

De kosten van de overproductie

Inleiding

Reeds langere tijd produceren de boeren in de Europese Gemeenschap te veel. De kosten die met deze structurele overproductie gepaard gaan, leggen een groot beslag op de begroting van de Gemeenschap. Een wezenlijk deel van de kosten van de overproductie houdt verband met de opslag en afzet van overtollige interventievoorra- den. De huidige regelingen vallen in dit verband op een tweetal punten te kritiseren.

Ten eerste blijkt dat als gevolg van het door de EG gehanteerde financieringssysteem, lidstaten verschillende niet gemaakte kosten vergoed krijgen. Zo verdient Nederland jaarlijks miljoenen guldens aan de opslag van in feite 'waardeloze' interventievoorra- den. Minister Braks van Landbouw maakte in februari jl. bekend dat het voordelige saldo voor Nederland in 1986 f 142,6 mln. heeft bedragen.

Ten tweede versluiert de manier waarop de Europese Commissie haar boekhouding voert, de werkelijke kosten die de landbouwvoorraden voor de EG-begroting met zich meebrengen. De voorraden zijn tegen de aankoop- prijs (interventieprijis) in de boeken opgenomen. De afzet van de voorraden blijkt echter altijd voor een prijs te geschieden die ver onder de genoemde aankooprijis ligt. Door de voorraden niet tegen de potentiële afzetrijis te waarden worden de werkelijke lasten van de voorraden verhuld.

In dit artikel wordt berekend dat de potentiële last voor de EG-begroting van de op 30 november 1986 in voorraad zijnde interventieprodukten een bedrag van 7 miljard ecu benadert, dat is ruim 16 miljard gulden. Dit bedrag zal hoe dan ook ten laste van de EG-begroting moeten worden gebracht. Gezien het moeizaam bereikte akkoord van de Europese top in februari jl., waar de uitgaven voor landbouw voor 1988 tot 27,5 miljard ecu begrensd zijn, wordt dat een enorme opgave.

Landbouwoverschotten

Het gemeenschappelijke landbouwbeleid is zonder twijfel succesvol ge-

weest. Zowel landbouwers als consumenten hebben er, zij het in verschillende mate, van geprofiteerd. Steeds meer wordt dit succes echter door kritiek overschaduwd. Binnen de EG is kritiek te horen op de structurele overproductie en de daaruit voortvloeiende, moeilijk verkoopbare interventievoorra- den (boter, melkpoeder, graan, olijfolie, rundvlees, tabak, enz.). Tabel 1 toont de explosieve stijging van de waarde van de interventievoorra- den vanaf 1981 alsmede de mate waarin deze waarde zich verhoudt tot de totale EG-uitgaven voor landbouw in de corresponderende ja- ren.

Van buiten de EG is er kritiek op het feit dat de EG niet alleen steeds meer zelfvoorzienend is geworden waardoor zij als afzetmarkt grotendeels verloren is gegaan, maar bovendien met steun van forse subsidies ook een sterke concurrent op de wereldmarkt is geworden. De omvangrijke landbouwvoorraden hebben naast hoge kosten van opslag en afzet ook een negatieve invloed op de prijzen van landbouwprodukten, zowel op de EG- als de wereldmarkt. Door de dumping van de voorraden dalen op verschillende markten de prijzen. Met name ontwikkelingslanden worden hierdoor gedupeerd omdat of wel de eigen landbouwproductie als gevolg van de lage wereldmarktprijzen niet op gang komt of wel aan de export geen cent meer wordt verdiend.

De lasten voor de EG-begroting

De lasten van de opslag van interventieprodukten voor de EG-begroting beginnen op het moment dat landbouwprodukten in interventie worden genomen en eindigen op het moment dat de produkten worden afgezet. De lasten bestaan uit:

- de technische kosten die voortvloeien uit de inkoop, opslag en verkoop;
- de financieringskosten die de lidstaten maken bij het aantrekken van leningen om de interventieaankopen (voor) te financieren;
- het verschil tussen de aankoop(interventie)- en afzetrijis.

Zowel de technische als de financieringskosten worden door de Europese Commissie op forfaitaire basis vergoed.

Hoewel het niveau van de door de Gemeenschap aan de lidstaten betaalde vergoedingen voor de openbare opslag globaal genomen onder het niveau van de werkelijk door de lidstaten gemaakte kosten ligt, leveren deze vergoedingen Nederland en de Bondsrepubliek jaarlijks ettelijke miljoenen ecu's op. Zo wijst de Europese Rekenkamer in het jaarverslag over het begrotingsjaar 1985¹ erop dat Nederland in 1985 9,9 miljoen ecu meer aan forfaitaire vergoedingen voor technische kosten en 4,1 miljoen ecu meer voor financieringskosten heeft ontvangen dan is uitgegeven.

Uit recente gegevens blijkt dat dit voordelige saldo in 1986 fors is gegroeid². Minister Braks van Landbouw kreeg in 1986 voor technische en financieringskosten een bedrag van f 218,6 mln. vergoed. De totale interventiekosten bedroegen in dat zelfde jaar f 76,0 mln. Winst voor Nederland: f 142,6 mln. Het behoeft weinig betoog dat over initiatieven tot aanpassing van dit systeem van de zijde van de Nederlandse overheid weinig wordt vernomen. Vanuit communautair oogpunt valt voor deze situatie echter weinig begrip op te brengen.

Afzetkosten van de overtollige voorraden

De grootste kosten voor de Gemeenschap ontstaan echter pas op het moment dat de voorraden worden afgezet. Immers, op dat moment wordt het verschil tussen de aankoop- en de afzetrijis ten laste van de EG-begroting gebracht. Aangezien de interventievoorra- den in de regel slechts tegen een zeer lage prijs kunnen worden afgezet, worden er bij de afzet enorme verliezen geleden. Deze verliezen worden vanwege de tekorten op de EG-begroting via boekhoudkundige trucs gemaskeerd, maar moeten vroeger of later door de lidstaten worden opgebracht. Zoals ge-

1. Europese Rekenkamer, Jaarverslag over het begrotingsjaar 1985, vergezeld van de antwoorden van de Instellingen, *Publikatieblad*, C321, 15 december 1986, blz. 45.

2. Wijziging van de begroting van uitgaven en ontvangsten van het Landbouw-Egalisatiefonds, Afdeling A, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20.456, nr.3, blz. 2.

Tabel 1. Waarde van de openbare landbouwvoorraden

	Totale waarde openbare voorraden (miljoen ecu)	Totale uitgaven voor landbouw op EG-begroting (miljoen ecu)	Aandeel waarde voorraden t.o.v. totale EG-landbouwuitgaven (%)
1981	1.875	11.556,6	16%
1982	4.011	13.055,6	31%
1983	7.035	16.539,6	43%
1984	8.751	19.022,7	46%
1985	10.579	20.463,8	52%
1986	11.360	22.938,5	50%

Bron: Financiële verslagen betreffende het Europees oriëntatie- en garantiefonds voor de landbouw.

Tabel 2. Potentiële lasten van de afzet van de voorraden

Produkt	Hoeveelheid per 30/11/86 (ton)	Normale hoeveelheid (ton)	Gemiddeld verlies bij verkoop (ecu/ton)	Potentiële lasten (miljoen ecu)
Zachte tarwe	8.559.872	3.000.000	118	656
Harde tarwe	1.022.507	300.000	195	141
Gerst	3.792.777	1.500.000	118	271
Rogge	1.147.888	200.000	118	112
Mais	190.417	0	118	23
Olijfolie	283.140	100.000	—	—
Alcohol	666.421 ^a	0	95 ^b	63
Tabak				
– bladtabak	26.893	0	293	8
– verpakt	5.826	0	1.128	7
Magere melkpoeder	846.836	200.000	1.100	712
Boter	1.297.298	200.000	3.080	3.380
Rundvlees	671.995	100.000	2.450	1.401
Totaal				6.774

Bron: Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Zestiende financieel verslag betreffende het Europees oriëntatie- en garantiefonds voor de landbouw*, COM(87) 533 def.

a. In hectoliters alcohol van 100% vol.

b. Ecu/hl.

Tabel 3. Opslagkosten en afzetverliezen van enkele landbouwproducten

Produkt	Interventieprijs 1986/87 (ecu/ton)	Totale opslagkosten per jaar (ecu/ton)	Afzetverlies bij verkoop (ecu/ton)
Zachte tarwe	179	25	118
Boter	3132	370	3080
Magere melkpoeder	1740	160	1100
Rundvlees	3446	450	2450

Bron: Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, Verslag 1986*; Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Zestiende financieel verslag betreffende het Europees oriëntatie- en garantiefonds voor de landbouw*, COM(87) 533 def.

Tabel 4. Afzetverliezen bij verkoop in percentage van de interventieprijzen 1986/1987^a

Produkt	Verlies bij afzet	Verlies bij afzet en een jaar opslag	Verlies bij afzet en twee jaar opslag
Zachte tarwe	66%	80%	94%
Boter	98%	110%	122%
Magere melkpoeder	63%	72%	82%
Rundvlees	71%	84%	97%

a. Berekeningen op grond van gegevens van tabel 3.

zegt worden de voorraden tegen de aankoop(interventie-)prijs in de boeken opgenomen. Zouden de voorraden tegen de potentiële verkoopprijs in de boeken worden gewaardeerd, dan zou pas duidelijk worden hoe de Europese schatkist ervoor staat.

De Europese Rekenkamer heeft er met herhaling op gewezen dat de EG-interventievoorraden tegen de potentiële verkoopprijs moeten worden gewaardeerd. De Raad van ministers heeft hieraan tot op heden echter geen gevolg gegeven. Tabel 2 geeft een overzicht van de uit deze handelswijze voortvloeiende potentiële lasten voor de EG-begroting, uitgaande van de afzet van de per 30 november 1986 in voorraad zijnde produkten tegen de door de Europese Commissie voor 1987 geraamde prijzen. De conclusie is dat de afbouw van de overtollige landbouwvoorraden tot een normaal niveau (dat nodig is voor het veilig stellen van de voedselvoorziening) een potentiële last voor de EG-begroting impliceert van bijna 7 miljard ecu! De Raad van ministers sluit hiervoor maar liever de ogen.

Verspilling van gemeenschapsgeld

De vraag rijst waarom de EG-interventievoorraden niet tegen boekwaarde worden gewaardeerd. Een combinatie van factoren lijkt hieraan ten grondslag te liggen: de uitputting van de eigen middelen van de Gemeenschap, het verschil tussen de verplichte en niet-verplichte uitgaven van de Gemeenschap, het structurele karakter van de tekorten op de EG-begroting en de wijze waarop de lidstaten deze tekorten moeten financieren. Een met de realiteit overeenkomende waarderingsgrondslag van de EG-interventievoorraden c.q. de bereidheid om de overtollige voorraden af te zetten, kan niet anders dan tot gevolg hebben dat de lidstaten, ten laste van hun nationale begrotingen, extra gelden aan Brussel ter beschikking moeten stellen. Het is evident dat dit politiek uiterst gevoelig ligt. Er zou bij voorbeeld gekort moet worden op de gezondheidszorg, het onderwijs of het werkgelegenheidsbeleid om van de EG-landbouwoverschotten af te kunnen geraken. Het uitstellen van de verkoop of afschrijving van de voorraden maakt de kosten voor de toekomst evenwel steeds groter. De waarde van de opgeslagen produkten loopt immers tijdens de opslag aanzienlijk terug terwijl de opslagkosten in principe gelijk blijven.

Tabel 3 geeft voor enkele landbouwproducten de totale opslagkosten per jaar alsmede de meest recente ramin-

gen van de Europese Commissie omtrent de te verwachten afzetverliezen bij verkoop. Op grond van deze cijfers valt te berekenen hoe de waarde van opgeslagen produkten terugloopt in geval van een langere periode van opslag. De resultaten van deze berekening staan in tabel 4. Op een gegeven moment staan de opslagkosten niet meer in redelijke verhouding tot de waarde van de opgeslagen produkten. Dat in deze situatie desondanks interventieprodukten in opslag worden gehouden omdat er op de EG-begroting door de Raad van ministers geen kredieten beschikbaar zijn gesteld voor afschrijving en/of afzet, is een regelrechte verspilling van gemeenschapsgeld. Het is de waanzin benaderd dat de opslagkosten van de relatief 'waardeloze' opgeslagen landbouwprodukten langzaam maar zeker het EG-budget 'opvreten' en daardoor de totstandkoming van gezamenlijk Europees beleid op andere beleidsterreinen belemmeren.

Noodzakelijke aanpassingen

Er dient dan ook zo snel mogelijk een eind te worden gemaakt aan deze verspilling van gemeenschapsgelden die door de regeringen van de EG-lidstaten wordt gesanctioneerd. Het is een niet te verantwoorden zaak dat op nationaal niveau enorme bezuinigingen worden doorgevoerd om het financieringstekort te verminderen en 's rijks financiën te saneren, terwijl op Europees niveau het geld door de 'Brusselse' ministers van Landbouw, gezien het 'verplichte' karakter van de landbouwuitgaven voor de EG-begroting, vrijwel ongehinderd kan worden uitgegeven. Het verschil tussen de 'verplichte' en 'niet-verplichte' uitgaven dient dan ook opgeheven te worden. De politiek zou hiertoe, in het kader van de Europese verkiezingen in 1989, initiatieven moeten nemen.

Verder moeten de lidstaten van de Gemeenschap hun verantwoordelijkheid nemen voor de door de ministers van Landbouw veroorzaakte landbouwoverschotten. Enerzijds door de nodige financiële middelen ter beschikking te stellen om de overtollige voorraden af te zetten en/of af te schrijven. Tijdens de Europese top in februari jongstleden is een, zij het bescheiden, stap in deze richting gezet door een bedrag van 1,2 miljard ecu voor dit doel te reserveren (een veel te gering bedrag gezien de potentiële last van plusminus 7 miljard ecu die de voorraden met zich meedragen). Anderzijds dient de Raad van landbouwministers zich met voortvarendheid te werpen op een wezenlijke herziening van het instrumentarium van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Een beleid zoals dat tot op de dag

van vandaag wordt gevoerd, waarbij oude boter via dure afzetacties wordt afgestoten uit de koelhuizen om plaats te maken voor verse interventieboter, is ridicuul.

Op de markten voor landbouwprodukten dient het evenwicht hersteld te worden zodat aan de structurele overproduktie een einde komt. De oplossing hiervoor is niet het drastisch verlagen van de prijzen, maar een beleid waarbij de totale produktiehoeveelheid in de landbouw wordt beheerst. Het stoppen van de structurele overproduktie zal aanzienlijke besparingen voor de EG-begroting in de sfeer van afzet- en opslagkosten ten gevolge hebben. Het is

van essentieel belang dat de openbare opslag van landbouwprodukten in de EG zijn oorspronkelijke marktregulerings- en vangnetfunctie terugkrijgt. Er is behoefte aan een perspectiefvoller beleid dan het opslaan van landbouwoverschotten waarbij èn sommige lidstaten winst slaan uit de vergoedingsregelingen èn de opslagkosten hoger kunnen worden dan de waarde van de opgeslagen produkten zelf.

Frans Vroegop
Jacob D. Wiersma

De auteurs zijn medewerkers bij het Europese Parlement.