

De hervorming van het EG-landbouwbeleid

M. Mookhoek, P. Berkhout en G. Meester*

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, dat aanvankelijk was bedoeld om de EG zelfvoorzienend te maken voor agrarische produkten, heeft geresulteerd in grote overschotten, een zware budgettaire last en handelsoevenwichtigheden. Het accent in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid verschuift daarom van prijsondersteuning naar inkomenssteun en hectaretoeslagen. Het Nederlandse standpunt is dat de problemen het best benaderd kunnen worden door meer marktwerking in de landbouw. De hervormingen van EG-commissaris MacSharry zijn slechts een kleine stap in de goede richting; ze zadelen de Gemeenschap nog steeds op met een oplopend budgettair probleem.

Sinds eind 1990 is in Europa een intensieve discussie gevoerd over de voorstellen van de Europese Commissie ter hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Uiteindelijk ging op 21 mei jl. de EG-raad van ministers van Landbouw grotendeels akkoord met deze voorstellen. In dit artikel worden de oorspronkelijke voorstellen en de uiteindelijke besluiten besproken. Daarna worden de besluiten beoordeeld op hun effecten, in het bijzonder inzake marktevenwicht en budgettaire lasten.

Voorgeschiedenis en voorstellen

In de jaren zeventig is de Europese Gemeenschap voor de belangrijkste landbouwprodukten steeds meer zelfvoorzienend geworden. Dit leidde tot toenemende overschotten en in relatie daarmee stijgende budgetlasten en internationale handelsconflicten. Het in de jaren zestig ontwikkelde markt- en prijsbeleid was afgestemd op een netto-invoersituatie. Voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening bleek dit beleid niet langer te handhaven. De eerste grote ingreep was de introductie van de superheffing voor melk in 1984, de tweede het stabilisatorenbesluit van 1988. De hervormingsbesluiten van mei 1992, kortweg het MacSharry-plan, vormen de volgende stap in een ongetwijfeld nog niet afgesloten reeks van beleidsaanpassingen.

De eerste vrij vage ideeën van de Europese Commissie over een hervorming van het GLB kwamen naar buiten in een zogenaamd 'reflections paper' in februari 1991¹. Deze werden geconcretiseerd in juli 1991 in de vorm van de commissiemededeling *De ontwikkeling en toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zorgen voor natuur, noden en naasten*². Hieruit bleek dat de commissie in de eerste plaats een fundamentele verandering beoogde in het beleid voor de akkerbouwsector. Er vond een verschuiving plaats van prijsondersteuning naar directe inkomenssteun. Daarnaast werden voorstellen

gedaan voor tabak en de dierlijke sectoren. Vooral in de dierlijke sectoren ging het meer om aanpassingen voortvloeiend uit de systeemwijziging voor granen, dan om op zichzelf staande hervormingen.

Granen, oliezaden en eiwitgewassen

De omslag van netto-importeur naar netto-exporteur begin jaren tachtig heeft vooral bij granen tot grote budgetproblemen en internationale handelsconflicten geleid. Deze werden nog versterkt doordat de Gemeenschap in eerste instantie had geprobeerd de graanoverschottenproblematiek op te lossen door een verschuiving van de ondersteuning in de graansector richting oliezaden (bij voorbeeld koolzaad) en eiwitgewassen, zoals erwten, tuin- en veldbonen. Dit tot grote ergernis van de GATT-partners die het stimuleren van de produktie van oliezaaden en eiwitten in strijd achtten met eerder gemaakte afspraken.

Het stabilisatorenbesluit van 1988 leverde onvoldoende oplossing voor de ontstane problematiek. De Europese Commissie stelde daarom in haar juli-document juist voor granen, oliezaden en eiwitgewassen een rigoureuze wijziging voor van prijssteun naar directe hectaretoeslagen. De producentenprijs zou in de toekomst op of in de buurt van het wereldmarktniveau liggen. Aan de directe inkomenssteun werd de voorwaarde verbonden dat de produ-

* De auteurs zijn werkzaam bij de Directie internationale agrarische aangelegenheden en marktorderingsvraagstukken van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. Commissie van de Europese Gemeenschappen, COM (91) 100 def., Brussel, 1991.

2. Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De ontwikkeling en toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zorgen voor natuur, noden en naasten*, COM (91) 258 def., Brussel, 1991.

centen een deel van hun areaal braakleggen, terwijl de toeslagen slechts gelden voor ten hoogste het zogenaamde basisareaal, het historische areaal.

De commissie beoogt het aanbod van granen, oliezaden en eiwitgewassen te beperken en de vraag te stimuleren. De aanbodbeperking moet tot stand komen door de combinatie van basisareaal, braaklegging en extensivering. Dit laatste effect wordt bereikt doordat hectaresteen het streven naar hoge opbrengsten per hectare minder bevordert dan prijs-ondersteuning. De vraagstimulering geldt in het bijzonder granen daar de prijsdaling dit produkt een betere concurrentieverhouding verschaft als veevoedergrondstof ten opzichte van de zogenaamde graanvervangers. Deze graanvervangers komen net als oliezaden en eiwitgewassen krachtens GATT-afspraken bijna heffingsvrij de EG binnen. Volgens dezelfde afspraken is het prijsniveau van oliezaden en eiwitgewassen in de EG al op wereldmarktniveau zodat hier geen vraageffect wordt verwacht. De hogere producentenprijs werd gerealiseerd door een toeslag op verwerking van Europese oliezaden en eiwitgewassen.

De dierlijke sector

De voorstellen voor de dierlijke sectoren vormen een afgeleide van die voor granen. De filosofie van de commissie is dat graanprijsdaling leidt tot veevoerprijsdaling en dus tot kostprijsdaling van dierlijke produkten. De graanprijsdaling zou prijsdalingen van dierlijke produkten mogelijk maken zonder negatieve inkomenseffecten voor de veehouderij. Dit laatste was volgens de commissie alleen van toepassing op die bedrijven die veel veevoeder aankopen, dus de producenten met een hoge veebezetting per hectare. Producenten met een lage veebezetting per hectare konden volgens de commissie nauwelijks profiteren van de graanprijsdaling en dienden derhalve gecompenseerd te worden voor het inkomensverlies. De commissie stelde dan ook voor alleen voor deze producenten aanvullende premies voor melkkoeien, zoogkoeien, stieren en ossen te geven. Naast deze voorgestelde prijsdalingen voor melk- en vleesvee, werd ten slotte voor melk nog een verdere quotumkorting voorgesteld en voor schapevlees een zogenaamde premiequotering. Dit laatste houdt in dat er een maximum wordt vastgesteld voor het aantal ooien dat in aanmerking komt voor een premie.

Nevendoelen

Naast de hierboven beschreven hoofddoelen inzake de hervorming golden voor de Europese Commissie ook enkele andere doelstellingen. Een zeer belangrijke was dat de Commissie met haar voorstellen een bijdrage hoopte te leveren aan een positief resultaat in de GATT-onderhandelingen. Op dit aspect wordt nader ingegaan in het artikel van De Zeeuw in deze ESB.

Daarnaast beoogde de commissie een herverdeling van steun tot stand te brengen. Prijssteun komt immers vooral terecht bij de grote producenten. Directe inkomenssteun kan anders verdeeld worden. De commissie deed dan ook diverse voorstellen tot herverdeling. In de plantaardige sector kwamen deze voorstellen neer op vrijstelling van de braakvoorwaarden voor kleine producenten en aftopping van

de braakleggingssteun voor de grootste producenten. In de dierlijke sector werden maxima per bedrijf voorgesteld voor het aantal premiedieren terwijl eveneens een herverdeling van melkquota werd voorgesteld.

Ten slotte verwachtte de commissie positieve milieueffecten van een verschuiving van prijssteun naar inkomenssteun per hectare en per dier, en voorts op den duur ook budgetbesparingen.

Begeleidende maatregelen

Naast de voorstellen voor akkerbouwprodukten en dierlijke sectoren werd een pakket begeleidende maatregelen voorgesteld. Dit bestond uit een vervroegde uittredingsregeling voor boeren vanaf 55 jaar, een milieu-actieprogramma en een regeling tot bebossing van landbouwgronden.

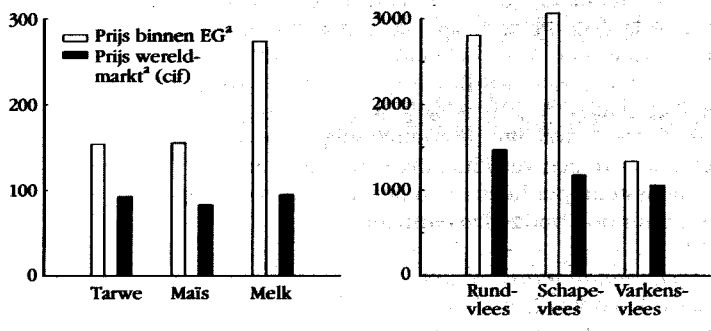
De raadsbesluiten

Uiteindelijk is de raad na veel aarzeling en discussie met het merendeel van de commissievoorstellen akkoord gegaan. Voor de akkerbouwprodukten werd grotendeels de filosofie van de commissie aanvaard. Wel werd in plaats van het voorstel om de graanprijs van 150 ecu (1992/1993) tot 100 ecu te verlagen, overeengekomen de daling te beperken tot 110 ecu. De compenserende hectaretoeslag is afhankelijk van de gemiddelde regionale opbrengst per hectare en voorts gebaseerd op 45 'groene' ecu per ton in 1995/1996³. De steun geldt onder de voorwaarde van 15% braaklegging van het basisareaal. Voor oliezaden en eiwitgewassen gaan analoge regelingen gelden. Het instrument van de steunbegrenzing via een basisareaal is eveneens aanvaard.

De raad is voor wat betreft de dierlijke sectoren veel minder ver met de commissievoorstellen meegegaan. De gedachte dat alleen extensieve producenten via premies moeten worden gecompenseerd voor prijsdalingen is niet aanvaard. Men achtte het verschil in effect van veevoerprijsdalingen te gering om daarop een onderscheid in premietoekenningen te baseren. Bovendien vond de raad dat de commissie in het algemeen dit effect veel te hoog had ingeschat. De premie op melkkoeien werd dan ook geschrapt terwijl de melkpreisverlaging geringer werd. Voor vleesvee daarentegen vindt wel de voorgestelde prijsdaling plaats. Als compensatie worden de bestaande premies gehandhaafd en verhoogd, alsook nieuwe premies geïntroduceerd. Wel geldt hier een maximumplafond voor het aantal premiedieren per bedrijf en per hectare.

De raad ging evenmin akkoord met de beoogde herverdeling van steun van grote naar kleine producenten. Op de vrijstelling van de braaklegverplichting voor kleine producenten na, werden alle commissievoorstellen in deze richting verworpen. De raad kon wel instemmen met de begeleidende maatregelen. Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat het uiteindelijke compromisbesluit een afzwakking is van de oorspronkelijke voorstellen. Bij granen is voor het nieuwe systeem van directe toeslagen gekozen terwijl bij zuivel, rundvlees en schapevlees alleen sprake is van een striktere voortzetting van het huidige

3. Een groene ecu is gelijk aan f 2,65.



a. Gestandaardiseerde prijzen van producenten.
Bron: OESO, PSE Data, 1991.

Figuur 1. Prijsverschil EG-wereldmarkt, groene ecu per ton, in 1990

beleid. Bovendien zijn tijdens het onderhandelingsproces enige regelingen toegevoegd waarvan het nut te betwijfelen valt, maar waar wel extra financiële lasten mee gemoeid zijn. Een voorbeeld is een maatregel om de seizoensfluctuaties in rundvlees-slachting te dempen. Effectief komt dit neer op maximaal 32 mln ecu voor Ierse runderen. De commissie schatte dat bij volledig inwerking treden van de voorstellen vanaf 1997 de uitgaven 2,3 mrd ecu hoger zouden zijn dan in 1992, totaal 37 mrd ecu. Vergelijken met een (reëel) doorgetrokken EG-landbouwrichtsnoer⁴ zou tot en met 1997 sprake zijn van extra uitgaven en daarna van besparingen op EOGFL afdeling Garantie. Daarnaast is voor begeleidende maatregelen een extra budget voor de jaren 1993/97 nodig van ongeveer 4 mrd ecu voor de Gemeenschap plus additionele uitgaven voor de lidstaten van nog eens 3,2 mrd ecu. Het overeengekomen besluit zal volgens de commissie ca. 1,5 mrd ecu duurder uitvallen.

Het Nederlandse standpunt

Het Nederlandse standpunt is dat in de landbouwsector allereerst 'normale' economische mechanismen en gedragingen behoren te gelden. Dit vindt zijn weerslag in de eerste beleidslijn van het Ministerie van LNV: markt oriëntatie.

Toepassing hiervan in een streng gereguleerde markt impliceert dat de prijs het eerste instrument is om onevenwichtigheden aan te pakken. Aangezien de prijsdoorwerking pas op langere termijn effectief wordt, kan het noodzakelijk zijn om in bepaalde gevallen de productie te beheersen. De aangewezen instrumenten zijn quotasystemen en andere productiebeheersingsmaatregelen (bij voorbeeld braaklegging in de akkerbouw) die op korte termijn de productie kunnen afremmen.

Een tweede uitgangspunt voor Nederland is de beheersing van de uitgaven. Het landbouwbeleid is al duur genoeg en mag niet meer kosten, liever minder. Vanaf het begin is door Nederland aangegeven dat de inschatting door de commissie van de kosten veel te positief is. Er wordt een reeks van volstrekt nieuwe systemen geïntroduceerd waarvan de werking onzeker is. Voorts blijven de huidige mechanismen bestaan die bij tegenvallende ontwikkelingen grote budgettaire gevolgen kunnen hebben.

Een derde uitgangspunt is dat de marktordeningen een globaal karakter dienen te behouden. Een gedifferentieerde behandeling van bedrijven binnen een sector zal de mogelijkheid tot optimale allocatie van

productiefactoren verder inperken. Er mogen geen additionele uitzonderingsposities gecreëerd worden binnen het markt- en prijsbeleid op basis van bijvoorbeeld bedrijfsomvang of het gemengde of gespecialiseerde karakter van een bedrijf. Deze uitgangspunten hadden tot gevolg dat de voorgestelde prijsverlagingen ondersteund werden. De onderdelen voortzetting van melkquotaregeling en invoering van een effectieve vorm van braaklegging werden aanvaard als noodzakelijk kwaad. Kritiek werd met name geleverd op de ongelijke behandeling van bedrijven en regio's. Voorts werd de introductie van additionele permanente toeslagen en premies afgewezen. Alleen tijdelijke toeslagregelingen zouden mogen worden ingesteld.

Beoordeling

De MacSharry-plannen en de uiteindelijke besluiten kunnen worden getoetst aan de doelstellingen zoals ze door MacSharry zelf zijn geformuleerd. Het betreft: vergroting markt oriëntatie; budgetbesparingen; productiebeheersing; behoud van inkomen en stimulering milieuvriendelijke productie. Hieraan wordt toegevoegd: uitvoerbaarheid en controleerbaarheid.

Vergroting markt oriëntatie

MacSharry vertaalt markt oriëntatie in het streven naar verkleining van het verschil tussen interne en wereldmarktprijzen. Wat betreft de prijskloof tussen de interne en de wereldmarkt laat figuur 1 zien dat de bestaande verschillen zeer aanzienlijk zijn. MacSharry stelde een verlaging van de interventie-prijzen bij granen, boter, magere melkpoeder en rundvlees voor. Gezien de bestaande prijsverschillen snijdt dit alleen hout bij granen, wat eens te meer duidt op het feit dat alleen bij granen sprake is van een fundamentele aanpassing. Hier zou de interne prijs (100 groene ecu) aanzienlijk dichterbij het wereldmarktniveau (93 groene ecu) komen. Het streven van de commissie is om de concurrentiepositie van granen ten opzichte van graansubstituten te versterken. Deze redenering wordt bevestigd door berekeningen uitgevoerd met het ECAM-model⁵, die aangeven dat het graanverbruik in de EG in 2005 ten opzichte van de variant van ongewijzigd beleid toeneemt met 10 miljoen ton, deels ten koste van de graanvervangers. Het bereikte compromis met een prijsdaling tot 110 ecu in plaats van 100 ecu zal dit resultaat verzwakken. Overigens vormt deze forse prijsdaling wel een goede handreiking voor een mogelijke GATT-overeenkomst.

Naast de prijsreducties zouden de andere elementen van de oorspronkelijke voorstellen de markt oriëntatie frustreren. In de voorstellen was namelijk, zoals eerder opgemerkt, een aantal criteria opgenomen die zouden zorgen voor herverdeling van de steun van de grote efficiënte bedrijven naar de kleine, benadeelde boeren. Voorbeelden hiervan zijn de vrijstelling van braaklegverplichting, aftopping van hec-

4. Het 'Landbouwrichtsnoer' stamt uit 1988 en bepaalt het nominale uitgavenplafond voor de landbouwuitgaven waarvan de stijging de som is van 100% inflatiecorrectie en 74% van de gemiddelde bnp-stijging in de EG.

5. LEI, CPB, SOW, *De Europese landbouw en het plan-MacSharry*, Den Haag, 1992.

taretoeslag en plafonds voor dierpremies. Het effect zou zijn dat de grote efficiënte bedrijven en de gespecialiseerde bedrijven achtergesteld worden ten opzichte van de kleinere en gemengde bedrijven. In de meeste gevallen zijn deze maximumplafonds door de raad afgewezen.

Een tweede, mogelijk belangrijker, effect op de marktorientatie en allocatie van produktiemiddelen is de introductie van een stelsel van premierechten via het basisareaal bij de granen en een effectieve quotering van de premies in de dierlijke sector. De daadwerkelijke nationale invulling zal voor het structureffect bepalend zijn⁶. Een eerder voorbeeld is te vinden in het melkquotasysteem⁷. Eventuele bedrijfsgebonden premies en toeslagen zullen gekapitaliseerd worden in het bedrijfsvermogen wat de factormobiliteit reduceert en het financieringsvermogen verslechtert.

De verschuiving van prijsondersteuning naar directe betalingen kan daarentegen gunstig uitwerken op de allocatie van produktiemiddelen. Indien deze steun ontkoppeld is van produktie en produktiefactoren dan wordt de optimale allocatie van middelen het minst belemmerd⁸. De aanvaarde toeslagen en premies zijn echter gekoppeld aan produktieniveau en/of produktiefactoren zodat dit positieve effect op de allocatie nauwelijks optreedt.

Budget

Op budgettair gebied kan op twee manieren naar het aanvaarde pakket worden gekeken. Allereerst naar de hoogte van de totale uitgaven en ten tweede naar de beheersbaarheid van de uitgaven. Volgens de Europese Commissie blijven de kosten van de voorstellen op langere termijn onder het doorgetrokken 'Landbouwrichtsnoer' (zie tabel 1). Hierbij zijn enige kanttekeningen te maken. Ten eerste zijn deze budgettaire schattingen op uitermate optimistische veronderstellingen gebaseerd, met name voor wat betreft de wereldmarktprijzen. Bovendien zit er tussen gerealiseerde uitgaven en het maximum plafond van het richtsnoer altijd al een ruime marge⁹. Dit leidt ertoe dat het voorstel in feite een sterkere verhoging van de uitgaven betekent, dan de commissie suggereert, doordat de commissie niet uitgaat van de werkelijke uitgaven maar van de veel hogere plafonds. Berekeningen met het ECAM-model, die hiermee rekening houden, komen zodoende aanzienlijk hoger uit dan de commissiecalculaties (op 42,7 mrd ecu)¹⁰. Overigens, zal ook in de toekomst de marge tussen richtsnoer en geschatte uitgaven weer toenemen, aangezien het richtsnoer voor inflatie gecorrigeerd gaat worden, terwijl de uitgaven nominaal gefixeerd zijn. Ten slotte komt de systematiek van het richtsnoer neer op een voortgaande stijging van de reële uitgaven, wat vreemd aandoet gezien de huidige noodzaak voor alle EG-lidstaten om te bezuinigen op nationale begrotingen. Naast de absolute hoogte van de uitgaven is het even belangrijk te weten in hoeverre deze uitgaven beheersbaar zijn. Gezien de slechte ervaring met de ontwikkeling van het landbouwbudget zou een striktere vorm van uitgavenstabilisatie gewenst zijn dan nu is voorzien in het MacSharry-compromis. Het huidige systeem wordt namelijk gekenmerkt door een reeks van open-einderegelingen die gehandhaafd blijven. Zo blijven in vrijwel alle sectoren het inter-

	1992	1993	1995	1997
MacSharry-voorstel	33,1	33,8	38,1	38,9
Landbouwrichtsnoer ^a	35,0	35,2	36,0	37,8
Landbouwrichtsnoer ^b	35,0	35,2	38,0	39,4

a. Landbouwrichtsnoer berekend op basis van de veronderstelling van 2,5% jaarlijkse bnp-groei, excl. inflatiecorrectie.

b. Landbouwrichtsnoer incl. 1,5 miljard ecu zoals voorgesteld door de commissie naar aanleiding van de Duitse eenwording, excl. inflatiecorrectie.

ventiestelsel en de exportrestituties gehandhaafd, ook bij granen, zij het op een lager niveau. Dit betekent dat ook nu geen beperking is gesteld aan de uitgaven bij tegenvallende exogene ontwikkelingen zoals lagere wereldmarktprijzen of dollarkoersveranderingen.

Voor de nieuwe maatregelen is wel enige mate van plafonnering voorzien. Dit geldt vooral voor de regelingen voor granen, rund- en schapevlees die door het basisareaal en de premiequoteringen qua volumecomponent duidelijk aan een maximum zijn gebonden. De mogelijkheid tot toekomstige nominale verhogingen in de hoogte van de inkomstenstoelagen en de premies is echter niet ondenkbeeldig. Los van deze hoofdelementen is in het compromisbesluit een aantal maatregelen vervat die veel extra geld kosten, zoals de hectaretoeslag voor snijmaïs.

Produktiebeheersing

Het huidige EG-beleid van prijsondersteuning heeft een zeer snelle stijging van de produktie tot gevolg gehad. In de granensector bij voorbeeld importeerde de EG in 1975 netto 9 mln ton terwijl in 1989 28 mln ton werd geëxporteerd¹¹.

Bij de granen zal de braaklegging direct zorgdragen voor een inperking van de produktie. Rekening houdend met de vrijstelling van braaklegging voor kleine boeren (34%) en een slippage-effect¹² (10%) kan verwacht worden dat 15% braak resul-

Tabel 1. Budget-uitgaven EOGFL afd. Garantie, in miljarden ecu

6. Voor wat betreft de toekenning van hectaretoeslagen en premies kan een lidstaat kiezen tussen een individueel dan wel een regionaal systeem. Bij het individuele systeem wordt per producent vastgelegd, op basis van historische produktiecijfers, hoeveel recht hij heeft op hectaretoeslagen en premies. Bij het regionale systeem wordt dit 'recht' voor de regio vastgesteld en vervolgens uitgesmeerd over het aantal individuele aanvragers. Omdat het totaal uit te keren bedrag vastligt, heeft dit tot gevolg dat bij overschrijding van het historisch bepaalde 'premiewaardige areaal' of 'premiewaardige aantal dieren' de steun per hectare en/of dier automatisch afneemt.

7. A.J. Oskam, D. Speijers, *Quota mobility in OECD countries*, OESO, Parijs, 1991.

8. Zie onder andere OESO, *Reforming agricultural policies*, Parijs, 1990.

9. In 1988 bedroegen de garantie-uitgaven 26,5 mrd ecu tegenover een richtsnoer van 27,5 mrd ecu. In 1991 was dit respectievelijk 31,5 mrd ecu en 32,5 mrd ecu.

10. LEI, CPB, SOW, *De Europese landbouw en het plan-MacSharry*, Den Haag, 1992.

11. Zie Europese Commissie, *Toestand van de EG landbouwmarkt*, diverse jaargangen, Brussel.

12. Met slippage-effect wordt bedoeld de minder dan evenredige afname van de produktie bij braaklegging van areaal, doordat eerst de minder produktieve gronden uit produktie worden genomen.

	1992	1994	1996	1998
Bruto productie ^a	180	187	195	203
Productiviteitsdaling ^b	180	182	187	193
Braaklegging	16,2	16,4	16,8	17,4
Netto productie	163,8	165,6	170,2	175,6
Intern verbruik ^c	140	142	145	145
Overschot	23,8	23,6	25,2	30,6

a. Productiviteitsstijging 2% per jaar.

b. Productiviteitsafremming '93 en '94 tot 0,5 per jaar daarna 1,5% per jaar, volgens voorstel MacSharry.

c. Richtprijs in drie jaar naar 110 groene ecu, eigen schatting.

Tabel 2. Effecten van verschillende maatregelen op de graansector, in mln ton, inclusief ex-DDR

teert in 9% produktievermindering. De prijsdaling zal leiden tot een stimulans voor het verbruik zodat het surplus afneemt. Op langere termijn kan een forse prijsverlaging eveneens invloed hebben op de productie. In het nu aangenomen pakket zal het effect beperkt zijn aangezien naast de prijsdaling een hectaretoeslag wordt ingesteld. Inschatting van de invloed van de prijsdaling op de productiviteitsstijging kan op vele wijzen worden ingevuld. De Europese Commissie rekent op een aanzienlijke beperking van deze stijging. Tabel 2 toont een cijferopstelling van de mogelijke effecten op productie en verbruik van de verschillende maatregelen.

Zelfs met de genomen maatregelen zal er in 1998 een overschot zijn van 30,6 mln ton graan dat zal moeten worden afgezet via de wereldmarkt of opgeslagen. Hoewel zonder de genomen maatregelen dit overschot nog groter zou zijn, zal op langere termijn, zelfs bij een optimistische schatting van een beperkte productiviteitsstijging, het surplus verder toenemen. De oorspronkelijke voorstellen met een forsere prijsdaling zouden het intern verbruik meer bevorderd hebben en de produktiestijging afgezwakt hebben.

Bij andere produkten dan granen zal het productie-beheersend effect miniem zijn daar de prijsverlagingen beperkt blijven tot enkele procenten en in het bijzonder bij rundvlees in hoge mate gecompenseerd worden door premies. Wel kan de braakverplichting ook bij oliezaden en eiwitgewassen tot enige productiebeperking leiden. De prijsverlaging in de zuivelsector kan een lichte stimulans geven aan het verbruik. De korting van de zuivelquota remt tevens de productie. De premiequoteringen bij runderen schapevlees zullen ten hoogste de produktiegroei tegengaan. Vooral voor wat betreft rundvlees moet gevreesd worden voor verdere problemen in de komende jaren.

Inkomen

De stijging van de landbouwwitgaven in de afgelopen dertig jaar vindt geen weerspiegeling in de inkomens van de boeren. Vooral de boeren (en landen) die binnen de zware marktordeningsprodukten opereren zijn in inkomen achteruit gegaan¹³. De Nederlandse landbouw heeft het in dat opzicht relatief goed gedaan in de periode 1975-1986, met een reële inkomensstijging per arbeidseenheid van bijna 1% per jaar tegenover een EG-gemiddelde dat vrijwel constant bleef.

Het directer richten van de steun op de primaire producent zou, volgens de Europese Commissie, dit beeld kunnen verbeteren. Berekeningen van het LEI geven aan dat de inkomenseffecten van het MacSharry-pakket beperkt zijn¹⁴. Dit is voornamelijk het gevolg van de toepassing van een combinatie van prijsverlaging en quotareductie met compensatieregelingen. Het additioneel effect van het uiteindelijk compromis is voor de granensector zelfs gunstiger gezien de overcompensatie en het feit dat de aftopping van de braakleggingspremie verdwenen is.

Stimulering milieuvriendelijke productie

Bij de presentatie van haar voorstellen heeft de commissie de positieve milieu-aspecten sterk benadrukt. De verschuiving van prijssteun naar directe inkomenssteun en de hantering van veebezettingnormen in de dierlijke sector, zouden hiertoe bijdragen. De vraag is of van deze verschuiving een grote bijdrage verwacht mag worden, terwijl de raad tevens de veebezettingnormen sterk heeft afgezwakt. De milieumaatregelen binnen de begeleidende maatregelen zijn wel ongewijzigd aanvaard. Over de effecten hiervan is nog weinig te zeggen aangezien de regelingen zelf op nationaal niveau ingevuld dienen te worden. Wat wel, in ongunstige zin, opvalt in het milieu-actieprogramma is het totaal ontbreken van het 'vervuiler betaalt'-principe en de nadruk op het subsidie-instrument als stimulans tot vermindering van de milieudruk.

Uitvoerbaarheid en controleerbaarheid

De toenemende zorg in de EG over de uitvoerbaarheid en de controleerbaarheid is een goede reden om de voorstellen ook hierop te toetsen. Bovendien is uit economisch oogpunt een simpele en doorzichtige regelgeving eveneens te prefereren. Een recent rapport van de Europese Rekenkamer waarschuwt voor de ingewikkeldheid van het op te zetten controle- en registratiesysteem. Er zal vastgelegd en gecontroleerd moeten worden per hectare en per bedrijf wat de productie is. Het gaat daarbij in de EG om bijna zeven miljoen landbouwbedrijven die individueel een of meer toeslagen gaan ontvangen zodat het niet ondenkbaar is dat de EG geconfronteerd gaat worden met uitvoeringsproblemen die de moeilijkheden van de zuivelquotering ver overstijgen.

Conclusie

De hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie zijn alleen bij de sectoren granen, oliezaden en eiwitgewassen revolutionair te noemen. Hier is sprake van een systeemwijziging in de richting van directe hectaretoeslagen. Toch is deze hervormingsronde nog niet voldoende om op langere termijn de problematiek in de akkerbouw afdoende aan te pakken. De nieuwe maatregelen zijn echter wel een aanzet om de oplossing dichterbij te brengen. Zoals na de invoering van de superheffing in 1984 zal het in de toekomst waarschijnlijk ook nodig blijken om

13. I. Terluin, *Production, prices and income in the EC agriculture*, Eurostat, Luxemburg, 1991.

14. K. Poppe, B. Koole, *Een rekenmodel op bedrijfsniveau voor de EG-landbouw*, LEI, Den Haag, 1991.

het nieuwe akkerbouwinstrumentarium verder aan te scherpen. Dit zal vooral moeten plaatsvinden door middel van verdere prijsaanpassingen en een zeer terughoudend beleid inzake inkomenstoelagen.

De hervormingsvoorstellen in de rund- en schapevleessector zijn niets anders dan een voortzetting van de huidige systematiek. Een echte oplossing voor de problemen in deze sectoren is niet uit de bus gekomen. Een nieuwe hervormingsronde op niet al te lange termijn is daarom onvermijdelijk, in het bijzonder voor rundvlees.

Op budgettair terrein lijkt het hervormingspakket de lasten eerder te verzwaren dan te verlichten. Om aan de discipline van het Landbouwrichtsnoer te vol-

doen zullen aanpassingen nodig zijn in de vorm van het verder reduceren van de administratieve prijzen of het reëel verlagen (door nominale bevrozing) van de toeslagen en premies.

Samengevat zijn de MacSharry-hervormingen minder alomvattend gebleken dan wel is gesuggereerd. De vraag blijft of hier nu werkelijk sprake is van 'fundamentele' hervormingen. Het lijkt er op dat niet zozeer historie is geschreven alswel de zoveelste aflevering in het geschiedenisboek van het Europese Landbouwbeleid.

Maarten Mookhoek

Petra Berkhout

Gerrit Meester
