

NN08201, 1054

ONTVANGEN

06 OKT. 1985

CB-KARDEX

G. Meester

De groene zorgen van Europa

**Drie studies over
het EG-landbouwbeleid**

410851

De productie van zogeheten bio-ethanol voor gebruik als energiebron, oktaanbooster of co-solvent in verbrandingsmotoren is in Europa ook op langere termijn economisch niet haalbaar.

VI

De opvatting van sommige Amerikaanse landbouweconomen, dat het American Journal of Agricultural Economics zo langzamerhand meer beschouwd moet worden als een tweederangs algemeen economisch tijdschrift dan als een eersterangs landbouweconomisch tijdschrift, houdt een onderschatting van de betekenis van het tijdschrift voor de landbouweconomische wetenschap in.

Glenn L. Johnson, Scope of Agricultural Economics, Presidential Address to the XIXth International Conference of Agricultural Economists, Malaga, 1985, p. 3.

VII

De onder andere door Pelkmans gestelde vraag of het Gemeenschappelijk landbouwbeleid hervormd kan worden, kan bevestigend worden beantwoord.

J. Pelkmans (ed.), Can the CAP be reformed?, Working Papers, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1985.

VIII

Analoge leerprocessen als ten aanzien van de energiebesparing in de glastuinbouw zullen bij invoering van fosfaat- en andere milieunormen leiden tot een aanzienlijk kleinere vermindering van de varkens- en pluimveestapel in Nederland dan soms wel verondersteld wordt.

IX

Van het Gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid is geen bijdrage aan de bevordering van het evenwicht op de landbouwmarkten te verwachten.

X

Dat de politiek en de roeisport met elkaar gemeen hebben dat in beide gevallen de beoefenaren zich in een andere richting bewegen dan waarin ze kijken, betekent niet dat de doelgerichtheid van de gevaren koers ook vergelijkbaar is.

G. Meester - De groene zorgen van Europa
Wageningen, 16 oktober 1985.



Promotor: dr.ir. J. de Hoogh, hoogleraar in de algemene agrarische economie, in het bijzonder de grondslagen, de doeleinden en instrumenten van het landbouwbeleid

G. Meester

DE GROENE ZORGEN VAN EUROPA

DRIE STUDIES OVER HET EG-LANDBOUWBELEID

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van
doctor in de landbouwwetenschappen,
op gezag van de rector magnificus,
dr. C.C. Oosterlee,
in het openbaar te verdedigen
op woensdag 16 oktober 1985
des namiddags te vier uur in de aula
van de Landbouwhogeschool te Wageningen

S. J. P. M. M. A. K.
L. A. G.
LANDBOUWHOGESCHOOL
WAGENINGEN

Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag

REFERAAT

DE GROENE ZORGEN VAN EUROPA - Drie studies over het EG-landbouwbeleid

Meester, G.

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 1985

79 p.

De publikatie bevat de samenvattingen van drie eerder door het LEI gepubliceerde studies over het EG-landbouwbeleid, alsmede enkele opmerkingen over recente ontwikkelingen in dat beleid. De drie studies vormen gezamenlijk het proefschrift over de groene zorgen van Europa. In de eerste studie zijn behandeld de doeleinden, instrumenten en effecten van het landbouwbeleid in de EG. De tweede studie bevat een theoretische vergelijking van het gevoerde beleid met enkele alternatieve vormen van inkomensondersteuning in de landbouw. De derde studie tenslotte heeft specifiek betrekking op de zuivelsector en geeft de resultaten van een onderzoek naar ontwikkelingen in de afzet van zuivelprodukten uit de EG op de wereldmarkt in de periode 1974-1980.

Landbouw/Landbouwbeleid/EG/Inkomensbeleid/Prijsbeleid/Zuivel

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Inhoud

Blz.

VOORWOORD	7
SUMMARY	9
1. INLEIDING	11
1.1 De samenstellende delen van het proefschrift	11
1.2 De inhoud van dit boekje	12
2. SAMENVATTING VAN "DOELEINDEN, INSTRUMENTEN EN EFFECTEN VAN HET LANDBOUWBELEID IN DE EG"	13
2.1 Achtergrond en doel van de studie	13
2.2 Landbouwproblematiek en de reactie van de overheid; de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid in de EG	14
2.3 Over het meten van de effectiviteit van het gevoerde beleid	17
2.4 De ontwikkeling van produktiviteit, werkgelegenheid en inkomen	18
2.5 Marktprijzen en marktevenwicht	21
2.6 Voorziening, handel en regionale produktieverdeling	24
2.7 Overheidsuitgaven en inkomensoverdrachten	27
2.8 Conclusie	28
3. SAMENVATTING VAN "PRIJS- EN INKOMENSBELEID VOOR DE LANDBOUW IN DE EG: ALTERNATIEVEN EN HUN EFFECTEN"	30
3.1 Achtergrond en doel van de studie	30
3.2 Alternatieve vormen van inkomensbeleid zonder direct ingrijpen in het aanbod	31
3.3 Alternatieve vormen van inkomensbeleid met direct ingrijpen in het aanbod: quotaregelingen	37
3.4 De invloed van het EG-beleid op de wereldmarktprijzen van landbouwprodukten	42
4. SAMENVATTING VAN "ANALYSE VAN DE WERELDVRAAG NAAR ZUIVELPRODUKTEN UIT DE EG"	44
4.1 Achtergrond en doel van de studie	44
4.2 De voornaamste conclusies	45
4.3 Enkele afsluitende opmerkingen	50

INHOUD (vervolg)

	Blz.
5. SLOTOPMERKINGEN	52
5.1 De belangrijkste conclusies uit het voorgaande	52
5.2 Ontwikkelingen sedert de publikatie van "Doeleinden"	53
5.3 Relaties tussen de getroffen beleidsbeslis- singen en de in "Prijs- en inkomensbe- leid" besproken alternatieven	56
5.4 Relaties tussen recente ontwikkelingen in de zelfvoorziening en het besprokene in "Analyse van de wereldvraag"	59
5.5 Toekomstig onderzoek	63
LITERATUUR	66
CURRICULUM VITAE	79

Voorwoord

In het najaar van 1975 trof ik een klein berichtje in de Landbode aan, waarin melding werd gemaakt van een onderzoek van het Landbouw-Economisch Instituut over de effecten van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Mij leek dat onderzoek interessant genoeg om er te zijner tijd eens naar te informeren. Enkele maanden later bleek mij dat het onderzoek - zoals vaker het geval is - nog grotendeels uitgevoerd moest worden, en dat het LEI iemand zocht om dat gedurende één jaar te doen. Sindsdien heb ik met genoegen aan het onderwerp gewerkt, zij het dat het allemaal wat langer duurde dan oorspronkelijk gepland.

De drie hier als proefschrift gepresenteerde studies zijn overigens alle al enige tijd geleden tot stand gekomen en hebben voorts ten dele betrekking op ander onderzoek dan waarop het berichtje uit 1975 sloeg. Echter hebben ze alle het EG-landbouwbeleid en de problemen die zich daarbij voordoen tot onderwerp. Voorts zijn ze alle uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw en Visserij. Omdat de problemen rond het Gemeenschappelijk landbouwbeleid eerder groter dan kleiner lijken te worden ga ik ervan uit dat er de komende jaren nog veel op dit terrein te onderzoeken valt. De reeks waarvan de drie studies onderdeel vormen, zal dan ook ongetwijfeld nog verder groeien.

Produkten, zeker die van de menselijke geest, ontstaan niet zomaar, maar hebben een voedingsbodem nodig. Dat is in mijn geval een omgeving waarin door velen in onderlinge samenwerking dingen worden bedacht, bediscussieerd, uitgezocht en uitgewerkt. Ik prijs mij gelukkig in zo'n omgeving te werken en ben degenen die deze creëren zeer erkentelijk voor deze samenwerking. Dat geldt in de eerste plaats Ir. A.J. Oskam van de Landbouwhogeschool met wie ik gezamenlijk de zuivelstudie heb gemaakt. Daarnaast waren er de uitvoerige gesprekken met en de hulp van Prof. Dr. de Hoogh als toenmalig hoofd van de Stafafdeling, met Drs. J.H. Post als huidig hoofd van deze afdeling en met de collega's van de Stafafdeling en van andere afdelingen op het LEI. Een bijzonder woord van dank geldt voorts LEI-Directeur Prof. Drs. J. de Veer voor diens vele nuttige suggesties, originele ideeën en onontbeerlijke ruggesteun op moeilijke momenten. Tenslotte ben ik de LEI-mensen op de "werkvloer" dankbaar voor het alsmaar weer opnieuw ontcijferen, uittypen, nakijken, drukken en verzenden van al die steeds maar weer dikker wordende stapels papier.

Gerrit Meester

Summary

Europe's Green Worries

This publication contains the summaries of three studies on the common agricultural policy of the EC, as well as some additional remarks on recent developments in that policy. The studies were written between 1979 and 1983 and are all part of a thesis called "Europe's Green Worries".

The first study deals with the problems of agriculture in developed countries, with the EC reaction on these problems and with the effects of the common agricultural policy on the policy objectives. The main problem of agriculture in developed countries is that technological progress in this sector causes an increase in supply which is much larger than the increase in demand for agricultural products. This difference in growth causes in its turn such a pressure on agricultural prices and incomes, that government intervention is considered to be necessary. The EC intervenes mainly through price support by means of a markets and prices policy. The consequences of that policy are that the disequilibrium between supply and demand finds another outlet than through pressure on prices. Now the main symptoms of over-supply are an increase in the self-sufficiency ratio and in the budgetary burdens of the EC.

The second study deals with the question to what extent some alternative policies would be more successful than the current one in achieving the policy objectives. The policy alternatives which have been studied are: deficiency payments, direct income payments to farmers and the continuation of the current price support, while the supply is controlled by means of a quota system. The study shows large differences between the policy alternatives in their implications for the various policy objectives. When an equal level of income support under each policy alternative is assumed, then deficiency payments for quotas allocated in advance on a farm firm basis are the most attractive policy alternative for the EC economy as a whole. The reason is that the supply and demand effects of this policy alternative are very small or even zero. However, this policy alternative causes large burdens for the EC budget. Though these budgetary burdens need not be higher for products with a high self-sufficiency ratio than under the current prices policy. The reason is the rather large negative terms of trade effect of the necessary disposal of additional supply under the current policy.

The third study specially deals with the disposal policy of dairy products. One of the conclusions of this study is that the terms of trade effects of additional sales of these products have become so large that each additional unit of milk produced under

a system of unlimited price support burdens the EC budget with almost the same amount as the farmer receives. This explains the extreme rise of the budgetary burdens of the common dairy policy, when the milk production increases. It constitutes also the main reason for the introduction of the superlevy system in the dairy sector in 1984.

1. Inleiding

1.1 De samenstellende delen van het proefschrift

Dit proefschrift bestaat uit drie afzonderlijke studies over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Gemeenschappen. Ze kwamen tot stand in de periode 1979-1983 en zijn alle geschreven naar aanleiding van onderzoekopdrachten van het Ministerie van Landbouw en Visserij. De studies zijn verschenen in de publikatiereeksen van het Landbouw-Economisch Instituut.

De eerste studie, genaamd "Doeleinden, instrumenten en effecten van het landbouwbeleid in de EG" (Meester, 1980) had tot doel een beschrijving te geven van de totstandkoming en inrichting van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, en voorts aan te geven in welke mate aan het eind van de jaren zeventig de met het beleid beoogde doeleinden waren gerealiseerd. De tweede studie, met als titel "Prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: alternatieven en hun effecten", die overigens eerder werd gepubliceerd dan de eerste (Meester, 1979) had tot doel, voortbordurend op de evaluatie van het bestaande beleid aan te geven welke alternatieve beleidsvormen denkbaar zijn voor het tot dan toe gevoerde hoofdzakelijk markt- en prijsbeleid, en wat - in theorie - de verschillen in effecten zijn tussen het bestaande beleid en de alternatieven. De derde studie tenslotte, met als titel "Analyse van de wereldvraag naar zuivelprodukten uit de EG" (Meester en Oskam, 1983), had specifiek betrekking op de sector met tot dan toe de grootste problemen in de Gemeenschap en behelsde als centrale probleemstelling de vraag in hoeverre het bij oplopende zuivelvoorraden in de EG voordelig is om via restitutieverhoging de export naar derde landen op te voeren, dan wel voor die oplopende voorraden een bestemming op de interne markt te zoeken.

Van de drie studies zijn de twee eerstgenoemde geheel van eigen hand en is de derde tot stand gekomen in nauwe samenwerking met Ir. A.J. Oskam, medewerker van de Vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwhogeschool. Hoewel het door de intensieve samenwerking bij de totstandkoming van de derde studie niet eenvoudig is exact de bijdragen van de afzonderlijke auteurs aan te duiden, is als grove scheiding aan te houden dat vooral Oskam de hoofdstukken 3, 8 en 9 heeft bedacht en uitgewerkt en ikzelf de hoofdstukken 2 en 4. Van de hoofdstukken 5, 6 en 7 is de basisgedachte, d.w.z. het idee één exportvraagrelatie te hanteren, eveneens van mij afkomstig en de methodologische uitwerking vooral van Oskam. De werkzaamheden met betrekking tot de verzameling van de data en de schattingen zijn door beiden gedaan.

1.2 De inhoud van dit boekje

De hoofdstukken 2, 3 en 4 van dit boekje bevatten de uitgebreide samenvattingen van de drie studies *). De samenvattingen in de hoofdstukken 2 en 3 zijn grotendeels ongewijzigd overgenomen uit de desbetreffende publikaties, die in hoofdstuk 4 is speciaal voor dit doel samengesteld uit de concluderende paragrafen van de studie over de wereldvraag naar zuivelprodukten uit de EG.

Ondertussen is al weer enige tijd verstreken tussen het moment van voltooiën van de ingebrachte studies en het verschijnen van dit samenvattende overzicht. Daarom bevat hoofdstuk 5 in aanvulling op de samenvattingen een aantal slotopmerkingen waarin wordt ingegaan op enkele recente ontwikkelingen in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. De slotopmerkingen bieden tevens de gelegenheid nog eens de samenhang tussen de drie als proefschrift ingebrachte studies aan te geven.

*) De studies zelf zijn apart verkrijgbaar bij het Landbouw-Economisch Instituut.

2. Samenvatting van "doeleinden, instrumenten en effecten van het landbouwbeleid in de EG"

2.1. Achtergrond en doel van de studie

Achtergrond

De problematiek van de sector in de ontwikkelde landen heeft tot gevolg gehad dat vanaf ongeveer 1880 de nationale overheden in toenemende mate en ieder op eigen wijze zich met de landbouw zijn gaan bemoeien. Bij de start van de Europese Economische Gemeenschap in 1958 kenden dan ook alle lid-staten een nationaal landbouwbeleid, dat van land tot land nogal verschilde. De vorming van een gemeenschappelijke landbouwmarkt kon in deze situatie slechts plaatsvinden als ook het landbouwbeleid van de lid-staten een gemeenschappelijk karakter kreeg. De opstellers van het Verdrag van Rome hebben door middel van een apart hoofdstuk in het Verdrag hiertoe een belangrijke aanzet gegeven. Het beleid kreeg in de jaren zestig gestalte door een groot aantal regelingen, die vooral betrekking hadden op het markt- en prijsbeleid. Aldus werd de politieke voorwaarde geschapen voor het tot stand komen van een gemeenschappelijke landbouwmarkt in Europa.

Doel van de studie

De kritiek op het gemeenschappelijk landbouwbeleid richt zich hoofdzakelijk op de mate van verwezenlijking van andere doeleinden dan het streven naar een gemeenschappelijke landbouwmarkt, in het bijzonder de realisatie van de inkomensdoelstelling voor de agrariërs, het evenwicht op de markten en daarmee samenhangend de budgettaire lasten, de handelsrelaties met derde landen en, in mindere mate, de hoogte van de verbruikersprijzen. De vraag die daarbij onvermijdelijk wordt gesteld, is of niet andere beleidsvormen beter dan het huidige beleid dat hoofdzakelijk bestaat uit markt- en prijsbeleid, in staat zijn de beoogde doeleinden te verwezenlijken.

Alvorens de zojuist gestelde vraag te beantwoorden, leek het zinnig eerst na te gaan wat precies de doeleinden van het huidige landbouwbeleid in de EG zijn, hoe daarbij de prioriteiten hebben gelegen, welke beleidsvormen zijn toegepast, in welke mate de doeleinden in het verleden zijn verwezenlijkt en waar de zaken wel goed zijn gegaan en waar niet. Met deze studie is zulks beoogd. In de volgende paragrafen van dit boekje zijn de voornaamste uitkomsten ervan samengevat.

In de studie "Prijs- en inkomensbeleid voor de EG: alternatieven en hun effecten" is vervolgens ingegaan op de vraag in hoeverre in theorie andere vormen van beleid beter dan het huidige

markt- en prijsbeleid in staat zijn de met dit beleid beoogde doeleinden te bereiken. De uitkomsten van die studie zijn samengevat in hoofdstuk 3 van dit boekje.

2.2 Landbouwproblematiek en de reactie van de overheid; de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid in de EG

De problematiek van de landbouw in de ontwikkelde landen

Hoofdstuk 2 van de studie geeft een schets van de problemen van de landbouw in de ontwikkelde landen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de lange termijn problemen, en de korte en middellange termijn problemen.

De lange termijn problemen worden ten dele veroorzaakt doordat in gebieden waar de mobiliteit van de ingezette produktiemiddelen gering is, de produktiviteitsstijging in de landbouw leidt tot een stijging van het aanbod die in combinatie met een langzamer groeiende of stagnerende vraag een drukkend effect op het prijsniveau van landbouwprodukten heeft. Dit effect kan zodanig zijn dat een permanente druk op de inkomens in de landbouw ontstaat. Daar komt bij dat in gebieden waar de mobiliteit van de ingezette produktiemiddelen groot is, vaak onder invloed van de technische vooruitgang, en in veel gevallen mede bevorderd door overheidsbeleid, de buiten gebruik gestelde traditionele produktiemiddelen (m.n. arbeid) worden vervangen door moderne (kapitaalgoederen, krachtvoer, kunstmest). Ten slotte speelt mee dat vooral in regio's waar ontvolking dreigt een grote mobiliteit van arbeid om verschillende redenen vaak ongewenst geacht en daarom afgeremd wordt.

De korte en middellange termijn problemen vloeien voort uit de vooral door weersinvloeden veroorzaakte schommelingen in de productieomvang. Door de geringe prijselasticiteit van de vraag naar landbouwprodukten kunnen deze schommelingen onvoldoende door de markt worden opgevangen. De gevolgen zijn prijs- en inkomensonzekerheid op korte termijn en cyclische prijs- en produktiebewegingen, dus instabiliteit van de markten, op middellange termijn.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid een politieke noodzaak

Sedert het eind van de 19e eeuw hebben de nationale overheden van ontwikkelde landen in Europa en daarbuiten op de problematiek van de landbouw gereageerd. Vooral in het begin van de 20ste eeuw was de aard van deze reacties van land tot land sterk verschillend. Sedert de jaren dertig van deze eeuw was evenwel overal sprake van één of andere vorm van markt- en prijsbeleid voor het beheersen van de korte, middellange en lange termijn problematiek ten aanzien van de prijzen, alsmede van een beleid voor de stimulering van technische vooruitgang in de landbouw en voor de aanpassing van de sector aan de gevolgen van technische vernieuwingen.

Uit deze situatie vloeide de politieke noodzaak voort de ontwikkeling van een gemeenschappelijke landbouwmarkt in het kader van de EG gepaard te doen gaan met de totstandkoming van een gemeenschappelijk landbouwbeleid. In het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap werd dit uitdrukkelijk vastgelegd. Omdat voor de in het Verdrag beoogde marktintegratie in de eerste plaats vereist was eenheid van de prijzen te bereiken, lag het voor de hand in gemeenschappelijk verband de nadruk te leggen op gelijkschakeling van het prijsbeleid. Beleidsvormen die voor het integratieproces van meer indirecte betekenis waren (structuurbeleid, regionaal beleid) kregen dan ook in het Verdrag en de praktische uitwerking van het beleid minder, of pas in tweede instantie, aandacht.

Doeleinden van het beleid; doelconflicten

Primair doel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid was dus de landbouw deel te laten uitmaken van de gemeenschappelijke markt. Daarnaast zijn in het Verdrag als doeleinden genoemd het doen toenemen van de produktiviteit van de landbouw, het verzekeren van een redelijke levensstandaard aan de landbouwbevolking, het stabiliseren van de markten, het veiligstellen van de voorziening van landbouwprodukten en voedingsmiddelen en het verzekeren van redelijke prijzen aan de verbruikers. Ten slotte zijn op het landbouwbeleid tevens van toepassing de (overige) algemene doeleinden van het Verdrag. Het meest relevant daarbij zijn het bevorderen van een gestadige en evenwichtige economische expansie in de Gemeenschap en het leveren van een bijdrage aan de harmonische ontwikkeling van de wereldhandel.

Uit de, in hoofdstuk 3 van de studie vollediger weergegeven, doeleinden komt niet altijd even duidelijk en ondubbelzinnig naar voren wat precies met de gemeenschappelijke markt en het gemeenschappelijk landbouwbeleid beoogd is. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk wat moet worden verstaan onder een redelijke levensstandaard van de landbouwbevolking, stabiele markten, of een veilig gestelde voedselvoorziening. Enige dubbelzinnigheid is er vooral bij de doelstelling een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de internationale handel: het is niet geheel duidelijk of daarmee bedoeld is in eerste instantie de handel tussen de lid-staten onderling of uiteindelijk ook die met derde landen te stimuleren.

Voorts kunnen enkele in het Verdrag neergelegde doeleinden met elkaar in conflict geraken. Voorbeelden hiervan zijn het (potentiële) lange termijn conflict tussen produktiviteitsbevordering en de beheersing van het aanbod met alle gevolgen van dien voor het streven naar evenwicht op de markten en het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking, het conflict tussen de veiligstelling van de voedselvoorziening in de EG en de bevordering van de internationale handel en ten slotte het (potentiële) conflict tussen het streven naar een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking en naar redelijke prijzen voor verbruikers.

Prioriteiten in het verleden; markt- en prijsbeleid

Zeker bij aanwezigheid van (potentiële) doelconflicten is het noodzakelijk prioriteiten in het beleid te stellen. Men kan niet tegelijkertijd alle doeleinden realiseren. Welke tot nu toe deze prioriteiten waren wordt in de studie nagegaan aan de hand van een analyse van de ontwikkeling van het beleid sedert het in werking treden van het Verdrag in 1958.

De conclusie is dat vooral in de overgangsperiode naar een gemeenschappelijke landbouwmarkt in de EG-6 (globaal tussen 1962 en 1968) de nadruk lag op het tot stand brengen van de eenheid van de markten, het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking en het tegengaan van prijsschommelingen op de markten. Daarbij diende "op passende wijze" met andere beleidsdoeleinden rekening te worden gehouden.

Als vrijwel enige beleidsvorm werd in die periode het markt- en prijsbeleid gehanteerd. Dit beleid kreeg gestalte in een stelsel van marktordeningen voor de belangrijkste landbouwprodukten. Daarbij werden steeds als fundamentele beginselen gehanteerd: eenheid van de markten, communautaire preferentie en financiële solidariteit, hetgeen neerkwam op gemeenschappelijke prijzen, gemeenschappelijke tarieven in de handel met derde landen en gemeenschappelijke financiering via het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL).

Structuurbeleid

Andere beleidsvormen (met name structuurbeleid, sociaal beleid, handelsbeleid) waarmee beoogd werd ook de overige doeleinden zoveel mogelijk te verwezenlijken, zijn aan het begin van de jaren zestig door de Commissie wel voorgesteld, maar door de Raad niet of slechts in zeer afgezwakte vorm aanvaard. Pas na 1968 toen de eenheid van de markten leek te zijn bereikt en voorts de fundamentele onevenwichtigheden tussen vraag en aanbod toenemende aandacht vroegen, kwam naar aanleiding van het plan-Mansholt de discussie over een structuurbeleid op gang.

In 1972 nam de Raad richtlijnen aan voor de modernisering van landbouwbedrijven, de bevordering van de bedrijfsbeëindiging en de verbetering van voorlichting en scholing. Met een en ander werd beoogd produktiviteit en inkomen op bepaalde groepen van bedrijven te bevorderen. De gedachte in het plan-Mansholt - die overigens ook is te vinden in vroegere Commissie-voorstellen - dat structuurbeleid ook kon bijdragen tot het verkrijgen van evenwicht op de markten, werd door de Raad niet overgenomen.

Ook de "bergboerenregeling" uit 1975 wordt in de regel beschouwd als een onderdeel van het structuurbeleid. Hierin zitten echter tevens elementen van sociaal beleid, regionaal beleid en beleid met betrekking tot milieu- en landschapsbeheer, alsmede voor het tegengaan van de ontvolking van bepaalde gebieden.

Ontwikkelingen in de loop van de jaren zeventig

In de loop van de jaren zeventig hebben de overschotproblemen en de daaruit voortvloeiende budgetlasten geleid tot een zodanig hoge prioriteit voor het streven naar evenwicht op de markten dat de vroeger stringente koppeling tussen het prijsbeleid en de ondersteuning van de inkomens in de landbouw steeds meer is losgelaten. Voorts heeft het in verband met wisselkoersveranderingen ontstane stelsel van monetaire compenserende bedragen het streven naar eenheid van de landbouwmakten opnieuw actueel gemaakt. Het structuurbeleid tenslotte werd in toenemende mate gericht op ondersteuning van de zwakkere regio's in de EG, die van het markt- en prijsbeleid onvoldoende kunnen profiteren.

2.3 Over het meten van de effectiviteit van het gevoerde beleid

Twee deelvragen

In hoofdstuk 5 worden als inleiding op het tweede deel van de studie de problemen besproken die zich voordoen bij de beantwoording van de vraag of en in hoeverre de met het gemeenschappelijk landbouwbeleid beoogde doeleinden zijn verwezenlijkt en in welke mate het gevoerde beleid daartoe een bijdrage heeft geleverd.

De beantwoording van het eerste deel van deze vraag levert relatief de minste problemen op. Er hoeft slechts te worden gekeken naar de mate van realisatie van de beleidsdoeleinden. De problemen betreffen voornamelijk de nauwkeurige omschrijving en de kwantificeerbaarheid van deze doeleinden.

Het tweede deel van de vraag geeft meer problemen. Men dient voor de beantwoording ervan namelijk een vergelijking te maken tussen de ontwikkelingen ten tijde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en die welke zouden zijn opgetreden wanneer dit beleid niet zou zijn gevoerd. Als vergelijkingsbasis kunnen daarbij fungeren een situatie zonder enige vorm van beleid, of één waarbij het nationale beleid van de lid-staten zou zijn voortgezet dan wel vervangen door een andere vorm van gemeenschappelijk beleid dan de huidige. De eerste vergelijkingsbasis is nogal onwezenlijk: in de westerse samenleving is het nauwelijks denkbaar geen landbouwbeleid te voeren. Het ligt dan ook voor de hand één of meer alternatieve beleidsvormen als vergelijkingsbasis te kiezen.

Alternatieve benaderingen voor de tweede deelvraag

Men kan nu twee benaderingen kiezen. De eerste is dat men op grond van de gangbare economische theorieën een vergelijking maakt tussen het vigerende beleid en enkele hypothetische alternatieven. Deze benadering is in de studie "Prijs- en inkomensbeleid" gekozen. Het nadeel ervan is dat de theorieën niet getoetst worden op hun geldigheid voor de landbouw in de EG.

De tweede benadering is dat men het in de EG gevoerde beleid vergelijkt met in andere gebieden of andere perioden toegepaste beleidsvormen. Het grootste probleem hier is dat de waargenomen verschillen in de mate van realisatie van de doeleinden niet alleen het gevolg kunnen zijn van verschillen in het gevoerde beleid maar ook van andere factoren. Men denke aan verschillen - per gebied of in de tijd - in algemeen-economische, technische en sociale ontwikkelingen, aan verschillen in uitgangspositie (bedrijfs-groottestructuur, vervanging van arbeid door kapitaal, afzetapparaat, e.d.) of aan verschillen in andere dan landbouwbeleidsinstrumenten (fiscaal beleid, sociaal beleid, e.d.).

Een extra complicatie bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid is dat dit beleid beoogt enerzijds de integratie van landbouwmarkten te bewerkstelligen en anderzijds doeleinden van specifiek landbouwbeleid te verwezenlijken. Waar te nemen verschillen tussen dit beleid en vroeger nationaal beleid in de lid-staten of alternatief beleid in andere gebieden kunnen dan ook, naast de zojuist genoemde factoren, samenhangen met het beoogde integratie-effect en derhalve verdwijnen zodra dit effect is uitgewerkt. Het gevoerde beleid is dan effectief met betrekking tot de integratiedoelstellingen maar niet tot de specifieke landbouwdoelstellingen. Omgekeerd kan door tegen elkaar in werkende effecten de effectiviteit van het landbouwbeleid met betrekking tot de specifieke landbouwdoeleinden pas na uitwerking van het integratie-effect blijken.

De hier geschetste identificatieproblemen zijn er de oorzaak van dat op grond van de tweede benadering slechts in beperkte mate en met de nodige voorzichtigheid conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van het gevoerde beleid. Eigenlijk zijn alleen de mogelijke effecten aan te geven. Deze benadering is in het tweede deel van deze studie gevolgd. De nadruk ligt daarbij op het beantwoorden van de eerste deelvraag, dus van de vraag of en in welke mate ten tijde van het gevoerde beleid de voor dat beleid gestelde doeleinden zijn verwezenlijkt. Het onderzoek is uitgevoerd voor de periode vanaf ongeveer 1963 tot en met 1977, dat wil zeggen het tijdvak vanaf het jaar waarin de eerste marktordeningen gedurende het gehele jaar van kracht waren tot en met het jaar met de ten tijde van de uitvoering van de studie meest complete set van recente data. De analyses zijn hoofdzakelijk uitgevoerd voor de EG-6. Analyses voor de EG-9 zijn slechts gedaan voor zover dat gezien de korte spanne tijd tussen de uitbreiding van de Gemeenschap in 1973 en het tijdstip van uitvoering van de studie, alsmede vanwege de overgangsfase, zinvol was.

2.4 De ontwikkeling van produktiviteit, werkgelegenheid en inkomen

De produktiviteit

Hoofdstuk 6 van de studie geeft een overzicht van de ontwikkeling van de produktiviteit, de werkgelegenheid en de inkomens

in de landbouw in de Europese Gemeenschap in de periode tussen 1963 en 1977. Voor de bepaling van de produktiviteitsontwikkeling moest gebruik worden gemaakt van de in meerdere opzichten gebrekkige maatstaf van de toegevoegde waarde tegen constante prijzen en wisselkoersen per ingezette eenheid arbeid. Deze arbeidsproductiviteitsmaatstaf is daarom gebrekkig omdat ten eerste aan de daarbij noodzakelijk te hanteren arbeidskrachtenstatistieken in de EG enkele bezwaren kleven, en ten tweede de maatstaf tot overschatting van de totale produktiviteitsontwikkeling leidt als in de onderzochte periode arbeid in belangrijke mate is vervangen door kapitaal. De meest geëigende maatstaf voor produktiviteitsontwikkeling, de netto toegevoerde waarde per eenheid totale factorinput, kon wegens onvoldoende data over de produktiefactor kapitaal niet worden gebruikt.

Er blijkt zich in de landbouw in de Gemeenschap tussen 1963 en 1977 een sterke stijging van de arbeidsproductiviteit te hebben voorgedaan. Deze stijging liep in de EG-6 uiteen van gemiddeld 4,9% per jaar in Frankrijk tot 7,1% in Nederland en was in alle lid-staten groter dan in de niet-agrarische sectoren en bijvoorbeeld ook groter dan in de Deense en Amerikaanse landbouw. Na 1972 was sprake van een geringere stijging dan ervoor.

Opgemerkt zij dat de vergelijking met name met de Amerikaanse landbouw mogelijk een geflatteerd beeld geeft omdat hier sprake kan zijn van faseverschillen in de vervanging van arbeid door kapitaal. In de EG-landbouw is deze vervanging later op gang gekomen. Een en ander neemt niet weg dat het gemeenschappelijke landbouwbeleid kennelijk op zijn minst geen belemmering is geweest voor de vermindering van deze verschillen.

De werkgelegenheid

Toename van de arbeidsproductiviteit betekent dat met dezelfde hoeveelheid arbeid meer kan worden geproduceerd of voor dezelfde produktie minder arbeid nodig is. In de Europese landbouw heeft zich een combinatie van beide voorgedaan. De agrarische werkgelegenheid was in 1977 gemiddeld in de EG-6 dan ook gedaald tot 56% van het niveau van 1963.

De grootste daling deed zich voor in België, de kleinste in Nederland, namelijk tot respectievelijk 45 en 69% van de werkgelegenheid in 1963. De vergelijkbare cijfers voor het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en de USA waren respectievelijk 62, 64 en 69%. Na 1972 verminderde het tempo van afname.

Deze vermindering van werkgelegenheid werd in het verleden bewust nagestreefd om arbeidsaanbod te creëren voor andere economische sectoren en aldus via produktiviteitsstijging in de landbouw een bijdrage te leveren aan de toename van de welvaart in de EG. Bij hoge werkloosheid in andere sectoren kan evenwel een vermindering van werkgelegenheid in de landbouw uit welvaarts oogpunt voor de totale volkshuishouding minder wenselijk zijn.

Het agrarisch inkomen

Het verhogen van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn, met als doel het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking, houdt tenminste in dat deze bevolkingsgroep moet kunnen delen in de groei van de welvaart in de Gemeenschap. Of de Verdragsopstellers daarbij ook voor ogen hadden veranderingen aan te brengen in de relatieve inkomenspositie van de landbouwbevolking tegenover andere beroepsgroepen of in de inkomensverdeling binnen de landbouw blijft in het ongewisse. Uit het gebruik van de "objectieve methode" bij de vaststelling van de jaarlijkse verhoging van de gemeenschappelijke prijzen in het midden van de jaren zeventig zou men kunnen concluderen dat in die jaren werd gestreefd naar handhaving van de gemiddelde relatieve inkomenspositie van de landbouw op gemeenschapsniveau. De richtlijn over de modernisering van landbouwbedrijven spreekt echter over een ander inkomensdoel, namelijk over het streven naar een met niet-agrarische werkers in dezelfde regio vergelijkbaar inkomen. De inkomensdoelstelling is derhalve voor meerdere uitleg vatbaar. Daarom zijn in de studie verschillende soorten van vergelijkingen gemaakt.

In de eerste plaats wordt per lid-staat de ontwikkeling van de toegevoegde waarde per hoofd van de agrarische beroepsbevolking vergeleken met die van de totale beroepsbevolking. Uit de aldus berekende inkomenspariteitsindex komt naar voren een tussen 1963 en 1977 vrijwel onveranderde relatieve inkomenspositie van de landbouw in de BR Duitsland, Frankrijk en België, een lichte verbetering in Italië en, na een aanvankelijke verbetering tot ongeveer 1973, een verslechtering in Nederland. In 1977 golden bij een index 100 voor de niet-agrarische beroepsbevolking in de betreffende landen inkomensindices voor de agrarische beroepsbevolking die varieerden van 42 in de BR Duitsland tot 76 in Nederland. In het Verenigd Koninkrijk en de USA waren deze indices respectievelijk 80 en 75. Overigens zij met nadruk vermeld dat deze inkomenspariteitsindices slechts een globaal en niet altijd even betrouwbaar en tussen de landen of in de tijd vergelijkbaar beeld geven van de relatieve inkomenspositie van de landbouw. De cijfers zijn globaal omdat uitsluitend wordt gekeken naar nationale gemiddelden zonder rekening te houden met de inkomensverdeling zowel binnen als buiten de landbouw: met name de inkomenspositie in de eigen regio ten opzichte van vergelijkbare beroepsgroepen lijkt, mede gelet op koopkrachtverschillen tussen regio's, van grotere betekenis voor de gevoelens van mensen over hun levensstandaard dan een nationaal gemiddelde. De betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de cijfers levert met name vanwege de reeds eerder in deze paragraaf ter sprake gebrachte gebrekkigheid van de arbeidskrachtenstatistieken grote problemen op. Inkomenspariteitsindices als hier weergegeven dienen dan ook met de grootst mogelijke voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

De tweede soort van vergelijkingen betreft die tussen de landbouw en andere sectoren op regionaal niveau. Voor zover de beschikbaarheid van vergelijkbare data over een langere periode het trekken van conclusies toelaat, lijkt ook hier sprake te zijn van een weinig veranderde, in het algemeen vrij ongunstige relatieve inkomenspositie van de landbouw. De pariteitsindices variëren overigens van regio tot regio sterk.

In de derde soort van vergelijkingen wordt gekeken naar inkomensverschillen binnen de landbouw tussen regio's en bedrijfstypen. Het betreft hier, bij gebrek aan voldoende data over een langere periode, hoofdzakelijk momentopnamen. Omstreekt 1970 werden gemiddeld de hoogste inkomens verdiend door de landbouwers in Noord-Frankrijk en Nederland en de laagste in enkele Zuiditaliaanse gebieden. Omstreeks 1975 behaalden in de EG-6 de grotere akkerbouwbedrijven gemiddeld de hoogste en de kleine melkveehouderijen en wijnbouwbedrijven de laagste arbeidsinkomens per arbeidsjaareenheid. Ontwikkelingen in de tijd zijn slechts na te gaan voor de gemiddelde inkomens per hoofd voor de landbouwsector in zijn totaliteit in de diverse EG-regio's. Deze ontwikkelingen wijzen op nauwelijks veranderende inkomensverschillen tussen de regio's.

Het globale beeld uit de drie soorten van vergelijkingen is dat ten tijde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de relatieve inkomenspositie van de landbouwbevolking in de EG gelijk is gebleven, zowel binnen de landbouw als ten opzichte van andere beroepsgroepen. Of zulks conform de doelstelling was is onduidelijk.

2.5 Marktprijzen en marktevenwicht

Eenheid van de markten

In hoofdstuk 7 van de studie zijn alle direct op marktprijzen en marktevenwicht betrekking hebbende doeleinden op mate van realisatie onderzocht. Ten aanzien van de eenheid van de markten werden, overeenkomstig de Verdragsbepalingen, bij het begin van de overgangperiode (in de EG-6 variërend per landbouwprodukt vanaf 1962, in de EG-9 op 1 januari 1973) alle kwantitatieve invoerrestricties in de onderlinge handel tussen lid-staten omgezet in tariefbeperkingen en vervolgens alle aan het begin van de overgangperiode bestaande tarieven gedurende deze periode afgebroken. In de EG-6 was dit proces op 1 juli 1968, d.w.z. 1½ jaar voor de oorspronkelijk geplande datum, voltooid; in de EG-9 was dit het geval op de afgesproken datum, 1 januari 1978. Wat als belemmering in de intra-handel bleef bestaan, waren de in deze studie niet nader onderzochte beperkingen van met name veterinaire en fytosanitaire aard. Voorts ontstonden na 1969 als gevolg van veranderingen in de wisselkoersen tussen de EG-valuta nieuwe tariefrestricties in de vorm van monetaire compenserende bedragen.

De afbraak van de oorspronkelijke tarieven had in de EG-6 waarneembaar tot gevolg dat de omstreeks 1962 tussen de lid-staten bestaande prijsverschillen van landbouwprodukten omstreeks 1969 aanzienlijk waren verminderd. Na 1969 namen door de monetaire compenserende bedragen deze verschillen weer toe, in de loop van de jaren zelfs zodanig dat ze voor sommige produkten omstreeks 1976 groter waren dan bij het begin van de gemeenschappelijke landbouwmarkt in 1962. In de EG-9 hadden de monetaire compenserende bedragen tot gevolg dat ondanks de afbraak in de overgangperiode van de oorspronkelijke tarieven de prijsverschillen omstreeks 1976 ongeveer even groot waren als omstreeks 1969.

Op grond van de afbraak van de oorspronkelijke bestaande tarifaire en non-tarifaire restricties en van de vermindering tussen 1962 en 1969 van de prijsverschillen tussen de lid-staten van de EG-6 kan men de conclusie trekken dat het landbouwbeleid op zich wel heeft bijgedragen tot het realiseren van de eenheid van de markten. Het stelsel van monetaire compenserende bedragen als element van dit beleid heeft evenwel in de EG-6 het aanvankelijk bereikte resultaat ten dele teniet gedaan en in de EG-9 de realisatie van de doelstelling belemmerd.

Prijsstabilisatie op korte en langere termijn

Omdat evenals bij de inkomensdoelstelling ook ten aanzien van de doelstelling de markten te stabiliseren onduidelijk is wat precies wordt beoogd, is in de studie andermaal gekozen voor een benadering vanuit verschillende gezichtshoeken. Legt men de doelstelling uit als het streven naar een stabiel prijspeil op zowel korte als langere termijn dan is dat ten tijde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid redelijk gelukt.

De jaarlijkse schommeling van de prijsindexcijfers rond de gemiddelde stijging op langere termijn was ten opzichte van de situatie in landen als de USA, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland gering. Dit kan rechtstreeks het gevolg zijn van het in de EG gehanteerde systeem van variabele heffingen en restituties.

De gemiddelde jaarlijkse stijgingen tussen 1963 en 1977 van de prijsindexcijfers van landbouwprodukten en voedingsmiddelen waren in het algemeen in vergelijking tot de prijsstijgingen in niet-EG-landen of in andere sectoren in de Gemeenschap eveneens gematigd. Tussen 1963 en 1970 lagen ze zowel in de EG-6 als in de latere EG-9 in de meeste gevallen onder die van het bruto-binnenlands produkt en van het totale pakket consumptiegoederen en konden ze ook de vergelijking met diverse derde landen doorstaan. Na 1970 bleef deze situatie ongewijzigd gelden in de lid-staten met een sterke munt, maar in de lid-staten met een zwakke munt was er sprake van een snellere stijging van de prijzen van landbouwprodukten en voedingsmiddelen dan van andere produkten. Het algemene beeld is dan ook dat ten tijde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid via de relatief geringe stijging van de prijzen van landbouwprodukten en voedingsmiddelen een kleine bijdrage is geleverd tot beteugeling van de inflatie in de Gemeenschap.

Evenwicht tussen vraag en aanbod

Vat men het stabiliseren van de markten op als het streven naar evenwicht tussen vraag en aanbod dan zijn de ontwikkelingen ten tijde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid minder positief te beoordelen. In het algemeen oefent de prijs een signaalfunctie uit voor het verkrijgen van evenwicht tussen vraag en aanbod. Beïnvloeding van dit signaal bergt het risico in zich dat men door een verkeerde prijsstelling vooral op langere termijn te kampen krijgt met overschotten of tekorten. Zowel de stijging van de zelfvoorzieningsgraad van vrijwel alle belangrijke landbouwproducten als de toenemende budgettaire lasten - en vooral in de zuivelsector ook de regelmatig terugkerende voorraden - vormen een aanwijzing dat in de EG het aanbod de vraag in toenemende mate overtreft. Daarbij geven onder het vigerende landbouwbeleid de saldi van budgettaire lasten wellicht het meest volledige beeld van de situatie, omdat daarin alle effecten van verminderde invoer, gestegen uitvoer, uit de markt nemen en speciale afzetprogramma's binnen en buiten de EG op één (financiële) noemer zijn gebracht.

In 1960 gaven de lid-staten van de EG-6 aan (nationaal) prijsbeleid een bedrag uit dat gelijk was aan 2,3% van de bruto-productiewaarde van de landbouw. In 1972 kwamen de EOGFL-uitgaven voor marktondersteuning overeen met 5,3% en deze uitgaven minus landbouwheffingen met 3,5% van de bruto-productiewaarde van de landbouw in de EG-6. In 1977 waren deze percentages voor de EG-9 respectievelijk 7,4 en 5,1.

Redelijke prijzen voor de verbruikers

Ook bij de doelstelling redelijke prijzen bij levering aan verbruikers te verzekeren stelt zich de vraag wat men daarbij precies voor ogen heeft. In de studie is daarom de mate van redelijkheid van het prijsniveau beoordeeld aan de hand van drie criteria. Het eerste, de gemiddelde jaarlijkse prijsstijgingen van landbouwproducten en voedingsmiddelen ten opzichte van andere prijsstijgingen, kwam eerder in deze paragraaf in verband met de doelstelling de markten te stabiliseren reeds ter sprake. De prijsstijgingen waren vooral in lid-staten met een sterke munt in vergelijking met die van niet-landbouwproducten gematigd en derhalve voor de verbruikers redelijk. De hogere arbeidsproductiviteitsstijging in de landbouw dan gemiddeld in andere sectoren heeft hiertoe bijgedragen.

Volgens het tweede hier gehanteerde criterium, de entreprijzen in de EG in vergelijking tot de aanbiedprijzen vóór het opleggen van landbouwheffingen aan de buitengrenzen van de Gemeenschap, was van redelijke prijzen geen sprake. De entreprijzen lagen voor alle onderzochte producten vrijwel de gehele analyseperiode aanzienlijk boven de aanbiedprijzen. Opgemerkt zij daarbij wel dat deze aanbiedprijzen, doordat de wereldmarkt voor veel producten een overschottenmarkt is, in het algemeen weinig representatief

zijn voor de prijzen waartegen verbruikers in de EG vooral op langere termijn van de gewenste hoeveelheid produkt kunnen worden voorzien.

Een derde criterium, de verhouding van de prijzen op de EG-markten met die in enkele niet-lid-staten, levert wel weer een positieve conclusie over de redelijkheid van de verbruikersprijzen in de Gemeenschap. Amerikanen, Zwitsers, Noren en Zweden betalen zowel af-boerderij als op detailhandelsniveau voor sommige produkten meer en voor andere minder dan de inwoners van de EG. Opgemerkt zij dat bij hantering van dit criterium geen rekening kon worden gehouden met koopkrachtverschillen tussen verbruikers in de verschillende landen.

2.6 Voorziening, handel en regionale produktieverdeling

Effecten van een douane-unie

In de hoofdstukken 8 en 9 van de studie komen de mate van realisatie van de doeleinden met betrekking tot de veiligstelling van de voorziening, de bevordering van de internationale handel en de regionale produktieverdeling in de Gemeenschap ter sprake. Volgens de gangbare theorie van de internationale handel zal zich bij de vorming van een douane-unie een verandering in de produktieverdeling voordoen. Deze leidt ertoe dat, met uitzondering van de produkten waarin een lid-staat zich specialiseert, in het binnenlands verbruik van de deelnemende landen in toenemende mate wordt voorzien door produkten uit partnerlanden ten koste van produkten uit eigen land en uit derde landen. Een en ander heeft een in relatie tot dit verbruik toenemende handelsstroom binnen de douane-unie en een afnemende handelsstroom met derde landen tot gevolg. Men spreekt in dit verband van "internal trade creation" en "external trade diversion".

De veranderingen in regionale produktieverdeling en handelsstromen dragen in principe slechts sub-optimaal bij tot een verhoging van de welvaart van de in de douane-unie verenigde landen. De aanwezigheid van een gemeenschappelijke bescherming aan de buitengrenzen verhindert immers in het algemeen een optimale welvaartsverbetering (in de zin van het leveren van een zo groot mogelijke bijdrage aan het bruto-nationaal produkt). In het concrete geval van de EG-landbouwmarkt geldt als extra verstorende factor het verschil in de mate van bescherming tussen de diverse produkten. Doordat sommige produkten (bijvoorbeeld granen) zwaar worden beschermd en andere (bijvoorbeeld graanvervangers) nauwelijks of niet, treden zowel bij de produktie als bij het verbruik in de EG substitutie-effecten op die wellicht de internationale handel bevorderen, maar uit welvaartsoogpunt onvoordelig zijn. De in de EG waar te nemen feitelijke veranderingen in handel en produktieverdeling hoeven dan ook niet overeen te stemmen met de uit welvaarts-oogpunt meest wenselijke.

De veiligstelling van de voorziening

De zelfvoorzieningsgraad van de Gemeenschap is, met name van de EG-6 in de periode tussen 1956-60 en 1972-74, voor vrijwel alle belangrijke produkten gestegen, voor "zware" marktordeningsprodukten vaak zeer aanzienlijk (tarwe bijvoorbeeld van 90 naar 112, gerst van 84 naar 112, suiker van 104 naar 116, boter van 101 naar 119), voor produkten met een "lichtere" of geen marktordening minder. In de vorige paragraaf werd deze stijging beschouwd als één van de aanwijzingen voor het ontbreken van fundamenteel evenwicht tussen vraag en aanbod. Het is aannemelijk dat in een dergelijke situatie de veiligstelling van de voorziening, althans op langere termijn, geen enkel probleem vormt. Deze doelstelling heeft in het gevoerde beleid in ieder geval nauwelijks enige prioriteit gehad, althans niet voor zover dat uit schriftelijke stukken blijkt. Wel wordt opgemerkt dat de hoge zelfvoorzieningsgraad van landbouwprodukten in de EG in meerdere gevallen bereikt is door een aanzienlijke invoer van produktiemiddelen (veevoer, energie).

De handel in landbouwprodukten

Zowel de volume- als waardeontwikkelingen van de internationale handel in landbouwprodukten door de EG zijn in grote lijnen conform de theoretische verwachtingen. De douane-unie heeft in de EG-6 geleid tot een sterke "internal trade creation", terwijl in de handel met derde landen de invoer in relatie tot het interne verbruik weliswaar weinig veranderde maar de uitvoer daarentegen aanzienlijk toenam. De ontwikkelingen in de EG-9 lijken, voor zover er door de korte spanne tijds tussen de toetreding van de drie nieuwe lid-staten en de uitvoering van de studie iets over te zeggen valt, vooralsnog minder geprononceerd dan in de EG-6. Zulks kan mede een gevolg zijn van het bestaan van vaak aanzienlijke monetaire compenserende bedragen in de handel tussen de lid-staten.

De waarde in Europese Rekeneenheden van de handel in landbouwprodukten tussen de lid-staten van de EG-6 steeg tussen 1963 en 1977 met gemiddeld 16,4% per jaar. Dat was iets meer dan de groei van de totale intra-handel. Ondertussen steeg de invoerwaarde van landbouwprodukten uit derde landen met gemiddeld 9,2% en de uitvoerwaarde naar die landen met 12,3% per jaar. De totale wereldhandel exclusief intra-handel van landbouwprodukten nam te zelfder tijd toe met gemiddeld ongeveer 10% per jaar. De EG-6 nam in 1977 25% van de wereldinvoerwaarde en 11% van de werelduitvoerwaarde van landbouwprodukten voor zijn rekening, de EG-9 respectievelijk 32% en 12%.

In de verdeling van de in- en uitvoerwaarde van de EG-6 over diverse groepen van derde landen verslechterde sedert 1963 de relatieve positie van de ontwikkelingslanden, terwijl die van de USA verbeterde. Overigens hebben sommige ontwikkelingslanden - Thailand, Brazilië - vooral door de "gaten" in het prijzen-

systeem sterk kunnen profiteren van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Een analyse per produkt van de in- en uitvoervolumina in relatie tot het verbruik in de EG levert als conclusie op dat "internal trade creation" zich in de EG-6 vooral heeft voorgedaan voor granen (met uitzondering van rogge), suiker, plantaardige oliën en vetten, zuivelprodukten en diverse vleessoorten. In de handel met derde landen nam - nog steeds in relatie tot het verbruik in de EG - vooral de invoer van suiker en eieren sterk af, maar die van bijvoorbeeld korrelmais en rundvlees toe. De "pijn" van het EG-landbouwbeleid voor derde landen zit hoofdzakelijk in de toename van de uitvoervolumina van de Gemeenschap.

Het is overigens de vraag of de toename van de zelfvoorzieningsgraad en de verschuiving van de positie van de EG in de handel met derde landen zich, waarschijnlijk in iets mindere mate, niet eveneens hadden voorgedaan als in plaats van het gemeenschappelijk landbouwbeleid het vroegere nationale beleid in de lid-staten was voorgezet. Zowel de prijsondersteuning op zich als de technische vooruitgang zouden ook onder dit nationale beleid de produktie in de EG hebben opgevoerd. Men ziet dit verschijnsel in alle Westerse landen. Wel kan de verschuiving van de financiële verantwoordelijkheid voor de afzet van overschotten van de nationale overheden naar het Gemeenschapsbudget een extra produktie-stimulans in de EG met zich mee gebracht hebben.

Regionale verdeling van de produktie in de EG-6

Met betrekking tot de regionale produktieverdeling zijn uitsluitend analyses uitgevoerd voor de EG-6. Het betreft in hoofdzaak een beschrijving van de veranderingen in de verdeling van enkele hoofdprodukten van de Europese landbouw in de periode tussen ongeveer 1963 en 1977. De resultaten zijn onder andere weergegeven in een dertiental grafieken in bijlage 2 van de studie.

Er is een tendens tot verandering van de regionale produktieverdeling die evenwel minder spectaculair is dan de expansie van de handel tussen de lid-staten zou doen vermoeden. Voorts is niet zozeer sprake van een verschuiving van de produktie maar veel meer van een sterke groei in sommige regio's en een zwakkere in andere. In het algemeen blijkt in gebieden waar vroeger 50% of meer van het areaal werd gebruikt voor akkerbouw exclusief voedergewassen, de graan- en suikerbietenteelt sterk te zijn toegenomen, veelal ten koste van niet onder een ("zwarte") marktordening vallende akkerbouwgewassen, terwijl in gebieden met vroeger 50% of meer grasland en voedergewassen, de melkproduktie sterk toenam. De grenzen zijn evenwel niet steeds even scherp te trekken. Enkele opvallende ontwikkelingen zijn de afnemende aardappelproduktie in de EG en de concentratie ervan in Nederland, de spectaculaire groei van de produktie van korrelmais in Noord-Frankrijk en de relatief sterke toename van de varkenshouderij in gebieden, waaronder Nederland, die dicht bij invoerhavens van de EG liggen.

2.7 Overheidsuitgaven en inkomensoverdrachten

Sterk in de belangstelling staande aspecten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn de budgettaire lasten en sinds de tweede helft van de jaren zeventig ook de inkomensoverdrachten tussen de lid-staten. In hoofdstuk 10 van de studie is op deze onderwerpen ingegaan, waarbij tevens aandacht is besteed aan de al dan niet vermeende relatie tussen deze variabelen en de totale inkomenshervreiding ten gunste van de landbouw of de nationaal-economische en maatschappelijke kosten en baten van het beleid 1).

Van de totale overheidsuitgaven voor landbouwbeleid in de EG-6 respectievelijk EG-9 en de lid-staten werd omstreeks 1977, afgezien van de in sommige lid-staten wel en in andere niet tot de landbouw-uitgaven gerekende uitgaven voor sociale zekerheid, bijna 50% gemeenschappelijk gefinancierd. Dit percentage betrof vrijwel geheel de voor het markt- en prijsbeleid gedane uitgaven van het EOGFL-afdeling Garantie. De nationale uitgaven betroffen vooral die voor structuurbeleid.

In 1960 kwam in de EG-6 de omvang van de (toen geheel nationale) uitgaven voor het landbouwbeleid overeen met 8,0% van de bruto-productiewaarde van de landbouw in de Gemeenschap. Daarvan was 2,3% bestemd voor marktondersteuning. In 1976 golden voor de EG-9 voor deze (toen gedeeltelijk gemeenschappelijke) uitgaven percentages van 15,6 en 7,5.

Tussen overheidsuitgaven, inkomensoverdrachten en maatschappelijke kosten van het beleid bestaan, vooral wanneer het de EG-economie in zijn totaliteit betreft, essentiële verschillen. In de studie "Prijs- en inkomensbeleid ..." is hierop uitgebreid ingegaan. In hoofdstuk 10 van de onderhavige studie is aandacht besteed aan de relatie tussen deze variabelen in verband met de voor- en nadelen van het beleid voor de afzonderlijke lid-staten.

De gemeenschappelijke financiering van het EG-landbouwbeleid heeft inkomensoverdrachten tussen de lid-staten tot gevolg. Naast deze budgettaire overdrachten zijn er inkomensoverdrachten als gevolg van de tegen gemeenschappelijke, boven het wereldmarktniveau liggende, prijzen plaatsvindende intra-handel. Beide categorieën van bij de totstandkoming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

-
- 1) In deze studie, alsook in de studie "Prijs- en inkomensbeleid ..." zijn steeds de begrippen maatschappelijke kosten en baten gebruikt voor de som van de nationaal-economische effecten van het beleid en de door consumenten ondervonden nutsveranderingen. De begrippen zijn synoniem met de angelsaksische begrippen social costs and benefits. In de "Analyse van de wereldvraag ..." zijn twee andere begrippen gehanteerd die exact hetzelfde inhouden: het betreft de begrippen kosten en opbrengsten voor de EG-volkshuishouding en effecten voor het EG-inkomen.

uitdrukkelijk beoogde overdrachten behoren, althans in principe, tot de nationaal-economische en maatschappelijke kosten of baten die voor een lid-staat voortvloeien uit het EG-landbouwbeleid en derhalve uit het EG-lidmaatschap. Onderzoekingen naar de omvang van deze overdrachten laten in het algemeen positieve saldi zien voor Frankrijk, Nederland, Ierland en Denemarken, en negatieve voor de BR Duitsland, Italië, België-Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. De hoogte van de saldi varieert evenwel, afhankelijk van de gehanteerde veronderstellingen, per onderzoek sterk.

Met deze saldi van inkomensoverdrachten zijn op overigens gebrekkige wijze slechts enkele aspecten van de totale nationaal-economische en maatschappelijke kosten of baten van het EG-lidmaatschap belicht. Paragraaf 10.4 geeft een opsomming van een aantal problemen bij en bezwaren tegen de gelijkstelling van deze saldi aan de kosten of baten van het EG-lidmaatschap of van de deelname aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De problemen en bezwaren variëren van problemen bij de toerekening van de gemeenschappelijke inkomsten uit landbouwheffingen en de uitgaven voor restituties en interventies aan de afzonderlijke lid-staten, tot het niet in de berekening betrekken van vaak aanzienlijke andere uit het EG-lidmaatschap of uit de deelname aan het EG-landbouwbeleid voortvloeiende kosten en baten.

2.8 Conclusie

Als we het geheel vanaf het in werking treden van het Verdrag van Rome nog eens overzien, dan is de eerste conclusie uit de studie dat in het EG-landbouwbeleid de nadruk sterk is komen te liggen op het markt- en prijsbeleid. Daarbij is in de beginjaren vooral gestreefd naar eenheid van de markten en het verzekeren van een redelijk inkomen aan de landbouwbevolking, terwijl veel minder aandacht is besteed aan de andere doeleinden van het beleid. Vanaf omstreeks 1968 toen de eenheidsmarkt voltooid leek en met name de problemen rondom het marktevenwicht in toenemende mate om een oplossing vroegen, werden enige accentverschuivingen in het beleid aangebracht.

Vervolgens kan worden vastgesteld dat ten tijde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de doeleinden de produktiviteitsontwikkeling en de handel tussen lid-staten te bevorderen, de voedselvoorziening veilig te stellen en op korte en langere termijn de prijzen te stabiliseren op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt. Tot 1969 kan hetzelfde worden gezegd van het streven naar eenheid van de markten; daarna bleef wel de gemeenschappelijke besluitvorming over het landbouwrijksniveau bestaan, maar niet het prijspeil zelf.

Over de verwezenlijking van de doelstellingen betreffende het inkomen in de landbouw, de werkgelegenheid, het prijsniveau voor verbruikers en de handel met derde landen kan men, afhankelijk van de interpretatie die men aan de doelstelling geeft, een

verschillend oordeel hebben.

De grootste problemen ten slotte, deden zich voor bij het creëren van fundamenteel evenwicht tussen vraag en aanbod op de diverse markten. Symptomen van de bestaande onevenwichtigheden zijn de stijgende zelfvoorzieningsniveaus en de daarmee samenhangende ernstige problemen met betrekking tot de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Nogmaals wordt benadrukt dat de mate van verwezenlijking van een doelstelling het gevolg kán zijn van het gevoerde beleid maar dat ook andere factoren een (overwegende) invloed kunnen hebben gehad. Men denke onder andere aan diverse technische, sociale en algemeen-economische ontwikkelingen in de EG. Voorts zijn er, zoals eerder in dit hoofdstuk gememoreerd, conflicten tussen de diverse doeleinden aan te wijzen die de gelijktijdige verwezenlijking ervan kunnen bemoeilijken of onmogelijk maken.

Het lijkt gezien deze aspecten niet waarschijnlijk dat onder een andere vorm van landbouwbeleid wel alle - nationale en gemeenschappelijke - doeleinden zijn te verwezenlijken. Denkbaar is wel dat, althans in theorie, een ander beleid dan het huidige, bepaalde actuele problemen in de landbouw in de Gemeenschap op een meer bevredigende wijze zou kunnen oplossen. Enkele beleidsalternatieven die daarvoor in overweging genomen kunnen worden, zijn in de studie "Prijs- en inkomensbeleid ..." onderzocht op hun effecten. In het volgende hoofdstuk van dit boekje is van die studie een samenvatting opgenomen.

3. Samenvatting van "prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: alternatieven en hun effecten"

3.1 Achtergrond en doel van de studie

Achtergrond en doel

Het in het vorige hoofdstuk van dit boekje samengevatte onderzoek naar de ontwikkelingen in de Europese landbouw laat zien dat sinds de totstandkoming van de eerste regelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid slechts een deel van de met dit beleid beoogde doeleinden zijn gerealiseerd. In de literatuur treft men regelmatig voorstellen aan over te gaan tot invoering van andere vormen van beleid die beter in staat zouden zijn de beoogde doeleinden te realiseren. In de onderhavige studie zijn enkele van de voorgestelde alternatieve beleidsvormen onderling en met het huidige beleid vergeleken.

Doel van die vergelijking is het verwerven van inzicht in de vraag in hoeverre deze alternatieven ook werkelijk een betere bijdrage leveren aan de realisatie van de met het beleid beoogde doelstellingen. Daarbij beperken we ons tot een vergelijking van enkele vormen van prijs- en inkomensbeleid en laten andere onderdelen van het totale landbouwbeleid (structuurbeleid, beleid inzake onderwijs, onderzoek en voorlichting, e.d.) buiten beschouwing. De reden daartoe is dat deze andere beleidsonderdelen in tegenstelling tot het prijsbeleid primair behoren tot het domein van nationaal beleid.

In de volgende paragrafen zijn de uitkomsten van de studie samengevat.

Uitgangspunten bij de analyse

Bij de vergelijking van de beleidsalternatieven is steeds ervan uitgegaan dat het inkomensniveau in de landbouw hetzelfde is als onder het huidige beleid. Voorts is aangenomen dat - ongeacht het nagestreefde prijsniveau - steeds sprake is van een prijsstabilisatiebeleid. Tenslotte is verondersteld dat, mede vanwege dat prijsstabilisatiebeleid, de ontwikkeling van de produktiviteit in de Europese landbouw onder de verschillende beleidsalternatieven niet verschilt, dit met uitzondering van de situatie waarbij toedeling van vaste produktiequota de regionale specialisatie in de EG belemmert of de produktiestructuur bevest.

Voor de vaststelling van de inkomensherverdelingeffecten, overheidsuitgaven en maatschappelijke kosten of baten van een alternatief is het noodzakelijk een veronderstelling te maken over de hoogte van de wereldmarktprijzen. In eerste instantie is er

daarbij van uitgegaan dat de voor de EG relevante wereldmarktprijzen onafhankelijk zijn van wat er in de Gemeenschap gebeurt. Aan het slot van de studie is aangegeven welke consequenties het loslaten van deze veronderstelling heeft.

3.2 Alternatieve vormen van inkomensbeleid zonder direct ingrijpen in het aanbod

In hoofdstuk 2 van de studie zijn vier beleidsalternatieven besproken die primair beogen de inkomensdoelstelling in de landbouw te realiseren. Naast de huidige vorm van inkomenssteun via het prijsbeleid komen ter sprake prijstoeslagen per eenheid produkt (ook wel deficiency payments genoemd), factorgebonden inkomensstoeslagen (in twee varianten, namelijk per hectare grond en per dier), en persoonsgebonden inkomensstoeslagen. Van ieder van deze alternatieven is nagegaan volgens welk mechanisme de inkomenssteun wordt toegekend en welke effecten er zijn. Om deze effecten op te sporen is steeds de situatie onder het beleidsalternatief vergeleken met de situatie zonder enige vorm van inkomensondersteuning. Daarnaast zijn onderlinge vergelijkingen tussen de onderzochte alternatieven gemaakt.

Een samenvattend overzicht van de besproken instrumenten en hun effecten is weergegeven in bijlage 1 van de studie. De belangrijkste conclusies volgen hieronder.

Omvang van produktie en verbruik van ondersteunde en niet-ondersteunde produkten

De in de EG gekozen vorm van inkomensbeleid leidt tot een prijsverhoging van marktordeningsprodukten. Het gevolg voor de producenten is een verhoging van de marginale opbrengsten per eenheid produkt, waardoor het lonend wordt de produktie te vergroten door meer variabele produktiemiddelen in te zetten. Daarnaast leidt de inkomenssteun tot het vasthouden van duurzame produktiemiddelen in de landbouw, die zonder steun een andere bestemming zouden krijgen. Ook dit heeft (op den duur) een produktieverhogend effect.

De variabele en vaste produktiemiddelen zijn voor een deel afkomstig van niet-agrarische sectoren of uit het buitenland, en worden voor een ander deel onttrokken aan produktierichtingen in de landbouw die niet ondersteund worden. De inkomenssteun beïnvloedt dus ook de produktieomvang van niet-ondersteunde produkten.

Voor verbruikers heeft de prijsverhoging tot gevolg dat de kosten van verbruik toenemen. Als reactie hierop daalt de vraag naar het ondersteunde produkt, waarbij dit produkt deels vervangen wordt door niet-ondersteunde produkten. Ook hier zijn er dus effecten voor zowel ondersteunde als niet-ondersteunde produkten.

Algemene hectaretoeslagen en persoonsgebonden inkomenstoelagen hebben noch aan de vraagzijde noch aan de aanbodzijde (directe) invloed op het prijsniveau van landbouwprodukten. Zij leiden dan ook niet via veranderingen in marginale kosten en opbrengsten tot veranderingen in omvang en samenstelling van produktie en verbruik. Wel beïnvloedt ook hier de inkomenssteun de inzet van duurzame produktiemiddelen (met name arbeid en vermogen) en daarmee op langere termijn de omvang van de produktie. De toeslagen zijn dus niet produktieneutraal. Doordat zich geen prijsdistorsies voordoen, zijn er echter geen verschuivingen tussen verschillende teelten. De produktietoename doet zich niet alleen voor bij marktordeningsprodukten maar ook bij de andere landbouwprodukten. Ze is per produkt evenwel veel geringer dan onder het huidige beleid.

Een tussenpositie wordt ingenomen door prijstoelagen per eenheid produkt en door teeltgebonden inkomenstoelagen per hectare en per dier. Hier doen zich evenmin als bij algemene toeslagen veranderingen aan de vraagzijde voor: de prijsverhoudingen blijven namelijk ten opzichte van de situatie waarin geen inkomensbeleid wordt gevoerd ongewijzigd. Aan de produktiezijde zijn er echter wel belangrijke effecten. Prijstoelagen leiden tot dezelfde verhoging van de marginale opbrengsten van het eindprodukt en diens gevolg tot dezelfde produktie- en substitutie-effecten als het huidige beleid. Teeltgebonden inkomenstoelagen per hectare of per dier maken het aantrekkelijk de inzet van het produktiemiddel waaraan de toeslag gekoppeld is te vergroten, waardoor een produktietoename ontstaat. De omvang van deze toename, en de mate waarin dit ten koste gaat van niet-ondersteunde produkten, verschilt overigens. Globaal gesproken leiden prijstoelagen tot de grootste produktietoename van het ondersteunde produkt en brengen teeltgebonden inkomenstoelagen de grootste verschuivingen teweeg tussen wel en niet-ondersteunde teelten.

Maatschappelijke kosten

Ondersteuning van het landbouwincome vergt naar verhouding de hoogste maatschappelijke kosten indien deze ondersteuning wordt gerealiseerd door een verhoging van de binnenlandse marktprijzen van agrarische produkten t.o.v. de wereldmarktprijzen (zoals thans in feite in de EG gebeurt). Deze maatschappelijke kosten (wel te onderscheiden van de veel hogere inkomensoverdrachten) bestaan uit:

1. de kosten van de door het hogere algemene prijspeil in de landbouw veroorzaakte extra inzet van produktiemiddelen (zowel in als buiten de landbouw) verminderd met de opbrengsten van de daaruit voortvloeiende extra produktie;
2. het door de stijging van het gemiddelde prijspeil van voedingsmiddelen geleden verlies aan consumentensurplus vermindert met het aan de producenten toevoeiende extra inkomen;

3. nutsverliezen als gevolg van de vanuit sociaal-economisch oogpunt ondoelmatige verschuivingen in het productie- en verbruikspakket (en derhalve ook in het in- en uitvoerpakket) van landbouwprodukten, in zoverre het prijsbeleid de binnenlandse prijsverhoudingen tussen onderling substitueerbare produkten belangrijk vertekent t.o.v. de internationale prijsverhoudingen.

De kostenfactoren (1) en (2) zijn - gegeven de relatief kleine prijselasticiteit van zowel het totale aanbod van de landbouwsector als het totale verbruik van agrarische produkten - betrekkelijk gering. De kostenfactor (3) kan, afhankelijk van de mate van distorsie der prijsverhoudingen (b.v. tussen granen en andere veevoedergrondstoffen), grotere vormen aannemen.

Bij werkloosheid zijn de maatschappelijke kosten kleiner dan bij volledige werkgelegenheid, omdat de alternatieve opbrengsten van de in en door de landbouw extra ingezette produktiefactoren lager zijn.

Van de totale maatschappelijke kosten komen slechts de kostenfactoren (1) en (3) tot uiting in een verandering van het bruto nationaal produkt van de EG; verandering van het consumentensurplus heeft per definitie geen invloed.

In deze opstelling zijn achterwege gelaten de eventuele kosten als gevolg van een inkomensherverdeling via het overheidsbudget (bijvoorbeeld doordat hierdoor dringende collectieve uitgaven niet gedaan kunnen worden wegens bezwaren van verdere belastingverhoging).

De maatschappelijke kosten van prijstoeslagen of van teeltgebonden inkomenstoeslagen per hectare of per dier zijn, met name bij financiering van deze toeslagen via progressieve belastingen, lager dan van het huidige prijsbeleid. Doordat de verbruikersprijzen ongemoeid blijven treedt langs deze weg geen verlies van consumentensurplus op. Voorts vindt aan verbruikerszijde geen vertekening van prijsverhoudingen plaats, waardoor uit oogpunt van maatschappelijke kosten ondoelmatige substitutie tussen verbruikte produkten (b.v. in de mengvoederindustrie) vermeden wordt.

Een verschil tussen teeltgebonden hectaretoeslagen en prijstoeslagen is dat de eerste ook aan de produktiezijde minder maatschappelijke kosten met zich meebrengen dan het huidige beleid, en de tweede niet. Het achterwege blijven bij hectaretoeslagen van de verhoging van de marginale opbrengsten leidt immers tot een geringere inzet van variabele inputs. Daar staat wel tegenover een grotere verschuiving van grondgebruik van niet-ondersteunde naar ondersteunde teelten. Deze extra verschuiving doet zich overigens niet voor als de toeslagen gebaseerd zijn op de verlaging van de dekkingsbijdrage (opbrengst minus variabele kosten) en niet op de verlaging van de bruto geldopbrengst als gevolg van de prijsverlaging.

Algemene hectaretoeslagen en persoonsgebonden inkomenstoeslagen zijn maatschappelijk gezien nog weer minder kostbaar omdat in

deze gevallen zowel aan de verbruikerskant als aan de produktiekant ondoelmatige verschuivingen in de produktiesamenstelling achterwege blijven. Slechts de stimulans tot het vasthouden van arbeid en vermogen in de landbouw leidt hier evenals bij alle andere vormen van inkomenssteun tot maatschappelijke kosten.

Inkomensverdeling binnen de landbouw

Inkomensoverdrachten via de prijzen van de produkten (door marktregulering dan wel prijstoeslagen) zijn onlosmakelijk gekoppeld aan de hoeveelheid produkt die een ondernemer voortbrengt.

Een systeem van hectaretoeslagen of van persoonsgebonden toeslagen biedt mogelijkheden om de inkomensondersteuning volgens andere criteria toe te delen en zo een gedifferentieerder inkomensbeleid te voeren. Het aanleggen van criteria (betreffende bijvoorbeeld bedrijfsgrootte, bedrijfstype, regio, eventueel zelfs inkomenspositie) maakt de praktische toepassing echter sterk afhankelijk van een sluitende administratie. In verband hiermee lijkt vooral de invoering van een stelsel van persoonsgebonden inkomensstoeslagen in de EG vrijwel onmogelijk.

De prijsverhoging voor landbouwprodukten, die zich onder het huidige beleid voordoet, heeft voor de dierlijke produktierichtingen een kostenverhoging tot gevolg, omdat het veevoerpakket duurder wordt. In eerste instantie leidt dit tot een inkomensherverdeling ten koste van deze produktierichtingen en ten gunste van de producenten van veevoergrondstoffen. Uiteindelijk zullen echter door de compenserende heffingen op dierlijke produkten de lasten van de inkomensherverdeling afgewenteld worden op de consumenten. Bij vervanging van marktordeningsprodukten door andere veevoergrondstoffen is voor de veehouder zelfs sprake van overcompensatie van het prijsnadeel.

Lastenverdeling over overheid en verbruikers

De wijze waarop de inkomensoverdrachten aan de landbouw worden gefinancierd is sterk afhankelijk van het toegepaste inkomenspolitieke instrumentarium.

Het huidige stelsel is voor het overheidsbudget verreweg het voordeligst. Het zijn immers de verbruikers die via de verhoogde binnenlandse marktprijzen de lasten van het beleid dragen. Het overheidsbudget is slechts in het geding voor zover het binnenlands verbruik (bij de vastgestelde prijzen) verschilt van het binnenlandse aanbod. Is de zelfvoorzieningsgraad van een produkt kleiner dan 100% dan profiteren én de producenten én de overheid beide ten laste van de verbruikers. Bij een produkt met een zelfvoorzieningsgraad groter dan 100% komt de herverdeling mede ten laste van de overheid.

Elke andere vorm van inkomensherverdeling gaat gepaard met zeer hoge lasten voor het overheidsbudget, waarover dan immers de totale inkomensoverdracht aan de landbouw zal moeten lopen. Voor

de verbruikers zijn er, althans via de prijzen, geen lasten. Uiteindelijk betekent dit dat de inkomensherverdeling niet naar rato van het verbruik van agrarische produkten plaatsvindt, maar volgens de sleutel van de belastingheffing.

Handel met derde landen

De stimulering van de produktie en de afnemning van het verbruik doet onder het huidige prijsbeleid - in vergelijking met de andere vormen van inkomenssteun - de invoerbehoefte van de EG het meest afnemen (of het exportoverschot het sterkst toenemen). Voor derde landen betekent dit ceteris paribus geringere afzetmogelijkheden op de EG-markt, c.q. een omvangrijker (gesubsidieerd) aanbod van de EG op de wereldmarkten. Daar komt nog bij, dat de in dit stelsel toegepaste variabele invoerheffingen een extra administratieve hindernis vormen voor de toegang tot de EG.

Dit negatieve effect van de hogere zelfvoorzieningsgraad op de agrarische handel van derde landen met de EG wordt in meer of mindere mate gecompenseerd indien en voor zover het grotere beslag op produktiemiddelen in de agrarische sector gepaard gaat met een grotere invoerbehoefte (of kleiner exportaanbod) van goederen en diensten van andere bedrijfstakken. Het regionale patroon van de handelsbetrekkingen der EG (o.a. de relaties met arme en rijke landen) wordt hierdoor beïnvloed, al is moeilijk te achterhalen hoe.

Als gevolg van vertekeningen in de prijsverhoudingen en daardoor opgeroepen substituties in de produktie en het verbruik van agrarische produkten, is ook de samenstelling van het (in totaal kleinere) agrarische invoerpakket (waaronder veevoer) niet onbelangrijk gewijzigd met waarschijnlijk substantiële effecten op de verdeling van de importen naar gebieden van herkomst.

Omdat het verbruik vrijwel niet en de produktie slechts in geringe mate beïnvloed wordt, hebben algemene hectaretoeslagen en persoonsgebonden inkomstenstoeslagen een veel geringere invloed op de agrarische handel van de EG met derde landen.

Prijstoeslagen per eenheid produkt, hectaretoeslagen voor specifieke teelten en inkomstenstoeslagen per dier nemen een tussenpositie in. Het effect op de handel met derde landen vloeit vrijwel uitsluitend voort uit de veranderingen in omvang en samenstelling van de produktie in de EG.

Regionale produktie- en inkomensverdeling in de EG; monetaire compenserende bedragen

Eenheid van prijzen is een voorwaarde voor het tot stand komen van een optimale regionale produktieverdeling in de EG. In theorie kan bij alle onderzochte beleidsalternatieven aan deze voorwaarden voldaan worden. In de praktische uitwerking zijn er echter verschillen.

Onder het huidige prijsbeleid wordt prijssteun gegeven aan een beperkt aantal produkten. De daaruit voortvloeiende verandering van de prijsverhoudingen leidt ertoe dat producenten van dierlijke produkten, die landbouwprodukten verbruiken als veevoer, de samenstelling van dit veevoerpakket veranderen. De in prijs gestegen marktordeningsprodukten worden vervangen door goedkoper blijvende, niet onder de marktordering vallende produkten. Als deze substitutie tevens een vervanging van binnenlandse door uit derde landen geïmporteerde grondstoffen tot gevolg heeft, kan via veranderingen in de transportkostenverhoudingen voor producenten in gebieden nabij de invoerhavens van de EG (Nederland, België, Bretagne, Noord-Italië) een concurrentievoordeel ontstaan ten opzichte van producenten in meer centraal gelegen regio's.

Dit relatieve concurrentievoordeel is bij prijstoeslagen nauwelijks aanwezig. In dat geval veranderen immers de verbruikersprijzen niet. Wel vinden zowel onder een prijstoeslagstelsel als onder het huidige beleid regionale produktieverschuivingen plaats. Voorts ontvangen producenten in regio's met de hoogste produktie per eenheid produktiemiddel relatief de grootste inkomenssteun.

Bij factorgebonden inkomensstoeslagen is de extra prikkel tot concentratie van de produktie in gebieden met de grootste produktie per eenheid produktiemiddel niet aanwezig. Bij persoonsgebonden inkomensstoeslagen kan, afhankelijk van de criteria op grond waarvan ze worden toegekend, zelfs sprake zijn van een relatieve benadeling van gebieden met gunstige produktieomstandigheden.

De eerder besproken verschillen in effecten op de inkomensverdeling tussen verbruikers, overheid en producenten hebben tot gevolg dat de alternatieven tevens verschillen ten aanzien van de verdeling van baten en lasten over de lid-staten van de EG. Het belangrijkste verschil is dat onder het huidige beleid de grootste lasten gedragen worden door landen met het hoogste verbruik van voedingsmiddelen per hoofd, terwijl bij prijs- en inkomensstoeslagen deze lasten vooral gedragen worden door landen met het hoogste nationale inkomen per hoofd van de bevolking.

De alternatieve beleidsvormen bieden alle de mogelijkheid het onder het huidige prijsbeleid bestaande systeem van monetaire compenserende bedragen te vervangen door per lid-staat gedifferentieerde toeslagen aan de producenten. De interne prijsdistorsties in de EG worden aldus opgeheven. Het gevaar lijkt echter reëel dat de toeslagen evenals de m.c.b.'s de lid-staten teveel ruimte geven voor het voeren van een nationaal beleid. Bovendien zal de financiering een twistpunt blijven.

Werkgelegenheid en grondgebruik in de landbouw

Aan de effecten van de onderzochte beleidsalternatieven op werkgelegenheid en grondgebruik in de landbouw is in de studie vrijwel geen aandacht besteed. In principe zullen deze effecten per alternatief niet erg sterk verschillen. Voor arbeid geldt dat het aantal mensen dat in de landbouw werkzaam is vooral afhangt

van de verhouding van de te verdienen inkomens in en buiten de landbouw en van de werkgelegenheidssituatie in niet-agrarische sectoren. In de onderzochte alternatieven is steeds sprake van hetzelfde inkomensniveau in de landbouw. De verschillen in effecten op de agrarische werkgelegenheid hangen dan ook vrijwel uitsluitend samen met verschillen in de inkomensverdeling. Het werkgelegenheidsniveau is in alle alternatieven hoger dan in een situatie zonder enige vorm van inkomensondersteuning 1).

Voor grond zijn er, afgezien van een autonome niet-agrarische vraag, vrijwel geen alternatieve aanwendingsmogelijkheden. Als we eventuele kosten van complementair aan grond ingezette, wel alternatief aanwendbare produktiemiddelen verwaarlozen, zijn er dan ook vrijwel geen maatschappelijke kosten van agrarisch grondgebruik. Afgezien van tijdelijke buiten gebruikstelling om overschotten te vermijden, is vermindering van de inzet van deze produktiefactor dan ook nauwelijks lonend 2). Uitbreiding van het areaal is niet mogelijk omdat vrijwel alle beschikbare grond reeds in cultuur is.

Deze conclusies gelden in gelijke mate voor alle beleidsalternatieven.

3.3 Alternatieve vormen van inkomensbeleid met direct ingrijpen in het aanbod: quotaregelingen

In hoofdstuk 3 van de studie komen drie vormen van quotering ter sprake. Doel van die regelingen is het aanbod van landbouwprodukten te beheersen. Na bespreking van het begrip marktevenwicht wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan prijsgaranties voor een voor de EG als geheel geldend productiequotum (ook wel mengprijsstelsel genoemd, met als variant de medeverantwoordelijkheidsheffing), aan prijsgaranties voor per afzonderlijk bedrijf toegekende quota en ten slotte aan prijstoeslagen voor per bedrijf toegekende quota. Voor elk van deze drie vormen zijn steeds twee situaties onderscheiden, namelijk één waarbij het niveau van

-
- 1) Naast verschillen in werkgelegenheid in de landbouw zijn er tussen de alternatieven verschillen in werkgelegenheid in toeleverende en verwerkende sectoren. Deze vloeien voort uit veranderingen in de vraag naar produktiemiddelen of eindprodukten. Het is moeilijk aan te geven hoe groot de betreffende werkgelegenheidseffecten zijn.
 - 2) Vermindering van de inzet van grond in de landbouw zou maatschappelijk zelfs nadelig kunnen zijn als dit leidt tot een toeneming van de invoer van veevoer of andere landbouwprodukten.

de prijssteun voor de gequoteerde hoeveelheid hetzelfde is als onder het huidige beleid zonder quotering, en één waarbij de uit de quotering voortvloeiende inkomensdaling in de landbouw gecompenseerd wordt door een verhoging van het prijsniveau voor de binnen de quota geproduceerde hoeveelheden.

In bijlage 2 van de studie is door middel van grafieken een samenvatting gegeven van de overeenkomsten en verschillen (bij gelijk blijvende inkomensoverdrachten aan de landbouw en gelijke aanbodelasticiteiten voor iedere afzonderlijke producent) tussen deze drie vormen van quotaregelingen en de in hoofdstuk 2 besproken vormen van prijssteun. In bijlage 3 van de studie worden deze overeenkomsten en verschillen in kwantitatieve vorm weergegeven.

Omvang van produktie en verbruik; marktevenwicht

Een beperking van de prijsgarantie tot een bepaald quotum bij gelijk blijvend prijsniveau leidt bij overschrijding van dit quotum normaal gesproken tot een daling van de marginale opbrengsten voor de producent. Dit geldt voor alle vormen van quotaregelingen. Bij een mengprijsstelsel is deze daling echter veel geringer dan bij quota per bedrijf. In het eerste geval wordt namelijk de totale opbrengstdaling omgeslagen over alle geproduceerde eenheden van alle producenten. Per eenheid blijft de marginale opbrengst constant en gelijk aan de mengprijs. Bij quotaregelingen per bedrijf krijgt de afzonderlijke producent de volle prijssteun voor zijn binnen het quotum geproduceerde eenheden en rust de last van de quotaoverschrijding uitsluitend op de laatste eenheden produkt. De marginale opbrengsten zijn dus niet constant maar dalen sprongsgewijze op het punt waar de produktieomvang het quotum overschrijdt. Het gevolg is dat bij een quotaregeling per bedrijf de overschrijding van het quotum veel geringer is dan bij een mengprijsstelsel. Een quotaregeling per bedrijf is dan ook een effectiever instrument voor de beheersing van de produktie, omdat de afzonderlijke boer een duidelijker prijssignaal krijgt dan bij een mengprijsstelsel.

Dat in de praktijk ook bij een quotaregeling per bedrijf vrijwel altijd sprake zal zijn van een overschrijding van het voor de gehele EG vastgestelde quotum, hangt samen met verschillen in het verloop van de marginale kostencurven (d.w.z. verschillen in aanbodelasticiteiten) tussen de afzonderlijke producenten. Een producent met een relatief steil verlopende marginale kostencurve zal eerder geneigd zijn het toegewezen quotum te overschrijden dan een producent met een vlak verlopende curve.

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat door de overheid gefinancierde inkomstenstoelagen een hoger verbruiksniveau tot gevolg hebben dan prijsgaranties via de marktprijs. Dit is ook het geval als beide vormen van prijsondersteuning in combinatie met een quotaregeling worden toegepast. Hieruit volgt dat een combinatie van prijsstoelagen en quota per bedrijf het meest effectieve instrument is voor bevordering van het marktevenwicht: het aanbod

wordt beperkt, de vraag blijft op het niveau dat zonder enige vorm van prijssteun zou gelden. Minder effectief is een prijsgarantie voor quota per bedrijf; het aanbod wordt eveneens beperkt, de vraag ondervindt echter het volledige effect van de prijssteun. Een mengprijsstelsel ten slotte levert slechts een zeer geringe bijdrage tot bevordering van het marktevenwicht: het aanbod wordt nauwelijks beperkt, de vraag ligt op hetzelfde niveau als bij prijsgaranties voor quota per bedrijf. Bij verhoging van het prijsniveau onder een mengprijsstelsel - om aldus het inkomensverlies te compenseren - kan zelfs sprake zijn van een verwijdering van de situatie van marktevenwicht: het aanbod wordt niet beperkt, de prijsverhoging remt de vraag verder af.

Het inkomensniveau in de landbouw

De beperking van de prijsgarantie tot een bepaald quotum doet de opbrengsten in de landbouw dalen. De oorzaken hiervan zijn een daling van de produktieomvang en een vermindering van de opbrengst per eenheid produkt voor boven het quotum geproduceerde eenheden.

De daling van de produktieomvang leidt niet alleen tot opbrengstdalingen, maar ook tot kostendalingen: de resulterende inkomensdaling is dus kleiner dan de opbrengstdaling. De daling van de opbrengsten voor de boven het quotum geproduceerde hoeveelheid wordt niet gecompenseerd door een kostendaling: hier is dus de inkomensdaling gelijk aan de opbrengstdaling.

Erder is geconstateerd dat het mengprijsstelsel leidt tot een grotere overschrijding van het produktiequotum dan quotaregelingen per bedrijf. Dat houdt tevens in dat bij gelijk blijvend prijsniveau een kleiner deel van de opbrengstdaling gecompenseerd wordt door een kostendaling. Hieruit volgt dat de invoering van een mengprijsstelsel bij gelijk blijvend prijsniveau een groter inkomensverlies voor de landbouw oplevert dan de invoering van een quotaregeling per bedrijf. Tussen quotaregelingen met prijsgaranties of met prijstoeslagen bestaat op dit punt geen verschil.

Zou men de inkomensdaling ongedaan willen maken, dan is daarvoor bij een mengprijsstelsel dus een grotere prijsverhoging voor de binnen het quotum geproduceerde eenheden nodig dan bij quotaregelingen per bedrijf. Overigens doet deze prijsverhoging bij een mengprijsstelsel het effect van de quotering geheel teniet. Voorts is de resultante van de verhoging bij een quotaregeling per bedrijf wel dat het oude inkomensniveau hersteld wordt, maar de inkomensverdeling is veranderd. Bedrijven met een prijselastisch aanbod krijgen inkomensovercompensatie, bedrijven met een inelastisch aanbod ondercompensatie. Gedifferentieerde prijstoeslagen zouden dit effect ongedaan kunnen maken, maar leveren weer problemen op ten aanzien van het overheidsbudget en de administratieve uitvoerbaarheid.

Maatschappelijke kosten

Een prijsgarantie voor quota per bedrijf heeft door de geringere inzet van produktiemiddelen en de verminderde prijsdistorsies aan de aanbodzijde lagere maatschappelijke kosten tot gevolg dan het huidige prijsbeleid of een mengprijsstelsel. Dit kostenvoordeel aan de aanbodzijde wordt niet aangetast bij een verhoging van het garantieprijspeil voor de binnen het quotum geproduceerde hoeveelheid. Wel levert deze inkomenscompenserende maatregel extra kosten aan de vraagzijde op, echter in mindere mate dan bij een mengprijsstelsel, omdat de prijs minder stijgt.

Een prijstoeslag voor quota per bedrijf levert - afgezien van eventuele kosten van inkomensherverdeling via het overheidsbudget - de geringste maatschappelijke kosten op. Theoretisch is zelfs een zodanige vaststelling van het quotum denkbaar dat noch aan de vraagzijde noch aan de aanbodzijde kosten ontstaan. In de praktijk zullen zich ook hier aan de aanbodzijde als gevolg van de eerder genoemde verschillen in de individuele marginale kostencurves maatschappelijke kosten voordoen.

Lasten voor overheid en verbruikers

Zolang het prijsniveau constant blijft maakt het voor verbruikers geen verschil of het huidige beleid al dan niet aangevuld wordt met quotaregelingen. Leidt een en ander echter tot prijsverhogingen om aldus het inkomensverlies in de landbouw te compenseren, dan zijn onder quotaregelingen de lasten voor verbruikers groter dan onder het huidige beleid. Het mengprijsstelsel brengt in dat geval de grootste lasten met zich mee.

Voor de overheid is in alle gevallen sprake van een lastenverlichting ten opzichte van een beleid zonder quota. Uiteraard zijn ook onder een quotaregeling de budgettaire lasten voor een prijstoeslagstelsel veel hoger dan onder een prijsgarantiebeleid.

De handel met derde landen

Voor de afzetmogelijkheden van derde landen is een prijstoeslagstelsel voor quota per bedrijf het meest aantrekkelijk. De vraag door verbruikers in de EG ligt op hetzelfde niveau als zonder enige vorm van prijssteun, het concurrerend aanbod van EG-producenten is weliswaar hoger dan zonder steun, maar in alle gevallen lager dan bij prijszondersteuningsbeleid zonder quota.

Een prijsgarantie voor quota per bedrijf is voor derde landen aantrekkelijker dan het huidige beleid, omdat de EG-produktie lager is; de voordelen aan de vraagzijde ontbreken. Een mengprijsstelsel heeft voor derde landen geen voordeel, en wordt door vermindering van de vraag in de EG zelfs nadelig als er inkomenscompenserende prijsverhogingen plaatsvinden.

Uitvoeringsmodaliteiten

Van de drie vormen is een mengprijsstelsel technisch en administratief het meest gemakkelijk uitvoerbaar. De beide andere regelingen kunnen meer problemen opleveren. De aard van deze problemen verschilt van produkt tot produkt. Zo zal het bij produkten als granen en suiker niet eenvoudig zijn een goede toewijzingsbasis voor de quota te vinden, omdat de opbrengsten per hectare jaarlijks nogal kunnen fluctueren door weersomstandigheden en het areaal door de grote substitutiemogelijkheden op het akkerbouwbedrijf. Bij melk zijn deze problemen geringer omdat de opbrengsten per koe veel minder weersafhankelijk zijn en zich op het melkveebedrijf minder substitutiemogelijkheden voordoen. Melk heeft echter bijvoorbeeld in vergelijking tot suiker weer het nadeel dat de controle van de quota over veel meer bedrijven (hetzij landbouwbedrijven, hetzij verwerkende bedrijven) moet plaatsvinden. Ook zal het bij melk moeilijker zijn dan bij suiker om bij toepassing van een prijsgarantiestelsel voor quota per bedrijf te voorkomen dat boven het quotum geproduceerde hoeveelheden buiten de normale afzetkanalen om worden afgezet: melk is direct verkoopbaar aan verbruikers, suikerbieten niet. Dit probleem van marktsegmentatie doet zich overigens niet voor bij prijstoeslagen voor quota per bedrijf, omdat daar geen marktprijsverschil tussen onder en boven het quotum geproduceerde hoeveelheden bestaan.

Bedrijfsstructuur en regionale produktieverdeling

Quotaregelingen kunnen op de lange duur grote maatschappelijke kosten veroorzaken als de fixatie ervan per bedrijf of per lid-staat de ontwikkeling van de bedrijfsstructuur en de regionale produktieverdeling in de EG belemmert. Het is dan ook een eis dat de quota verhandelbaar gesteld of zeer regelmatig (bijvoorbeeld jaarlijks) opnieuw toegewezen worden (in het laatste geval bijvoorbeeld op grond van de totale - en niet alleen de onder de quota vallende - in voorgaande jaren geproduceerde hoeveelheden).

Waarschijnlijk zal het nogal moeilijk zijn te voorkomen dat bij een mengprijsstelsel of quotaregeling per bedrijf, zoals nu bij suiker een quotatoewijzing per lid-staat zal plaatsvinden. Daarbij is te verwachten dat de quota voor een langere periode zullen gelden en tussen de lid-staten onderling niet verhandelbaar zijn. Voorts zullen zich problemen voordoen bij het vinden van een basis voor de eerste toewijzing van deze lid-staatquota na introductie van een dergelijk stelsel.

Het verhandelbaar stellen van de quota kan tot gevolg hebben dat deze een prijs gaan doen, waardoor zich herverdelingseffecten van inkomen en vermogen tussen bezitters en niet-bezitters voor kunnen doen. Voorts is het waarschijnlijk dat op den duur de kosten van het verkrijgen van quota gerekend worden tot de produktiekosten in de landbouw, en dat dit een aanleiding zal zijn om de prijsondersteuning te verhogen.

Conclusie

De conclusie is dat quotaregelingen per bedrijf voor de EG-volkshuishouding en de EG-landbouw als geheel economisch aantrekkelijk zijn, mits aan enkele voorwaarden wordt voldaan, waarvan de realisering nogal wat problemen met zich brengt.

3.4 De invloed van het EG-beleid op de wereldmarktprijzen van landbouwprodukten

In het voorgaande is steeds verondersteld dat de wereldmarktprijzen van landbouwprodukten onafhankelijk zijn van het in de EG gevoerde beleid. In hoofdstuk 4 van de studie zijn enige opmerkingen gemaakt over de consequenties die het loslaten van deze veronderstelling heeft voor de EG en voor de wereldmarkten.

Bij afhankelijke wereldmarktprijzen zal de invloed van het huidige prijsbeleid op de overheidsuitgaven en de maatschappelijke kosten anders zijn dan in hoofdstuk 2 van de studie is aangegeven. Het prijsbeleid leidt immers tot een kleinere invoerbehoefte of een groter uitvoeroverschot van de EG, waardoor de wereldmarktprijzen dalen. Bij een zelfvoorzieningsgraad lager dan 100% levert dit extra overheidsinkomsten op doordat de invoerheffingen toenemen met hetzelfde bedrag waarmee de wereldmarktprijzen dalen. Een en ander gaat ten koste van de deviezenopbrengsten voor derde landen en levert voor de EG een maatschappelijk voordeel. Bij een zelfvoorzieningsgraad hoger dan 100% leidt een daling van de wereldmarktprijzen via hogere exportrestituties tot extra overheidsuitgaven en maatschappelijke kosten. De exportopbrengsten voor de EG dalen.

Dezelfde conclusie is te trekken voor alle in hoofdstuk 2 en 3 van de studie besproken vormen van prijs- en inkomenssteun die leiden tot een lagere invoerbehoefte of een hoger uitvoeroverschot. Het punt waar de extra voordelen omslaan in extra nadelen ligt daarbij steeds bij een zelfvoorzieningsgraad van 100%. Bij quotaregelingen komt het nadeel van een hoger uitvoeroverschot geheel of gedeeltelijk ten laste van producenten.

In bijlage 3 van de studie zijn ter illustratie deze extra effecten op overheidsuitgaven, landbouwincome en volkshuishouding gekwantificeerd door berekeningen te maken voor situaties met onafhankelijke en afhankelijke wereldmarktprijzen.

De invloed van het EG-beleid op de wereldmarktprijzen kan het uit oogpunt van minimalisatie van overheidsuitgaven en maatschappelijke kosten aantrekkelijk maken een deel van de productie niet af te zetten in derde landen, maar deze in interventie te nemen. Interventie kan dus kostenbesparend zijn voor de overheid.

Of de eenmaal gevormde en niet commercieel verkoopbare interventievoorraden uiteindelijk met extra subsidies binnen dan wel buiten de EG moeten worden afgezet, hangt af van de mogelijkheden tot marktsegmentatie en van de daarbij behorende prijselasticitei-

teiten. Zijn deze gelijk dan verdient uit oogpunt van maatschappelijke kosten afzet op de interne markt de voorkeur. Voor de zuivelsector is deze problematiek uitvoerig bestudeerd in de studie "Analyse van de wereldvraag naar zuivelprodukten uit de EG", waarvan een samenvatting is opgenomen in het volgende hoofdstuk van dit boekje.

Hoofdstuk 4 van de studie eindigt met enkele opmerkingen over de invloed van het gehanteerde EG-stelsel van variabele heffingen en restituties op de stabiliteit van de prijzen op wereldmarkten. Beredeneerd wordt dat dit mechanisme - dat dient om stabiliteit op de binnenlandse markten te bereiken - op de wereldmarkten leidt tot een grotere prijsinstabiliteit. Het feit dat de heffingen en restituties variabel zijn, heeft namelijk tot gevolg dat de wereldmarkt niet meer kan profiteren van de extra opnamecapaciteit van verbruikers in het EG-gebied, terwijl bovendien de produktieschommelingen binnen de gemeenschap buitengaats geabsorbeerd moeten worden.

Het mechanisme van interventie op de binnenlandse markt kan gezien worden als een eerste aanzet om deze nadelen van het EG-beleid voor de wereldmarkten te verminderen.

4. Samenvatting van "analyse van de wereldvraag naar zuivelprodukten uit de EG"

4.1 Achtergrond en doel van de studie

Achtergrond

De EG-9 produceerde in 1980 ongeveer 113 mln. ton melk, waarvan na verwerking ruim 16% werd afgezet in landen buiten de Gemeenschap. Tegenover deze uitvoer stond een invoer uit niet-EG-landen (waartoe in de studie ook het in 1981 tot de Gemeenschap toegetreden Griekenland wordt gerekend) van minder dan 2% van de EG-melkproduktie, voornamelijk bestaande uit Nieuw-Zeelandse boter en kaassoorten uit diverse landen. In 1974 kwam de uitvoer van de EG nog maar overeen met ruim 7% van de eigen produktie en de invoer met ruim 2,5%.

Deze cijfers illustreren de toenemende betekenis van de export als afzetkanaal voor de EG-zuivelproduktie, een export die overigens in de afgelopen jaren plaatsvond tegen slechts 30 tot 75% van de interne zuivelprijzen in de EG. De overige afzet vond zijn weg op de interne markt. Daarvan werd in 1980, gerelateerd aan de EG-produktie, 74% tegen normale interne marktprijzen en 13% met subsidie verkocht. In 1974 waren deze getallen resp. 87% en 7%. In die afzet werd voorzien door produktie, voorraadmutaties en invoer. Tussen 1974 en 1980 is dus het aandeel van de beschikbare zuivelprodukten dat gesubsidieerd wordt afgezet meer dan verdubbeld. Daarbij is de export naar derde landen relatief belangrijker geworden.

Met de stijging van de betekenis van de export als afzetkanaal van EG-zuivelprodukten, stijgt ook het belang van de Gemeenschap bij een zorgvuldig beheer van dit kanaal. De Gemeenschapsautoriteiten hebben als voornaamste beleidsinstrument voor de beïnvloeding van de afzet naar derde landen de exportrestituties. Deze overbruggen het verschil tussen de wereldmarktprijs en de interne EG-prijs van de desbetreffende produkten. In het verleden is er daarbij wel van uitgegaan dat de restituties uitsluitend deze overbruggingsfunctie hebben en niet de wereldmarktprijzen zelf beïnvloeden. Vooral de gelijktijdige daling van de restituties en de stijging van de wereldmarktprijzen in 1980 en 1981 maakte deze veronderstelling twijfelachtig.

Doel

Hoofddoel van de studie is nu geweest het verkrijgen van meer inzicht in de positie van de EG op de wereldzuivelmarkt en in de invloed die de Gemeenschap via het eigen beleidsinstrumenten

tarium op deze markt heeft. Daarbij ging het vooral om het meten van de prijselasticiteit van de vraag vanuit derde landen naar zuivelprodukten uit de EG. Deze grootheid geeft het verband weer tussen de procentuele veranderingen van het EG-exportvolume en de door de Gemeenschap gehanteerde exportprijs. Ze vormt, zoals in hoofdstuk 3 van de studie ter sprake komt, een belangrijk gegeven bij het bepalen van het voor de Gemeenschap meest gunstige afzetbeleid.

Het tweede doel van de studie is geweest de voorwaarden voor een optimaal afzetbeleid te bepalen. Daarbij is gebruik gemaakt van de gemeten prijselasticiteiten en van andere onderzoekresultaten. Deze analyse kan niet beperkt worden tot het exportbeleid, maar strekt zich noodzakelijkerwijze uit tot een scala van afzetalternatieven en in principe ook tot de vraag of de af te zetten hoeveelheid melk al dan niet geproduceerd had moeten worden. Deze laatste vraag is in de studie evenwel niet in beschouwing genomen; ze is in ander verband uitvoerig aan de orde geweest (zie o.a. Interim Rapport, 1978; Oskam, 1981, en de eerder in dit boekje samengevatte studie "Prijs- en inkomensbeleid"). Uitgangspunt van deze studie is geweest dat een gegeven hoeveelheid reeds geproduceerde melk zo gunstig mogelijk moet worden afgezet.

4.2 De voornaamste conclusies

EG-aandeel op de wereldzuivelmarkt

De analyse in hoofdstuk 2 van de studie laat zien dat het aandeel van de EG-9 in het in melkequivalenten uitgedrukte totaal van de werelduitvoer van condens, niet-magere melkpoeder, magere melkpoeder, boter en boterolie, en kaas in 1974 ruim 40% bedroeg, en in 1980 bijna 60%. De EG-export naar derde landen maakte voorts in 1974 ongeveer 7% en in 1980 ongeveer 16% uit van de melkproductie in de Gemeenschap. Tenslotte blijkt de EG-invoer uit derde landen gedaald te zijn van 2,5% van de interne productie in 1974 tot minder dan 2% in 1980. Het uitvoersaldo naar derde landen steeg daardoor van ruim 4,5% van de EG-melkproductie in 1974 naar ruim 14% in 1980.

Voor alle belangrijke zuivelprodukten kunnen hoge aandelen van de EG op de wereldmarkt worden vastgesteld. In 1980 wordt als hoogste getal een marktaandeel van 80% gevonden voor boterolie, gevolgd door een aandeel van ruim 70% voor condens en van ongeveer 65% voor niet-magere melkpoeder. Het aandeel van de EG-9 in de werelduitvoer van magere melkpoeder bedroeg in 1980 bijna 60%, dat voor boter exclusief boterolie ongeveer 55% (incl. boterolie 63%), terwijl kaas de rij sloot met een aandeel van 45%.

De belangrijkste van de niet-EG exporteurs is Nieuw-Zeeland met in 1974 ruim 25% en in 1980 ongeveer 16% van de werelduit-

voer. De grootste exportaandelen had dit land in 1980 voor boter (incl. boterolie) met 25% en voor magere melkpoeder met 17% van de wereldexport. Voor condens is Canada met in 1980 12% van de wereldexport de op één na grootste exporteur.

De uit bovenstaande cijfers blijkende toenemende dominantie van de EG op de wereldzuivelmarkt maakt het aannemelijk dat de Gemeenschap een steeds groter wordende invloed krijgt op de internationale prijsvorming van zuivelprodukten. Anderzijds heeft de Gemeenschap door het stijgende aandeel van de eigen produktie dat op de wereldmarkt wordt afgezet, een toenemend belang bij een goede prijsvorming op deze markt. Een zorgvuldig afzetbeleid is derhalve wenselijk. De instrumenten van dat beleid bestaan uit restituties op de export van zuivelprodukten naar derde landen en subsidies op het interne verbruik in de EG. De restituties verlagen de aanbiedprijs op de wereldmarkt, de verbruikssubsidies die op de interne markt.

Betekenis exportvraagelasticiteit; geschatte vergelijking

Met behulp van prijselasticiteiten van de vraag naar zuivelprodukten op de interne EG-markt en op de markten buiten de Gemeenschap kunnen voorwaarden worden afgeleid waaraan het afzetbeleid moet voldoen met het oog op de consequenties voor het EG-budget en de EG-volkshuishouding. In deze voorwaarden spelen naast vraagelasticiteiten tevens de verdringingseffecten tussen zuivelprodukten onderling, alsmede de uitgangsprijsniveaus op de diverse markten een belangrijke rol. Voorts blijkt een voor het EG-budget optimaal afzetbeleid andere voorwaarden te stellen, en derhalve tot een andere verdeling van de afzet over interne en externe markten te leiden, dan een voor de EG-volkshuishouding als geheel optimaal beleid. Een en ander is in hoofdstuk 4 van de studie uitvoerig toegelicht en besproken.

In principe is voor de bepaling van de prijselasticiteit van de vraag door niet-EG-landen naar zuivelprodukten uit de Gemeenschap, ofwel de relatie tussen de EG-exportprijs en de door de Gemeenschap te exporteren hoeveelheid zuivelprodukten, een algemeen model van de wereldzuivelmarkt nodig. In zo'n model zouden alle vraag- en aanbodbepalende factoren in alle zuivelim- en exporterende landen moeten worden opgenomen. Een dergelijk model is in hoofdstuk 3 van de studie beschreven, maar vergt veel onderzoekcapaciteit en data om empirisch te kunnen worden geschat. Het bleek voor ons doel echter mogelijk met behulp van enkele voor de onderzoeksperiode vermoedelijk geldende werkhypotheseën dit model te vereenvoudigen tot een enkele vergelijking waarin de vraag door een bepaald land naar zuivelprodukten uit de Gemeenschap afhankelijk gesteld is van de EG-exportprijs en een trendvariabele.

Deze vergelijking is steeds - in log-lineaire vorm - geschat met behulp van de kleinste kwadratenmethode op basis van data uit

de periode 1974-1980 voor zowel produkt- en landengroepen als afzonderlijke produkten en landen. In hoofdstuk 5 van de studie is een uitvoerige beschrijving gegeven van de schattingsmethodiek en de gehanteerde data. Daarbij komen ook de aan de gebruikte methodiek en data klevende bezwaren aan de orde.

De voornaamste schattingsresultaten

In de hoofdstukken 6 en 7 van de studie zijn de schattingsresultaten van de hierboven genoemde vraagvergelijkingen vermeld en besproken. Ze kunnen in hoofdlijnen in de volgende conclusies worden samengevat:

1. De korte termijn prijselasticiteit van de vraag door derde landen naar zuivelprodukten uit de EG is -1,2. De middellange termijn prijselasticiteit (termijn van 3 jaar) is -2. Een daling van de EG-exportprijs met b.v. 10% doet dus de afzet van de Gemeenschap naar derde landen op korte termijn met 12% en op middellange termijn met 20% toenemen. Deze getallen moeten overigens bezien worden binnen de eveneens in de hoofdstukken 6 en 7 vermelde onzekerheidsmarges die de schattingen omgeven.
2. Een prijsverandering van alle zuivelexportprodukten heeft een groter effect op de afzet van melkvet dan op de afzet van overige melkbestanddelen. Dit komt vooral door de vrij hoge prijselasticiteit van de EG-exportvraag naar boter en boterolie.
3. Wanneer de zuivelafzet van de EG naar regio's wordt opgesplitst, dan vertoont de export naar de rijke (westerse) landen de geringste prijselasticiteit, terwijl het exportvolume naar landen met een centraal geleide economie het sterkst door de prijsveranderingen is te beïnvloeden. Olie-landen en ontwikkelingslanden nemen een tussenpositie in.
4. De gemeten prijselasticiteiten over de periode 1974-1980 kunnen beïnvloed zijn door de tijdelijk zeer lage exportprijzen voor magere melkpoeder en boter (of boterolie). Wanneer de afzetprijzen van de EG het veevoederprijsniveau of het prijsniveau van plantaardige vetten en oliën bereiken, openen zich namelijk voor de mager- of vetbestanddelen van melk zeer prijselastische afzetmarkten. De gemeten prijselasticiteiten zijn dan ook groter dan de werkelijke elasticiteiten bij normale afzet.
5. Eerder in deze paragraaf is aangegeven dat het aandeel van de EG in de totale werelduitvoer van zuivelprodukten in de periode 1974-1980 steeg van ruim 40% naar bijna 60%. In hoofdstuk 4 van de studie werd afgeleid dat bij een hoger marktaandeel voor de EG de prijselasticiteit van de EG-exportvraag vermindert. Uit de empirische analyse in hoofdstuk 6 van de studie blijkt dat dit verschijnsel zich in werkelijkheid vermoedelijk ook heeft voorgedaan. Een berekening op basis van de gemiddelde aandelen van de afzonderlijke

produkten in 1974-1980 levert voor de totale EG-zuiveluitvoer een korte en middellange termijn prijselasticiteit op van respectievelijk -1,2 en -2,0. Een analoge berekening op basis van de gemiddelde aandelen in 1979-1980 levert als elasticiteiten -1,0 en -1,7. Voor de toekomstige jaren moet bij een verder stijgend EG-aandeel op wereldmarkten met nog lagere elasticiteiten rekening worden gehouden.

6. In aanvulling op de schattingsresultaten met alleen de prijs en de trend als verklarende variabelen zijn in het onderzoek ook de effecten van vele andere variabelen op het volume van de zuivelexport in beschouwing genomen. De analyse levert echter vrij sterke aanwijzingen dat de exportontwikkelingen van de EG over de periode 1974-1980 toch in hoofdzaak bepaald zijn door trendmatige vraagveranderingen en reacties op prijsveranderingen.
7. De gepresenteerde elasticiteiten kennen een bepaalde mate van onzekerheid. De belangrijkste oorzaak daarvan is het slechts voor een beperkte periode beschikbaar zijn van bruikbare data over de EG-uitvoer.
8. De schattingsresultaten voor de uitvoer van Nederland naar niet-EG-landen blijken geen belangrijke afwijkingen van die van de EG in zijn totaliteit te vertonen. Een voor de Nederlandse uitvoer op maandcijfers gebaseerde analyse leidde niet tot meer betrouwbare resultaten dan een met die voor de EG-uitvoer in zijn totaliteit vergelijkbare analyse van Nederlandse gegevens op jaarbasis.

Conclusies voor het afzetbeleid

Met behulp van de geschatte elasticiteiten is een uitvoerige analyse van de diverse mogelijkheden en consequenties van het in het verleden gevoerde en in de toekomst te voeren zuivelafzetbeleid gedaan. De in hoofdstuk 8 van de studie gepresenteerde resultaten van deze analyse leiden tot de volgende hoofdconclusies:

1. Uit nacalculaties van in het verleden gevoerd beleid is af te leiden dat de boterexport naar de USSR in 1973 voordelig voor het EG-budget is geweest. De lage exportrestituties op zuivelprodukten in 1974-'75 en de zeer hoge restituties in de jaren 1976 tot en met 1979 waren dat weliswaar niet, maar de budgettaire nadelen waren relatief zo gering en bovendien zo onzeker dat niet gesproken kan worden van verspilling van overheidsgelden. Deze conclusie is tegengesteld aan hetgeen de Europese Rekenkamer in een recent rapport over de zuivelafzet concludeerde (Court of Auditors, 1982).
2. Uit welvaartsoogpunt waren de botertransacties met de USSR in 1973 en de hoge restituties voor zuivelprodukten in de jaren 1976-'79 duidelijk nadelig. Afzet op de interne markt in plaats van export zou voor de EG-volkshuishouding gunstiger zijn geweest. Van de lage exportrestituties in 1974-'75 is het welvaartseffect verwaarloosbaar geweest.

3. De ten opzichte van andere jaren relatief hoge export van bijna 18 mln. ton melkequivalenten in 1980 was gedeeltelijk het gevolg van de zeer hoge exportrestituties in de periode vanaf 1978 tot de eerste maanden van dat jaar. Zonder deze hoge restituties zou de export minder dan 10 mln. ton melkequivalenten hebben bedragen. Dit verklaart mede de stagnerende export bij de veel lagere restituties na 1980.
4. Bij uniforme restituties voor de samenstellende melkbestanddelen van alle zuivelprodukten bedragen de budgetlasten van de laatste eenheden export op middellange termijn ongeveer 80% van de respectievelijke interventieprijsen van boter en magere melkpoeder. Dit percentage geldt bij vrijwel alle restituteniveaus. Het verschil tussen dit percentage en de volledige interventieprijs, dus de overige 20%, geeft op melkequivalentenbasis de opbrengst voor de volkshuishouding weer van de laatste eenheden export. Bij een verwerkingsmarge van melk naar boter en magere melkpoeder van ongeveer 15% van de interventieprijs betekent dit dat de laatste liter geproduceerde melk de EG-volkshuishouding vrijwel niets oplevert en het EG-budget ongeveer evenveel kost als hetgeen de boer ervoor krijgt.
5. Vanwege de gemeten verschillen in prijselasticiteiten zouden naar produkt of afzetgebied gedifferentieerde restituties in vergelijking tot uniforme restituties op korte- en middellange termijn voordelen voor EG-budget en EG-volkshuishouding kunnen opleveren. Vooral op langere termijn is echter de kans aanwezig dat deze voordelen door allerlei verdringingseffecten op de EG-exportmarkten teniet worden gedaan.
6. Evenals uit nacalculaties van in het verleden gevoerd beleid, blijkt uit berekeningen voor een toekomstig afzetbeleid dat export naar derde landen budgettair veelal een relatief gunstig afzetalternatief is. Voor de EG-volkshuishouding in zijn totaliteit verdient evenwel afzet op de interne markt vrijwel altijd de voorkeur.
7. De berekeningen laten voorts zien dat de EG-autoriteiten in in het omstreeks 1983 gevoerde beleid zowel rekening houden met de effecten voor het EG-budget als met die voor de totale EG-volkshuishouding. De budgetlasten van dit beleid bedroegen gemiddeld ongeveer 81% en de opbrengsten voor de EG-volkshuishouding op produktbasis ongeveer 30% van de interventieprijsen van de samenstellende melkbestanddelen.
8. De hoge marginale budgetlasten bij de afzet van extra hoeveelheden melk (in de vorm van zuivelprodukten) maken het in vele situaties aantrekkelijker om te voorkomen dat bepaalde hoeveelheden zuivel worden geproduceerd, dan ze in welke vorm dan ook additioneel af te zetten.

4.3 Enkele afsluitende opmerkingen

De studie eindigt met enkele afsluitende opmerkingen in hoofdstuk 9. In de eerste plaats is de vraag gesteld in hoeverre de analyse voor de periode 1974-1980 ook geldt voor latere jaren. Een belangrijk element daarbij is het verschil in economische ontwikkeling waardoor na 1980 een even spectaculaire groei van de zuivelexport als in de tweede helft van de jaren zeventig minder waarschijnlijk is. Evenwel hoeft dat verschil in economische ontwikkeling geen invloed te hebben op de prijselasticiteit van de vraag door derde landen naar produkten uit de EG. In principe is immers de economische ontwikkeling een vraagbepalende factor die losstaat van de prijs; grafisch komt de eerste dan ook tot uiting in een verschuiving van de vraagcurve en de tweede in een verschuiving langs de curve. Wel wordt de prijselasticiteit van de vraag naar EG-produkten, zoals in de studie is afgeleid, beïnvloed door het aandeel van de Gemeenschap op de wereldzuivelmarkt. Dit aandeel is zoals we zagen de laatste jaren sterk toegenomen.

In de tweede plaats is gewezen op de sterk vergelijkbare positie van de EG op de wereldzuivelmarkt met die van de USA op de wereldgraanmarkt. In de periode 1975-1979 was het aandeel van de USA in de internationale markt voor tarwe en overige granen excl. rijst resp. 40 en 58% (Blom, 1981). Op de wereldmarkt voor overige granen is de EG nog steeds importeur, hoewel in afnemende mate. Hier en op de tarwemarkt geldt dat additionele afzet van de EG relatief van geringe omvang is en daarmee de prijsdrukkende werking ervan vooral door de USA (en andere graanexporterende landen) het sterkst wordt gevoeld. De posities op de wereldzuivelmarkt zijn vrijwel het spiegelbeeld van die op de graanmarkt. Hier zorgt additionele afzet van b.v. de USA op de wereldmarkt voor een prijsdrukkende werking die vooral door de EG (en Nieuw-Zeeland) sterk wordt gevoeld in de waarde van de export. Het is dan ook aannemelijk, en daarom voor de Gemeenschapsautoriteiten belangrijk zich te realiseren, dat het gedrag van exportlanden op de wereldzuivelmarkt mede onder invloed staat van de wijze waarop de EG zich op andere agrarische markten beweegt.

In de derde plaats is een kanttekening geplaatst bij de mogelijke toepassing van per regio of produkt gedifferentieerde restituties. Zoals te verwachten was vertonen sommige regio's en sommige produkten een grotere prijsgevoeligheid dan andere. Hoewel de EG dit gegeven kan gebruiken om door een gedifferentieerd restitutiebeleid met geringere budgetlasten dezelfde export te realiseren als met uniforme restituties, zitten er - zeker op wat langere termijn - ook bepaalde bezwaren aan zo'n beleid. Zo versterkt een dergelijk beleid de toch al bestaande indruk bij concurrerende exportlanden dat met restituties beoogd zou worden op ongeoorloofde wijze te penetreren in markten waar de EG op commerciële basis niet kan concurreren. De Gemeenschap haalt zich aldus de verdenking op de hals geen bijdrage te leveren aan zorg-

vuldig geformuleerde principes voor een vrije internationale handel. Daarnaast kunnen op wat langere termijn andere exportlanden of importlanden rekening gaan houden met prijsdifferentiatie vanuit de EG en aldus de effectiviteit van het beleid aantasten. De in het algemeen vrij geringe budgetwinst van differentiatie wordt op deze wijze al gauw een schijnwinst.

In de vierde plaats is opgemerkt dat de EG veel belang lijkt te hebben bij een meer planmatig gevoerd exportbeleid voor de zuivelsector. Daarbij kan met name de beperkte beschikbaarheid van budgettaire middelen leiden tot een afzetbeleid dat vrijwel alleen vanuit deze optiek wordt gevoerd. Zoals in het onderzoek naar voren is gekomen strookt dit veelal niet met een beleid dat gunstig is voor de EG volkshuishouding als geheel. Een bijkomend, doch zeker niet onbelangrijk, aspect bij de beperkte beschikbaarheid van budgettaire middelen is het voorraadbeleid voor boter en mager melkpoeder. Omdat de zuivelproduktie (en ook de export en in mindere mate de consumptie) niet geheel voorspelbaar is, zullen bepaalde voorraden nodig zijn om op korte termijn de voorziening van alle kanalen tegen stabiele prijzen veilig te stellen. Niettemin gaan grote voorraden sterk prijsdrukkend werken en doet de EG er wellicht verstandig aan om een meer automatisch werkend afzetregiem in te voeren bij voorraden die bepaalde grenzen overschrijden. Grote voorraden die langdurig aanwezig zijn zorgen zowel in de periode dat ze aanwezig zijn als in de periode waarin ze geruimd worden, voor een prijsdruk, en brengen voorts voorraadkosten met zich mee.

Tenslotte wordt geconstateerd dat in dit onderzoek veel aandacht is geschonken aan de prijs als regulator van de afzet, maar dat er ook nog andere instrumenten voor een afzetbeleid zijn, waaronder een goede en betrouwbare produktkwaliteit, soepelwerkende handelskanalen e.d. Ook hiernaar zou een studie gedaan kunnen worden.

5. Slotopmerkingen

5.1 De belangrijkste conclusies uit het voorgaande

In de vorige hoofdstukken zijn de samenvattingen opgenomen van drie studies over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EG die gezamenlijk het proefschrift over "De groene zorgen van Europa" vormen. In de eerste studie kwamen achtereenvolgens aan de orde de fundamentele problemen van de landbouw in de ontwikkelde landen, de wijze waarop in de EG op deze problemen is gereageerd en de effecten van het in de Gemeenschap gevoerde beleid in relatie tot de ermee beoogde doeleinden. Als belangrijkste probleem van de landbouw in de ontwikkelde landen werd gesignaleerd dat de door technische vooruitgang veroorzaakte groei van de produktie de groei van de vraag overtreft. Daardoor komen de prijzen van landbouwprodukten en de inkomens van degenen die deze produkten voortbrengen zodanig onder druk te staan dat ingrijpen door de overheid noodzakelijk wordt geacht. Dat ingrijpen gebeurt in de EG in hoofdzaak door middel van prijssteun via het markt-en prijsbeleid. Het gevolg daarvan is weer dat het gebrek aan evenwicht tussen vraag en aanbod op een andere manier dan door prijsdruk tot uiting komt. De voornaamste symptomen zijn een stijgende zelfvoorziening en groeiende lasten voor het EG-budget. Onder tussen bleef onder het Gemeenschappelijk landbouwbeleid de relatieve inkomenspositie van de werkzamen in de landbouw ten opzichte van die in andere sectoren vrijwel onveranderd.

In de tweede studie is van enkele beleidsalternatieven nagegaan in hoeverre deze beter dan het gevoerde beleid in staat zouden zijn de met dit beleid beoogde doeleinden te verwezenlijken. De onderzochte alternatieven zijn prijstoeslagen per eenheid produkt, directe inkomenstoeslagen en de voortzetting van het prijsbeleid bij gelijktijdige quotering van de produktie. De alternatieven blijken nogal verschillend uit te werken in hun effecten ten opzichte van de diverse beleidsdoelstellingen. Voor de EG-volkshuishouding als geheel zijn, gegeven het nagestreefde niveau van de inkomensondersteuning, prijstoeslagen voor vooraf vastgestelde quota per bedrijf en directe inkomenstoeslagen de meest aantrekkelijke alternatieven. Dat komt doordat de produktie-effecten van deze alternatieven klein of zelfs nihil zijn. Echter brengen deze alternatieven hoge lasten voor het EG-budget met zich mee. Die budgetlasten hoeven overigens bij een hoog zelfvoorzieningsniveau van de EG niet hoger te zijn dan onder het - tot voor kort - door de Gemeenschap gevoerde beleid van prijs-ondersteuning voor onbeperkte hoeveelheden produkt. De verklaring hiervoor is gelegen in de vrij grote negatieve "terms of trade"-effecten van de door de prijssteun veroorzaakte extra afzet.

De derde studie ging specifiek over het afzetbeleid voor zuivelprodukten. De studie laat onder andere zien dat bij deze produkten de negatieve "terms of trade"-effecten van extra afzet zo langzamerhand zo groot zijn dat bij onbeperkte prijssteun iedere liter extra geproduceerde melk het EG-budget bijna evenveel kost als de producent voor de melk ontvangt. Dit verklaart de sterke toename van de budgetlasten bij een verdere groei van de zuivelproductie.

Omdat de drie studies al weer enige tijd geleden tot stand zijn gekomen willen we in de volgende paragrafen ingaan op enkele recente ontwikkelingen in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Voorts wordt aangegeven wat naar ons oordeel de belangrijkste onderzoeksvragen op dit gebied in de komende jaren zijn.

5.2 Ontwikkelingen sedert de publikatie van "Doeleinden"

De aanleiding voor de eerste twee studies van dit proefschrift werd gevormd door het verschijnen van de Balans van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (Commissie EG, 1975). In paragraaf 3.7 van "Doeleinden" zijn de voorstellen in dit document en in de ermee samenhangende andere documenten van de Commissie, alsmede de op grond ervan genomen Raadsbesluiten, uitvoerig besproken. De gekozen beleidsrichting destijds was het enigszins loslaten van de stringente koppeling tussen prijsbeleid en inkomensbeleid (o.a. tot uiting komend in een gelijktrekking van de interventieprijzen van voedergranen en de invoering van de medeverantwoordelijkheidsheffing voor melk). Voorts werd in de melkveehouderij het prijsbeleid aangevuld met slacht- en niet-leveringspremies, en werden de verbruikssubsidies voor boter, magere melkpoeder en schoolmelk verhoogd. Andere maatregelen betroffen onder andere de wijnsector en het structuurbeleid. Op die wijze hoopte men het structurele evenwicht op de markten voor de diverse produkten te kunnen handhaven of herstellen zonder teveel de inkomens onder druk te zetten. De Commissie was overigens destijds van mening dat de zuivelsector in die tijd de enige sector met structurele overproductie was.

Onze evaluatie van destijds kwam erop neer dat wij betwijfelden of deze maatregelen voldoende waren om bij de geconstateerde groei van de produktie de overschottenproblemen op te lossen. Wij vermoedden toen dat daarvoor een meer fundamentele herziening van het landbouwbeleid noodzakelijk was en hebben in "Prijs- en inkomensbeleid" de in aanmerking komende beleidsalternatieven besproken.

Nieuwe Commissievoorstellen en Raadsbesluiten

Sedert de totstandkoming van beide studies zijn diverse andere voorstellen van de Commissie gepubliceerd en is ook een aantal aanvullende Raadsbesluiten genomen. De belangrijkste Commis-

sie-documenten die we hier willen noemen waren de Bezinning over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (Commissie EG, 1980), het Verslag van de Commissie over het Mandaat van 30 mei 1980 (Commissie EG, 1981a), de Richtsnoeren voor het Europese landbouwbeleid (Commissie EG, 1981b) en de Aanpassing van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (Commissie EG, 1983). Steeds opnieuw komt in die documenten naar voren de ontoereikendheid van het gehanteerde beleidsinstrumentarium: men wil meer doeleinden realiseren dan er aan instrumenten beschikbaar zijn. Ondanks de regelmatige aanvulling van die instrumenten blijven met name de structurele onevenwichtigheden op de landbouwmakten bestaan en nemen ze zelfs nog verder toe. Bovendien wordt als kritiek op het beleid geuit dat de voordelen ervan vooral ten goede komen aan de bedrijven met de beste produktiestructuur en aan de meest welvarende gebieden in de Gemeenschap. Tenslotte is er de kritiek dat het landbouwbeleid een onevenredig groot deel van de budgetmiddelen van de Gemeenschap vergt, en bovendien een zodanige verdeling van die middelen over de lidstaten tot gevolg heeft dat hieruit zelfs een politiek nogal gevoelige lusten- en lastendiscussie is ontstaan.

De voornaamste voorstellen uit de diverse Commissiedocumenten die uiteindelijk ook door de Raad werden aanvaard, zijn de introductie met ingang van het seizoen 1982/83 bij een aantal produkten van het principe van de garantiedrempels en in 1984/85 van de superheffing voor melk. Daarnaast werd in 1985 vooral met het oog op de toetreding per 1 januari 1986 van Spanje en Portugal tot de EG, tot enkele maatregelen besloten die beogen de groei van de produktie van wijn, olijfolie en andere in zuidelijk gelegen gebieden van de EG voortgebrachte landbouwprodukten met de daaraan verbonden budgetlasten binnen de perken te houden. Tenslotte nam de Raad in de loop van de jaren een aantal besluiten die erop gericht zijn het Gemeenschappelijk landbouwbeleid meer ten goede te laten komen aan de minder welvarende gebieden in de Gemeenschap.

Verdere stijging zelfvoorziening en budgetlasten

We willen in deze slotopmerkingen niet uitvoerig ingaan op de zojuist genoemde en andere recente of in naaste toekomst te verwachten ontwikkelingen op zowel de landbouwmakten als ten aanzien van het beleid. We verwijzen daarvoor naar een op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) verrichte studie over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (Meester en Strijker, 1985). Die studie bevat onder andere veel recent materiaal over ook al in "Doeleinden" aan de orde gestelde onderwerpen.

Zo blijkt zich onder andere de groei van de produktie bij stagnerende vraag onverminderd te hebben voortgezet, met als gevolg een verder stijgende zelfvoorziening, steeds hoger wordende budgetlasten en toenemende conflicten met derde landen. Werd in

tabel 8.1 van "Doeleinden" bijvoorbeeld geconstateerd dat de zelfvoorzieningsgraad van tarwe in de EG-9 tussen 1972/74 en 1975/77 steeg van 100 naar 105, in 1980/82 werd al een gemiddeld zelfvoorzieningsniveau van 118 bereikt, terwijl het seizoen 1984/85 voorlopig de kroon spande met een zelfvoorzieningsgraad van meer dan 150. Ook suiker laat een dergelijke spectaculaire toename van de zelfvoorziening zien, terwijl van granen in totaal en van andere produkten de ontwikkelingen weliswaar minder sterk zijn maar eveneens zeer duidelijk op een voortdurend toenemende zelfvoorziening duiden. Van vrijwel alle belangrijke in de EG voort te brengen landbouwprodukten is de Gemeenschap dan ook ondertussen netto-exporteur geworden, terwijl dat in de EG-6 in de jaren vijftig alleen het geval was voor zuivel, suiker en aardappelen. Alleen voor produkten als mais, schapevlees, plantaardige vetten en oliën, en plantaardige eiwitten is de Gemeenschap anno 1985 nog netto-importeur. Echter stijgt ook van deze produkten de zelfvoorziening. Thiede (1984) komt uitgedrukt in graanequivalenten tot een groei tussen 1973 en 1982 van de totale EG-produktie minus daarvoor benodigde veevoergrondstoffen van 2,4% per jaar bij een vraaggroei van 0,9% per jaar.

Door al deze ontwikkelingen stegen de netto-budgetlasten van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid van ongeveer 5,5% van de produktiewaarde van de EG-landbouw omstreeks 1973 tot ongeveer 9% van deze waarde in 1983. Gerelateerd aan de bruto-toegevoegde waarde in de sector waren deze percentages respectievelijk 9 en 17. Onder netto-budgetlasten worden in dit verband verstaan de uitgaven van EOGFL-Garantie minus de uit landbouwheffingen en suikerbijdragen afkomstige eigen middelen van de Gemeenschap.

Ongewijzigde inkomensverhoudingen

In de voor de WRR uitgevoerde studie zijn ook de meest recente ontwikkelingen ten aanzien van het niveau en de regionale en sectorale verdeling van de inkomens in de Europese landbouw onderzocht. Die ontwikkelingen laten een vergelijkbaar beeld als gesignaleerd in "Doeleinden" zien. Zowel de inkomensverschillen binnen de landbouw tussen de verschillende bedrijfstypen, bedrijfsgrootteklassen en regio's, als die tussen de agrarische en niet-agrarische beroepsbevolking veranderen in de loop van de jaren nauwelijks. Of dat ondanks of dankzij het landbouwbeleid is, valt niet te beoordelen. Onze in "Doeleinden" (o.a. op blz. 27) al geopperde stelling blijft dat de bestaande inkomensverschillen mede het spanningsverschil weergeven dat noodzakelijkerwijze aanwezig moet zijn wanneer men beoogt de mobiliteit van de in de sector aanwezige produktiefactoren, m.n. arbeid te bevorderen. Dat betekent overigens niet dat er geen landbouwinkomensbeleid nodig zou zijn. Met name voor degenen die zich om wat voor reden dan ook niet of niet op korte termijn kunnen aanpassen kan het landbouwbeleid soelaas bieden voor inkomensproblemen (zie ook Schmitt en Tangermann, 1984). Voorts is

het mogelijk dat men de mobiliteit in de landbouw wil tegengaan, bijvoorbeeld in gebieden die ontvolt dreigen te raken of vanwege de hoge werkloosheid in andere sectoren. In zo'n geval is uiteraard juist een vermindering van de inkomensverschillen gewenst.

5.3 Relatie tussen de getroffen beleidsbeslissingen en de in "Prijs- en inkomensbeleid" besproken alternatieven

Hoe verhouden zich nu de door de Commissie voorgestelde en in recente jaren door de Raad aanvaarde beleidsaanpassingen tot de in "Prijs- en inkomensbeleid" besproken alternatieven?

Garantiedrempels als instrument voor prijsverlagingen

Het principe van de garantiedrempels houdt in dat wanneer de produktie in een bepaalde periode een van te voren vastgestelde hoeveelheid overschrijdt de prijzen in de volgende periode gekort worden met het percentage van de overschrijding. De maatregel heeft in 1983/84 geleid tot een korting van 1% op de graanprijzen en van 3% op de melkprijzen. Voorts was ten tijde van het schrijven van deze slotopmerkingen in de Raad overleg gaande over een korting van 5% op de prijzen van granen en koolzaad in het seizoen 1985/86. In alle gevallen ging het om een korting op de normale prijsverhoging.

De garantiedrempels kunnen in principe beschouwd worden als een instrument voor het doorvoeren van nominale prijsverlagingen bij toenemende marktonevenwichtigheden. Ze houden dan ook in feite een verschuiving van prioriteit in van de inkomensdoelstelling naar de doelstelling een beter evenwicht tussen vraag en aanbod te creëren en te besparen op de budgetlasten van het beleid. Strikt doorgevoerd zouden ze zelfs ertoe kunnen leiden dat geheel geen sprake meer is van bescherming tegen de in hoofdstuk 2 van "Doeleinden" beschreven prijsdaling bij een groei van het aanbod die de groei van de vraag overtreft.

In de praktijk moet nog blijken hoe strikt de toepassing is. Met name is daarbij van belang op welke aan producenten toegedachte initiële prijsstijging de korting wordt toegepast. Is die initiële prijsstijging hoger dan zonder toepassing van de garantiedrempels het geval zou zijn geweest, dan is in feite sprake van een ongewijzigde voortzetting van een (gematigd) prijsbeleid met gelijktijdige invoering van een nieuw versluierend element in dat beleid. Met name Tangermann (1984, p. 167) signaleert dit gevaar en wijst in dit verband op analoge al bestaande versluierende elementen als de medeverantwoordelijkheidsheffing voor melk en de toepassing van afzonderlijke wisselkoersen van de nationale valuta ten opzichte van de ECU in het landbouwbeleid. Het taale gevecht om de graanprijsaanpassing in het voorjaar van 1985 en vooral het daarbij door de Duitse Minister van Landbouw gehanteerde veto laten in ieder geval zien hoe moeilijk het in de EG

is ook bij hantering van vooraf afgesproken garantiedrempels te komen tot prijsaanpassingen in benedenwaartse richting. Toch lijken dergelijke prijsaanpassingen onvermijdelijk willen de budgetlasten van met name het graanprijsbeleid niet nog verder toenemen (zie ook Meester en Strijker, 1985).

Verschil tussen garantiedrempels en medeverantwoordelijkheidsheffingen

Een garantiedrempel is een ander instrument van landbouwbeleid dan de al genoemde in 1977 voor melk ingevoerde en door sommigen ook voor andere produkten bepleite medeverantwoordelijkheidsheffing. Die heffing waarvan het principe gelijk is aan de in paragraaf 3.2 van "Prijs- en inkomensbeleid" beschreven mengprijs, heeft namelijk tot gevolg dat de producentenprijs voor een bepaald produkt daalt, maar de verbruikersprijs niet. Het verschil tussen beide prijzen komt in de vorm van de heffing ten goede aan de Europese schatkist. Bij toepassing van de garantiedrempel daarentegen daalt zowel de producentenprijs als de verbruikersprijs en zijn er geen extra inkomsten voor het EG-budget. De medeverantwoordelijkheidsheffing kan dan ook vooral worden gezien als een instrument tot verwerving van extra budgetmiddelen zonder veel bij te dragen aan verbetering van het marktevenwicht, terwijl de garantiedrempel primair bedoeld is door prijsaanpassingen de budgetlasten van het beleid juist te verminderen. Voorts is de garantiedrempel meer dan de medeverantwoordelijkheidsheffing rechtstreeks van invloed op het marktevenwicht, omdat de maatregel zowel de vraag- als aanbodprijzen beïnvloedt, terwijl de medeverantwoordelijkheidsheffing alleen invloed heeft op de aanbodprijzen.

De superheffing een synoniem voor quoteriing

Weer anders dan van garantiedrempel en medeverantwoordelijkheidsheffing is de werking van de in 1984 ingevoerde superheffing voor melk. Het principe daarvan komt geheel overeen met het in paragraaf 3.3 van "Prijs- en inkomensbeleid" besproken systeem van beperking van de prijsgarantie tot een per afzonderlijk bedrijf vastgesteld produktiequotum. De heffing, mits voldoende hoog, is een effectief instrument voor directe beheersing van de produktie. Voor een beschrijving van de praktische uitwerking met de daarbij toepasbare varianten (al dan niet aan grond gebonden, al dan niet verhandelbaar, e.d.) kan onder andere worden verwezen naar Van Bruchem, Meester en Post (1981).

De in "Prijs- en inkomensbeleid" besproken bezwaren tegen de quoteriing, en dus ook tegen de superheffing, hebben ertoe geleid dat deze pas na lang aarzelen in de zuivelsector is toegepast. De EG heeft zo lang mogelijk getracht op andere manieren (tijdelijke prijsbevroezing, niet-leveringspremies, medeverantwoordelijkheidsheffing) de onevenwichtigheden op de zuivel-

markt op te lossen. Pas toen al deze instrumenten onvoldoende effect bleken te sorteren werd de superheffing ingevoerd. Het is aardig op te merken dat een analoge ontwikkeling zich voordoede in het zuivelbeleid in een aantal landen buiten de EG. Onder andere in Canada, Oostenrijk, Zwitserland, Noorwegen en Finland is dat het geval geweest, terwijl in de toekomst mogelijk ook een land als Australië na prijsdruk en medeverantwoordelijkheidsheffing de quotering of superheffing als instrument gaat hanteren (voor een uitvoerige beschrijving van de ontwikkeling op dit punt in Zwitserland wordt verwezen naar Hauser, 1983).

Toepassing van andere "Alternatieven" niet aan de orde

Van de in "Prijs- en inkomensbeleid" besproken alternatieve vormen van landbouwbeleid zijn tot nu toe niet of slechts op de beperkte schaal toegepast de prijstoeslagen voor onbeperkte hoeveelheden produkt, de prijstoeslagen voor beperkte hoeveelheden produkt en de directe grond- of persoonsgebonden inkomens- toeslagen. Van de prijstoeslagen (in het Engels deficiency payments genoemd) voor onbeperkte hoeveelheden produkt is dat niet zo'n wonder, omdat in de studie is aangetoond dat deze nog veel meer budget vergen dan het huidige prijsbeleid en nauwelijks tot evenwichtiger marktverhoudingen leiden. Overigens is onder andere de vanaf 1984 in de BR-Duitsland toegekende BTW-compensatie voor de verminderde monetaire compenserende bedragen in effect volledig vergelijkbaar met een prijstoeslag (in dit geval toegekend boven de uiteraard ook in Duitsland geldende normale EG-prijs- ondersteuning) voor onbeperkte hoeveelheden produkt.

Prijstoeslagen voor een per afzonderlijk bedrijf toegekend produktiequotum en ook directe inkomens- toeslagen werken daarentegen wel veel minder verstrend op het marktevenwicht bij gelijktijdig handhaven van de ondersteuning van het agrarisch inkomen dan het huidige prijsbeleid. Toch zijn deze alternatieven tot nu toe in de EG nauwelijks toegepast, waarbij onder andere de vrij hoge budgetlasten als belangrijk argument tegen invoering worden gehanteerd. In "Prijs- en inkomensbeleid" (m.n. in tabel B van bijlage 3) is al aangetoond dat dit argument niet altijd steekhoudend is, terwijl ook de hoogte van de huidige EOGFL-uitgaven in relatie tot de bruto-toegevoegde waarde in de landbouw (voor de totale sector ongeveer 17%, voor melk naar schatting zelfs ongeveer 45% en voor tabak meer dan 100%) laat zien dat hier wel degelijk mogelijkheden zijn.

Overigens is het voorstel over te gaan tot directe inkomens- toeslagen de laatste jaren van steeds meer kanten naar voren gebracht. Met name zouden dergelijke toeslagen moeten worden gegeven als aanvulling op de huidige prijssteun, en wel in die gevallen waarin matiging van de prijssteun tot gevoelige inkomens- dalingen zou leiden. Onder andere de Commissie (zie o.a. Trojan, 1985) brengt dit voorstel steeds regelmatig naar voren (zie voorts ook Pedersen, 1985).

Voorstellen voor vermindering van prijsdistorsties

Andere voorstellen tenslotte die in het kader van het huidige prijsbeleid regelmatig naar voren worden gebracht en er toe kunnen bijdragen de bestaande ongewenste effecten te verminderen, zijn onder andere een vermindering van de prijsdistorsties tussen landbouwprodukten onderling door een evenwichtiger protectie aan de EG-buitengrenzen (zie o.a. De Veer 1984, Mahé, 1984), het extra belasten van intensieve produktiewijzen onder andere bij melk (Commissie EG, 1981) en wijn (Commissie EG, 1984), het belasten van produktieverhogende produktiemiddelen (Weinschenck, 1984, Van der Weijden en anderen, 1984) en het hanteren van quantumstelsels (Durand, 1980, Pisani en anderen, 1980). De hier bedoelde evenwichtiger protectie houdt een uitbreiding van de grensbescherming tot met name graansubstituten en andere veevoedergrondstoffen bij gelijktijdige daling van de bestaande bescherming voor andere produkten in. De extra belasting op melk zou in de vorm van een hogere medeverantwoordelijkheidshelling moeten worden opgelegd aan bedrijven die meer dan 15.000 kg melk per hectare voedergrassen produceren, die op wijn in de vorm van een lagere interventievergoeding voor wijn afkomstig van wijngaarden die meer dan 140 hectoliter per hectare per jaar voortbrengen. De heffing op produktieverhogende middelen zou betrekking moeten hebben op veevoer, kunstmest, energie en gewasbeschermingsmiddelen. Het quantumstelsel tenslotte houdt in dat de bedrijven tot een bepaald quantum produkt (b.v. de eerste 100.000 kg melk) de volledige prijs krijgen en voor iedere volgende quantum een steeds lagere prijs ontvangen. Van deze voorstellen is tot nu toe alleen dat voor wijn door de Raad aanvaard.

5.4 Relaties tussen recente ontwikkelingen in de zelfvoorziening en het besprokene in "Analyse van de wereldvraag"

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is vermeld dat de Balans van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (Commissie EG, 1975) naast voorstellen aan de produktiekant ook voorstellen tot bevordering van het marktevenwicht door het geven van meer afzetsubsidies bevatte. Deze voorstellen hebben uiteindelijk geleid tot verschillende nieuwe afzetprogramma's voor zuivelprodukten en tot verhoging van de subsidies op reeds bestaande programma's. In de Aanpassing van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (Commissie EG, 1983) constateerde de Commissie dat van bedoelde programma's vooral de algemene consumentenstudies voor boter in het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Luxemburg achteraf nogal duur blijken te zijn geweest en weinig effect sorteerden. Tabel 8.11 van "Analyse van de wereldvraag" laat zien dat dat niet alleen voor dit afzetprogramma geldt, maar ook voor een groot aantal andere. Slechts enkele programma's brengen budgetlasten per extra afgezette eenheid produkt met zich mee van minder dan 100%

van de respectievelijke interventieprijzen van boter en magere melkpoeder, terwijl budgetlasten van minder dan 80% van die prijs slechts bij hoge uitzondering voorkomen.

Deze en andere uitkomsten van "Analyse van de wereldvraag .." laten zien dat in deze sector ook van een beter afzetbeleid geen substantiële budgetbesparing is te verwachten als niet tegelijkertijd iets aan de produktie wordt gedaan en/of de prijzen in benedenwaartse richting worden bijgesteld. De grootste afzet bij een bepaald bedrag aan budgetlasten is te bereiken door deze afzet te richten op de wereldmarkt. Echter ook dan blijven de budgetlasten per extra afgezette eenheid produkt hoog. De oorzaak daarvan is mede gelegen in het hoge aandeel van de Gemeenschap in het totale aanbod van zuivelprodukten op de wereldmarkt en de daaruit voortvloeiende invloed van de eigen afzet op het internationale prijspeil van zuivelprodukten.

"Terms of trade"-effecten bij stijgende zelfvoorziening

Daarmee komen we op een volgend element in de recente ontwikkelingen ten aanzien van de Gemeenschappelijke landbouwmarkt en het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, namelijk de consequenties voor het te voeren beleid van de eerder geconstateerde hoge en nog steeds stijgende zelfvoorzieningsgraad van landbouwprodukten in de EG. In hoofdstuk 4 van "Prijs- en inkomensbeleid" is aangegeven dat bij een zelfvoorzieningsgraad beneden de 100% het prijsbeleid andere effecten heeft voor de EG-betalingsbalans en de EG-volkshuishouding dan bij een zelfvoorzieningsgraad boven de 100%. In het eerste geval leidt een door het prijsbeleid veroorzaakte stijging van de produktie en daling van de vraag tot "terms of trade"-effecten die in het voordeel van de Gemeenschap werken, in het tweede geval werken dezelfde "terms of trade"-effecten in het nadeel van de EG. De in "Analyse van de wereldvraag" berekende vrij geringe soms zelfs negatieve opbrengsten (en derhalve hoge budgetlasten) van additionele export worden in belangrijke mate veroorzaakt door deze nadelige "terms of trade"-effecten bij meer dan 100% zelfvoorziening. Nu de Gemeenschap voor vrijwel alle zelf voortgebrachte produkten netto-exporteur is geworden, gaan naarmate de zelfvoorziening verder stijgt deze nadelige "terms of trade"-effecten een steeds grotere rol spelen. Ze verklaren dan ook in toenemende mate de alsmaar verder oplopende budgetlasten en veroorzaken voorts een stijgend eigen belang van de EG bij beheersing van het aanbod van produkten op de wereldmarkt. Juist dit laatste zou dan ook naast andere overwegingen (geen verdere verstoring van de relatie met de USA en andere concurrerende westerse landen op de wereldmarkt bescherming van de exportmogelijkheden voor ontwikkelingslanden, e.d.) in toenemende mate een argument moeten zijn de eigen produktie in de Gemeenschap aan banden te leggen.

In de documenten van de Commissie is evenwel dit argument nog nergens te vinden, terwijl men ook in de literatuur over het

Gemeenschappelijk landbouwbeleid dit punt nog weinig tegenkomt. Onze indruk is dat in de Gemeenschap nog steeds te veel wordt uitgegaan van de "small country assumption" in het internationale handelsverkeer van landbouwprodukten. Hoewel ook in de netto-invoerpositie (waaronder nu nog die van graansubstituten, plantaardige eiwitten, e.d.) deze veronderstelling in werkelijkheid nooit heeft gegolden, kan het hanteren ervan in een netto-uitvoerpositie de EG grote nadelen opleveren. Dat geldt momenteel zeker voor zuivel en suiker, en vermoedelijk zo langzamerhand ook voor granen en rundvlees.

De Amerikanen zijn zich voor granen in het verleden wel altijd ervan bewust geweest dat ze door vermindering van de eigen produktie de wereldmarktprijzen op een voor hen zelf gunstiger peil konden brengen. Naarmate de EG een groter aandeel in de wereldgraanuitvoer krijgt, vermindert echter de effectiviteit van alleen door de Amerikanen doorgevoerde produktiebeperkingen en zullen deze dan ook eisen dat de Europeanen zich ook dergelijke beperkingen opleggen. Dat zou vergemakkelijkt worden als de EG zich het eigen belang op dit punt zou realiseren.

Naast de "terms of trade"- en budgetvoordelen die dat voor de EG met zich zou brengen, leiden dergelijke samen met de Amerikanen en andere aanbieders door te voeren produktiebeperkingen er tevens toe dat de onder andere in de Richtsnoeren (Commissie EG, 1981b) voorgestelde aanpassingen van de Europese graanprijzen in de richting van de wereldmarktprijzen geringer hoeven uit te vallen dan zonder produktiebeheersing. De simpele verklaring daarvoor is dat het te overbruggen prijsverschil afneemt doordat de produktiebeheersing de wereldmarktprijzen doet stijgen. Het daarbij voor granen vermoedelijk te hanteren instrument is dat van de braaklegging van arealen. Bij zuivel, waar de EG door zijn dominante positie in hoge mate zelfstandig de wereldmarktprijs kan sturen, zijn de produktiequota het aangewezen instrument voor beheersing van de eigen produktie. Hetzelfde geldt voor de suikerquota, mits niet toegepast in de vorm van een mengprijs.

De vertroebelende werking van de "lusten- en lasten"-discussie

Eén van de redenen waarom tot nu toe de betekenis voor het eigen beleid van de veranderende positie van de EG op de wereldmarkt nog zo weinig aandacht heeft gekregen, is mogelijkerwijze gelegen in de grote hoeveelheid energie die de afgelopen jaren is gestoken in de zogenaamde lusten- en lastendiscussie (zie o.a. Koester, 1977, Rollo en Warwick, 1979, De Hoogh, 1980, Buckwell en anderen, 1982, alsook "Doeleinden"). De discussie beoogde duidelijkheid te brengen in de vraag welke lidstaten het meeste profijt hadden van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, en welke landen het meest in de kosten moesten bijdragen.

Afgezien van de vraag hoe zinvol zo'n discussie is (zie o.a. de in par. 10.4 van "Doeleinden" besproken meetproblemen) was een onvermijdelijk gevolg dat meer gelet werd op de verdeling

van bestaande lusten en lasten, dan op de mogelijkheid tot verhoging van de lusten voor iedereen. Daarnaast, en in verband met het hierboven besprokene nogal relevant, werd veelal in de berekeningen de veronderstelling gehanteerd dat zonder het Gemeenschappelijk landbouwbeleid de Europeanen hun produkten zouden kunnen kopen en verkopen tegen de bestaande wereldmarktprijzen. De veronderstelling was op zich terecht omdat men ervan uitging dat zonder Gemeenschappelijk landbouwbeleid de lidstaten een identiek nationaal beleid zouden voeren. Echter kan erdoor de indruk gewekt zijn dat de wereldmarktprijzen niet door de EG beïnvloed zouden worden. Daar komt nog bij dat de berekeningen op zich reeds het grote verschil tussen EG-prijzen en huidige wereldmarktprijzen benadrukt hebben.

In zo'n situatie kan gemakkelijk de gedachte ontstaan dat een dergelijk verschil niet te overbruggen is zonder grote schade voor de eigen Europese landbouw. De EG zou nooit tegen die lage wereldmarktprijzen kunnen concurreren. Is die indruk eenmaal gevestigd dan wil niemand meer praten over veranderingen in het beleid die tot doel hebben het verband tussen interne markt en wereldmarkt te vergroten.

De concurrentiepositie van de EG op de wereldmarkten

Dat het met name met het concurrentievermogen van de EG-landbouw op de wereldmarkten, en het verschil tussen de Gemeenschappelijke prijzen en de wereldmarktprijzen bij een meer geliberaliseerde internationale handel nog wel wat meevalt, begint men zich hier en daar te realiseren. Een zeer boeiende analyse op dit punt is die van Bergmann (1985) die beredeneert dat zowel de zuivelproducenten in de noordwestelijke kustgebieden van de EG als de grote gespecialiseerde graanbedrijven in de Gemeenschap zeer goed kunnen concurreren met de andere produktiegebieden in de wereld.

Voorts wijzen de eerste resultaten van het door het International Institute for Applied Systems Analysis ontwikkeld wereldvoedselmodel uit dat de wereldmarktprijzen in een geliberaliseerde situatie weliswaar lager liggen dan de huidige EG-prijzen, maar dat de verschillen duidelijk geringer zijn dan de bestaande prijsverschillen tussen de interne markt en de wereldmarkt suggereren. Uitgaande van de prijsniveaus in 1980 zouden in het jaar 2000 de EG-prijzen in een vrijhandelssituatie ongeveer 18% lager liggen dan bij voortzetting van de huidige protectie. De prijsdaling bij dierlijke produkten, waaronder zuivel, zou geringer zijn dan dat gemiddelde, die van de plantaardige produkten zou groter zijn (Fisher en Frohberg, 1984).

Tenslotte willen wij er zelf op wijzen dat vrij gemakkelijk beredeneerbaar is dat met name de voor de EG zo gevoelige zuivel-prijzen in een geliberaliseerde wereldhandelssituatie slechts weinig van de huidige EG-prijzen kunnen afwijken. Vrijwel alle zuivelproducerende landen hebben namelijk een prijsniveau dat

tenminste even hoog of zelfs hoger is dan in de EG en moeten dus bij handelsliberalisatie dat niveau evenveel of zelfs meer aanpassen dan de Gemeenschap. De enige twee belangrijke producenten die een veel lager prijsniveau hebben zijn Australië en Nieuw-Zeeland. Van die landen is echter het produktieniveau zoveel kleiner dan in de Gemeenschap dat zelfs een bij prijsverhoging weinig waarschijnlijke verdubbeling van de produktie minder bijdraagt aan de groei van het wereldaanbod dan 4 jaar produktiegroei in de EG zoals we die kenden vóór de invoering van de superheffing. Voorts is van belang dat handelsliberalisatie juist in een aantal belangrijke andere produktiegebieden tevens tot gevolg heeft dat met zuivel concurrerende produktierichtingen worden gestimuleerd (b.v. rundvlees in Australië en Nieuw-Zeeland) of veevoergrondstoffen in prijs stijgen terwijl de zuivelprijzen dalen (b.v. in de USA en Canada). Daardoor wordt de zuivelproduktie in die gebieden negatief, en derhalve de prijsvorming op de geliberaliseerde wereldmarkt positief beïnvloed.

Voor het geval het de komende jaren tot een zekere vorm van liberalisatie van het internationale handelsverkeer in landbouwprodukten mocht komen, is niet onaannemelijk dat dat gebeurt in combinatie met de eerder in deze paragraaf geopperde wederzijdse afspraken over produktiebeheersing. Dergelijke afspraken dragen eveneens bij tot een geringere prijsaanpassing in de EG dan men misschien in eerste instantie geneigd is te veronderstellen bij gehele of gedeeltelijke liberalisatie van de internationale handel in landbouwprodukten.

5.5 Toekomstig onderzoek

Kan het Gemeenschappelijk landbouwbeleid worden hervormd?

Als we de periode van 5 jaar waarin de drie in dit proefschrift opgenomen studies tot stand kwamen, nog eens overzien, dan valt op hoe langzaam het Gemeenschappelijk landbouwbeleid zich ontwikkelt. De in 1980 in "Doeleinden" geschreven paragrafen over recente ontwikkelingen in het beleid hadden groten deels ook in 1985 geschreven kunnen zijn. De overschotproblemen en budgetlasten die we toen signaleerden zijn er nu nog steeds, zelfs in versterkte mate. Dat een medeverantwoordelijkheidsheffing of mengprijs nauwelijks een bijdrage levert aan het tegengaan van overschotten, was ook toen al lang bekend, maar voor de Gemeenschap geen reden deze niet te introduceren of te vervangen door een wel werkend instrument. Integendeel, ook bij granen wordt zelfs momenteel nog gedacht aan de toepassing ervan.

Deze traagheid in het besluitvormingsproces, en zelfs het negeren van de uitkomsten van economische analyses, heeft bij diverse onderzoekers de vraag doen rijzen of het Gemeenschappelijk landbouwbeleid wel hervormd kan worden. Enkele bijdragen over dit onderwerp zijn onlangs gepubliceerd in een bundel

(Pelkmans, ed., 1985). Belangrijke verklaringen voor de traagheid in de besluitvorming worden onder andere gezocht in de ideologie en de organisatie van pressiegroepen in de Europese landbouw, en in de instrumentele en institutionele eigenaardigheden van de EG.

"Public choice"-benadering?

Het is denkbaar in het economisch onderzoek over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid ook de besluitvormingsprocessen en de daarbij van belang zijnde "kosten" en "baten" voor politici en pressiegroepen te betrekken. Dat zou de introductie van een "public-choice"-benadering in het landbouw-economisch onderzoek inhouden, die meer inzicht kan verschaffen in de door Schmitt (1984) zo kernachtig geformuleerde vraag waarom de landbouwpolitiek is zoals ze is, en niet is zoals ze - op grond van uitsluitend economische overwegingen - zou moeten zijn.

Echter kan met dit inzicht niet volstaan worden en zal ook het meer traditionele landbouw-economisch onderzoek voortgang moeten blijven vinden. De voornaamste taak van dat onderzoek blijft daarbij antwoord te geven op de vraag wat de gevolgen van een bepaald beleid of van autonome ontwikkelingen zijn voor de met het landbouwbeleid nagestreefde doelen (inkomenssteun, marktevenwicht, redelijke prijzen voor verbruikers, e.d.). Daarbij is voor de komende jaren vooral van belang meer onderzoek te doen naar de consequenties voor het te voeren beleid van de veranderende positie van de EG op de internationale landbouwmarkten. De "public-choice"-benadering kan vervolgens ertoe bijdragen inzicht te krijgen in de vraag hoe beleidsmakers zullen reageren op de resultaten van dat traditionele onderzoek. Een dergelijke inzicht kan onder andere van nut zijn om er achter te komen hoe onderzoekers de verkregen eigen inzichten op een voor alle betrokken zo bevredigend mogelijke manier kunnen overbrengen aan de beleidsmakers.

Ongetwijfeld is daarbij van belang ook specifiek in te gaan op de posities van en de consequenties voor afzonderlijke groepen (sectoren, regio's, landen) in en buiten de EG, zonder overigens te vervallen in een hernieuwde lusten- en lastendiscussie. In de drie studies in dit proefschrift is aan dit punt vrij weinig aandacht besteed. Elders (Meester, 1981, Meester en Strijker, 1985) is ingegaan op de posities van de afzonderlijke lidstaten en de in die lidstaten levende ideeën en gedachten over de voortzetting van het beleid.

Onderwerpen van onderzoek

Onderwerpen die in verband met de veranderende positie van de EG op de internationale markten de komende jaren vooral veel aandacht zullen moeten krijgen zijn:

1. De gevolgen van verminderde prijssteun voor de technische vooruitgang in de Europese landbouw, en daarmee voor de aanbodontwikkeling op lange termijn.
2. De invloed van de EG op de wereldmarkten en de daaruit voortvloeiende consequenties voor het eigen beleid, waaronder dat ten aanzien van produktiebeheersing en afzetbevordering.
3. De gevolgen van de veranderende positie van de EG op de wereldmarkten en van het EG-beleid voor derde landen, in het bijzonder onze belangrijkste handelspartners en de ontwikkelingslanden.
4. Het te verwachten Gemeenschappelijk prijspeil en de concurrentiepositie van de EG bij gehele of gedeeltelijke liberalisatie van de wereldhandel.
5. De mogelijkheden tot beheersing van de produktie in sectoren waar een quotastelsel niet toepasbaar is.
6. De invloed van prijsdalingen op de inkomens van verschillende groepen producenten in de EG en de criteria die in verband daarmee zouden moeten worden gehanteerd bij de eventuele toekenning van compenserende directe inkomenssteun.
7. De noodzaak en wenselijkheid bij verlaging van het niveau van de prijsondersteuning in de EG het bestaande prijsstabilisatiebeleid voort te zetten.
8. De gevolgen voor de Nederlandse landbouw en de Nederlandse economie van de veranderende EG-positie op de wereldmarkten.

Al deze onderzoeken kunnen ertoe bijdragen meer inzicht te krijgen in de aan de gang zijnde ontwikkelingen en hun consequenties. Juist de verhoging van dat inzicht leidt mijns inziens ertoe dat daar waar dat echt noodzakelijk is, het Gemeenschappelijk landbouwbeleid wel degelijk hervormd kan worden, zij het met vertraging en natuurlijk niet altijd in een richting die iedere landbouweconoom of andere geïnteresseerde in het beleid even veel bevredigt.

LITERATUUR BIJ DE STUDIE "DOELEINDEN, INSTRUMENTEN EN EFFECTEN
VAN HET LANDBOUWBELEID IN DE EG"

Agrarwirtschaft (1976),
Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1976, Agrarwirtschaft, vol. 25,
blz. 334-348.

De Boer, T. en Jacobs, H. (1979),
Guide to the agricultural data collected for the regions of the
countries of the European Communities 1950-1973, Institute for
Economic Research, State University, Groningen.

Butterwick, M. and Nerlove-Rolfe, E. (1968),
Food, farming and the Common Market, London.

Center for European Agricultural Studies (1979),
The net cost and benefit of EEC Membership, A workshop report,
Wye College, Ashford, Kent.

Cochrane, W.W. and Ryan, M.E. (1976),
American farm policy 1948-1973, University of Minnesota Press.

Commissie EEG (1960),
Voorstellen inzake de totstandbrenging en uitvoering van het ge-
meenschappelijk landbouwbeleid krachtens artikel 43 van het Ver-
drag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap,
Brussel.

Commissie EG (1968),
Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de Europese
Economische Gemeenschap, Brussel.

Commissie EG (1973),
Aanpassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, Bulletin van
de Europese Gemeenschappen, Supplement 17/73, Luxembourg.

Commissie EG (1973a),
Die Einkommen in der Landwirtschaft in der erweiterten Gemein-
schaft, Brussel.

Commissie EG (1975),
Balans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, Bulletin van de
Europese Gemeenschappen, Supplement 2/75, Luxembourg.

Commissie EG (1976),
Naar een evenwicht op de zuivelmarkt, Bulletin van de Europese
Gemeenschappen, Supplement 10/76, Luxembourg.

LITERATUUR BIJ "DOELEINDEN" (1e vervolg)

Commissie EG (1978),
Geleidelijk herstel van het evenwicht op de wijnmarkt, Bulletin
van de Europese Gemeenschappen, Supplément 7/78, Luxembourg.

Commissie EG (1978a),
Situation et évaluation structurelle et socio-économique des régions
agricoles de la Communauté, Informations sur l'agriculture N 52, 53
en 54, Brussel.

Frenz, K. (1978),
Der Milchmarkt der USA, IflM-Arbeitsbericht 78/6, Braunschweig.

Hueting, R. (1974),
Nieuwe schaarste en economische groei, Amsterdam.

Hoogh, J. de (1976),
De gemeenschappelijke landbouwmarkt en de Nederlandse economie,
LEI-jaarverslag 1975, Den Haag, blz. 9-27.

Irving, R.W. and Fearn, H.A. (1975),
Green money and the common agricultural policy, Wye college,
Ashford, Kent.

ISEI (1979),
Landbouwintegratie en economisch-monetaire divergentie, Rapport
van de Landbouwwerkgroep van het project "Twee snelheden",
Amsterdam

Josling, T.E. and Hamway, D. (1976),
Income transfer effects of the common agricultural policy, in
Davey, B. et al (ed.), Agriculture and the State, London.

Koester, U. (1977a),
EG-Agrarpolitik in der Sackgasse: Divergierende nationale Interes-
sen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik, Baden-Baden.

Koester, U. (1977b),
The redistributional effects of the common agricultural financial
system, European Review of Agricultural Economics, vol. 4 blz.
321-345.

Koester, U. and Tangermann, S. (1976),
Alternativen der Agrarpolitik, Münster-Hiltrup.

LITERATUUR BIJ "DOELEINDEN" (2e vervolg)

Kriellaars, F.W.J. (1965),
Problematiek van de landbouw in het proces van structurele veranderingen bij algemeen-economische groei; mogelijkheden en grenzen van instrumenten van beleid in economisch ontwikkelde landen, Leiden.

LEI/CBS (1978),
Tuinbouwcijfers, Den Haag.

LEI/CBS (1979),
Landbouwcijfers, Den Haag.

Louwes, S.L. (1970),
Proeve van een landbouwbeleid in de EEG op lange termijn. Preadvies voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Den Haag.

Mangé, E.A. (1979),
De doelstellingen van het Europees Monetair Systeem, Economisch-Statistische Berichten, vol. 64, blz. 536-537.

Meereboer, P.J. (1979),
Definities en werking EEG-prijzensysteem in de tuinbouw, Bedrijfsontwikkeling, vol. 10, blz. 651-652.

Meester, G. (1979),
Prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: alternatieven en hun effecten, LEI, Publikatie 1.16, Den Haag.

Ministerie van Landbouw en Visserij (1978), Selected agrifigures, Den Haag.

Mishan, E. (1968),
The costs of economic growth, London.

Noort, P.C., van den (1970),
Productivity measurement in agriculture, OECD, Paris.

Rollo, J.M.C. and Warwick, K.S. (1979),
The CAP and resource flows among EEC Member States, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, London.

Schmitt, G. (1976),
The relationship between agricultural policy, the economy and economic policy on the national level in different economic systems and at varying stages of economic development: concepts, frictions and solutions: western industrialized countries with market economic systems, Paper presented at the Sixteenth International Conference of Agricultural Economists, Nairobi.

LITERATUUR BIJ "DOELEINDEN" (3e vervolg)

SER (1969),

Adviezen inzake de EEG-landbouwpolitiek op middellange termijn en betreffende het memorandum van de Europese Commissie inzake de hervorming van de landbouw in de EEG, Den Haag.

Studiegroep Zuivelbeleid (1978),

Interim-rapport EEG-zuivelbeleid, Den Haag/Wageningen.

Tangermann, S. (1974),

Gemeinsame Agrarpreispolitik und nationale Wirtschaftspolitik in der EWG, Tübingen.

Tracy, M. (1964),

Agriculture in Western Europe: Crisis and Adaption since 1880, London.

Truman, E.M. (1975),

The effects of European economic integration, in: Balassa B. ed., European economic integration, Amsterdam/Oxford.

Urlings, L. (1978),

Monetaire compenserende bedragen, Scriptie Katholieke Economische Hogeschool, Tilburg.

Vandewalle, G. und Meeusen, W. (1971), Vergleich der Agrarstützung in den Vereinigten Staaten und in der Gemeinschaft, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Hausmitteilungen über Landwirtschaft, Nr. 70, Brussel.

Veer, J. de (1976),

Doeleinden en instrumenten van de EEG-landbouwpolitiek, in: Voedsel voor allen, plaats en rol van de EEG, Stichting toekomstbeeld der Techniek, Den Haag.

Vermaat, A.J. (1969),

Theoretische achtergronden en praktische mogelijkheden van een locatie-onderzoek in de EEG-landbouw, LEI-publikatie 1.3, Den Haag.

LITERATUUR BIJ DE STUDIE "PRIJS- EN INKOMENSBELEID VOOR DE LAND-
BOUW IN DE EG: ALTERNATIEVEN EN HUN EFFECTEN"

Atlantic Institute (1970)

A future for European agriculture, Paris, Atlantic Papers no. 4.

Binswanger, H.C. (ed) (1977),

Die europäische Agrarpolitik vor neuen Alternativen, Bern und
Stuttgart.

Heidhues, T., Josling, T.E., Ritson, C. and Tangermann, S. (1978),
Common prices and Europe's farm policy, London, Trade Policy
Research Centre.

Koester, U., Tangermann, S. (1976),

Alternativen der Agrarpolitik, Münster-Hiltrop.

Koester, U., Tangermann, S. (1977),

Supplementing farm price policy by direct income payments: Cost-
benefit-analysis of alternative farm policies with a special ap-
plication to German agriculture. Eur. R. agr. Eco. 4 (1) p.p. 7-31.

Kriellaars, F.W.J. (1965),

Problematiek van de landbouw in het proces van structurele veran-
deringen bij algemeen-economische groei; mogelijkheden en grenzen
van instrumenten van beleid in economisch ontwikkelde landen,
Leiden.

Marsh, J.S. (1977),

UK agricultural policy within the European Community, Reading,
CAS Paper 1.

Marsh, J.S. and Ritson, C. (1971),

Agricultural policy and the common market, London.

OECD (1973), Supply control in agriculture, Paris.

Van Riemsdijk, J.F., (1972),

Het landbouwbeleid en het lot van de boer, bijlage E.S.B. 2865
(6 september).

Van Riemsdijk, J.F., (1973),

A system of direct compensation payments to farmers as a means of
reconciling short-run to long-run interests, Eur. R. agr. Eco. 1
(2) p.p. 161-189.

LITERATUUR BIJ DE STUDIE "ANALYSE VAN DE WERELDVRAAG NAAR ZUIVEL-
PRODUKTEN UIT DE EG"

Adams, F.G. and J.R. Behrman (1976),
Econometric models of world agricultural markets, Cambridge (Mass.)

Agra-Europe (1981),
New US farm bill makes no fundamental change on 1977 act, Agra-
Europe, December 23, London/Brussels

Berg, A. van den (1981),
10 jaar zuivelverordening = 10 jaar zuivelbeleid?,
Produktschap voor Zuivel, Rijswijk

Bieler, H-U. (1979),
Die Beurteilung der Milchmarktpolitik der Europäischen Gemein-
schaft auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen Analyse für die Bun-
desrepublik Deutschland, diss., Göttingen

Blom, J.C. (1981),
Stabilisatie van de internationale graanmarkt, Rotterdam

Bulletin (1973),
Bulletin van de Europese Gemeenschappen, 1973, nr. 5, paragraaf
2425 d.

Court of Auditors (1982),
Special report of the Court of Auditors on sales of reduced-price
butter within the Community, Official Journal of the European
Communities C 143, 7 June

Frenz, K. (1978),
Der Milchmarkt der USA, IfLM-Arbeitsbericht 78/6, Braunschweig

Frösch, A. (1979),
Die neue Milchmarktordnung in Österreich, Der Förderungsdienst,
27. Jahrgang, Heft 3, p.p. 60-62

GATT (1980),
The world market for dairy products at 1 October 1980, Geneva

GATT (1981),
The world market for dairy products at 1 October 1981, Geneva

Hanf, C-H. und U. Koester (1980),
Milchpreissenkungen und Einkommensübertragungen: Wirkungsanalyse
von Milchpreissenkungen und Möglichkeiten der Anwendung direkter
Einkommensübertragungen, Münster-Hiltrup

LITERATUUR BIJ "ANALYSE VAN DE WERELDVRAAG" (1e vervolg)

- Hansen, J. (1982),
Dairy price policies in North America - Results and experiences,
Jordbrugsøkonomisk Institut, København
- Hogg, R.V. and A.T. Craig, (1970),
Introduction to mathematical statistics, 3rd edition, London
- IDF (1977),
Management of milk supplies, Annual Document 1977 of the International Dairy Federation, Brussels
- Interim-rapport (1978),
Interim-rapport EEG-zuivelbeleid, Den Haag/Wageningen
- Johnston, J. (1972),
Econometric methods, 2nd edition, New York
- Just, R.E. et al (1982),
Applied welfare economics and public policy, Englewood Cliffs,
(N.J.)
- Kirschke, D. (1981),
Wohlstandstheoretische Analyse der Agrarpreispolitik der EG auf
der Grundlage des Konzepts der Zahlungsbereitschaft, Kiel
- Labys, W.C., ed., (1975),
Quantitative models of commodity markets, Cambridge (Mass.)
- Maddala, G.S. (1971),
The use of variance component models in pooling cross-section and
time series data, Econometrica 39, pp. 341-358
- McCormick V. (1980),
Canadian dairy policy - the seventies, Canadian farm economics,
vol 15, no. 6, pp. 1-8
- McNichol, D.L. (1978),
Commodity ageements and price stabillization, Lexington
- Meester, G. (1979),
Prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: alternatie-
ven en hun effecten, LEI-Publikatie 1.16, Den Haag
- Meester, G. (1980),
Doelinden, instrumenten en effecten van het landbouwbeleid in de
EG, LEI-Publikatie 1.15, Den Haag

LITERATUUR BIJ "ANALYSE VAN DE WERELDVRAAG" (2e vervolg)

Metzdorf, H-J. und E. Schmidt (1973),
Nochmals: Preisdifferenzierung am Buttermarkt der BRD, Agrarwirtschaft, vol. 22, no. 10, pp. 338-343

Middendorp, W.O. van (1978),
Beheersing melkproductie: Noorwegen, Zwitserland, Oostenrijk, Canada, Kerstnummer Fries Landbouwblad, 22 december, p. 2523

OECD (1974),
Agricultural policy of Australia, Paris

OECD (1975),
Agricultural policy of New Zealand, Paris

Oskam, A.J. (1981),
Policy models for the dairy sector of the European Community and the Netherlands, Agricultural Research Reports no. 915, Pudoc, Wageningen

Oskam, A.J. and E. Osinga (1982),
Analysis of demand and supply in the dairy sector in the Netherlands, European Review of Agricultural Economics, vol. 9 no. 4, pp. 365-413

Oskam, A.J. and B. Wierenga (1975),
Marketing of butter in the EC, European Review of Agricultural Economics, vol. 2, no. 2, pp. 193-233

Orcutt, G.H. (1950),
Measurement of price elasticities in international trade, Review of Economics and Statistics 32, pp. 117-132

Pitts, E. (1981),
Factors affecting demand for butter and margarine in the European Community, An Foras Talútais, Dublin

Produktschap voor Zuivel (1981),
De derde landen markt voor zuivel, Rijswijk (interne nota)

Produktschap voor Zuivel (1982 a),
Statistisch Jaaroverzicht 1981, Rijswijk

Produktschap voor Zuivel (1982 b),
Gedachten over beleid inzake ontwikkeling van de zuivelexport, Rijswijk (concept)

LITERATUUR BIJ "ANALYSE VAN DE WERELDVRAAG" (3e vervolg)

- Ramm, G. (1979),
Beurteilung absatzfördernder Massnahmen auf dem Buttermarkt der
BR-Deutschland, Milchkolloquium der BMELF, Bonn
- Sarris, A.H., P.C. Abbot and L. Taylor (1977),
Grain reserves, emergency relief and food aid, Overseas Development
Council, Washington D.C.
- Shei, S.Y. and R.L. Thompson (1977),
The impact of trade restrictions on price stability in the world
wheat market, American Journal of Agricultural Economics, vol. 59,
pp. 628-638
- Theil, H. (1971),
Principles of econometrics, New York
- Tinbergen, J. (1952),
On the theory of economic policy, Amsterdam
- Vertessen, J. (1979),
The demand for butter in Belgium, diss., Leuven
- Willig, R.D. (1976),
Consumer's surplus without apology, American Economic Review 66,
pp. 589-597
- Winters, L.A. (1981),
An econometric model of the export sector, Cambridge
- Wolffram, R. und H. Hantelmann (1980),
Analyse der absatzfördernden Massnahmen auf dem EG-Milchmarkt,
Agra-Europe 14/80, Dokumentation, Bonn

LITERATUUR BIJ DE SLOTOPMERKINGEN

Bergmann, D. (1985),
A note for the Second Siena Workshop on the Common Agricultural
Policy,
INRA, Paris

Bruchem, C. van, G. Meester en J.H. Post (1981),
De superheffing in de praktijk,
LEI, Den Haag

Buckwell, A.E., D.R. Harvey, K.J. Thomsom et al (1982),
The costs of the Common Agricultural Policy,
Croom Helm, London

Commissie van de Europese Gemeenschappen (1975),
Balans van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid,
Bulletin van de Europese Gemeenschappen,
Supplement 2/75

Commissie van de Europese Gemeenschappen (1980),
Bezinning over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid,
Bulletin van de Europese Gemeenschappen,
Supplement 6/80

Commissie van de Europese Gemeenschappen (1981 a),
Verslag van de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan de
Raad ingevolge het Mandaat van 30 mei 1980,
Bulletin van de Europese Gemeenschappen,
Supplement 1/81

Commissie van de Europese Gemeenschappen (1981 b),
Richtsnoeren voor het Europese landbouwbeleid,
COM (81) 608 def van 26 oktober 1981, Brussel

Commissie van de Europese Gemeenschappen (1983),
Aanpassing van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid,
Bulletin van de Europese Gemeenschappen,
Supplement 4/83

Commissie van de Europese Gemeenschappen (1984),
Voorstellen tot hervorming van de wijnmarkt,
COM (84) 440 def van 25 juli 1984 en COM (84) 515 def van
12 september 1984, Brussel

LITERATUUR BIJ DE SLOTOPMERKINGEN (1e vervolg)

Durand, A. (1980),

The quantum; in: Smith L.P.F. (ed.), Alternative proposals for the Common Agricultural Policy, Irish Section of the European League for Economic Cooperation, Dublin

Fisher, G. and K. Froberg (1984),

The differential impact of trade liberalisation in agricultural products on developing and industrialized countries, Paper presented at the 4th European Congress of Agricultural Economists, Kiel

Hauser, H. (1983),

Die Einführung der einzelbetrieblichen Milchkontingentierung in der Schweiz, Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart

Hoogh, J. de (1980),

Een koekoeksjong in het EG-budget, Openbare uitgaven, vol 12, pp 100-115

Koester, U. (1977),

The redistributational effects of the common agricultural financial system, European Review of Agricultural Economics, vol 4, pp 321-345

Mahé, L.P. (1984),

A lower but more balanced protection for European agriculture, European Review of Agricultural Economics, vol 11, pp. 217-234

Meester, G. (1981),

Het EG-landbouwbeleid in de jaren tachtig: beperkte keuzemogelijkheden uit een veelheid van alternatieven; in: Bauwens A.L.G.M. et al (ed.), Landbouw tussen vrijheid en gebondenheid, LEI, Den Haag

Meester, G. en D. Strijker (1985),

Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening, Voorstudie voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Staatsuitgeverij, Den Haag

LITERATUUR BIJ DE SLOTOPMERKINGEN (2e vervolg)

Pelkmans, J. (ed.) (1985),
Can the CAP be reformed, Working Papers, European Institute of
Public Administration,
Maastricht

Pisani, E. et al (1980),
Ontwerpresolutie ingediend door de heren Pisani e.a. tot vast-
stelling van de doelstellingen, de werking en de financierings-
regeling, alsmede de procedure inzake de vaststelling van een
nieuw Europees landbouwbeleid, zittingdocument 1-800/79, Europees
Parlement,
Luxemburg, Brussel, Staatsburg

Pedersen, J.H. (1985),
The Common Agricultural Policy and the future: some reflections
on possible ways ahead,
Brussel

Rollo, J.M.C. and K.S. Warwick (1979),
The CAP and resource flows among EEC Member States, Ministry of
Agriculture, Fisheries and Food,
London

Schmitt, G. (1984),
Warum die Agrarpolitik ist, wie sie ist, und nicht, wie sie sein
sollte, Agrarwirtschaft,
vol 33, pp. 129-136

Schmitt, G. und S. Tangermann (1984),
Zur Auswirkung der Agrarpreistützung auf die landwirtschaftlichen
Einkommen;
in: Einkommen in der Landwirtschaft - Entstehung, Verteilung,
Verwendung und Beeinflussung, Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues,
Band 21, Landwirtschaftsverlag,
Münster - Hiltrup

Tangermann, S. (1984),
Guarantee thresholds - A device for solving the CAP surplus
problem?, European review of Agricultural Economics,
vol 11, pp. 159-168

Thiede, G. (1984),
10 Jahre Versorgungsberechnung für die EG,
Agrarwirtschaft, vol 33, pp. 136-142

LITERATUUR BIJ DE SLOTOPMERKINGEN (3e vervolg)

Trojan, C. (1985),
Het Europese graanprijsdilemma, tekst van een inleiding ter gelegenheid van de Algemene vergadering van het COCERAL op vrijdag 31 mei 1985 te Brussel

Veer, J. de (1984),
Grain substitutes, fat tax and price distortion,
European Review of Agricultural Economics,
vol 11, pp. 169-174

Weinschenck, G. (1984),
Neue Wege in der Einkommenspolitik - Notwendigkeiten und Realisierungschancen;
in: Einkommen in der Landwirtschaft - Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung; Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues,
Band 21, Landwirtschaftsverlag,
Münster - Hiltrup

Weijden, W.J. van der et al (1984),
Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw,
Voorstudie voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Staatsuitgeverij, Den Haag

Curriculum vitae

Gerrit Meester werd geboren op 11 september 1944 op een landbouwbedrijf in de gemeente Ommen. Na het behalen van het einddiploma HBS-B aan de Rijks-HBS te Zwolle in 1962, studeerde hij aan de Landbouwhogeschool te Wageningen. Daar werd in 1970 het ingenieursdiploma behaald in de studierichting Landhuishoudkunde, met als hoofdvak de door wijlen Prof. Dr. J. Horring gedoceerde Algemene Landhuishoudkunde, en als bijvakken Staathuishoudkunde, Marktkunde en Marktonderzoek en Agrarisch Recht. Tijdens de studie werd een stage gedaan bij het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen.

Na zijn afstuderen was hij 5½ jaar werkzaam als wetenschappelijk medewerker Algemene Economie aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de toenmalige Nederlandse Economische Hogeschool, later Erasmus Universiteit Rotterdam. Sinds 1976 werkt hij bij de Stafafdeling van het Landbouw-Economisch Instituut te Den Haag, eerst onder Prof. Dr. J. de Hoogh en na diens benoeming tot hoogleraar in Wageningen onder Drs. J.H. Post. Van zijn hand, alsook in samenwerking met anderen, verschenen diverse publikaties over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarvan er drie onderdeel van dit proefschrift vormen. Ten tijde van de afronding van dit proefschrift werd tevens de laatste hand gelegd aan een Voorstudie voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, eveneens handelend over het EG-landbouwbeleid. Deze Voorstudie verschijnt omstreeks het tijdstip van verdediging van dit proefschrift.

