EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten

J. de Hoogh en H.J. Silvis (redactie)

Pudoc Wageningen 1988

Prof.dr.ir. J. de Hoogh en ir. H.J. Silvis zijn respectievelijk als hoogleraar en universitair docent verbonden aan de Vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwuniversiteit Wageningen.

CIP-gegevens Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

EG-landbouwpolitiek

EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten / J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.). – Wageningen : Pudoc
Uitg. gebaseerd op de cursus 'EG-landbouwpolitiek' georganiseerd onder auspiciën van de Stichting PHLO in Wageningen op 18, 19 en 20 mei 1988. – Met lit. opg.
ISBN 90-220-0953-X
SISO 630.5 UDC 351.823.1(4-672EG) NUGI 654
Trefw.: landbouwbeleid; Europese Gemeenschappen.

ISBN 90 220 0953 X
NUGI 654

Omslagontwerp: Studio de Haas, Son en Breugel.

©Pudoc, Centrum voor Landbouwpublikaties en Landbouwdocumentatie, Wageningen, 1988.

Niets uit deze uitgave, met uitzondering van titelbeschrijving en korte citaten ten behoeve van een boekbespreking, mag worden gereproduceerd, opnieuw vastgelegd, vermenigvuldigd of uitgegeven door middel van druk, fotokopie, microfilm, langs elektronische of elektromagnetische weg op welke wijze ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever Pudoc, Postbus 4, 6700 AA Wageningen. Voor alle kwesties inzake kopiëren uit deze uitgave: Stichting Reprorecht, Amsterdam.

Gedrukt in Nederland.

Inhoud

Woord vooraf VII

Afkortingen VIII

1. Waarom eigenlijk landbouwpolitiek? *J. de Hoogh* 1

2. Instrumenten van landbouwpolitiek en hun effecten *J. de Hoogh* 9

3. Ontstaan en hoofdkenmerken van het EG-landbouwbeleid *B. Heringa* 18

4. De institutionele kant van het gemeenschappelijk landbouwbeleid *G. Meester* 27

5. Gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid via 'zware' marktordeningen *C.J.A.M. de Bont* 38

6. Gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid via 'lichte' marktordeningen en toeslagstelsels *J.H. Post en G.A. Koopstra* 48

7. Het agro-monetaire stelsel *H.J. Silvis* 60

8. Structurele en regionale problemen in de EG-landbouw *N. Slot* 71

9. Financieringsproblemen van de EG *G. Meester en D. Strijker* 81

10. Landbouwpolitiek in de Verenigde Staten van Amerika *H.J. Silvis* 93

11. EG-landbouwbeleid en wereldmarkt *J. Bergman* 103

12. Derde Wereld en EG-landbouwbeleid *W. Tims* 113

13. De toekomst van de EG-landbouwpolitiek *J. de Veer* 121

De auteurs 135

Literatuur 137

Uitgebreide inhoudsopgave 139

Woord vooraf

De landbouwpolitiek van de Europese Gemeenschap haalt regelmatig het nieuws. Het zijn veelal de negatieve kanten die de kranten halen: marathonvergaderingen van regeringsleiders, boterbergen, grensblokkades van boze boeren, gesjoemel met landbouwsubsidies. Toch is het landbouwbeleid van de Gemeenschap een voortrekker geweest – en dat is het nog – van de eenwording van het versnipperde West-Europa na de tweede wereldoorlog. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is, ondanks de zorgen die erover bestaan, een verworvenheid van formaat, een pijler van de Europese integratie.

Dit boek gaat over die pijler; het wil het hoe en waarom van de Europese landbouwpolitiek systematisch uiteenzetten. Het boek is gegroeid uit de cursus EG-landbouwpolitiek van de Stichting Post-Hoger Landbouwonderwijs (PHLO) te Wageningen. Deze cursus heeft een grote belangstelling ondervonden en is verschillende malen herhaald. De dertien schriftelijke bijdragen zijn na redactionele bewerking in dit boek gebundeld. Wij denken dat er in het Nederlandse taalgebied behoefte bestaat aan de deskundige behandeling van ontstaan, werking, problemen en toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Met name in het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs kan het boek als leer- en leesstof dienen, terwijl het daarnaast een nuttige kennisbron zal zijn voor de velen die in het bedrijfsleven of in de beleidssfeer te maken hebben met de landbouwpolitiek van de EG. Bij de redactievoering hebben wij in elk geval deze doelgroepen op het oog gehad.

Wageningen, augustus 1988

J. de Hoogh
H.J. Silvis

Afkortingen

BIP	=	Bruto Intern Produkt
CCC	=	Commodity Credit Corporation
COPA	=	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la CEE
Ecu	=	European Currency Unit
EEG	=	Europese Economische Gemeenschap
EG	=	Europese Gemeenschap(pen)
EGKS	=	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EMS	=	Europees Monetair Stelsel
EURATOM	=	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EOGFL/FEOGA	=	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
GATT	=	General Agreement on Tariffs and Trade
LEI	=	Landbouw-Economisch Instituut
LRE	=	Landbouwrekeneenheid
MCB	=	Monetair(e) Compenserend(e) Bedrag(en)
OESO	=	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
USDA	=	United States Department of Agriculture
WRR	=	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

1 Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?

J. de Hoogh

Inleiding

Landbouwpolitiek omvat in het algemeen gesproken alle overheidsmaatregelen die betrekking hebben op de landbouwproduktie en de landbouwmarkten. Landbouwpolitiek, ook wel landbouwbeleid genoemd, is een universeel verschijnsel. Vrijwel overal en altijd hebben regeerders – zowel in rijke als in arme landen, in centrale planeconomieën als in markteconomieën – zich ingelaten met het handelsverkeer en de prijzen van landbouwprodukten en met de inrichting en ontwikkeling van de landbouwproduktie.

Hoe is die bijzondere aandacht van overheidswege voor de agrarische sector te verklaren? Twee motieven of redenen zijn daarvoor aan te wijzen. In de eerste plaats geldt dat de agrarische sector en zijn produkten van bijzondere betekenis worden geacht voor het nationale welzijn, zoals dat althans verstaan wordt door regeerders. Die bijzondere betekenis is bepalend voor de doelstellingen van het landbouwbeleid. Dat het bereiken van die doelstellingen om een breed pakket van specifieke regelgeving vraagt, is terug te voeren op – en dat is het tweede punt – een aantal bijzondere kenmerken en eigenschappen van de agrarische produktie en markten. Beide groepen van argumenten worden in dit hoofdstuk besproken.

Landbouw en nationaal welzijn

Voedselprijzen

Veel produkten van de landbouw voorzien in eerste levensbehoeften, met name voedsel. Regeringen worden verantwoordelijk gesteld voor gebreken in de voedselvoorziening. Dat blijkt uit de politieke onrust die ontstaat wanneer in een land de voedselprijzen drastisch omhoog gaan, bij voorbeeld als gevolg van een misoogst, door een stagnatie van de aanvoer of verlaging van subsidies op voedsel. Zulke 'broodoorlogen' zijn er regelmatig her en der in de wereld, maar er zijn ook voorbeelden van boerenopstanden tegen te lage prijzen.

Wegens deze politieke gevoeligheid zijn de voedselprijzen vrijwel nergens in de wereld geheel overgelaten aan het vrije spel van vraag en aanbod. De overheidspolitiek ten aanzien van deze prijzen verschilt echter van land tot land, en van tijd tot tijd. Enkele van de belangrijkste redenen van de overheidsinterventie zijn:

– Bescherming van zowel producenten als consumenten tegen grote schommelingen in de prijzen van elementaire landbouwprodukten (prijsstabilisatie).

– Het laag houden van de voedselprijzen om politieke onrust te voorkomen, en verder om de kosten van levensonderhoud en de lonen laag te houden ter versterking van de internationale concurrentiepositie van de binnenlandse industrie.
– Prijsondersteuning ten gunste van de agrarische beroepsbevolking om de sectorale en regionale inkomensongelijkheid binnen het land te verkleinen, om de binnenlandse voedselvoorziening niet te afhankelijk van invoer te maken en om de agrarische produktie voor export aan te moedigen ter verbetering van de handelsbalans.

Deze uiteenlopende doelstellingen zijn niet allemaal tegelijkertijd te realiseren; ze zijn ten dele strijdig met elkaar. De oogmerken van de nationale prijspolitiek zijn afhankelijk van factoren als het welvaartsniveau, de positie van het land in het internationaal agrarisch handelsverkeer, de relatieve omvang (en politieke invloed) van de agrarische sector en de situatie op de wereldmarkten.

In de geïndustrialiseerde westerse landen is sinds de tweede wereldoorlog de landbouwprijspolitiek vooral gericht op ondersteuning van de inkomens van de (relatief kleine) agrarische bevolkingsgroep. Het schrikbeeld van de landbouwcrisis van de jaren dertig heeft stellig de totstandbrenging van zo'n politiek bevorderd. Dat beleid is de uitdrukking van de politieke wil en de economische mogelijkheid in de rijke landen om landbouw en platteland in redelijke mate te laten delen in de algemene welvaart. Daarnaast spelen ook andere motieven een rol, zoals vermindering van invoerafhankelijkheid en vergroting van het exportaanbod.

In ontwikkelingslanden is het aandeel van de landbouw in de beroepsbevolking en in het nationaal inkomen aanmerkelijk hoger dan in de industrielanden. Het prijspeil van voedsel is van veel grotere betekenis voor het reële inkomen en de levensstandaard van de niet-agrarische bevolking, omdat een veel groter deel van het inkomen aan voedsel moet worden besteed. In veel van deze arme landen geven regeringen in hun voedselprijspolitiek prioriteit aan de belangen van de stedelijke bevolking. De prijzen worden laag gehouden ten laste van de landbouw. Rurale bevolkingsgroepen zijn sociaal en politiek doorgaans minder invloedrijk dan hun urbane tegenspelers. Overigens is in veel van die landen het economisch draagvlak voor een prijspolitiek ten gunste van de landbouw ook te smal.

De Wereldbank publiceerde in haar World Development Report 1986 een samenvattend overzicht van de mate van protectie die de landbouw in een groot aantal landen geniet. Dat overzicht laat duidelijk het zojuist genoemde verschil tussen industrielanden en ontwikkelingslanden zien. De 'nominal protection coefficient' (de verhouding tussen het binnenlandse prijsniveau en dat op de wereldmarkt) ligt voor de geïndustrialiseerde landen systematisch boven 1, variërend van 1,0 tot zelfs 3,0. In ontwikkelingslanden daarentegen is deze coëfficiënt dikwijls kleiner dan 1, soms zelfs zeer veel kleiner, hetgeen betekent dat de landbouwsector wordt uitgebuit.

Landbouwontwikkeling

Als het in de landbouwpolitiek gaat om het prijspeil van voedsel is er op korte termijn altijd de scherpe belangentegenstelling tussen consumenten en producenten. Op langere

termijn echter is de doelstelling van lage prijzen van levensmiddelen, zonder schade voor de producenten, te bereiken door te bevorderen dat de landbouw zijn produkten goedkoper kan voortbrengen. Met dit doel voor ogen hebben sinds het einde van de vorige eeuw veel westerse landen de ontwikkeling van de landbouwwetenschap en de landbouwtechniek sterk gestimuleerd. Landbouwkundig onderzoek, voorlichting en onderwijs zijn typische overheidstaken in de rijke landen. De kostprijsverlaging in de voedselproduktiesector is er sterk door bevorderd.

Deze doelbewuste landbouwontwikkelingspolitiek is een factor van gewicht geweest voor de algemeen-economische ontwikkeling en groei van de welvaart van de westerse wereld. Verhoging van de produktiviteit in de sector die in de eerste levensbehoeften moet voorzien, is immers een onmisbare voorwaarde om een groter deel van de produktieve krachten in de samenleving, met name arbeid, in te kunnen zetten voor de voortbrenging van luxere goederen en diensten. In het algemeen gesproken geldt dan ook dat hoe rijker een land (gemeten in het nationaal inkomen per hoofd), hoe lager het procentuele aandeel van de landbouw in het nationale produkt. Dit westerse voorbeeld van landbouwontwikkelingspolitiek wordt arme landen in hun streven naar economische ontwikkeling dikwijls ter navolging voorgehouden.

De agrarische sector in rijke landen heeft als gevolg van deze mede door de overheid gestimuleerde ontwikkelingen thans nog maar een klein aandeel in werkgelegenheid en nationaal inkomen. Toch is in deze landen merkwaardigerwijs de overheidsaandacht voor de produktiviteit van de landbouw niet verslapt. Nog steeds is produktiviteitsverhoging van zowel arbeid als grond een publieke doelstelling, evenals de aanpassing van de landbouwstructuur aan de veranderingen op economisch en technisch gebied. Motieven voor deze agrarische structuurpolitiek (een andere naam voor wat hiervoor landbouwontwikkelingspolitiek is genoemd) zijn de volgende:

– Technische mogelijkheden om de maatschappelijke kosten van de voedselproduktie nog verder te verlagen blijven interessant voor het algemene streven naar economische groei en verhoging van de koopkracht van de consumenten.

– Om de internationale concurrentiepositie van de nationale landbouw te handhaven of te versterken is het nodig in de tredmolen van de technische ontwikkeling te blijven meegaan, liefst zelfs voorop te lopen.

– Produktiviteitsverhoging van de landbouw kan de bestaansbasis van de agrarische beroepsbevolking verbreden en is daarom een middel tot verheffing van de levensstandaard in achtergebleven plattelandsgebieden.

De grote en snelle structurele veranderingen die de landbouwproduktie in de rijke landen, mede onder invloed van dit overheidsbeleid, heeft ondergaan en nog steeds ondergaat, ontmoeten echter in toenemende mate weerstand en kritiek. Ik noem hier drie punten:

– De voortgaande uitstoot van arbeid onder invloed van de mechanisatie, automatisering en bedrijfsbeëindiging leidt tot uitdunning van de plattelandssamenleving en tot functieverlies van dorpen. Bij de grote algemene werkloosheid is het behoud van arbeidsplaatsen in de landbouw een maatschappelijk belang.

– Het proces van schaalvergroting en specialisatie is schadelijk voor natuur en land-

schap, terwijl de intensivering van het agrarisch grondgebruik de kwaliteit van bodem, lucht en water aantast.
– De produktiestijging door de technische vernieuwingen leidt tot een groei van het aanbod van landbouwprodukten die de vraagontwikkeling systematisch overtreft met alle nadelige gevolgen van dien voor de realisering van de doelstellingen van de inkomenspolitiek ten gunste van de landbouw.

In toenemende mate moet het landbouwontwikkelingsbeleid deze andere maatschappelijke waarden en belangen in acht nemen en zelfs doelbewust dienen. De functie van de landbouw als beheerder van natuur en milieu in de landelijke gebieden krijgt erkenning en vraagt om een specifiek op deze taken afgestemd beleid.

'Eigen-aardigheden' van de landbouw en de landbouwmarkten

De voorgaande overwegingen en beschouwingen over de betekenis van de landbouw voor het nationale welzijn maken niet duidelijk waarom de overheid zo actief moet optreden. Waarom kunnen de in politiek opzicht zo relevante economische verschijnselen als de prijsvorming van landbouwprodukten en de produktiviteitsontwikkeling in de agrarische sector niet aan het vrije krachtenspel van vraag en aanbod in onze marktekonomieën worden overgelaten? Waarom heeft het marktmechanisme zoveel correctie, beperking of aanvulling van hogerhand nodig om de hiervoor opgesomde algemene politieke wenselijkheden en belangen aan hun trekken te laten komen? Dat heeft te maken met de bijzondere kenmerken en eigenschappen van de agrarische produktie en de landbouwmarkten. In de volgende toelichting van die bijzondere eigenschappen beperken we ons tot de landbouw in de westerse industrielanden.

Bijzonderheden van de vraag

Kenmerkend voor het totale verbruik van agrarische produkten in de westerse industrielanden is de geringe gevoeligheid voor veranderingen in het relatieve prijspeil van deze produktengroep. Zo'n prijsniveauverandering heeft – gegeven het welvarende westerse bestedingspatroon – slechts geringe gevolgen voor de koopkracht van de gemiddelde consument. Men zal er zijn eetgewoonte niet of nauwelijks om (hoeven te) wijzigen. De prijselasticiteit van de totale vraag naar produkten van de landbouwsector is dus laag, om het in vaktermen van de economie te zeggen.

Dat ligt anders voor prijsveranderingen die tussen landbouwprodukten onderling optreden. Binnen het verbruikspakket van voedingsmiddelen heeft de consument in meer of mindere mate ruimte voor vervanging van duurdere door goedkopere produkten. Daarom is voor afzonderlijke landbouwprodukten de prijselasticiteit van de vraag doorgaans groter dan die voor de landbouwprodukten als groep.

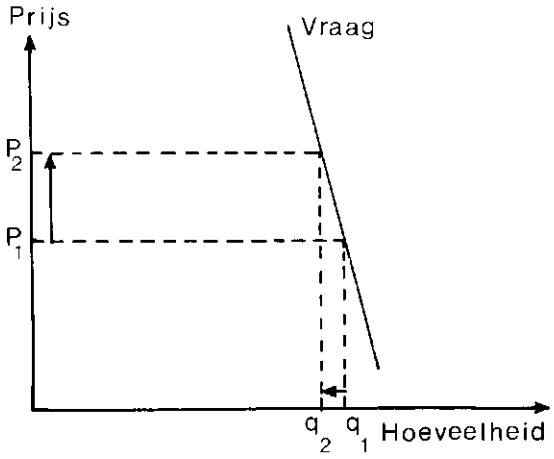
Ook voor inkomensveranderingen is het totale verbruik van agrarische produkten weinig gevoelig, althans bij het relatief hoge welvaartsniveau in onze westerse industrielanden. Van produkt tot produkt kan die inkomenselasticiteit overigens nogal verschillen.

Bijzonderheden van het aanbod

Op korte en middellange termijn is ook het totale aanbod van de landbouwsector nogal ongevoelig voor veranderingen in het prijsniveau. De verklaring daarvoor ligt in de bijzondere wijze waarop de landbouwproduktie is georganiseerd. De landbouw wordt in de westerse wereld bedreven in een zeer groot aantal relatief kleine bedrijven, die overwegend met gezinsarbeid en met eigen vermogen werken. Gegeven deze gezinsbedrijfsstructuur hebben niet alleen de grond en het in duurzame kapitaalgoederen geïnvesteerde kapitaal, maar heeft ook het overgrote deel van de arbeid het karakter van vaste kosten. Dat wil zeggen dat deze produktiefactoren, bij gebrek aan aantrekkelijke alternatieven, niet snel hun agrarische bestemming zullen verliezen als het slechter gaat in de landbouw. Ze zullen bovendien ook in produktie blijven; braaklegging van grond en buitengebruikstelling van andere aanwezige produktiemiddelen als verweer tegen en reactie op ongunstige marktontwikkelingen is van aanbieders onder volkomen concurrentie niet te verwachten. Inkrimping van de totaal ingezette arbeid, grond en kapitaal (factorinput) in antwoord op een daling van het prijsniveau van agrarische produkten zal daarom uiterst traag verlopen.

Deze ongevoeligheid van de factorinput werkt door in een geringe prijselasticiteit van de totale produktie, omdat de inzet van variabele, aangekochte produktiemiddelen – de zogenaamde non-factorinput – ook maar weinig reageert op veranderingen in het prijspeil van landbouwprodukten. Men neemt vaak aan dat een verlaging van dat prijspeil de boeren er wel toe zal brengen minder kunstmest, bestrijdingsmiddelen, krachtvoer e.d. te gebruiken, zodat de totale produktie zal dalen. Die veronderstelling berust op de gangbare voorstelling uit de economische leerboeken van een vloeiende, degressief stijgende (partiële) produktiefunctie. Volgens dat plaatje zal de optimale hoeveelheid van de variabele input sterk variëren in afhankelijkheid van de prijsverhouding tussen dit produktiemiddel en het eindprodukt. In werkelijkheid echter is de keuzeruimte voor de boer maar zeer beperkt. Met de keuze van een bepaald gewas ligt namelijk al grotendeels vast hoeveel kunstmest en andere hulpmiddelen men moet gebruiken om de teelt te doen slagen. Deze input is dus eigenlijk een teelttechnische noodzakelijkheid, een complementaire kostencomponent, waarin maar weinig valt te variëren op grond van prijsoverwegingen. Iets soortgelijks geldt in de veehouderij. Bij een gegeven stand van de techniek is dus met de omvang van de factorinput – met name van arbeid en grond – in feite ook de omvang van de non-factorinput in belangrijke mate gegeven.

Voor afzonderlijke landbouwprodukten is de prijsgevoeligheid van de produktieomvang vanzelfsprekend belangrijk groter dan die van het totale aanbod. Landbouwondernemers kunnen immers de samenstelling van hun produktenpakket aanpassen aan veranderingen in prijsverhoudingen. De substitutiemogelijkheden binnen het produktieplan verschillen overigens van bedrijfstype tot bedrijfstype. In het algemeen gesproken kan echter gezegd worden dat landbouwers zeer alert op wijzigingen in prijsverhoudingen reageren binnen de ruimte die hun bedrijfssysteem biedt.



Figuur 1. Het verband tussen prijs- en hoeveelheidsverandering bij een geringe prijselasticiteit van de vraag.

Prijs- en inkomensvorming

Als beide zijden van de markt, zowel het aanbod als de vraag, weinig gevoelig zijn voor prijsveranderingen kan het prijsmechanisme produktie en verbruik maar moeilijk met elkaar in evenwicht brengen. In zo'n constellatie zullen toevallige invloeden aan de produktiekant (b.v. oogstschommelingen) tot grote prijsfluctuaties van jaar op jaar leiden (figuur 1). De aardappelmarkt is daarvan een voorbeeld. Eigenlijk doet de marktprijs dan niet veel meer dan het registreren van de marktsituatie, zonder veel te kunnen bijdragen tot evenwichtsherstel. Zulke prijsbewegingen zijn dus weinig functioneel; zij hebben intussen wel grote invloed op de inkomensverdeling tussen producenten en consumenten van het bewuste produkt.

Naast deze labiliteit van de prijsvorming geldt dat het gemiddelde prijspeil van agrarische produkten onder omstandigheden van een vrije markt zal tenderen naar een niveau waarbij arbeid en vermogen in de landbouw in beloning belangrijk achterblijven bij de beloning van deze produktiefactoren in andere sectoren. We spreken dan van inkomensdispariteit. Dit is een gevolg van de zojuist genoemde immobiliteit van de factorinput op de gezinsbedrijven in de landbouw.

Als algemene conclusie kan worden vastgesteld, dat voor agrarische produkten het marktmechanisme nogal gebrekkig beantwoordt aan de rol die we het in beginsel in onze westerse markteconomieën willen laten vervullen, namelijk vraag en aanbod met elkaar in evenwicht brengen bij een marktprijsniveau dat de ingezette produktiefactoren een beloning biedt overeenkomstig die in andere aanwendingen.

Ontwikkelingen van vraag en aanbod in de tijd

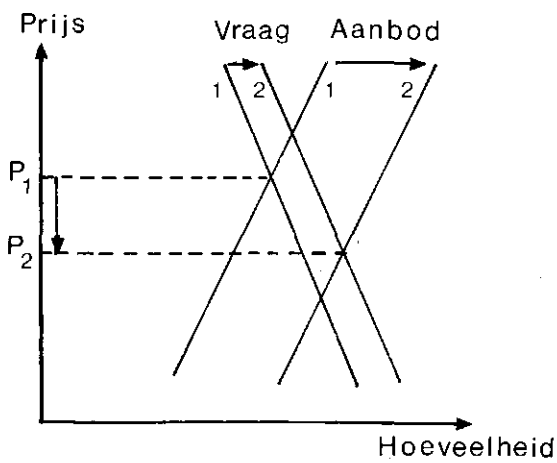
In de economische werkelijkheid zijn produktie en verbruik geen statische grootheden. Voor de verklaring van de prijs- en inkomensvorming in de landbouw zijn de veranderingen die de vraag naar en het aanbod van agrarische produkten in de loop van de tijd

ondergaan daarom ten minste even belangrijke factoren als de zojuist vermelde eigenschappen van prijsgevoeligheid.

De totale vraag naar landbouwprodukten is in het verleden regelmatig toegenomen onder invloed van met name de bevolkingsgroei en de opgetreden stijging van het reële inkomen per hoofd. In de westerse wereld is de eerste factor geleidelijk van geringere betekenis geworden. Ook de tweede factor heeft aan invloed verloren. De inkomenselasticiteit van de vraag is laag en daalt verder naarmate het welvaartsniveau hoger ligt. Sinds het midden van de jaren zeventig is die inkomensstijging bovendien gestagneerd. Het tempo van de verbruikstoeneming is dus duidelijk afgenomen.

Ook de aanbodsfunctie van de landbouwsector verschuift in de tijd onder invloed van de toepassing van nieuwe opbrengstverhogende produktiemethoden. Het tempo van deze trendmatige aanbodsgroei ligt duidelijk hoger dan die van de vraagtoeneming. Zo is volgens berekeningen van Thiede (Agra-Europe, Bonn, 27/85) de bruto-landbouwproduktie in de Europese Gemeenschap in de periode 1973 tot en met 1983 gemiddeld met 2,6 % per jaar gegroeid, terwijl in dezelfde periode het verbruik van die produkten binnen de Gemeenschap met slechts 0,8 % per jaar toenam.

Opbrengstverhogende produktiemethoden – vruchten van publieke en private investeringen in landbouwkundig onderzoek – vinden in de landbouw snel toepassing ondanks verzadigingsverschijnselen op de afzetmarkten. Dat vindt zijn verklaring in de atomistische organisatie van het aanbod (groot aantal relatief kleine ondernemingen). Als kleine aanbieder op een grote markt hoeft de landbouwondernemer een opbrengstverhogende vernieuwing immers niet achterwege te laten uit vrees zijn afzetmarkt te bederven; de prijsdrukkende werking van de hoeveelheid die hij meer aanbiedt is onzichtbaar klein. De toepassing van zo'n vernieuwing is bovendien weinig afhankelijk van de marktprijs van het produkt in kwestie. Ook bij een lage prijs is kostprijsverlaging aantrekkelijk, zolang de landbouwer zijn arbeid en vermogen in het eigen bedrijf wil (of moet) blijven aanwenden. Slechts als zo'n vernieuwing een forse investering in duurzame kapitaalgoederen zou vergen, zal de introductie bij lage prijzen trager gaan.



Figuur 2. Ontwikkeling van het prijsniveau op lange termijn bij een groei van het aanbod, die de groei van de vraag overtreft.

Veranderingen van zowel de vraag als het aanbod worden dus veroorzaakt door invloeden en krachten die maar zeer ten dele met het prijspeil van agrarische produkten van doen hebben. Ook wat deze vraag- en aanbodontwikkelingen in de tijd betreft kan het marktmechanisme derhalve uiterst moeilijk evenwicht bij een politiek aanvaardbaar prijsniveau bewerkstelligen (figuur 2). Dat houdt het risico in van langdurige verstoringen in de vorm van structurele overproduktie en onderbeloning in de agrarische sector.

Produktiviteitsontwikkeling en structurele aanpassing

Zoals al gezegd is, zijn de technische ontwikkelingen in de landbouw van de geïndustrialiseerde landen sterk gestimuleerd door de overheid via de organisatie en financiering van het landbouwkundig onderzoek en de landbouwvoorlichting. Die aanmoediging van overheidswege was nodig, omdat de organisatie van de landbouwproduktie geen ideaal klimaat is voor het doen van onderzoek op de landbouwbedrijven zelf. Die zijn gemiddeld klein, veel te klein om onderzoeksactiviteiten op de benodigde schaal op te zetten en te financieren. Bovendien zijn de vruchten van nieuwe technieken in de landbouw moeilijk exclusief te reserveren voor een individueel bedrijf. Dat heeft te maken met het feit dat het agrarisch produktieproces een universeel proces is (geen fabrieksgeheim) en met het homogene karakter van de meeste produkten van land- en tuinbouw, in die zin dat zij niet herkenbaar zijn als specifiek afkomstig van een bepaalde onderneming (bulkkarakter). Zonder de 'socialisatie' van het landbouwkundig onderzoek zouden daarom vanuit algemeen economisch oogpunt zeer rendabele vernieuwingen niet van de grond zijn gekomen.

Toepassing van technische vernieuwingen in de landbouw, met name die ter verhoging van de produktiviteit van de arbeid, stelt doorgaans andere eisen aan de sterk historisch bepaalde gebruiksindeling van de grond, zowel de verdeling over bedrijven (bedrijfsgroottestructuur) als de indeling in teelttechnische eenheden (perceelsgrootte, verkaveling, ontsluiting). Het ligt buiten de macht van de individuele grondgebruikers deze structurele omstandigheden in overeenstemming te brengen met de bedrijfswensen; die omstandigheden zijn immers sterk vervlochten met het regionale grondgebruikspatroon. Alleen door een collectieve aanpak is het mogelijk de agrarische structuur aan te passen aan de veranderende technische en economische omstandigheden.

2 Instrumenten van landbouwpolitiek en hun effecten

J. de Hoogh

Inleiding

In hoofdstuk 1 is onderscheid gemaakt tussen overheidsmaatregelen die de prijzen van landbouwprodukten beïnvloeden (prijs- en inkomenspolitiek) en regelingen en voorzieningen die erop zijn gericht de produktiviteit in de agrarische sector te verhogen (landbouwontwikkelings- of structuurpolitiek). De eerste categorie maatregelen is te zien als een politiek van herverdeling van het gegeven nationale inkomen tussen producenten en consumenten van landbouwprodukten. De tweede categorie maatregelen beoogt een stijging van het nationale inkomen te bereiken door de primaire sector landbouw goedkoper te laten produceren.

Voor deze twee vormen van landbouwpolitiek wordt in dit hoofdstuk nagegaan welke beleidsinstrumenten in theorie beschikbaar zijn, hoe deze vanuit economisch gezichtspunt beoordeeld kunnen worden en welke instrumenten in de praktijk van de landbouwpolitiek doorgaans worden toegepast.

Prijs- en inkomenspolitiek

Overheidsmaatregelen, die de werking en uitkomst van het marktmechanisme voor agrarische produkten meer in overeenstemming willen brengen met politiek wenselijke prijs- en inkomensverhoudingen, kunnen in beginsel tweeërlei vorm hebben:
- marktordening, waarbij de marktprijzen van produkten die de landbouw voortbrengt worden beïnvloed;
- toeslagstelsel, waarbij het landbouwinkomen buiten de markt om wordt beïnvloed door middel van directe inkomensondersteunende maatregelen.

Marktordening

Welke middelen staan de overheid ter beschikking om invloed uit te oefenen op het binnenlandse prijspeil van agrarische produkten? Er is een enorm arsenaal van instrumenten door allerlei westerse landen onder allerlei omstandigheden tot ontwikkeling gebracht. Die maatregelen zijn te rangschikken in twee categorieën: beperking van het aanbod en vergroting van de vraag op de nationale markt. Voor de geïndustrialiseerde landen geldt in het algemeen dat het gewenste prijspeil hoger ligt dan het prijsniveau dat bij een vrije werking van vraag en aanbod in de markt zal ontstaan. Het prijspeil moet dus doorgaans worden ondersteund terwille van een redelijk inkomen in de agrarische

sector. Omdat vrijwel alle agrarische produkten internationaal verhandelbaar zijn, kan een nationale marktpolitiek niet zonder handelspolitieke instrumenten die vraag en aanbod vanuit derde landen dwingen zich naar de nationale wensen te voegen.

Voorbeelden van maatregelen die het aanbod op de binnenlandse markt beperken zijn:
– Het belasten van de invoer van de betrokken landbouwprodukten. Invoerrechten (douanerechten) belasten het buitenlands aanbod met een bepaald percentage van de prijs (ad valorem); internationale prijsbewegingen blijven doorwerken op de binnenlandse markt. Variabele invoerheffingen daarentegen laten het buitenlands aanbod niet beneden een bepaald minimumprijsniveau (drempelprijs of sluisprijs) binnen, waardoor internationale prijsbewegingen buiten de deur gehouden kunnen worden.
– Kwantitatieve beperking of quotering van de invoer door middel van het beperkt afgeven van invoervergunningen (b.v. op basis van een jaarlijks op te stellen voorzieningenplan) of door grenssluiting als het binnenlands prijspeil beneden een referentieprijs zakt. Ook worden non-tarifaire handelsbelemmeringen opgeworpen in de vorm van strenge eisen bij invoer aan kwaliteit of zuiverheid van het produkt op grond van volksgezondheidsoverwegingen of ter bescherming tegen plante- en dierziekten.
– Beperking van het binnenlandse aanbod door middel van directe produktiebeheersende maatregelen, zoals quotering van de produktie per bedrijf, het uit produktie nemen van grond, omschakelingspremies. Zulke maatregelen moeten noodzakelijkerwijs vergezeld gaan van importbelemmerende maatregelen, anders is het 'dweilen met de kraan open'.

Voorbeelden van afzetverruimende maatregelen zijn:
– Subsidiëring van de export van de betrokken produkten, wat in feite neerkomt op stimulering van de afzet in het buitenland. Exportsubsidies zijn de tegenhanger van het belasten van de invoer.
– Verruiming van de binnenlandse afzetmogelijkheden door het verlenen van subsidies op bepaalde categorieën van verbruik of door een verplichting tot verwerking van binnenlandse produkten (b.v. menggebod inlandse tarwe).
– Het openen van de mogelijkheid voor de producenten tot verkoop van hun produkten tegen een minimumprijs (interventieprijs) aan officiële inkoopbureaus. De aangekochte hoeveelheden zullen later weer gespuid moeten worden op de binnen- of buitenlandse markt.

Bovenstaand overzicht van marktpolitieke instrumenten is niet uitputtend. Allerlei varianten en combinaties komen voor of zijn denkbaar. Bij de behandeling van het marktordeningsbeleid van de EG in volgende hoofdstukken zullen we veel van de zojuist genoemde instrumenten tegenkomen.

Toeslagstelsel

In zijn strikte vorm laat een toeslagstelsel (het alternatief van marktordening) de markt ongemoeid. Marktordeningsmaatregelen zijn niet nodig, dus ook geen handelspolitieke maatregelen aan de grens. De binnenlandse markt blijft dus in open verbinding met de buitenwereld. De inkomensdoelstelling met betrekking tot de landbouw wordt nagestreefd met behulp van toeslagen uit de schatkist, die aan de producenten worden verleend in

aanvulling op het via de vrije markt gerealiseerde inkomen.

Toeslagen kunnen op verschillen manieren worden toegekend. Enkele voorbeelden van toedelingscriteria zijn:

– Toeslagen verstrekt per eenheid geleverd produkt. Men spreekt dan van prijstoeslag of 'deficiency payment'. Dit stelsel werd voor een aantal landbouwprodukten toegepast in Engeland vóór het tot de EG toetrad. De Verenigde Staten passen het toe in het kader van hun graanpolitiek. In dit systeem ontvangen producenten – direct of indirect (via de afnemer) – een toeslag ter overbrugging van het verschil tussen de in het vooruitzicht gestelde garantieprijs en de in de vrije markt gerealiseerde opbrengstprijs.

– Toeslagen per hectare over de oppervlakte beteeld met het gewas waarvoor de inkomenssteun is bedoeld, of toeslagen per dier als het om veehouderijprodukten gaat. In dit systeem is de toeslag niet afhankelijk van de voortgebrachte of geleverde hoeveelheid produkt, maar van het volume van het ingezette produktiemiddel, in casu grond of vee.

– Toeslagen toegekend per bedrijf of per ondernemer in afhankelijkheid van bij voorbeeld de bedrijfsoppervlakte of van het uit de markt behaalde bedrijfsinkomen (suppletie tot een bepaald minimuminkomen).

Ook hier zijn allerlei uitvoeringsmodaliteiten denkbaar. Het toeslagstelsel biedt in beginsel meer mogelijkheden tot beïnvloeding van de inkomensverdeling binnen de landbouwsector dan marktordening. Toeslagen kunnen immers worden gedifferentieerd, bij voorbeeld naar regio en bedrijfsgrootte, terwijl bij inkomensondersteuning via de marktprijs de producenten profiteren naar rato van de hoeveelheid geleverd produkt.

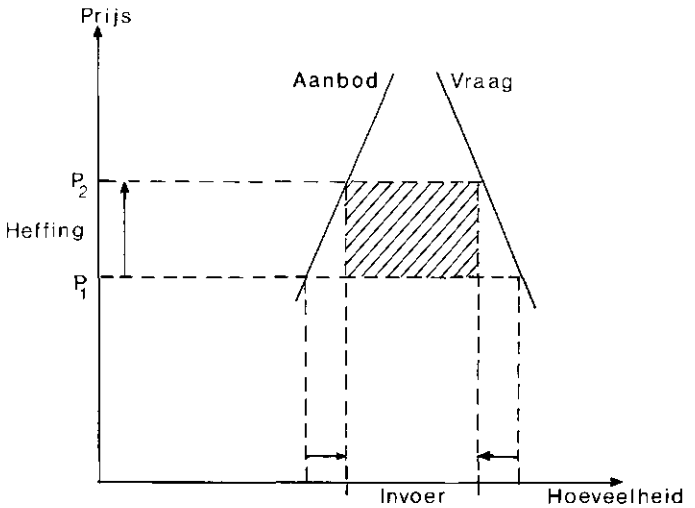
Tussenvormen van marktordening en toeslagstelsel

In de praktijk komen combinaties van de twee zojuist genoemde vormen van inkomensherverdeling voor. Het EG-landbouwbeleid zal daarvan een voorbeeld blijken te zijn. In het algemeen gesproken is marktordening echter meer in trek dan toeslagverlening. Op de verklaring van deze voorkeur komen we straks terug.

Welvaartseffecten van prijsbeheersing en toeslagverlening

Gevolgen voor consument en belastingbetaler

Als bij marktordening de binnenlandse prijzen van landbouwprodukten op een hoger peil worden beheerst dan het internationale prijsniveau, zijn het de consumenten die in eerste instantie de last van de inkomensoverdracht aan de landbouw te dragen hebben en wel naar rato van hun verbruik van deze produkten. De schatkist (dus de belastingbetaler) is slechts in het geding voor zover er verschil bestaat tussen de binnenlandse produktie en het binnenlands verbruik. De overheidskas profiteert in het geval de zelfvoorzieningsgraad van het produkt in kwestie beneden de 100 ligt door inkomsten uit hoofde van invoerrechten, invoerheffingen of invoervergunningen (figuur 3). Is de produktie groter dan het binnenlands verbruik bij het steunprijsniveau, dan staat de schatkist voor uitgaven om afzet voor het overschot te vinden op de buitenlandse markt (uitvoersubsiedies)



Figuur 3. Effecten van marktordening in een invoersituatie bij onafhankelijke wereldmarktprijzen.

of in het binnenland (verbruikssubsidies, interventievoorraden).

In een toeslagstelsel lopen de inkomensoverdrachten voor honderd procent over de schatkist. De lasten van de inkomensherverdeling worden derhalve volledig verdeeld via de sleutel van de doorgaans progressieve belastingheffing. De hoogte van deze lasten voor het overheidsbudtget is recht evenredig met de inheemse produktie. Ook als de produktie kleiner is dan het binnenlands verbruik doet een toeslagstelsel (anders dan marktordening) dus een beroep op de belastingbetalers, maar de consumenten zijn dan beter af.

Belastingbetalers zijn doorgaans ook consumenten van landbouwprodukten, terwijl veel consumenten belasting betalen. Toch zijn voor deze categorieën – zo moge uit het voorgaande zijn gebleken – de inkomensverdelingseffecten van de onderscheiden twee stelsels van inkomenspolitiek voor de landbouw allerminst gelijk.

Effecten voor het nationaal inkomen

Het ingrijpen in de markt om inkomenspolitieke redenen brengt wijziging in prijsniveaus en prijsverhoudingen in het binnenland. Die veranderingen hebben invloed op de omvang van zowel produktie als verbruik van de betrokken marktordeningsprodukten en hun eventuele substituten. De inheemse voortbrenging wordt aangemoedigd ook als de produkten goedkoper kunnen worden ingevoerd, terwijl het verbruik ervan wordt teruggedrongen ten gunste van vervangers die naar de maatstaf van de internationale prijsverhoudingen niet goedkoper zijn. Deze vertekening van prijsverhoudingen die de marktordening onvermijdelijk teweegbrengt, leidt dus tot een ondoelmatige verschuiving in de aanwending van produktiefactoren en -middelen binnen de nationale volkshuishouding. Deze zogenaamde allokatieverliezen zijn de nationaal-economische kosten van de met de marktordening nagestreefde redelijker inkomensverdeling tussen landbouw en niet-agrarische sectoren.

Deze kosten hoeven overigens niet groot te zijn. Voor de landbouwprodukten als groep is de prijsgevoeligheid van zowel het aanbod als van de vraag betrekkelijk klein. Als voor alle agrarische produkten de prijsondersteuning ongeveer gelijk is, zullen bedoelde allokatieverliezen dus ook relatief klein zijn. Dat wordt echter anders wanneer de mate van prijsbescherming tussen de produkten sterk uiteenloopt, zodat de binnenlandse prijsverhoudingen voor landbouwprodukten onderling aanmerkelijk verschillen van die op internationale markten (b.v. de prijsverhouding tussen granen en graanvervangers in de EG).

Het nationaal inkomen kan ook nog verandering ondergaan via de eventuele invloed van de marktordening op de internationale prijzen. Dat effect treedt op in het geval het land voor het bewuste produkt een niet onbelangrijke positie op de wereldmarkt inneemt (hetzij als importeur, hetzij als exporteur). De door de binnenlandse prijsondersteuning geïnduceerde veranderingen in produktie en verbruik – en dus in de invoer- of uitvoerpositie – zullen onder die omstandigheden voor het bewuste produkt een prijsdaling op de wereldmarkt oproepen. Dat betekent een ruilvoetvoordeel in het geval het land dat produkt importeert; echter een ruilvoetnadeel bij een exportoverschot.

De omvang van deze nationaal-economische gevolgen is overigens nergens zomaar af te lezen; berekening of schatting vergt veel nader onderzoek binnen veel aannames. De aldus gedefinieerde nationaal-economische kosten dienen niet verward te worden met de lasten die de marktordening voor het overheidsbudget en de consumentenuitgaven met zich meebrengen (zie het voorgaande).

In een stelsel van inkomenstoeslagen ten gunste van de landbouw blijven de marktprijzen ongemoeid, zodat ook geen vertekeningen van produktie en verbruik optreden. Allokatieverliezen zouden zo dus vermeden kunnen worden, evenals eventuele ruilvoetgevolgen. Zo gezien zou de inkomensherverdeling ten gunste van de landbouw met behulp van inkomenstoeslagen, anders dan marktordening, geen nadelige gevolgen voor het nationaal inkomen hoeven te hebben. Dat is echter maar tot op zekere hoogte waar. Of het volume van de produktie niet door toeslagen wordt beïnvloed, hangt af van de manier waarop deze worden verleend. Bij deficiency payments – toeslagen per eenheid geleverd of voortgebracht produkt – is de invloed op de omvang van de produktie gelijk aan die bij marktprijsondersteuning. De prijs die de producent per eenheid voortgebracht produkt ontvangt, verschilt immers tussen beide stelsels niet; de prikkel om meer te produceren is in beide gevallen gelijk. Bij toewijzingscriteria los van de actuele produktieomvang (b.v. per hectare of per dier, of op basis van de produktie in het verleden) is dat produktiestimulerende effect te vermijden. Toch blijft het de vraag of ook zulke toeslagen ooit helemaal 'produktie-neutraal' zullen zijn. Ten slotte zal de inkomensondersteuning, hoe ook verleend, meer mensen in de landbouw vasthouden dan zonder die politiek. Met het oog op dit laatste wordt dan ook wel bepleit om inkomenstoeslagen tijdelijk en aflopend te maken.

Internationale effecten van nationale prijsstabilisatie

Een prijs- en inkomenspolitiek via marktordening isoleert de binnenlandse markt in bepaalde mate (afhankelijk van de gekozen handelspolitieke instrumenten) van de inter-

nationale markten. In het uiterste geval van een technisch perfecte isolering via variabele invoerheffingen en uitvoersubsidies is het aldus gestabiliseerde binnenlandse prijspeil van het beschermde landbouwprodukt geheel onafhankelijk gemaakt van de internationale prijsbewegingen. Produktie en verbruik in het land en dus ook het invoer- of uitvoersaldo van dat produkt zullen zich geheel op het stabiele interne prijspeil instellen. Het betreffende saldo is dan zo goed als onafhankelijk van de prijs op de wereldmarkt. Deze inelasticiteit van de aanbod- dan wel de vraagfunctie van dat land tegenover de rest van de wereld betekent dat wereldmarktprijzen geen enkele invloed meer hebben op de positie van het land in het internationale handelsverkeer. Relatieve schaarste of overvloed in de wereld, voor zover blijkend uit het relatieve internationale prijspeil, kan bij zo'n sluitende nationale marktordening het binnenlandse aanbod en verbruik niet bewegen tot een bijdrage tot evenwichtsherstel in het internationale handelsverkeer. Het bufferend vermogen van dat land, dat voor veel landbouwprodukten toch al niet zo groot is wegens de beperkte prijsgevoeligheid van vraag en aanbod, is dan helemaal uitgeschakeld. Sterker nog, het land exporteert zijn interne onevenwichtigheden (b.v. oogstschommelingen) naar de wereldmarkt.

Naarmate meer landen zo'n politiek van prijsstabilisatie voeren, moet een kleiner deel van de wereld de wisselvalligheden van de mondiale landbouwproduktie opvangen. De prijsfluctuaties op de internationale markten worden daardoor groter. Via deze destabilisering van de internationale landbouwmarkten wentelen de landen met een straffe prijsstabilisatiepolitiek in feite de risico's van de wereldvoedselvoorziening af op de consumenten en producenten in landen die hun binnenlandse voedselmarkt minder (kunnen) afschermen van de buitenwereld.

Internationale effecten van nationale prijsondersteuning

Uit inkomenspolitieke overwegingen ligt bij marktordening het stabiele interne prijsniveau boven het gemiddelde van de fluctuerende internationale prijzen. In de paragraaf over de nationaal-economische effecten is al vastgesteld dat het invoeren van zo'n prijsondersteuning een bepaalde prijsdaling voor het bewuste produkt op de wereldmarkt tot gevolg heeft. De prijsdaling is niet alleen van invloed op de economie van het land zelf, maar heeft natuurlijk ook economische gevolgen voor andere landen. Landen die het produkt importeren hebben er voordeel van; exporterende landen ondervinden nadeel.

De aldus beredeneerde internationaal-economische gevolgen van een nationale politiek van prijsondersteuning zijn overigens nogal hypothetisch. Zij betreffen namelijk het eenmalige prijsverlagende effect op de wereldmarkt dat zou zijn opgetreden als het land vanuit een volkomen vrijhandelspositie een straffe beschermende politiek had geïntroduceerd. Er zijn vermoedelijk maar weinig landen waarvoor zo'n beleidsverandering historische realiteit is geweest. Voor de internationaal-economische betrekkingen is een veel reëlere omstandigheid dat de landbouwproduktie in de westerse wereld trendmatig sneller groeit dan het verbruik. De daaruit resulterende dalende invoerbehoefte en toenemende exportoverschotten hebben een permanente prijsverlagende invloed op de internationale landbouwmarkten. Landen die voedsel moeten importeren – en dat zijn per saldo de

ontwikkelingslanden als groep – hebben daarvan op korte termijn voordeel. Op langere termijn echter kan het effect negatief zijn, omdat de voor deze landen zo gewenste ontwikkeling van de inheemse landbouw door die lage internationale prijzen kan worden tegengewerkt.

Over de lange-termijninvloeden op de economie van ontwikkelingslanden van de stijgende zelfvoorzieningsgraad van de rijke landen voor landbouwprodukten is het laatste woord overigens nog niet gezegd. Er is nog veel onbekend over het complexe dynamische samenspel van krachten en machten op internationaal niveau. Het is bovendien de vraag of die stijging van de zelfvoorzieningsgraad zomaar op rekening mag worden geschreven van de prijsondersteuning die de rijke landen hun landbouw bieden. Het hoge tempo van de technische ontwikkeling in de westerse landbouw – belangrijke motor achter de snelle produktiegroei – is van meer factoren afhankelijk dan het relatieve prijsniveau van landbouwprodukten (hoofdstuk 1).

Internationale effecten bij toeslagen

Als in het andere uiterste een inkomenspolitiek met behulp van toeslagen wordt gevoerd, blijft de binnenlandse markt in open verbinding met de wereldmarkt (behoudens eventuele stabiliserende maatregelen). Produktie en consumptie zullen dan – afhankelijk van hun prijsgevoeligheid – reageren op veranderingen van de internationale prijsverhoudingen en zullen dus in beginsel hun rol kunnen meespelen in de internationale confrontatie van vraag en aanbod. Of bij algemene toepassing van toeslagen als instrument van inkomensondersteuning de genoemde stijging van de zelfvoorzieningsgraad van de westerse industrielanden achterwege zou zijn gebleven, is een moeilijk te beantwoorden vraag zolang onzeker is welke factoren in welke mate de onevenwichtigheid tussen de stijging van het aanbod en de groei van de vraag bepalen.

Waarom voorkeur voor marktordening boven toeslagen?

In de landbouwpolitiek van de westerse landen vindt marktordening veelvuldiger toepassing dan het toeslagstelsel. Toch is uit een strikt nationaal-economisch oogpunt, zoals we eerder zagen, een inkomenspolitiek via prijsondersteuning duurder. Waarom dan toch die voorkeur voor marktordening?

Overheden maken doorgaans geen nationaal-economische kosten/baten-vergelijkingen bij het kiezen uit alternatieve beleidsinstrumenten. Zwaarwegender zijn de budgettaire uitgaven, het beslag op de altijd schaarse overheidsmiddelen. Vanuit dat gezichtspunt is marktordening 'voordeliger' dan een toeslagsysteem; een belangrijk deel van de beoogde inkomensherverdeling wordt dan immers door de consumenten gedragen buiten bezwaar van de schatkist.

Daar komt bij dat landbouworganisaties – invloedrijke belangengroepen bij de vormgeving van het landbouwbeleid – een sterke voorkeur hebben voor marktprijsondersteuning boven inkomenstoeslagen.

Een derde factor die stellig een rol speelt, is de uitvoeringsproblematiek van een toeslag-

systeem. Hantering ervan stelt hoge eisen aan de administratieve onderbouw, op basis waarvan de toeslagen kunnen worden verleend volgens controleerbare criteria.

Overigens wordt van verschillende zijden – met name uit de hoek van economen en het niet-agrarische bedrijfsleven – regelmatig het toeslagstelsel bepleit met een beroep op zijn economische voordelen boven prijsmaatregelen. Men wijst erop dat het marktordeningssysteem verkeerde prijssignalen aan de boeren doorgeeft, tot overschotten en onverkoopbare voorraden leidt, het internationale handelsverkeer verstoort en de inkomensoverdrachten aan de landbouw op een verkeerde manier verdeelt binnen de agrarische beroepsbevolking. In verhandelingen over een gewenste herziening van het landbouwbeleid (met name ook in de EG) wordt van die kant gepleit voor een verlaging van de landbouwprijzen en het verlenen van aanvullende inkomenstoeslagen. Tot dusver is aan deze pleidooien nog maar weinig gevolg gegeven. Het in 1985 uitgebrachte Groenboek van de Europese Commissie stelt zo'n beleidsaanpassing voor de gemeenschappelijke landbouwpolitiek echter uitdrukkelijk aan de orde.

Instrumenten van het structuurbeleid

De prijs- en inkomensmaatregelen beïnvloeden primair de verdeling van het nationaal inkomen over producenten en consumenten van agrarische produkten. Overheidsmaatregelen ter bevordering van de produktiviteit van de agrarische produktie (landbouwontwikkelingspolitiek) zijn daarentegen gericht op vergroting van het nationale (of regionale) inkomen. Onderscheid kan worden gemaakt tussen maatregelen die de technische ontwikkeling in de landbouw bevorderen enerzijds en maatregelen die de allokatie van produktiefactoren in de landbouw verbeteren anderzijds.

Tot de eerste categorie rekenen we alles wat van overheidswege wordt gedaan op het terrein van het landbouwkundig onderzoek, de landbouwvoorlichting en het landbouwonderwijs. In veel westerse landen worden voor deze doeleinden belangrijke bedragen uit de algemene middelen aangewend. In hoofdstuk 1 is gezegd dat deze overheidsinspanning een belangrijke voorwaarde was (en nog is) voor het hoge tempo van technische vernieuwingen in het agrarische produktieproces, met grote gevolgen voor de groei van de produktiviteit van zowel de arbeid als de grond.

Die produktiviteitsverhoging onder invloed van de technische ontwikkeling kon en kan zich pas volledig manifesteren wanneer de structuur van de landbouw zich snel en doelmatig kan instellen op en aanpassen bij de veranderingen op technisch en economisch gebied. Om dat aanpassingsproces te bevorderen worden maatregelen van de tweede categorie getroffen. Tot zulke structuurpolitieke instrumenten zijn te rekenen:

– Ruilverkavelingen of landinrichtingsprojecten. Deze beogen de cultuurtechnische omstandigheden beter af te stemmen op de moderne teeltmethoden, de infrastructuur te verbeteren en zo de produktievoorwaarden te moderniseren. Deze projecten zijn geleidelijk uitgegroeid tot regionale landinrichtingsplannen, waarin de integratie van agrarische en niet-agrarische belangen ten aanzien van het gebruik van bodem, water en lucht wordt nagestreefd.

– Saneringsmaatregelen in de vorm van uitkeringen aan landbouwers die hun bedrijf

willen beëindigen. De vrijkomende grondgebruiksrechten kunnen dienen tot vergroting van andere bedrijven. Langs deze weg wordt het harde aanpassingsproces in sociaal opzicht wat verzacht en het tempo van bedrijfsbeëindiging bevorderd.
– Subsidiëring van bedrijfsinvesteringen ter bevordering van de modernisering van het produktieproces. Die steunverlening kan de vorm hebben van borgstelling, rentesubsidies en subsidies à fonds perdu.
– Regionale ontwikkelingsprojecten die in landelijke gebieden onderwijsmogelijkheden en werkgelegenheid willen scheppen voor in de landbouw overbodig wordende arbeidskrachten.

Deze vormen van landbouwstructuurbeleid zijn primair gericht op verhoging van de produktiviteit in de nationale of regionale landbouw. Belangrijk motief hiervoor is gelegen in de wens de internationale concurrentiepositie van de agrarische sector op peil te houden of te versterken. Of deze van overheidswege geïnitieerde en dikwijls fors gesubsidieerde investeringen in agrarische structuurveranderingen ook voor de nationale economie een verantwoord rendement afwerpen, is een vraag die niet eenvoudig te beantwoorden is; een vraag die trouwens in de beleidssfeer vaak niet eens met zoveel woorden wordt gesteld. In elk geval lijkt ook voor de instrumenten van het landbouwstructuurbeleid te gelden dat hun omvang en intensiteit eerder door budgettaire overwegingen dan door nationaal-economische kosten/baten-vergelijkingen worden bepaald.

Prijs- en inkomenspolitiek versus structuurbeleid

De doelstellingen van de prijs- en inkomenspolitiek en de doelstellingen van de structuurpolitiek, respectievelijk inkomensherverdeling en inkomensvergroting, liggen niet zonder meer in elkaars verlengde; ze kunnen zelfs strijdig met elkaar zijn. Bescherming van het landbouwinkomen via marktordening en toeslagen zal waarschijnlijk de structurele aanpassing vertragen. Het tempo van de arbeidsafvloeiing en bedrijfsbeëindiging (aangenomen dat deze gewenst worden) is namelijk niet ongevoelig voor het inkomensverschil tussen landbouw en niet-landbouw.

Omgekeerd blijkt het structuurbeleid de problematiek van de landbouwmarkten te hebben versterkt in plaats van verlicht. De bevordering van de produktiviteit is tot dusverre samengegaan met een sterke groei van de totale agrarische produktie, waardoor de onevenwichtigheid op de markten is toegenomen en de noodzaak van prijs- en inkomenssteun is vergroot.

Structuurbeleid is geen doeltreffend middel om een politiek van prijs- en inkomensondersteuning (op termijn) onnodig te maken, ook al is dat wel verondersteld in grootscheepse plannen tot gezondmaking van de landbouw (o.a. in het plan-Mansholt van 1968 voor de EG en in de voorstellen destijds gedaan door Prof. van Riemsdijk). De prijs- en inkomensproblemen van de landbouw in de westerse industrielanden zijn ten slotte niet te wijten aan een achtergebleven, verouderde produktiestructuur en zijn dus ook niet op te lossen door die produktiestructuur snel aan de moderne omstandigheden aan te passen.

3 Ontstaan en hoofdkenmerken van het EG-landbouwbeleid

B. Heringa

Inleiding

Het EG-landbouwbeleid is ontwikkeld door de Zes, en wel in de periode 1958–1968. In die periode zijn de beslissingen genomen: de goede beslissingen, maar ook de slechte. En die beslissingen hebben hun uitwerking nu nog in het verdere verloop van het Europese landbouwbeleid.

Het Verdrag van Rome dat op 1 januari 1958 van kracht werd, vormde het uitgangspunt voor het te ontwikkelen beleid. Geen gemakkelijke opdracht. Ook vóór het Verdrag van Rome waren er al veel pogingen gedaan om de landbouwmarktordeningen internationaal te coördineren, of beter: om elkaar op landbouwgebied te beperken. Die pogingen waren echter op niets uitgelopen. Er heerste dan ook een zekere scepsis ten aanzien van deze nieuwe poging. Maar tien jaar later, in 1968, was het gemeenschappelijk landbouwbeleid een feit geworden. Meer dan 90% van de Europese landbouwproduktie werd gedekt door gemeenschappelijke marktordeningen. Het EG-landbouwbeleid was klaar; het moest ook wel klaar zijn, omdat het een voorwaarde was voor de gemeenschappelijke markt.

In volgende jaren zou het tot stand gebrachte beleid veel kritiek ontmoeten. Echter, zelden is door de critici aandacht besteed aan de achtergrondomstandigheden waaronder het beleid moest worden ontwikkeld. Toch zijn bedoelde omstandigheden van doorslaggevende betekenis geweest voor de inhoud van het beleid. Reden genoeg dus om er nu nader op in te gaan.

Verdrag van Rome

In het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, zoals het Verdrag van Rome voluit heeft, neemt de landbouw een bijzondere positie in. Alvorens de landbouwparagrafen aan een nadere beschouwing te onderwerpen is het goed om het Verdrag in zijn geheel eens te bekijken. Wat staat er eigenlijk in?

Het Verdrag is opgebouwd uit zes delen:

- De beginselen
- De grondslagen van de Gemeenschap
- Het beleid van de Gemeenschap
- De associatie van de landen en gebieden overzee
- De instellingen van de Gemeenschap
- Algemene en slotbepalingen.

Het eerste deel (de beginselen) is algemeen. In artikel 8 staat dat de gemeenschappelijke markt geleidelijk tot stand gebracht moet worden, gedurende een overgangsfase van

twaalf jaar. Voor de eindfase werd dus gemikt op 1970. De overgangsfase is verdeeld in drie etappes, elk van vier jaar. De duur van de etappes kon onder bepaalde voorwaarden worden gewijzigd, maar de overgangsfase zou maximaal vijftien jaar mogen duren. Zover is het echter niet gekomen. Men is er zelfs in geslaagd de overgangsfase in te korten. Dit gold ook voor de landbouw.

Het tweede deel (de grondslagen van de Gemeenschap) gaat over de markt. Dit deel bestaat uit vier titels:

– Titel I, 'Het vrije verkeer van goederen', regelt de geleidelijke afschaffing van de douanerechten en de kwantitatieve beperkingen tussen de lidstaten, en de vaststelling van een gemeenschappelijk douanetarief voor de handel met andere landen. Kortom, in de eindfase moest er vrij verkeer van goederen zijn binnen de Gemeenschap.

– Titel II, en dit is natuurlijk een bijzonder gegeven, stelt 'De landbouw' apart. Het vrije verkeer van landbouwprodukten moet worden bereikt met behulp van eigen verkeersregels, die zijn aangepast aan de landbouw. De bepalingen van Titel I vinden daarom geen automatische toepassing.

– Titel III, 'Het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal', regelt voor de eindfase het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap, en het vrije verkeer van kapitaal.

– Titel IV betreft 'Het vervoer'. Bij de totstandkoming van het Verdrag had men dus, evenals voor de landbouw, voor vervoer een uitzondering gemaakt op het vrije verkeer van goederen en diensten.

Het derde deel (het beleid van de Gemeenschap) bestaat ook uit vier titels. Titel I, 'Gemeenschappelijke regels', betreft de mededinging tussen ondernemingen, dumping en nationale steunmaatregelen. Verder zijn er bepalingen voor de harmonisatie van de belastingen en artikelen over de aanpassing van de wetgevingen. Titel II, 'Het economisch beleid', gaat over de conjunctuurpolitiek, de betalingsbalans en de handelspolitiek. Titel III, 'Sociale politiek', voorziet in de oprichting van het Europees Sociaal Fonds en titel IV in de oprichting van 'De Europese Investeringsbank'. De zo belangrijke samenwerking ten aanzien van het sociaal-economisch beleid is een beetje verborgen in het Vedrag, en dat zou ook verborgen blijven. De intentie was er wel, maar de uitwerking was naar later verschoven. Het Verdrag kon in zijn definitieve fase in werking treden, zonder dat dat geregeld was.

Het vierde deel (de associatie van de landen en gebieden overzee) had aanvankelijk een beperkte betekenis, en was vooral voor Frankrijk opgenomen. Toen het Verenigd Koninkrijk in de jaren zeventig tot de Gemeenschap toetrad, kreeg dit onderwerp uiteraard meer gewicht.

Het vijfde deel (de instellingen) bevat bepalingen inzake de Vergadering (het Europees Parlement), de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en het Economisch en Sociaal Comité.

Het zesde deel (algemene en slotbepalingen) heeft zoals de titel al aangeeft een afsluitend karakter.

Landbouw in het Verdrag van Rome

Volgens het Verdrag kon de landbouw niet aan het vrije spel van de economische krachten worden overgelaten, maar de landbouwbemoeienis van de afzonderlijke lidstaten vormde aan de andere kant wel een belemmering voor de totstandkoming van een werkelijke Gemeenschap in West-Europa. Zo nam Frankrijk, in die tijd een typische landbouwstaat, geen genoegen met een vrije markt voor alleen de industrieprodukten. Hiervan zou immers vooral Westduitsland, een typische industriestaat, kunnen profiteren.

Er moest dus een soort evenwicht worden gezocht. Bij de totstandkoming van het Verdrag was dit evenwicht nog niet gevonden. Voor de landbouw is de eindfase in het Verdrag namelijk niet geregeld. Wél zijn er een aantal bepalingen voor de overgangsfase, maar deze bepalingen hebben een inhoud die zo nu en dan te denken geeft. Er staat meer in wat de lidstaten kunnen doen, dan wat ze moeten doen. Bij het tot-stand-brengen van een Gemeenschap zouden er eigenlijk bepalingen moeten zijn waarmee de landen worden gedwongen naar een bepaald einddoel te werken. Maar die 'kan'-bepalingen, dat 'kunnen', waren er om het tegen te houden, om nog nationaal iets te kunnen doen. Dat is de sfeer van het Verdrag van Rome.

De Conferentie van Stresa

De landbouwbepalingen van het Verdrag van Rome zijn de artikelen 38 tot en met 47. In artikel 40 staat de opdracht:

> Artikel 40
>
> 1. De Lid-Staten ontwikkelen tijdens de overgangsperiode geleidelijk het gemeenschappelijk landbouwbeleid en brengen het uiterlijk aan het einde van die periode tot stand. . . .

Verderop staat dan in artikel 43:

> Artikel 43
>
> 1. Teneinde de hoofdlijnen van een gemeenschappelijk landbouwbeleid uit te stippelen, roept de Commissie, zodra het Verdrag in werking is getreden, een conferentie van de Lid-Staten bijeen, om hun landbouwbeleid onderling te vergelijken met name door een overzicht op te stellen van hun middelen en behoeften . . .

Deze conferentie is gehouden van 3 tot 12 juli 1958 in Stresa, Italië. Op de conferentie, die onder het voorzitterschap stond van Mansholt, werd de eerste stap gezet naar een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zo kwamen de lidstaten in de slotresolutie tot overeenstemming over onderstaande denkbeelden:

> 1. De landbouw dient als een integrerend deel van de economie en als een wezenlijke factor van het maatschappelijk leven te worden beschouwd.
> 2. De tenuitvoerlegging van het Verdrag dient uiteraard tot een geleidelijke uitbreiding van het handelsverkeer binnen de Gemeenschap te leiden; tegelijkertijd dient rekening te worden gehouden met de noodzaak, het handelsverkeer en de contractuele politieke en economische betrekkingen met derde landen te onderhouden en de mogelijkheid te handhaven, zich tegen oneerlijke mededinging van buitenaf te beschermen.

3. Er dient een nauw verband tussen het beleid tot onderlinge structuuraanpassing en het marktbeleid te worden gelegd, de onderlinge structuuraanpassing dient bij te dragen tot het dichter bij elkaar brengen de produktiviteit wordt bevorderd.
4. Er dient naar evenwicht tussen de produktie en de afzetmogelijkheden te worden gestreefd, waarbij rekening dient te worden gehouden met de mogelijke in- en uitvoer, alsmede met een specialisatie, welke met de binnen de Gemeenschap bestaande economische structuur en natuurlijke omstandigheden in overeenstemming is.
5. De aldus gedane poging tot verhoging van de produktiviteit dient gelegenheid te bieden tot het voeren van een prijsbeleid, waardoor zowel overproduktie wordt vermeden als de mogelijkheid wordt geschapen om concurrerend te blijven of te worden. Tegelijkertijd zal het tot-stand-brengen van een beleid van hulpverlening aan in ongunstige omstandigheden verkerende gebieden of bedrijven de noodzakelijke omschakelingen mogelijk maken.
6. De afschaffing van de subsidies, welke met de geest van het Vedrag in strijd zijn, dient van essentieel belang te worden geacht.
7. Bij het tot-stand-brengen van een gemeenschappelijk landbouwbeleid dient met de ontwikkeling van de produktie en de vraag in de geassocieerde landen en gebieden rekening te worden gehouden.
8. De verbetering van de landbouwstructuur dient de mogelijkheid te bieden aan de in de Europese landbouw gebruikte kapitalen en arbeidskrachten een vergelijkbare beloning te verschaffen en te doen behouden als deze in de overige sectoren van de economie zouden ontvangen.
9. Gezien de betekenis van de familiale structuur in de Europese landbouw en de eenparige wens tot behoud van dit gezinskarakter dienen alle middelen in het werk te worden gesteld om de economische capaciteit en het concurrentievermogen van de gezinsbedrijven te doen toenemen. Door herscholing van de beschikbare arbeidskrachten in de landbouw en een verder doorgevoerde industrialisatie van de plattelandsgebieden zou de gelegenheid worden geschapen tot geleidelijke regeling van de vraagstukken, die door de marginale bedrijven, die niet economisch rendabel kunnen worden gemaakt, zouden kunnen worden gesteld.

In feite waren deze resultaten een aanvulling op artikel 39, wel de in- en de uitgang van de landbouwparagrafen uit het Verdrag genoemd. Het bewuste artikel luidt als volgt:

Artikel 39

1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft ten doel:
a) de produktiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproduktie als een optimaal gebruik van de produktiefactoren, met name van de arbeidskrachten, te verzekeren,
b) aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn,
c) de markten te stabiliseren,
d) de voorziening veilig te stellen,
e) redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.
2. Bij het tot-stand-brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen zal rekening gehouden worden met:
a) de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden,
b) de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen,
c) het feit, dat de landbouwsector in de Lid-Staten nauw verweven is met de gehele economie.

De conferentie van Stresa leverde dus een uitbreiding en verduidelijking op van deze uitgangspunten.

Uitgangspunten voor het markt- en prijsbeleid

Er moest een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid tot stand komen, maar voor welke produkten? Op deze vraag geeft artikel 38 een duidelijk antwoord:

Artikel 38

3. De produkten welke vallen onder de bepalingen van de artikelen 39 tot en met 46 zijn vermeld in een lijst die als bijlage II aan dit Verdrag is gehecht...

Later zou blijken dat er ook voorzieningen moesten komen voor verwerkte voedingsmiddelen: deze waren niet in bijlage II vermeld (de zogenaamde non-annex II produkten).

Wat betreft de vorm van het gemeenschappelijk beleid, liet het Verdrag verschillende mogelijkheden open:

Artikel 40

2. Om de in artikel 39 gestelde doeleinden te bereiken zal een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten tot stand worden gebracht. Naar gelang van de produkten neemt deze ordening een van de volgende vormen aan:
a) gemeenschappelijke regels inzake mededinging,
b) verplichte coördinatie van de verschillende nationale marktorganisaties,
c) een Europese marktorganisatie.

Maar omdat mogelijkheid a geen houvast bood, en mogelijkheid b voor onuitvoerbaar kon worden gehouden, viel de keuze al snel op mogelijkheid c, een Europese marktorganisatie.

De volgende stap was de formulering van de uitgangspunten voor die Europese marktorganisatie. Het Verdrag schreef namelijk voor:

Artikel 43

2. Rekening houdend met de werkzaamheden van de in lid 1 bedoelde conferentie, doet de Commissie, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité, binnen twee jaar na de inwerkingtreding van dit Verdrag voorstellen inzake de totstandbrenging en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, daarbij inbegrepen de vervanging van de nationale organisaties door een van de in artikel 40, lid 2, genoemde vormen van gemeenschappelijke ordening, alsook de uitvoering van de in deze titel speciaal vermelde maatregelen...

De betreffende voorstellen werden na uitvoerige discussie en enkele aanpassingen in 1960 aanvaard. Daarbij werden de volgende uitgangspunten gekozen voor het gemeenschappelijke markt- en prijsbeleid, zoals het er in de eindfase zou moeten uitzien:
– één markt, zonder binnengrenzen, zodat de produktie daar zou plaatsvinden waar dat het meest doelmatig gebeuren kon;
– een gezamenlijk regime ten opzichte van derde landen, waardoor een zekere preferentie kon worden verschaft aan de landbouw in de Gemeenschap;
– een gelijkwaardige behandeling van producenten, handelaren en consumenten binnen de Gemeenschap;
– een gemeenschappelijke financiering van het beleid, zodat het beleid niet afhankelijk zou worden van beslissingen van bepaalde regeringen.

Merk op, dat deze uitgangspunten geen basis vormen voor een theoretische conceptie; ze stellen grenzen aan en zijn gedeeltelijk bepalend voor het te ontwikkelen beleid.

Overgangsbepalingen

Het einddoel was nu dus min of meer gegeven, zodat de Commissie wist waar het naar toe moest. Nu restte nog de vraag welke weg bewandeld zou moeten worden om dat einddoel ook daadwerkelijk te bereiken. Er is toen voor gekozen om het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals dat er in de eindfase zou moeten uitzien, gedurende de overgangsfase in de lidstaten in te voeren, maar dan wel zodanig dat rekening werd gehouden met de uiteenlopende omstandigheden in de lidstaten voor wat betreft prijsniveau en zekerheid voor boeren. Dit laatste was noodzakelijk vanwege artikel 43 van het Verdrag van Rome:

Artikel 43

3. De... gemeenschappelijke ordening kan... in de plaats worden gesteld van de nationale marktorganisaties:
a) indien de gemeenschappelijke ordening aan die Lid-Staten welke tegen deze maatregelen gekant zijn... gelijke waarborgen biedt inzake de werkgelegenheid en de levensstandaard van de betrokken producenten..., en
b) indien deze ordening aan het handelsverkeer binnen de Gemeenschap analoge voorwaarden waarborgt als op een nationale markt bestaan...

Een en ander betekende echter een enorme beperkende factor bij de ontwikkeling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Volgens de eerste voorwaarde moest het nieuwe beleid in elk land gelijke waarborgen scheppen als bestonden in het oude beleid. Als bedacht wordt dat in het ene land, België, melk werd verwend, in het andere land, Westduitsland, granen werden verwend, dan zat men dus al, bij wijze van spreken, in de klem. En daar kwam de tweede voorwaarde dan nog bij: in het handelsverkeer moesten analoge waarborgen geschapen worden. Westduitsland had bij voorbeeld grote contracten met Argentinië, maar die contracten konden niet zomaar ongedaan worden gemaakt. Deze twee voorwaarden zouden dan ook vérstrekkende gevolgen hebben voor de inhoud van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Behalve artikel 43, stelden ook de andere overgangsbepalingen van het Verdrag van Rome grenzen aan de beleidsontwikkeling. Artikel 44 voorzag in het vastleggen van minimumprijzen door bepaalde landen tijdens de overgangsfase; dus ook wanneer ze nog niet bestonden konden de afzonderlijke landen minimumprijzen instellen. In artikel 45 was een ontwerp gemaakt voor het creëren van lange termijn contracten. Dit was vooral door Frankrijk gestimuleerd, want dit land wilde een groter aandeel van de Duitse tarwemarkt voor zich opeisen. Artikel 46 ten slotte maakte het mogelijk compenserende heffingen te leggen op de agrarische invoer uit het land dat door zijn marktorganisatie andere landen benadeelde. Kortom, deze artikelen voorzagen alle in nieuwe handelsbelemmeringen. Omdat de vele bestaande handelsbelemmeringen tussen de lidstaten al problemen genoeg opleverden, was de Commissie er alles aan gelegen om dergelijke nieuwe belemmeringen te vermijden, maar hiervoor moest natuurlijk wel een prijs worden betaald.

Structuurbeleid

Behalve de handelspolitiek en de markt- en prijspolitiek zou het gemeenschappelijk landbouwbeleid ook omvatten: de politiek tot verbetering van de landbouwstructuur. Zoals bekend, is het gemeenschappelijk structuurbeleid nauwelijks van de grond gekomen. Een omissie die tot op de dag van vandaag, terecht, wordt bekritiseerd. Waarom is het eigenlijk niet gelukt de structuurpolitiek op een gemeenschappelijke leest te schoeien? Het antwoord op deze vraag ligt in feite besloten in het volgende artikel uit het Verdag van Rome:

Artikel 41

Teneinde de in artikel 39 omschreven doeleinden te bereiken, kunnen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid met name voorzieningen worden getroffen met betrekking tot:
a) een doeltreffende coördinatie van hetgeen ondernomen wordt op het gebied van de beroepsopleiding, het landbouwkundig onderzoek en de landbouwkundige voorlichting, welke coördinatie gemeenschappelijk gefinancierde projecten of instellingen kan medebrengen;
b) gemeenschappelijke acties voor de ontwikkeling van het verbruik van bepaalde produkten.

Let vooral op de woorden 'kunnen' en 'kan': niets bindends. De Commissie is er niet in geslaagd om het vrijblijvende karakter van dit artikel te doorbreken. Daarbij speelde mee dat de ministers van Landbouw er niet aan wilden meewerken. Zij moesten hun zeggenschap over markten en prijzen al naar Brussel overhevelen, en stonden niet te trappelen om hun bevoegdheden op het terrein van de nationale structuurpolitiek ook nog eens in te leveren. Goed, en als er dan niets in het Verdrag staat dat dwingt, dan is het bijna onmogelijk om er iets uit te krijgen. Het is geprobeerd door de ministers een worst voor de neus te hangen: als je dit doet krijg je 25 % subsidie uit het Europese fonds (Verordening 17/64), maar dit heeft weinig opgeleverd.

Tijdsdruk en andere omstandigheden

Kwam het gemeenschappelijk structuurbeleid dus niet van de grond, het gemeenschappelijke markt- en prijsbeleid moest tot stand komen, en kwam tot stand. Zoals zojuist al werd gememoreerd, lag de weg naar de eindfase vol voetangels en klemmen. Het zou echter te ver voeren om hier nu de vele stappen te bespreken die in de jaren zestig zijn gezet. Nuttiger lijkt het om nog de aandacht te vestigen op een paar factoren die van invloed zijn geweest op het eindresultaat.

Een heel belangrijke factor was de tijdsdruk waaronder het beleid tot stand moest komen. Gedurende de hele overgangsfase vroegen de omstandigheden snelle beslissingen. Dit speelde al een rol tijdens de GATT-onderhandelingen in het kader van de Dillon-ronde (1960–1962). Een van de doeleinden van deze ronde was te onderhandelen over de gevolgen van de Europese eenwording. Naar verwachting zou de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt leiden tot een toename van de intra-EG-handel, zulks mede ten koste van de handel met andere landen. De Verdragsluitende Partijen van de GATT eisten daarom compensaties. Wat betreft de landbouw kwamen de onderhandelingen echter

veel te vroeg; immers, men was het binnen de EG nog lang niet eens over het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De EG kon dus geen concessies doen op het terrein van belangrijke produkten als granen, zuivel en suiker, maar dit leek wel mogelijk op het terrein van produkten die, in die tijd, voor de EG-landbouw niet zo belangrijk waren. Het gevolg was dat de EG GATT-verplichtingen aanging voor oliehoudende zaden, tapioca en schapevlees; verplichtingen, die later allerlei problemen zouden opleveren.

In het verdere verloop van de overgangsperiode zou de tijdsdruk alleen maar toenemen. Voor een deel werd dit veroorzaakt doordat belangentegenstellingen tussen de lidstaten de voortgang ernstig belemmerden. Een voorbeeld hiervan was de lege-stoelpolitiek van Frankrijk. Op 15 december 1964 hadden de lidstaten het belangrijke besluit genomen om voor de granen met ingang van juli 1967 direct gemeenschappelijke prijzen toe te passen. Frankrijk had echter als voorwaarde gesteld dat de financiering van het landbouwbeleid zou zijn geregeld, uiterlijk 30 juni 1965, de laatste dag van het Franse voorzitterschap van de Raad. Toen op 1 juli nog geen oplossing was gevonden, greep Frankrijk dit aan als excuus om zich uit Brussel te kunnen terugtrekken. De hierdoor ontstane crisis werd bezworen met het in januari 1966 bereikte Akkoord van Luxemburg; maar intussen was de Franse stoel wel zeven maanden onbezet gebleven.

Aan de andere kant was er bij de Zes ook wel de bereidheid om vaart te zetten achter de beleidsontwikkeling. Daarbij speelde mee de mogelijke toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. Deze landen deden in 1961 hun eerste aanvraag om tot de Gemeenschap te worden toegelaten. Om nu te voorkomen dat met name het Verenigd Koninkrijk zich met de ontwikkeling van het landbouwbeleid zou kunnen gaan bemoeien, was het zaak om het gemeenschappelijk landbouwbeleid snel zijn definitieve vorm te geven.

De belangrijkste factor die de tijdsdruk vergrootte, was echter de verkorting van de overgangsperiode. Volgens het Verdrag van Rome was de eindfase op zijn vroegst voorzien in 1970, maar al in het begin van de jaren zestig groeide de wens van met name de industrie om de eindfase eerder te laten ingaan. Er is toen sprake van geweest om dat te doen per 1 juli 1967. Uiteindelijk werd het een jaar later, maar dit betekende dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid toch nog anderhalf jaar eerder klaar moest zijn dan was voorzien.

De verkorting van de overgangsperiode, de mogelijke uitbreiding van de Gemeenschap, de trage voortgang door interne belangentegenstellingen, al deze omstandigheden hebben een rol gespeeld bij de uiteindelijke vaststelling van het zeer wezenlijke element van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, namelijk het prijsniveau. Zoals gezegd heersten er voor sommige produkten aanzienlijke prijsverschillen tussen de zes lidstaten. Volgens de uitgangspunten van het markt- en prijsbeleid moesten deze prijsverschillen worden weggenomen, maar wat moest het nieuwe Europese prijsniveau zijn? Het hoge Duitse prijsniveau, of het lage Franse? Ondanks het feit dat de Commissie een restrictieve (!) prijspolitiek voorstond, kreeg Westduitsland in grote lijnen zijn zin. De overgangsbepalingen uit het Verdrag waren hier zeker debet aan, maar deze uitkomst werd ook in de hand gewerkt doordat de overgangsperiode te kort was geworden om op een lager prijsniveau te kunnen uitkomen.

Tot slot

Op 1 juli 1968 was het gemeenschappelijk landbouwbeleid tot stand gebracht. Dit beleid steunde op een aantal beginselen: eenheid van markt, communautaire preferentie, gelijkwaardige behandeling van producenten, handelaren en consumenten, en gemeenschappelijke financiering. En deze beginselen hadden vorm en inhoud gekregen in marktordeningen die meer dan 90 % van de Europese landbouwproduktie dekten.

Bepaalde kenmerken, die later zoveel kritiek zouden ontmoeten en die ook nu nog volop in discussie zijn, waren toen al zichtbaar. Het prijsniveau was te hoog vastgesteld, er zaten gaten in de handelspolitieke bescherming, en het gemeenschappelijk structuurbeleid was niet uit de verf gekomen. In dit hoofdstuk is het hoe en waarom van deze kenmerken aangegeven. Maar het belangrijkste van alles was toch dat aan de opdracht was voldaan en dat de landbouw geen beletsel meer vormde voor de beoogde economische integratie van West-Europa.

4 De institutionele kant van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

G. Meester

Formele en informele circuits

De besluit- en beleidsvorming van de Gemeenschappen vindt formeel plaats door vier organen: de Raad, de Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie. Aan ieder van deze organen zijn vanwege de Verdragen tot oprichting van de Kolen- en Staalgemeenschap (EGKS), de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM), later samengebracht in het zogenaamde fusieverdrag van de Europese Gemeenschappen (EG, ook wel de Gemeenschap), bepaalde bevoegdheden gegeven. In de praktijk speelt de Raad in toenemende mate een hoofdrol in de beleidsvorming. De rol van de Commissie lijkt steeds meer teruggedrongen te worden, terwijl de bevoegdheden van het Europees Parlement altijd beperkt zijn gebleven. Het Hof van Justitie ten slotte speelt een belangrijke rol bij de handhaving en interpretatie van de talrijke Europese rechtsregels, en heeft daarbij bewezen in belangrijke mate inhoud te willen geven aan een zoveel mogelijk gemeenschappelijke rechtstoepassing.

Naast de vier in de Verdragen met bepaalde bevoegdheden belaste organen, spelen diverse andere organen en instanties een rol in het Europese gebeuren. Formeel zijn dat de Rekenkamer, die een controlerende taak heeft op budgettair gebied, en het Economische en Sociale Comité, bestaande uit vertegenwoordigers van allerlei maatschappelijke groeperingen (werkgevers, werknemers, consumenten, landbouworganisaties), dat Commissie en Raad adviseert over de aan de orde zijnde onderwerpen. Daarnaast spelen in de informele sfeer velerlei organisaties een rol. Tot deze belangengroepen horen onder andere het COPA ofwel het samenwerkingsverband van de Europese landbouworganisaties, de BEUC die de consumentenorganisaties verenigt, de COGECA, de organisatie van agrarische coöperaties en de COCERAL die de graansector vertegenwoordigt. De invloed van al deze organisaties hangt af van de kracht van hun lobbys. Institutioneel spelen ze geen rol. Ze worden dan ook hier niet nader besproken. De aandacht zal vooral gericht worden op de Raad en Commissie als belangrijkste organen van de Gemeenschap. Daarnaast wordt enige aandacht besteed aan de formele en feitelijke betekenis van het Europees Parlement.

De Raad

Taak, samenstelling en procedure

De wetgevende taak in de Gemeenschap is weggelegd voor de Raad van de Europese Gemeenschappen. Deze bepaalt de hoofdlijnen van het beleid. Voor de landbouw komen die hoofdlijnen erop neer dat de Raad onder andere de wijze van ordening van de landbouwmarkten met de daarbij na te streven prijsniveaus vaststelt, en verder beslissingen neemt over het te voeren structuurbeleid, sociaal beleid en ten dele ook het handelsbeleid. De Raad kan overigens slechts besluiten nemen als de Commissie over een bepaald onderwerp een voorstel heeft gedaan. De Commissie heeft dus het exclusieve recht van initiatief. Doet zij geen voorstel of trekt ze een gedaan voorstel in, dan kan de Raad geen besluit nemen. Het Commissievoorstel is formeel en ook materieel de grondslag van de discussie. De besluiten van de Raad worden vastgelegd in verordeningen en richtlijnen. Een verordening is in al haar onderdelen bindend en rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten. Een richtlijn is bindend voor het te bereiken resultaat, maar geeft aan de lidstaten de vrijheid vorm en middelen voor het bereiken van dit resultaat te kiezen.

De Raad bestaat volgens artikel 2 van het Fusieverdrag van de EG uit vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, dat wil zeggen uit ministers en staatssecretarissen. De Raad komt bijeen in verschillende samenstelling, naar gelang het onderwerp dat aan de orde is. Het meest frequent komen bijeen de Algemene Raad (die bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken) en de Raad van Ministers van Landbouw. Beide Raden vergaderen in de regel ten minste eenmaal per maand. Daarnaast zijn er regelmatig vergaderingen van de Raad van Ministers van Buitenlandse handel (handelspolitiek ten opzichte van derde landen) en van de Budgetraad (de begroting van de Gemeenschappen). Minder frequent komen bijeen de zogenaamde Ecofin Raad van Ministers van Economische Zaken en van Financiën (economische politiek, monetair beleid, e.d.), alsmede de Raden van Ministers van Verkeer, van Sociale Zaken, van Ontwikkelingssamenwerking, van Volksgezondheid en van Milieu. Vaak komen deze laatstgenoemde Raden maar een- of tweemaal per half jaar bijeen. Ten slotte is er – sinds kort ook formeel vastgelegd in de Europese Akte – ten minste tweemaal per jaar een zogenaamde Europese Raad, bestaande uit de President van de Franse Republiek, de eerste ministers van de 12 lidstaten en de Voorzitter van de Europese Commissie. Deze Europese Raad heeft geen formele bevoegdheden, maar fungeert in toenemende mate als richting gevend orgaan bij belangrijke zaken. Daar waar de 'gewone' Ministerraad niet tot een besluit kan komen treedt de Europese Raad op als een soort laatste probleemoplosser.

De Raad van Ministers, in welke samenstelling dan ook, wordt bij toerbeurt voorgezeten door een van de Lidstaten. Dat Voorzitterschap duurt zes maanden, en is van vrij grote betekenis voor de richting waarin gedurende die tijd het beleid zich ontwikkelt. Het Voorzitterschap wordt bij zijn werkzaamheden bijgestaan door het Raadssecretariaat, dat beschikt over een vrij groot ambtelijk apparaat, de vergaderingen voorbereidt, de Raad bij allerlei zaken van advies dient, van alle bijeenkomsten verslagen maakt en zorgt voor de beschikbaarheid van de documenten in de negen officiële talen van de Gemeen-

schap (Deens, Duits, Engels, Frans, Grieks, Italiaans, Nederlands, Spaans en Portugees). De Raad vergadert gedurende de maanden april, juni en oktober in Luxemburg en gedurende de andere maanden van het jaar in Brussel. Naast Voorzitterschap, Raadssecretariaat en de vertegenwoordigers van de twaalf lidstaten is ook de Commissie in de vergaderingen vertegenwoordigd.

De besluitvorming in de Raad geschiedt met volstrekte meerderheid van stemmen, tenzij de Verdragen een andere procedure voorschrijven. Meestal is die andere procedure voorgeschreven en kan uitsluitend met gekwalificeerde meerderheid of unanimiteit worden gestemd. De besluiten over het landbouwbeleid kunnen in het algemeen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen genomen worden. In totaal kunnen 76 stemmen worden uitgebracht. Deze zijn als volgt verdeeld over de lidstaten: Westduitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk ieder 10 stemmen; Spanje 8 stemmen; België, Griekenland, Nederland en Portugal ieder 5 stemmen; Denemarken en Ierland ieder 3 stemmen; Luxemburg 2 stemmen. Voor een gekwalificeerde meerderheid zijn 54 stemmen nodig. In de praktijk komt dit aantal erop neer dat in het algemeen ten minste twee grote lidstaten en een kleine lidstaat nodig zijn om een besluit te kunnen tegenhouden. De kleine lidstaten samen kunnen in theorie eveneens een voorstel blokkeren, maar in de praktijk is de verdeling veelal zo dat ten minste één grote lidstaat mee moet doen. Omgekeerd betekent de stemmenverdeling dat bij voorbeeld het Verenigd Koninkrijk niet in staat is samen met de Benelux of met Denemarken plus Ierland een door Commissie en andere lidstaten gewenst voorstel tegen te houden.

Unanimiteit

In diverse gevallen is unanimiteit bij de besluitvorming nodig. In de eerste plaats kan slechts met deze procedure worden gestemd als er een voorstel van de Commissie op tafel ligt en de Raad dit wenst te wijzigen. Weigert de Commissie een door de Raad gewenst voorstel in te dienen, dan is er geen besluit mogelijk. Weigert de Commissie een door de overgrote meerderheid van de Raad gewenste wijziging in haar voorstel over te nemen, dan kan de Raad uitsluitend met unanimiteit dit gewijzigde voorstel aanvaarden. De tegenstem van slechts één lidstaat, ook al is het uitsluitend Luxemburg, is dan voldoende om een voorstel te doen stranden. Die situatie doet zich onder andere nogal eens voor in de Landbouwraad. Met name is dat het geval als het Voorzitterschap met een compromistekst op tafel komt die afwijkt van de oorspronkelijke Commissievoorstellen. De Commissie heeft dan de hulp van slechts één lidstaat nodig om het Raadsvoorstel in de gewenste richting om te buigen. Anderzijds geeft uiteraard het recht van initiatief en de daarbij behorende procedure van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid de Commissie ook een zekere macht ten opzichte van onwillige lidstaten.

In de tweede plaats is unanimiteit vereist voor besluiten inzake de harmonisatie van wetgeving voor zover het de wetgeving inzake de indirecte belastingen en de sociale zekerheidsrechten van werknemers betreft. Tot voor kort was voor veel meer harmonisatie van wetgeving unanimiteit vereist, maar sinds het in-werking-treden van de Europese Akte per 1 juli 1987 is hierin verandering gekomen. De reden daarvoor is het in de Europese Akte

neergelegde streven de interne markt in Europa in 1992 voltooid te hebben. Een andere factor is een zeer recente uitspraak van het Hof over de rechtsgrondslag van de richtlijn inzake het gebruik van hormonen bij de produktie van vlees. Het Hof trok daarbij de conclusie dat ook dergelijke regelingen gebaseerd kunnen worden op de Verdragsbepalingen inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Artikel 43 van het Verdrag schrijft voor dat de besluitvorming over het gemeenschappelijk landbouwbeleid geschiedt met gekwalificeerde meerderheid op basis van een Commissievoorstel.

In de derde plaats heeft het zogenaamde Akkoord van Luxemburg uit 1966 in de praktische besluitvorming vaak geleid tot unanimiteit. Dit Akkoord hield in dat bij zaken van vitaal belang voor een of meer lidstaten de Raad zou proberen binnen redelijke termijn tot voor alle lidstaten aanvaardbare oplossingen te komen. Een verschil in interpretatie van deze regel leidde ertoe dat Frankrijk – en later ook het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Griekenland – van mening was dat dit zoeken naar voor iedereen aanvaardbare oplossingen moest worden voortgezet tot er werkelijk overeenstemming was. Andere lidstaten vonden dat na een redelijke periode van zoeken naar een oplossing wel degelijk met gekwalificeerde meerderheid gestemd mag worden. Opgelost is deze problematiek nooit. De praktijk in de Landbouwraad is echter dat zeker na de laatste uitbreiding tot 12 lidstaten in toenemende mate besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheden plaatsvindt. Met name het Verenigd Koninkrijk en onlangs diverse malen ook Westduitsland hebben door het inroepen van het Akkoord van Luxemburg nogal eens de besluitvorming geblokkeerd wegens vermeend vitaal belang. Opmerkelijk is dat Frankrijk als 'veroorzaker' van het Akkoord er nog nooit gebruik van heeft gemaakt. Overigens is de laatste jaren het beroep op vitaal belang behoorlijk uitgehold. De Commissie heeft diverse malen gedreigd bij een mogelijk inroepen van het vetorecht door een lidstaat, het door een grote meerderheid van de lidstaten ondersteunde voorstel ondanks een veto toch ten uitvoer te zullen leggen. Als reden wordt daarbij aangevoerd dat indien de Raad niet tijdig tot de noodzakelijke besluitvorming kan komen, de Commissie haar verantwoordelijkheid moet nemen. Die situatie deed zich telkenmale voor als besluiten genomen moesten worden over de jaarlijks voor het begin van het verkoopseizoen vast te stellen prijzen. In de praktijk heeft de Commissie haar dreigement ook werkelijk uitgevoerd bij de blokkade door Westduitsland van de graanprijsvoorstellen in 1985. Westduitsland heeft destijds wel gedreigd het Commissieoptreden voor het Hof ter vernietiging te zullen voordragen, maar is nooit tot deze stap overgegaan.

De Commissie

De belangrijkste uitvoerende taak in de Gemeenschap wordt uitgeoefend door de Commissie. Zij vormt het dagelijks bestuur van de Gemeenschap en draagt zorg voor de juiste toepassing van de Verdragen, alsmede van alle daaruit voortvloeiende regelingen. Deze taak wordt uitgevoerd binnen het kader van de door de Raad genomen besluiten. Een vraagpunt van competentie daarbij is steeds hoe ruim de Raad bereid is dit kader vast te stellen. Uiteraard kan de Commissie hierop zelf de nodige invloed uitoefenen via haar recht van initiatief. Daarnaast is er de mogelijkheid via het informele circuit zich een

grote beleidsruimte te verschaffen. Ten slotte kan de Commissie via procedures bij het Hof van Justitie een maximaal gebruik proberen te maken van de ruimte die het Verdrag en de daarop gebaseerde regelingen bieden.

De Commissie bestaat uit 17 leden, 2 uit ieder van de grote lidstaten en 1 uit ieder van de kleine lidstaten. Ze worden door de regeringen van de lidstaten voor een zittingsduur van 4 jaar aangewezen. Eenmaal aangewezen bepalen ze onderling hun taakverdeling. De Commissarissen worden ondersteund door een apparaat van 20 Directoraten-Generaal met ieder een eigen beleidsterrein.

De belangrijkste uitvoerende bevoegdheden van de Commissie inzake het landbouwbeleid betreffen het vaststellen van uitvoeringsverordeningen voor de door de Raad genomen besluiten en het dagelijks beheer van de landbouwmarkten. Daarnaast is er een toezichthoudende taak op de uitvoering van de regelingen door de daartoe aangewezen organen van de lidstaten. Voorbeelden van zaken die de Commissie op grond van delegatie van bevoegdheden door de Raad bij het markt- en prijsbeleid regelt, zijn:
- de hoogte van invoerheffingen en restituties;
- de hoogte van de monetaire compenserende bedragen die voortvloeien uit het verschil tussen de door de Raad vastgestelde groene koersen en de spilkoersen of variabele koersen;
- de maatregelen ter stimulering van de afzet van voorraden op de interne markt;
- de modaliteiten van het interventiebeleid.

Wat dit laatste punt betreft zijn er grote verschillen al naar gelang de sector. Bij de rundvleesinterventie heeft de Commissie bij voorbeeld aanzienlijke bevoegdheden. Zij kan bepalen welke categorieën en kwaliteiten in interventie genomen worden en de periode van het jaar waarin dit plaatsvindt. Voor de zuivelsector zijn de interventiemodaliteiten daarentegen vrij gedetailleerd in de Raadsverordening geregeld en heeft de Commissie een geringe speelruimte.

Het restitutiebeleid is zowel budgettair als handelspolitiek van groot belang. Voorbeelden die tot de verbeelding spreken zijn in dit verband de speciale 'deals' met Rusland (boter, rundvlees) en de competitie met de Verenigde Staten bij tarweafzet naar landen als Egypte en Algerije. Dit zijn dus zaken waaraan de Raad niet te pas komt.

Dit laatste geldt eveneens voor afzetprogramma's voor de interne markt, zoals de afzet van mager-melkpoeder in varkens- en pluimveevoeder, de kerstboteractie van vorige jaren, de boterconcentraatregeling en de zogenaamde bakkersboterregeling.

Bij haar besluiten inzake het marktbeheer is de Commissie meestal wel verplicht deze vooraf voor te leggen aan de zogenaamde Beheerscomités. Deze zijn samengesteld uit ambtelijke deskundigen uit alle lidstaten en worden voorgezeten door een ambtenaar van de Commissie. De Beheerscomités komen regelmatig bijeen, in enkele sectoren zelfs wekelijks. In de Beheerscomités worden de door de Commissie voorgestane maatregelen besproken en vindt stemming plaats om tot een advies aan de Commissie te komen. Gehoord de besprekingen in het betrokken Beheerscomité, past de Commissie in het algemeen zo nodig haar voorstellen zodanig aan dat een zogenaamd negatief advies vermeden wordt. Dit laatste houdt in dat er een gekwalificeerde meerderheid tegen het Commissievoorstel is. In dat geval treedt namelijk een procedure in werking waarbij de Raad een voorgenomen Commissiebesluit kan tegenhouden.

Het Parlement

Het Europees Parlement heeft slechts een beperkte invloed bij de totstandkoming van Europese wetgeving. Voor veel Raadsbesluiten onder andere inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid (art. 43) is slechts vereist dat het Parlement een advies uitbrengt. De Raad kan dit advies naast zich neerleggen. Vaak is overigens wel de Commissie bereid bij het aanpassen van eerder ingediende voorstellen rekening te houden met de wensen van het Parlement.

Onder andere voor bepaalde vormen van harmonisatie van wetgeving is de invloed van het Parlement groter, omdat op een aantal terreinen sinds het in-werking-treden van de Europese Akte een samenwerkingsprocedure tussen Parlement en Raad is voorgeschreven. Deze procedure houdt in dat de Raad over een voorstel van de Commissie en na advies van het Parlement een gemeenschappelijk standpunt inneemt dat vervolgens opnieuw naar het Parlement gaat. Het Parlement kan dit standpunt overnemen, danwel zich er niet over uitspreken, het amenderen of het standpunt verwerpen. In geval van overnemen of niet uitspreken kan de Raad het voorstel definitief vaststellen overeenkomstig het gemeenschappelijk standpunt. Bij verwerping door het Parlement kan de Raad slechts met unanimiteit besluiten. Bij amendering behandelt de Commissie opnieuw het voorstel. Indien de Commissie niet de amendementen van het Parlement overneemt kan de Raad deze alsnog aannemen met unanimiteit. Voor het overige kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid het nieuwe voorstel van de Commissie overnemen. Een afwijking van het Commissievoorstel moet met unanimiteit worden aanvaard.

Het Parlement heeft een zeer grote bevoegdheid bij de vaststelling van de Begroting van de Gemeenschappen. De definitieve vaststelling geschiedt door de Voorzitter van het Parlement, nadat zowel Raad als Parlement er zich in twee lezingen mee hebben bezig gehouden. In die twee lezingen kunnen zowel Raad als Parlement afhankelijk van de vraag of het verplichte of niet-verplichte uitgaven zijn, veranderingen aanbrengen of voorstellen daartoe doen waar dan in de volgende ronde de andere Instelling volgens een bepaalde procedure weer een oordeel over velt. Dit hele proces begint met een uitgavenraming voor 1 juli, gevolgd door een indiening van een ontwerpbegroting bij de Raad voor 1 september, beide door de Commissie. Uiterlijk op 5 oktober moet vervolgens de Raad de ontwerpbegroting aan het Parlement voorleggen, waarna met de daarvoor vastgestelde termijnen nog voor het begin van het begrotingsjaar op 1 januari de Voorzitter van het Parlement zijn of haar handtekening kan zetten.

In de praktijk wordt door conflicten tussen Raad en Parlement de datum van 1 januari nogal eens overschreden, terwijl in 1987 door interne conflicten binnen de Raad het zelfs onmogelijk bleek voor 5 oktober (en ook voor 1 januari) de ontwerpbegroting 1988 bij het Parlement in te dienen. Is een begrotingsjaar gestart zonder begroting, dan mogen overigens wel uitgaven worden gedaan. Dit geldt echter alleen voor bestaand beleid en bovendien tot een bepaald maximum per maand. Dat maximum is tot eind januari 3/12e deel van het bedrag van de goedgekeurde begroting van het voorgaande jaar, en wordt voor iedere volgende maand vermeerderd met 1/12e deel van hetzelfde bedrag. In de praktijk betekent dit dat zelfs bij vrij sterk stijgende uitgaven de Gemeenschap zonder goed-

gekeurde begroting tot ongeveer juni de bestaande verplichtingen kan nakomen. Nieuwe verplichtingen kunnen echter niet worden aangegaan.

Ten slotte heeft het Parlement het recht via een motie van afkeuring de Commissie naar huis te sturen. In de praktijk heeft die bepaling echter geen betekenis, omdat er veelal sprake is van een conflict tussen Parlement en Raad, en niet tussen Parlement en Commissie. Bovendien wijzen de lidstaten opnieuw de leden van de Commissie aan, welke dezelfde personen kunnen zijn als eerder naar huis zijn gestuurd.

Besluitvorming in de praktijk

Voorbereidende fase

Tot zover de formele taken en bevoegdheden van de Instellingen van de Gemeenschappen en hun onderlinge samenhang. In het volgende wordt aangegeven hoe in de praktijk de besluitvormingsprocedure van de Gemeenschap werkt. Dit wordt gedaan aan de hand van het jaarlijkse prijzenpakket. Over dat pakket moet ieder jaar formeel voor 1 april een besluit vallen. Het gaat daarbij niet alleen om de feitelijke vaststelling van de prijzen maar ook om bijkomende maatregelen. Dat kunnen aanpassingen in het stelsel van monetaire compenserende bedragen zijn, maar ook veranderde interventievoorwaarden, scherpere kwaliteitscriteria, en dergelijke. Vaak worden bovendien voorstellen aan het pakket toegevoegd die in de loop van het jaar zijn blijven liggen of het pakket zodanig van samenstelling maken dat er voor elke lidstaat wat aardigs in zit. Het zal duidelijk zijn dat alleen al dit laatste tot gevolg heeft dat bij 12 lidstaten het pakket aanzienlijk groter is dan vroeger bij 6 lidstaten. Hierop wordt later teruggekomen.

Het overleg over de prijzen (of andere voorstellen inzake de landbouw) begint met een discussie binnen de diensten van de Commissie. Het initiatief daartoe wordt in principe genomen door de verantwoordelijke Commissaris. Daarbij kunnen uiteraard veel invloeden een rol spelen. Die invloeden kunnen zijn suggesties van de eigen diensten, druk van andere Commissarissen, van de lidstaten, van derde landen, van de publieke opinie of de feitelijke constatering dat er ergens iets mis gaat. Belangrijk is dat reeds hier het lobbywerk en de beïnvloeding door de belangengroepen begint. Bij de voorbereiding van voorstellen kunnen de Commissiediensten zich laten bijstaan door nationale deskundigen. Daartoe kunnen Commissiewerkgroepen gevormd worden, of een of meer van de vele Raadgevende Comités bij elkaar worden geroepen.

De tweede ronde van overleg is die binnen het geheel van de Commissie zelf, daarbij voorbereid in het overleg van de chefs van de kabinetten van de Commissarissen. In dat overleg moet niet alleen een evenwicht gevonden worden tussen de verschillende belangen en overwegingen die ieder van de Commissarissen op grond van zijn portefeuille heeft te verdedigen, maar in toenemende mate ook tussen de vaak strijdige nationale belangen van de lidstaten. Voorbeelden van belangentegenstellingen op grond van de portefeuilleverdeling zijn landbouw tegenover het budget, landbouw tegenover de buitenlandse betrekkingen, de ontwikkelingssamenwerking en het milieu. De binnen de Commissie spelende belangen tussen de lidstaten zouden er eigenlijk niet mogen zijn; in de praktijk

hangt echter de positie van de Commissaris wel af van een goede relatie met het 'eigen' land. Het zal duidelijk zijn dat de belangengroepen juist op deze situatie sterk inspelen. Als voorbeeld is te noemen de zware kritiek die de Duitse Commissarissen in 1987 kregen te verduren toen ze hadden ingestemd met een voor Westduitsland onwelgevallig voorstel over de graanprijzen en de afbraak van monetaire compenserende bedragen.

Heeft eenmaal de Commissie overeenstemming bereikt, dan wordt het voorstel bekendgemaakt en ter behandeling naar de Raad van Ministers en het Parlement gestuurd. De voorbereiding van de behandeling in de Raad begint meestal met het bijeenroepen van zogenaamde Raadswerkgroepen. Dat zijn bijeenkomsten van de deskundigen van de lidstaten, voorgezeten door de lidstaat die het Voorzitterschap bekleedt, waaraan ook de Commissie deelneemt. Die Raadswerkgroepen onderzoeken de technische aspecten van het voorstel, doen suggesties tot aanpassing en constateren waar reeds op technisch niveau overeenstemming is te bereiken en waar niet. De bevindingen van dit overleg worden vastgelegd in een door het Raadssecretariaat opgesteld verslag, dat samen met het eventueel aangepaste voorstel naar het Speciaal Landbouw Comité gaat (of bij andere voorstellen dan die over het prijs-, structuur- en inkomensbeleid voor de landbouw naar het Comité van Permanente Vertegenwoordigers). Het Speciaal Landbouw Comité is het hoogste ambtelijke voorbereidingsorgaan voor de voorbereiding van besluiten in de Landbouwraad en wordt evenals de Raadswerkgroepen voorgezeten door de lidstaat die het Voorzitterschap heeft. In het Comité komen de uit de werkgroepen nog resterende vragen aan de orde. Daarbij gaat het vooral om vraagstukken van politieke keuze, maar bij voorbeeld ook om de dwarsverbanden die er tussen de verschillende produkten of de verschillende vormen van beleid zijn te leggen.

Komt het Speciaal Landbouw Comité tot overeenstemming, dan gaat het voorstel als hamerstuk naar de Raad van Ministers. Formeel is dan vaak alleen nog het wachten op het advies van het Europees Parlement voordat tot vaststelling en publikatie van het besluit kan worden overgegaan. Komt het Speciaal Landbouw Comité er niet uit, dan wordt het voorstel een echt discussiepunt in de Raad. Wel wordt daarbij zo goed mogelijk vastgesteld waar de nog resterende geschilpunten liggen.

Soms wordt op het niveau tussen Speciaal Landbouw Comité en Landbouwraad nog een extra overlegronde ingelast in een zogenaamde High-Levelgroep. Die groep bestaat uit de directeuren-generaal van de 12 landbouwministeries, en heeft in het recente verleden diverse malen de weg vrijgemaakt voor zeer vergaande beslissingen. In dat verband kan de superheffing als voorbeeld worden genoemd.

Feitelijk overleg in de Raad

De besluitvorming in de Raad zelf kan zich opnieuw in een aantal ronden afspelen. Zeer belangrijk daarbij is de rol van het Voorzitterschap. Het zal, in principe samen met de Commissie, proberen een pakket maatregelen samen te stellen waarmee iedere lidstaat in gelijke mate (on)tevreden is. De gebruikelijke procedure daarbij is dat een of enkele malen een Voorzitterschapspapier op tafel komt waarin voor de belangrijkste probleempunten oplossingen worden aangegeven. De ideeën voor zo'n papier kunnen op verschil-

lende wijzen verzameld worden. Vaak onderneemt daartoe het Voorzitterschap een reis langs de hoofdsteden (onder het Nederlandse Voorzitterschap wel aangeduid met de term elfstedentocht). Daarnaast vinden er in Brussel en de hoofdsteden formele en informele bilaterale ontmoetingen plaats tussen de lidstaten onderling en met de Commissie.

Voorts worden ook tijdens de Raad zelf bilaterale besprekingen georganiseerd, waarbij met name de zogenaamde biechtstoelprocedure een belangrijk element is. Die procedure houdt in dat Voorzitterschap en Commissie de afzonderlijke lidstaten de gelegenheid geven hun werkelijk belangrijke punten op tafel te leggen. Zijn eenmaal al deze elementen gepasseerd, dan komt het Voorzitterschap vaak met een bijgesteld papier op grond waarvan opnieuw geprobeerd wordt overeenstemming te bereiken. Zodra duidelijk is dat voor een voorstel een gekwalificeerde meerderheid is te bereiken en de Commissie zich eveneens met het voorstel kan verenigen, dan zal deze laatste het voorstel formeel tot het hare maken en daarmee een besluit met gekwalificeerde meerderheid mogelijk maken. Alleen het inroepen van het vitaal belang door een lidstaat – en het erkend krijgen van dit belang in de Raad – kan dan nog de besluitvorming tegenhouden. Het streven is echter altijd geweest dergelijke situaties zoveel mogelijk te vermijden en te komen tot een besluit dat met meer of minder pijn door alle lidstaten aanvaard wordt. Vooral de laatste uitbreiding van de Gemeenschap heeft echter een dergelijke besluitvorming wel erg moeilijk gemaakt. Het gevolg is dan ook dat in toenemende mate met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten.

Uitvoering van een besluit

Is eenmaal het besluit gevallen, dan komt wellicht nog de belangrijkste fase, die van de uitvoering. Hier heeft de Commissie in samenwerking met de uitvoerende organen van de lidstaten een belangrijke functie. De Commissie stelt via de eerder besproken Beheerscomité-procedures de uitvoeringsverordeningen vast. De uitvoerende organen van de lidstaten moeten de Europese besluiten vastleggen in nationale regelgeving, het bedrijfsleven inlichten en de feitelijke uitvoering ter hand nemen. In Nederland zijn naast de beleidsdirecties van het Ministerie van Landbouw en Visserij bij deze uitvoering betrokken de Douane (invoerrechten, landbouwheffingen, allerlei controles en certificaten), de Produktschappen (betaling restituties, verwerkingstoeslagen, monetaire compenserende bedragen), het Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau (interventie, voedselhulp, bepaalde vormen van toezicht) en de Directie Uitvoering Regelingen (vooral de directe premies).

Pakketten en marathons

Eerder is opgemerkt dat de voorstellen over de landbouw vaak in pakketten worden samengebracht om daarmee te bereiken dat iedere lidstaat in zoveel mogelijk gelijke mate tevreden of ontevreden over het geheel is. Vroeger was het daarbij gebruikelijk dat gedurende het jaar vrij ondergeschikte afzonderlijke besluiten werden genomen en de belangrijke beslissingen alle werden samengebracht in het prijzenpakket. De uitbreiding van de Gemeenschap tot twaalf lidstaten en de grote tegenstellingen die er in de landbouw tussen

deze lidstaten bestaan (rijk en arm, verschillende produkten, maar zo langzamerhand ook grote verschillen in groeiseizoen bij een zelfde produkt) hebben de benodigde omvang van dit pakket zo groot gemaakt, dat het geheel niet meer in één besluitvormingsproces is onder te brengen. Daar komt bij dat de alsmaar groeiende problemen met het gemeenschappelijk landbouwbeleid de besluitvorming extra belasten. De tendens van de laatste jaren is daarom dat er steeds meer gewerkt wordt met twee grote besluitvormingsronden, één omstreeks Kerstmis voor een aantal specifieke problemen en één in het voorjaar over de prijzen. Zo werden in het 'Kerstpakket' 1986 belangrijke besluiten genomen voor zuivel, rundvlees en extensivering en mondde het oorspronkelijk voor Kerstmis 1987 bedachte pakket uit in een besluit van de Europese Raad van februari 1988 over stabilisatoren voor met name granen en oliezaden, en een set-aside programma.

Een element dat vaak veel aandacht krijgt is de lange duur van de bijeenkomsten van de Raad van Ministers van Landbouw. Men spreekt in dit verband wel van marathonzittingen. De indruk naar buiten is vaak dat dit uitputtingsslagen zijn, waarbij de minister die het langst wakker blijft ook aan het langste eind trekt. Die indruk is onjuist. Uiteraard kan niet ontkend worden dat vermoeidheid een rol speelt bij het accepteren van zaken waar men zich in eerste instantie tegen verzet. Veel belangrijker zijn echter enkele andere aspecten. In de eerste plaats is er het al dikwijls genoemde zoeken naar een voor een ieder aanvaardbaar pakket. Bilateralen, biechtstoelen en het opnieuw op papier zetten van een gedachte vergen tijd. De twaalf lidstaten moeten gehoord worden over vaak even zoveel produkten, terwijl verder het resultaat in negen talen op papier moet komen.

In de tweede plaats zijn de marathons van belang om bij de achterbannen de indruk te wekken dat er keihard en langdurig onderhandeld is, waarbij de eigen minister zijn uiterste best heeft gedaan de eigen huid zo duur mogelijk te verkopen. Alleen bij die indruk kan een minister met de boodschap thuis komen dat er ook nogal wat onaangename dingen in het pakket zitten die niet tegen te houden waren.

In de derde plaats wordt vaak de marathonvorm gekozen om de landbouwministers in Brussel te houden. Het alternatief met een onderbreking van een of meer dagen, waarin Voorzitterschap en Commissie wat langer aan een nieuwe tekst kunnen werken, heeft als negatief bij-effect dat de ministers uitvoerig door hun achterbannen kunnen worden 'bewerkt' en beladen met nieuwe energie en argumenten de volgende ronde ingaan. Toegeven wordt dan nog moeilijker.

In de vierde en laatste plaats is de marathonvorm een geschikt middel zware druk van buiten te krijgen om hoe dan ook tot besluiten te komen. Zeker als de zaterdagmiddag als startpunt wordt gekozen en 's nachts wordt doorvergaderd wordt de Brusselse besluitvorming voorpaginanieuws. Iedere ochtend om half negen vermoeid het thuisfront verslag doen van de stand van zaken, en dan wakker van de andere kant te horen krijgen dat zojuist in heel Europa het nieuws van zeven uur heeft gemeld dat er nog steeds geen besluit is, geeft de ministers duidelijk het gevoel dat ze in hun hemd komen te staan als ze Brussel zonder besluit zouden verlaten. De zwarte rook van het zeven-uurnieuws moet hoe dan ook vervangen worden door de witte rook van een geslaagd conclaaf. Wie daarbij de nieuwe paus is, is van iets minder belang.

Slotopmerking

Velen zullen toegeven dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid fors uit de hand is gelopen. Te lang is te gemakkelijk een te hoog prijspeil aangehouden om daarmee korte-termijndoelen voor de boeren te dienen. Voor de lange-termijntrends in produktie en verbruik zijn daarbij in hoge mate de ogen gesloten. Dat kon vooral doordat er steeds opnieuw geldmiddelen beschikbaar kwamen om het beleid te financieren, en er verder van derde landen te weinig druk was om veranderingen in het beleid aan te brengen.

De vraag is of hierin de komende jaren verandering komt. Weliswaar ontstaat binnen de nationale regeringen met name van andere vakdepartementen steeds meer weerstand tegen de onbeperkte groei van de bijdragen aan de Gemeenschap, terwijl op de eigen begroting bezuinigd moet worden. Weliswaar worden verder in GATT-verband serieuze pogingen gedaan de regelingen inzake de landbouw te verscherpen. Als het echter op daden aankomt, is zelfs de Europese Raad in februari 1988 nog steeds niet bereid gebleken verder te gaan dan een zekere beperking van de groei van de landbouwuitgaven en kon de Commissie eind 1987 met een vrij hard mandaat de internationale onderhandelingen beginnen.

De eenheid van Europa en het daarbij behorende besluitvormingsproces leiden nu eenmaal tot het kleinste gemene veelvoud van de nationale belangen van de twaalf lidstaten. En dat kleinste gemene veelvoud wijkt af van de door velen gewenste economische, financiële en internationale optimaliteiten. Overigens wel een kleinste gemene veelvoud dat aan de onderhandelingstafel tot stand komt via vrijwel dagelijkse persoonlijke contacten in een economisch en politiek zeer stabiele Gemeenschap van lidstaten die in het nog niet erg verre verleden binnen een mensenleeftijd drie verwoestende Europese 'burger'-oorlogen met elkaar uitvochten. Economische, financiële en internationale optimaliteiten zijn derhalve ook maar betrekkelijke begrippen.

5 Gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid via 'zware' marktordeningen

C.J.A.M. de Bont

Inleiding

Bij de vormgeving van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid is voor een aantal produkten gekozen voor een 'klassiek' of 'zwaar' systeem van marktordening. De essentie hiervan is dat bij invoer variabele heffingen worden gehanteerd en dat de mogelijkheid is geopend om produkten tegen een vooraf vastgestelde prijs aan te bieden aan interventiebureaus in de Gemeenschap. Hierdoor kan de Europese boeren een prijsgarantie voor de betrokken produkten worden geboden. Bedoeld systeem gaat uit van een actieve marktbemoeienis door de EG, ook in financieel opzicht, en geldt met name voor zuivel, graan, rundvlees, suiker en wijn.

De 'zware' marktordeningen onderscheiden zich met name inzake de interventie van de 'lichte' marktordeningen, die bij voorbeeld voor varkensvlees, pluimveeprodukten en groenten en fruit gelden. Interventieaankopen zijn bij de lichte-marktordeningsprodukten meestal niet mogelijk, of zijn in een enkel geval zodanig incidenteel of vinden op een zodanig prijsniveau plaats dat er nauwelijks een inkomensondersteunende functie vanuit gaat. Bij een aantal marktordeningen gelden overigens wel toeslagen die die functie voor het inkomen hebben (verwerkte groenten, oliehoudende zaden, schapevlees).

Enkele achtergronden

Het zware systeem van marktordening biedt de mogelijkheid om tot een vrijwel stabiel en uniform prijsniveau te komen voor de gemeenschappelijke markt. Voor een stabiele prijsvorming op een 'binnenmarkt' van aanvankelijk 6, later 9 respectievelijk 10 en thans 12 Europese landen, is niet alleen een afscherming van prijsfluctuaties op de 'buitenmarkt' nodig. Ook uit de interne markt voortkomende prijsschommelingen moeten worden gedempt. Het uit de markt nemen van produkten (interventie) tegen een vooraf vastgestelde prijs kan voorzien in een stabiele 'bodem' in de markt. Bij de vaststelling van het gemeenschappelijk prijsniveau kunnen onder meer het inkomen van de landbouw en de kosten van levensonderhoud voor de consument in beschouwing worden genomen. In elk geval kan worden getracht om sterke prijsfluctuaties, die zowel voor de boer als de consument als onaantrekkelijk kunnen worden beschouwd, via deze wijze van marktordening grotendeels weg te nemen. Voor de consument is dit vooral van belang voor de landbouwprodukten die de basis vormen van de menselijke voeding.

Het aspect van marktprijsregulering had in de jaren van het tot-stand-brengen van het EG-landbouwbeleid een andere inhoud dan thans het geval is. De EG was – behalve voor

zuivel – nog in belangrijke mate importerend voor bedoelde produkten, terwijl de periode van gebrek en schaarste aan essentiële levensmiddelen van in en na de Tweede Wereldoorlog nog vers in het geheugen lag. In grote lijnen bestond het idee, dat het verlenen van een prijsgarantie op een niveau dat voor de landbouw een rechtstreeks uitzicht op een redelijke inkomensvorming kan bieden, toepasbaar is. Voor de betreffende produkten werd, met uitzondering van suiker, dan ook tot een open, ongelimiteerde prijsgarantie besloten. De beperking van de garantie voor suiker tot een bepaalde hoeveelheid sloot aan op de heersende praktijk van contracten tussen bietentelers en suikerindustrieën in de lidstaten van de Gemeenschap.

Bij de keuze van de zware-marktordeningssystematiek voor granen, melk en rundvlees was een belangrijke overweging dat deze produkten een centrale plaats innemen in de EG-landbouw, niet alleen betreffende de inkomensvorming, maar tevens wat betreft het grondgebruik (gras- en bouwland). Specifiek voor de granen geldt nog dat deze als veevoedergrondstof min of meer een scharnierfunctie tussen akkerbouw en veehouderij innemen.

Tabel 1 geeft een inzicht in de betekenis van de zware-marktordeningsprodukten voor de Europese landbouw en hun aandeel in de EG-landbouwuitgaven. In de laatste kolom staat wijn vermeld. De betreffende marktordening kent onder meer een distillatie-regeling voor tafelwijnen, die de functie van interventie heeft. Omdat de vrij complexe wijnmarktordening voor Nederland alleen van indirecte betekenis is, wordt er in dit boek verder niet op ingegaan.

Bij de tabel kan nog worden aangetekend dat van het blijvende grasland ook andere veesoorten (b.v. schapen) gebruik maken. Daartegenover staat dat voor de rundvleessector (melk en vlees) ook een deel van de akkerbouwgronden (ruw- en krachtvoeders) wordt beteeld. Zowel hoofdgewassen als bijprodukten van verwerkte akkerbouwprodukten vinden een bestemming in de rundveehouderij. Omdat de graanmarktordening een regeling inhoudt voor de zetmeelproduktie, is deze ook direct van betekenis voor de fabrieksaardappelproduktie, die in Nederland 50 000 ha omvat.

Tabel 1. Betekenis van zware-marktordeningsprodukten voor de Europese landbouw en hun aandeel in de EG-landbouwuitgaven voor het markt- en prijsbeleid.

	Granen	Suiker-bieten	Melk	Rund- en kalfsvlees	Wijn
Aandeel in agrarische produktiewaarde van de EG-10 in 1985 (%)	12	2,5	19	14	5
Aandeel in uitgaven FEOGA-garanties in 1986 en 1987 (%)	15[b]	7[a]	25[b]	11	4
Aandeel in oppervlakte cultuurgrond in 1985 (%)	27	1,5	40 (= blijvend grasland)		2,5

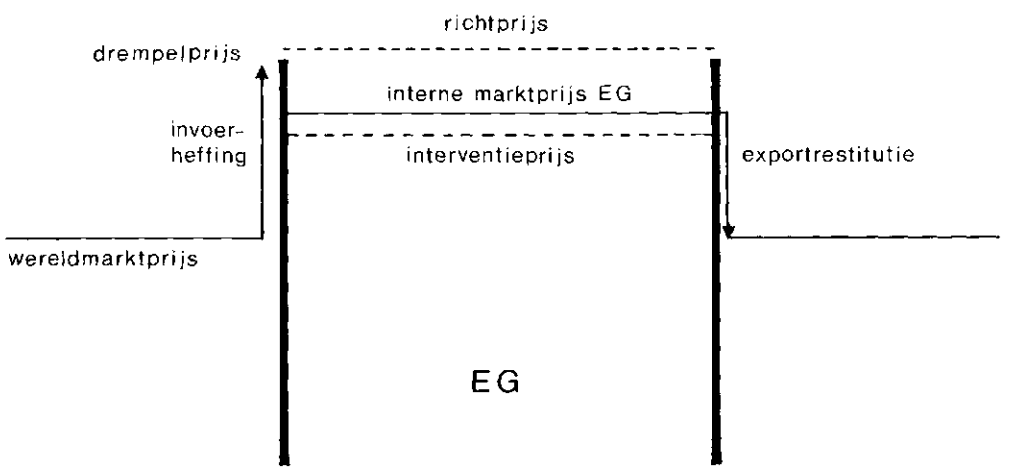
a. Exclusief opbrengst heffingen.
b. Na aftrek medeverantwoordelijkheidsheffingen.

Uitgangspunt bij het vaststellen van prijsgaranties voor dergelijke centrale produkten was dat hierdoor de marktontwikkeling en prijsvorming voor andere produkten een gunstige invloed zouden ondergaan. Mede om die reden is voor deze andere produkten volstaan met lichtere marktordeningen, terwijl in een enkel geval (b.v. poot- en consumptieaardappelen) een EG-regeling ontbreekt.

Techniek van de zware marktordening

In het Brussels taalgebruik komen een aantal termen in verband met de landbouwprijzen voor, die elk hun eigen betekenis hebben. Met een richtprijs (of bij rundvlees: oriëntatieprijs) wordt de prijs bedoeld die de boer eigenlijk gemiddeld voor zijn produkt via de markt zou moeten ontvangen. Het begrip richtprijs wordt overigens behalve voor granen, suiker en melk ook gebruikt voor olijfolie, koolzaad en zonnebloemzaad; voor deze produkten wordt de nagestreefde producentenprijs echter ten dele met toeslagen buiten de markt om gerealiseerd. Van de richtprijs is de enigszins lagere drempelprijs afgeleid, die geldt bij invoer uit derde landen. Wordt vanuit de wereldmarkt tegen een lagere prijs dan de drempelprijs aangeboden, dan wordt op de invoerprijs een heffing gelegd. Wanneer, zoals bij rundvlees, ook een vast invoerrecht geldt, dan wordt deze op de heffing in mindering gebracht.

Figuur 4 geeft voor granen een inzicht in de verhoudingen tussen de verschillende prijzen. De EG-prijzen worden vastgesteld in Ecu (zie hoofdstuk 7). De betreffende prijsniveaus in het verkoopseizoen 1987/'88 liggen voor zachte tarwe op:
- richtprijs 256,10 Ecu per ton
- drempelprijs 251,39 Ecu per ton
- interventieprijs bakkwaliteit 179,44 Ecu per ton



Figuur 4. Schema van de graanmarktordening.

De heffingen en restituties zijn variabel in verband met de wereldmarktprijs; in het geval deze hoger zou zijn dan de EG-prijs gelden heffingen bij uitvoer en restituties bij invoer (dit is het tegenovergestelde van de in figuur 4 aangegeven gangbare situatie). De heffingen bij invoer van tarwe varieerden in 1986/'87 van 150 tot 200 Ecu/ton; de restituties bij export van 100 tot 140 Ecu/ton.

Uit het voorgaande blijkt dat de richt- en drempelprijzen hoger zijn dan de interventieprijzen, die in feite de bodem in de markt moeten leggen. Tegen deze prijzen worden, wanneer de markt al dan niet tijdelijk onder druk staat, produkten overgenomen door de interventiebureaus. Na opslag kan het produkt later weer op de markt komen. Aankoop door interventiebureaus is mogelijk voor onder meer verschillende graansoorten, voor suiker, voor boter, mager-melkpoeder en enkele Italiaanse kaassoorten, en voor rundvlees van bepaalde kwaliteit, maar ook voor enkele lichtere marktordeningsprodukten als olijfolie, koolzaad en zonnebloemzaad, tabak en (zeer incidenteel) varkensvlees. De mogelijkheid van interventieaankoop kan een verplicht karakter gedurende het gehele jaar hebben. Dit was tot voor kort voor genoemde zuivelprodukten het geval. In andere gevallen staat interventie slechts gedurende bepaalde perioden open. Dit is de laatste jaren gaan gelden voor granen en is al langer gebruikelijk voor hele of halve karkassen of voor- of achtervoeten van bepaalde categorieën rundvee. Bedoelde interventieperioden worden soms vooraf vastgesteld (bij voorbeeld bij granen) of afhankelijk van de marktsituatie tijdens het seizoen bepaald. Bij opname in interventie worden verder bepaalde kwaliteitseisen aan het produkt gesteld.

Een marktondersteunende variant van interventieaankopen door de EG is het verlenen van een vergoeding voor particuliere opslag; in bepaalde perioden vindt dit plaats voor rund- en varkensvlees. Anders dan bij interventie wordt het produkt dan niet via bureaus in de lidstaten door de EG gekocht, maar blijft het produkt in het bezit van het betrokken handelsbedrijf of verwerkende bedrijf.

Een marktinstrument dat eveneens kan worden toegepast om te omvangrijke interventieaankopen en voorraden te voorkomen is het verstrekken van afzet- en verwerkingssubsidies. Op continue basis is dit het geval voor mager melkpoeder voor de kalverhouderij. Meer incidenteel vindt hetzelfde produkt met subsidie ook zijn weg naar de varkenshouderij en kan de consument van gesubsidieerde (kerst- of braad)boter gebruik maken. Produktie(verwerking)restituties gelden ook voor granen en fabrieksaardappelen die tot zetmeel worden verwerkt, terwijl voor suiker verwerkt in de chemische industrie ook een verwerkingstoeslag wordt toegepast.

Dergelijke subsidies voor afzet binnen de EG zijn te onderscheiden van uitvoerrestituties. Afhankelijk van het marktverloop buiten de Gemeenschap worden deze verleend om het verschil met de op de gemeenschappelijke markt heersende prijs te kunnen overbruggen. De restitutie kan verschillend zijn al naar gelang het land of werelddeel van bestemming. Verder kan het verlenen van exportrestituties gelimiteerd zijn tot bepaalde hoeveelheden waarop inschrijving mogelijk is. Wordt vóórfixatie toegepast, dan is de handel in de gelegenheid ook op termijn transacties af te sluiten.

Prijsbeleid en objectieve methode

Van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid, met name dat via de zware marktordeningen, is steeds verwacht dat het de in artikel 39 van het Verdrag neergelegde doelstellingen zou realiseren, met name ook het verzekeren van een redelijke levensstandaard aan de landbouwbevolking. Een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid, gericht op verhoging van de produktiviteit en op een doelmatig gebruik van produktiefactoren, heeft om diverse redenen niet die betekenis gekregen. Het betreffende beleid, waaronder ook onderzoek, voorlichting, onderwijs en cultuurtechnische verbeteringen, bleef vrijwel geheel in handen van de lidstaten zelf, terwijl ook de toepassing van EG-richtlijnen op structureel gebied (modernisering en beëindiging) in hoge mate afhankelijk was van de lidstaten, mede vanwege de vereiste nationale bijdragen.

Het jaarlijks opnieuw vaststellen van richt- en interventieprijzen werd, mede hierdoor wellicht meer dan oorspronkelijk is beoogd, een inkomensgerichte activiteit voor de Europese landbouw. De hoge inflatie, waardoor de produktiekosten in de landbouw – vooral in het midden van de jaren zeventig – sterk toenamen, heeft hier ongetwijfeld toe bijgedragen. In deze periode zijn de Europese Commissie en de Europese georganiseerde landbouw (COPA) overeengekomen door middel van de zogenaamde objectieve methode vast te stellen in welke mate de produktiekosten gemiddeld in de Europese landbouw waren toe- of afgenomen. De betekenis die aan de objectieve methode kan worden toegekend is dat hierdoor voor alle EG-lidstaten, die onderling nogal verschillen in agrarische produktiestructuur, in inflatie en in sterkte van de nationale munt, toch een gezamenlijk uitgangspunt voor de prijsonderhandelingen voorhanden is. De methode neemt steeds de ontwikkeling tijdens de laatste drie jaar in beschouwing; voor bij voorbeeld de prijsvaststelling in het voorjaar van 1988 voor het jaar 1988/'89 gaat het om de jaren 1985, 1986 en 1987. De objectieve methode kent een aantal stadia om tot de einduitkomst te komen:

– Per lidstaat wordt aan de hand van gegevens uit het landbouwboekhoudnet van de EG, dat voor Nederland wordt verzorgd door het LEI, een kostenstructuur voor redelijk moderne bedrijven opgesteld. Deze kostenstructuur geeft de verhouding aan tussen kostenposten als arbeid, veevoer, kunstmest, pacht en afschrijvingen.

– Met behulp van deze kostenstructuur en de prijsontwikkeling per kostensoort over genoemde drie jaar (in bedoeld voorbeeld met 1984 = 100) wordt een gewogen gemiddelde prijsontwikkeling van de produktiekosten per lidstaat berekend.

– Aan de hand van het aandeel van de lidstaten in de totale agrarische produktiewaarde (Nederland ruim 7 % in EG–10) wordt een gewogen gemiddelde prijsontwikkeling van de kosten in de Europese landbouw in nationale munten vastgesteld.

– Aangezien echter de EG-landbouwprijzen in Ecu worden vastgesteld, wordt vervolgens deze prijsontwikkeling in nationale munten omgezet in een ontwikkeling in Ecu. Met dat doel wordt, voor de betreffende periode van drie jaar, vastgesteld in welke mate de waarde van de Ecu ten opzichte van de respectievelijke nationale munten is gewijzigd. Voor landen met een relatief zwakke munt en veelal ook een relatief hoge prijsontwikkeling in nationale munt is deze in Ecu uitgedrukt veel gematigder, omdat sinds 1984 de

Tabel 2. Uitkomsten van de objectieve-methodeberekening (%).

1976/'77	1977/'78	1978/'79	1979/'80	1980/'81	1981/'82	
+ 3,0	+6,4	+2,0	−1,1	+7,2	+15,3	
1982/'83	1983/'84	1984/'85	1985/'86	1986/'87	1987/'88	1988/'89 (voorlopig)
+16,3	+7,0	+3,9	+7,8	+4,7	−6,0	−10,6

Ecu voor de landbouw bepaald wordt door de sterkste munten (in de praktijk D-mark en gulden) geldt voor de sterke-muntlanden niet langer het tegenovergestelde.
– Om de ontwikkeling van de produktiekosten per eenheid produkt vast te stellen, moet ten slotte de stijging van de bruto-produktiviteit in de landbouw in rekening worden gebracht. Als norm per jaar werd hiervoor oorspronkelijk 1,5 % aangehouden; op basis van nadere berekeningen van COPA is deze aftrekpost enkele jaren geleden op 1,9 % per jaar bepaald.
– Op de aldus berekende kostenstijging in de periode van drie jaar wordt ten slotte de stijging van de EG-richtprijzen (in Ecu) tijdens de laatste twee jaar in mindering gebracht.

De objectieve methode heeft dus duidelijk niet het karakter van een kostprijsberekening, zoals die bij voorbeeld in ons land werd toegepast voor een aantal produkten vóór het ontstaan van de EG. De methode heeft het oogmerk om voor goed geleide moderne bedrijven te berekenen hoeveel de produktenprijzen moeten worden aangepast om te verzekeren dat de beloning van de op deze bedrijven aangewende arbeid zich kan ontwikkelen als het arbeidsinkomen buiten de landbouw.

Het hanteren van een periode van drie jaar was bedoeld om jaarlijkse fluctuaties in kostenontwikkeling wat te dempen. Door met voortschrijdende driejaarlijkse perioden te werken zou een soort van rekening-courantsysteem kunnen gelden met een vrij gelijkmatig beeld in de uitkomsten. De gegevens in tabel 2 wijzen er echter op dat hiervan in een reeks van jaren met sterke fluctuaties op het terrein van de inflatie en de monetaire verhoudingen slechts in beperkte mate sprake is geweest.

De uitkomst van de objectieve methodeberekening zagen beide partijen – Europese Commissie en COPA – oorspronkelijk als een belangrijk uitgangspunt voor de prijsvaststelling. In de voorstellen van de Europese Commissie aan de EG-landbouwministerraad voor de jaarlijkse prijsvaststelling werd de uitkomst van deze methode dan ook vermeld. De laatste jaren is, onder druk van de marktomstandigheden en budgettaire omstandigheden, de Commissie hiervan echter afgestapt.

Gewijzigde omstandigheden en beleidswijzigingen

Onevenwichtige marktsituaties

De werking van het zware-marktordeningssysteem kan optimaal zijn wanneer het aanbod van de betrokken produkten bij de nagestreefde prijs binnen redelijke marges is af-

gestemd op de afzetmogelijkheden. Wanneer, zoals in de beginperiode van de EG voor de meeste produkten het geval was, er invoer uit derde landen nodig is om de voorziening veilig te stellen, roept het stelsel geen problemen op. Wordt echter de situatie duurzaam gewijzigd door produktiegroei en een hierbij achterblijvende consumptieontwikkeling, dan resulteert dat in elk geval in toenemende uitgaven voor de EG. Wanneer met afzetsubsidies en exportrestituties de markt ook niet langer 'schoon' gehouden kan worden, ontstaan groeiende interventievoorraden. De prijzen in de markt zullen dan niet meer het richt(of oriëntatie)prijsniveau bereiken, maar afbuigen naar het interventieprijspeil. Het marktprijsniveau kan zelfs lager worden dan het interventieprijspeil, indien de interventieaankoop geen onbeperkt en permanent karakter heeft en wanneer hoge kwaliteitsvoorwaarden gesteld zijn aan de betrokken produkten.

De hier bedoelde ontwikkeling in de richting van onevenwichtige marktsituaties heeft zich met name de afgelopen tien jaar gemanifesteerd en heeft een proces van beleidswijzigingen in gang gezet dat nog niet als afgesloten kan worden beschouwd zolang het beslag van de landbouwgarantieuitgaven respectievelijk de groei ervan door de EG-lidstaten als te aanzienlijk wordt ervaren. In het volgende wordt ingegaan op de belangrijkste wijzigingen in de marktordeningen voor zuivel, granen, suiker en rundvlees.

Zuivel

Meest in het oog springend is het eind maart 1984 genomen besluit tot instelling van de superheffing op melk, waardoor ten minste voor een periode van vijf jaar de prijsgarantie is beperkt tot een zekere hoeveelheid. In eerste instantie (1984/'85 tot en met 1986/'87) was deze hoeveelheid voor de EG 4 tot 5 % geringer dan de produktie in 1983; voor de jaren 1987/'88 en 1988/'89 zijn extra quota-verminderingen doorgevoerd van in totaal 8,5 %. Een deel hiervan kan via een EG-opkoopregeling worden bereikt, terwijl ook een zekere compensatie aan de melkveehouders wordt toegekend onafhankelijk van deelname aan de opkoopregeling.

Verder is in het najaar van 1986 besloten om een toename van het vetgehalte afzonderlijk te belasten. Bij de EG-superheffing gaat het, afhankelijk van de door de lidstaat gekozen formule, in beginsel om quota per melkveehouder of per zuivelfabriek. Echter mede door de binding van quota aan de grond en de vereveningsmogelijkheden is in feite de melkproduktie ook gequoteerd per lidstaat, hetgeen als strijdig met het karakter van de vrije, interne EG-markt kan worden beschouwd. Aan de hand van de voorstellen van de Commissie op grond van een evaluatie van het superheffingsstelsel gedurende de eerste jaren, is als onderdeel van de zogenaamde stabilisatiemaatregelen voor de landbouw in februari 1988 besloten tot een verlenging van de duur met drie jaar, dus tot 1992.

Aan het instellen van de superheffing op melk is voorafgegaan het instellen van een medeverantwoordelijkheidsheffing van enkele procenten van de richtprijs voor melk vanaf 1977. De beperkte hoogte hiervan heeft geen wezenlijke invloed gehad op het aanbod en de afzet van zuivelprodukten; de medeverantwoordelijkheidsgelden hebben in hoofdzaak gediend om het EG-zuivelbudget enigszins te ontlasten. Belangrijker in dit kader is waarschijnlijk het in het voorjaar van 1987 nader uitgewerkte besluit om de permanente

interventiemogelijkheid voor boter en mager melkpoeder aan te passen. Voor boter geldt nu bij overschrijding van bepaalde geïntervenieerde hoeveelheden een lager prijsniveau; voor mager melkpoeder is de interventie alleen mogelijk in de voorjaars- en zomermaanden.

Granen

Voor de granen was al in het begin van de jaren tachtig een zogenaamde garantiedrempel ingevoerd om een groeiende graanproduktie te laten uitmonden in een korting bij de prijsvaststelling. Voor de EG – 10 werd de drempel gelegd op 120 miljoen ton, waarbij rekening werd gehouden met het interne verbruik en de invoer van graanvervangende produkten. Door weerstanden van met name Duitse zijde is niet van een effectieve toepassing van genoemde garantiedrempel sprake geweest; de beoogde prijsverlaging is bij drempeloverschrijding slechts ten dele toegepast. Tegen die achtergrond is vanaf 1986 ook voor granen een medeverantwoordelijksheffing ingesteld. Deze kan jaarlijks aangepast worden en bedroeg tot en met het jaar 1987/'88 3 % van de uniforme interventieprijs. Deze heffing geldt alleen voor de granen die worden verwerkt of ter interventie worden aangeboden. Daarnaast zijn de afgelopen jaren voor de granen nadere regels gesteld met betrekking tot het interventiebeleid. Het betreft hierbij de kwaliteit van de produkten (hectolitergewicht, maximum vochtgehalte) en de periode (niet meer aansluitend op de oogst); bovendien is de uitbetalingsprijs 6 % lager gesteld dan de officiële interventieprijs. Verder zijn de maandelijkse prijsverhogingen (staffels) in de zogenoemde interventie-aankoopprijs ter vergoeding van opslagkosten zowel in aantal als in bedrag per maand verlaagd.

In de tweede helft van 1987 heeft de Commissie opnieuw voorstellen gedaan om een garantiedrempel, in dit geval van 155 miljoen ton voor de EG-12, in te stellen. Overschrijding zou automatisch moeten leiden tot verlaging van de interventieprijs, verhoging van de medeverantwoordelijkheidsheffing of verdere verkorting van de interventieperiode. Na de langdurige onderhandelingen in de EG-landbouwministerraad en door de EG-regeringsleiders is ten slotte in februari 1988 de drempel vastgesteld op 160 miljoen ton en is de medeverantwoordelijkheidsheffing verhoogd tot 6 %. De heffing gaat nu gelden bij een eerste verkoop van graan, waarbij de aanvullende heffing van 3 % geheel of gedeeltelijk wordt terugbetaald wanneer de drempel van 160 miljoen ton met minder dan 3 % wordt overschreden. Overschrijding van de drempel zal verder uitmonden in een prijsverlaging met 3 % van het volgende jaar. Vergelijkbare garantiedrempelformules zijn ook voor de oliehoudende zaden (koolzaad, zonnebloemzaad, soja) en eiwitrijke veevoedergrondstoffen (erwten, bonen) ingesteld.

Suiker

De voor suiker geldende produktiequota A en B, ter grootte van respectievelijk 9,5 en 2,25 miljoen ton voor de EG – 10, zijn de afgelopen jaren niet gewijzigd en zullen waarschijnlijk tot en met 1991 blijven bestaan met dezelfde verdeling over de lidstaten. Het

suikerverbruik in de EG komt nagenoeg overeen met het A-quotum. Vanwege de zeer lage wereldsuikerprijzen zijn de maximumheffingen van 2 respectievelijk 39,5 % op A- en B-suiker de laatste jaren onvoldoende geweest om, hetgeen de EG voorstaat, de marktordening zelffinancierend te laten zijn. Daarom geldt er vanaf 1986 een extra heffing op A- en B-suiker om de van 1981 tot een miljard gulden opgelopen financiële tekorten te dekken. Besluiten van de Europese regeringsleiders in februari 1988 zijn erop gericht dat vanaf 1988/'89 in elk marktordeningsjaar een nadelig saldo wordt uitgesloten.

Rundvlees

Het rundvleesbeleid van de EG was de afgelopen jaren met name gericht op de invoering van een uniform classificatiesysteem, mede om het interventiebeleid in de lidstaten te harmoniseren. De introductie van de superheffing op melk met een versnelde vermindering van de melkveestapel heeft grote invloed op het beleid gehad. Het toegenomen rundvleesaanbod heeft geleid tot grote interventievoorraden en exporthoeveelheden naar derde landen en in verband hiermede tot stijgende EG-uitgaven. Mede tegen deze achtergrond zijn wijzigingen in het interventiebeleid wat betreft kwaliteitseisen, de aankoopperioden en het prijsniveau aangebracht. Wat het laatste betreft gaat het om een verlaging van gemiddeld 10 % voor de verschillende rundvleescategorieën. Enig tegenwicht hiertegen biedt een premieregeling voor stierenhouders. Voor het houden van zoogkoeien wordt, mede in verband met het zuivelbeleid, al langer een premie verleend.

Tot besluit

Deze beknopte beschrijvingen van de wijzigingen in het beleid voor de zware-marktordeningsprodukten moeten duidelijk maken dat er op enigerlei wijze grenzen worden gesteld aan de prijsgaranties voor de landbouw. Mede aan de hand van de ideeën die de Commissie heeft neergelegd in het in 1985 gepresenteerde Groenboek, is een aantal besluiten genomen dat de landbouwproduktie meer dient te oriënteren op de markt- en afzetmogelijkheden. De sanering van het EG-markt- en prijsbeleid kan na de besluiten van de Europese regeringsleiders op 13 februari 1988 voorshands in grote lijnen als afgerond worden beschouwd. Tijdens deze Europese Top zijn belangrijke afspraken gemaakt over de financiering van het EG-beleid in de komende jaren. De EG-landbouwgarantieuitgaven zullen nog een beperkte groei doormaken en er is afzonderlijke financiële ruimte gemaakt voor het wegwerken van te omvangrijke interventievoorraden en voor het opvangen van de gevolgen van ontwikkelingen van de koers van de VS-dollar voor de Europese landbouwuitgaven. Een belangrijke invloed op het verloop van het EG-landbouwbeleid in de directe toekomst kan nog uitgaan van de onderhandelingen in GATT-verband.

Ter aanvulling op en in samenhang met het gewijzigde markt- en prijsbeleid is in EG-verband thans ook aan de orde een pakket van socio-structurele maatregelen. Ten dele zijn op dit terrein al besluiten genomen (versterking van het beleid voor benadeelde gebieden, extensivering, omschakeling). Het vrijwillig uit produktie nemen van grond is ook een onderdeel van dit beleid, wat vooral bedoeld is om de graanproblematiek te verzach-

ten. Daarnaast heeft de Commissie voorstellen ingediend voor vroegtijdige bedrijfsbeëindiging voor personen vanaf 55 jaar en voor inkomensaanvulling. Wat het laatste betreft zijn twee mogelijkheden genoemd; een volledig nationaal te financieren regeling volgens EG-criteria, alsmede een regeling met ten dele EG-financiering en ten dele nationale financiering. Hoofdstuk 8 geeft een meer gedetailleerde behandeling van dit sociostructurele beleid.

6 Gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid via 'lichte' marktordeningen en toeslagstelsels

J.H. Post en G.A. Koopstra

Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de landbouwprodukten, die niet onder een zware marktordening vallen. Wat betreft het markt- en prijsbeleid kunnen deze produkten globaal in een drietal categorieën worden verdeeld. Daarbij gaat het om produkten zonder marktordening (b.v. consumptie-aardappelen), produkten met een lichte marktordening (varkensvlees, pluimvee, eieren, groenten en fruit), en produkten waarbij het meest kenmerkende element van de regulering wordt gevormd door een toeslagstelsel (oliehoudende zaden en eiwitgewassen). Hiernaast is er voor schape- en geitevlees een regeling met een gemengd karakter.

De redenen van de grote verscheidenheid aan markt- en prijsmaatregelen zijn uiteenlopend. De betekenis van de zware marktordeningen (zie hoofdstuk 5) blijft niet beperkt tot de weinige produkten waarvoor een dergelijke ordening van kracht is. Ook andere landbouwprodukten ondervinden daarvan ondersteuning, voor zover ten minste deze produkten concurreren om dezelfde produktiefactoren en met name om grond. Bij lage prijzen voor deze produkten is het dan aantrekkelijker om de zware-marktordeningsprodukten te produceren. Voorzover er dus een keuzemogelijkheid bestaat, zullen de producentenprijzen van beide groepen produkten relatief niet veel of niet lang van elkaar afwijken. De zware marktordeningen kunnen zo een soort paraplu vormen voor produkten waarvoor geen marktordening geldt, zoals consumptie- en pootaardappelen en uien.

Landbouwprodukten als groenten, fruit en produkten van de intensieve veehouderij worden niet of nauwelijks beschut door de paraplu van de zware marktordeningen. Voor deze produkten is in het algemeen weinig grond nodig. Een eigen zware marktordening is voor deze produkten minder wenselijk, omdat de produktie gemakkelijk kan worden uitgebreid. Een garantieprijs kan dan al snel leiden tot een omvangrijke overproduktie. Daar komt dan nog bij dat deze produkten bederfelijk zijn en hoge bewaarkosten met zich meebrengen. Aan de andere kant maken de genoemde eigenschappen een zware marktordening ook minder nodig omdat het marktmechanisme voor deze produkten redelijk functioneert. Om de producenten toch enigszins te vrijwaren tegen de ongewisheid van een volledig vrije markt, zijn voor deze produkten lichte marktordeningen in het leven geroepen. Deze marktordeningen laten de prijsvorming op de gemeenschappelijke markt betrekkelijk vrij, maar vormen een bescherming tegen laaggeprijsde invoer uit derde landen.

In tegenstelling tot laatstgenoemde produkten vergt de voortbrenging van oliehoudende zaden en eiwitgewassen wel vrij veel grond. Doordat deze produkten zich ook goed

lenen voor transport over lange afstanden is de internationale verhandelbaarheid en prijsconcurrentie, net als bij de granen, groot. Hoewel het bovendien gaat om bewaarbare produkten en een zware marktordening dus ook technisch goed haalbaar zou zijn, zijn het hier vooral landbouwpolitieke en handelspolitieke omstandigheden die geleid hebben tot een afwijkende prijsondersteuning, namelijk via verwerkingstoeslagen.

Qua produktiewaarde namen de in dit hoofdstuk besproken produkten in de EG een aandeel in van 47 % in 1985: 8,3 % voor de niet-marktordeningsprodukten en 38,7 % voor de lichte-marktordeningsprodukten en die met toeslagstelsels. Voor de Nederlandse landbouw is de laatstgenoemde categorie produkten verhoudingsgewijs nog iets belangrijker met 40,8 % van de produktiewaarde. Veel opvallender is echter het grote aandeel van de niet-marktordeningsprodukten (de vrije produkten) in de Nederlandse landbouw: maar liefst 18,5 % van de totale agrarische produktiewaarde.

Lichte marktordeningen voor varkensvlees, pluimveevlees en eieren

De marktordeningen voor varkensvlees, pluimveevlees en eieren vormen in zekere zin een complement van de graanmarktordening. De ondersteuning van de graanprijzen vormt een belangrijke kostenpost voor de intensieve veehouderij. Zou er nu geen marktordening zijn voor de produkten van deze sector, dan zou het aantrekkelijk worden om die produkten in te voeren uit derde landen, voor zover althans die landen kunnen produceren op basis van lagere graanprijzen. Het gevolg zou dan zijn een groter graanoverschot in de EG met alle daaraan verbonden problemen en een minder omvangrijke intensieve veehouderij in de EG. Voor een effectieve werking van de marktordening voor granen is het dus nodig om de invoer van de produkten van de intensieve veehouderij te beperken.

Sluisprijzen en heffingen

De voorzieningen tegen invoer uit derde landen bestaan uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft het zogenaamde sluisprijsmechanisme. Hiermee wordt beoogd de invoer te voorkomen tegen prijzen die lager liggen dan wat wordt geacht de kostprijs te zijn in derde landen. Deze veronderstelde kostprijs wordt gevormd door de sluisprijs, die fungeert als de minimumprijs waartegen het produkt in de EG kan worden ingevoerd; is de invoerprijs lager dan wordt een compenserende heffing opgelegd ter grootte van het verschil.

Het is dus van groot belang hoe die kostprijs van derde landen wordt berekend. Als voorbeeld geven wij hier de berekeningswijze voor de sluisprijs van varkensvlees. Uitgegaan wordt van de veronderstelling dat voor de produktie van één kilogram varkensvlees 5,46 kg graan nodig is. Dit graan wordt gewaardeerd tegen de wereldmarktprijs. Bij het aldus verkregen bedrag wordt 15 % opgeteld in verband met de kosten van overige veevoederbestanddelen. Ten slotte wordt een vast element toegevoegd ter grootte van de niet-veevoederkosten en de kosten van transport. Het beschermende element wordt hier vooral gevormd door de te grote hoeveelheid graan die voor de produktie van één kilogram varkensvlees nodig wordt geacht.

Het tweede onderdeel wordt gevormd door de heffing ter compensatie van de doorgaans hogere graanprijzen in de EG. Voor de vaststelling van deze heffing wordt uitgegaan van de hoeveelheid graan die in de EG nodig is om één kilogram eindprodukt te kunnen produceren.

Er wordt verondersteld dat in de EG voor 1 kg varkensvlees 4,2 kg graan nodig is. Deze benodigde hoeveelheid graan vermenigvuldigd met het verschil tussen de wereldmarktprijs en de EG-drempelprijs vormt het hoofdelement van de heffing. Hier bovenop komt dan nog eens een bedrag ter grootte van 7 % van de sluisprijs.

De aldus berekende heffing is groter dan het verschil in voederkosten tussen de EG en de wereldmarkt. In de eerste plaats is de voederconversie in de EG aanmerkelijk gunstiger. Zo is deze voor varkensvlees eerder 2 – 2,3 kg graan per kg vlees dan 4,2 kg graan. Verder liggen de graanprijzen in de EG al lang niet meer op het drempelprijsniveau, maar nogal wat lager. Bovendien bestaat het veevoederpakket niet meer uitsluitend uit graan; vooral voor varkensvoer zijn andere grondstoffen (maniok) die nagenoeg tegen wereldmarktprijs worden ingevoerd steeds belangrijker geworden.

Het effect van deze regelingen is dat er wat betreft varkensvlees, pluimveevlees en eieren geen sprake is van invoer van enige betekenis. De schaarste in de EG moet dan ook al erg groot zijn wil de invoer uit derde landen lonend zijn. De EG-markt is dus op vrij effectieve wijze afgeschermd ten gunste van de producenten in de EG.

Vrije prijsvorming

Op de interne markt is er echter niet of nauwelijks sprake van ondersteuning van de prijzen. Hier is het vrije spel van vraag en aanbod bepalend voor de prijsvorming. Alleen voor varkensvlees kan een bescheiden bescherming worden geboden. Zo is voorzien in de mogelijkheid om een interventieprijs vast te stellen. In de praktijk wordt het instrument van de interventie echter vrijwel nooit toegepast. Om al te grote prijsschommelingen te voorkomen wordt wel, zo nu en dan, aan het bedrijfsleven de mogelijkheid geboden om varkensvlees tijdelijk op te slaan met financiële ondersteuning uit gemeenschapsmiddelen. Het varkensvlees blijft dan eigendom van de betrokken ondernemer, die daarmee ook het afzetrisico blijft dragen. Verder worden exportrestituties uitbetaald bij de uitvoer van varkens- en pluimveevlees en van eieren. Deze restituties zijn gelijk aan het verschil tussen de prijs in de Gemeenschap en die in derde landen. Met uitzondering van pluimveevlees is de export van de EG in het algemeen van vrij geringe betekenis. Met name in het handelsverkeer met de Verenigde Staten en Canada gaven de exportrestituties regelmatig aanleiding tot handelspolitieke problemen. Om al te grote handelspolitieke conflicten te vermijden wordt van de mogelijkheid restituties te verlenen daarom een beperkt gebruik gemaakt.

Door het ontbreken van een (echte) prijsgarantie zal de produktie zich daar in de EG ontwikkelen waar de omstandigheden het gunstigst zijn. Met andere woorden, het specialisatiebeginsel komt tot zijn recht. De Nederlandse intensieve veehouderij heeft er ten volle van geprofiteerd.

Door de bescheiden bescherming die deze marktordeningen bieden zijn de budgettaire

uitgaven voor het marktbeleid in deze sectoren van beperkte omvang. Bij een aandeel in de produktiewaarde van bijna 20 % bedraagt het aandeel in de uitgaven slechts 1–2 %. De marktordeningen leiden wel tot hogere prijzen voor de consument en dat in hoofdzaak voor zover de intensieve veehouderij moet produceren op basis van duurdere veevoergrondstoffen. In feite vormen deze extra kosten voor de consument een uitvloeisel van het graanbeleid.

Lichte marktordeningen voor groenten en fruit

Groenten en fruit nemen vooral in het produktiepakket van de zuidelijke lidstaten een belangrijke plaats in. Het zijn dan ook in het bijzonder deze landen die een groot belang hebben bij de marktordeningen voor groenten en fruit. Een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de marktordeningen voor verse groenten en fruit en anderzijds die voor verwerkte produkten.

Referentieprijsstelsel voor verse groenten en fruit

Verse groenten en fruit kunnen in beginsel onbeperkt, dat wil zeggen vrij van invoerheffingen, in de EG worden ingevoerd. Wel zijn er in het algemeen douanerechten verschuldigd, maar deze vormen geen ernstige handelsbelemmering. Voor een aantal produkten echter bestaan er voorzieningen tegen goedkope invoer uit derde landen en dit met name in de periode dat de EG-produktie op de markt wordt gebracht. Het gaat hier om het referentieprijsstelsel waarvan de werking grote overeenkomsten vertoont met die van het sluisprijssysteem in de sectoren varkensvlees, pluiveevlees en eieren. Indien namelijk invoer plaatsvindt tegen een prijs beneden de referentieprijs wordt een compenserende heffing opgelegd ter grootte van het verschil. Voor de vaststelling van de referentieprijzen worden in het algemeen de produktiekosten in de EG als basis genomen.

Onder druk van de zuidelijke lidstaten is in de loop van de jaren de bescherming in het kader van het referentieprijsstelsel vergroot. Dit vond plaats door én meer produkten onder het stelsel te brengen én door reële verhogingen van de referentieprijzen. Het komt daardoor thans vaker voor dat de invoerprijzen beneden de referentieprijzen liggen. Hoewel het aanbod op zeer korte termijn star is, kan na enige tijd wel een vergroting van het EG-aanbod optreden. Bij meerjarige teelten zal het uiteraard een aantal jaren duren voordat men met de produktie-effecten van forse verhogingen van de referentieprijzen wordt geconfronteerd. Tot de produkten die thans onder het referentieprijsstelsel vallen behoren tomaten, komkommers, appels, peren, citrusvruchten, perziken, abrikozen en kersen.

Beperkte interventie

Net als de zware marktordeningen kent de marktordening voor verse groenten en fruit de mogelijkheid van interventie, maar de toepassing daarvan is aan veel voorwaarden verbonden. De interventiemogelijkheid is beperkt tot een elftal produkten, waaronder appelen, peren en tomaten. Interventieaankopen hebben in beginsel plaats op basis van de

zogenaamde aankoopprijzen, die op een laag niveau liggen, dat wil zeggen op 40 – 70 % van de prijs die de teler normaliter op de markt zou kunnen verkrijgen. Met uitzondering van een aantal zuidelijke produkten zoals citrusvruchten, vormen de aankoopprijzen voor de teler geen stimulans om voor de interventie te gaan produceren. Bij de toepassing van de interventie wordt verder onderscheid gemaakt tussen telers die lid zijn van een zogenaamde telersvereniging en telers die dat niet zijn. Leden van telersverenigingen kunnen hun produkten altijd ter interventie aanbieden en ontvangen dan de genoemde aankoopprijs vermeerderd met 10 % van de 'normale' marktprijs. Voor niet-leden staat de interventiemogelijkheid slechts open bij een zogenaamde ernstige crisis. Hiervan is in het algemeen slechts sprake wanneer gedurende een bepaalde periode de marktprijzen rond de aankoopprijzen liggen. Niet-leden kunnen hun produkt dan inleveren bij een interventiebureau tegen de kale aankoopprijs (dat wil zeggen zonder de 10 %-toeslag die leden van telersverenigingen ontvangen).

Tot 1984 zijn de interventieprijzen vrijwel niet veranderd, terwijl de reële marktprijzen daalden. Frequentie en omvang van de interventies namen daardoor toe, hetgeen leidde tot stijgende budgettaire uitgaven. Sinds 1984 wordt echter bij de vaststelling van de interventieprijzen meer rekening gehouden met de ontwikkeling van de marktprijzen.

Het interventiesysteem is in beginsel alleen bedoeld om de prijsdaling als gevolg van kortstondige onevenwichtigheden van de markt te beperken. Wanneer de verstoring van de markt van meer structurele aard is kan gebruik worden gemaakt van andere beleidsinstrumenten, zoals rooipremies. Dat niet altijd van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, blijkt wel bij citrusvruchten waar al langdurig geproduceerd wordt voor de interventie en nauwelijks gerooid wordt met behulp van rooipremies.

Om de budgettaire uitgaven te beperken zijn in de afgelopen jaren garantiedrempels ingesteld. Aanvankelijk was dit alleen het geval voor verse tomaten, waarbij de maximale verlaging van de aankoopprijzen werd vastgesteld op 20 %. Meer recent zijn ook voor een aantal fruitsoorten (o.a. mandarijnen) garantiedrempels vastgesteld. De Ministerraad is er in december 1987 mee akkoord gegaan dat de Commissie nu ook voor de andere produkten waarvoor interventie mogelijk is garantiedrempels kan instellen. Dit betekent dat bij overschrijding van de drempel de aankoopprijzen in het volgende seizoen worden verlaagd.

Steun voor verwerkte groenten en fruit

De import van verwerkte groenten en fruit is in het algemeen niet aan beperkingen onderworpen. Om toch de produktie van verwerkte produkten te bevorderen wordt voor veel verwerkte produkten steun verleend. Dit betreft onder meer tomatenprodukten, krenten en rozijnen, gedroogde vijgen, en perziken op siroop. De steun wordt uitgekeerd aan verwerkingsbedrijven mits zij kunnen aantonen een minimumprijs te hebben betaald aan de telers van de betreffende produkten. De omvang van de steun wordt berekend op basis van de verwerkte grondstoffen.

In de praktijk blijkt deze steunregeling bijzonder kostbaar te zijn. Het aandeel in de uitgaven van het markt- en prijsmechanisme bedraagt 4 – 5 %, terwijl de produktiewaar-

de van de produkten die worden verwerkt slechts van bescheiden omvang is. Het zijn dan ook vooral de verwerkingsbedrijven die profiteren van deze steun. Ter beperking van de budgettaire uitgaven zijn ook hier voor een aantal produkten, waaronder verse tomaten voor verwerking, garantiedrempels ingesteld. Verwacht mag worden dat het systeem van garantiedrempels verder wordt uitgebreid.

Toeslagstelsels voor oliehoudende zaden en eiwitgewassen

Vrije invoer

Voor oliehoudende zaden en eiwitgewassen worden de regelingen gekenmerkt door een toeslagstelsel. Tijdens de vorming van de EG – 6 is in het kader van de GATT, in de zogenaamde Dillon-ronde, de afspraak gemaakt dat de invoer in de EG van deze produkten volledig vrij zou zijn. Met andere woorden, bij de invoer uit derde landen kunnen geen invoerheffingen of douanerechten worden opgelegd. Dit houdt in dat de verwerkende industrie, zoals de olieslagerijen en de veevoerindustrie, voor de in de EG geteelde produkten in principe niet meer zullen betalen dan de wereldmarktprijs. Om toch de producenten een hogere prijs te verschaffen is reeds in 1966 voor een aantal produkten voorzien in een stelsel van toeslagen. Hierbij moet worden bedacht dat in die tijd de omvang van de EG-produktie van oliehoudende zaden en eiwitgewassen gering was. De noodzaak van een marktordening als bij granen leek daarmee minder noodzakelijk; met behulp van toeslagen zou immers eveneens bescherming van de produktie mogelijk zijn zonder dat dit tot omvangrijke budgettaire uitgaven behoefde te leiden.

Oliezaden

De ondersteuning van de producenten wordt gerealiseerd via een stelsel van verwerkingstoeslagen die worden verstrekt aan de verwerkende industrie. Administratief gezien is dit aantrekkelijk, omdat men daardoor slechts te maken heeft met een beperkt aantal ondernemingen, en niet met een groot aantal agrarische producenten. De basis van de verwerkingstoeslag bij koolzaad, raapzaad en zonnebloemzaad wordt gevormd door de zogenaamde richtprijs, dat is de voor de teler nagestreefde prijs. Het bedrag dat de olieslagerijen aan verwerkingssteun ontvangen voor de in de EG geteelde zaden is in beginsel gelijk aan het verschil tussen deze richtprijs en de wereldmarktprijs. Doordat de richtprijs een seizoenprijs is en de wereldmarktprijs fluctueert wordt dit steunbedrag regelmatig aangepast. Voor de teler is bovendien voor koolzaad, raapzaad en zonnebloemzaad een extra zekerheid ingebouwd in de vorm van interventie. De hierbij van toepassing zijnde interventieprijs ligt doorgaans zo'n 10 % beneden de richtprijs. Het is mede deze interventiemogelijkheid die de marktordeningen voor deze produkten in zekere mate tot een zware marktordening maakt.

Voor sojabonen en lijnzaad bestaan marktordeningen die grote overeenkomst vertonen met die voor de eerdergenoemde produkten. Ook hier wordt de steun vastgesteld op basis van het verschil tussen het billijk geachte prijsniveau in de EG (de streefprijs) en de

wereldmarktprijs. Een mogelijkheid van interventie ontbreekt echter bij deze marktordeningen. Ook de berekening en toekenning van de steun zijn iets anders geregeld.

Eiwithoudende gewassen

De regelingen voor de eiwithoudende gewassen erwten, tuin- en veldbonen vertonen grote overeenkomsten met die voor de oliehoudende zaden. Ook hier bestaat het belangrijkste instrument uit toeslagen aan de verwerkende industrie. Uitkering van de steun vindt plaats op voorwaarde dat aan de teler een bepaalde minimumprijs is uitbetaald. In de veevoerindustrie concurreren de in de EG geteelde erwten, tuin- en veldbonen met van de wereldmarkt betrokken soja-eiwit. Het bedrag van de verwerkingssteun voor de veevoersector wordt nu bepaald op grond van het verschil tussen de wereldmarktprijs voor sojaschroot en de zogenaamde steundrempelprijs. Het bedrag van de steun voor menselijke consumptie wordt bepaald door het verschil tussen de wereldmarktprijs en de betreffende streefprijs.

Behalve voor de genoemde gewassen zijn er ook steunregelingen voor de produktie van gedroogde voedergewassen als gras en (concentraten van) vlinderbloemigen.

Produktiegroei, budgettaire uitgaven en garantiedrempels

De omvang van het aanbod hangt in sterke mate af van de prijsverhouding tussen de oliehoudende zaden en de eiwithoudende gewassen enerzijds en de granen anderzijds. In het recente verleden is de prijsontwikkeling van de eerstgenoemde gewassen gunstiger geweest dan die van de granen. Zo steeg in de periode 1973/'74 tot en met 1985/'86 de gemiddelde basisinterventieprijs van zachte tarwe met 2,9 %, die van koolzaad met 4,5 % en die van zonnebloemzaad met 6 % gemiddeld per jaar. Dit prijsbeleid ten gunste van de oliehoudende zaden en van eiwithoudende gewassen heeft geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van het produktieareaal van deze gewassen. Het areaal kool- en raapzaad nam in EG–10 toe van 0,5 miljoen hectare in 1973 tot 1,3 miljoen hectare in 1985. Bij zonnebloemzaad was de stijging in het areaal verhoudingsgewijs nog groter: nog geen 0,1 miljoen hectare in 1973 en bijna 0,8 miljoen hectare in 1985. Ook bij de sojabonen en bij de eiwithoudende gewassen namen de beteelde arealen aanzienlijk toe. Doordat ook de opbrengsten per hectare stegen trad er een zeer sterke produktiegroei van deze produkten op.

Het prijsbeleid ten gunste van de oliezaden en eiwitgewassen heeft voorkomen dat de produktie van granen nog sterker is toegenomen dan in werkelijkheid het geval is geweest. Dit gunstige effect kon echter slechts bereikt worden door grote budgettaire uitgaven. Voor 1987 werd begroot dat ongeveer 11 % van de garantie-uitgaven betrekking zou hebben op oliehoudende zaden en eiwithoudende gewassen, terwijl het aandeel van deze produkten in de produktiewaarde van de landbouw slechts enkele procenten bedraagt.

De budgettaire uitgaven voor deze steunregelingen zijn tot dusverre om twee redenen niet beheersbaar gebleken. In de eerste plaats heeft de regeling gegolden voor onbeperkte hoeveelheden. In de tweede plaats is de omvang van de steun afhankelijk van de wereldmarktprijs. Daalt de wereldmarktprijs gemeten in Ecu, dan moet de steun worden ver-

groot om de producentenprijs op peil te kunnen houden. Het bezwaar van het eerste punt heeft de Commissie trachten te ondervangen door het instellen van garantiedrempels. In 1982/'83 zijn garantiedrempels van kracht geworden voor kool- en raapzaad en later ook voor zonnebloemzaad en sojabonen. De betekenis van deze garantiedrempels voor de beheersing van de uitgaven is echter beperkt gebleven. Dit werd onder meer veroorzaakt door het verhogen van de garantiedrempels en het limiteren van de prijsverlagingen bij overschrijding van de garantiedrempel. Begin 1988 zijn op de Europese top in Brussel nieuwe maximale-garantiehoeveelheden overeengekomen tot en met het oogstjaar 1990/'91. Voor elke procent dat de produktie boven de garantiedrempel uitkomt worden de institutionele prijzen in 1988/'89 met 0,45 % en in beide andere jaren met 0,5 % verlaagd. Voor eiwitgewassen is tot soortgelijke maatregelen besloten. Aangenomen mag worden dat op het punt van de hoeveelheden de budgettaire uitgaven inderdaad beheersbaar zijn geworden. Op het punt van de prijzen bestaat die zekerheid echter niet.

Naast deze maatregelen tot beperking van de uitgaven heeft de Commissie in 1987 opnieuw voorstellen gedaan tot verhoging van de inkomsten, en wel door het instellen van een heffing op oliën en vetten, de zogenaamde margarinetax. Het gaat hier om een verbruiksbelasting op plantaardige oliën en vetten en visolie ongeacht of het gaat om grondstoffen ingevoerd uit derde landen of om in de EG voortgebrachte produkten. Dit voorstel is voorlopig bij een deel van de lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Westduitsland en Nederland) en bij een aantal exporterende derde landen (waaronder de Verenigde Staten) op grote weerstanden gestuit.

Ingewikkelde marktordening voor schape- en geitevlees

Twee marktregimes

In vergelijking met de vorige marktordeningen is die voor schape- en geitevlees tamelijk ingewikkeld. Dit komt vooral doordat binnen deze marktordening twee afzonderlijke marktregimes worden onderscheiden: één voor het Verenigd Koninkrijk en één voor de andere lidstaten. Het voor het Verenigd Koninkrijk geldende regime heeft tot gevolg dat de marktprijzen in dit land belangrijk lager zijn dan elders in de EG. Het niveau van de ondersteuning van de producenten is echter in beginsel in de hele Gemeenschap gelijk. Bepalend voor de omvang van de ondersteuning is de basisprijs. Deze basisprijs is voor de hele EG gelijk. Uit deze basisprijs worden de richtprijs (guide price) en de interventieprijs afgeleid. Beide prijzen worden vastgesteld op 85 % van de basisprijs.

De guide price wordt gehanteerd in het Verenigd Koninkrijk voor de bepaling van de variabele slachtpremie. De hoogte van deze premie is afhankelijk van het verschil tussen de guide price en de marktprijs. Dit verschil is in het algemeen aanzienlijk. De basisprijs en daarmee ook de guide price zijn sterk gebaseerd op de Franse produktieomstandigheden die, vergeleken met die in het Verenigd Koninkrijk, wat minder gunstig zijn. De marktprijs in het Verenigd Koninkrijk wordt echter sterk beïnvloed door de wereldmarktprijzen die doorgaans aan de lage kant zijn. Deze invloed van de wereldmarkt op de markt van het Verenigd Koninkrijk is het gevolg van de omvangrijke importen die in dit land

mogen plaatsvinden uit derde landen en dan vooral uit Nieuwzeeland.

In de andere lidstaten beweegt de marktprijs zich op een veel hoger niveau. Dit is mogelijk doordat de produktie kleiner is dan de consumptie, import uit derde landen slechts mondjesmaat is toegestaan en de Britse slachtpremie bij export naar de andere lidstaten moet worden terugbetaald (claw-backregeling). Deze laatste maatregel heeft tot gevolg dat de prijs bij export wordt gebracht op ten minste het niveau van de interventieprijs. Wanneer echter de marktprijs toch daalt kunnen maatregelen worden getroffen om de marktprijs te ondersteunen. Bedraagt de marktprijs minder dan 90 % van de basisprijs, dan kan steun worden verleend voor particuliere opslag. Alleen in Frankrijk is hier tot dusverre, kortstondig, gebruik van gemaakt. Zakt de marktprijs beneden 85 % van de basisprijs, dan zijn in beginsel interventieaankopen mogelijk. Tot dusverre is interventie echter nog niet toegepast.

Zoals is opgemerkt, is de basisprijs bepalend voor het niveau van de ondersteuning. Deze ondersteuning wordt verleend in de vorm van een ooipremie. Deze premie wordt berekend voor elk van de zes regio's waarin de EG is verdeeld en bestaat uit het verschil tussen de basisprijs en de gemiddelde representatieve marktprijs vermenigvuldigd met de geproduceerde hoeveelheid lamsvlees en gedeeld door het aantal ooien. In het Verenigd Koninkrijk worden bij de berekening van de ooipremie de reeds ontvangen slachtpremies in mindering gebracht. In het algemeen komen alleen schapenhouders met ten minste tien ooien voor de premie in aanmerking.

Historische achtergrond

Het wat tweeslachtige karakter van deze hier in enkele hoofdlijnen besproken marktordening heeft een historische achtergrond. Voor de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EG kende Frankrijk een nationale marktordening voor schapevlees. Omdat de zelfvoorzieningsgraad laag was kon door invoerregulerende maatregelen de prijs hoog worden gehouden in vergelijking met de wereldmarktprijzen. Het schapevlees werd gezien als een luxeprodukt, de consumptie per hoofd was dan ook bescheiden. In het Verenigd Koninkrijk daarentegen was schapevlees door het ontbreken van importbelemmerende maatregelen tegen wereldmarktprijzen beschikbaar en was de consumptie per hoofd hoog. De producenten werden ondersteund met behulp van de deficiency payments, die echter betrekkelijk laag konden zijn omdat de produktiestructuur vrij gunstig was. Na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EG werd het derhalve voor dit land aantrekkelijk schapevlees te exporteren naar het tekortgebied Frankrijk. Deze export kwam echter in botsing met de nationale belangen van Frankrijk en leidde daarmee tot ernstige conflicten. Deze conflicten werden in 1980 grotendeels opgelost met het instellen van een gemeenschappelijke marktordening. Deze marktordening bevatte een aantal overgangsbepalingen en is inmiddels op een aantal onderdelen gewijzigd. De hiervoor gegeven beschrijving van de regeling heeft betrekking op de thans vigerende regelingen.

Eén van de problemen bij het tot-stand-komen van de marktordening vormde de invoer uit derde landen. In GATT-verband was eerder overeengekomen dat schapevlees vrij mocht worden geïmporteerd tegen een maximaal invoerrecht van 20 %. Een regeling van

de invoer was dus nodig om de prijzen in de EG (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) te kunnen ondersteunen. Deze werd gevonden door het afsluiten van zelfbeperkingsovereenkomsten met derde landen. Deze overeenkomsten hielden in dat de export naar de EG werd gelimiteerd en dat bij deze export bepaalde gevoelige gebieden (Frankrijk) zouden worden ontzien. Als tegenprestatie van de EG werd het invoerrecht beperkt tot 10 %. In de praktijk bleef daardoor de export van derde landen in hoofdzaak gericht op het Verenigd Koninkrijk.

Actuele ontwikkelingen

Door het vaststellen van de basisprijs op een voor het Verenigd Koninkrijk relatief hoog niveau nam de ondersteuning van de produktie in dat land toe. Dit heeft een uitbreiding van de produktie tot gevolg gehad. Door de geringere stijging van de consumptie is de zelfvoorzieningsgraad van de EG gestegen en de import gedaald. Deze laatste is thans belangrijk kleiner dan het importquotum. Dit houdt tegelijkertijd in dat de marktprijzen in het Verenigd Koninkrijk zich op het niveau van de wereldmarktprijzen blijven bewegen.

De marktordening voor schape- en geitevlees is in vergelijking met de produktiewaarde van deze produkten bijzonder duur. Het leeuwedeel van de budgettaire uitgaven wordt gedaan voor het Verenigd Koninkrijk, vooral omdat daar het verschil tussen basisprijs en marktprijs groot is. Door de hoge budgettaire uitgaven voor deze marktordening worden de mogelijkheden onderzocht om op de uitgaven te besparen. Hierbij zijn onder meer in discussie de instelling van een garantiedrempel en de afschaffing van de variabele slachtpremie.

Besluit

In tabel 3 is het voorgaande nog eens kort samengevat. Bovendien zijn in deze tabel een aantal gegevens opgenomen betreffende een aantal nog niet eerder genoemde marktordeningen. Ten dele betreft dit een aantal 'kleinere' produkten (zaaizaad en hop) en ten dele een aantal produkten die voor de zuidelijke lidstaten van belang zijn (tabak en olijfolie). In al deze niet behandelde marktordeningen vormt het verlenen van produktiesteun, eventueel aangevuld met consumptiesteun (olijfolie), het belangrijkste onderdeel van de marktordening.

Uit tabel 3 blijkt dat in bijna alle gevallen waarin toeslagen het belangrijkste onderdeel van de marktordening vormen, het aandeel in de uitgaven voor het marktbeleid van de betreffende produkten groter is dan het aandeel van die produkten in de produktiewaarde van de landbouw. Daarmee kunnen die marktordeningen als duur worden gekwalificeerd. Verhoudingsgewijs is die voor tabak een van de meest dure marktordeningen. De uitgaven van het marktbeleid voor dit produkt bedroegen in 1985 niet minder dan 80 % van de produktiewaarde van tabak. Ook die voor verwerkte groenten en fruit behoort tot de categorie zeer dure marktordeningen. Marktordeningen waarbij produktie-, verwerkings- en consumptiesteun wordt verleend kosten de Gemeenschap dus veel geld om het

Tabel 3. Enige gegevens met betrekking tot lichte en enkele andere marktordeningen (cursief is belangrijkste onderdeel van de marktordening).

	Aandeel in produktie-waarde EG-10, 1985 (%)	Aandeel in uitgaven EG-10 voor markt-ordeningen, 1985 (%)	Invoerheffing	Kwanti-tatieve invoer-beper-kingen	Uitvoer-restituties	Interventie	Toeslagen	Garantiedrempels
Varkensvlees	11,4	0,8	*ja*	—	ja	particuliere opslag	—	—
Eieren	3,0	0,1	*ja*	—	ja	—	—	—
Slachtpluimvee	4,4	0,2	*ja*	—	ja	—	—	—
Oliehoudende zaden	1,6	5,6	—	—	koolzaad	kool- en zonne-bloemzaad	*variabel*	ja
Eiwitgewassen		1,9	—	—	—	—	*variabel*	ja
Groenten vers	7,9	2,0	*eventueel*	—	gedeeltelijk	mogelijk	—	deel van produkten
Fruit vers	4,0							
Groenten en fruit verwerkt		4,2	mogelijk	mogelijk	suiker-bestanddeel	krenten, rozijnen	*ja*	deel van produkten
Schape- en geitevlees	1,7	2,5	—	*ja*	mogelijk	mogelijk	*variabel*	—
Vezelgewassen en zijderupsen	0,4	1,2	—	—	—	—	*ja, ged. variabel*	—
Zaaizaad	0,0	0,2	maïs hybriden	—	—	—	*ja*	—
Hop	0,1	0,0	—	—	—	—	*per ha*	—
Tabak	0,7	4,4	—	—	mogelijk	mogelijk	*ja*	—
Olijfolie	1,3	3,5	ja	ja	ja	ja + part. opslag	*ja*	ja

Diverse bronnen.

doel, namelijk ondersteuning van het inkomen van agrariërs, te bewerkstelligen.

De marktordeningen waarbij het belangrijkste element bestaat uit een bescherming aan de grens zijn daarentegen veel goedkoper. Dit betreft de marktordeningen voor de belangrijkste produkten van de intensieve veehouderij en die voor verse groenten en fruit. Het gezamenlijk aandeel van deze produkten in de produktiewaarde was in 1985 ruim 30 % terwijl het aandeel in de uitgaven voor het marktbeleid toen slechts ruim 3 % was. De prijzen voor deze produkten en daarmee ook de inkomens van de producenten geven echter door deze beperkte bescherming wel grote jaarlijkse schommelingen te zien.

7 Het agro-monetaire stelsel

H.J. Silvis

Eenheid van markt en prijs

Naast 'communautaire preferentie' en 'financiële solidariteit' geldt het beginsel 'eenheid van markt en prijs' als één van de pijlers van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Volgens dit beginsel zou het agrarische handelsverkeer vrij moeten zijn van belemmeringen aan de binnengrenzen en zouden de landbouwprijzen, afgezien van een marge voor transportkosten, aan elkaar gelijk moeten zijn in de verschillende lidstaten van de Gemeenschap.

In de praktijk van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft men echter niet aan dit beginsel kunnen of willen vasthouden. Afgezien van een korte periode, zijn er altijd (soms zelfs zeer) aanzienlijke handelsbelemmeringen en prijsverschillen tussen de lidstaten geweest. Politieke weerstanden tegen de gevolgen van wisselkoersveranderingen hebben tot deze prijsverschillen geleid; om ze te effectueren is men gaan werken met heffingen en subsidies op in- en uitvoer: de Monetaire Compenserende Bedragen (MCB).

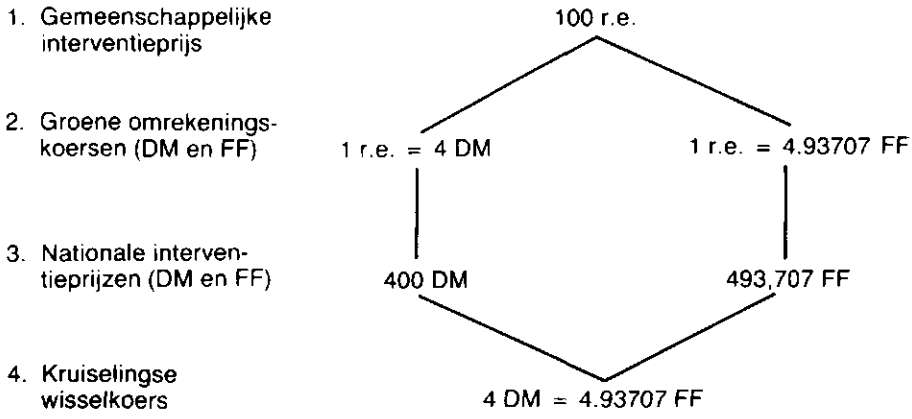
Dit agro-monetaire stelsel is verscheidene malen aangepast aan veranderde omstandigheden. Ook bepaalde belangenconflicten hebben daarbij een rol gespeeld. De laatste wijziging van het stelsel dateert van maart 1984. De Raad van Ministers heeft toen de verwachting willen wekken als zou het stelsel een spoedige dood sterven. Inmiddels zijn al weer enige jaren verstreken en is het agro-monetaire stelsel nog steeds de wereld niet uit. Een nadere kennismaking met het stelsel is dan ook niet alleen vanuit een historisch oogpunt interessant.

Devaluatie en revaluatie

Het ontstaan van het agro-monetaire stelsel werd in 1969 ingeluid, toen de wisselkoersstabiliteit door enige schokken werd verstoord. Omdat de gebeurtenissen in dat jaar in alle duidelijkheid laten zien waar de gemeenschappelijke schoen wringt, volgt hier een reconstructie.

De gemeenschappelijke landbouwmarkt die in 1967 tot stand was gebracht berustte op gemeenschappelijke garantieprijzen. Maar in welke eenheid waren deze prijzen uitgedrukt? Dank zij het Bretton Woods-stelsel van vaste wisselkoersen was het ontbreken van een gemeenschappelijke munt niet als een probleem ervaren. De verplichte handhaving van de VS-dollar-pariteiten, die bij het IMF waren aangemeld, zorgde ervoor dat de onderlinge wisselkoersen stabiel waren. In het midden van de jaren zestig waren de genoemde pariteiten als volgt:

1 VS-$ = Hfl 3,62 = DM 4,00 = Ffr 4,93707 = Bfr/Lfr 50,00 = Lire 625,00



Figuur 5. Het verband tussen gemeenschappelijke en nationale interventieprijzen (tot augustus 1969).

Zoals de EG al voor andere, financiële doeleinden had gedaan, koos men ook voor de weergave van de landbouwprijzen voor de zogenoemde rekeneenheid (r.e.): een theoretische munt met een gelijke waarde als de VS-dollar.

De omrekening van de in rekeneenheden luidende gemeenschappelijke prijzen naar nationale valuta was een eenvoudige zaak. Het volgende voorbeeld maakt dat duidelijk. Stel dat de gemeenschappelijke interventieprijs van een produkt op 100 r.e./ton was vastgesteld. Om nu de guldensprijs te berekenen die het Nederlandse interventiebureau zou betalen, hoefde men de r.e.-prijs alleen maar te vermenigvuldigen met de genoemde pariteit van de gulden. Evenzo werden de prijzen in de andere lidstaten berekend met behulp van de respectievelijke pariteit van hun munt. Later zouden deze omrekeningskoersen groene koersen gaan heten. Door de gelijkheid van groene koersen en wisselkoersen leidt de procedure tot intern consistente prijzen; de nationale interventieprijzen verhouden zich als de betreffende wisselkoersen (figuur 5).

Het Bretton Woods-stelsel van vaste wisselkoersen kwam aan het eind van de jaren zestig echter onder sterke druk te staan. Uiteindelijk was Frankrijk het eerst gedwongen om zijn muntwaarde aan te passen; kort daarop gevolgd door Westduitsland. In augustus 1969 devalueerde de Franse franc en in oktober revalueerde de Westduitse mark.

Welke gevolgen had de devaluatie van de Franse franc? De devaluatie was niet gering; de wisselkoers ten opzichte van de VS-dollar steeg van VS-$ 1 = Ffr 4,93707 naar VS-$ 1 = Ffr 5,55419. In principe was men nu gedwongen om de Franse landbouwprijzen fors te verhogen en wel met 12,5 %. Bevreesd voor de inflatoire gevolgen voelde de Franse regering hier echter in het geheel niet voor en wist gemeenschappelijke toestemming te krijgen om de prijzen op het bestaande niveau te houden. In termen van figuur 5 bleef Frankrijk dus de oude groene koers toepassen, maar nu golden in Frankrijk lagere landbouwprijzen dan in de overige lidstaten. Zonder extra maatregelen zou het echter ondoenlijk geweest zijn om deze lagere prijzen ook te handhaven. Immers, het hogere prijsniveau in de omringende lidstaten zou als een magneet de Franse landbouwprodukten naar zich hebben toegetrokken. Dit was de reden dat men zijn toevlucht nam tot een uitvoerheffing die het

De lidstaten met positieve MCB zijn erg terughoudend geweest met groene-koersaanpassingen, of nauwkeuriger gezegd, met groene-koersrevaluaties. De eenvoudige reden was dat ze geen lagere landbouwprijzen wilden. Met name Westduitsland, het sterkste 'slang-land', verzette zich hevig tegen groene-koersrevaluaties en handhaafde de hoogste landbouwprijzen van de Gemeenschap. De Duitse houding leidde ertoe dat groene-koersaanpassingen een vast onderdeel werden van de jaarlijkse prijzenronde. Zodoende kon men het prijsverlagende effect van de groene-koersrevaluatie compenseren met een verhoging van het in LRE luidende gemeenschappelijk prijsniveau.

De tegenpool van Westduitsland was het Verenigd Koninkrijk. In de betreffende periode handhaafde dit land grote negatieve MCB en kende daarmee de laagste landbouwprijzen. De Britse positie in de prijshiërarchie zou echter drastisch veranderen met de opmars van het Britse pond sinds eind 1979; midden 1981 kende het Verenigd Koninkrijk zelfs het hoogste prijspeil. De andere landen met negatieve MCB hebben hun groene koersen wel veelvuldig aangepast, dat wil zeggen gedevalueerd. Daarmee konden ze een vrij gemakkelijke prijsstijging realiseren.

Deze groene-koersdevaluaties deden natuurlijk ook het gemiddelde prijsniveau van de Gemeenschap stijgen. In verband hiermee ontwikkelde zich in de loop van de jaren zeventig een discussie over de rol van de LRE: had deze rekeneenheid door de koppeling aan de sterke 'slang' een prijsopdrijvend karakter? Sommigen meenden van wel en pleitten voor een nieuwe rekeneenheid. De koersontwikkeling van de rekeneenheid zou volgens hen een afspiegeling moeten zijn van het gemiddelde koersverloop van de EG-munten. Het moest dus een soort doorsnee-munt zijn; het zou tot 1979 duren voordat dit idee in praktijk werd gebracht.

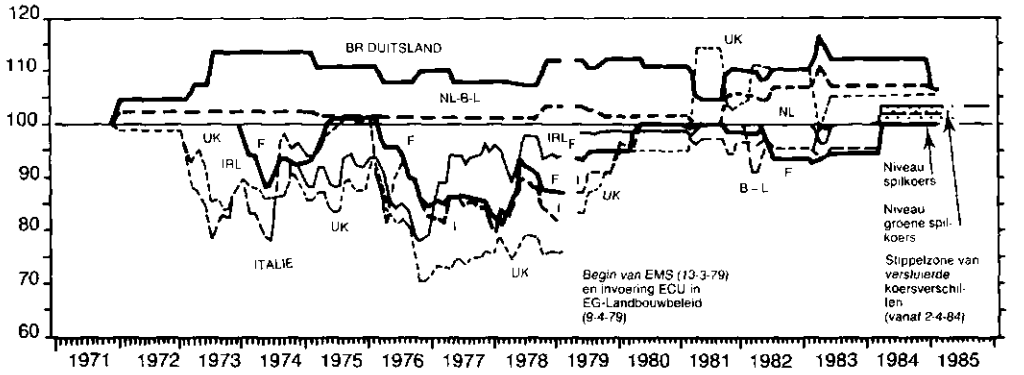
EMS, Ecu en MCB (1979–1984)

De totstandkoming van het Europese Monetaire Stelsel (EMS) betekende een nieuwe fase in de ontwikkeling van het agro-monetaire stelsel. De nieuwe centrale munt van het EMS, de European Currency Unit (Ecu of in de Nederlandse afkorting EVE), zou namelijk ook de rekeneenheid worden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Wat is de Ecu voor munt? De Ecu is een 'mandjes-munt': zij bestaat uit een vast aantal eenheden van de verschillende EG-munten. De samenstelling is gebaseerd op economische criteria, zoals het Bruto Nationaal Produkt (BNP) en de intra EG-handel van de lidstaten. Sinds haar ontstaan is de samenstelling slechts één keer gewijzigd. Dat gebeurde in 1984, op het moment dat de Griekse Drachme in de munt werd opgenomen. De nieuwe samenstelling van de Ecu (vanaf 17 september 1984) luidt als volgt:

1 Ecu is de som van:
Hfl 0,256, Bfr 3,66, Lfr 0,14, DM 0,719, Ffr 1,31, Britse pond 0,0878, Iers pond 0,00871, Lire 140, Dkr 0,219 en Dr 1,15.

De dagwaarde van de Ecu wordt uitgedrukt in VS-dollars, en wel met behulp van de VS-dollarkoersen van de samenstellende munten.



Figuur 7. De verhouding tussen groene koersen voor rundvlees en spilkoersen respectievelijk marktkoersen (%) tussen 1971 en 1985. Denemarken en Griekenland zijn niet ingetekend. Bron: Agrarwirtschaft 33 (1984): 361.

Het EMS is het jongste resultaat van het streven naar grotere monetaire stabiliteit in de EG. Acht lidstaten doen mee aan het wisselkoersmechanisme van het EMS. Het voert te ver om dit mechanisme hier uitvoerig te behandelen. Van belang is dat de deelnemende landen gehouden zijn de schommelingen te beperken van hun onderlinge wisselkoersen. Daartoe hebben de munten een vaste spilkoers in Ecu. De landen moeten er nu voor zorgen dat de marktwaarde van hun munt niet meer dan plus of min 2,25 % afwijkt van deze spilkoers. Voor de Italiaanse lire gelden ruimere marges en wel van 6 %.

Zoals gezegd volgde de Ecu de LRE op als rekeneenheid van het landbouwbeleid. (Een bijkomstigheid hierbij was, dat de Ecu 20 % minder waard was dan de LRE. Om het feitelijke prijspeil te handhaven moest men zowel de prijzen als de groene koersen corrigeren voor dit verschil in waarde). De meeste lidstaten kenden weer vaste MCB. Het Verenigd Koninkrijk, Italië en later ook Griekenland zouden variabele MCB toepassen. Voor het Verenigd Koninkrijk en Griekenland is dit een gevolg van het niet-deelnemen aan het EMS. Italië neemt een uitzonderingspositie in vanwege de ruime fluctuatie-marge die de Lire in EMS-verband is toegestaan.

Het belang van de toepassing van de Ecu in plaats van de LRE blijkt wanneer men de grote negatieve MCB ziet uit de vroegere periode (figuur 7). De nieuwe MCB laten meer evenwicht zien tussen positieve en negatieve bedragen. De mogelijkheid voor indirecte prijsverhogingen door middel van groene-koersdevaluaties is daarmee veel kleiner geworden, maar de keerzijde van de medaille is, dat de sterke-valutalanden sneller positieve MCB oplopen en er minder gemakkelijk vanaf komen.

Conflicten tussen lidstaten

Het agro-monetaire stelsel voorkomt dat wisselkoersveranderingen plotselinge en ongewilde prijsveranderingen teweegbrengen. Als zodanig heeft het de prijsstabiliteit binnen de lidstaten stellig vergroot. Verder verschaft het stelsel de lidstaten een zekere autonomie

(formeel, onder goedkeuring van de Raad) in het kiezen van het eigen prijspeil. Hoewel in strijd met het concept van een gemeenschappelijk landbouwbeleid, is de mogelijkheid om een afwijkend prijspeil te handhaven door de meeste lidstaten in dank aanvaard. Op langere termijn komt het dan echter tot belangenconflicten tussen de lidstaten, doordat het prijspeil van het ene land gevolgen heeft voor de andere landen. In dit verband zijn twee thema's in het geding: de regionale specialisatie en de inkomenstransfers.

Volgens het Verdrag van Rome heeft het gemeenschappelijk landbouwbeleid onder meer ten doel een optimale allokatie te bereiken van de produktiefactoren; dat wil zeggen dat de landbouwproduktie daar zal plaatsvinden waar dat het voordeligst gebeuren kan. Sommige critici hebben beweerd dat dit doel niet bereikt wordt wanneer er prijsverschillen bestaan tussen de verschillende lidstaten. Immers, de produktie wordt extra gestimuleerd in de 'hoge prijs'-landen, de landen met positieve MCB dus. En dit betekent dat de specialisatie wordt belemmerd en dat de Europese economie een potentiële winst laat liggen.

In theorie hebben deze critici kortweg gelijk, al kan men twijfelen aan de mate van hun gelijk. Het is algemeen bekend dat zowel de produktie als het verbruik van landbouwprodukten weinig prijsgevoelig is: de prijselasticiteiten van vraag en aanbod zijn gering. Verder is de regionale specialisatie een te dynamisch en te complex proces om afdoende bekeken te worden met de eenvoudige statische modellen, waar deze critici zich op baseren. In de praktijk is het dan ook nauwelijks mogelijk gebleken om een verband aan te tonen tussen enerzijds de prijsverschillen die voortvloeien uit het agro-monetaire stelsel, en anderzijds de veranderingen in de handelsstromen.

Dit neemt intussen niet weg dat vooral Frankrijk zich altijd erg druk heeft gemaakt om de 'oneerlijke' concurrentie uit de 'hoge prijs'-landen als Westduitsland en Nederland. Dat het daarbij vooral ging om varkensvlees is begrijpelijk als men bedenkt dat het aanbod van dit produkt nu juist wel prijsgevoelig is. De toegepaste MCB zijn onder invloed van deze discussie vele malen aangepast.

De financiering van het agro-monetaire stelsel is een ander aspect dat tot conflicten heeft geleid. Evenals voor het landbouwbeleid in zijn totaliteit geldt ook hier het 'financiële solidariteits'-beginsel. Dit houdt in dat de financiering gemeenschappelijk geschiedt. Zoals reeds gezegd, betekenen positieve MCB uitvoersubsidies en invoerheffingen: negatieve MCB uitvoerheffingen en invoersubsidies. Subsidies worden door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL, of in het Frans kortweg FEOGA) betaald aan de lidstaten, heffingen worden door de lidstaten afgedragen aan het FEOGA. Het totale effect op de EG-uitgaven heeft gevolgen voor de bijdragen van de lidstaten aan het EG-budget. Of een land netto-ontvanger of netto-betaler is van MCB is afhankelijk van zijn MCB-teken (positief of negatief) en van zijn agrarische handelspositie (netto-importeur of netto- exporteur van MCB-produkten). Geen enkel land hoeft uit vrije wil ervoor te kiezen om netto-betaler van MCB te zijn; het land kan immers zijn groene koers aanpassen, zodat het MCB nul wordt, maar indirect wordt zijn bijdrage aan het EG-budget wel beïnvloed door wat de andere landen doen. Op budgettaire gronden hebben de lidstaten er meestal geen bezwaar tegen als een lidstaat ervoor kiest netto-betaler te zijn, maar wel als een lidstaat ervoor kiest netto-ontvanger te zijn.

Westduitsland en het Verenigd Koninkrijk illustreren de beide gevallen. Als netto-

importeur werd Westduitsland door zijn positieve MCB een belangrijke contribuant van MCB. Het Verenigd Koninkrijk daarentegen, eveneens netto-importeur, werd door zijn negatieve MCB (tot 1980) een belangrijke netto-ontvanger van MCB. Terwijl Westduitsland weinig oppositie ondervond tegen zijn bijdrage, stond het Verenigd Koninkrijk constant onder druk om zijn groene koers te devalueren.

Merk op dat het budgettaire argument in deze gevallen tot een conclusie voert die tegengesteld is aan die van het handelsargument; volgens het handelsargument zijn de positieve MCB immers de boosdoeners.

En wat is nu de positie van Nederland? Nederland heeft vrijwel de hele periode positieve MCB gehad; uit handelsoogpunt is dat aantrekkelijk. Nederland is verder een grote netto-exporteur van MCB-produkten; en dit leidt, in combinatie met de positieve MCB, bovendien tot voordelige inkomensoverdrachten. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat Nederland zich altijd een beetje afzijdig gehouden heeft in het agro-monetaire debat.

Herstel van de eenheid?

Gedurende de hele periode heeft de Commissie erop aangedrongen dat MCB werden afgebroken en de eenheid van markt en prijs zou worden hersteld. Zo deed de Commissie al in 1976 voorstellen voor een min of meer automatische aanpassing van de groene omrekeningskoersen, maar deze voorstellen bleken niet acceptabel voor alle lidstaten. In maart 1979 kwamen de lidstaten, behalve het Verenigd Koninkrijk, overeen om nieuw gevormde MCB binnen twee jaar weg te werken. Het betreffende herenakkoord voorzag echter in een uitzondering voor landen met positieve MCB. De MCB-afbraak van deze landen zou niet mogen leiden tot lagere nationale prijzen. De MCB-afbraak zou dus niet groter mogen zijn dan de gemeenschappelijke prijsverhoging in Ecu. De effectiviteit van het akkoord was niet alleen daarom gering, maar ook omdat het Verenigd Koninkrijk niet deelnam en bovendien omdat niet gerept was over bestaande MCB.

Een nieuwe poging om de eenheid van markt en prijs te herstellen dateert van maart 1984. De Raad besloot toen om:
- bestaande positieve MCB weg te werken; en
- nieuwe positieve MCB niet meer te laten ontstaan.

Was het dan nu wel mogelijk geweest om Westduitsland met Nederland in zijn voetsporen lagere landbouwprijzen op te dringen? Maar nee, dat is te voorbarig. Voorzover de afbraak van bestaande positieve MCB tot prijsdaling zou leiden, wist Westduitsland te bedingen dat de producenten gecompenseerd mochten worden; de EG steunde de betreffende compensatieregeling zelfs financieel. Verder zag men kans om door een nieuwe wijziging van het agro-monetaire stelsel een deel van de positieve MCB geruisloos weg te werken. Bij deze wijziging was het de rekeneenheid waar alles om draaide.

Werd de Ecu dan vervangen? Ja en nee. 'Nee', omdat de gemeenschappelijke prijzen nog steeds in Ecu worden uitgedrukt, en de omrekening naar nationale valuta nog steeds plaatsvindt via de groene koersen. Maar het antwoord is 'ja', wanneer het gemeenschappelijk prijsniveau onder de loupe wordt genomen. Dit theoretische prijsniveau luidde in (de spilkoersen van de) Ecu. De Raad besloot nu om het gemeenschappelijk prijsniveau

Tabel 5. Berekeningen van het Nederlandse MCB-percentage voor granen.

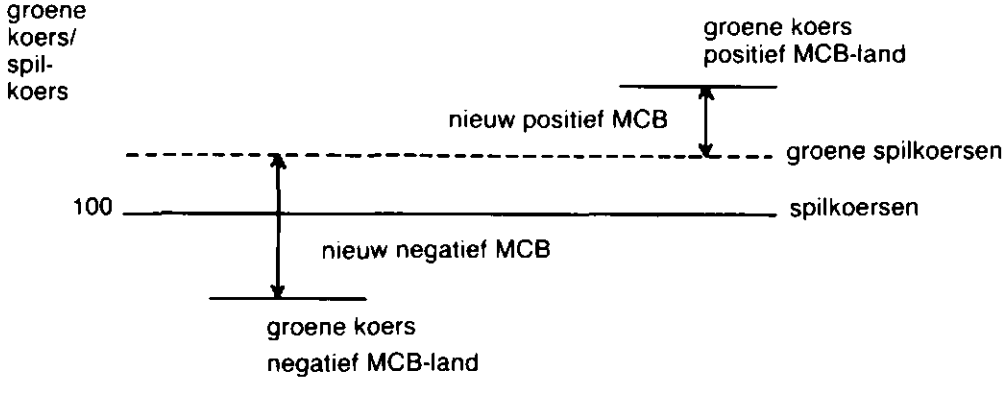
	Spilkoers 1 Ecu (gulden)	Groene[a] spilkoers 1 Ecu (gulden)	Groene koers 1 Ecu (gulden)	Koers-afwijking (%)	Franchise[d] (%)	MCB[e] (%)
voor 84-08-01	2,52595	—	2,72149	7,2[b]	1	6,2
na 84-08-01	2,52595	2,61095	2,72149	4,1[c]	1	3,1

a. Groene spilkoers = 1,033651 × spilkoers.
b. Koersafwijking = 100 × (groene koers − spilkoers)/groene koers.
c. Koersafwijking = 100 × (groene koers − groene spilkoers)/groene koers.
d. Franchise: bij positieve MCB geldt een aftrek van 1%; bij negatieve MCB een aftrek van 1,5%.
e. Het MCB-percentage wordt vermenigvuldigd met de in guldens luidende interventieprijs; zodoende ontstaat het absolute monetaire compenserende bedrag.

boven deze spilkoersen uit te tillen en wel door een correctiefactor te introduceren. En zo was er weer een nieuwe Ecu-koers geboren: na de spilkoers en de groene koers, nu de groene spilkoers. De betekenis van deze koers is dat er een andere verdeling ontstaat van positieve en negatieve MCB over de lidstaten.

Een voorbeeld ter verduidelijking. In tabel 5 is de oude en de nieuwe berekening weergegeven van het Nederlandse MCB-percentage.

Uit deze berekening valt op te maken dat het positieve MCB-percentage van Nederland met 3,1 procentpunten werd teruggebracht, zonder dat dit consequenties had voor de nationale landbouwprijzen. Hetzelfde gold voor de andere landen met positieve MCB. Voor de negatieve MCB-landen had de introductie van de groene spilkoers tot gevolg, dat de negatieve MCB werden verhoogd. Ook hier zonder consequenties voor de nationale landbouwprijzen. Figuur 8 brengt een en ander in beeld.



Figuur 8. De groene spilkoers zorgt voor een andere verdeling van positieve en negatieve MCB over de lidstaten.

Tot zover de afbraak van bestaande positieve MCB, maar hoe zou men het ontstaan van nieuwe positieve MCB kunnen voorkomen? Hiervoor besloot de Raad om de correctiefactor flexibel te maken. Wanneer een revaluatie daar aanleiding toe geven zou, verandert men de correctiefactor zodanig dat het verschil tussen groene koers en groene spilkoers niet groter wordt. Een dergelijke operatie bleek al in juli 1985 nodig toen de Italiaanse lire devalueerde en de andere munten revalueerden. En daarbij bleef het niet. In 1986 en 1987 zouden in EMS-verband nieuwe herschikkingen plaatsvinden, waarbij steeds de Duitse mark en de gulden werden gerevalueerd. Door toepassing van het zogenaamde switch-over-stelsel werd voorkomen dat nieuwe positieve MCB ontstonden, maar de prijs hiervan is dat de groene spilkoers al 13 % ligt boven de echte spilkoers. En dit betekent toch een stap terug. In plaats van de Europese munt wordt nu weer uitgegaan van de sterkste munt. Weer? Ja, de flexibele groene spilkoers is eigenlijk niet anders dan de LRE. De in de jaren zeventig gevoerde discussie kan dan ook weer uit de kast worden gehaald.

Men moet betwijfelen of dergelijke kunstgrepen bijdragen aan het herstel van de eenheid. Het probleem van de positieve MCB is gewoon verruild voor dat van de negatieve MCB. Na de introductie van de 'switch-over' zijn de MCB-verschillen zelfs eerder groter dan kleiner geworden. Tabel 6 geeft een recent overzicht van de MCB-situatie. Wel moet gezegd worden dat de koersval van de Griekse drachme en ook die van het Britse pond hier in belangrijke mate debet aan zijn.

Tabel 6. MCB-percentages met ingang van 14 maart 1988.

Nederland	
zuivelprodukten	1,4
granen	1,0
overige produkten	0
België/Luxemburg	
alle produkten	0
Westduitsland	
zuivelprodukten	1,4
granen	1,0
overige produkten	0
Denemarken	
alle produkten	0
Frankrijk	
varkensvlees	0
rundvlees	−1
zuivelprodukten, granen, suiker	−3,5
Ierland	
varkensvlees	−2,1
zuivelprodukten	−3,5
rundvlees	−2,0
granen, suiker	−3,6
Italië	
varkensvlees	−1,6
zuivel, rundvlees, suiker	−4,2
granen	−5,3
Verenigd Koninkrijk	
varkensvlees	−9,8
rundvlees	−7,2
zuivel	−14,6
granen, suiker	−16,2
Griekenland	
varkensvlees	−37,5
zuivel, rundvlees	−48,0
granen, suiker	−37,6
Spanje	
granen, suiker	0
overige produkten	0
Portugal	
suiker	−9,6

Opmerkelijk is overigens dat er steeds meer MCB-verschillen per produktgroep gecreëerd zijn. Deze differentiatie is een gevolg van compromisvorming bij de prijsbesluiten, maar de overzichtelijkheid van het agro-monetaire stelsel is er niet mee gediend.

Ten slotte

De Raad van Ministers nam in 1987 nieuwe besluiten over de afschaffing van MCB. Opnieuw slaagde men erin de ingewikkeldheid van het stelsel te vergroten. Zoals te verwachten was lag het accent nu op de verkleining van negatieve MCB. Om de opwaartse prijsdruk van de verkleining van de negatieve MCB te verminderen, is een onderscheid geïntroduceerd tussen 'natuurlijke' en 'kunstmatige' MCB. De eerstgenoemde MCB ontstaan door een devaluatie van de spilkoers van een munt. De 'kunstmatige' MCB zijn het gevolg van een verhoging van de correctiecoëfficiënt. De afbraak van laatstgenoemde MCB moet nu gepaard gaan met een gedeeltelijke verlaging van de prijzen in Ecu. En zo is men de situatie weer genaderd van voor de switch-over.

Ondanks al deze wijzigingen is het niet aannemelijk dat een duurzaam herstel van de eenheid van markt en prijs in het verschiet ligt. Het verleden heeft duidelijk aangetoond dat het 'eenheid van markt en prijs'-beginsel alleen stand kan houden wanneer de onderlinge wisselkoersen stabiel zijn. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is dat de economieën van de lidstaten zich gelijkmatig ontwikkelen. Met name het inflatietempo, maar ook de rentevoet en de economische groei, zouden niet te veel mogen verschillen tussen de lidstaten. Mede gelet op de uitbreiding van de Gemeenschap is de kans gering dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. Wanneer de economische ontwikkelingen dan tot nieuwe wisselkoersveranderingen zullen leiden, doemt het dilemma weer op. Handhaaft men gemeenschappelijke prijzen, dan komen verschillende lidstaten onder zware interne politieke druk te staan, maar gunt men de lidstaten een eigen prijsniveau dan ontstaan er belangenconflicten tussen de lidstaten. In het spanningsveld tussen deze twee polen zal het agro-monetaire stelsel eigenlijk niet gemist kunnen worden. Maar de vraag is hoe dit te rijmen valt met de voltooiing van de interne markt, die in 1992 zijn beslag moet krijgen.

8 Structurele en regionale problemen in de EG-landbouw

N. Slot

Inleiding

Vanaf het begin van de Europese Gemeenschap was men zich ervan bewust dat het tot-stand-brengen van een gemeenschappelijke landbouwmarkt bemoeilijkt zou worden door en gepaard zou gaan met problemen van landbouwstructurele en regionale aard. In de slotconclusie van de in 1958 gehouden conferentie van Stresa kwam dit al duidelijk tot uiting. Daarin werd onder andere gewezen op grote verschillen in de structuur van de landbouw tussen de deelnemende landen (België, Westduitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland: de Zes) en op het aanwezig zijn van door de natuur benadeelde gebieden. Ook verwachtte men dat de regionale produktiespecialisatie – één van de doeleinden van de nagestreefde gemeenschappelijke markt – grote moeilijkheden zou meebrengen voor diverse groepen van bedrijven en voor veel regio's. Daarom concludeerde de conferentie dat tegelijkertijd met een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid ook een beleid ontwikkeld moest worden, gericht op de aanpassing van de landbouwstructuur.

Geconstateerd moet echter worden dat er van een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid nog helemaal geen sprake is. Pogingen om in EG-verband te komen tot een harmonisatie van de nationale steunmaatregelen aan individuele landbouwbedrijven hebben tot nog toe geen resultaat gehad. Ook de omvang van de middelen die ter beschikking zijn gesteld voor het landbouwstructuurbeleid is relatief beperkt gebleven en is aan een maximum gebonden; per vijf jaren wordt een totaalbedrag begrotingstechnisch geplafoneerd (de zogenaamde vijfjaarlijkse enveloppe). De som van de nationale uitgaven van de lidstaten voor het nationale structuurbeleid is dan ook nog steeds vele malen groter dan de middelen van de Afdeling Oriëntatie van het FEOGA.

Regionale verschillen

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft steeds te kampen gehad met aanzienlijke regionale verschillen in landbouwstructuur en landbouwinkomen. Tal van – gedeeltelijk samenhangende – oorzaken liggen hieraan ten grondslag, zoals het aanwezig zijn van permanente natuurlijke handicaps, verschillen in bedrijfsstructuur en in produktiviteit, verschillen in algemeen sociaal-economische situaties, w.o. de werkgelegenheid, en verschillen in betalingscapaciteit van de lidstaten ter financiering van het landbouwstructuurbeleid. In tegenstelling tot het marktbeleid wordt het structuurbeleid in principe nationaal gefinancierd met gedeeltelijke terugbetaling uit de Afdeling Oriëntatie van het FEOGA.

Voor de Gemeenschap van de Twaalf bedraagt het aandeel van de landbouwberoepsbevolking in de totale beroepsbevolking momenteel nog 7,5 %. Deze landbouwberoeps-

bevolking is echter onregelmatig verspreid over het grondgebied van de Gemeenschap en kent ook een uiteenlopende ontwikkeling in de tijd naar gelang de streek. Uit de resultaten per regio van de enquêtes inzake de structuur van de landbouwbedrijven blijkt dat de agrarische bevolkingsgroep zeer belangrijk blijft in Ierland en in alle mediterrane gebieden, waar zij nog steeds meer dan 10 % uitmaakt van de totale beroepsbevolking, in Griekenland en Portugal zelfs meer dan 20 %. Maar ook in Frankrijk, met name het westen en Aquitaine, en in Westduitsland, met name in Beieren en Nedersaksen, bedraagt het aandeel van de landbouwberoepsbevolking in de totale beroepsbevolking nog bijna 10 %. In de meeste regio's van het Verenigd Koninkrijk, met uitzondering van Schotland, Noord-Engeland en Noord-Ierland, alsmede in Westduitsland met name in Rijnland en Noordwestfalen, bedraagt dit percentage echter nog maar 2,5.

De beschikbare oppervlakte cultuurgrond per arbeidskracht is gemiddeld voor de EG tamelijk gering. Alleen in het Parijse bekken, in het noorden van Engeland en in Schotland is meer dan 25 ha per arbeidskracht beschikbaar (figuur 9). In Schotland en in het noorden van Engeland ligt dit kengetal zelfs boven 40 ha; in deze streken betreft het extensieve bedrijven die moeilijk met de andere in de Gemeenschap bestaande bedrijfsvormen kunnen worden vergeleken. Daartegenover is de beschikbare oppervlakte in Griekenland en grote delen van Italië minder dan 7,5 ha per arbeidskracht.

Een soortgelijke situatie doet zich voor op het gebied van de bedrijfsstructuur: het aantal bedrijven is in de loop van de jaren wel afgenomen en kent derhalve dezelfde ontwikkeling als het aantal arbeidskrachten in de landbouw, maar de gemiddelde oppervlakte blijft gering en is in de voorbije twintig jaar maar weinig toegenomen; in 1983 was de gemiddelde bedrijfsoppervlakte nog slechts 13 ha. In België, Westduitsland, Spanje en Nederland schommelt de gemiddelde bedrijfsoppervlakte rondom het gemiddelde van de EG van de Twaalf. In Denemarken, Frankrijk, Ierland, Luxemburg en vooral het Verenigd Koninkrijk is de gemiddelde bedrijfsoppervlakte 25 ha of meer (in het Verenigd Koninkrijk zelfs 65 ha). In Griekenland, Italië – exclusief de Po-vlakte – en Portugal is de gemiddelde bedrijfsoppervlakte minder dan 5 ha.

Na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken tot de EG stelde de Landbouwraad een richtlijn vast ten gunste van de landbouw in bergstreken en bepaalde probleemgebieden die te lijden hebben van een combinatie van permanente natuurlijke handicaps en ontvolking. In de EG van de Twaalf valt nu 52 % van het areaal cultuurgrond onder de genoemde richtlijn, waarvan 17 % als berggebieden en 35 % als probleemgebieden. De bergstreken zijn aangewezen op basis van de hoogte of het reliëf; de probleemgebieden zijn aangewezen op basis van handicaps zoals duur van de winter, droogte en ontvolking. De berggebieden bevinden zich vooral in Griekenland (54 % van het areaal cultuurgrond), in Italië (31 %), Spanje en Portugal (20 %) en Frankrijk (13 %). Bij de samentrekking van berg- en probleemgebieden is de situatie voor deze lidstaten: Griekenland (78 % van het areaal cultuurgrond), Italië (51 %), Spanje en Portugal (80 %), Frankrijk (38,5 %), terwijl 68 % van de oppervlakte van Ierland behoort tot de probleemgebieden.

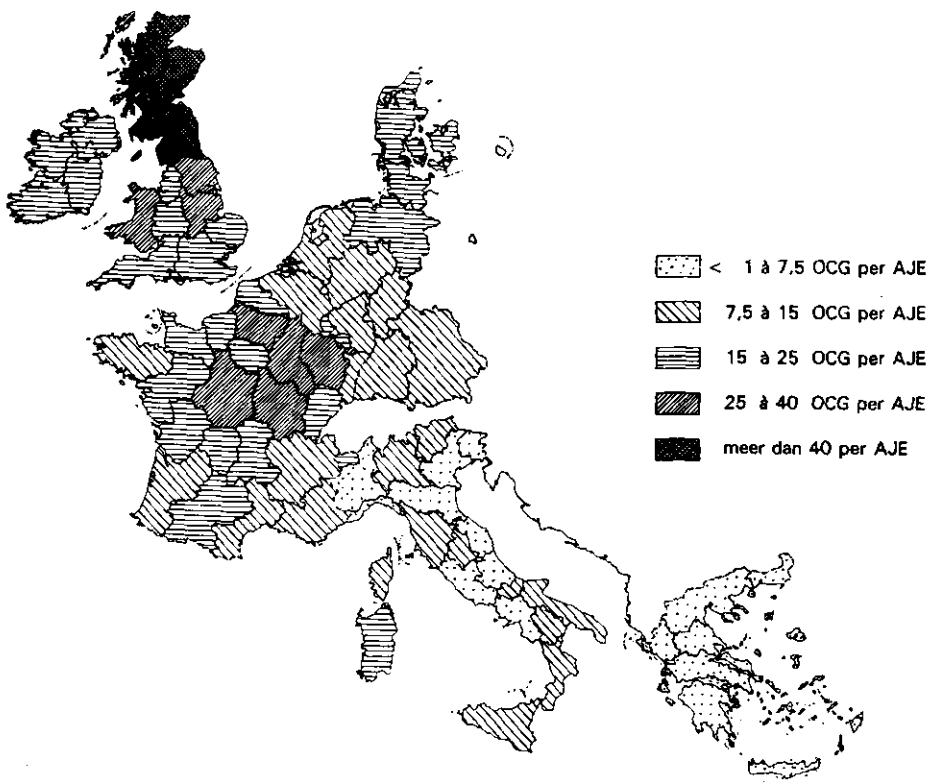
Opvallend is dat in Griekenland, Italië, Spanje en Portugal, en in mindere mate ook in Frankrijk, de probleemgebieden grotendeels samenvallen met de gebieden waar de

landbouwproduktie een aanzienlijk deel uitmaakt van het bruto intern produkt (BIP) van het gebied. In die gebieden is zowel het BIP per hoofd als de produktiviteit per lid van de agrarische beroepsbevolking tamelijk bescheiden. Toch blijft de landbouw, die soms meer dan 10 % van een niet al te bloeiende regionale economie uitmaakt, een belangrijk deel van de economische activiteit. In de probleemgebieden in Westduitsland, België en het Verenigd Koninkrijk ligt het enigszins anders: het aandeel van de landbouw in het bruto-intern produkt van het gebied is zeer gering, maar het aantal arbeidskrachten in de landbouw is relatief groot en hun produktiviteit meestal ontoereikend; dit laatste geldt echter niet voor het Verenigd Koninkrijk.

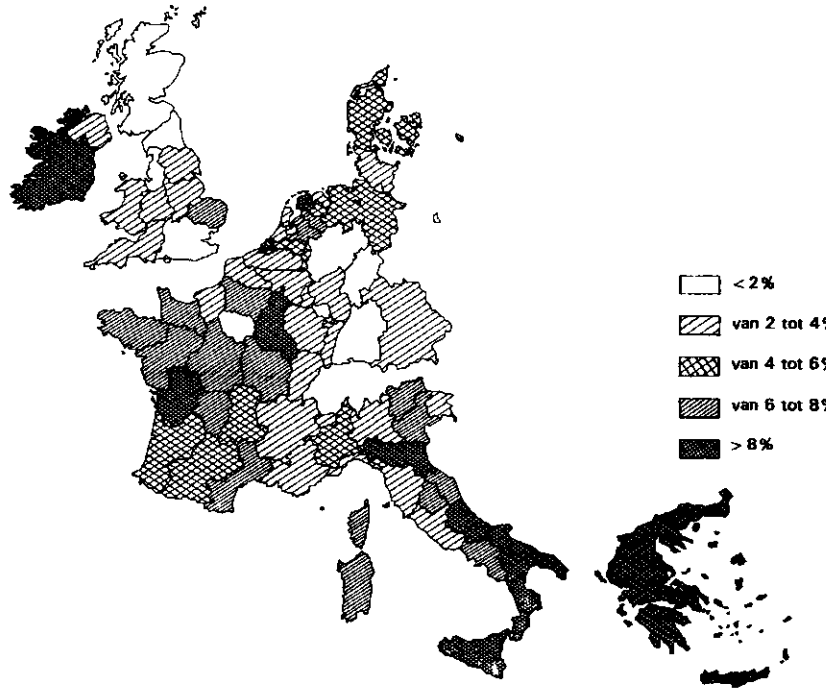
Het peil van de werkloosheid is eveneens een specifiek criterium ter beoordeling van de regionale problematiek. Bij een gemiddeld werkloosheidspercentage van 10,5 voor de hele Gemeenschap is dit percentage voor Spanje zeer hoog, namelijk 22 %.

Samenvattend kunnen we de regionale verschillen op landbouwgebied duidelijk maken met behulp van drie criteria:

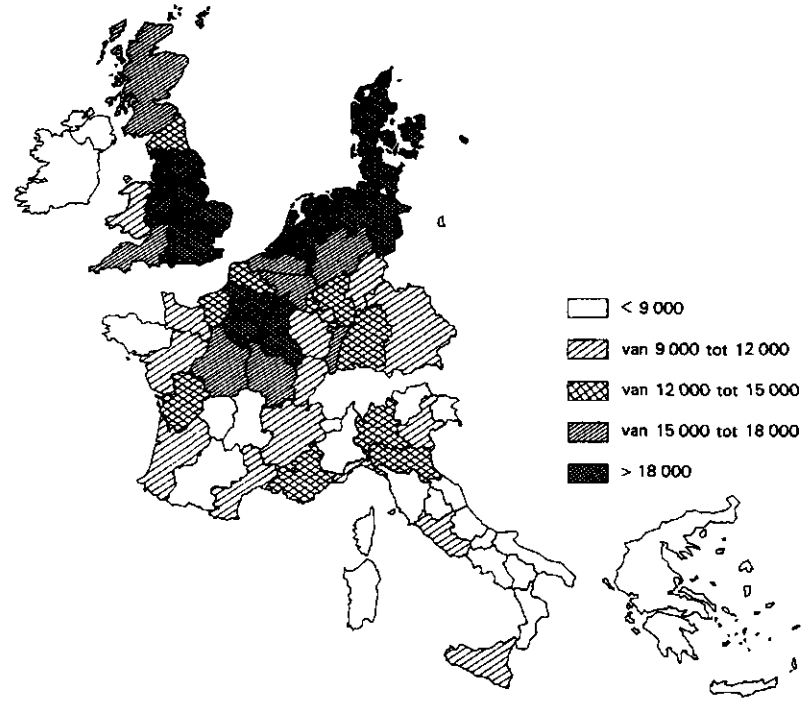
- de beschikbare grond per arbeidskracht in de landbouw (figuur 9),
- het aandeel van de landbouw in het bruto intern produkt (figuur 10),
- de produktiviteit van de arbeid (figuur 11).



Figuur 9. Beschikbaar landbouwareaal per arbeidskracht in 1982. OCG = Oppervlakte cultuurgrond in ha. AJE = Arbeidsjaareenheid. Bron: Eurostat.



Figuur 10. Aandeel van de landbouw in het regionaal BIP in 1982. Bron: Eurostat.



Figuur 11. Arbeidsproduktiviteit in de landbouw in 1982 (Ecu/arbeidsjaareenheid). Bron: Eurostat.

In de EG van de Tien lag in 1983 de gemiddelde produktiviteit per arbeidseenheid het laagste in Griekenland en het hoogste in Nederland; de verhouding bedroeg 1 op 4. Tussen de regio's onderling zijn de verschillen nog groter: de verhouding is 1 op 10 indien de armste gebieden van Griekenland worden vergeleken met de polders in Nederland. De situatie in Portugal is nog ernstiger. Het is duidelijk dat achter elk gemiddelde per gebied aanzienlijke verschillen schuil gaan tussen de bedrijven onderling.

Ten slotte is er nog het aspect 'betalingscapaciteit' van de lidstaten ter nationale financiering van structuurmaatregelen. Indien we hiervoor het criterium bruto-intern produkt per inwoner als criterium nemen, dan blijkt bij een gemiddelde van 11 000 Ecu per inwoner in de hele EG, Portugal te blijven steken bij 5 250 Ecu, Griekenland bij 6 200, Ierland bij 7 700, Spanje bij 8 200 en Italië bij 10 000 Ecu. De andere lidstaten liggen boven het gemiddelde.

Gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid in de jaren zestig en zeventig

Horizontale aanpak

Tijdens de eerste fase van de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de jaren zestig – dus nog in de EG van de Zes – hield het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid niet meer in dan het coördineren van nationale beleidsmaatregelen en het verlenen van financiële steun aan bepaalde projecten op het terrein van zowel de eigenlijke landbouwproduktie als de handel en verwerking van landbouwprodukten.

De eerste stap naar een breder gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid werd gezet in 1972, toen de Raad van ministers een drietal socio-structurele richtlijnen vaststelde:
– Richtlijn 72/159/EG betreffende de modernisering van landbouwbedrijven. Op basis van deze richtlijn konden hoofdberoepsbedrijven met een arbeidsinkomen per arbeidskracht dat lager was dan het vergelijkbaar arbeidsinkomen buiten de landbouw (het zogenaamde paritair inkomen) in het kader van een ingediend ontwikkelingsplan in aanmerking komen voor investeringssteun in de vorm van een rente- of kapitaalsubsidie. Na realisering van het plan moest het arbeidsinkomen hoger zijn dan het vergelijkbaar inkomen buiten de landbouw.
– Richtlijn 72/160/EG ter bevordering van de bedrijfsbeëindiging in de landbouw en van de aanwending van cultuurgrond tot verbetering van de landbouwstructuur. Deze richtlijn was gekoppeld aan de moderniseringsrichtlijn in die zin dat beëindigers een communautaire beëindigingsvergoeding konden krijgen op voorwaarde dat de grond werd overgedragen aan een bedrijf met een ontwikkelingsplan krachtens richtlijn 72/159/EG.
– Richtlijn 72/161/EG ter bevordering van de sociaal-economische voorlichting en de scholing van de personen die in de landbouw werkzaam zijn.

De richtlijnen waren horizontaal van aard. Dat wil zeggen dat ze voor alle lidstaten, regio's en sectoren dezelfde rechtskracht hadden. Alle lidstaten waren dan ook verplicht de richtlijnen toe te passen. Hiertoe moesten de lidstaten de richtlijnen 'vertalen' in nationale regelingen die ter goedkeuring aan de Commissie moesten worden voorgelegd. De deelname van de agrariërs – dus op bedrijfsniveau – was vrijwillig.

In de richtlijnen was geen rekening gehouden met verschillen in landbouwstructuur tussen de lidstaten en regio's. Het enige regionale element in de richtlijnen was dat Italië als arm land uit de Afdeling Oriëntatie van het FEOGA een gemeenschapsfinanciering ontving van 50 % terwijl het algemene medefinancieringspercentage 25 was.

Regionalisering van het landbouwstructuurbeleid

Na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken tot de EG in 1975 begon een tweede fase in de ontwikkeling van het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid met de aanneming door de Raad van Richtlijn 75/268/EG betreffende de landbouw in bergstreken en in probleemgebieden. Bij de typering van de regionale verschillen in de Gemeenschap is deze richtlijn in de vorige paragraaf al ter sprake gebracht. Naar analogie van de zogenaamde Hill Farms Bill had het Verenigd Koninkrijk invoering van een dergelijke richtlijn geëist als voorwaarde voor toetreding.

Deze zogenaamde bergboerenregeling heeft twee componenten. Eén component betreft het verlenen van een zogenaamde maximale compenserende vergoeding per hectare of grootvee-eenheid (GVE) voor bedrijven in berg- en probleemgebieden. Deze vergoeding heeft het karakter van directe inkomenssteun. De andere component betreft de mogelijkheid om aan bedrijven in bedoelde gebieden hogere investeringssteun te geven dan is voorzien in Richtlijn 72/159/EG. De maatregelen zijn erop gericht om in gebieden waar de landbouw met permanente natuurlijke handicaps te maken heeft, de landbouw te handhaven, ontvolking tegen te gaan en het landschap te behouden.

De aanwijzing van de gebieden vindt plaats door de Raad. De nationale regelingen hebben goedkeuring nodig van de Commissie. Voor de nationale uitgaven van de lidstaten vanwege deze richtlijn is een bijdrage van de Gemeenschap voor arme lidstaten in de EG van de Negen (Italië en Ierland) op 50 % is vastgesteld.

Na de toetreding van Griekenland in 1981 en van Spanje en Portugal in 1986 maken ook deze lidstaten gebruik van Richtlijn 72/268/EG. Ook voor deze – arme – landen geldt medefinanciering van 50 %; voor gebieden met bijzonder ernstige permanente natuurlijke handicaps in Spanje zelfs 70 %.

Al spoedig bleek dat de toepassing van de horizontale richtlijnen van 1972 illusoir was in de regio's waar de structuur van de landbouw slecht was, het landbouwinkomen laag en de regionale economie grotendeels afhankelijk van de landbouweconomie. Deze situatie leidde ertoe dat in de loop van de jaren zeventig voor dergelijke regio's specifieke regionale actieprogramma's werden vastgesteld met 50 % medefinanciering van de EG. Het was nog in de tijd van de EG van de Tien toen deze programma's betrekking hadden op verbetering van de landbouwstructuur (drainage) in West-Ierland, bevordering van de rundveemesterij in West- en Noord-Ierland, verbetering van de rundvleesproduktie in berggebieden van Italië en op de ontwikkeling van de landbouwvoorlichting in Italië.

Geïntegreerde programma's voor bijzondere gebieden

Eveneens in de jaren zeventig werd een begin gemaakt, bij wijze van proef, met een drietal zogenoemde geïntegreerde programma's. Deze geïntegreerde programma's waren gericht op de verschillende economische sectoren in de regio zoals landbouw, ambachten, toerisme en (klein)industrie. De gemeenschapsfinanciering vond plaats uit de verschillende bestaande fondsen, en wel uit het FEOGA, het Regionaal Fonds en het Sociaal Fonds. Als proefgebieden werden aangewezen de Schotse Eilanden, Wallonië (België) en Lozére (Frankrijk).

In het midden van 1985, toen Griekenland inmiddels tot de EG was toegetreden, werd in de EG overeenstemming bereikt over geïntegreerde programma's voor de Middellandse-Zeegebieden (PIM's: Programmes Integrees Mediterrannees). Deze werden noodzakelijk geacht om de economisch zwakke regio's in Griekenland, Italië en Zuid-Frankrijk in staat te stellen de economische gevolgen van de aanstaande toetreding van Spanje en Portugal in 1986 te kunnen verwerken. De communautaire financiering zou geschieden via de Afdeling Oriëntatie, het Regionaal Fonds en het Sociaal Fonds, een afzonderlijke budgetlijn op de Europese begroting en – voor kredieten – de Europese Investeringsbank. Van de 4 miljard Ecu aan middelen (à fonds perdu ter beschikking gesteld) werd 2 miljard Ecu voor Griekenland gereserveerd. De programma's zouden vooral betrekking hebben op infrastructurele voorzieningen, grondverbeteringen, plattelandsontwikkeling, irrigatiewerken en bosbouw, inclusief preventie van bosbranden.

Bij de toetreding kreeg Portugal een overgangsperiode van 10 jaar, omdat Portugal in de EG van de Twaalf moest worden beschouwd als een 'ontwikkelingsland'. In december 1985 stelde de Raad een bijzondere maatregel voor de ontwikkeling van de landbouw in Portugal vast. Deze maatregel heeft een looptijd van 10 jaar en de bijdrage van de Gemeenschap bedraagt 700 miljoen Ecu.

Herstructurering van produktietakken

Naast de horizontale en specifiek regionale maatregelen kwamen ten laste van de Afdeling Oriëntatie ook maatregelen die sectoraal of produktietaksgewijs waren gericht. Zo kunnen genoemd worden maatregelen ter herstructurering van de wijnbouw, rooipremies in de fruitteelt, slachtpremieregelingen en niet-leveringspremieregelingen van melk in de melkveehouderij. De laatste regelingen hingen samen met de toenemende zuiveloverschotten op het einde van de jaren zeventig en in het begin van de jaren tachtig. De ongunstige ontwikkeling op de zuivelmarkt gaf in 1981 ook aanleiding tot aanpassing van de richtlijn voor de modernisering van de landbouw, in dier voege dat investeringssteun voor uitbreidingsinvesteringen in de melkveehouderij werd beperkt.

De relatie tussen het landbouwstructuurbeleid en het markt- en prijsbeleid kreeg overigens een extra accent doordat de berg- en probleemgebieden in belangrijke mate werden ontzien bij maatregelen in het kader van het markt- en prijsbeleid, zoals bij de medeverantwoordelijkheidsheffing en de quotering van de melk. Aldus deed de regionalisering dus ook haar intrede in het oorspronkelijk uniforme markt- en prijsbeleid.

Gemeenschappelijk structuurbeleid in de situatie van overschotten

De drie horizontale richtlijnen van 1972 betreffende modernisering, bedrijfsbeëindiging en voorlichting waren opgezet in een tijd van algemene economische groei, ruime werkgelegenheid buiten de landbouw en groei van de afzet van landbouwprodukten. Rond 1980 was deze situatie drastisch gewijzigd. Dit leidde ertoe dat in 1985 de richtlijn voor bedrijfsbeëindiging werd ingetrokken. De overige richtlijnen werden, eveneens in 1985, vervangen door Verordening (EG) 797/85 betreffende de verbetering van de landbouwstructuur. De belangrijkste wijzigingen waren:

– Het in de Richtlijn 72/159 gehanteerde begrip bedrijfsontwikkelingsplan werd gewijzigd in bedrijfsverbeteringsplan. In tegenstelling tot het bedrijfsontwikkelingsplan hoeft het bedrijfsverbeteringsplan niet meer ten doel te hebben het bereiken van een arbeidsinkomen per arbeidskracht, gelijkwaardig aan het arbeidsinkomen buiten de landbouw (het zogenaamde paritair inkomen). Voldoende is het verbeteren of handhaven van het arbeidsinkomen. Gehandhaafd bleef het criterium dat slechts hoofdberoepsberijven met een arbeidsinkomen per arbeidskracht lager dan het paritair inkomen voor investeringssteun in aanmerking komen.

– De steunregeling werd beperkt tot investeringen die gericht zijn op verbetering van de kwaliteit en omschakeling van de produktie, aan de hand van de behoefte van de markt; aanpassing van het bedrijf om de produktiekosten te verlagen, de levens- en arbeidsomstandigheden te verbeteren of energie te besparen; en bescherming en verbetering van het milieu.

– Het steunverbod voor uitbreidingsinvesteringen in de melkveehouderij kreeg een prohibitief karakter; slechts kleinere melkveehouders kwamen in aanmerking voor steun voor uitbreidingsinvesteringen (tot 40 melkkoeien). De investeringssteun in de varkenshouderij werd beperkt en die in de pluimveehouderij bleef verboden met uitzondering van steun voor milieu-investeringen.

– Nationale investeringssteun werd toegestaan in ecologisch kwetsbare gebieden bij toepassing van produktiemethoden die het milieu in stand houden of verbeteren.

– Communautaire steun werd voorzien bij bebossing op landbouwbedrijven.

De verordening (EG) 797/85 heeft een horizontaal karakter. Alle lidstaten zijn verplicht de verordening voor alle regio's in te voeren; de deelname op bedrijfsniveau is vrijwillig. De verordening heeft slechts twee regionale elementen: arme lidstaten met een hoge rente en inflatie mogen hogere investeringssteun geven (b.v. Griekenland); en de terugbetaling ten laste van de Afdeling Oriëntatie bedraagt voor Ierland, Italië, Griekenland, Spanje en Portugal 50 %, terwijl deze voor de andere lidstaten 25 % is gebleven.

De invloed van de produktieoverschotten op het gemeenschappelijk structuurbeleid kreeg nog duidelijker gestalte in de Verordening (EG) 1760/87, die in maart 1987 door de Raad werd aangenomen tot wijziging van Verordening (EG) 797/85. De nieuwe verordening heeft een aantal duidelijke doelstellingen: bijdragen tot herstel van het marktevenwicht; instandhouding van een leefbare landbouwgemeenschap, ook in de berg- en probleemgebieden; en bijdragen tot bescherming van het milieu en de duurzame instandhouding van het natuurlijk produktiepotentieel in de landbouw.

De belangrijkste maatregelen om deze doeleinden te bereiken zijn:
– omschakeling van de produktie;
– het uit produktie nemen van graanareaal en areaal wijn, alsmede het verminderen van het aantal rundvleesdieren;
– als alternatief, extensivering en produktievermindering van de produktie van graan, rundvlees en wijn door vermindering van de ingezette produktiemiddelen, zoals mest, bestrijdingsmiddelen en veevoer;
– communantaire steun voor bepaalde produktiemethoden in gebieden die uit een oogpunt van bescherming van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen en behoud van natuur en landschap kwetsbaar zijn.

Ook deze maatregelen zijn in principe horizontaal, in de zin dat alle lidstaten verplicht zijn de maatregelen voor het hele grondgebied in te voeren; deelname op bedrijfsniveau is vrijwillig. In Verordening (EG) 1760/87 zitten echter ook duidelijke regionale elementen. Zeer belangrijk is dat de Commissie een lidstaat kan machtigen de regeling niet toe te passen in bepaalde gebieden waar de natuurlijke omstandigheden of het gevaar voor ontvolking tegen produktievermindering pleiten; hierbij gaat het met name om berggebieden en delen van probleemgebieden. Bovendien geeft Verordening (EG) 1760/87 een verhoging en intensivering van de compenserende vergoeding vanwege Richtlijn 72/268 voor berg- en probleemgebieden.

Recente ontwikkelingen

In februari 1988 heeft de Europese Raad tijdens de Top van Brussel, in het kader van het akkoord over het zogenaamde Delors-pakket, besluiten genomen over verdergaande maatregelen in de socio-structurele sfeer. Zo werd men het eens over een uitbreiding van de in maart 1987 getroffen regeling over het uit produktie nemen van graanarealen tot land dat wordt beteeld met akkerbouwprodukten die onder een marktordening vallen. Dit zogenoemde 'set-aside'-programma is voor de lidstaten verplicht, maar voor de grondgebruikers facultatief. Voorwaarde is dat de producent 20 % van zijn grond voor ten minste vijf jaar uit produktie neemt. De premie is gedifferentieerd naar regio en bodemsoort en bedraagt minimaal 100 en maximaal 600 Ecu per ha. De bijdrage van Brussel is ook gedifferentieerd; van de eerste 200 Ecu betaalt de EG 50 %, van de volgende 200 25 % en van de resterende 200 15 %. De Europese Top van Brussel werd het verder eens over de invoering van een VUT-regeling voor boeren ter bevordering van de bedrijfsbeëindiging. Ook is een principe-besluit genomen over het verlenen van tijdelijke directe inkomenssteun voor potentieel levensvatbare bedrijven om de aanpassing aan de stringente prijspolitiek mogelijk te maken. Voor het set-aside-programma en de regeling voor inkomenssteun is voor 1992 een maximum van 600 miljoen Ecu vastgesteld.

Belangrijk was ten slotte het besluit – overeenkomstig het voorstel van Delors – om de drie structuurfondsen (de Afdeling Oriëntatie van het FEOGA, het Regionaal Fonds en het Sociaal Fonds) te hervormen en de kredieten voor deze fondsen in de komende vijf jaar te verdubbelen. Dit besluit is een belangrijke voorwaarde voor een grotere samenhang binnen de Gemeenschap, met name tussen de rijke en arme lidstaten en regio's. De

fondsen zijn gericht op een beperkt aantal doelstellingen, in casu ontwikkeling en structurele aanpassing van achtergebleven regio's, bestrijding van langdurige werkloosheid, ontwikkeling van werkgelegenheid voor jongeren, ontwikkeling van in verval geraakte oude industriegebieden en versterking van maatregelen van de Afdeling Oriëntatie van het FEOGA met het oog op de noodzakelijke aanpassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Tot besluit

Geconstateerd moet worden dat de regionale verschillen in de Gemeenschap nog steeds zeer groot zijn. Voor wat betreft de regionale verschillen binnen de landbouw moet worden vastgesteld dat het tot nog toe gevoerde gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid geen of nauwelijks een bijdrage heeft verleend aan een verkleining van deze verschillen. Betwijfeld kan worden of dit mogelijk was geweest. Het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid heeft weliswaar een bijdrage verleend ter tegemoetkoming in regionale inkomensachterstand door permanente natuurlijke handicaps, maar heeft dit niet gekund voor regionale verschillen die samenhangen met de sociaal-economische situatie als geheel in de betreffende regio's. Daarvoor is minimaal ook de inzet van andere instrumenten zoals het Regionaal Fonds en het Sociaal Fonds noodzakelijk.

Omdat de economie in veel achtergebleven regio's in sterke mate afhankelijk is van de landbouw, zal ook het landbouwstructuurbeleid een bijdrage aan de oplossing van de problematiek moeten leveren. De bijdrage aan de oplossing wordt echter ten zeerste bemoeilijkt doordat produktiegroei stuit op beperkte afzetmogelijkheden. Het zwaartepunt zal moeten komen te liggen op een overdracht van middelen van de rijkere lidstaten naar de armere lidstaten.

9 Financieringsproblemen van de EG

G. Meester en D. Strijker

Inleiding

De financieringsproblematiek van de EG is een belangrijk element in de discussie over de verdere ontwikkeling van de Gemeenschap. Zolang er onvoldoende middelen beschikbaar zijn om nieuw beleid, zoals technologie- en informaticabeleid te ontwikkelen, zolang blijft het beeld bestaan van een Gemeenschap van de problemen. Zonder iets af te willen doen aan de ernst van de financieringsproblemen moet echter vooraf gesteld worden dat de EG uit meer bestaat dan uit landbouwproblemen. Op veel terreinen functioneert de EG als een succesvolle economische unie. Dat de financiering van de bijbehorende overheidsactiviteiten grotendeels nationaal gebeurt hoeft daarmee niet op gespannen voet te staan. Decentrale besluitvorming en financiering zijn in veel landen, ook in Nederland, een normale wijze van organiseren van het overheidsapparaat.

Centraal in de financieringsproblemen van de EG staat de financieringsbehoefte van het landbouwbeleid. In dit hoofdstuk wordt die financieringsbehoefte nader bekeken. Daarbij komen een viertal vragen aan de orde, en wel:

- Wat ervaart men in het kader van de financieringsbehoefte als problemen en hoe zijn die problemen ontstaan?
- Wat zijn de gevolgen ervan geweest?
- Welke remedies zijn beproefd?
- Kan het probleem afdoende worden opgelost?

Begonnen wordt echter met een korte beschrijving van de ontwikkeling van inkomsten en uitgaven van de EG in het recente verleden.

Omvang en verdeling van ontvangsten en uitgaven

Eén van de principes waarop het gemeenschappelijk landbouwbeleid is gebaseerd, is dat van de financiële solidariteit. Dat houdt in dat alle ontvangsten en uitgaven van het beleid voor gemeenschappelijke rekening komen. De ontvangsten uit hoofde van het landbouwbeleid bestaan uit de opbrengsten uit heffingen bij invoer van landbouwprodukten uit derde landen, en uit heffingen en bijdragen voor suiker en isoglucose. De ontvangsten horen tot de 'eigen middelen' van de Gemeenschap. De overige eigen middelen voor de financiering van de gemeenschapsbegroting bestaan uit douanerechten en uit directe bijdragen door de lidstaten (de 'BTW-bijdrage').

De uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid bestaan, voor zover het gaat over het markt- en prijsbeleid, uit exportrestituties, uit subsidies op de voortbrenging en het intern verbruik van produkten, en uit uitgaven die voortvloeien uit het in-voorraad-

nemen van produkten. Deze uitgaven worden alle vergoed uit de Afdeling Garantie van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL-Garantie). Daarnaast zijn er uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid die vergoed worden uit de Afdeling Oriëntatie van hetzelfde fonds (EOGFL-Oriëntatie). Het fonds is onderdeel van de EG-begroting.

Tabel 7 geeft een overzicht van ontvangsten en uitgaven van de EG in 1985. De tabel laat zien dat de landbouwheffingen en suikerbijdragen in dat jaar ongeveer 8 % van de

Tabel 7. Ontvangsten en uitgaven van de EG in 1985.

	(miljoen Ecu)		(%)	
Ontvangsten				
Douanerechten	8 310		32	
Landbouwheffingen	1 122		4	
Heffingen en bijdragen suiker en isoglucose	1 057		4	
Eigen middelen – BTW	15 592		60	
Totaal	26 081		100	
Uitgaven				
EOGFL-Garantie	19 726		70	
granen en rijst		2 360		8
suiker		1 805		6
vetstoffen en eiwithoudende gewassen		2 174		8
groenten en fruit		1 231		4
wijn		921		3
tabak		863		3
zuivelprodukten		5 933		21
vlees, eieren, slachtpluimvee		3 477		12
overige markten		736		3
agro-monetair		190		1
verrekening voorgaande jaren		37		0
Landbouwstructuurbeleid	739		3	
Visserij	82		0	
Regionaal beleid	1 726		6	
Sociaal beleid	1 491		5	
Onderzoek en energie	708		3	
Vergoedingen aan de lidstaten	1 248		4	
Ontwikkelingssamenwerking	1 085		4	
Huishoudelijke uitgaven	1 296		5	
Totaal	28 099		100	

Bron: Rekenkamer, Jaarverslag 1985, PB C321, 15 december 1986.

eigen middelen van de Gemeenschap leverden, terwijl de uitgaven uit hoofde van EOGFL-Garantie ongeveer 70 % van de totale uitgaven van de Gemeenschap vormden en de uitgaven voor het landbouwstructuurbeleid ongeveer 3 %. De uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn dus aanzienlijk hoger dan de eigen middelen die als gevolg van dat beleid aan de Gemeenschap toevloeien. De grootste uitgavenpost is die voor zuivel. Bijna een derde deel van de totale garantie-uitgaven werd in dat jaar besteed aan exportrestituties, 35 % aan de opslagkosten en de rest aan prijscompenserende steun op de interne markt.

Tabel 8 laat de ontwikkeling van de ontvangsten en uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid in enkele recente jaren zien. Uit de tabel blijkt een toenemende discrepantie tussen de ontvangsten van landbouwheffingen en de uitgaven door EOGFL-Garantie. Een steeds groter wordend deel van de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet dus worden gefinancierd uit de andere eigen middelen van de Gemeenschap. De sterke uitgavenstijging die hiervan de voornaamste oorzaak is doet zich bij vrijwel alle produkten voor.

Tabel 8. Ontvangsten en uitgaven in verband met het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid (miljoen Ecu).

	1983 rekening	1984 rekening	1985 rekening	1986 begroting	1987 ontwerp begroting
Ontvangsten eigen landbouwsectormiddelen					
landbouwheffingen	1 347	1 260	1 122	1 585	2 078
suikerheffingen	948	1 176	1 057	1 114	1 219
Totaal	2 295	2 436	2 179	2 699	3 297
Uitgaven EOGFL-Garantie					
granen en rijst	2 534	1 698	2 360	3 301	3 763
suiker	1 316	1 632	1 805	1 642	1 653
olijfolie	675	1 096	693	1 034	1 165
oliehoudende zaden	946	656	1 111	1 716	1 891
eiwitgewassen	142	216	372	495	683
zuivel[a]	4 396	5 442	5 933	6 100	6 153
rundvlees	1 737	2 547	2 746	2 682	2 370
schapevlees	306	343	502	526	551
overig	3 868	4 651	4 321	4 764	4 925
Totaal	15 920	18 372	19 843	22 260	23 154

a. Na aftrek van ontvangsten uit medeverantwoordelijkheidsheffing.

Bron: Commissie EG, De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, Verslag 1986, Brussel/Luxemburg, 1987.

Vier belangrijke problemen

Wat zijn nu de problemen bij de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en wat zijn de oorzaken van die problemen? Het eerste en voornaamste probleem is dat van de voortdurende stijging van de uitgaven door EOGFL-Garantie, en het daarbij achterblijven van de groei van de eigen middelen. Daarmee samenhangend is er het probleem van het hoge aandeel van de landbouwuitgaven in de totale uitgaven van de EG. Ten derde vormt de kennelijke onbeheersbaarheid van de uitgaven, bij wijlen uitlopend in een acuut gebrek aan liquide middelen, een groot probleem. Ten slotte speelt het probleem van de soms als ongelijkmatig ervaren verdeling van de ontvangsten en uitgaven van het landbouwbeleid over de afzonderlijke lidstaten een rol in de discussie.

In het vervolg wordt vooral ingegaan op de eerste drie, overigens nauw samenhangende, problemen. Zij vormen samen de belangrijkste drijfveer achter de discussie over de hervorming van het landbouwbeleid. De problemen rond de verdeling van de lusten en lasten van het beleid over de lidstaten zullen slechts zijdelings aan de orde komen. Discussies over die lusten en lasten hebben in het begin van de jaren tachtig de besluitvorming binnen de EG soms ernstig vertraagd. Met de afspraken van Fontainebleau van juni 1984 over compenserende betalingen aan Westduitsland en het Verenigd Koninkrijk speelt dit probleem tegenwoordig een minder grote rol. Het feit dat die afspraken ook in de voorstellen van Delors (waarover later meer) terug te vinden zijn, duidt er eens te meer op dat dit onderwerp voor de meeste lidstaten geen punt van discussie meer is.

Produktiegroei als fundamentele oorzaak

De fundamentele oorzaak achter de voortdurende stijging van de uitgaven van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de daling van de ontvangsten uit dat beleid ligt in de verschuiving van de positie van de EG van netto-importeur naar netto-exporteur van landbouwprodukten (tabel 9). Met name van de zware-marktordeningsprodukten (hoofdstuk 5) is in de loop van de jaren de zelfvoorziening fors gestegen. Zo steeg deze tussen 1973 en 1985 voor granen en suiker van ruim 90 naar ongeveer 130, voor rundvlees van 91 naar 107 en voor de vetequivalenten van melk van ruim 100 naar ongeveer 120. Op basis van graanequivalenten is een groei van de totale landbouwproduktie in de EG tussen 1973 en 1982 berekend van ongeveer 2,5 % per jaar, tegenover een groei van de vraag van minder van 1 % (G. Thiede, 10 Jahre Versorgungsberechnungen für die EG; Agrarwirtschaft, 1984 (33), Heft 6, p. 136–142). Het gevolg van deze snellere groei van de produktie dan die van de vraag – en derhalve van een stijgende zelfvoorziening – is dat bij handhaving van de prijsondersteuning een steeds groter deel van de produktie met exportrestituties op de wereldmarkt en met verbruikssubsidies op de interne markt moet worden afgezet. Verder nemen de invoer van landbouwprodukten in de EG, en daarmee ook de ontvangsten uit invoerheffingen steeds verder af.

Een bijkomende, maar in de komende jaren steeds belangrijker wordende factor bij deze ontwikkelingen is, dat zich door de toenemende export van de EG en het stijgende aandeel van de Gemeenschap in de werelduitvoer 'terms of trade' effecten voordoen die

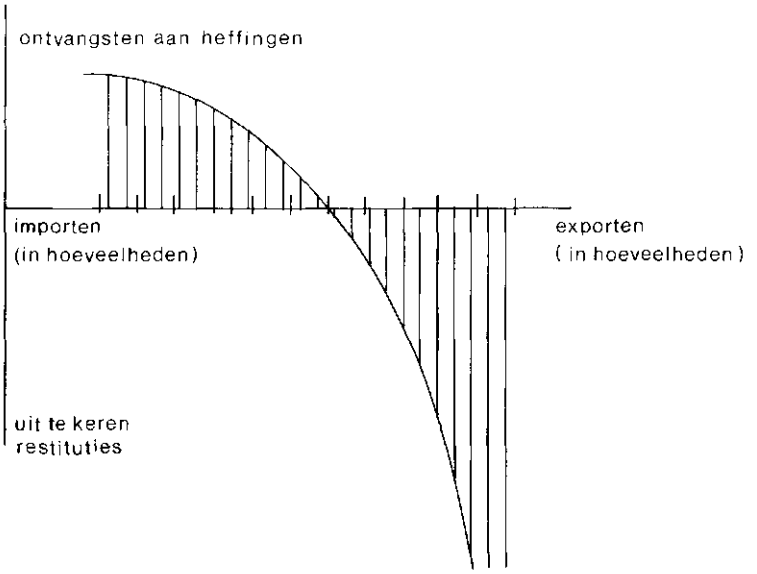
Tabel 9. Zelfvoorzieningsgraad EG-6 9/10 tussen 1956/1960 en 1984/'85.

	EG-6		EG-9		EG-10
	1956/1960	1972/'73[a]	1973/'74[a]	1980/'81[a]	1984/'85
Granen	85	97	92	103	127
tarwe	90	112	104	118	146
gerst	84	112	106	114	133
maïs	64	69	56	66	86
Aardappelen	101	101	101	102	103
Suiker	104	116	91	136	132
Wijn	89	101	99	102	97
Plantaardige oliën en vetten	—	—	—	25	31
Zuivel					
vet	—	—	102	117	119
eiwit	—	—	113	118	111
verse melk	100	100	100	101	101
boter	101	119	101	119	127
kaas	100	103	102	107	108
condens	156	150	140	177	209
niet-mager poeder	139	191	208	411	320
mager poeder	97	124	137	142	110
Vlees totaal	95	93	95	102	101
rundvlees	92	86	91	105	107
varkensvlees	100	100	101	101	102
slachtpluimvee	93	99	103	110	106
Eieren	90	100	100	102	102

a. Gemiddelde van drie jaren.
Berekend op basis van Eurostat-gegevens.

steeds meer werken ten nadele van het EG-budget en de EG-economie. Die 'terms of trade' effecten ontstaan doordat iedere eenheid minder invoer of meer uitvoer een prijsdrukkend effect op de wereldmarkt heeft. Op de wereldmarkt wordt immers minder gevraagd en/of meer aangeboden, zodat het evenwicht tussen vraag en aanbod bij een lager prijsniveau tot stand komt.

Zolang de EG netto-importeur van landbouwprodukten was, werkte dit 'terms of trade' effect ten voordele van de Gemeenschap en de gemeenschapskas. Lagere wereldmarktprijzen veroorzaken immers bij gelijkblijvend EG-prijspeil hogere invoerheffingen, en dus een compensatie voor het lagere invoervolume. Echter, nu de EG netto-exporteur van de belangrijkste marktordeningsprodukten is geworden, werkt een lagere wereldmarktprijs juist ten nadele van de Gemeenschap en de gemeenschapskas omdat bij een gelijkblijvend intern prijspeil per eenheid uitgevoerd produkt een hogere restitutie moet worden betaald. Een verdere vergroting van de uitvoer leidt dus niet alleen tot meer volume waarover restituties moeten worden betaald, maar ook tot meer restituties per eenheid uitvoer. Dit effect is geïllustreerd in figuur 12. In een studie over de zuiveluitvoer van de EG is berekend dat mede door dit negatieve 'terms of trade' effect een extra eenheid



Figuur 12. Ontwikkeling van het saldo van ontvangen heffingen en uit te keren restituties bij toenemende zelfvoorziening.

zuiveluitvoer de gemeenschapskas per liter melk vrijwel evenveel kost als de boer voor zijn melk ontvangt (G. Meester en A.J. Oskam, De wereldvraag naar zuivelprodukten uit de EG en de betekenis voor het afzetbeleid van de Gemeenschap, LEI, publikatie 1.18, Den Haag, 1984).

Beheersing produktie noodzakelijk

Men kan uiteraard vermijden dat extra produktie op de wereldmarkt terechtkomt en daar de prijs onder druk zet. Het in voorraad nemen van het produkt of het gesubsidieerd afzetten op de interne EG-markt biedt echter geen oplossing voor het financieringsprobleem. In voorraad nemen betekent dat weliswaar het produkt niet op hetzelfde moment afgezet hoeft te worden, maar dat dat in de toekomst nog wel moet gebeuren. Bij structurele onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod is echter de situatie over enkele jaren vaak nog slechter dan op het moment van voorraadvorming, terwijl verder het voorraad houden zelf de nodige budgetmiddelen vergt.

Gesubsidieerde afzet binnen de EG kost vaak ten minste evenveel als export. Dat is met name het geval als zich verdringingseffecten van bestaande niet gesubsideerde afzet voordoen. Een bekend voorbeeld is kerstboter waarvan iedere 4 – 5 pakjes die met subsidie verkocht worden er slechts één echt additioneel wordt afgezet en de overige 3 – 4 de afzet van ongesubsidieerde boter verdringen.

De oplossing van het probleem kan dan ook niet gevonden worden door het zoeken van nieuwe gesubsidieerde afzetwegen of door het in-voorraad-houden van het produkt, maar wel in het beheersen van de produktie. Bij melk is dat gebeurd door middel van de

superheffing, bij andere produkten zal waarschijnlijk een combinatie van prijsmatiging en kwantitatieve beheersing van de produktie moeten worden toegepast. Met de prijsmatiging wordt dan voornamelijk een verlaging van de per eenheid produkt te betalen restitutie of subsidie bereikt, dus een daling van de prijscomponent van de budgetlasten; de kwantitatieve produktiebeheersing levert een bijdrage in de volumesfeer.

De door velen bepleite toepassing, ook voor andere produkten, van de al vanaf 1977 in de zuivelsector gehanteerde medeverantwoordelijkheidsheffing levert geen wezenlijke bijdrage aan de beheersing van de produktie. Deze heffing moet vooral gezien worden als een instrument voor het verkrijgen van extra budgettaire middelen voor het zoveel mogelijk ongewijzigd voortzetten van het beleid. Die extra budgetmiddelen behoren boekhoudtechnisch niet tot de eigen middelen van de EG, maar worden rechtstreeks geboekt als negatieve uitgaven van EOGFL-Garantie. In feite gaat het hier echter om een speciale verbruiksbelasting op landbouwprodukten en voedingsmiddelen (A.J. Oskam e.a., 1987).

Resumerend kan men zeggen dat de financiële problemen van het EG-landbouwbeleid – en daarmee van de EG als geheel – erop zijn terug te voeren dat dit beleid is opgezet voor een situatie waarin de EG netto-importeur van landbouwprodukten was, terwijl de Gemeenschap ondertussen netto-exporteur van deze produkten is geworden. In de netto-importpositie waren de variabele invoerheffingen het voornaamste instrument van prijsondersteuning, die bovendien voldoende geld in het laadje brachten om een groot deel van de uitgaven voor restitutie en interventie te dekken. In een netto-exportpositie daarentegen worden interventie en vooral restitutie de belangrijkste instrumenten voor prijsondersteuning. Deze vergen echter veel overheidsgelden en leveren weinig inkomsten op. Daar komt bij dat in een netto-exportpositie de ontvangsten uit variabele invoerheffingen door de geringe invoer minimaal worden. De fundamentele oplossing van de problematiek is dan ook het bestaande beleid te vervangen door een beleid dat past bij de huidige positie van de EG als netto-exporteur van landbouwprodukten.

Financiële beeld van de laatste jaren

BTW-afdracht en budgetdiscipline

Tot zover de achterliggende oorzaken van de financiële problemen waarmee de Gemeenschap te kampen heeft. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op enkele actuele ontwikkelingen. Uit het overzicht in tabel 8 is af te leiden dat de uitgaven voor het markt- en prijsbeleid de laatste jaren met gemiddeld ongeveer 10 % per jaar zijn gestegen. Voor de totale EG-begroting had dat tot gevolg dat in 1983 de maximumgrens van de bijdrage van de lidstaten werd bereikt, namelijk 1 % van de grondslag voor de BTW-heffing. Dat betekende dat in dat jaar de eigen middelen van de EG uitgeput waren en dat er zonder verruiming van de BTW-afdracht in principe geen groei van de landbouwuitgaven boven die van de grondslag van de BTW meer mogelijk was.

Slechts door te bezuinigen op andere begrotingsposten en het innen en als negatieve uitgaven boeken van de medeverantwoordelijkheidsheffingen zou nog enige ruimte kun-

nen worden geschapen, maar de mogelijkheden daartoe waren zeer beperkt. Een door de Commissie in 1983 voorgestelde verruiming van de BTW-afdracht van 1 naar 1,4 % of zelfs 1,6–1,8 %, vergde de goedkeuring van alle nationale parlementen. Die verruiming was in veel lidstaten echter niet bespreekbaar als deze vooral tot doel had het landbouwbeleid meer financiële middelen te verschaffen. Een verruiming van de maximale BTW-afdracht leek wel haalbaar als deze gekoppeld werd aan de toetreding van Spanje en Portugal tot de EG, en er bovendien vooraf afspraken werden gemaakt over een bij de ontwikkeling van de uitgaven te hanteren begrotingsdiscipline. Voorstellen in deze richting zijn dan ook in mei 1985 door de Raad aanvaard en daarna goedgekeurd door de nationale parlementen (o.a. Tweede Kamer der Staten-Generaal 1984–1985, no. 19134, nr. 1–3).

De besluiten leidden ertoe dat met ingang van 1 januari 1986 de EG kon beschikken over een BTW-afdracht van 1,4 %, terwijl een optie gecreëerd werd op een verdere verhoging van het percentage tot 1,6 per 1 januari 1988. Tegelijkertijd werd afgesproken dat een begrotingsdiscipline gehanteerd zou worden met als inhoud dat, bijzondere omstandigheden daargelaten, de landbouwuitgaven niet sneller zouden mogen stijgen dan de eigen middelen. Deze afspraak heeft als benaming de 'Londense norm' gekregen, een norm overigens die tot nu toe telkenmale overschreden is.

Ontwikkelingen vanaf 1986

Al in 1984 en 1985 waren de uitgaven van de EG groter dan de beschikbare middelen op grond van de toen nog geldende 1 %-BTW-grens (tabel 10). De overschrijdingen werden door de lidstaten voorgefinancierd, waarbij in 1986 terugbetaling moest plaatsvinden uit de dan verruimde middelen. Het gevolg was dat al in 1986 de limiet van 1,4 % BTW doorbroken werd. Dit was mede veroorzaakt door de daling van de koers van de VS-dollar in dat jaar. Deze koersdaling die de afstand tussen EG-prijzen en wereldmarktprijzen vergrootte, leidde tot een 'tegenvaller' in de begroting van meer dan 2 miljard Ecu. Voor de Commissie was de daling van de waarde van de VS-dollar echter niet alleen een tegenvaller, maar ook een breekijzer om de afgesproken 'Londense norm' op te rekken. De koersdaling werd met graagte als een bijzondere omstandigheid opgevoerd, die het omzeilen van de gemaakte afspraken mogelijk maakte. In Agra-Europe (22/8/1986, p. 1–2) werd terecht opgemerkt dat de eerdere hoge koers van de VS-dollar met meer recht een bijzondere omstandigheid genoemd had kunnen worden.

Tabel 10. BTW-afdracht inclusief aanvullende financiering door de lidstaten (% BTW-grondslag).

	1982	1983	1984	1985[a]	1986[a]	1987[b]
Afdracht	0,92	1,00	1,15	1,23	1,50	1,62

a. Voorlopige uitkomsten.
b. Goedgekeurde begroting.
Bron: LEI, Landbouw-Economisch Bericht 1987, Den Haag, 1987.

Tabel 11. Landbouwvoorraden (peil aan het einde van het jaar) (miljard Ecu).

	1982	1982	1982	1982	1982	1987
Waarde in interventieprijzen	4,0	7,0	8,8	10,6	11,2	12,3
Idem in marktprijzen	2,2	3,6	4,3	4,9	3,7	4,2
Waardevermindering (%)	45	49	51	54	67	66

Bron: Com (87) 101 def, 3 maart 1987.

Dat ook op wat langere termijn gerekend moet worden met hoge landbouwuitgaven, heeft onder meer te maken met de kostendreiging die uitgaat van de bestaande interventievoorraden. Behoudens uitzonderingen worden voorraden gewaardeerd tegen de aankoopwaarde (de interventieprijs). Bij verkoop ontstaat doorgaans een groot verlies, dat ten laste van de begroting komt. Dit verlies is soms een reden voor de Commissie geweest om bij dreigende begrotingstekorten niet voor verkoop maar voor in voorraad houden te kiezen. Dit omdat de opslagkosten meestal lager zijn dan het (eenmalige) verlies bij verkoop. Dergelijk gedrag kan leiden tot een nog groter verlies in een volgend jaar, maar de grootste zorg is meestal het actuele, en niet het volgende begrotingsjaar. De Commissie schat voor 1987 het te verwachten verlies op 8,1 miljard Ecu (tabel 11), een bedrag dat overigens waarschijnlijk niet ten laste van één begrotingsjaar zal komen.

De voorraden bestonden zomer 1987 uit onder meer 1,1 miljoen ton boter, 766 duizend ton magere melkpoeder, 500 duizend ton rundvlees, 8,2 miljoen ton tarwe, 4,2 miljoen ton gerst en 1,1 miljoen ton rogge. De bedragen die met het ruimen van deze voorraden gemoeid zijn, passen niet binnen de beperkte Brusselse middelen. Er lijkt een proces te ontstaan waarbij de lidstaten het geld beschikbaar stellen, onder het gelijktijdig afdwingen van maatregelen om herhaling te voorkomen. De verkoopplannen voor 1 miljoen ton boter, waarvoor 3,2 miljard Ecu is uitgetrokken, denkt men met zo'n additionele bijdrage van de lidstaten te financieren. Los van de vraag of er echt zekerheid verkregen kan worden over het voorkomen van het opnieuw ontstaan van voorraden, zitten er aantrekkelijke kanten aan het uitverkopen van bestaande voorraden. Zeker in de zuivelsector geldt dat het bestaan van de voorraden op zichzelf al de wereldmarktprijs onder druk zet. En omdat de kans klein is dat al langdurig bestaande voorraden ooit nog in waarde stijgen, kan gedoseerde uitverkoop of zelfs vernietiging zinvol zijn, mits herhaling voorkomen wordt. In dat kader heeft de EG echter wel te rekenen met het feit dat het vernietigen van voedingsmiddelen bij het publiek begrijpelijke weerstanden oproept.

Verwachting voor de komende jaren

Rol van de ministers van financiën

Het voorkomen van herhaling vergt een forse aanpassing van het landbouwbeleid. De tegenstellingen op het terrein van landbouw tussen de lidstaten hebben aanzienlijke

bijstellingen van het landbouwbeleid tot nu toe veelal gefrusteerd. Zo langzamerhand dreigt daardoor de zeggenschap over het landbouwbeleid in de richting van vooral de ministers van financiën te schuiven. Deze komen al duidelijk in beeld als de lidstaten additionele middelen beschikbaar moeten stellen om voorraden te ruimen. Daarbovenop komt een tendens tot renationalisatie van een deel van de kosten van nieuwe vormen van landbouwbeleid. Met name binnen de in 1987 aangekondigde maatregelen (communautaire regeling inzake inkomenssteun, kaderregeling voor nationale inkomenssteun, en regeling ter bevordering van de bedrijfsbeëindiging) wordt uitgegaan van (deels) nationale financiering. De besluitvorming over het landbouwbeleid verschuift daarmee gedeeltelijk naar de nationale regeringen en parlementen, en daarin is de rol van de minister van financiën zeer prominent. De ministers van financiën hebben samen met hun collega's van buitenlandse zaken en de regeringsleiders het landbouwbeleid echter helemaal in de houdgreep als de budgetmiddelen voor het reguliere beleid uitgeput zijn.

Voorstellen van Delors

Voorstellen tot verdere uitbreiding van de eigen middelen zouden geen kans maken als deze niet gepaard gaan met voorstellen om de landbouwuitgaven te beheersen. Dat is ook onderkend door de Commissie en heeft geresulteerd in de zogenaamde voorstellen van Delors, de voorzitter van de Commissie. De voorstellen behelzen plannen op het terrein van het landbouwbeleid, het regionaal beleid en de financiering. De plannen voor het landbouwbeleid bestaan enerzijds uit pogingen de interventies te beperken en de prijzen te verlagen en anderzijds uit maatregelen die de pijn voor de boeren en regio's enigszins moeten verzachten: het socio-structureel beleid, de voorstellen voor inkomenssteun en die voor aanpassing van de structuurfondsen.

De financieringsvoorstellen houden een gedeeltelijke verandering van de financieringsgrondslag van de Gemeenschap in. Voorgesteld wordt in de toekomst vier bronnen van eigen middelen te onderscheiden. De al bekende bronnen, douaneheffingen, landbouwsuikerheffingen en BTW-bijdragen worden in het voorstel vergezeld van een vierde bron: een bijdrage van de lidstaten op basis van het Bruto Nationaal Produkt. In het voorstel wordt het totaal aan eigen middelen voor de EG gelimiteerd tot een percentage van het BNP van alle lidstaten gezamenlijk, volgens de voorstellen oplopend tot 1,4 % in 1992. De BTW-bijdrage wordt volgens de voorstellen 1 %; de BNP-bijdrage moet het gat dekken tussen de financieringsbehoefte van de Gemeenschap en overige eigen middelen (inclusief de BTW-bijdrage). Deze dekking wordt dan als een percentage van het BNP van elk van de lidstaten vastgesteld. Het percentage is in principe voor alle lidstaten gelijk, maar kent uitzonderingen voor het Verenigd Koninkrijk en Westduitsland, die minder gaan betalen (overeenkomstig de besluiten van Fontainebleau).

De gedeeltelijke verandering van grondslag, van BTW naar BNP, heeft maar beperkte gevolgen voor de verdeling van de bijdragen over de lidstaten. Hoewel er argumenten voor rechtvaardigheid aan te verbinden zijn, lijkt het voorstel toch vooral geïnspireerd te zijn door de behoefte aan (veel) meer geld. Omgerekend naar de huidige BTW-grondslag gaat het bij 1,4 % BNP om zo'n 2,0 % van de BTW-grondslag, ofwel een toename ten opzichte

Tabel 12. Prognose van de ontwikkeling van de eigen middelen, gerelateerd aan de BTW-grondslag.

	1987	1987	1987	1987	1987	1987
1. Prognose uitgaven (miljard Ecu)	41,7	43,4	45,4	47,1	49,6	52,7
2. Inkomsten uit douaneheffingen, landbouw- en suikerheffingen (miljard Ecu)	11,7	11,7	11,7	11,2	11,0	10,6
3. 1% BTW (miljard Ecu)	18,5	18,5	19,0	19,5	20,0	20,5
4. Benodigde bijdrage lidstaten als percentage van BTW-grondslag (1-2/3)	1,62	1,71	1,78	1,84	1,93	2,03
5. 1,4% BNP (miljard Ecu)	50,6	51,5	53,3	54,7	56,1	57,7
6. 1,4 BNP na aftrek inkomsten conform 2 (miljard Ecu)	38,9	39,8	46,8	43,5	45,1	46,1
7. Idem als BTW-percentage (6/3)	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2

Berekend uit: Com (87) 101 def. en Bulletin EG no. 3, 1987.

van de huidige 1,4 % BTW met meer dan de helft (tabel 12).

De Commissie zou met deze uitbreiding van middelen weer even vooruit kunnen; de druk zou enigszins van de ketel zijn waar het gaat om het landbouwbeleid. De ervaring is dat daarmee druk om tot aanpassing van dat beleid te komen weg zou vallen. Dat betreft dan niet zozeer de positie van de Europese Commissie en van de landbouwcommissaris in het bijzonder. Het is Andriessen zeker ernst met zijn pogingen het landbouwbeleid beheersbaar en internationaal verdedigbaar te maken. Zijn pogingen zijn regelmatig stuk gelopen op onwil en onmacht van de Raad van Landbouwministers.

Besluiten van Brussel

In de discussie over het plan-Delors lagen de kaarten gunstiger om tot ingrijpende besluiten te komen. Er was immers een verdragswijziging aan de orde (uitbreiding van de eigen middelen), waarvoor unanimiteit vereist is. Landen als het Verenigd Koninkrijk en Nederland hadden daardoor een veto-recht, en konden op die manier een wijziging in het EG-landbouwbeleid afdwingen. Langdurig uitstel van een besluit was niet goed mogelijk, omdat de EG zonder begroting zat. En om tot een begroting te komen was uitbreiding van de eigen middelen noodzakelijk. Toch kwam men in de Europese top van Kopenhagen (december 1987) niet tot een akkoord. Dat lukte wel in februari 1988, tijdens een ingelaste top in Brussel. In die bijeenkomst werd een ingewikkeld pakket van besluiten over verandering van het beleid voor granen en enkele andere akkerbouwprodukten genomen. Daarnaast werd in overeenstemming met de voorstellen van Delors tot uitbreiding van de eigen middelen besloten.

In feite lagen ook de beslissingen op het terrein van de landbouw dicht bij de voorstellen van de Commissie. Centraal staat een aanpassing van de graanmarktordening. Voor dat produkt is een produktiedrempel van 160 miljoen ton afgesproken, waarboven de prijzen automatisch verlaagd gaan worden. Overschrijding van de drempel – en over-

schrijding ligt in de lijn der verwachtingen – leidt in het jaar 1992 tot een prijs die 14 % lager ligt dan in 1987. Daarbij wordt er dan van uitgegaan dat de jaarlijkse prijsbesluiten op nul uitkomen. Dat laatste is een aanname en het is nog maar de vraag of het lukt. Afspraken daarover zijn niet gemaakt. De prijsbesluiten worden begrensd door een budgetlimiet. Afgesproken is dat de uitgaven van de Afdeling Garantie tussen 1988 en 1992 met 2,1 miljard Ecu mogen toenemen. In het verleden zijn vastgelegde budgetlimieten overigens niet altijd reden geweest om prijzen te verlagen. Naast de automatische prijsverlaging is een extra medeverantwoordelijkheidsheffing van 3 % ingesteld, die eveneens slechts bij overschrijding van de produktiedrempel betaald hoeft te worden. Kleinere graantelers zijn hiervan vrijgesteld. De heffing wordt gelegd op graan dat in de handel gebracht wordt, dus ook eigen vervoedering is vrijgesteld. Naast de automatische prijsaanpassing zijn nog veel andere besluiten op het terrein van de landbouw genomen. Zo is voor oliehoudende en eiwithoudende gewassen eveneens tot een stabilisatiemechanisme besloten. Voor elke procent produktiestijging boven de produktiedrempel worden de prijzen automatisch met een half procent verlaagd. Omdat aangenomen mag worden dat de automatische prijsdalingen niet tot een wezenlijke produktiedaling leiden, is een apart instrument ontwikkeld om de produktie enigszins te beperken. Het betreft een 'set-aside-regeling', waarvoor 300 miljoen Ecu is uitgetrokken. Daarnaast worden de lidstaten geacht bij te dragen in de kosten.

De komende jaren

De budgetlasten van de besluiten voor de komende jaren hangen onder meer af van de ontwikkeling van de produktie, van de deelname aan de set-aside-regeling en van de effectiviteit van die regeling. Als de besluiten over de oliehoudende en eiwithoudende gewassen even buiten beschouwing worden gelaten, dan zouden de lasten, ondanks alle mooie woorden, toch nog kunnen stijgen. Bij een gematigde produktiestijging komt de lastenstijging op ongeveer één miljard Ecu (tot 1992) en bij een wat grotere produktiegroei op drie miljard Ecu. De voorgenomen budgetdiscipline zou in dat laatste geval ernstig in gevaar komen. Omdat eigenlijk niet te verwachten is dat via negatieve jaarlijkse prijsbesluiten tot een veel gunstiger resultaat gekomen wordt, is de kans aanwezig dat weldra opnieuw een Europese top aan de landbouwproblemen gewijd moet worden. Zo bezien zijn de besluiten van Brussel een stap – wellicht een belangrijke – in de ombuiging van het Europese landbouwbeleid. De situatie waarin de Ministers van Landbouw onder curatele staan van de Ministers van Financiën, omdat financiële limieten bereikt zijn, is voorlopig weer voorbij. Het is echter te verwachten dat over niet al te lange tijd – nog voor 1992 – die situatie opnieuw wordt bereikt.

10 Landbouwpolitiek in de Verenigde Staten van Amerika

H.J. Silvis

Inleiding

De moeilijke situatie waarin de EG-landbouwpolitiek verkeert, wordt weleens toegeschreven aan de moeizame wijze waarop besluiten tot stand komen. Gewezen wordt dan bij voorbeeld op het feit dat in de EG twaalf landen in negen talen praten over landbouwprijzen in elf verschillende munten. Nu zal niemand staande willen houden dat deze omstandigheid probleemloos is, maar om het aan te merken als hoofdoorzaak van de moeilijke situatie gaat te ver. In dit verband is een vergelijking met de Verenigde Staten van Amerika illustratief. In de Verenigde Staten heeft men immers maar één landbouwminister, spreekt men één hooguit twee talen en betaalt men in één munt.

Een oppervlakkige blik op de VS-landbouwpolitiek is al genoeg om een grote overeenkomst met de Europese situatie te ontdekken. Ook in de Verenigde Staten zijn de overheidsuitgaven voor de landbouw de afgelopen jaren namelijk snel gestegen. Tussen 1981 en 1988 namen de jaarlijkse uitgaven voor prijs- en inkomenssteun toe van 7 miljard naar 25 miljard VS-dollar. Net als in de EG is de achtergrond hiervan niet zozeer van politieke alswel van economische aard. Na de bloeiperiode van de jaren zeventig, waarin de agrarische exporten snel opliepen, is ook de expansieve landbouwproduktie van de Verenigde Staten in de jaren tachtig gestuit op de grenzen van de markt.

De slechte wereldmarktsituatie kan volgens de Amerikanen niet worden losgezien van de EG-landbouwpolitiek; zowel de bescherming van de interne landbouwmarkt als de subsidiëring van de export wekken hun ergernis. Zo regelmatig en zo krachtig bepleiten ze de afbraak van de Europese landbouwprotectie, dat men nieuwsgierig wordt naar de landbouwpolitiek die de Amerikanen in eigen land voeren. Om een tipje van de sluier op te lichten, beschrijft dit hoofdstuk – in historisch perspectief – het instrumentarium van de Amerikaanse landbouwontwikkelingspolitiek, prijs- en inkomenspolitiek en agrarische handelspolitiek. Eerst worden echter enkele opvallende punten van de Amerikaanse landbouw genoemd.

Enkele kenmerken van de landbouw in de Verenigde Staten

De landbouw in de Verenigde Staten verschilt in menig opzicht van de landbouw in de EG: in omvang en samenstelling van de ingezette produktiefactoren; in bedrijfsgroottestructuur; in samenstelling van de produktie; en ook in afzetstructuur. Met behulp van enkele cijfers kan dit verduidelijkt worden.

Tabel 13 laat zien dat de Verenigde Staten over veel meer cultuurgrond beschikt dan de EG. Daarentegen zijn er in de Verenigde Staten veel minder bedrijven en werken er

Tabel 13. Basisgegevens van de Verenigde Staten (1983) en de EG-12 (1984).

	VS	EG
Bevolking (miljoen)	239	322
Bevolkingsdichtheid (km^2)	26	143
Oppervlakte cultuurgrond (miljoen ha)	431	133
Aantal landbouwbedrijven (miljoen)	2,5	9,5
Actieve landbouwberoepsbevolking (miljoen)	3,5	10,7
Gemiddelde oppervlakte per bedrijf (ha)	172	14
Gemiddelde oppervlakte per arbeidskracht (ha)	123	12

Bron: Commissie van de EG.

Tabel 14. Verdeling van de produktiewaarde van de landbouw in de Verenigde Staten en de EG-10 in 1981 (%).

	VS	EG
Plantaardige produkten		
Tarwe en rijst	12,7	7,2
Voedergranen	8,6	5,2
Oliehoudende zaden	9,8	0,7
Groenten en fruit	10,4	12,6
Katoen en tabak	5,4	0,6
Suikerbieten	—	2,9
Wijn	—	4,2
Overige produkten	5,4	10,8
Totaal	52,3	44,2
Dierlijke produkten		
Rundvlees	20,2	15
Varkensvlees	6,8	11,9
Schapevlees	2	1,9
Melk	12,6	19
Slachtpluimvee	4,2	4,5
Eieren	2,5	3,5
Totaal	47,7[a]	55,8

a. De vermelde aandelen van de dierlijke produkten tellen op tot 48,3. Waar de fout zit is onduidelijk.
Bron: De toestand van de landbouw in de Gemeenschap; Verslag 1983.

ook veel minder mensen in de landbouw. De gemiddelde oppervlakte per arbeidskracht is maar liefst tien keer zo groot als in de EG.

Tabel 15. Zelfvoorzieningsgraad van enkele landbouwprodukten in de Verenigde Staten en de EG-12.

	VS[a]	EG-12[b]
Tarwe	315	124
Maïs	160	75
Rijst	250	73
Sojabonen	185	—
Katoen	265	11
Suiker	64	123
Boter	121	134
Kaas	99	107
Rundvlees	93	102
Varkensvlees	98	102

a. Gebaseerd op USDA statistics; suiker en dierlijke produkten: gemiddelde 1981/1982; andere produkten: gemiddelde 1981/1982, 1982/1983.
b. Ontleend aan Eurostat; boter en kaas: EG-10, 1984; andere produkten: EG-12, 1984/'85 resp. 1985.
Bron: De toestand van de landbouw in de Gemeenschap; Verslag 1983 en Verslag 1987.

Wat betreft de samenstelling van de landbouwproduktie valt op dat in de Verenigde Staten het accent ligt op de plantaardige produktie, terwijl het accent in de EG meer ligt op de dierlijke produktie (tabel 14). De Amerikaanse specialisatie in granen en oliehoudende zaden heeft uiteraard te maken met de ruime beschikbaarheid van grond. De dierlijke produktie in de EG is voor een belangrijk deel gebaseerd op de import van veevoedergrondstoffen uit de Verenigde Staten.

Uit de in tabel 15 vermelde zelfvoorzieningsgraden van enkele landbouwprodukten blijkt, dat de Verenigde Staten minder dan de helft van de produktie van tarwe, rijst en katoen in eigen land verbruikt. In vergelijking met de EG-landbouw vertoont de VS-landbouw daarmee een zeer grote exportafhankelijkheid.

Landbouwontwikkelingspolitiek

Het 'oude' landbouwbeleid

De omvangrijke agrarische exporten van de Verenigde Staten zijn gebaseerd op de reeds genoemde beschikbaarheid van grond en op een hoogwaardige kapitaalintensieve technologie. Beide factoren zijn niet uitsluitend het spontane gevolg van vrije marktkrachten, maar mede het resultaat van een langdurige, actieve bemoeienis van de overheid met de landbouwontwikkeling. De betreffende landbouwontwikkelingspolitiek wordt ook wel het 'oude' landbouwbeleid genoemd; dit in tegenstelling tot het 'nieuwe' beleid dat in en na de Grote Depressie van de jaren dertig zou ontstaan en voornamelijk bestaat uit prijs- en inkomensmaatregelen. Het oude landbouwbeleid omvat beleidsinstrumenten gericht op de verbetering van de landbouwstructuur, het landbouwonderwijs, het landbouwkundig onderzoek, de voorlichting en de financiering van de landbouw.

Dit landbouwontwikkelingsbeleid vindt zijn oorsprong in de tijd van de Burgeroorlog. Het was de tijd dat de overheid het noodzakelijk achtte om de landbouwproduktie te organiseren en te stimuleren. Daarvoor ontbrak het niet aan mogelijkheden, omdat grote delen van het continent nog open lagen. Een van de wetten die hier verandering in zou brengen is de 'Homestead Act of 1862'. Op basis van deze wet konden de landbouwpioniers gratis een stuk grond in eigendom verwerven, mits zij die grond vijf jaar zouden bebouwen. Aan deze wet hebben het Midden-Westen en de 'Great Plains' hun huidige gezinsbedrijvenstructuur te danken.

Onderwijs, onderzoek en voorlichting

Van dezelfde tijd is ook de 'Morrill Act of 1862', die de grondslag legde voor het beroemde 'Land Grant System'. Met deze wet kregen de afzonderlijke Staten federale grond toegewezen om uit de opbrengst van de verkoop landbouwuniversiteiten te stichten. In eerste instantie ging het daarbij om het agrarisch onderwijs, maar later kregen deze universiteiten ook een belangrijke rol in onderzoek en voorlichting; een rol die ze tot op de huidige dag vervullen. De hiervoor verantwoordelijke wetten zijn de 'Hatch Act of 1887', die voorziet in jaarlijkse steun voor agrarisch onderzoek en de 'Smith-Lever Act of 1914' die de landbouwvoorlichtingsdienst deed ontstaan.

Landbouwkrediet

Van iets latere datum is de overheidsbemoeienis met het landbouwkrediet. Tussen 1916 en 1933 werd een onafhankelijk, door de federale overheid gesponsord landbouwkredietsysteem gevestigd. Dit begon met de 'Federal Land Bank Act of 1916', die voorzag in de oprichting van 12 'Federal Land Banks'. Het doel ervan was de lange termijn financiering van landbouwgrond te vergemakkelijken. De 'Agricultural Credits Act of 1923' voegde een tweede type bank aan het systeem toe, en wel de 'Intermediate Credit Banks'. Het doel van deze banken was te voorzien in de behoefte aan middellange-termijnkrediet, maar waar de 'Land Banks' via lokale verbindingen in hun opzet slaagden, voldeed de 'Intermediate Bank' niet aan de verwachtingen. Tijdens de regering-Roosevelt werd het landbouwkredietsysteem daarom gereorganiseerd. Een en ander werd in de 'Farm Credit Act of 1933' vastgelegd, op grond waarvan lokale 'Produktion Credit Associations' aan het systeem werden toegevoegd. Het aldus gevormde landbouwkredietsysteem bestaat tot op de dag van vandaag, al werkt het nu onafhankelijk van de federale overheid.

Een landbouwkredietinstantie die wel direct onder toezicht van het ministerie van landbouw (USDA) staat is de 'Farmers Home Administration' (FmHA), die in 1946 werd opgericht. Het doel van deze dienst is te voorzien in de kredietbehoefte van boeren die door andere financiers als onvoldoende kredietwaardig bestempeld worden. Deze dienst moet dan ook beschouwd worden als 'lender of last resort'. Als de FmHA nee zegt, is het echt afgelopen. En dat dit een verre van denkbeeldige situatie is, ondervinden veel boeren momenteel aan den lijve.

Prijs- en inkomenspolitiek

Het 'nieuwe' landbouwbeleid

Het 'oude' landbouwbeleid bleek succesvol, of misschien wel te succesvol. Ontginning, onderwijs, onderzoek, voorlichting en kredietvoorziening hadden gemeen dat de produktiekosten erdoor verlaagd werden. En deze omstandigheid leidde tot een enorme uitbreiding van met name de graanproduktie. Over de consequenties die deze ontwikkeling destijds had voor de Europese landbouw zal ik hier maar zwijgen, maar ook voor de Amerikanen ontstonden problemen, zij het later. De ontwikkeling van de markt zou de aanzet geven tot het 'nieuwe' landbouwbeleid; een nieuw beleid dat niet in de plaats kwam van het oude, maar er iets aan toevoegde.

De in de jaren twintig sterk afnemende vraag bracht de landbouw van de Verenigde Staten in een crisis, die in de jaren dertig nog versterkt werd door de Grote Depressie. De landbouwprijzen kelderden en faillissementen ('foreclosures') waren aan de orde van de dag. Onder deze omstandigheden ging de overheid op zoek naar instrumenten om de boereninkomens te ondersteunen. Nadat het in 1929 gestichte interventiebureau (Federal Farm Board) failliet was gegaan, kwam in 1933 de eerste 'Agricultural Adjustment Act' (triple-A Act) tot stand. Deze oorspronkelijk als tijdelijk bedoelde wet zou de grondslag leggen voor het Amerikaanse markt-, prijs- en inkomensbeleid, zoals dat in de volgende jaren functioneerde en nog steeds functioneert. Een aardige illustratie hiervan is dat de regering-Reagan in 1985 voorstelde de nieuw vast te stellen landbouwwet te benoemen naar die eerste wet, door te spreken van de 'Agricultural Adjustment Act of 1985'. De beoogde wet zou echter 'Food Security Act of 1985' gaan heten.

Prijsondersteuning

De AAA-wet van 1933 voorzag in de oprichting van de Commodity Credit Corporation (CCC), die belast werd met prijsondersteuning. Ter uitvoering van de prijsondersteunende programma's werd de CCC in staat gesteld om de benodigde fondsen direct van de federale schatkist te betrekken. Zoals al gezegd, zag men de programma's in die tijd als een tijdelijke zaak, maar inmiddels weten we beter. De CCC gebruikt twee methoden om de prijzen te ondersteunen: directe aankopen en 'non-recourse' leningen.

De directe aankopen komen met het interventie-systeem van de EG overeen. Zo is de CCC verplicht om de haar aangeboden hoeveelheden te kopen en daarvoor een gegarandeerde minimumprijs (support price) te betalen. Momenteel wordt deze techniek toegepast om de prijs van melk te ondersteunen. Vanzelfsprekend gaat het hierbij niet om verse melk, maar om verwerkte produkten als boter, kaas en magere melkpoeder. Overigens bestaat er naast de CCC nog een overheidsinstantie die directe aankopen doet. Op basis van Sectie 32 van de in 1935 geamendeerde AAA-wet, kan ook de Agricultural Marketing Service prijsondersteuning bieden. Hoewel zonder formele ondersteuningsprijzen, treedt deze USDA-dienst van tijd tot tijd als koper van pluimvee, varkensvlees, groenten en fruit op.

Voor de prijsondersteuning van tarwe, voergranen, rijst, katoen en soms ook sojabonen, volgt de CCC de tweede methode. Deze methode, die gebaseerd is op 'non-recourse loans', werkt als volgt. De CCC verstrekt leningen aan boeren die als tegenprestatie hun oogst als onderpand moeten overdragen. Het te lenen bedrag per eenheid produkt is de 'loan rate', die op een bepaald niveau is vastgelegd. Wanneer een boer een dergelijke lening heeft verkregen, blijft hij vrij om zijn oogst op ieder gewenst tijdstip te verkopen. Doet hij dit, dan moet hij gewoon de lening aflossen, alsmede een vergoeding betalen voor rente en administratiekosten. De leningen zijn 'non-recourse'; dit betekent dat de boer zijn oogst ook feitelijk aan de CCC moet overdragen, wanneer hij de lening niet binnen de vastgestelde termijn heeft afgelost. De 'loan rate' komt op deze wijze overeen met een minimumprijs. Toch kan de marktprijs wel eens beneden dit niveau zakken. Voor de verkrijging van de leningen wordt namelijk doorgaans als voorwaarde gesteld dat men meedoet aan eventuele areaalbeperkende programma's.

Deficiency payments

In een poging om het verbruik van tarwe, voergranen, rijst en katoen te stimuleren, heeft men verschillende instrumenten geïntroduceerd, waarbij het inkomensondersteunende element van genoemde leningen losgekoppeld werd van het prijsstabiliserende element. Sinds 1973 (Food and Consumer Protection Act) werkt men met zogenoemde deficiency payments. De hoogte van deze produktgebonden inkomenssubsidies is afhankelijk van het verschil tussen de vastgestelde richtprijs (target price) van het betreffende produkt en de 'loan rate', of wanneer die hoger was, de gemiddelde marktprijs gedurende de eerste vijf maanden van het verkoopseizoen. Evenals de leningen zijn de subsidies alleen bestemd voor de producenten die meedoen aan de areaalbeperkende programma's, zo die in werking zijn gesteld. Verder van belang is dat een producent maximaal een vooraf bepaald bedrag ('payment limitation') aan dergelijke subsidies kan ontvangen.

Voorraadvorming

Aan de eerdergenoemde prijsondersteunende instrumenten voor tarwe en voergranen werd in de jaren zeventig (Food and Agriculture Act of 1977) nog een nieuw instrument toegevoegd: de 'Farmer-Owned Grain Reserve' (FOR). Dit is een programma waarbij niet de CCC maar de producenten eigenaar zijn van de gevormde graanvoorraden. De achtergrond hiervan was de klacht van producentenzijde dat de CCC ongecontroleerd voorraden op de markt had gebracht en zodoende prijsbederf had veroorzaakt. De FOR werkt als volgt. Wanneer de marktprijs laag is, kan de minister de voorraadvorming stimuleren door voorraadleningen te verstrekken met een looptijd van 3 tot 5 jaar en een vergoeding te geven voor de opslagkosten.De hoogte van de lening per eenheid produkt is niet lager dan de 'loan rate' van het betreffende produkt. Anders dan bij het 'commodity-loan'-programma, zijn de deelnemende producenten niet vrij om hun voorraad te verkopen. Ze mogen dit pas doen als de marktprijs een 'release price' heeft overschreden. De CCC mag, vanwege het prijsbedervende effect, de overheidsvoorraden pas op de markt bren-

gen als de marktprijs 10 % boven de 'release price' uitkomt. Een onlangs toegepaste manier om deze beperking te ontgaan, is gevonden door de voorraden te gebruiken voor 'in natura' betalingen aan boeren. In toenemende mate worden deficiency payments nu verricht met certificaten die recht geven op een bepaalde nominale waarde aan overschotprodukten (generic certificates).

Aanbodbeperking

Op veel momenten blijken de prijsondersteunende programma's dus tot grote openbare voorraden te leiden: ofwel in de FOR ofwel direct bij de CCC. Om dit te voorkomen, danwel om van de gevormde voorraden af te komen, heeft men dikwijls gebruik gemaakt van, althans in opzet, aanbodbeperkende instrumenten. Zonder volledig te zijn worden hier twee vormen onderscheiden: 'marketing orders' en areaalbeperkende maatregelen.

Het 'marketing order' instrument ligt in wezen in handen van de producenten. Deze kunnen in dit kader afspraken maken over de afzet van hun produkt. De 'marketing order', waarin de afspraken zijn vastgelegd, is van toepassing in een bepaald gebied (market area). Zij heeft kracht van wet wanneer ten minste tweederde van de producenten in het betreffende gebied hun goedkeuring hebben uitgesproken. Een en ander staat overigens wel onder toezicht van het USDA. Met name de melkveehouders nabij de grote steden maken gebruik van dit instrument (Federal milk marketing orders). Ze spreken dan met elkaar af hoeveel melk in hun gebied mag doorstromen naar de markt voor consumptiemelk, zodoende prijsdiscriminatie afdwingend. De melkprijs die de melkveehouders ontvangen is dan een mengprijs, namelijk een gewogen gemiddelde van de prijs voor consumptiemelk en de gegarandeerde minimumprijs voor verwerkte melkprodukten.

Behalve melkveehouders maken ook producenten van bepaalde soorten groenten en fruit gebruik van de 'marketing order' mogelijkheid. Het hoeft daarbij echter niet altijd te gaan om aanbodbeperking en prijsdiscriminatie; soms beperkt men zich tot het voorschrijven van kwaliteitsregels, het doen van gezamenlijk onderzoek, of het voeren van reclame. Hoewel het 'marketing order' instrument het aanbod op bepaalde markten beperkt, is er feitelijk geen sprake van produktiebeperking. Integendeel, de afgedwongen hogere prijs roept juist een stijging van de produktie op. Er wordt niet voorzien in een directe produktie-beheersing, noch wordt de toetreding van nieuwe aanbieders belet.

Areaalbeperkende maatregelen vormen een meer gerichte poging om de produktie te beperken. Deze maatregelen zijn in het verleden vele malen toegepast op tarwe, voergranen, rijst en katoen. Er bestaan veel varianten (acreage reduction, set-aside, acreage limitation, land diversion, payment-in-kind), die er overigens allemaal op neerkomen dat een deel van het areaal bestemd moet worden voor een nader omschreven doel: bij voorbeeld voor de teelt van luzerne (alfalfa). De moderne programma's worden gekenmerkt door vrijwilligheid, tijdelijkheid en gewasspecificiteit.

Het eerste kenmerk houdt in dat de areaalbeperking niet verplicht is gesteld. De deelname wordt doorgaans beloond in de vorm van een recht op de eerdergenoemde leningen (loans) en subsidies (deficiency payments). Het tweede kenmerk betekent dat de meeste programma's eenjarig zijn. Meerjarige programma's worden ook wel toegepast, maar

deze hebben meer betrekking op natuurbescherming en erosiebestrijding dan op produktiebeperking. Het derde kenmerk van de gangbare areaalbeperking ligt in het feit dat de programma's zijn gericht op specifieke gewassen. In de jaren zeventig heeft men dit kenmerk laten varen voor een algemene braakregeling. Het voordeel ervan was de grotere vrijheid voor de producenten in hun bouwplankeuze. Er bleek echter ook een groot nadeel aan verbonden, omdat de overheid de controle verloor over de arealen en opbrengsten van de afzonderlijke gewassen. Na 1979 keerde men weer terug naar de beproefde gewasspecifieke programma's.

Binnenlandse voedselhulp

Behalve door aanbodbeperking streeft men ook prijsondersteuning na door stimulering van de vraag en wel met behulp van binnenlandse voedselhulpprogramma's. Ze vormen een veel gebruikt instrument om overschotten buiten de normale handelskanalen af te zetten. Er zijn veel van dergelijke programma's. Het omvangrijkste programma is het 'Food Stamp Program', dat jaarlijks meer dan 10 miljard VS-dollar aan budgettaire uitgaven vergt. Op basis van dit programma worden koopkrachtverhogende voedselbonnen onder consumenten met lage inkomens verdeeld. Doordat zij hun bestedingen in geld op andere produkten (substitutie-effect) richten, is de voedselvraagverruimende werking van het programma echter veel geringer dan met de genoemde uitgaven zou overeenkomen. Het is dan ook vooral een sociaal programma.

Agrarische handelspolitiek

In het algemeen is het agrarische handelsbeleid een afgeleide of een gevolg van het nationale landbouwbeleid. De Verenigde Staten vormen geen uitzondering op deze regel, even afgezien van incidenten als het graanembargo dat president Carter tegen Rusland afkondigde naar aanleiding van de inval in Afghanistan. Met betrekking tot de behandeling van de verschillende landbouwprodukten kan een onderscheid gemaakt worden tussen de exportprodukten enerzijds en de produkten die met importen concurreren anderzijds. Het beleid komt nu kort gezegd neer op exportbevordering van de eerste groep produkten en importbeperking van de tweede groep produkten.

Exportbevordering

Wat betreft de exportprodukten, zoals tarwe, voergranen, rijst, sojabonen en katoen, staan de Verenigde Staten een vrijhandelsbeleid voor, maar dit wil helemaal niet zeggen dat de overheid van inmenging afziet. Op talloze manieren is zij behulpzaam bij de export. Dit treedt duidelijk aan het licht bij de volgende, niet-volledige lijst van instrumenten.

– Algemene hulp: deze hulp omvat dienstverlening in de vorm van marktinformatie, handelsbemiddeling en promotie van het binnenlandse produkt in het buitenland. De Foreign Agricultural Service (FAS), een dienst van USDA, is hier speciaal mee belast.

– Exportfinancieringsprogramma's: in de 'normale' commerciële sfeer spelen exportkredietgaranties en -subsidies een steeds belangrijkere rol om de agrarische export te stimuleren. De laatste tijd past men de 'Blended Credit'-techniek toe. Het betreffende exportkrediet bestaat dan uit een mengsel van enerzijds een renteloze lening en anderzijds een al of niet gegarandeerde, commerciële lening.
– Export Enhancement Program (EEP): dit programma, oorspronkelijk BICEP genaamd, is bedoeld als tegenwicht tegen met subsidies gesteunde exporten van andere landen. Hoofddoel is het terugwinnen van verloren gegane afzetmarkten. Het betreft vrijwel allemaal produkten waarvoor de EG exportsubsidies verstrekt (tarwe en tarwebloem, gerst, fokvee, slachtpluimvee, eieren, mengvoeders en plantaardige oliën). De CCC stelt steeds vast hoeveel van een bepaald produkt bij export naar een met name genoemd land, een EEP-subsidie kan krijgen. De subsidie wordt uitgekeerd in de vorm van de zojuist genoemde generic certificates.
– Deficiency payments: dit instrument, dat ook al eerder ter sprake kwam, is een minder duidelijke vorm van exportstimulering. Naar andere landen werkt dit programma echter op dezelfde manier als exportsubsidies: de exportprijs is door dit programma immers lager dan de producentenprijs. Door de drastische, in de Food Security Act van 1985 geregelde, verlaging van de loan rates van tarwe, voedergranen, rijst en katoen, zijn de betreffende prijzen sterk uit elkaar getrokken, en is het exportstimulerende karakter momenteel groter dan ooit tevoren.
– Het Public Law 480-programma: dit programma, ook wel 'Food for Peace' genaamd, kwam in 1954 tot stand als middel om de grote CCC-voorraden over de grens te werken. Het programma is gericht op ontwikkelingslanden, die bij de import van het Amerikaanse produkt steun kunnen krijgen in de vorm van lange-termijnkredieten tegen verlaagde rente, en voedselhulp om niet. De steun kan verleend worden op voorwaarde dat de nettosteun wordt aangewend voor ontwikkelingsprojecten. In de jaren zestig viel bijna 40 % van de totale tarwe-export van de Verenigde Staten onder dit programma.

Importbeperking

Ten aanzien van produkten die met importen concurreren is de Verenigde Staten uitgesproken protectionistisch. Hier treft men geen spoor aan van de vrijhandelsgedachte. Sectie 22 van de AAA-wet van 1935 geeft de overheid het recht om invoerquota toe te passen, wanneer de binnenlandse programma's ondermijnd dreigen te worden door importen. Momenteel worden dergelijke invoerquota toegepast op zuivelprodukten, suiker, katoen en pinda's. Hoewel strijdig met de GATT-gedachte, zijn deze invoerquota toch door de GATT toegestaan. Op het betreffende verzoek kregen de Verenigde Staten hiervoor in 1955 een 'waiver' (ontheffing). Overigens is het ontstaan van de GATT-waiver een schoolvoorbeeld van de landbouwpolitieke macht van het Congres. Het verzoek van de Verenigde Staten om de waiver sproot voort uit een amendement dat het Congres in 1951 in Sectie 22 van de triple-A wet had aangebracht:
'No trade agreement or other international agreement heretofore or hereafter entered into by the United States shall be applied in a manner inconsistent with the requirements of

this section'.

Toen het duidelijk werd dat de regering dit amendement niet naast zich neer kon leggen, of het verzoek nu gehonoreerd zou worden of niet, konden de Verdragsluitende Partijen de GATT-principes slechts handhaven door het verzoek te honoreren.

Voor rundvlees, dat geen prijsondersteuningsprogramma kent, zijn er echter ook invoerbeperkingen. Daarvoor verantwoordelijk is de 'Meat Import Act of 1979', die in jaarlijkse invoerquota voorziet wanneer het binnenlandse aanbod groot is. Met de grote rundvleesexporterende landen zijn 'vrijwillige' exportbeperkingen overeengekomen.

Tot besluit

Deze bespreking van het landbouwpolitieke instrumentarium zou de indruk kunnen wekken dat de Verenigde Staten hun landbouwproduktie en landbouwmarkten onder controle hebben. Niets is echter minder waar. De landbouwpolitieke instrumenten slijpen de scherpe kanten van de exogene invloeden af, maar veel meer ook niet. Ondanks het landbouwbeleid wisselen bloeiperioden en crises elkaar op de meest onverwachte momenten af. In de afgelopen jaren zijn het de rentevoet, de VS-dollar, de schuldencrisis en de snelle groei van de landbouwproduktie elders in de wereld, die de VS-landbouw hebben dwarsgezeten. Ruim vijftig jaar nadat de prijs- en inkomensbeschermende maatregelen werden geïntroduceerd, blijkt het sterk uitgebreide instrumentarium dan eigenlijk niet bestand tegen de ineenstorting van de agrarische wereldmarkt. De resulterende overschotten hebben de budgetlasten van het beleid zo hoog doen oplopen, dat een gewijzigde, meer liberale benadering veel aanhang heeft verworven. Deze benadering, die eruit bestaat de exogene invloeden minder tegenstand te bieden, zal op termijn minder budgettaire middelen vereisen, maar of zij ook een uitweg betekent voor de boeren en de internationale markten, staat nog te bezien.

11 EG-landbouwbeleid en wereldmarkt

J. Bergman

Inleiding

De landbouwartikelen van het Verdrag van Rome (art. 38 t/m 47) reppen niet over de handelsbetrekkingen van de Europese Gemeenschap met de rest van de wereld, dus de wereldmarkt. Maar ergens anders in het Verdrag (art. 110) zeggen de lidstaten en de Gemeenschap een bijdrage te willen leveren aan een harmonische ontwikkeling van de wereldhandel:

> Artikel 110
>
> 'Door te zamen een douane-unie op te richten, beogen de lidstaten een bijdrage, in overeenstemming met het gemeenschappelijk belang, te leveren tot een harmonische ontwikkeling van de wereldhandel, de geleidelijke afschaffing van de beperkingen in het internationale handelsverkeer en de geleidelijke verlaging van de tariefmuren....'

Gelet op de latente dreiging van handelspolitieke conflicten tussen de Gemeenschap en onder andere de Verenigde Staten, alsook op de nogal eens beweerde benadeling van de ontwikkelingslanden door de werking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, is het alleszins nuttig om aan de externe relaties van de Gemeenschap nader aandacht te besteden. De betrokkenheid van de Gemeenschap bij de wereldmarkt is bijzonder groot. Het evalueren van deze betrokkenheid blijft echter een subjectieve bezigheid bij alle objectiviteit die men in acht zou willen nemen.

Zo'n evaluatie kan men vanuit verschillende gezichtspunten maken. Uitgaande van de positie van de EG op de agrarische wereldmarkt ligt een viertal raakvlakken voor de hand:
- het invoerbeleid van de Gemeenschap,
- het uitvoerbeleid van de Gemeenschap,
- de opstelling van de Gemeenschap in de GATT, en
- de opstelling van de Gemeenschap in onderhandelingen tot stabilisatie van de wereldmarkt voor een aantal landbouwprodukten.

Met het belichten van deze raakvlakken kan geen volledig beeld getoond worden, maar kunnen de belangrijkste aspecten van de wijze waarop de Gemeenschap zich op het externe vlak gedraagt wel voldoende worden aangegeven.

Enkele cijfers over de agrarische handel

Om een indruk te geven van de internationale agrarische handel en de positie van de Gemeenschap daarin, eerst een paar cijfers.

Tabel 16 beschrijft de ontwikkeling van de agrarische wereldmarkt en het aandeel daar-

Tabel 16. Agrarische handel van de EG en de agrarische wereldhandel in 1973, 1979 en 1986.

	1973		1979		1986	
	miljard VS-$	(%)	miljard VS-$	(%)	miljard VS-$	(%)
EG-uitvoer	9,6	(9,5)	22,5	(10,7)	28,3	(12,3)
EG-invoer	31,2	(30,9)	59,1	(28,1)	51,9	(22,5)
Wereldhandel (uitvoer = invoer)	101	(100)	210	(100)	230	(100)

Bron: Eurostat.

Tabel 17. Agrarische in- en uitvoer van de EG naar geselecteerde produkten in 1985 (miljard VS-$).

EG-invoer		EG-uitvoer	
Totaal agrarische invoer,	46,7	Totaal agrarische uitvoer,	26,1
waarvan		waarvan	
tropische produkten	7,7	granen	4,5
groenten, fruit	6,2	alcoholische dranken	4,0
oliehoudende zaden	3,9	melk, eieren	2,9
veevoeder	3,6	vee, vlees	2,4
hout en kurk	4,4	groenten, fruit	2,3
suiker, honing	0,9	suiker, honing	1,1

Bron: Eurostat.

in van de EG. Tussen 1973 en 1986 wist de agrarische wereldhandel zich ruimschoots te verdubbelen. Het aandeel van de EG in de wereldinvoer daalde daarbij van 30,9 % naar 22,6 %. Daarentegen steeg het aandeel van de EG in de werelduitvoer van 9,5 % tot 12,3 %.

Tabel 17 geeft enig inzicht in de samenstelling van de agrarische handel van de Gemeenschap. Aan de invoerkant gaat het vooral om tropische produkten, groenten en fruit. Verder vormen oliehoudende zaden en veevoedergrondstoffen belangrijke invoerprodukten. Aan de uitvoerkant treft men naast de produktgroep alcoholische dranken (met name wijn en bier) zware marktordeningsprodukten aan, zoals granen en zuivelprodukten.

Tabel 18 geeft ten slotte een indruk van de herkomst en bestemming van de agrarische handel van de Gemeenschap. De Verenigde Staten blijkt de grootste agrarische handelspartner van de EG te zijn, zowel naar uitvoer als naar invoer. Opvallend is het belang van Zwitserland dat voor de export van de EG van meer gewicht is dan Japan of de Sovjetunie. Als groep hebben de ontwikkelingslanden een positief saldo in de agrarische handel (inclusief tropische produkten) met de EG.

Tabel 18. Herkomst en bestemming van de agrarische handel van de EG in 1986 (miljard VS-$).

Herkomst EG-invoer		Bestemming EG-uitvoer	
Totaal	51,9	Totaal	28,3
waarvan uit		waarvan naar	
Verenigde Staten	7,6	Verenigde Staten	5,1
Brazilië	3,9	Zwitserland	2,2
Ivoorkust	2,0	Japan	1,4
Argentinië	1,9	Saudiarabië	1,3
Canada	1,4	Sovjetunie	1,1
Ontwikkelingslanden	27,7	Ontwikkelingslanden	11,8

Bron: Eurostat.

Invoerbeleid van de Gemeenschap

Algemeen

In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden met het oog op de inkomens bepaalde interne prijsniveaus gehandhaafd en beschermd tegen verstoringen. Het beoogde prijsniveau kan worden verstoord van binnenuit door een te grote produktie, maar ook van buitenaf door invoer tegen lage prijzen. Naar gelang van de vorm van de gekozen marktordening kan men de dreigende verstoring van buitenaf – van de wereldmarkt – op verschillende manieren tegengaan. De Gemeenschap hanteert voor marktordeningsprodukten in het algemeen een variabele invoerheffing. Invoerrechten, zoals toegepast op vele industrieprodukten, leveren namelijk geen duidelijke bijdrage aan het stabiliseren van het interne prijspeil.

Wanneer de wereldmarktprijzen voor de belangrijkste produkten stabiel zouden zijn en de wisselkoersverhoudingen relatief vast, dan zou men voor landbouwprodukten kunnen volstaan met een vaste heffing of zelfs met een invoerrecht ad valorem (volgens de prijs). De realiteit is echter anders en daarom is de variabele invoerheffing een essentieel instrument van het invoermechanisme; het zijn de doelstellingen van het beleid die tot een dergelijke bescherming nopen.

Overigens is de invoer in de Gemeenschap wel in die zin geliberaliseerd dat geen invoercontingenten – in de klassieke restrictieve betekenis – worden toegepast en geen deviezendocumenten vereist zijn. Het invoerbeleid kent verder voor een aantal marktordeningsprodukten lage tarieven en ook nultarieven. Vanwege eerder aangegane internationale verplichtingen kan de Gemeenschap op die produkten geen variabele invoerheffing toepassen; het gaat daarbij vooral om zogenaamde graanvervangers en oliezaden, waaronder sojabonen. Zoals beschreven in hoofdstuk 6, worden voor sommige van deze produkten aan de EG-producent prijstoeslagen verleend.

Uitzonderingen

De Gemeenschap heeft op dit invoerbeleid een reeks uitzonderingen gemaakt, zij het dat de handelspolitieke bescherming van de zware-marktordeningsprodukten daardoor niet of nauwelijks is aangetast. De voornaamste uitzonderingen zijn de volgende:
– Aan Middellandse-Zeelanden zijn handelsconcessies verleend voor een reeks van produkten, waarvan citrus de belangrijkste is. Daarbij wordt er naar gestreefd dat deze landen hun traditionele exporten naar de Gemeenschap zo goed mogelijk in stand kunnen houden, vooral na de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap. Het gaat vooral om regelingen die aan deze landen voordelen van economische aard geven; veelal een hogere opbrengstprijs in combinatie met een verlaagd invoerrecht.
– Voor Afrikaanse landen, alsmede landen in het Caraïbisch gebied en in de Pacific, die eerder nauwe staatkundige banden hadden met EG-lidstaten, is een bijzondere handelsregeling van toepassing. Het betreft hier het zogenaamde Lomé-akkoord. Voor veel produkten (niet-marktordeningsprodukten) uit die gebieden is de invoerbelasting verlaagd en zijn de invoerrechten praktisch alle op nul gesteld.
– Voor de in het vorige punt genoemde landen (ACP-landen) heeft de Gemeenschap voorts de verplichting op zich genomen om jaarlijks 1,3 miljoen ton suiker te importeren tegen EG-prijs. Het is een aangepaste voortzetting van vroegere Britse verplichtingen tegenover suikerexporterende Gemenebestlanden.
– Bij de uitbreiding van de Gemeenschap in 1973 is een regeling getroffen, waardoor Nieuwzeeland de traditionele uitvoer van boter naar het Verenigd Koninkrijk kan voortzetten; het gaat om aanzienlijke, maar geleidelijk dalende, hoeveelheden.
– Voor rundvlees van verschillende kwaliteiten geldt een verlaagde invoerbelasting voor beperkte hoeveelheden. Daarmee wordt een zekere toegang tot de EG-markt geboden; onder het normale invoerbeleid vindt vrijwel geen invoer meer plaats.

Beschermend karakter

Het invoerbeleid van de EG heeft tot veel kritiek aanleiding gegeven. De groeiende zelfvoorziening is daar debet aan. Het invoerbeleid op basis van variabele heffingen draagt namelijk een steeds sterker beschermend karakter naarmate de zelfvoorzieningsgraad stijgt en de interne marktprijs onder druk komt te staan. De afstand van de interne marktprijs tot de drempelprijs waartegen het ingevoerde produkt wordt toegelaten, wordt immers steeds groter. De kritiek op het invoerbeleid komt overwegend van de andere grote produktie- en exportlanden (Verenigde Staten, Canada, Australië, Nieuwzeeland, Argentinië) en minder van ontwikkelingslanden; deze laatste zijn in het algemeen ook geen belangrijke exporteurs van produkten uit de gematigde luchtstreken. Het invoerbeleid voor produkten uit de ontwikkelingslanden is soepeler, hetgeen een gevolg is van het feit dat het produktie-assortiment van die landen veel produkten bevat die niet in de EG worden voortgebracht. De grote importen van de Gemeenschap uit die landen hebben namelijk betrekking op koffie, thee, cacao, specerijen, hout en vezels.

Vergeleken met het invoerbeleid van grote handelsblokken als de Verenigde Staten en Japan valt het EG-invoerbeleid ten aanzien van ontwikkelingslanden in het voordeel van de Europese Gemeenschap uit, maar ook in het algemeen kan men stellen dat het invoerbeleid van de Verenigde Staten en Japan voor de agrarische sector wel anders, maar niet duidelijk liberaler is dan dat van de Europese Gemeenschap.

Uitvoerbeleid van de Gemeenschap

Exportrestituties

Sommige lidstaten, waaronder Nederland, waren voor de totstandkoming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid in bepaalde mate reeds exporteur van landbouwprodukten. De Gemeenschap heeft deze situatie niet alleen laten voortbestaan maar zelfs versterkt. Een zeer aanzienlijk deel van de uitvoer is echter niet gericht op de wereldmarkt, maar op de markten van de lidstaten. Het betreft hier het zogenaamde intracommunautaire handelsverkeer. Van de Nederlandse agrarische export gaat driekwart naar de gemeenschappelijke markt en een kwart naar de wereldmarkt. Op de gemeenschappelijke markt is het ondersteunde marktprijspeil in het algemeen duidelijk hoger dan de prijs die op de wereldmarkt kan worden verkregen. In het beleid is voorzien in exportrestituties of exportsubsidies om exporteurs in staat te stellen het produkt van de hoger geprijsde EG-markt af te zetten buiten de EG-markt. Voor de meeste marktordeningsprodukten is dit systeem van toepassing. Naarmate de EG-produktie groeide werd de export groter. Inmiddels is de Gemeenschap van netto-importeur een aanzienlijke netto-exporteur van marktordeningsprodukten geworden. Het exportpakket van de Gemeenschap bevat vrijwel alle belangrijke marktordeningsprodukten, zoals tarwe, tarwebloem, gerst, zuivelprodukten, rundvlees, suiker, varkensvlees en varkensvleesconserven.

Er zou door derde landen geen bezwaar kunnen worden gemaakt tegen exportgroei van de EG, wanneer die in verhouding staat tot de groei van het wereldhandelsvolume. Wanneer een groter aandeel wordt verkregen op eigen concurrentiekracht mag men daar evenmin negatief over oordelen. De reden dat derde landen het EG-exportbeleid zo bekritiseren is echter dat het nogal eens gaat om een geforceerde, gesubsidieerde export, om de eigen markt 'schoon' te houden. Dergelijke verwijten lijken niet onterecht, omdat het EG-exportgedrag soms op gespannen voet staat met de in de GATT overeengekomen spelregels.

Felle kritiek

Tegen gesubsidieerde export is door derde landen fel geageerd. Lag in de eerste jaren van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de kritiek van derde landen vooral op het EG-invoerbeleid – door de toenemende marktafscherming – thans ligt de kritiek zeer overwegend op het EG-exportbeleid, door de toenemende subsidiëring. Wat de Gemeenschap intern niet aan produktievermindering kan realiseren vertaalt zich in een verhoogde export. Tot dusver is de Gemeenschap slechts beperkt bij machte gebleken dit beleid aan

te passen. De Gemeenschap wordt nu verweten de produktiegroei onvoldoende te beteugelen en daarmee onvoldoende verantwoordelijkheid voor het functioneren van de wereldmarkt te aanvaarden. De quotering van de melkproduktie is in dit verband niet ongunstig ontvangen, maar kwam naar het oordeel van andere zuivelexporteurs rijkelijk laat.

De Gemeenschap heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat haar exportactiviteit niet in strijd is met de geldende GATT-regels. Het subsidiëren van de export is namelijk niet verboden, mits het er niet toe leidt dat een meer dan billijk aandeel van de markt wordt genomen. Derde landen hebben op basis van de betreffende regels de Gemeenschap aangeklaagd, maar de uitspraken van daartoe ingestelde commissies (panels) blonken niet uit door duidelijkheid.

Aangezien derde landen hun afzetmarkt willen behouden, blijft de wederzijdse handelspolitieke druk groot. Het verbaasde dan ook niet dat de Amerikaanse Administratie, met daartoe door het Congres gevoteerde middelen, enkele jaren geleden eveneens overging tot het rechtstreeks subsidiëren van de export; niet alleen het behouden of het terugwinnen van een markt is daarbij de inzet, ook wordt getracht nieuwe markten te veroveren. Om vervolgens het hoofd te kunnen bieden aan deze Amerikaanse activiteiten is door de concurrentie – waaronder de Gemeenschap – ook weer gereageerd. De benedenwaartse prijsspiraal op de wereldmarkt is daarmee verder versterkt.

Dure aangelegenheid

Het behoeft geen betoog dat deze exportsubsidiëring voor de Europese Gemeenschap, de Verenigde Staten en andere landen een zeer dure aangelegenheid is. Alleen die landen die zich in aanzienlijke mate op de wereldmarkt moeten bevoorraden, plukken daarvan de vruchten; een bekend voorbeeld daarvan is de Sovjetunie, die op grote schaal van deze situatie profiteert.

Ontwikkelingslanden die op grote schaal importeren voor de stedelijke bevolking kunnen eveneens voordeel hebben van de lage wereldmarktprijzen. Wanneer zij daarentegen landbouwprodukten exporteren – denk aan suiker – dan worden zij met grote problemen geconfronteerd.

Het gaat te ver om het exportgedrag van de Gemeenschap aan te wijzen als enige veroorzaker van de moeilijkheden op de wereldmarkt; de grote overschotten bevinden zich niet alleen in de Gemeenschap. Men mag ook stellen dat niet alleen de EG-export van suiker, maar ook de sterk afnemende invoer van suiker door de Verenigde Staten zeer negatief uitwerkt op de wereldsuikermarkt. De eerlijkheid gebiedt echter wel te constateren dat de Gemeenschap de internationale zuivelmarkt in een diep dal heeft gebracht. Nederland verkeert in de relatief gelukkige omstandigheid dat het diverse produkten, zoals zaaizaad, pootgoed en sierteeltprodukten, volstrekt commercieel op de wereldmarkt kan afzetten. Maar de EG-export die gepaard gaat met een subsidie, die meer dan de helft tot driekwart, of nog hoger, van de binnenlandse prijs bedraagt – zoals voor granen en sommige zuivelprodukten – is niet meer gebaseerd op concurrentiekracht; daar is eerder sprake van verspilling en onverantwoordelijk gedrag.

Opstelling van de Gemeenschap in de GATT

Vrij handelsverkeer

De GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) is een internationale afspraak om te streven naar een zo vrij mogelijk internationaal handelsverkeer, ook voor landbouwprodukten. Daartoe zijn in 1947 regels vastgelegd in een overeenkomst tussen de Verdragsluitende Partijen. De GATT-regels worden echter niet steeds goed nageleefd. Dat vindt wellicht zijn oorzaak in het feit dat uitzonderingen zijn toegekend en dat geen daadwerkelijke sancties op overtredingen zijn voorzien.

Het beslechten van handelspolitieke geschillen in de GATT is tot dusver dan ook weinig succesvol verlopen. In de loop van de jaren zijn er wel veel onderhandelingsronden geweest. Daarin werden veelal afspraken gemaakt op het gebied van tarieven en andere handelsbelemmerende maatregelen, steeds met het oogmerk een verdere vrijmaking van het internationale handelsverkeer te bevorderen. De behoefte aan meer vooruitgang bleef echter duidelijk voelbaar en in 1982 werd tijdens de GATT-Ministersconferentie besloten tot een omvangrijk programma. De Verenigde Staten, Australië en Nieuwzeeland waren vooral de voortrekkers. De ministers waren van oordeel dat met name ook de internationale handel in landbouwprodukten moest worden versoepeld. Daartoe werd een GATT-landbouwgroep ingesteld, die aanbevelingen moest doen. In 1984 kwam deze groep met enkele aanbevelingen, die gericht zijn op het verbeteren van de disciplines ten aanzien van de invoer en ten aanzien van de uitvoer van landbouwprodukten. Vooral de problematiek van de exportsubsidies staat daarin centraal. De Gemeenschap opteert voor een verbetering van de bestaande bepalingen; andere, waaronder de Verenigde Staten, opteren voor een algemeen verbod op exportsubsidies met zorgvuldig omschreven uitzonderingen.

Uruguay-ronde

Mede op basis van de vermelde aanbevelingen worden de onderhandelingen in de nieuwe Uruguay-ronde, die in september 1987 is begonnen, gevoerd. Voor de Europese Gemeenschap is daarbij de exportsubsidieproblematiek van groot belang, omdat een aanzienlijk deel van de export alleen mogelijk is met behulp van deze subsidies. In dit soort onderhandelingen is de Gemeenschap bij de vorige gelegenheid – de zogenaamde Tokio-ronde – nogal terughoudend geweest. Het standpunt van de Gemeenschap was dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet ter discussie mocht worden gesteld; daarmee werd het onderhandelingsterrein uiteraard verkleind. Het ziet ernaar uit dat deze opstelling nog steeds favoriet is bij de meeste lidstaten; gezien echter het feit dat de Gemeenschap een grote netto-exporteur is geworden en meer belangen heeft bij een goed functionerende wereldmarkt, zou een meer open houding wel in de verwachting mogen liggen.

Van de zijde van de verschillende landen en handelsblokken zijn inmiddels onderhandelingsvoorstellen ingediend. Eerst kwam de Verenigde Staten met een vèrgaand voorstel om in de komende tien jaren alle garantie-, interventie- en exportsubsidieregelingen geleidelijk af te schaffen. Een grote groep landen, onder aanvoering van Australië, dat – naar

zij zegt – de agrarische export niet subsidieert, bracht een document uit dat eveneens ver gaat in de richting van de afschaffing van de exportsubsidies. De opstelling van deze landen lijkt moeilijk in overeenstemming te brengen met de meer behoudende opstelling van de Gemeenschap. De Gemeenschap toont wel enige bereidheid tot vermindering van de protectie, mits die een evenwichtiger inhoud mag krijgen, maar beschikt toch over een beperkte manoeuvreerruimte, gezien de opvattingen over de beginselen en mechanismen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Uit de onderhandelingen zal moeten blijken of de Gemeenschap een aanzienlijke inspanning wil doen om daarmee op constructieve wijze een bijdrage te leveren aan de verbetering van het internationale handelsklimaat.

Die bijdrage zal dan in overeenstemming moeten zijn met de verantwoordelijkheid die de Gemeenschap als belangrijke handelspartner voor het wereldhandelsgebeuren behoort te dragen. De onderhandelingen vinden plaats in een periode waarin de agrarische produktie blijft toenemen, waarin de zelfvoorzieningsgraden van de landen toenemen en waarin produktiebeheersing een uitermate moeilijke aangelegenheid blijkt te zijn. Het verwezenlijken van op zichzelf redelijke en economisch noodzakelijke desiderata zou wel eens doorkruist kunnen worden door politieke onwil en onmacht. Om een teleurstellende afloop van de onderhandelingsronde te voorkomen, zal men de verwachtingen niet te hoog mogen spannen. Op de achtergrond speelt natuurlijk de zorg voor het behoud van een redelijke levensstandaard voor de agrarische producenten. De ervaring leert dat men deze het beste kan waarborgen met een behoorlijke bescherming. Dat impliceert ook, dat de marges voor het verlenen van toegang tot de markten en voor het terughoudend zijn bij het wegwerken van overschotten, in de onderhandelingen zeer krap zullen zijn.

Stabilisatie van de wereldmarkt voor een aantal landbouwprodukten

Internationale marktordening

Velen geloven dat samenwerking in het kader van internationale produktenovereenkomsten één van de potentieel meest doeltreffende methoden is om de problemen in de wereldhandel in landbouwprodukten het hoofd te bieden. Vooral voor landbouwprodukten kan het aanbod op de wereldmarkt heftig fluctueren. Regeringen van producentenlanden en van consumentenlanden proberen reeds vele tientallen jaren om tot afspraken te komen om de markt voor bepaalde landbouwprodukten te stabiliseren. De gedachte is dan om door ingrijpen de markt zodanig te sturen dat de wereldmarktprijs zich binnen een overeengekomen marge blijft bewegen. Daartoe kan men afspraken maken over te exporteren hoeveelheden die aan de producentenlanden worden toegewezen; men kan ook de mogelijkheid van het uit de markt nemen van bepaalde hoeveelheden produkt overwegen. Kortom, zoals men op het nationale vlak de markt kan stabiliseren, zo kan dat in beginsel ook in internationaal verband. Toch, na jaren van onderhandelen, moet men vaststellen dat de resultaten weinig bemoedigend zijn.

Voor enkele produkten zijn internationale overeenkomsten tot stand gekomen. Te denken valt aan de Internationale Cacao-overeenkomst. Dat is een overeenkomst met economische bepalingen, dat wil zeggen dat daadwerkelijk wordt ingegrepen in het wereld-

marktgebeuren. Er worden produkten uit de markt genomen en in een buffervoorraad gebracht; er worden prijsaanpassingen doorgevoerd naar gelang van de marktsituatie. Andere overeenkomsten hebben alleen administratieve bepalingen, zoals de Internationale Suikerovereenkomst en de Internationale Tarweovereenkomst. Oorspronkelijk hadden deze wel economische bepalingen, maar bij gebrek aan effectieve werking verdwenen deze en bleven alleen administratieve bepalingen over; daarbij valt dan vooral te denken aan marktinformatie, vooruitzichten en andere cijfermatige informatie.

Bescheiden resultaten

Dat de resultaten bescheiden zijn gebleven heeft diverse oorzaken. Om er enkele te noemen:
- Bij een aantal landen bestaat weerstand om in te grijpen in het vrije-marktmechanisme.
- Andere landen willen volstrekt autonoom blijven en derhalve niet participeren in zulke overeenkomsten.
- Er zijn belangentegenstellingen tussen producentenlanden, vooral als het gaat om verdeling van exportquota.
- Ook zijn er belangentegenstellingen tussen de producenten- en consumentenlanden bij de vaststelling van de prijsvork, dat wil zeggen de marge waarbinnen de prijs mag schommelen.
- Ten slotte zijn er conflicten over de vaststelling van al dan niet automatische aanpassingsmechanismen van prijzen en exportquota.

Produktenovereenkomsten bieden geen oplossing voor fundamentele onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod. Een internationale overeenkomst met een buffervoorraadmechanisme of met een exportquotasysteem kan soelaas bieden bij conjuncturele onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod. Structurele onevenwichtigheden kunnen slechts worden opgelost door beleidsaanpassingen in de landen zelf.

Een duidelijk voorbeeld hiervan is de mislukking van de Internationale Suikerovereenkomst als overeenkomst met economische bepalingen. Daarvoor kan men drie belangrijke oorzaken aangeven, namelijk:
- Bij de verdeling van de exportquota claimden de exportlanden gezamenlijk meer dan het volume van de vrije suikermarkt; dat zou de markt permanent drukken.
- Een groot importland als de Verenigde Staten handhaafde een relatief hoge bescherming voor de eigen suikerproduktie; door de relatief lage maïsprijzen ontwikkelde zich een zeer aanzienlijke produktie van iso-glucose. Het resultaat was een sterk teruglopende invoer van suiker.
- Ten slotte heeft de EG-suikerproduktie zich in het kader van het garantiebeleid zodanig kunnen ontwikkelen dat de Gemeenschap een grote suikerexporteur is geworden, met alle gevolgen van dien voor de wereldmarkt.

Het is duidelijk dat het Amerikaanse en het EG-suikerbeleid obstakels vormen op de weg naar een werkbare Internationale Suikerovereenkomst.

Politieke onmacht

Zowel in de vorige GATT-onderhandelingsronde (de Tokio-ronde) als in de zojuist gestarte Uruguay-ronde, wijst de Gemeenschap op het grote belang van het stabiliseren van de internationale markten voor granen, suiker en zuivel. Die opstelling van de Gemeenschap zou dan ook de bereidheid moeten impliceren om zodanige beleidsaanpassingen door te voeren, dat oprecht en kansrijk onderhandeld kan worden over internationale stabilisatie. Voor die situatie geplaatst, claimt de Gemeenschap vervolgens dat niet eenzijdig tot beleidsaanpassing kan worden overgegaan en dat iedereen een deel moet bijdragen. Daarmee is het vraagstuk dan zodanig belast dat van een serieuze en oprechte aanpak eigenlijk geen sprake is. Ook daarachter gaat politieke onmacht en onwil schuil.

Hoe het ook zij, de Gemeenschap legt met haar opstelling op papier wel verantwoordelijkheidsgevoel aan de dag ten aanzien van het EG-exportbeleid en de wereldmarkt. Zoals bekend hebben de Verenigde Staten – althans de huidige administratie – geen echte belangstelling voor dit soort overeenkomsten; men prefereert een vrije markt. Andere grote partners als de Sovjetunie en Japan gedragen zich eerder passief maar zijn niet afwijzend. Het Scandinavische blok volgt veelal de gedragslijn van de Gemeenschap.

Het mag dan zijn dat internationale produktenovereenkomsten breekbare instrumenten zijn voor het stabiliseren of reguleren van de wereldmarkt, toch blijft het doel nastrevenswaard. Ook moet de waarde van deze overeenkomsten worden erkend – zelfs die zonder economische bepalingen – als forum voor nauwe samenwerking tussen de betrokken landen en als forum voor verbetering van de marktinformatie.

Conclusie

De relatie tussen het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de wereldmarkt wordt veelal bepaald door de wijze waarop het gemeenschappelijk landbouwbeleid ten uitvoer wordt gelegd. Daarbij zij erop gewezen dat het Verdrag van Rome zowel landbouwpolitieke als handelspolitieke doelstellingen kent. Men kan waarnemen dat de landbouwpolitieke doelstellingen prevaleren. Dat houdt in dat aan de doelstelling van het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de agrarische bevolking in vrijwel alle vormen van landbouwbeleid een relatief hoge prioriteit wordt toegekend. Het is nu de kunst van de landbouwpolitiek om tegelijkertijd een redelijk marktevenwicht in stand te houden. Daarin faalt men niet alleen in de Gemeenschap maar ook in de Verenigde Staten.

De gevolgen vertalen zich in importbelemmeringen, geforceerde uitvoer met subsidies, terughoudendheid in internationaal overleg en continue handelspolitieke conflicten. In deze situatie kan alleen verbetering worden gebracht, wanneer een ingrijpende verandering van het landbouwpolitieke denken plaatsvindt. Thans domineert echter de houding om zonder kleerscheuren uit het overleg te komen; met andere woorden, men wenst niet de noodzakelijke aanpassingen te doen als die via de markt negatief uitwerken op de inkomens van de producenten. Dat is het politieke dilemma waarvoor men in Europa en elders staat.

12 Derde Wereld en EG-landbouwbeleid

W. Tims

Karakteristieken van de Derde Wereld

De pluriformiteit van de ontwikkelingslanden is groot en algemene uitspraken zijn nauwelijks te geven. Daarom dient de analyse onderscheid te maken tussen landen en landengroepen. Een geschikte – en vrij algemeen gebruikte – indeling onderscheidt regio's naar ontwikkelingspeil waarbij het gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking als indicator dient. Deze indeling is gebruikt in de tabellen 19 en 20 die per landengroep basisinformatie geven.

Uit tabel 19 wordt duidelijk dat de kern van het ontwikkelingsprobleem zich bevindt in Azië (China meegerekend) en in Afrika ten zuiden van de Sahara. Die landen bevatten de grootste aantallen mensen, hebben weinig uitvoer die grotendeels bestaat uit primaire produkten, en zijn voor buitenlands kapitaal aangewezen op concessionele hulp. De

Tabel 19. Karakteristieken van ontwikkelingslanden naar regio's en economische situatie rond 1980[a].

Ontwikkelingslanden/regio's	Bevolking	Bruto binnenlands produkt		Uitvoer	Gemiddeld inkomen per hoofd (VS-$)
	(miljoen)	(miljard VS-$)	p/c % groei	(miljard VS-$)	
Armste landen (p/c inkomen < VS-$ 430 in 1980) waarvan	2 168	554	2,4	40	256
China	977	283	4,1	18	290
India	673	162	1,3	7	240
Sub-Sahara Afrika	227	68	−0,9	9	300
Overige	291	41	1,8	6	140
Midden-inkomenslanden (p/c inkomen > VS-$ 430 in 1980) waarvan	1 022	1 319	3,1	300	1 290
Latijns Amerika	347	742	2,6	98	2 140
Noord-Afrika, Midden-Oosten (excl. olie-exporteurs)	132	100	2,7	37	760
Oost-Azië en overige	543	477	3,8	165	880
Midden-Oosten, olie-exporteurs	76	370	3,1	214	4 870
Totaal ontwikkelingslanden	3 267	2 243	3,1	382	690

a. p/c = per capita, per hoofd van de bevolding. Diverse bronnen.

overige ontwikkelingslanden met midden inkomens of hoge inkomens domineren het handels- en kapitaalverkeer. Hun uitvoer is sterk gediversifieerd en snel groeiend; zij hebben toegang tot de internationale kapitaalmarkt. De relaties tot de EG en de gevolgen van het EG-beleid moeten daarom steeds worden getraceerd naar elk van deze hoofdgroepen van ontwikkelingslanden.

Binnen de groep van armste landen, waar de hoofdaandacht op gericht dient te zijn, is de verdere onderverdeling naar landen(groepen) aangebracht, omdat deze zeer uiteenlopende ontwikkelingen te zien hebben gegeven in de afgelopen 25 jaar en hun sociaal-economische systemen en ontwikkelingsorganisatie belangrijk verschillen.

Uit tabel 19 kunnen enkele opvallende karakteristieken worden afgelezen:

– In de eerste plaats is er de enorme omvang van de armoede in Azië vergeleken met Afrika. Voor iedere arme Afrikaan zijn er acht arme Aziaten. Uit gegevens van FAO/WHO en Wereldbank is af te leiden dat 65 % van de mensen die permanent honger lijden in Azië woont, tegen 22 % in Afrika en 13 % in de overige werelddelen.

– De midden-inkomenslanden omvatten minder dan een derde van de totale bevolking van de ontwikkelingslanden, maar bijna twee derden van het totale nationale produkt en inkomen en zelfs bijna 90 % van hun totale uitvoer. De armste en meest volkrijke landen nemen maar marginaal deel aan de wereldhandel.

– Oost-Azië is, naar verhouding tot het nationale produkt, ongeveer driemaal zo sterk bij internationale handel betrokken als Latijns Amerika.

– De economische groei in de periode 1960–1984, die in tabel 19 wordt gegeven, loopt zeer sterk uiteen: ongeveer 4 % in Oost-Azië en China, ruim 2,5 % in de midden-inkomenslanden van Latijns Amerika en het Middellandse-Zeegebied, rond 1,5 % in Zuid-Azië en bijna 1 % negatief in de armste landen van Afrika.

De cijfers maken een aantal punten duidelijk:

– Veranderingen in het handelsbeleid van de industrielanden, die gelijkelijk ten gunste van alle ontwikkelingslanden werken, gaan voor bijna 90 % naar de midden-inkomenslanden waar maar een derde van de bevolking woont.

– Als hulp omgekeerd evenredig zou zijn aan het hoofdelijk inkomen, zouden de armste landen per persoon vijfmaal zoveel hulp moeten krijgen als de midden-inkomenslanden. Aangezien er bovendien tweemaal zoveel mensen wonen, zouden ze in totaal tienmaal zoveel hulp (ofwel 90 % van alle hulp) moeten ontvangen.

Het kapitaalverkeer (en de hulpverlening als deel daarvan) is echter geheel anders over de landen verdeeld, zoals kan worden afgeleid uit tabel 20. De armste landen ontvangen nog geen 20 % van de totale kapitaalstroom; ze ontvangen zelfs maar 40 % van de concessionele hulp (giften en leningen op zachte voorwaarden). Er is weliswaar in beide gevallen een belangrijk bedrag waarvan de bestemming niet bekend is, maar het grootste deel daarvan gaat naar Latijns Amerika en naar het Midden-Oosten, dus naar midden-inkomenslanden.

In vergelijking met tabel 19 vallen in tabel 20 de volgende punten op:

– Kapitaalinvoer voegt ongeveer 25 % toe aan de uitvoer-opbrengsten van ontwikkelingslanden; het is dus een zeer belangrijke toevoeging aan hun internationale koopkracht.

Tabel 20. Kapitaalverkeer met ontwikkelingslanden in 1980 (miljard VS-$).

Ontwikkelingslanden/regio's	Totale kapitaalinvoer	Concessioneel kapitaal
Armste landen	18,4	13,6
waarvan		
China	1,9	0,5
India	2,3	2,1
Sub-Sahara Afrika	10,6	7,5
Overige	3,6	3,5
Midden-inkomenslanden	57,2	14,8
waarvan		
Latijns Amerika	27,7	3,0
Noord-Afrika, Midden-Oosten	8,0	4,4
Oost-Azië en overige	21,5	4,4
Midden-Oosten, olie-exporteurs	3,0	0,4
Totaal ontwikkelingslanden	99,2	33,7
waarvan bestemming onbekend	(20,8)	(4,9)

Diverse bronnen.

– Voor de armste landen is die toevoeging zelfs bijna 50 %, waarvan een overwegend deel concessioneel.
– In sub-Sahara Afrika voegt het zelfs 80 % toe aan de eigen uitvoeropbrengsten.
– De midden-inkomenslanden ontvangen per hoofd van de bevolking zevenmaal zoveel buitenlands kapitaal als de armste landen; zelfs sub-Sahara Afrika ontvangt per hoofd duidelijk minder dan de midden-inkomenslanden, waarbinnen bovendien Latijns Amerika weer ver boven het gemiddelde ligt.

EG-landbouwbeleid en ontwikkelingslanden

Bescherming en zelfvoorziening

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EG heeft tot doel een redelijke mate van zelfvoorziening met landbouwprodukten te garanderen en Europese boeren een redelijk en stabiel inkomen te verschaffen. Hoewel dit beleid uitsluitend binnen-gemeenschappelijke doelstellingen heeft, zijn er ook gevolgen voor landen die handelsbetrekkingen met de EG onderhouden. De maatregelen die de EG neemt om genoemde doelstellingen te bereiken komen in de praktijk neer op bescherming van de gemeenschappelijke markt.

Beschermende maatregelen leiden in het algemeen tot hogere produktie binnen het beschermde gebied, omdat marginale producenten die zonder bescherming niet lonend kunnen meedoen, hun produktie toch in stand houden, terwijl voor de overige producenten de economische aantrekkelijkheid van hun produktie wordt vergroot en een uitbreiding ervan wordt gestimuleerd. De door de bescherming veroorzaakte prijsverhoging

voor de producenten komt voor rekening van de consumenten of de belastingbetalers. Een prijsstijging voor de consumenten zal het verbruik afremmen. Toenemende produktie en afremming van de consumptie leiden tot toenemende zelfvoorziening van het beschermde gebied, of zelfs tot overschotten die buiten het gebied moeten worden afgezet.

Toenemende zelfvoorziening vermindert het marktaandeel van producenten buiten het beschermde gebied; lagere produktiekosten worden niet gehonoreerd in de vorm van toegang tot de markt van het beschermde gebied. Het gevolg daarvan is dat hun produktie alleen maar elders kan worden afgezet, wat leidt tot prijsdaling in de wereldmarkt en uitval van produktie in landen buiten het beschermde gebied. Wanneer bescherming leidt tot een grotere produktie dan in de eigen markt kan worden afgezet, heeft de uitvoer van overschotten soortgelijke gevolgen voor derde landen: prijsdaling in de wereldmarkt en uitval van produktie die wel een markt zou hebben onder condities van vrije handel.

Tegenover de negatieve effecten van bescherming voor derde landen staat dat de integratie door opheffing van onderlinge barrières in het handelsverkeer tussen de EG-lidstaten heeft geleid tot versnelde economische groei. Snellere groei leidt onder meer tot grotere stijging van de invoervraag en kan langs die weg voordeel geven aan derde landen. In het algemeen wordt echter geconstateerd dat dit effect van tijdelijke aard en te gering is om de eerder genoemde negatieve gevolgen te compenseren.

Gevolgen voor ontwikkelingslanden

In hoeverre de EG-landbouwpolitiek gevolgen heeft voor de ontwikkelingslanden – met name de armste landen – is niet eenvoudig vast te stellen. Naast de mogelijke verliezen door het inkrimpen van markten voor sommige van hun uitvoerprodukten en door lagere wereldmarktprijzen daarvoor, staat een mogelijke winst door snellere groei van de EG-markt. Bovendien trekken sommige van deze landen voordelen uit de preferenties en stabilisatiemaatregelen die hun door de EG onder de Lomé-conventies worden geboden. Een volledige en goed onderbouwde analyse stelt zeer hoge eisen; enkele aanduidingen kunnen hier wel worden gegeven in samenhang met de structuur van de handelsstromen tussen de EG en de ontwikkelingslanden.

In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat ontwikkelingslanden een aantal produkten waarvan de zelfvoorzieningsgraad in de EG is toegenomen, niet of nauwelijks uitvoeren. Dat geldt met name voor granen, zuivelprodukten en vlees; in feite zijn de ontwikkelingslanden als groep netto-importeurs van deze produkten. Wanneer de bescherming van de EG leidt tot lagere wereldmarktprijzen, dan kan dit ten voordele zijn van de ontwikkelingslanden die daardoor goedkoper kunnen invoeren. Er zit echter ook een duidelijk negatieve kant aan lage wereldmarktprijzen: de meeste ontwikkelingslanden zijn daardoor geneigd ook de binnenlandse, aan eigen boeren te betalen prijzen laag te houden, wat remmend werkt op hun eigen voedselproduktie. Lage internationale prijzen zijn daarom alleen op korte termijn een voordeel voor ontwikkelingslanden; op wat langere termijn kunnen zij schadelijk zijn voor de eigen voedselproduktie in die landen. De trage groei van de voedselproduktie en de toenemende problemen die ontwikkelingslanden ondervinden door hun invoerafhankelijkheid kunnen niet los worden gezien van de lage

wereldmarktprijzen die de landbouwbescherming in de industrielanden heeft teweeggebracht.

Handelspolitieke bescherming door de EG strekt zich ook uit tot produkten die wèl in belangrijke mate door ontwikkelingslanden worden uitgevoerd, met name suiker, graanvervangende veevoeders, fruit en in de toekomst mogelijk ook plantaardige oliën en vetten. Voor deze produkten geldt dat aan de uitvoermogelijkheden en uitvoerprijzen voor ontwikkelingslanden afbreuk is gedaan, of dat deze schade zullen ondervinden van beschermende maatregelen die in het kader van de uitbreiding van de EG op stapel staan.

De genoemde versnelling van de economische groei die de integratie van de lidstaten veroorzaakte, heeft voor de ontwikkelingslanden slechts beperkt voordeel opgeleverd. De toeneming van de vraag in de EG, waarin begrepen de invoervraag uit derde landen, heeft zich voornamelijk gericht op fabrikaten die slechts een beperkt deel van de uitvoer van ontwikkelingslanden vormen. Dat was zeker in de beginjaren van de EG het geval. Toen een aantal ontwikkelingslanden in de laatste jaren snel de uitvoer van fabrikaten begon op te voeren, was het economisch klimaat veranderd – mede doordat het groei-effect van de economische integratie was uitgewerkt – en werden aan die invoer belemmeringen in de weg gelegd. Voor de grondstoffen en landbouwprodukten die ontwikkelingslanden overwegend uitvoeren, nam de vraag in de EG slechts weinig toe, ten dele door marktverzadiging (koffie, thee, cacao) of door vervanging met synthetische produkten (rubber, vezels). Ook op dit punt valt dus weinig positiefs te melden.

Preferenties die deel uitmaken van de Lomé-conventies behoren strikt genomen niet tot het EG-landbouwbeleid. Zij dienen te worden genoemd omdat hiermee voor een beperkt aantal ontwikkelingslanden afzetmogelijkheden voor landbouwprodukten op de EG-markt worden geboden. De preferenties zijn echter door quota beperkt en daarbinnen vallen de overigens geringe voordelen hoofdzakelijk toe aan enkele landen.

Ten slotte dient aandacht te worden gegeven aan de mate waarin het EG-landbouwbeleid de stabiliteit van de wereldmarkten voor landbouwprodukten beïnvloedt. Bescherming van de EG-markten wordt verwerkelijkt op een wijze die leidt tot stabiele prijzen binnen de EG, zowel voor producenten als voor consumenten. Prijsfluctuaties die in de wereldmarkt optreden worden dus niet doorgegeven naar marktprijzen binnen de EG, en leiden dus niet tot aanpassingen van het interne verbruik of van de produktie. Daardoor wordt de instabiliteit van de wereldmarkt vergroot en worden prijsfluctuaties verscherpt. Voor ontwikkelingslanden is dit een nadeel omdat hun uitvoeropbrengsten daardoor minder voorspelbaar worden en grotere risico's moeten worden genomen bij het investeren in landbouwproduktie voor de uitvoer.

Landbouwbeleid in ontwikkelingslanden

Bij dit alles kan men ook de vraag stellen in hoeverre de ontwikkelingslanden zich teweer kunnen stellen tegen de gevolgen van het EG-landbouwbeleid en ook in hoeverre zij dat in feite al dan niet hebben gedaan. Dat onderwerp leent zich, evenals het voorgaande, voor diepgaande analyses. De algemene opmerkingen die in het volgende worden gemaakt, moeten met enige voorzichtigheid worden behandeld, omdat de situatie in de ont-

wikkelingslanden en het beleid dat zij voeren verre van homogeen is.

In de meeste ontwikkelingslanden is in het verleden de landbouw – en dan nog in het bijzonder de voedsellandbouw – stiefmoederlijk behandeld. Bij nieuwe investeringen heeft de nadruk gelegen op de moderne sectoren; een deel van de financiering daarvan werd verkregen door lage prijzen te betalen aan de boeren, met name voor uitvoerprodukten. Goedkoop voedsel voor de stedelijke bevolking werd belangrijk geacht om de lonen, en dus de prijzen van industrieprodukten, laag te kunnen houden. In de meeste landen is daarom de handel in de voornaamste voedselprodukten een staatsmonopolie, dat er belang bij heeft zo laag mogelijke prijzen aan de eigen boeren te betalen. Lage internationale prijzen vormen in die situatie een gerede aanleiding om de eigen boeren lage uitbetalingsprijzen te geven en deze zelfs af te dwingen door goedkope invoer die met de binnenlandse produktie concurreert. Veelal heeft voedselhulp ontwikkelingslanden in staat gesteld binnenlandse voedselprijzen zelfs beneden internationale prijzen te houden.

Veel ontwikkelingslanden voeren dus een beleid dat het tegendeel is van dat in de EG. De nieuwe industriële sector wordt beschermd, waardoor industrieprodukten in deze landen relatief duur zijn, terwijl de landbouw niet alleen onbeschermd wordt gelaten, maar bovendien hoge prijzen betaalt voor industrieprodukten en kunstmatig lage prijzen ontvangt voor de eigen produkten, met name voor voedselgewassen. Het meest zorgwekkende aspect van dit beleid is, dat het een proces van rurale verarming in gang heeft gezet, gevolgd door snelle urbanisatie. Daardoor wordt wijziging van dit beleid steeds moeilijker, omdat steeds meer mensen afhankelijk worden van goedkoop voedsel dat de overheid aan de stedelijke bevolking garandeert.

Verweer tegen de gevolgen van het EG-landbouwbeleid zou moeten bestaan uit het beschermen van de eigen landbouwproduktie in de ontwikkelingslanden en het scheppen van een internationale markt waar preferenties ertoe leiden dat ontwikkelingslanden met de EG kunnen concurreren. Gezien het landbouwbeleid dat ontwikkelingslanden tot nu toe overwegend hebben gevoerd, zou dat een radicale wijziging van ontwikkelingsprioriteiten vereisen. Het is zeer de vraag of daartoe de politieke wil aanwezig is, terwijl zelfs dan twijfelachtig is of regeringen in staat zullen zijn dergelijke maatregelen – ten gunste van de rurale en ten koste van de urbane bevolkingen – effectief te maken, nog afgezien van het feit dat dit ook financieel hoge eisen zou stellen.

Analyse van beleidsveranderingen

Smalle marges en gebrekkig inzicht

De oplossing van het voedselvraagstuk vergt duidelijk beleidsveranderingen in de EG en in de ontwikkelingslanden; het is een terrein waarop door onderhandelingen tot een betere wederzijdse afstemming van beleid moet worden gekomen. In de praktijk zijn echter de marges voor beleidsveranderingen aan beide zijden beperkt. Bovendien is de EG niet de enige die een beschermend landbouwbeleid voert; in Noord-Amerika spelen kostenverlagende subsidies aan de agrarische sector ook een belangrijke rol, waardoor concurrentieverhoudingen worden verstoord. Een beter landbouwbeleid in de centraal

geplande landen zou eveneens van internationaal belang zijn, omdat daarmee de instabiliteit van de wereldmarkt voor landbouwprodukten zou afnemen en mogelijk afzetmarkten voor de ontwikkelingslanden geopend konden worden.

Onderhandelingen over het landbouwbeleid en de gevolgen daarvan worden bovendien ernstig bemoeilijkt door gebrekkig inzicht in de effecten die bepaalde maatregelen hebben. Met name het EG-beleid is in dat opzicht ondoorzichtig: het is een complex stelsel dat zich niet gemakkelijk leent voor economische analyses. Daaruit valt te verklaren dat de meeste studies op dit gebied te eenvoudig van opzet zijn om geloofwaardige resultaten te geven, ofwel zich beperken tot deelaspecten en daardoor niet bruikbaar zijn. De onderhandelingen in de GATT en de consultaties binnen de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) die op dit gebied onlangs van start zijn gegaan, worden door dit gebrek aan goede analyses ernstig gehinderd.

Wanneer er geen duidelijkheid is over de effecten van beleidsveranderingen bestaat ook het gevaar dat tot beleidswijzigingen wordt besloten die een belangrijk deel van de kosten afwentelen op de ontwikkelingslanden.

Effecten van liberalisatie

Met behulp van een modelsysteem waarin de voornaamste landbouwlanden van de wereld afzonderlijk zijn opgenomen, kunnen analyses worden gemaakt van de gevolgen van beleidsveranderingen ten aanzien van de landbouw en de voedselvoorziening. Dit systeem is door een groep van samenwerkende onderzoekinstellingen opgezet en geïnstalleerd bij het Internationaal Instituut voor Toegepaste Systeemanalyse te Laxenburg (IIASA, Oostenrijk). Vermindering of afschaffing van bescherming aan de grens, voedselsubsidies en voedselhulp en andere maatregelen kunnen hiermee worden bestudeerd.

Handelsliberalisatie door de industrielanden blijkt een netto positief effect te hebben op het wereldinkomen, maar de voordelen liggen voornamelijk bij de industrielanden zelf, met name voor landen die hun landbouw traditioneel weinig bescherming hebben gegeven. Maar ook voor de EG en voor Japan wordt gevonden dat er een netto toeneming van hun inkomen optreedt. Die bestaat uit een vermindering van agrarische inkomens die meer dan gecompenseerd wordt door een toeneming van de niet-landbouwinkomens. Overigens is de vermindering van agrarische inkomens in de EG niet groot, omdat de migratie uit de landbouw bij liberalisatie enigszins versnelt, de interne prijzen maar in beperkte mate dalen omdat de wereldmarktprijzen stijgen, en er veranderingen optreden in produktiepatronen waardoor de inkomensdaling beperkt blijft.

Voor het totale inkomen van de ontwikkelingslanden als groep is de invloed van liberalisatie door de industrielanden te verwaarlozen. Per land zijn er echter belangrijke verschillen, van sterk positief tot sterk negatief. Exporterende landen boeken winst en importerende verlies op hun betalingsbalans. De doorwerking op hun binnenlandse economische ontwikkeling loopt sterk uiteen, afhankelijk van de omvang van hun agrarische sectoren. Is die relatief groot – wat met name in de armste landen het geval is – dan is de stijging van het agrarisch inkomen dominant en overtreft de negatieve gevolgen voor consumenten die hun (duurdere) voedsel in de markt moeten kopen. De vraag naar niet-

landbouwprodukten wordt positief beïnvloed door de stijging van het agrarisch inkomen maar negatief door de daling van de niet-agrarische koopkracht. In sterk geürbaniseerde landen waar de landbouw slechts een beperkt deel van het inkomen voortbrengt, kan het negatieve effect op de niet-landbouwsector domineren en de stijging van het agrarisch inkomen overtreffen.

Hogere voedselprijzen hebben negatieve gevolgen voor de armste groepen in ontwikkelingslanden, die voor een deel of zelfs geheel afhankelijk zijn van de markt voor hun voedselvoorziening. Liberalisatie door industrielanden leidt ertoe dat het aantal mensen dat blootstaat aan permanente honger toeneemt. Compensatie door middel van voedselsubsidies vereist financiële middelen die aan andere aanwendingen moeten worden onttrokken, waardoor de economische groei kan worden geschaad. Additionele hulp ter financiering van voedselsubsidies is daarom een noodzakelijk complement van liberalisatie. De inkomensstijging in de industrielanden staat toe zulke additionele hulp te financieren, vooral omdat die grotendeels weer als extra exportvraag terugkomt.

13 De toekomst van de EG-landbouwpolitiek

J. de Veer

Huilen kan niet meer

Het EG-landbouwbeleid is in zijn bestaande vorm niet langer vol te houden. Nadat de Europese Commissie achtereenvolgens richtlijnen heeft gegeven, de balans opgemaakt, perspectieven geopend en opties gesteld, zal er nu iets moeten gebeuren.

De Commissie heeft in het Groenboek aangegeven welke overwegingen noodzaken tot aanpassing van het beleid:

– De produktiviteit van land en vee vertoont een gestage groei, terwijl de afzetmogelijkheden onvoldoende meegroeien. Omdat een adequate beperking van de ingezette produktiecapaciteit ontbreekt, zijn te hoog oplopende budgettaire uitgaven het gevolg.

– Voor steeds meer produkten is de EG exporteur. De groei van de agrarische export leidt tot toenemende spanningen in het internationale handelsverkeer, conflicten met handelspartners, en tot prijsbederf op de wereldmarkten. De Gemeenschap zelf draagt op veel markten van betekenis bij tot het prijsbederf en wordt daardoor geconfronteerd met zeer lage marginale exportopbrengsten (melk, suiker, rundvlees, olijfolie).

– Bescherming van natuur, milieu en landschap wordt steeds dwingender nodig. De positie van de landbouw is op twee fronten in het geding. De moderne agrarische ontwikkeling en de sterke regionale concentratie van de produktie die daarmee gepaard gaat, leidt in sommige gebieden tot een onverantwoorde aantasting van milieu, natuur en landschap. In perifere en marginale landbouwgebieden wordt een achteruitgang geconstateerd van de belangrijke functie van de landbouw bij het behoud en onderhoud van natuur en landschap en de instandhouding van ecologische systemen.

– De werkgelegenheid in de landbouw en afhankelijke sectoren van toelevering, dienstverlening, verwerking en afzet loopt steeds meer terug, zowel door schaalvergroting, automatisering en verdere mechanisatie als door beperking van de produktie. Dat is vooral een probleem in de perifere, landbouwkundig minder begunstigde en economisch minder ontwikkelde gebieden, waar de landbouw direct en indirect belangrijk bijdraagt aan werkgelegenheid en inkomen. Door achteruitgang van de landbouw dreigt het draagvlak voor de maatschappelijke infrastructuur te verschrompelen en dreigt de leefbaarheid van het gebied verloren te gaan.

Doelstellingen

Uit bovengenoemde overwegingen laten zich een aantal doelstellingen afleiden, waarop de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zou moeten worden gericht:

– betere onderlinge afstemming van produktie en lonende afzetmogelijkheden;

– behoud van werkgelegenheid;
– evenwichtige regionale ontwikkeling en voorkomen van leegloop in perifere, landbouwkundig minder begunstigde en economisch minder ontwikkelde gebieden;
– bescherming, behoud en onderhoud van milieu, natuur en landschap.

Deze doelstellingen moeten bovendien geplaatst worden in het kader van de algemene doelstellingen zoals deze in artikel 39 van het Verdrag van Rome zijn geformuleerd ten aanzien van bevordering van de produktiviteit, verzekerde voorziening met agrarische produkten tegen zo laag mogelijke kosten en een redelijk niveau van agrarisch inkomen.

Het is duidelijk dat tussen de verschillende doelstellingen tegenstellingen bestaan en dat de meeste instrumenten tegengestelde uitwerkingen hebben op de verschillende doelstellingen. Dat betekent in het algemeen dat diverse beleidsinstrumenten moeten worden toegepast (in principe evenveel instrumenten als doelstellingen) en dat deze zorgvuldig op elkaar moeten worden afgestemd om een zo gunstig mogelijk resultaat te bereiken.

Er bestaan dus 'afruilproblemen' tussen de verschillende doelstellingen die afwegingen en prioriteitsstellingen vereisen, maar die tot nu toe – ook in het Groenboek – met struisvogelaanpak worden behandeld. Het is onvermijdelijk om keuzes te doen, een ordening aan te brengen in de doelstellingen op korte en lange termijn, en een toekomstbeeld te ontwikkelen omtrent het soort EG-landbouw waar men op langere termijn op wil afkoersen. Zonder duidelijke koersbepaling komt men niet tot een duidelijk beleid en blijft men steken in opportunistisch en onsamenhangend pragmatisme.

Quo Vadis?

De fundamentele keuze

Een fundamentele keuze moet worden gedaan tussen:
– een beleid dat primair gericht is op versterking van de internationale concurrentiepositie, verhoging van de efficiency en concentratie van de agrarische produktie op bedrijven en in gebieden met de gunstigste produktievoorwaarden; of
– een beleid dat primair gericht is op behoud van werkgelegenheid, handhaving van bestaande structuren en de bestaande regionale verdeling van de produktie met versterking van de positie van de achtergebleven landbouwgebieden.

Het doen van een keuze kan echter niet inhouden dat men zich vanaf het begin eenzijdig en uitsluitend richt op de gekozen hoofddoelstelling. Dat is politiek onmogelijk en sociaal onaanvaardbaar. In beide gevallen zullen strengere randvoorwaarden moeten worden gesteld en in acht genomen met betrekking tot milieu, natuur en landschap. Ook zal in beide gevallen het beleid zich moeten richten op een betere onderlinge afstemming van de produktie en lonende afzetmogelijkheden. Indien men zich richt op een efficiënte landbouw en een sterke internationale concurrentie-positie zal men niettemin op korte en middellange termijn zorg moeten besteden aan de agrarische inkomensontwikkeling, het behoud van de werkgelegenheid en een evenwichtige regionale ontwikkeling. Onafhankelijk van de vraag welke fundamentele keuze men doet, heeft men daarom op korte en middellange termijn te maken met een veelheid van in menig opzicht conflicterende

doelstellingen. Een duidelijke keuze is niettemin een noodzakelijke voorwaarde voor het stellen van prioriteiten, het ordenen van doelstellingen op korte, middellange en lange termijn en het kiezen van instrumenten. Welke keuze men maakt is uiteindelijk een politiek vraagstuk. Ik wil daarvan enige aspecten belichten.

Handhaving van de status quo als beleidsrichting

Een op handhaving van de status quo gericht beleid brengt offers mee voor de Gemeenschap in verband met het handhaven van een ondoelmatige, tegen hoge kosten werkende landbouw. Hoe hoog die offers zijn hangt af van de alternatieve opbrengstmogelijkheden van de in de landbouw aangewende arbeid, grond en kapitaal. Bij krappe werkgelegenheid zijn de offers lager. Men zou zelfs een positieve waarde kunnen toekennen aan het 'zinvol'-bezig-zijn in de agrarische produktie en lage maatschappelijke kosten kunnen inrekenen voor de in de landbouw vastgehouden arbeid. De maatschappelijke waarde van het meer grond in agrarische exploitatie houden, hangt eveneens af van de opbrengstmogelijkheden in alternatieve bestemmingen. Het is denkbaar dat die alternatieve opbrengst negatief is, als een verantwoord beheer en onderhoud zonder landbouw minder oplevert dan het kost. Dat kan men dan dus beschouwen als een baat van het handhaven van een agrarische exploitatie. Wat betreft het kapitaal kan men verder stellen dat het handhaven van de status quo op korte termijn leidt tot minder kapitaalvernietiging. Afgezien van de benodigde vervanging, vernieuwing en aanpassing hoeft men maatschappelijk gezien bij handhaving van de status quo weinig in rekening te brengen voor voortgezet gebruik van bestaande uitrusting (gebouwen, wegen, perceelsafscheidingen, waterhuishoudingssystemen).

Voordeel van dit beleid is tevens dat er meer ruimte ontstaat voor versterking van de functie van de landbouw in het behoud en onderhoud van natuur en landschap en het in-acht-nemen van milieu-eisen. Dat geldt ook voor gunstig gelegen gebieden met gunstige produktievoorwaarden en een doelmatige infrastructuur. Het is echter niet zo dat onder alle omstandigheden handhaving van de bestaande agrarische structuur en exploitatie een voorwaarde is voor behoud en onderhoud van natuur en landschap en verantwoord milieubeheer. In veel gebieden, bij voorbeeld in midden Frankrijk, kan een grootschaligere en extensieve agrarische exploitatie al of niet in combinatie met niet-agrarisch grondgebruik deze functies ook vervullen; soms misschien zelfs beter.

Verder vermijdt of althans vermindert men de noodzaak van ingrijpende structurele aanpassingen in de landbouw met alle daaraan verbonden sociale problemen en verlicht men de problematiek van de evenwichtige regionale ontwikkeling en de leegloop van sommige plattelandsgebieden.

Bij de afweging kan de Europese Gemeenschap dus tot de conclusie komen dat de maatschappelijke voordelen van een status-quo-doelstelling opwegen tegen de hogere kosten van de agrarische produktie.

Gezien de noodzaak om omvang en samenstelling van de produktie af te stemmen op de afzetmogelijkheden, zullen echter ook dan maatregelen moeten worden genomen om de produktie af te remmen. Gezien de doelstelling van gespreide regionale ontwikkeling

en ondersteuning van de landbouw in marginale gebieden en bedrijfssituaties, betekent dit dat met name in de meer ontwikkelde en landbouwkundig begunstigde gebieden de produktie moet worden beperkt. Ontwikkelingsplannen voor de minder ontwikkelde gebieden zullen een pendant moeten hebben in produktiebeperkende maatregelen elders. Het ligt bovendien voor de hand deze te koppelen aan programma's ten aanzien van milieuverbetering, behoud en onderhoud van natuur en landschap en bevordering van de openluchtrecreatie.

Versterking van de internationale concurrentiepositie als alternatief

Het alternatief van een primair op versterking van de internationale concurrentiepositie en verlaging van kostprijzen gericht beleid betekent, dat men zich richt op concentratie van de produktie op de gunstigste vestigingsplaatsen en de meest efficiënte bedrijven en dat binnen de randvoorwaarden van milieu, natuur en landschap een economisch optimale bedrijfsomvang wordt nagestreefd. Toepassing van dit principe van de regionale specialisatie betekent uiteraard, gezien de beperkte afzetmogelijkheden, dat de produktie in marginale gebieden wordt beëindigd en dat daar moet worden overgeschakeld op extensieve vormen van agrarisch grondgebruik of op niet-agrarische exploitatie van de grond met alle consequenties voor de regionale ontwikkeling en plattelandsstructuur die daaraan verbonden zijn.

Een dergelijke herstructurering van de Europese landbouw vereist aanvullend beleid om de sociale gevolgen op te vangen, de omschakeling te ondersteunen en in het kader van het regionaal ontwikkelingsbeleid waar mogelijk alternatieve werkgelegenheid tot stand te brengen en infrastructurele voorzieningen aan te passen. Dat aanvullend beleid zal dan echter moeten worden afgestemd op het gekozen toekomstbeeld van een efficiënte, marktgerichte en op internationale concurrentie afgestemde landbouw. Voor sommige marginale gebieden bestaan misschien beperkte mogelijkheden tot specialisering op bijzondere produkten (biologische produktie, regionale specialiteiten, health foods, scharrelvlees) waarvan de ontwikkeling kan worden ondersteund, maar die ten slotte kostendekkend zal moeten kunnen werken.

Deze keuze voor een efficiënte, internationaal concurrerende landbouw heeft voordelen wat betreft de kosten van het voedselpakket en versterkt de algemene internationale concurrentiekracht van de EG. Een verregaande agrarische protectie heeft namelijk niet alleen gevolgen voor de concurrentiekracht van de agrarische sector, maar verzwakt ook de concurrentiekracht van andere internationaal – zowel op de thuismarkt als op de wereldmarkten – concurrerende sectoren. Dit effect is niet alleen een gevolg van de hogere kosten van levensonderhoud en fiscale lasten, maar ook de via het algemeen economisch evenwicht en het externe monetaire evenwicht lopende achteruitgang van de 'terms of trade' voor de niet-agrarische sectoren. Protectie van een sector met als gevolg verminderde import of toenemende export is namelijk altijd verbonden met verzwakking van de internationale concurrentiepositie van de andere sectoren. Er moet dus rekening mee worden gehouden dat behoud van werkgelegenheid in de landbouw op basis van protectie gepaard gaat met verlies aan concurrentiekracht en werkgelegenheid in andere sectoren.

De vraag is dus of de EG zich zo'n zichzelf opgelegde verzwakking van haar economische mogelijkheden op langere termijn kan en wil permitteren. Daarbij moet er bovendien op gerekend worden dat de kosten van de status-quo-keuze op langere termijn sterk zullen oplopen, maar, zoals gezegd, uit het gezichtspunt van een ruimer begrip van maatschappelijk welzijn zou men deze kosten best aanvaardbaar kunnen vinden.

Bezwaren van een op de inkomensvorming afgestemd markt- en prijsbeleid

Het gekozen toekomstbeeld bepaalt mede de beleidsinstrumenten en de wijze waarop deze worden gehanteerd. Dat geldt ook voor de prijspolitiek, die zowel een redelijk geachte inkomensvorming als een doelmatige sturing van de produktie en onderlinge afstemming van vraag en aanbod wil realiseren. Hierin ligt de belangrijkste oorzaak van de huidige landbouwpolitieke problemen.

Vanuit economisch gezichtspunt zijn tegen dit beleid ernstige bezwaren in te brengen. In de eerste plaats is het op den duur slechts vol te houden indien er limiterende factoren zijn die voorkomen dat de agrarische produktie de grenzen van de zelfvoorziening ver te buiten gaat. Het agrarisch areaal dat in de begintijd van de EG als limiterende factor dienst deed, is daartoe al lang niet meer bij machte door de in verhouding tot de groei van de afzet snelle toeneming van de landproduktiviteit. Voortzetting van een op de inkomensvorming afgestemd markt- en prijsbeleid vereist daarom de invoering van maatregelen zoals quotaregelingen en areaalbeperking, waardoor beleidsmatige beperkingen aan de omvang van de produktie worden gesteld. Een algemeen bezwaar tegen dit prijsbeleid is dat er 'rents' ontstaan die zich hechten aan de – natuurlijke of beleidsmatige – limiterende factor en gekapitaliseerd worden in de prijzen daarvan. Dit leidt tot hoge grondprijzen en quotaprijzen, die in feite entreegelden zijn voor deelneming aan de indirect door het prijsbeleid beschermde produktie. Dergelijke entreegelden staan de invoering van doelmatige produktiestructuren en aanpassing aan veranderde marktverhoudingen in de weg. Dat is nog sterker het geval bij beleidsmatige begrenzingen waarbij overdracht van toegangsbewijzen wordt belemmerd.

Verder kan worden betwijfeld of de prijspolitiek uiteindelijk wel een oplossing geeft voor het inkomensprobleem, omdat ten slotte wegens de vertragende werking op de structurele ontwikkeling altijd bedrijven en gebieden in submarginale inkomenssituaties verzeild raken. Dit is een argument dat op grond van de ervaringen moeilijk is te weerleggen. Het zijn vooral de betere, onder gunstige omstandigheden werkende bedrijven die van de prijspolitiek profiteren.

In het verlengde daarvan ligt de kritiek dat de prijspolitiek inkomen toedeelt volgens de omvang van de geleverde produktie, zodat de grootste bedrijven het meeste profiteren en niet de kleinere met de laagste inkomens. Of en in hoeverre dat zo is, hangt echter sterk af van het prijsniveau. Als prijzen worden verlaagd, zal immers het inkomen op grotere bedrijven, die in het algemeen wegens hogere uitkeringen van arbeidsloon en betaalde rente een krappere inkomensmarge hebben, relatief sterker dalen. Als rekening gehouden wordt met inkomen van buiten het bedrijf, schuldenposititie, gezinsgrootte, leeftijd en de voor handhaving van de continuïteit en de financiële weerstandkracht noodzakelijke

besparingen, zijn de verschillen in levensstandaard en niveau van gezinsuitgaven tussen verschillende grootteklassen vaak heel klein.

In de EG leidt de prijspolitiek er tevens toe dat niet alleen de prijsniveaus, maar ook de prijsverhoudingen tussen de produkten sterk afwijken van die op de wereldmarkt. Dat leidt tot substituties in het gebruik van agrarische grondstoffen, die voor de EG schadelijk zijn. In het algemeen leidt de prijspolitiek ertoe dat het gebruik van produkten die relatief veel grond en plantaardige produktiecapaciteit vragen, wordt ontmoedigd (minder rundvlees en meer varkens- en pluimveevlees; plantaardige vetten en eiwitten in plaats van dierlijke; zoetmakers in plaats van suiker). In de EG wordt deze prijsvertekening nog versterkt doordat een deel van de agrarische grondstoffen (plantaardige vetten en eiwitten, graansubstituten) tegen wereldmarktprijzen op de binnenlandse markt komen en de beschermde produkten verdringen. De overschotproblematiek wordt daardoor weliswaar niet veroorzaakt, maar wel verscherpt.

Markt- en prijsbeleid als instrument om aanpassingen tot stand te brengen

Bezwaren van sterke prijsverlaging

Indien in de EG gekozen wordt voor een efficiënte concurrerende agrarische sector, zal de prijspolitiek daarop moeten worden afgestemd. De inkomensdoelstellingen zullen daardoor in de knel komen. Het betekent namelijk een ingrijpende verlaging van de prijzen van de beschermde produkten, die zich zal voortplanten over de niet of weinig beschermde grondgebonden produktie.

Zo'n ingrijpende prijsverlaging zal bij de huidige bedrijfsopzet ook op veel efficiënt werkende en grote bedrijven leiden tot een, vanuit het gezichtspunt van de continuïteit, op langere termijn te lage rentabiliteit. Bedrijven met relatief veel vreemd vermogen zullen daardoor en door de te verwachten daling van de grondprijzen in acute financieringsmoeilijkheden komen. Een sterke prijsverlaging zal op korte termijn de bedrijfsontwikkeling in de landbouw dan ook gedeeltelijk op het verkeerde been zetten.

Gezien de lage prijselasticiteiten van vraag en aanbod en het trage verloop van de aanbodsreacties bij een algemene prijsverlaging zouden bovendien wel zeer sterke prijsverlagingen nodig zijn om voldoende effect te hebben en de kar wat betreft de onderlinge afstemming van vraag en aanbod weer in het goede spoor te trekken.

Het gebruik van de prijspolitiek als enig instrument om de noodzakelijke aanpassingen af te dwingen is naar mijn mening dan ook niet alleen wegens de langdurige inkomensgevolgen maatschappelijk en politiek niet aanvaardbaar, maar heeft ook wegens de gevolgen op langere termijn voor de ontwikkeling van een doelmatige agrarische produktie grote bezwaren.

Afvloeiing van arbeid

Toch moet het vermogen van het markt- en prijsmechanisme om ook in de landbouw ingrijpende structurele aanpassingen in gang te zetten en tot stand te brengen niet worden

onderschat. De enorme schaalvergroting, sterke afvloeiing van arbeidskrachten en invoering van moderne, veel minder arbeid vragende bedrijfssystemen, die in de afgelopen decennia geleidelijk plaatsvonden, zijn ten slotte – hoewel onder dekking van een relatief genereus prijsbeleid – tot stand gekomen onder de druk van stijgende arbeidskosten en dalende kosten van arbeidsbesparende uitrusting. Lagere produktprijzen zullen deze arbeidsbesparende, technische en structurele ontwikkeling weer in een versnelling brengen. Afgezien van de sociale problematiek is een dergelijke versnelling van de afvloeiing van arbeid uit de landbouw ook in verband met de huidige werkgelegenheidssituatie ongewenst. Het relatieve belang ervan voor de totale werkgelegenheid is, althans in het noordwesten van de EG, echter sterk verminderd. De werkgelegenheid in de afhankelijke sectoren van agrarische industrie, handel en andere bedrijfstakken zijn intussen van even groot belang geworden, maar zijn meer afhankelijk van de omvang en samenstelling van de agrarische produktie dan van de agrarische produktiestructuur.

Produktieomvang weinig prijsgevoelig

De aanpassingen die nodig zijn om de produktie te verminderen hebben echter een heel ander karakter. Het gaat dan niet om afvloeiing van arbeid maar om afvloeiing van grond uit de landbouw en extensivering van het agrarisch grondgebruik. De moderne, op toepassing van resultaten van wetenschappelijk onderzoek en nauwkeurige regulering van groeivoorwaarden en produktieverloop gebaseerde systemen van landbouw zijn weinig gevoelig voor de hoogte van de opbrengstprijs. De opbrengstverhoging berust niet zoals vroeger op een intensiever gebruik van arbeid, maar op een intensiever gebruik van kennis en opbrengstverhogende middelen en zal zich waarschijnlijk ook bij aanmerkelijk lagere produktprijzen voortzetten. Voor veel opbrengstverhogende middelen, zoals kunstmest, bestrijdingsmiddelen, cultuurtechnische verbeteringen, geldt bovendien dat verdere verhoging van opbrengsten gepaard gaat met minder dan evenredige of zelfs in het geheel geen verhoging van de gebruiksintensiteit. Deze krijgen daardoor, bezien vanuit het gezichtspunt van het opbrengstniveau, een vaste-kosten-karakter. Verlaging van opbrengstniveaus van gewassen en vee via verminderd gebruik van deze inputs is dan geen economisch zinvolle reactie. De keuze gaat tussen voortzetting met een hoog opbrengstniveau of stoppen, bij voorbeeld door grond volledig uit produktie te nemen of over te schakelen op een ander en veel extensiever systeem van agrarisch grondgebruik.

Extensiever grondgebruik

De beperking van de produktie zal dan ook vooral moeten komen uit het buiten agrarisch gebruik stellen of uit een zeer extensieve agrarische exploitatie van gronden die bij de lagere prijzen met het thans toegepaste bedrijfssysteem niet meer lonend te exploiteren zijn. Voor een belangrijk deel zullen dat gronden zijn in landbouwkundig minder begunstigde gebieden, waar nog weinig investeringen zijn gedaan in cultuurtechnische verbetering. Veelal gaat dat samen met een lager niveau van algemene economische en technische ontwikkeling en een relatief belangrijke positie van de landbouw als bron van

inkomen en werkgelegenheid. De regionale concurrentiekracht van de landbouw wordt bovendien niet alleen bepaald door de natuurlijke produktieomstandigheden, maar is ook sterk afhankelijk van de ligging ten opzichte van aanvoer van produktiemiddelen en afzet van produkten, de doelmatigheid van de toeleverende, verwerkende, commercialiserende en dienstverlenende sectoren met inbegrip van de door de overheid geleverde diensten (onderwijs, onderzoek, voorlichting) en de omvang van de door de overheid uitgevoerde of sterk gesubsidieerde cultuurtechnische verbeteringen en infrastructurele voorzieningen. Ook op deze punten verkeren economisch en technisch meer ontwikkelde regio's in het algemeen in een bevoorrechte positie. Er zijn dus ernstige regionale ontwikkelingsproblemen te verwachten. De vraag rijst dan natuurlijk of het redelijk is achterstandssituaties in gebieden met in potentie goede perspectieven te accepteren, zoals voor de melk- en rundvleesproduktie in Ierland.

In ieder geval zullen de structurele aanpassingen in verband met het buiten-agrarisch-gebruik-stellen van grond pijnlijker en moeizamer zijn dan de afvloeiing van arbeid uit de landbouw. De afvloeiing van grond is sterker regionaal geconcentreerd, kan niet verlopen in een geleidelijk saneringsproces via verminderde toetreding en valt niet samen met bedrijfsovername door expanderende bedrijven, zoals bij de afvloeiing van arbeid. Bovendien ontbreekt bij areaalvermindering de zuigkracht van andere, meer lonende aanwendingen, die bij de afvloeiing van arbeid vooral via de beroepskeuze van jongeren de drijfkracht leverde en die – hoewel als gevolg van de krappere werkgelegenheid in mindere mate – nog steeds leidt tot daling van het aantal bedrijven en arbeidskrachten. Het leidt verder tot regionaal geconcentreerde vermindering van de agrarische produktie, die ook doorwerkt in de afhankelijke bedrijvigheid. De consequenties voor regionale werkgelegenheid en inkomensvorming en voor de plattelandssamenleving zijn daarom ook ernstiger.

Het heeft echter weinig zin om met steun de landbouw in dergelijke regio's in stand te houden, omdat dit via het marktmechanisme onherroepelijk leidt tot verdere druk op de prijzen en marginalisering van andere gebieden. Dergelijke steun zou alleen verantwoord zijn voor gebieden met een potentieel sterke concurrentiepositie.

Het in-stand-houden van landbouw voor het behoud van natuur en landschap kan echter ook bij deze beleidskoers verantwoord zijn als de maatschappelijke baten – de alternatieve mogelijkheden om dit te bereiken in aanmerking nemend – opwegen tegen de lasten in verband met het in-stand-houden van tegen hoge kosten producerende landbouw. Men betaalt dan via ondersteuning van de landbouw als het ware een vergoeding voor een nevenprodukt, dat weliswaar niet via de markt kan worden afgezet, maar waarvoor de maatschappij wel bereid is offers te brengen.

Sterke prijsverlaging toch wenselijk?

Men kan zich nu uiteraard afvragen of sterke prijsverlaging wel wenselijk is, gezien de trage werking en beperkte effectiviteit bij het tot-stand-brengen van aanpassingen, het onderling afstemmen van vraag en aanbod en de vele andere bezwaren. Ik meen echter dat daarvoor niettemin goede gronden zijn. In de eerste plaats is wat betreft de noodzake-

lijke produktiebeperking het alternatief van een blijvend reglementeren van de produktie via contingentering, beëindigingspremies, omschakelingsvergoedingen, teeltbeperkingen, etc. nog minder aantrekkelijk. Voor zover met premiestelsels voor bedrijfsbeëindiging, areaalvermindering of produktiebeperking wordt gewerkt, moet bij een hoog niveau van landbouwprijzen bovendien worden opgeboden tegen de hoge opportunity costs bij onverminderde voortzetting van de agrarische exploitatie. Vanuit het standpunt van verhoging van efficiency en concurrentiekracht is het bovendien een op langere termijn uitzichtloos beleid.

Alleen een op efficiency-verhoging en op marktevenwicht gericht prijsbeleid geeft de juiste signalen omtrent welke gronden en bedrijfssystemen concurrerend zijn en welke structurele aanpassingen en regionale bedrijfsontwikkelingen perspectief bieden. Dat is in de eerste plaats van belang voor de beslissingen en beschikkingen op bedrijfsniveau. Het is echter evenzeer van belang om richting te geven aan het overheidsbeleid ten aanzien van planologische beslissingen, regionaal ontwikkelingsbeleid, agrarisch structuurbeleid en het beleid ten aanzien van openluchtrecreatie, natuur en landschap. Alleen op basis van passende prijzen kunnen verantwoorde en onderling goed afgestemde kostenafwegingen en beleidsbeslissingen tot stand komen. De daaraan vooral op korte termijn verbonden bezwaren zullen echter moeten worden ondervangen door aanvullende maatregelen van aflopend karakter om inkomensgevolgen te verzachten, omschakelingen financieel te ondersteunen en de noodzakelijke produktiebeperking te versnellen.

Inkomenstoeslagen om de gevolgen van een marktgericht beleid voor de agrarische inkomens te compenseren, acute financieringsproblemen op te vangen en een schadelijke verstoring van de ontwikkeling naar een doelmatige produktiestructuur op korte termijn te vermijden, zijn daarvoor een doelmatig instrument. Ze kunnen bovendien mede worden gebruikt om financiële prikkels te geven voor overschakeling op doelmatige vormen van exploitatie en beheer van gronden waar voortzetting van de agrarische exploitatie niet meer lonend is en ter bevordering van een milieutechnisch verantwoord grondgebruik. Vanuit het gezichtspunt van een sociaal gericht inkomensbeleid is het echter een grof werkend instrument. Het is dan ook slechts te rechtvaardigen als overgangsmaatregel om de overschakeling op een marktgericht prijsbeleid te vergemakkelijken en de sociale gevolgen te verzachten. Bovendien zullen in verband met het trage verloop van de aanpassingen aan veranderende marktverhoudingen beleidsmaatregelen om de produktie te reguleren waarschijnlijk tijdelijk nodig zijn.

Markt- en prijsbeleid bij een status-quo-strategie

In het kader van een op bescherming van bestaande plattelandsstructuren, conservering van de bestaande regionale produktieverdeling en behoud en onderhoud van natuur en landschap gerichte strategie zou het in principe eveneens de voorkeur verdienen om zoveel mogelijk het prijsmechanisme in te schakelen. Men kan daarbij denken aan het ingrijpen in prijsverhoudingen door het duurder maken van opbrengstverhogende middelen en energie, en het verlagen van arbeidskosten. Ook het beperken en beboeten van opbrengstverhogende cultuurtechnische werken, ontginningen en inpolderingen passen

in dit schema.

Van een deel van deze maatregelen kan men zich moeilijk voorstellen dat ze exclusief voor de landbouw worden getroffen, zoals het duurder maken van energie of verlaging van loonkosten door vermindering van belasting- en premiedruk. Dat zou onderdeel moeten zijn van een algemeen beleid om de koers van de technische en economische ontwikkeling in de EG te verleggen. De voorstellen in de studie voor de WRR 'Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw' en het CE-scenario van het Centrum voor Energiebesparing in Delft gaan wat Nederland betreft in deze richting. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat zo'n ingrijpende verschuiving in de prijsverhoudingen niet alleen de toegepaste technologie, maar op de duur ook de ontwikkeling van wetenschap en techniek in de richting zal leiden van 'low input – low output': arbeidsintensieve, minder energievragende en milieu- en natuurvriendelijke produktiesystemen.

Nu hebben verschuivingen in de economische verhoudingen belangrijke invloed op de technische ontwikkeling. Deze richt zich op innovaties die bij de zich ontwikkelende prijsverhoudingen het meest rendabel zijn. De maakbaarheid van de techniek is echter niet onbeperkt en het lijkt mij niet gerechtvaardigd hoge verwachtingen te koesteren. Ook in de huidige verhoudingen zijn de ontwikkelde technieken in het algemeen niet in alle opzichten superieur; zij leiden tot een samenstel van positieve en negatieve effecten en noodzaken vaak tot ingrijpende structurele aanpassingen die resulteren in ongunstige en onaanvaardbare verdelingseffecten en sociale spanningen. Het komt me dan ook naïef voor om uit te gaan van een actieve rol van wetenschap en techniek om de ontwikkeling van de landbouw spontaan in de gewenste bedding te laten stromen.

Verder zal rekening moeten worden gehouden met de beperkte afzetmogelijkheden, internationale verplichtingen en financierbaarheid, waardoor een op conservering gerichte landbouwpolitiek ook op lange termijn niet uitsluitend met globale maatregelen te sturen zal zijn. Mijn verwachting is dat bij het opteren voor een status-quo-beleid blijvend ingrijpende bijsturing door intensieve reglementering van de agrarische produktie nodig zal zijn. Dat zou naast de hogere produktiekosten een aanmerkelijk nadeel zijn van een dergelijke beleidskeuze. Het inkomensbeleid zal daarbij ook moeilijk kunnen worden beperkt tot prijspolitiek. Prijsverhoging zal nodig zijn om kostenverhogingen door hogere prijzen van produktiemiddelen en een lagere produktiviteit van de landbouw te compenseren, terwijl algemene maatregelen om de loonkosten te verlagen via verlaging van belasting- en premiedruk voor de hoodzakelijk op gezinsarbeid gebaseerde landbouw weinig betekenis hebben. Aan de andere kant zou echter om het opjagen van de produktie in meer begunstigde gebieden tegen te gaan en om te voorkomen dat vooral de grotere meer efficiënte bedrijven ervan profiteren, de prijsverhoging ook niet te ver mogen gaan. Ook in verband hiermede zullen aanvullende inkomstensteun voor kleine minder efficiënte bedrijven met ongunstige produktieomstandigheden en produktiebeperkende maatregelen in de gebieden met gunstiger produktieomstandigheden vrijwel zeker een belangrijk en blijvend onderdeel van dat beleid moeten uitmaken.

Institutionele aspecten

Machteloosheid

Het verschil in beleid en beleidsinstrumenten tussen de twee fundamentele opties zal zich dus pas op lange termijn duidelijk manifesteren. Op korte termijn zijn de marges smal en is de beleidsruimte beperkt. De uitgangssituatie is gegeven en de aanpassingen in de landbouw verlopen traag. Juist daarom is het echter des te meer noodzakelijk een duidelijke beleidsvisie als uitgangspunt te nemen om de smalle marges en de beperkte ruimte zo effectief mogelijk te benutten en de beleidsmaatregelen optimaal af te stemmen op de gekozen koers. Ook mammoettankers zijn moeilijk bestuurbaar en weinig wendbaar; dat leidt er echter niet toe dat men ze regelmatig op de klippen laat lopen, maar dat men een nauwkeurige, koersvaste en vooruitziende besturing toepast.

Het probleem is echter wel dat daarmee in de politiek op korte termijn weinig eer is te behalen. Bij de bestuursorganisatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid treedt dit probleem nog duidelijker naar voren. De Commissie die in staat is op het niveau van de Gemeenschap een duidelijke beleidsvisie te ontwikkelen en daarop afgestemde beleidsvoorstellen te doen, is in de praktijk machteloos. Het Europees Parlement kan zich veroorloven onderling tegengestelde standpunten in te nemen en aan veel deelbelangen tegemoet te komen, omdat het bij gebrek aan bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet tot afwegingen wordt gedwongen. Op het topniveau van de regeringshoofden gaat de beraadslaging hoofdzakelijk over de verdeling van 'lusten en lasten' tussen de lidstaten en te weinig over een op het belang van de Gemeenschap gerichte toekomstvisie op de EG-landbouw en een daarop afgestemd gemeenschappelijk beleid. Daarvoor ontbreken op dat niveau ook het inzicht en de deskundigheid. De ministers van landbouw, op Brussels niveau weinig geremd door in nationaal verband wél afgedwongen afwegingen ten opzichte van andere belangen, richten zich ten slotte vooral op behartiging van de nationale, sectorale en regionale deelbelangen waarvoor ze in eerste instantie nationale beleidsverantwoordelijkheid dragen. Dat is misschien een te gechargeerde en politiek weinig opportune voorstelling van zaken. Ik wil de mij resterende ruimte ook niet besteden aan een proeve van een institutionele hervorming van de Gemeenschap. Dat gaat zowel mijn deskundigheid als het onderwerp van dit boek ver te buiten.

Taken verdelen?

Gegeven de onvolmaaktheid van de instituties en de moeilijkheid om daarin verandering te brengen, vraag ik mij echter wel af of het niet raadzaam is om deze als uitgangspunt te aanvaarden en het landbouwbeleid meer te (re)nationaliseren en meer taken over te laten aan de nationale regeringen. Kan men zich op het niveau van de EG wat de landbouw betreft niet beter concentreren op wat in wezen de primaire doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is, namelijk de instandhouding en ordening van de gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten, en zich daarbij richten op een marktgericht prijsbeleid? Kunnen het agrarisch structuurbeleid en het inkomensbeleid,

zowel wat betreft administratie en uitvoering als wat betreft financiering, niet beter in veel ruimere mate aan nationale en regionale overheden worden overgelaten? Het voordeel ervan zou in ieder geval zijn dat dit meer ruimte schept voor ontplooiing van andere, voor de ontwikkeling van de Gemeenschap belangrijker beleidsterreinen, zoals de coördinatie van het macro-economisch en monetair beleid en het werkgelegenheidsbeleid, de handelspolitiek, de ontwikkeling van wetenschap en techniek, en vooral het regionaal ontwikkelingsbeleid.

De uitvoering en administratie van het agrarisch structuurbeleid en van aanvullende inkomensmaatregelen zijn ook thans binnen het raam van door de EG gestelde regels en gegeven richtlijnen, en gedeeltelijk ondersteund door gemeenschappelijke financiering, reeds grotendeels in handen van de nationale en regionale overheden. Voor zover aanvullend inkomensbeleid werd gevoerd door de Gemeenschap, zoals met de MCB's, was de grondslag arbitrair en was de uitwerking sterk concurrentievervalsend. De MCB-regelingen worden voortgezet – of althans slechts uiterst traag afgebroken – om redenen van nationale inkomensdoelstellingen, ook nadat de nawerking van de koersaanpassingen reeds geheel is verdwenen. Een aanvullend inkomensbeleid op basis van globale bedrijfscriteria is, als deze voor de hele Gemeenschap uniform worden vastgesteld, uiterst willekeurig. In feite is er veel te weinig bekend over de inkomenssituatie van agrarische ondernemers om op gemeenschappelijk niveau een doeltreffend beleid te voeren. Zelfs op nationaal niveau is dat moeilijk, hoewel men daarbij kan aansluiten op het nationale fiscale en sociale systeem en de nationale inkomensverhoudingen.

Ook bij de produktiebeperkende maatregelen is de EG sterk afhankelijk van de nationale uitwerking, waarbij in de praktijk aanmerkelijke verschillen in de wijze van uitvoering naar voren komen, zoals zowel bij suiker als bij melk blijkt.

Voordelen van decentralisatie groter dan nadelen

Het sterker decentraliseren van het beleid binnen het raam van stringente regelgeving op gemeenschapsniveau ter voorkoming of in ieder geval beperking van concurrentievervalsing, zou de gemeenschappelijke landbouwpolitiek aanmerkelijk handelbaarder maken. Het werkgelegenheids- en inkomensbeleid in de landbouw is ook veel zuiverder op grond van nationaal bepaalde criteria en afwegingen te bepalen. Nu het vooral gaat om het compenseren van gevolgen van produktiebeperking is het bovendien arbitrair om dit ten aanzien van de landbouw in engere zin op gemeenschapsniveau vorm te geven en de even belangrijke consequenties voor de van de landbouw afhankelijke bedrijvigheid als een nationale verantwoordelijkheid te beschouwen.

De maatregelen ten aanzien van bescherming van milieu en behoud en onderhoud van natuur en landschap, die een steeds belangrijker en meer integrerend bestanddeel van het landbouwbeleid gaan worden, zijn zaken die op het niveau van de Gemeenschap nog moeilijker zijn te overzien en die daarom ook veel beter op nationaal niveau zijn te regelen.

Een ook in het Groenboek genoemd bezwaar van (re)nationalisatie is dat de meer welvarende lidstaten, met ruimere financiële mogelijkheden, dan hun concurrentiepositie

zouden kunnen versterken. Daar kan tegenover gesteld worden dat dit ook thans in sterke mate het geval is. Door een toetsing aan meer stringente door de EG gegeven richtlijnen en gestelde regels kan echter concurrentievervalsing worden tegen gegaan. Dat gebeurt ook in andere sectoren. Bovendien zal bij een op marktevenwicht en versterking van efficiency en concurrentiekracht afgestemde prijszetting, op nationaal niveau ook een veel duidelijker en meer met de algemene doelstellingen van de Gemeenschap strokend inzicht in de baten/kosten-verhouding ontstaan. Daaruit is ook duidelijker af te leiden of nationale steun een concurrentievervalsend karakter heeft. Verder mag men erop vertrouwen dat bij de besteding van de nationale middelen en de via de nationale schatkist lopende inkomensoverdrachten kritischer wordt geëvalueerd ten aanzien van de baten/kostenverhouding en de gerechtvaardigheid.

Een bezwaar dat ten slotte geldt, is dat een dergelijke nationalisatie het grondprincipe van de financiële solidariteit aantast. Men kan daarbij echter ook overwegen dat aan de onderlinge solidariteit binnen de Gemeenschap duidelijker en zinvoller inhoud is te geven via het verlenen van financiële steun aan de minder welvarende en in ontwikkeling achterliggende lidstaten en regio's voor hun economische ontwikkeling en de ondersteuning van het inkomen van de agrarische beroepsbevolking.

Voor de meer welvarende landen zou men dan het aanvullende inkomensbeleid in de landbouw niet alleen wat betreft opzet en uitvoering maar ook wat betreft financiering volledig als een nationale verantwoordelijkheid kunnen beschouwen, waaraan wordt voldaan op grond van nationaal bepaalde afwegingen en criteria. Door uniformering van de BTW-tarieven is een nationale financiering weinig bezwaarlijk. De verhoging van de consumptieprijzen van voedingsmiddelen wordt immers gecompenseerd door prijsverlaging van agrarische produkten.

Op EG-niveau zou men zich dan kunnen beperken tot regelgeving en toezicht om de produktiestimulerende werking van het nationale inkomensbeleid zoveel mogelijk te beperken. In dat opzicht heeft de EG door de minder vergaande centralisatie en de grotere beleidsruimte voor de nationale overheden betere mogelijkheden voor een regionaal gedifferentieerd en flexibel beleid dan bij voorbeeld de Verenigde Staten. Indien een op conservering gerichte koers van het landbouwbeleid wordt gevaren met een daarbij te verwachten permanente noodzaak van vergaande reglementering, is vergaande decentralisatie van het beleid nog urgenter. De uitwerking van deze doelstellingen is nog moeilijker op gemeenschapsniveau te overzien en af te wegen. Een terugtrekking van de Gemeenschap op de doelstelling van instandhouding van de gemeenschappelijke markt en het voeren van een gemeenschappelijke handelspolitiek in combinatie met globale produktiebeperkende maatregelen en financiële ondersteuning van de economisch minder ontwikkelde lidstaten, is dan van nog meer belang. De recente ervaring leert dat het nemen van op het niveau van bedrijven en regio's aangrijpende maatregelen bij de huidige instituties vrijwel altijd ontaardt in koehandel tussen op enge en eenzijdig nationale belangenbehartiging gerichte onderhandelingspartners.

Van paard wisselen

De gemeenschappelijke landbouwpolitiek was lange tijd het trekpaard en het paradepaard van de Gemeenschap, maar is thans een hobbelpaard geworden dat niet meer vooruit komt. Het is daarom tijd om van paard te wisselen en aldus de politieke en economische integratie van de Gemeenschap weer vaart te geven en de positie van Europa in de wereld te versterken.

De auteurs

Drs. J. Bergman is directeur Directie Internationale Economische Aangelegenheden en directeur Marktordeningsvraagstukken van het Ministerie van Landbouw en Visserij te Den Haag. Hij begon zijn loopbaan bij dit ministerie in 1952, maar was tussentijds – van 1956 tot 1959 – in dienst van het LEI. Hij is lid van de Commissie van Beheer Voedselvoorzieningsin- en Verkoopbureau (VIB) en lid van het bestuur van het LEI.

Ir. C.J.A.M. de Bont is hoofd van de Sociaal-Economische Afdeling van het Landbouwschap te Den Haag. Hij is belast met voorbereiding van standpunten van het bestuur van het Landbouwschap op het terrein van de nationale en internationale landbouwpolitiek. In dit verband voert hij regelmatig overleg met het Ministerie van Landbouw en Visserij, is hij betrokken bij adviezen van de SER inzake het EG-landbouwbeleid en ook bij besprekingen van het COPA te Brussel.

B. Heringa was van 1958 tot 1973 adjunct-directeur generaal voor de landbouw van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, in welke functie hij zich in het bijzonder bezighield met de totstandbrenging en uitvoering van de gemeenschappelijke marktordeningen. Daarna was hij, tot 1979, adviseur van landbouworganisaties. In juni 1987 nam hij afscheid als lid van de Raad van Beheer van de Rabobank-organisatie.

Prof.dr.ir. J. de Hoogh is sinds 1978 hoogleraar landbouwpolitiek aan de Landbouwuniversiteit Wageningen. Van 1954 tot 1964 werkte hij bij het Landbouwschap. In 1959 promoveerde hij op het proefschrift 'Pachtprijsbeheersing en landbouwprijsbeleid in Nederland'. Hij was van 1964 tot 1978 in dienst van het LEI en is nu voorzitter van het bestuur van het LEI. Hij was vele jaren voorzitter van de Werkgroep Landbouw van de Commissie ISEA van de SER, waarvan hij plaatsvervangend kroonlid is.

Ir. G.A. Koopstra is sinds september 1986 directeur Financieel Economische Zaken van het Ministerie van Landbouw en Visserij te Den Haag. Daarvoor werkte hij bij de directie Marktordeningsvraagstukken van dit ministerie. Van 1972 tot 1978 was hij consultant bij Euroconsult BV. In 1967 begon hij zijn loopbaan als wetenschappelijk medewerker van de Vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwuniversiteit Wageningen.

Dr.ir. G. Meester is vanaf september 1986 plaatsvervangend directeur Marktordeningsvraagstukken van het Ministerie van Landbouw en Visserij. Hij is woordvoerder voor Nederland in het Speciaal Landbouw Comité dat in Brussel de vergaderingen van de Raad van EG-Ministers van Landbouw voorbereidt. In zijn vorige functie was hij wetenschappelijk medewerker bij het LEI, belast met onderzoek naar het EG-landbouwbeleid. In 1985 promoveerde hij bij prof. de Hoogh op dit onderwerp. Hij is auteur van veel publikaties, waaronder – met D. Strijker – de WRR-voorstudie 'Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening' uit 1985.

Drs. J.H. Post is vanaf 1970 verbonden aan het LEI te Den Haag. Thans is hij hoofd van de Afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek (AEOS). Deze afdeling verzorgt o.a. het jaarlijks verschijnend Landbouw-Economisch Bericht. Van 1961 tot 1965 was hij werkzaam bij de Afdeling Streekonderzoek van het LEI, en van 1965-1970 bij de Cultuurtechnische Dienst (thans Landinrichtingsdienst).

Ir. H.J. Silvis is sinds 1983 verbonden aan de Vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwuniversiteit Wageningen. Eerder was hij in dienst van de Nationale Coöperatieve Raad voor Land- en Tuinbouw te Den Haag. In zijn huidige functie is hij belast met onderwijs en onderzoek op het terrein van de landbouwpolitiek. Hij is lid van het bestuur van de Studiekring voor Landbouweconomie en lid van de redactie van Economenblad.

Dr. N. Slot heeft vele functies vervuld binnen het Ministerie van Landbouw en Visserij. Zijn laatste functie was stafadviseur van de directeur-generaal voor Landbouw en Voedselvoorziening. Hij heeft zich veel beziggehouden met vraagstukken op het terrein van het inkomens- en structuurbeleid in de landbouw, zowel nationaal als in de EG. In 1962 promoveerde hij op het proefschrift 'Bestemming van de melk in Nederland'. Hij is betrokken geweest bij het opstellen van diverse nota's, waaronder de Structuurvisie Landbouw uit 1978.

Drs. D. Strijker was tot voor kort als wetenschappelijk onderzoeker in dienst van het LEI te Den Haag. In die functie verrichtte hij beleidsanalyses en deed hij onderzoek op het terrein van de internationale agrarische handel. Hij publiceerde o.a. met G. Meester de WRR-voorstudie 'Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening' uit 1985. Per 1 mei 1988 is hij verbonden aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof.dr. W. Tims is directeur van de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening (SOW) te Amsterdam. Eerder was hij – tot 1977 – in dienst van de Wereldbank te Washington. Hij is raadadviseur van de minister van Landbouw en Visserij. Verder is hij voorzitter van de stichting IIASA-Nederland. In 1968 promoveerde hij bij prof. J. Tinbergen. Hij is mede-auteur van het in 1985 door de Wereldbank uitgegeven boek 'China: issues and options for long term development'.

Prof.dr. J. de Veer is sinds 1955 verbonden aan het LEI te Den Haag, waarvan hij sinds 1981 directeur is. Vanaf 1973 bekleedt hij een buitengewone leerstoel in de agrarische economie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is ook voorzitter van Kamer V (Landbouw in de Samenleving) van de Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek. In 1988 werd hem door de Landbouwuniversiteit Wageningen een eredoctoraat verleend.

Literatuur

Over de Europese landbouwpolitiek wordt veel geschreven; niet alleen in kranten, maar ook in tijdschriften, brochures, boeken, jaarverslagen, en rapporten. Een uitvoerig overzicht van beschikbare titels zou talloze bladzijden beslaan, maar niet beantwoorden aan ons doel een eenvoudige handreiking te verschaffen voor verdere studie. De jaarberichten van het LEI (Landbouw-Economisch Bericht, kortweg LEB) en de Commissie van de EG (De toestand van de landbouw in de Gemeenschap) zijn bij uitstek geschikt om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in en rondom het beleid.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1985. Perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid: Groenboek van de Commissie. Groen Europa in Vogelvlucht nr. 33. Commissie van de EG, Brussel.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1988. De toestand van de landbouw in de Gemeenschap; Verslag 1987. Commissie van de EG, Brussel-Luxemburg.

Dijk, G. van, A.T.J. Nooij & H.J. Silvis, 1987. Areaalbeheersing in de landbouwpolitiek. Wageningse Economische Studies 8. Landbouwuniversiteit Wageningen. Distributie Pudoc, Wageningen.

Gordon-Ashworth, F., 1984. International Commodity Control; A contemporary history and appraisal. Croom Helm, London.

Harris, S., A. Swinbank & G. Wilkinson, 1983. The food and farm policies of the European Community. John Wiley & Sons, Chichester.

Hathaway, D.E., 1963. Government and Agriculture: public policy in a democratic society. Macmillan, New York.

Hoogh, J. de, A. Matthews, R. Tyers & K. Anderson, 1988. Agricultural policies in industrial countries and their effects on the third world – a discussion. Vakgroep Algemene Agrarische Economie, Landbouwuniversiteit Wageningen.

Johnson, D.G., K. Hemmi & P. Lardinois, 1985. Agricultural Policy and Trade: Adjusting Domestic Programs in an International Framework. A Report to the Trilateral Commission, no 29. New York.

Landbouw-Economisch Instituut, 1988. Landbouw-Economisch Bericht 1988. Periodieke Rapportage 1-88. Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.

Meester, G., & D. Strijker, 1985. Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening. Voorstudies en achtergronden/WRR; V46. Staatsuitgeverij, Den Haag.

Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, 1986. Advies EG-landbouwbeleid en de Derde Wereld. Distributiecentrum DOP, Den Haag.

OECD, 1987. National policies and agricultural trade. OECD, Paris.

Oskam, A.J., D.D. van der Stelt-Scheele, J. Peerlings & D. Strijker, 1987. De superheffing – is er een alternatief? Eindrapport van een onderzoek naar de werking van de superheffing in de Europese Gemeenschap en naar de consequenties van een aantal beleidsalternatieven over de periode 1989-1997. Wageningse Economische Studies 5. Landbouwuniversiteit Wageningen. Distributie Pudoc, Wageningen.

Petit, M., M. de Benedictis, D. Britton, M. de Groot, W. Henrichsmeyer & F. Lechi, 1987. Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of Milk Quotas and CAP Reform. Developments in Agricultural Economics, 4. Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

Sociaal-Economische Raad, 1986. Advies aanpassing EG-landbouwbeleid. SER publicatie 86/17, Den Haag.
Tracy, M., 1982. Agriculture in Western Europe: challenge and response, 1880-1980. Granada, London.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1986. De onvoltooide Europese integratie. Staatsuitgeverij, Den Haag.
The World Bank, 1986. World Development Report 1986. Oxford University Press, New York.

Ten slotte vermelden we twee Nederlandstalige tijdschriften waarin regelmatig artikelen over de Europese landbouwpolitiek verschijnen:

Spil: kritisch tweemaandelijks tijdschrift over landbouw en platteland. Stichting Uitgeverij Manifest, Ruurlo.
Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw (TSL). Stichting TSL, Den Haag.

Uitgebreide inhoudsopgave

1. **Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?** *J. de Hoogh* 1
Inleiding 1
Landbouw en nationaal welzijn 1
Voedselprijzen 1
Landbouwontwikkeling 2
'Eigen-aardigheden' van de landbouw en de landbouwmarkten 4
Bijzonderheden van de vraag 4
Bijzonderheden van het aanbod 5
Prijs- en inkomensvorming 6
Ontwikkelingen van vraag en aanbod in de tijd 6
Produktiviteitsontwikkeling en structurele aanpassing 8

2. **Instrumenten van landbouwpolitiek en hun effecten** *J. de Hoogh* 9
Inleiding 9
Prijs- en inkomenspolitiek 9
Marktordening 9
Toeslagstelsel 10
Tussenvormen van marktordening en toeslagstelsel 11
Welvaartseffecten van prijsbeheersing en toeslagverlening 11
Gevolgen voor consument en belastingbetaler 11
Effecten voor het nationaal inkomen 12
Internationale effecten van nationale prijsstabilisatie 13
Internationale effecten van nationale prijsondersteuning 14
Internationale effecten bij toeslagen 15
Waarom voorkeur voor marktordening boven toeslagen? 15
Instrumenten van het structuurbeleid 16
Prijs- en inkomenspolitiek versus structuurbeleid 17

3. **Ontstaan en hoofdkenmerken van het EG-landbouwbeleid** *B. Heringa* 18
Inleiding 18
Verdrag van Rome 18
Landbouw in het Verdrag van Rome 20
De conferentie van Stresa 20
Uitgangspunten voor het markt- en prijsbeleid 21
Overgangsbepalingen 23
Structuurbeleid 24

Tijdsdruk en andere omstandigheden 24
Tot slot 26

4. De institutionele kant van het gemeenschappelijk landbouwbeleid *G. Meester* 27
Formele en informele circuits 27
De Raad 28
Taak, samenstelling en procedure 28
Unanimiteit 29
De Commissie 30
Het Parlement 32
Besluitvorming in de praktijk 33
Voorbereidende fase 33
Feitelijk overleg in de Raad 34
Uitvoering van een besluit 35
Pakketten en marathons 35
Slotopmerking 37

5. Gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid via 'zware' marktordeningen *C.J.A.M. de Bont* 38
Inleiding 38
Enkele achtergronden 38
Techniek van de zware marktordening 40
Prijsbeleid en objectieve methode 42
Gewijzigde omstandigheden en beleidswijzigingen 43
Onevenwichtige marktsituaties 43
Zuivel 44
Granen 45
Suiker 45
Rundvlees 46
Tot besluit 46

6. Gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid via 'lichte' marktordeningen en toeslagstelsels *J.H. Post en G.A. Koopstra* 48
Inleiding 48
Lichte marktordeningen voor varkensvlees, pluimveevlees en eieren 49
Sluisprijzen en heffingen 49
Vrije prijsvorming 50
Lichte marktordeningen voor groenen en fruit 51
Refentieprijsstelsel voor verse groenten en fruit 51
Beperkte interventie 51
Steun voor verwerkte groenten en fruit 52
Toeslagstelsels voor oliehoudende zaden en eitwitgewassen 53
Vrije invoer 53

Oliezaden 53
Eiwithoudende gewassen 54
Produktiegroei, budgettaire uitgaven en garantiedrempels 54
Ingewikkelde marktordening voor schape- en geitevlees 55
Twee marktregimes 55
Historische achtergrond 56
Actuele ontwikkelingen 57
Besluit 57

7. **Het agro-monetaire stelsel** *H.J. Silvis* 60
Eenheid van markt en prijs 60
Devaluatie en revaluatie 60
Ontwikkeling van het stelsel (1971-1979) 62
EMS, Ecu en MCB (1979-1984) 64
Conflicten tussen lidstaten 65
Herstel van de eenheid? 67
Ten slotte 70

8. **Structurele en regionale problemen in de EG-landbouw** *N. Slot* 71
Inleiding 71
Regionale verschillen 71
Gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid in de jaren zestig en zeventig 75
Horizontale aanpak 75
Regionalisering van het landbouwstructuurbeleid 76
Geïntegreerde programma's voor bijzondere gebieden 77
Herstructurering van produktietakken 77
Gemeenschappelijk structuurbeleid in de situatie van overschotten 78
Recente ontwikkelingen 79
Tot besluit 80

9. **Financieringsproblemen van de EG** *G. Meester en D. Strijker* 81
Inleiding 81
Omvang en verdeling van ontvangsten en uitgaven 81
Vier belangrijke problemen 84
Produktiegroei als fundamentele oorzaak 84
Beheersing produktie noodzakelijk 86
Financiële beeld van de laatste jaren 87
BTW-afdracht en budgetdiscipline 87
Ontwikkelingen vanaf 1986 88
Verwachting voor de komende jaren 89
Rol van de ministers van financiën 89
Voorstellen van Delors 90
Besluiten van Brussel 91

De komende jaren 92

10. Landbouwpolitiek in de Verenigde Staten van Amerika *H.J. Silvis* 93
Inleiding 93
Enkele kenmerken van de landbouw in de Verenigde Staten 93
Landbouwontwikkelingspolitiek 95
Het 'oude' landbouwbeleid 95
Onderwijs, onderzoek en voorlichting 96
Landbouwkrediet 96
Prijs- en inkomenspolitiek 97
Het 'nieuwe' landbouwbeleid 97
Prijsondersteuning 97
Deficiency payments 98
Voorraadvorming 98
Aanbodbeperking 99
Binnenlandse voedselhulp 100
Agrarische handelspolitiek 100
Exportbevordering 100
Importbeperking 101
Tot besluit 102

11. EG-landbouwbeleid en wereldmarkt *J. Bergman* 103
Inleiding 103
Enkele cijfers over de agrarische handel 103
Invoerbeleid van de Gemeenschap 105
Algemeen 105
Uitzonderingen 106
Beschermend karakter 106
Uitvoerbeleid van de Gemeenschap 107
Exportrestituties 107
Felle kritiek 107
Dure aangelegenheid 108
Opstelling van de Gemeenschap in de GATT 109
Vrij handelsverkeer 109
Uruguay-ronde 109
Stabilisatie van de wereldmarkt voor een aantal landbouwprodukten 110
Internationale marktordening 110
Bescheiden resultaten 111
Politieke onmacht 112
Conclusie 112

12. Derde Wereld en EG-landbouwbeleid *W. Tims* 113
Karakteristieken van de Derde Wereld 113

EG-landbouwbeleid en ontwikkelingslanden 115
Bescherming en zelfvoorziening 115
Gevolgen voor ontwikkelingslanden 116
Landbouwbeleid in ontwikkelingslanden 117
Analyse van beleidsveranderingen 118
Smalle marges en gebrekkig inzicht 119
Effecten van liberalisatie 119

13. De toekomst van de EG-landbouwpolitiek *J. de Veer* 121
Huilen kan niet meer 121
Doelstellingen 121
Quo vadis? 122
De fundamentele keuze 122
Handhaving van de status quo als beleidsrichting 123
Versterking van de internationale concurrentiepositie als alternatief 124
Bezwaren van een op de inkomensvorming afgestemd markt- en prijsbeleid 125
Markt- en prijsbeleid als instrument om aanpassingen tot stand te brengen 126
Bezwaren van sterke prijsverlaging 126
Afvloeiing van arbeid 126
Produktieomvang weinig prijsgevoelig 127
Extensiever grondgebruik 127
Sterke prijsverlaging toch wenselijk? 128
Markt- en prijsbeleid bij een status-quo-strategie 129
Institutionele aspecten 131
Machteloosheid 131
Taken verdelen? 131
Voordelen van decentralisatie groter dan nadelen 132
Van paard wisselen 134