weergeeft. Voordien had vetcomponent een groter aandeel in de melkprijs. De figuren geven ons inziens echter beter de ontwikkelingen weer wanneer een uniforme verhouding over de gehele periode wordt gebruikt.
- ³ De oorspronkelijke doelstelling van dit stuk was de nadere uitwerking van een principebesluit in de Ministerraad om een 'premiereregeling voor het niet in de handel brengen van melk' nader uit te werken (Commissie, 1976, p. 5).

- ⁴ Zie Fig. 7 voor het percentage dat de Ministerraad heeft vastgesteld.
- ⁵ Bij een volledig paritair inkomen is deze verhouding 1.
- ⁶ Zie Fig. 4 voor de periode 1970-1981.
- ⁷ Tussen haakjes staan geschatte standaardafwijkingen; R^2 is de determinatie-coëfficiënt, $D-W$ de 'Durbin-Watson statistic' en n het aantal waarnemingen.
- ⁸ Berekend onder de veronderstelling dat 1 gulden voor de consumenten equivalent is aan 0,5 gulden budget. Nemen we aan dat de relatief hoge weging van de wereldmarktprijs door zowel de Commissie als de Ministerraad voortkomt uit budgettaire overwegingen (restituties), dan zouden de genoemde bedragen aanmerkelijk lager liggen.
- ⁹ Door de lineaire specificatie van de functie die het verband aangeeft tussen de vastgestelde prijs en de doelstellingsvariabelen, is de afwijking van doelstellingsvariabelen niet variabel over de 'range' die zo'n variabele doorloopt. Bij het EG-budget, waar de inkomsten sterk gebonden zijn aan de 1% BTW-grens, is dit bepaald een bezwaar.

Literatuur

- Berg, A. van den, 1981. 10 jaar zuivelverordening = 10 jaar zuivelbeleid?. PZ, Den Haag.
- Bruchem, C. van, G. Meester en J. H. Post, 1981. De superheffing in de praktijk. Bedrijfsontwikkeling 12: p. 239-247.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1958. Documenten van de Landbouwconferentie van de Lid-staten van de Europese Gemeenschap te Stresa van 3 tot 12 juli 1958. Brussel.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1968. Memorandum inzake de hervorming van de Landbouw in de Europese Economische Gemeenschap. COM (68) 1000. Brussel.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1973. Programma 1973-1978. COM (73) 1850. Brussel.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1976. Herstel van het evenwicht op de zuivelmarkt; Actieprogramma 1977-1980. Bulletin van de Europese Gemeenschappen, Supplement 10/76. Brussel.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1978. Rapport over de situatie in de Zuivelsector. COM (78) 430. Brussel.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1980. Bezinning over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. COM (80) 800. Brussel.
- Commission of the European Communities, 1981. Mandate of 30 May 1980: Guidelines for European Agriculture. COM (81) 608. Brussel.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1982. De Gemeenschappelijke landbouwprijzen 1982/1983. Groen Europa. Brussel.
- Hoogh, J. de & J. H. Post, 1971. Kosten en baten van het Plan Mansholt: een

- case study voor de Nederlandse weidebedrijven. *Landbouwkundig Tijdschrift* 83: p. 253-258.
- Horring, J., 1970. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in de smeltkroes. In: *Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Het EEG-Landbouwbeleid*. Nijhoff, Den Haag.
- Horring, J., 1972. European Agricultural Policy: a Dutch viewpoint, in *Trade Policy Research Centre, Fields of Conflict in European Farm Policy*. Agricultural Trade Paper 3. Londen.
- Interim-rapport EEG-Zuivelbeleid, 1978. Den Haag/Wageningen.
- Koester, U. & S. Tangermann, 1976. Alternativen der Agrarpolitik. *Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaft Heft* 182. Landwirtschafts Verlag, Münster-Hiltrup.
- Koppejan, A. W. G., 1972. De budgettaire kosten van het Mansholt-Plan. *Openbare Uitgaven* 4: p. 28-36.
- Lardinois, P. J., 1979. Second Wageningen Seminar of Agricultural Economics. Wageningen.
- Meester, G., 1979. Prijs- en inkomenbeleid voor de landbouw in de EG: alternatieven en hun effecten. LEI (Publikatie 1.16), Den Haag.
- Meester, G., 1981. Het EG-landbouwbeleid in de jaren tachtig: beperkte keuzemogelijkheden uit een veelheid van alternatieven. In: *LEI, Landbouw tussen vrijheid en gebondenheid*. Den Haag.
- Noort, P. C. van den, 1971. Baten en Kosten van het Plan Mansholt. *Openbare Uitgaven* 3: p. 67-72.
- Oskam, A. J., 1981. Policy models for the dairy sector of the European Community and the Netherlands. *Agricultural Research Reports* 915. Pudoc, Wageningen.
- Riemsdijk, J. F. van, 1968. De landbouw conserveren of vernieuwen? *Economisch-Statistische Berichten* 53: p. 590-594.
- Riemsdijk, J. F. van, 1973. *Direkte inkomenstoelagen voor de landbouw*. Den Haag.