

Hervorming van het landbouwbeleid van de EG

Hernieuwd pleidooi voor tijdelijke directe inkomensstoelagen

PROF. DR. IR. J.F. VAN RIEMSDIJK

De landbouw in de EG kampt met ernstige problemen. Er wordt meer geproduceerd dan met hoge subsidies kan worden afgezet en toch ligt het inkomen van een groot deel van de landbouwers op een bijzonder laag niveau. Het gevaar dreigt dat de landbouwproblemen de voortgang van het Europese integratieproces ook op andere terreinen steeds meer gaan blokkeren. Er kan niet langer worden gewacht met een hervorming van het landbouwbeleid die een afdoende oplossing voor de gerezen problemen biedt. Volgens de auteur van dit artikel kan een oplossing worden gevonden in de vorm van een stelsel van tijdelijke directe inkomensstoelagen voor boeren. In dit artikel wordt de werking van een dergelijk stelsel beschreven en wordt besproken welke gevolgen invoering ervan zou hebben zowel voor individuele landbouwbedrijven als voor het Europese landbouwbudget. Ook wordt aandacht aan de uitvoerbaarheid van een inkomensstoelagenstelsel besteed. De bezwaren die tegen eerdere pleidooien voor directe inkomensstoelagen naar voren zijn gebracht, worden door de auteur weerlegd. De auteur is ervan overtuigd dat de voorgestelde hervormingen de impasse in het Europese landbouwbeleid kunnen doorbreken.

Inleiding

De landbouw in de Europese Gemeenschap kampt met ernstige problemen. Er wordt in de landbouw meer geproduceerd dan met hoge subsidies kan worden afgezet en toch ligt het inkomen van een groot percentage der landbouwers op een bijzonder laag niveau. Alle betrokkenen zijn ontevreden: zowel de consumenten als de boeren, zowel potentieel gunstige als ongunstige regio's, zowel Noordelijke als Zuidelijke lidstaten, zowel oude lidstaten als nieuwe, maar ook zowel de EG als derde landen.

Toen de EG meer dan een kwart eeuw geleden van start ging, hadden deze problemen kunnen worden voorkomen. Nu zullen zij moeten worden verholpen. Dat kan door in het kader van het EG-landbouwbeleid op tijdelijke basis directe inkomensstoelagen (DIT's) aan boeren te verstrekken. Dit artikel zal in hoofdlijnen schetsen hoe een stelsel van directe inkomensstoelagen kan bijdragen aan de oplossing van de problemen in de Europese landbouw. De aandacht zal achtereenvolgens worden gericht op de problematiek van het landbouwbedrijf, op de gevoerde en te voeren communautaire agrarische politiek (CAP), op de budgettaire consequenties van het beleid, en ten slotte op de uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid van een stelsel van directe inkomensstoelagen.

De problematiek van het landbouwbedrijf

De problemen in de landbouw hangen samen met de kenmerken van de bedrijven en de omstandigheden waaronder ze moeten produceren. Die kenmerken en omstandigheden lopen binnen elke lidstaat en tussen de lidstaten sterk uiteen. Vanwege de beschikbare ruimte wordt volstaan met enkele gegevens over de

Nederlandse landbouw, plus een enkel feit met betrekking tot de tuinbouw.

Een indicatie van de inkomenspositie van ondernemers in de landbouw geven de cijfers van de gemiddelde arbeidsopbrengst voor enkele bedrijfstypen en landbouwgebieden (tabel 1). De arbeidsopbrengst per ondernemer omvat zowel de beloning voor handwerk als die voor de ondernemerstaak en is gelijk aan de totale opbrengsten minus alle kosten behalve de post „berekend ondernemersloon”.

Uit tabel 1 blijkt dat „eigen baas zijn” in de land- en tuinbouw gemiddeld genomen beslist geen vetpot is. Bovendien dienen we rekening te houden met de spreiding van de bedrijfsresultaten, die bijzonder groot is. Vele bedrijven hebben aanzienlijk slechtere uitkomsten dan de gemiddelde cijfers doen vermoeden 1). Vooral de marges in de intensieve veehouderij zijn smal 2).

De landbouw bestaat dan ook bij gratie van inkomstenbronnen buiten het agrarisch bedrijf en niet-beloonde arbeid van gezinsleden. Alles bijeengenomen is de situatie minder ongunstig

1) Zie o.a. de publikaties 3.102 en 3.109 van het LEI, Den Haag, 1981, blz. 24, resp. 21; alsmede J.F. van Riemsdijk, Dutch agriculture edging in the eighties, *European Review of Agricultural Economics*, jg. 10, nr. 1, 1983, blz. 63.

2) B.v. bij gespecialiseerde bedrijven was de totale arbeidsopbrengst per ei maar 0,84 cent, per slachtkuiken van 15 ons maar 15 cent en per ons „gehalveerd varken aan de slagershaak” niet meer dan rond de 2 cent volgens LEI-gegevens over de 6-jarige periode 1974/1975 t/m 1979/1980. Bron: LEI, *Landbouwcijfers 1982*, Den Haag, 1982, blz. 160-162.

Tabel 1. Gemiddelde arbeidsopbrengst per ondernemer in de landbouw voor grotere bedrijven a) in procenten van de bijbehorende totale cao-kosten per arbeidskracht b) over de jaren 1977/1978 t/m 1984/1985 (tuinbouw 1977/1982)

Akkerbouw		Melkveehouderij	
Gebied		Gebied	
Noordelijk kleigebied	74	Noordelijk klei- en veengebied	92
Centraal kleigebied	135	Westelijk weidegebied	56
Zuidwestelijk kleigebied	129	Zandgebieden	84
Veenkoloniën	82		
Gemengd bedrijf		Tuinbouw	
Bedrijfstype		Bedrijfstype	
Overwegend melkveehouderij	59	Glastuinbouw overwegend groenten	72
Veel intensieve veehouderij	71	Glastuinbouw overwegend snijbloemen	67
Overwegend akkerbouw	63		

Bron: LEI. *Landbouw-economisch bericht* 1982 en volgende jaren, sectie 5.

- a) Voor landbouwbedrijven berekend op pachtbasis; als grotere bedrijven gelden bedrijven die emplooi bieden aan ten minste één persoon.
 Voor kleinere bedrijven gelden de volgende algemene gemiddelden:
 - akkerbouw op klei 43%;
 - akkerbouw in de Veenkoloniën 27%;
 - melkveehouderij 27%.
- b) $100\% = 35,3 (77/78) \dots 52,1 (84/85) \times f. 1.000$ per jaar in de landbouw en $33,3 (77) \dots 49,3 (84)$ in de tuinbouw.

dan op grond van tabel 1 lijkt. Gemiddeld genomen worden er nog besparingen bereikt. Voor grotere en kleinere bedrijven samen liep volgens LEI-gegevens 3) het aantal bedrijven met besparingen, uitgedrukt in procenten van het totale aantal, echter terug van 70 in 1977/1978 tot 50 in 1980/1981. Gelet op het onderzoek van De Veer 4) over de continuïteitsproblemen van het landbouwbedrijf, moet dan ook worden geconcludeerd dat een zeer groot deel der bedrijven zich op wat langere termijn niet zal kunnen handhaven bij het huidige landbouwbeleid 5).

De dynamiek en veerkracht van de agrarische bedrijvigheid in de afgelopen driekwart eeuw was echter steeds zeer groot. Zonder bescherming ten opzichte van de wereldmarkt groeide zowel de oppervlakte cultuurgrond als het aantal bedrijven met tientallen procenten. Die groei zette zich, met haperingen in de jaren dertig en de tweede wereldoorlog, voort tot ca. 1950. Bij alles wat veranderde bleef tot 1950 één uitermate belangrijke factor vrijwel ongewijzigd: de bewerkingscapaciteit per arbeidskracht bleef in termen van hectares per man en dieren per man op hetzelfde peil.

In 1950 kwam het gemiddelde areaal grond per bedrijf voor alle bedrijven met 10 ha of meer op rond 20,5 ha, d.w.z. nog iets minder dan in de periode 1880-1900. In 1970 bedroeg het overeenkomstige getal vrijwel precies 21 ha, in 1980 lag het gemiddelde areaal wel wat hoger, maar toch slechts op 23,9 ha 6). Per jaar over het laatste decennium komt de areaalvergroting dus neer op 0,3 ha per bedrijf. Bedrijven met een bedrijfsareaal van 20 ha en meer groeiden tussen 1970 en 1980 van gem. 32,6 tot 34,7 ha, dus maar met 0,2 ha per jaar. Uit een LEI-onderzoek 7) blijkt voorts dat weidebedrijven in omvang toenamen van gemiddeld 17,2 ha in 1975 tot 18,1 ha in 1980, terwijl akkerbouwers op dezelfde peildata hun areaal konden laten stijgen van 34,9 tot 36,0 ha per bedrijf; beide bedrijfstypen lieten dus een groei zien van slechts 0,2 ha per jaar.

De geringe veranderingen in de omvang van het gemiddelde bedrijfsareaal verhullen dat de land- en tuinbouw met name in de laatste tien jaar zeer sterk veranderden. Zo steeg de produktie-intensiteit, gemeten aan de totale factorbehoefte van alle teelten samen volgens de z.g. sbe-normen van het LEI 8), van 150 sbe per bedrijf in 1971 tot 215 in 1981, een stijging derhalve met 43%. Dit was mogelijk door de explosieve groei van de bewerkingscapaciteit, die in de Verenigde Staten al in 1950 was ingezet 9). In het begin van de jaren zestig werd het ook in Nederland duidelijk dat de produktie per man bij vrijwel alle teelten tot boven het zeventvoud ging stijgen ten opzichte van wat de norm was in de eerste helft der jaren vijftig. De landbouw liet

zich allerminst onbetuigd. In de laatste tien jaar werden per jaar b.v. bijna 2.000 ligboxenstallen gebouwd, die gemiddeld plaats bieden aan ongeveer 70 melkkoeien en in totaal aan ruim de helft van de melkveestapel van ons land in 1981; de melkafvoer van boerderij naar zuivelfabriek per tankauto nam toe van 0% in 1970 tot 90% in 1980, terwijl de melkopslag in diepkoeltanks dicht bij de stalruimte navenant steeg. Het aantal maaidorsers op en voor akkerbouwbedrijven daalde in deze periode tot 80% als gevolg van de sterk toenemende capaciteit per machine: was in het prille begin een snijbreedte van zo'n 6 voet de norm, later bleek ook het drievoudige te kunnen 10). Kortom, de landbouw is in weinig tijd maximaal gemoderniseerd wat gebouwen, installaties en werktuigen betreft. Ter vervanging van arbeid is per bedrijf zeer veel kapitaal geïnvesteerd. Het beschikbare bedrijfsareaal bleef daarbij ongeveer dezelfde omvang houden als in 1880, ondanks een sterke daling van het aantal bedrijven.

Het landbouwbeleid en de landbouw

Hoe heeft het huidige landbouwbeleid de landbouw op het verkeerde spoor gebracht? De boer kan zowel rekenen als tellen. Hij beseft dat de telersprijzen weerslag hebben op het bedrijfsresultaat. Deze uitkomsten bepalen het produktieplan, waarbij de boer let op het beslag dat per teeltactiviteit wordt gelegd op de factoren die het potentieel van zijn bedrijf bepalen (bedrijfsareaal, vruchtwisselingsvoorwaarden, stalruimte, beschikbare arbeidstijd, capaciteit der werktuigen enz.). Hogere telersprijzen lokken een hogere produktie-intensiteit uit per teelt. Hogere bedrijfsresultaten leiden vervolgens tot een hogere beloning voor de op korte termijn constante bedrijfsuitrusting. Ontstaan er vervolgens mogelijkheden de bewerkingscapaciteit per man te vergroten, dan zal het bij voldoende bedrijfsomvang voordelig zijn te moderniseren. Er dienen zich dan dus lange-termijnbeslissingen aan, derhalve ook de vraag of de te verwachten bedrijfsresultaten het mogelijk zouden maken op rendabele wijze te moderniseren vanuit lange-termijnoogpunt.

De lijn van het EG-beleid volgde onveranderlijk slechts de lopende produktiviteitsontwikkelingen in plaats van daarop te anticiperen. De telersprijzen bleven afgestemd op de actuele situatie en vanuit het beleid werd geen aanwijzing gegeven dat dit zou gaan veranderen. Boeren die kans zagen de gemiddelde produktiviteitsstijging te overtreffen, waren qua inkomen het beste af. Deze situatie lokte een moderniseringsproces uit, waarbij veel kapitaal werd vastgelegd in nieuwe gebouwen en nieuwe werktuigen.

Het merendeel der bedrijven werd tot éénmansformaat teruggebracht. Toch werd niet de beschikbare arbeidskracht, maar het bedrijfsareaal de limiterende factor voor de omvang van de produktie. De marginale opbrengsten waren relatief hoog; additionele grond werd dus veel waard. De grondprijzen stegen zeer sterk, de pachten bleven daarbij ten achter. Het gevolg was dat het aanbod van pachtgrond verminderde. Areaalvergroting vergde in toenemende mate aankoop van grond (en meer geleend vermogen).

De relatief hoge prijzen induceerden echter niet alleen maar veel vraag naar grond, zij beperkten tevens in hoge mate het aanbod van deze schaarse factor. Een landbouwer/veehouder die zijn beroep uitoefent op een bedrijf dat op de lange termijn niet levensvatbaar is, kiest toch veelal voor voortzetting van zijn bedrijf. In vergelijking met een werknemer realiseert de boer weliswaar een laag inkomen, maar het psychisch inkomen van het

- 3) LEI-publikatie 3-121, LEI, Den Haag, 1982, blz. 49.
 4) J. de Veer, *Jaarverslag LEI 1977*, LEI, Den Haag, 1978, blz. 9 e.v.
 5) Van Riemsdijk, op. cit., blz. 65.
 6) LEI, *Landbouwcijfers*, diverse jaargangen.
 7) LEI, *Landbouw-economisch bericht 1982*, Den Haag, 1982, blz. 61.
 8) LEI, *Landbouwcijfers*, 1977 en 1982, blz. 20, resp. 26 en 27, voor bedrijven ≥ 70 sbe.
 9) *Landbouwbedrijfsstudie in Amerika*, Cont. Opv. Prod., 1951, blz. 86.
 10) *Landbouwcijfers*, 1982, diverse tabellen, vnl. blz. 49 en 50.

agrarisch bedrijf plus de kosten die bedrijfssluiting, verhuizen, omscholing en het vinden van een betrekking in loondienst veroorzaken, doen de boer besluiten zo lang mogelijk door te gaan. Zo bleef het aanbod van cultuurgrond gering en stegen de prijzen tot op grote hoogte. De modernisering richtte zich vooral op verhoging van de produktie-intensiteit. Het gevolg was dat er overschotten ontstonden aan melk en mest, wat leidde tot quoteringsmaatregelen en stagnerende telersprijzen.

Een stelsel van directe inkomstenstoelagen

Wat nodig is, is een beleid dat voor redelijke inkomens in de landbouw zorgt op een wijze die niet leidt tot onaanvaardbaar marktbederf. Hier wordt een stelsel van directe inkomstenstoelagen (DIT) voorgesteld, gekoppeld aan lagere garantielijzen, dat uitzicht biedt op het bereiken van marktevenwicht. Als dat bereikt is kan het stelsel als algemene maatregel worden opgeheven.

Het DIT-stelsel heeft ten doel de geldstroom van consument naar producent in tweeën te knippen. Daarmee wordt de boer niet – zoals vaak ten onrechte wordt beweerd – tot een arm-lastige gemaakt. Wel wordt erdoor voorkomen dat hij investeringsbeslissingen neemt op basis van te hoge telersprijzen, die op langere termijn niet houdbaar zijn, die overschotten induceren, die quotering en superheffingen uitlokken en eindigen met feitelijke prijsbevrozing.

Hoe het DIT-stelsel werkt, wordt toegelicht met onderstaande, rekenvoorbeelden. Tabel 2 stelt twee situaties voor bij twee bedrijfstypen. De kolom „nu” geldt voor het laatste jaar van het huidige beleid. De kolom „met DIT” geeft per bedrijfstype aan – enkel in schematische zin – welk bedrijfsresultaat in het eerstvolgende jaar wordt bereikt bij toepassing van het DIT-stelsel. Voor beide typen is verondersteld dat voor het gemiddelde bedrijf in de uitgangssituatie de totale opbrengsten gelijk zijn aan de totale kosten, m.a.w. het netto overschot is gelijk aan nul (kolom „nu”, regel 5). Alle getallen zijn uitgedrukt in procenten van de totale geldswaarde der voortgebrachte produkten in het „nu”-jaar. De variabele kosten (= grondstoffen en van andere ondernemers betrokken diensten) op regel 2, alsook de vaste kosten (o.a. arbeid, pacht van grond en gebouwen, rente dode en levende have, plus afschrijvingen) op regel 4 zijn geschat aan de hand van LEI-gegevens.

Tabel 2. Rekenvoorbeelden van de werking van het DIT-stelsel a)

Opbrengst- en kostengroepen	Akkerbouwbedrijf		Melkveebedrijf	
	nu	met DIT	nu	met DIT
1. Bruto opbrengst	100	75	100	65
2. Variabele kosten	40	35	50	35
3. Saldo = (1) - (2)	60	40	50	30
4. Vaste kosten	60	60	50	50
5. Netto overschot = (3) - (4)	0	-20	0	-20
6. Vergoeding vaste kosten = (4) + (5)	60	40	50	30
7. DIT-bedrag	0	20	0	20
8. Gecompenseerde vergoeding vaste kosten = (6) + (7)	60	60	50	50

Bron: eigen verhoudingsgetallen, geraamd op basis van LEI-gegevens.

a) Voor de kolom „met DIT” is een prijsdaling verondersteld van 20% bij akkerbouw en 30% bij melkveehouderij.

De DIT-kolommen in tabel 2 geven aan dat lagere telersprijzen uiteraard leiden tot lagere bedrijfsresultaten. De variabele kosten zullen een neiging tot dalen vertonen omdat een extensivering per teelctactiviteit voordelig wordt. Dat leidt bovendien tot een wat lagere produktie per ha en minder overschotten. De DIT-regeling biedt het gemiddeld bedrijf als gecompenseerde vergoeding van de vaste kosten (regel 8) weliswaar in beginsel hetzelfde bedrag als „nu” op regel 6, maar de consequenties van beide vergoedingen voor de vaste kosten zijn geenszins gelijk. De DIT-bedragen zijn namelijk uitdrukkelijk tijdelijk en bovendien persoonsgebonden, t.w. gebonden aan de zittende generaties on-

dernemers. DIT-rechten voor eventuele opvolgers zullen aan stringente voorwaarden worden gebonden. Het onderhavige stelsel dient het mogelijk te maken waar dat kan en wenselijk wordt geacht, een commercieel gerichte landbouw te doen ontstaan die levenskrachtig is bij telersprijzen op het niveau van een gesaneerde wereldmarkt voor landbouwprodukten. Structurele verbeteringen die geleidelijk kunnen ontstaan, dienen daarom gepaard te gaan met een stapsgewijze daling van de DIT-bedragen.

Ten opzichte van de huidige situatie heeft de daling nog een ander gevolg, nl. een lagere marginale opbrengst voor limiterende produktiefactoren. Met name de verlaging per arbeidsuur, in marginale zin, zal leiden tot een lagere intensiteit van het produktieplan. Het valt echter niet te verwachten dat er negatieve saldi zullen ontstaan op een schaal van betekenis, zelfs niet bij een prijsdaling van 30%. Het merendeel van de bedrijven zal dus doorgaan met produceren.

Een belangrijk punt is dat de vergoeding voor de vaste kosten door DIT op peil wordt gehouden. Als dat gebeurt kunnen bedrijven langer worden voortgezet dan bij een quota-regeling die niet met prijscompensatie gepaard gaat of bij prijsbevrozing. In sociaal-economische zin is dit verschil een belangrijk voordeel van het DIT-stelsel. Slechter dan gemiddeld scorende bedrijven worden vrijwillig voortgezet zolang dit financieel maar enigszins kan, omdat de doorzetter genoeg neemt met een zeer bescheiden levensstandaard.

De belangrijkste mogelijkheden tot structurele verbetering van de economische situatie van de landbouwsector ontstaan als gevolg van het overgaan van bedrijven in de handen van jongere generaties. De hier bedoelde generatiewisseling lijkt een traag proces, maar is het niet. Van het huidige ondernemersbestand in de landbouw was namelijk zo'n 90% nog geen boer toen de EG werd opgericht. In een periode van 15 à 20 jaar kan de structuur van de landbouw sterk veranderen. Als men zich nu beraadt op wat men met de landbouw wil, kan tijdig het beleid worden ontwikkeld dat de landbouw over een dergelijke periode in de gewenste situatie brengt. Met het DIT-systeem zijn velerlei varianten mogelijk, uiteenlopend van het behouden van de huidige areaalgrooteverdeling tot alles veranderen wat er aan agrarische bedrijven bestaat tussen 5 m onder NAP tot zo'n 1.500 m daarboven.

We besluiten deze paragraaf met een korte toelichting op het berekenen van de directe inkomstenstoelag van een landbouwbedrijf (zie schema 1). Bij het berekenen van de DIT-bedragen per bedrijf zijn per „relevante produktie-activiteit” (= rpa) drie factoren van belang. De eerste heeft betrekking op de grondoppervlakte die in een basisperiode is gebruikt per rpa (= a ha). De tweede betreft de fysieke opbrengst per oppervlakte-eenheid (= b kg/ha). De derde factor geeft het verlies aan dat door de beoogde prijsdaling ontstaat en moet worden gecompenseerd (= c ECU/kg).

Tot de relevante produktie-activiteiten behoren uiteraard de z.g. basisprodukten waarvoor het beleid in directe zin prijsbescherming tot stand brengt via interventieregelingen. Het huidige beleid levert in beginsel evenwel indirect ook voor substitueerbare andere produkten, ook wel „vrije” produkten genoemd, een zekere prijssteun. Verlaagde garantielijzen voor basisprodukten kunnen dienovereenkomstig in beginsel gepaard gaan met verlaagde telersprijzen voor „vrije” produkten. Onderzoek van een forse reeks bedrijfsmodellen is nodig om aan de hand van de effecten vast te stellen welke produktie-activiteiten relevant zijn en hoe hoog de verliescompensatie moet zijn per rpa (de factor c) 11). De basisperiode is nodig om de continuïteit te

11) De c-termen volgen uit de dalingen der respectieve saldi, door omrekening van de daling tot een bedrag per eenheid produkt, b.v. ECU/kg. Dierlijke produkten geproduceerd met aangekochte voedermiddelen vergen geen compensatie met DIT. Hetzelfde geldt voor veeleelctactiviteiten die marktbaar gewassen of bijprodukten transformeren; deze gewassen zelf kunnen wel DIT vergen. Lagere voederprijzen induceren bij deze dierlijke produkten een verhoogd aanbod van de onderhavige produkten en daarmee ook lagere prijzen voor producent en consument. De z.g. veredelingsmarge blijft bij dit alles nagenoeg ongewijzigd. Het betreft voornamelijk varkens, pluimvee, kalveren en slachtvee die met marktbaar produkten worden gemest.

waarborgen van de inkomensbescherming voor landbouwers bij de overgang op het nieuwe beleid. Het gemiddelde teelplan per bedrijf in het laatste drietal jaren van het huidige beleid zou b.v. als basis kunnen dienen. De toeslag per bedrijf wordt berekend als de som over alle rpa's van het vermenigvuldigingsresultaat (a.b.c).

Schema 1. DIT-berekening per bedrijf

Termen	Relevante produktie-activiteiten				DIT-som per bedrijf
	p1	p2	. . . . .	pn	
Aantal ha	a1	a2	. . . . .	an	—
Opbrengst per ha	b1	b2	. . . . .	bn	—
Verlies per eenheid produkt door prijsdaling	c1	c2	. . . . .	cn	—
DIT per produktie-activiteiten	(abc)1	. . . . .	(abc)n	som (abc)1 . . n	

Voordelen van het DIT-stelsel

De beoogde heroriëntatie van het EG-landbouwbeleid heeft een tweevoudig doel:

- de wereldmarktsituatie uitgangspunt te maken voor de ondernemersbeslissingen van de boer; en
- voorwaarden te scheppen voor een geleidelijke herstructurering van de landbouw, zonder het huidige niveau van inkomensbescherming aan te tasten.

Het eerste doel vergt een markt- en prijsbeleid dat consistent is met de verantwoordelijkheid van de EG voor de wereldmarkt voor landbouwprodukten, conform het Verdrag van Rome 12). Dit impliceert een verlaging van de huidige garantieprijsen. De gevolgen daarvan voor de inkomenspositie van landbouwers dienen te worden opgeheven door het DIT-systeem. Met dit systeem kan het huidige niveau van inkomensbescherming worden gehandhaafd en waar nodig worden verhoogd. De landbouw wordt zo in staat gesteld zich met minimale sociale kosten aan te passen aan ingrijpend veranderende produktievoorwaarden. Enkele algemene aspecten zullen worden toegelicht.

De oriëntatie op de wereldmarkt. Door ernstige onderschatting van de produktiviteitsontwikkeling in de landbouw heeft het EG-landbouwbeleid geleid tot een bijzonder hoog niveau van protectie van de landbouw ten opzichte van de wereldmarkt. De heroriëntatie op de wereldmarkt biedt aanzienlijke voordelen op het gebied van de internationale handel. Enerzijds zullen de budgettaire kosten van de afzet van overschotten sterk dalen. Anderzijds zal het drukkend effect van het EG-beleid op het wereldprijsniveau van de relevante produkten vervallen. Invoering van het DIT-stelsel ondervangt de inkomensgevolgen van een beleid waarbij de garantieprijsen voor basisprodukten worden afgestemd op het prijsniveau op een gesaneerde wereldmarkt. De geïmpliceerde verlaging van de garantieprijsen kan in één stap volgen in een periode met lage voorraden in het handelscircuït, en wel op korte termijn.

De EG zal door een en ander in een gunstige positie worden gebracht voor het ontplooiën van initiatieven inzake overleg met derde landen over het beperken van protectionistische praktijken, zoals exportsubsidies. Een ander mogelijk initiatief betreft het aanvaarden van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het stabiliseren van de wereldhandel in landbouwprodukten door multilaterale overeenkomsten, inclusief voorraadbeleid. Een schone lei is voorts bevorderlijk voor het verbeteren van handelsrelaties van de EG in algemene zin en daardoor voor de bedrijvigheid in het algemeen. De voorgestelde nieuwe koers is dus zeker ook in het belang van andere sectoren dan de agrarische.

De interne markt van de EG. Het vrije verkeer binnen de Gemeenschap is voor landbouwprodukten nog steeds geen realiteit. Bij het bepleite beleid kunnen bestaande hindernissen verdwijnen. De hindernissen betreffen vooral de procedures m.b.t. de monetair compenserende bedragen (MCB). Dit complexe stelsel van exportheffingen en -subsidies aan de grenzen tussen de

lidstaten is bedoeld om de consequenties van een zich wijzigende wisselkoers van de nationale munt voor de landbouw in een lidstaat af te zwakken. Het DIT-stelsel is flexibel genoeg om het met MCB beoogde effect op te vangen en het vrije verkeer in relevante produkten binnen de EG te bevorderen 13). De monetair compenserende bedragen zouden dus moeten worden afgeschaft. Een lidstaat zou echter wel de mogelijkheid moeten hebben, onder bindende voorwaarden en ten eigen laste, tijdelijke wijzigingen aan te brengen in het niveau van de DIT enerzijds en in de daarmee corresponderende druk op het consumentenbudget anderzijds 14).

De grote verschillen tussen de landbouwgebieden binnen de EG. Een herstructurering waarbij sprake zou zijn van een belangrijke abrupte, dan wel stapsgewijze vermindering van het agrarisch inkomen zonder toereikende compensatie, zou een groot percentage van de huidige landbouwbevolking in korte tijd dwingen tot bedrijfssluiting. De sociaal-economische situatie in de landbouwgebieden zou onhoudbaar worden. Zelfs in gebieden met betrekkelijk gunstige produktievoorwaarden zou een aanzienlijke vergroting van de werkloosheid optreden.

In laatstgenoemde gebieden zijn dergelijke effecten doeltreffend te voorkomen. DIT's maken het de landbouw daar mogelijk geleidelijk een patroon van zodanig geherstructureerde bedrijven te doen ontstaan, dat de respectieve landbouwers zich een redelijk inkomen zullen kunnen verwerven zonder andere hulp dan inherent is aan het op de wereldmarkt georiënteerde markt- en prijsbeleid. Het DIT-stelsel maakt zich hier aldus gaandeweg overbodig.

Een belangrijk deel van de landbouw in van nature relatief misdeelde gebieden is tot op heden niet in staat voldoende te profiteren van gearandeerde prijzen. De bereikbare produktie-niveaus per teelt zijn daartoe eeuvochtig te laag c.q. de produktiekosten te hoog. De aan zo'n regio ten goede komende DIT's leiden slechts tot handhaving van de status quo voor een beperkte periode.

De problemen in deze gebieden zijn in feite niet landbouwkundig, maar sociaal-economisch van aard. Zij dienen te worden opgelost door middel van geïntegreerde ontwikkelingsprogramma's die zijn afgestemd op de situaties van de onderhavige regio's. Bij de recente besprekingen over de toetreding van Spanje en Portugal tot de EG, zijn dergelijke plannen en hun financiering reeds ter sprake gekomen voor de zuidelijke landbouwstrekken. De eerste stappen zijn dus al gezet. Ook voor deze gebieden is het DIT-stelsel onontbeerlijk voor het onderling verzoenen van de belangen op korte met die op lange termijn. De inkomstenstoeslagen voorkomen namelijk dat opnieuw herstructureringen op gang worden gebracht — zoals eertijds ingezet in EG-6 en gecontinueerd in EG-9 — die tot funeste gevolgen leiden. Nu de EG weer groter is geworden, moet worden voorkomen dat het beleid onvoldoende van koers verandert. Het grootste gevaar is nu niet onderschatting van de produktiviteitsontwikkeling, maar ernstige overschatting. De noodzakelijke integrale ontwikkelingsplannen, specifiek bedoeld om ruimte te scheppen voor zinvolle werkgelegenheid voor ex-landbouwers in de niet-agrarische sfeer, zullen dan van stonde aan te krap worden bemeten.

12) Zie J. Tinbergen, *Moet onze landbouwproductie worden ingekrompen?*, *Socialisme en Democratie*, januari 1959, blz. 20.

13) Zie ook S. Tangerman en T. Heidhues, *Inflation and agriculture in the EEC*, *European Review of Agricultural Economics*, jg. 1, nr. 2, 1973, blz. 143.

14) Nationale telersprijsen van basisprodukten worden via de wisselkoers afgeleid uit de in ECU vastgestelde garantieprijsen. Koersstijging (cet. par.) impliceert derhalve: dalende nationale garantieprijsen, dus dalend agrarisch inkomen, plus dalende kosten van levensonderhoud door dalende voedselprijzen en derhalve meer restkoopkracht. Bij koersdaling geldt het omgekeerde. Aanpassing van de DIT bij gelijktijdige mutatie van het BTW-bedrijf kan de MCB overbodig maken: verhoging van DIT's voor boeren, plus verhoging BTW ten laste van consumenten om koersstijging te compenseren, en het omgekeerde in geval van koersdaling.

Budgettaire effecten

Het tijdelijk inpassen van directe inkomensvoelers in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft uiteraard budgettaire gevolgen voor de lidstaten van de EG. Voor een verkenning van de budgettaire gevolgen van het DIT-stelsel gaan we er van uit dat de toeslagen de inkomenspositie van landbouwers in beginsel gelijk maken aan die bij ongewijzigd beleid.

Het DIT-stelsel is in essentie eenvoudig. Het vergt een viertal rekeningen, aangeduid in schema 2. Drie daarvan, met een looptijd gelijk aan die van het tijdelijke toeslagstelsel, hebben een historische basis, b.v. de gemiddelde situatie in het laatste drietal jaren van het nog ongewijzigde landbouwbeleid. Deze basis is nodig voor het berekenen van de toeslagen die bij lagere garantielijzen dienen om het inkomen op hetzelfde peil te houden. De bedoelde referentie betreft in de eerste plaats de nationale DIT-rekeningen, waaruit per land volgt hoeveel de landbouw per jaar toekomt en hoe dit bedrag wordt verkregen uit bronnen die daartoe zijn aangewezen. Op BTW-rekeningen per land wordt de bijdrage van de consumenten aan de toeslagen geboekt, berekend naar het deel van de relevante landbouwproductie dat in de EG is voortgebracht en afgezet. De laatste twee rekeningen registreren de financiële stromen op EG-niveau. Rekening III betreft de historisch bepaalde DIT-claims verbonden met de herkomst van de respectieve hoeveelheden produkt en is genoemd surplus-interventie-consequentie op historische basis, SIC(hb). Rekening IV is bestemd voor het boeken van de verliezen op interventietransacties op lopende basis, aangeduid met SIC(1b).

Schema 2. Rekeningstelsel

I	: DIT-rekening per land
Debet	: DIT-claims landbouwers
Credit	: BTW- en SIC(hb)-betalingen
II	: BTW-rekening per land
Debet	: DIT-claims, per land van herkomst, ten laste van de consument
Credit	: additionele BTW-heffing op het kleinhandelsniveau
III	: SIC(hb)-rekening op EG-niveau
Debet	: DIT-claims, per land van herkomst, ten laste van de EG
Credit	: betalingen van lidstaten conform omvang van de agr. sectoren
IV	: SIC(1b)-rekening op EG-niveau
Debet	: verliezen op interventietransacties van de EG
Credit	: betalingen van lidstaten conform omvang van de agr. sectoren

Om de inkomensbescherming op peil te houden zullen de toeslagen moeten worden gekoppeld aan een voor alle lidstaten geldende index, b.v. die voor het verloop van het algemeen loonniveau in een gebied als de eerdere EG-9. Indexering van de toeslagen zal naar verwachting geen onoverkomelijke financieringsproblemen veroorzaken, mede omdat vanwege de tijdelijkheid van het DIT-stelsel de budgettaire lasten in de loop van de tijd dalen.

De bijdrage van de consument, die op de BTW-rekeningen per land wordt geboekt, is in feite het expliciet gemaakte deel van wat de consument nu via detailprijzen ongemerkt bijdraagt aan het landbouwbeleid. Deze bijdrage zou kunnen worden gerealiseerd als een opslag op het algemene BTW-percentage. Deze opslag zou een zodanige omvang moeten hebben dat de verlaging van de telersprijzen wordt geneutraliseerd met een kleine positieve marge 15). Deze BTW-component zal naar verwachting jaarlijks een bedrag opleveren dat de trend van de lonen

volgt en daardoor ook zonder correcties ongeveer zal samenvallen met de omvang van de DIT-claims.

Het pakket levensmiddelen zal door een en ander sterk in prijs dalen; de detailhandelsprijzen voor andere produkten zullen slechts in geringe mate stijgen. Lage-inkomenstrekkers zullen beter af zijn, omdat de uitgaven aan primaire levensbehoeften een groot aandeel hebben in hun budget. Dalende kosten van voeding zullen hogere-inkomenstrekkers in staat stellen meer te besteden aan niet-agrarische produkten en diensten. Dat zal het negatieve effect van de algemene BTW-verhoging voor een belangrijk deel compenseren. Bovendien dalen de DIT-verplichtingen op termijn. Dientengevolge werkt het stelsel zowel gunstig voor de consument als voor de gemeenschap als geheel.

Ten aanzien van de beide SIC-rekeningen zij opgemerkt dat de beoogde heroriëntatie ten doel heeft de lasten van surplusinterventie te minimaliseren. Uitgangspunt vormt het totale bedrag dat nu via het garantielijzenstelsel naar de landbouwers gaat (SIC(hb)). Onder het DIT-stelsel zal dit bedrag worden besteed in de vorm van inkomensvoelers aan boeren. Door de tijdelijkheid van het stelsel zullen deze lasten uiteindelijk tot nul dalen. Door de indexering van de toeslagen zal deze post in de eerstkomende jaren echter nog kunnen stijgen.

De SIC(1b)-lasten betreffen de verkoopkant der interventies (opslag en exportsubsidies daaronder begrepen). Deze zullen een heel ander verloop tonen. Op korte termijn werken drie factoren in dit verband kostenverlagend: de verlaging van de telersprijzen verlaagt simultaan het verschil tussen de EG-prijzen (incl. bijkomende kosten) en de wereldmarktprijzen; het volume van de interventies zal verminderen doordat de lagere telersprijzen het totale produktievolume doen dalen; een geringere overschottenexport door de EG zal een opwaartse druk op het prijsniveau op de wereldmarkt veroorzaken.

Op de lange termijn zal interventie echter geld blijven kosten. Na afloop van de DIT-periode zullen ook interventies en opslag plaatsvinden. Die interventies zullen dan echter het karakter hebben van internationale marktinterventies.

Tot slot dient nog de mate waarin de lidstaten bijdragen aan het dekken van de SIC-lasten te worden besproken. Beide SIC-delen zijn het gevolg van één oorzaak: overproductie. Overproductie vindt plaats in vrijwel alle onderdelen van de agrarische sector en in alle hoeken van de EG. De verdeling van de SIC-lasten naar rato van de grootte der nationale landbouwsectoren in de genoemde basisperiode ligt daarom voor de hand. Maatstaf voor de omvang van de landbouwsector zou kunnen zijn de in nationale rekeningen gebruikte netto toegevoegde waarde tegen factorkosten. Zo'n sleutel zou volledig consistent zijn met de voorwaarde dat nationale belangen evenwichtig worden geëind. Iedere staat zou immers bijdragen overeenkomstig het met de bedoelde maatstaf te bepalen percentage van zijn landbouwaandeel in het totale economisch landbouwresultaat in de EG. Ten opzichte van de huidige lastenverdeling zullen netto importerende lidstaten een kleiner, netto exporteurs een groter deel van de kosten van het landbouwbeleid te dragen krijgen.

De opzet als hier besproken houdt uiteraard in dat de vier rekeningen per jaar ieder nagenoeg glad lopen. Ten laste van de landbouw blijft na de DIT-periode alleen rekening IV bestaan.

Is het DIT-stelsel uitvoerbaar?

Voor de bespreking van de uitvoerbaarheid is het nuttig een splitsing te maken in de begin- en de eindfase van het stelsel.

Voor de aanloopfase is het uiteraard nodig dat de toeslagen per bedrijf op betrouwbare wijze per bedrijf te berekenen zijn. De beoogde heroriëntatie dient, zoals eerder gesteld, de budgetpositie van een bedrijf in beginsel ongemoeid te laten. De berekening zou als volgt kunnen geschieden. Per bedrijf dient te worden vastgesteld hoeveel ha per relevante produktie-activiteit in gebruik zijn ($a_1 \dots a_n$, schema 1). Deze gegevens zijn in ons land

15) Dit vergt uiteraard herleiding van be- en verwerkte produkten tot de bijbehorende volumina produkt af-boerderij.

door de landbouwstellingen van het CBS 16) voor telplichtige exploitanten voorhanden. Bij een gegeven fysieke opbrengst per ha per rpa ($b_1 \dots b_n$, schema 1) en gegeven het toeslagbedrag per eenheid rpa-produkt ($c_1 \dots c_n$, schema 1) zijn de directe inkomens-toeslagen per bedrijf eenvoudig te berekenen door een daartoe geautoriseerde instantie. De sommingen per landbouwgebied en per land, compleet met specificaties per rpa, zijn even eenvoudig te vinden.

De b-term per rpa dient te worden gesteld op het in de basisperiode actuele genormaliseerde opbrengstgemiddelde per ha in het gebied waarin een gegeven bedrijf is gelegen. De benodigde data zijn wederom aanwezig in de landbouwstatistieken, zodat er op dit punt geen uitvoeringsproblemen bestaan. Het gebruik van gebiedsgemiddelden impliceert uiteraard dat landbouwers met een opbrengst per rpa die normaliter onder het resp. gemiddelde ligt, met DIT enigermate overbedeeld worden, terwijl zich bij de landbouwers met een hogere produktie dan gemiddeld het omgekeerde voordoet.

Beide typen compensatieverschillen zijn toelaatbaar te achten, ook als ze het gevolg zijn van verschillen in ondernemerskwaliteit. Minder efficiënt gevoerde bedrijven worden dan immers minder snel tot sluiting gedwongen. Deze vertraging lijkt gewenst uit hoofde van het minimaliseren van de sociale kosten van de herstructurering. Efficiëntere ondernemers verliezen tijdelijk en in beperkte mate het voordeel dat hen onbedoeld onder het huidige beleid impliciet toeviel, t.w. prijssteun over meer kg/ha dan bij een lager scorend bedrijf. Zij behouden de voordelen van hoge produktie, zij het bij lagere prijzen. Op wat langere termijn zullen zij, als zij inderdaad kwalitatief betere ondernemers zijn, meer profijt trekken van de ruimte voor bedrijfsaanpassingen die het bepleite beleid geleidelijk zal doen ontstaan.

De c-term per rpa, d.i. het uit de prijsdaling volgende verlies dat per eenheid produkt wordt gecompenseerd, kan pas worden bepaald op basis van de nieuwe serie garantieprijzen. Dit nieuwe prijspatroon voor basisprodukten dient consistent te zijn met een (nog) niet bestaande constellatie van internationale markten. Dit lijkt een onmogelijke opgave. Er staan echter twee feiten vast: de huidige garantieprijzen zijn te hoog, terwijl het bijbehorende prijsniveau op de wereldmarkten nu te laag is. Na zorgvuldige overweging en studie zou het nieuwe prijsniveau op korte termijn binnen die limieten kunnen worden bepaald, b.v. op een niveau dat ca. 10% hoger ligt dan de actuele wereldmarktprijzen (17). De respectieve prijsdalingen kunnen op basis van onderzoek van een reeks bedrijfsmodellen per landbouwgebied worden vertaald naar de vaststelling van rpa's en de compensatiebedragen per rpa (18).

Het benodigde voorbereidende werk is ongetwijfeld alles bijeengenomen omvangrijk. Dit geldt te meer voor die gebieden waar het aantal zeer kleine bedrijven groot is, b.v. in de zuidelijke lidstaten. De vruchten van al deze inspanningen kunnen echter worden geplukt in de eindfase. De eindfase vergt evenwel ook nog de nodige inspanningen. Financieel gaat het om een lagere last die een vrij lange periode voortduurt. Uiteindelijk kan met het DIT-stelsel een levensvatbare landbouwsector worden bereikt. Bij het huidige garantieprijsstelsel bestaat daarop volstrekt geen uitzicht. Op enkele punten, toegespitst op de mogelijkheden die het stelsel biedt, wordt nu nader ingegaan.

In de eerste plaats dienen de gedachten te worden bepaald aangaande de gewenste situatie in de landbouwsector die bij het vervallen van het tijdelijke toeslagenstelsel tot stand moet zijn gebracht. Mede op basis van onderzoek zullen antwoorden moeten worden geformuleerd op o.a. de volgende vragen:

- in welke landbouwgebieden of delen daarvan zal de landbouw zich na adequate herstructurering bij lagere telersprijzen kunnen handhaven zonder directe inkomens-toeslagen?
- welke minimale bedrijfsoppervlakte dient als criterium voor commerciële landbouw te gelden, dat bepaalt of men recht heeft op een DIT?
- welk areaal per arbeidskracht en welke oppervlakte per bedrijf dienen bij de afloop van het stelsel minimaal te zijn bereikt?
- hoe moet het DIT-stelsel worden toegepast om de commerciële landbouw, met minimale stress en maximale armslag voor de boer, in de beoogde positie te brengen?

Beslissingen op deze punten zijn nodig om het DIT-instrument doeltreffend te kunnen gebruiken voor het „sturen” van de vereiste structurele veranderingen. De toeslagen bieden daarvoor, met name bij generatiewisseling, toereikende mogelijkheden. De toeslagen worden immers op persoonlijke basis toegekend aan alle ondernemers die bij het begin van het vernieuwde beleid beroepsmatig als landbouwer actief zijn. Dit houdt in dat overdracht van DIT-rechten slechts mogelijk mag zijn bij uitdrukkelijke goedkeuring van de bevoegde instanties. Het spreekt vanzelf dat voor de toeslagen per persoon overigens binnen de looptijd van het stelsel nog een tijdslimiet zal gelden, b.v. een leeftijdsgrens van 65 jaar. De generatiewisseling wordt daardoor een zeer belangrijk aangrijpingspunt in het „stuur-systeem”.

Definitieve antwoorden op de bovengenoemde vragen zullen enige jaren van studie en overleg vergen. Een overgangperiode van ca. 4 jaar lijkt daarom gewenst. Een dergelijke periode lijkt toereikend om ook tot beslissingen te komen ten aanzien van vragen als welke landbouwgebieden (of delen daarvan) wat het natuurlijke produktiepotentieel betreft wel resp. niet geschikt zijn voor het beoefenen van „commerciële” landbouw en welke minimale areaalgrootte per bedrijf voor deze landbouw dient te worden aangehouden als criterium voor het toekennen van DIT-rechten aan een bedrijfsopvolger bij generatiewisseling.

Voor deze overgangsfase zou kunnen worden bepaald dat bij generatiewisseling aan opvolgers DIT-rechten worden toegekend *zonder* uitzonderingen. Aangezien dit per jaar maar bij ca. 3% van de bedrijven voorkomt, zullen er niet erg snel belangrijke mogelijkheden tot structurele verbeteringen ontstaan. Dit zou een volgend besluit wettigen, dat bepaalt dat de toeslagen – gekoppeld aan een algemene index – op het niveau van 100% blijven voor een periode van b.v. 10 jaar en daarna met jaarlijkse stappen van b.v. maximaal 10% van het oorspronkelijke niveau kunnen worden verlaagd, parallel met de herstructurering. De maximale looptijd zou dan b.v. 20 jaar zijn. Zo'n termijn lijkt toereikend voor de voorbereiding en uitvoering van de verschillende lange-termijnbeslissingen die het proces van herstructurering meebrengt.

Wat de uitvoerbaarheid betreft moet worden bedacht dat de herstructurering zeer geleidelijk zal kunnen verlopen. Het zal namelijk de voorkeur verdienen definitieve beslissingen uit te stellen door de voor wijzigingen beschikbaar komende grond eerst een voorlopige bestemming te geven. Men zou b.v. tijdelijk gebruik als „nevenkavel” kunnen toestaan aan belanghebbende grondgebruikers, onder toekenning van kortlopende DIT-rechten. De latere definitieve structuurwijziging zou dan gepaard kunnen gaan met „kavelruil”, zoals in ons land bij ruilverkavelingen voorkomt.

Het gehele proces vergt uiteraard vele beslissingen, te veel om hier te noemen. Het vermelden van enkele vraagpunten lijkt echter dienstig om de gedachten te bepalen: is het gewenst bepaalde

16) Voor niet-telplichtigen zou kunnen worden bepaald waar belanghebbers zich moeten melden om te laten nagaan of er in hun geval aanspraak op toeslag bestaat. Deze groep betreft exploitanten die met agrarische activiteiten, gemeten volgens LEI-normen, maximaal een produktieomvang bereiken van ca. 7% van een doelmatig gevoerd eenmansbedrijf. Een groot bedrag zal deze groep niet vergen, wel relatief veel werk.

17) Het spreekt vanzelf dat tevens fundamenteel onderzoek op gang moet komen naar het prijsprobleem. Dit werk vergt veel meer tijd en mankracht. Het onderzoek in kwestie lijkt bij uitstek geschikt om te worden ingebracht voor discussie in de komende GATT-ronde.

18) Zie noot 11.

ondernemers of bepaalde bedrijven een voorkeursbehandeling te geven; moet er een limiet worden gesteld aan het DIT-bedrag; wat dient er te gebeuren in extra-marginale gebieden 19)?

Is het voorgestelde acceptabel?

De landbouw wordt nu geconfronteerd met quotaregelingen, superheffing en prijsbevrozing. Een stelsel van inkomenstoelagen leek tot dusverre te radicaal en kreeg geen kans. Eerder aangevoerde argumenten tegen een DIT-stelsel zullen niet zijn verwenen.

De voornaamste bezwaren zijn de volgende. Ten eerste leidt het DIT-stelsel tot een niet aanvaardbare beperking van de handelingsvrijheid van een ondernemer. Het stelsel leidt ten tweede tot een te grote invloed van beleidsinstanties op sector- en bedrijfsontwikkeling en bovendien tot een te grote verantwoordelijkheid van beleidsvoerders. In de derde plaats schept het te grote onzekerheden voor personen en bedrijven, wat te sterke spanningen kan veroorzaken. Ten vierde is een prijsbeleid op basis van een (nog) niet gesaneerde wereldmarkt voor landbouwprodukten niet te verwezenlijken vanwege de steeds wisselende verhouding tussen vraag en aanbod 20). Ook wordt getwijfeld aan de betaalbaarheid van het benodigde uitvoerings- en controle-apparaat. Ten slotte vragen velen zich af of de voedselvoorziening onder het toelagstelsel bij ernstige verstoring van de wereldhandelsstromen wel gewaarborgd is. Deze punten zullen in het navolgende worden besproken. We proberen vast te stellen of de kritiek terecht is en, zo ja, hoe het DIT-stelsel daaraan kan tegemoetkomen.

Door voortdurend voorrang te geven aan duidelijke problemen op de korte termijn is het landbouwbeleid verstrikt geraakt in minder op de voorgrond tredende, maar daarom niet minder ernstige problemen op de lange termijn. Nog steeds geldt Cochrane's typering: „... the farmer is on a treadmill. On it he is running faster and faster in the quest of new and more productive techniques, but he is not gaining incomewise. He is losing” 21). Het DIT-stelsel moet de boer uit die tredmolen halen. Buiten de landbouw moet er echter voldoende geschikt werk zijn voor degenen die uit de landbouw stappen. Dat is een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van het beleid.

De bepleite heroriëntatie is centralistisch. Terecht, want rationalisatie van het landbouwbeleid zou funest zijn voor de toekomst van de Gemeenschap. De voorgestelde „sturing” van de herstructurering stoot echter op zwaarwegende bezwaren. Deze bezwaren zijn gelukkig op betrekkelijk simpele wijze te onderwerpen door de uitvoering van het sturingsproces te privatiseren. De landbouw in de verschillende lidstaten is capabel genoeg en toont voldoende realiteitsbesef om in een ruim tijdsbestek een klimaat te scheppen dat het mogelijk maakt de landbouw met minimale stress en maximale armslag voor de individuele boer naar het beoogde einde van het stelsel te brengen, zonder directe sturing door het beleidsapparaat.

Deze „privatisering” zou impliceren dat de eerder genoemde overgangsfase van het stelsel wordt verlengd van drie jaar tot b.v. tien jaar. DIT-rechten zouden in deze periode op 100% blijven staan en automatisch worden aangepast aan wijzigingen in het areaal van een bedrijf, alsook overgaan op degenen die uit-tredende ondernemers opvolgen. Wat de eindfase betreft heeft dan door de beleidsinstanties slechts de stapsgewijze vermindering van het DIT-niveau te worden vastgesteld. De landbouw wordt daarbij geacht zich zelf voldoende grondoppervlak per man en per bedrijf te verschaffen, waarbij ook deeltijdbedrijven een rol kunnen spelen. In extra-marginale gebieden blijven uiteraard aanvullende sociaal-economische beleidsprogramma's onontbeerlijk.

De opvatting dat het uitvoeren van een prijsbeleid voor landbouwprodukten op basis van een gesaneerde wereldmarkt niet te verwezenlijken is, moet als een misvatting worden beschouwd. Het huidige beleid doet niets anders dan intern bepaalde referentieprijzen handhaven bij „steeds wisselende verhoudingen tussen vraag en aanbod” op de wereldmarkt. Hierbij kan men in-middels bogen op een 25-jarige ervaring. Het enige dat in dit op-zicht verandert, is dat de referentieprijzen worden vastgesteld aan de hand van de ontwikkelingen op de wereldmarkt. Het valt

niet in te zien dat deze activiteit niet zou kunnen worden uit-gevoerd.

De werkelijke kwestie is of het lagere prijsniveau al dan niet aanvaardbaar is. Wat dit betreft zij gewezen op wat Tinbergen schreef in 1959: „Op de lange duur zal protectie van de continentaal-Europese landbouw niet mogen worden gehand- haafd op het huidige hoge peil. Daartegen verzetten zich zowel de belangen van de overige bedrijfstakken in de landen der EG alsook de belangen van landen buiten de EG en Europa” 22). Dat protectiepeil is tot dusverre echter geenszins verlaagd. Inte- gendeel, het Gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft de pro- tectie steeds geïntensiveerd. De huidige situatie, gekenmerkt door extreme bescherming van de thuismarkt en het zich nage- noeg onttrekken aan iedere verantwoordelijkheid ten opzichte van derde landen, is niet slechts onaanvaardbaar, maar ook con- traproductief. Bij nog toenemende voorraden resulteert uit de gesubsidieerde export van b.v. zuivel immers al een marginale waarde voor melk af-boerderij die vrijwel op het nulniveau ligt 23). Bij andere produkten zal de uitkomst wellicht wat, maar toch niet veel beter zijn. Het huidige beschermingsniveau biedt dan ook meer dan voldoende ruimte voor een afruilprocedure tijdens de komende GATT-ronde die in feite weinig kost en toch veel kan opleveren. En, wil men werkelijk zaken doen, dan zorge men voor méér dan half werk. Men zou de onderhandelingen dienen in te gaan met het uitgangspunt dat de wereldmarkt een zodanige bescherming verdient, dat het verzekeren van de thuismarkt slechts als „slaperdijk” fungeert. In dit verband zou het in noot 17 bedoelde onderzoek moeten worden opgezet als een mondiaal project. Het is broodnodig de fatale effecten te kwantificeren die protectionistische praktijken uitoefenen op de onderhavige markten. Een EG-initiatief in deze zin zou zich zeker betalen in goodwill en in materiële effecten.

Het DIT-stelsel spaart grond en mensen. Er bestaat geen ge- vaar voor een desastreus voedseltekort in een crisissituatie. Ne- derland zou zelfs dan – bij een aangepast dieet – het dubbele van de eigen bevolking kunnen voeden 24).

Tot slot nog dit: een nieuw landbouwbeleid kan de EG de im- puls geven die zij dringend nodig heeft. Wat nu een belangrijke rem op de ontwikkeling van de EG vormt, kan morgen de motor daarvan zijn.

J.F. van Riemsdijk

19) Voor de laatstbedoelde gebieden ware b.v. te besluiten dat DIT's ge- durende een periode van 10 à 15 jaar op 100% blijven staan en bij genera- tiëwisseling automatisch op de opvolger overgaan. Ingeval niet tijdig op- volgers aanwezig zijn, zou hier de leeftijdsgrens kunnen worden opge- schoven. Na afloop van genoemde periode zouden de in deze gebieden bestaande problemen moeten worden opgevangen door sociaal-e- conomische programma's. Voor het verzekeren van een harmonisch on- dernemersbestand lijkt een voorkeursbehandeling gewenst voor toet- rende jongeren. Deze hebben gemiddeld immers een ongunstige concur- rentiepositie ten opzichte van verder gevorderde collega's bij areaalver- groting. Andere vragen betreffen: moeten éénmansbedrijven al dan niet worden bevoordeeld ten opzichte van die met een grotere arbeidsbezet- ting; dient de als nevenbedrijf bekende landbouw te worden bevoor- deeld; welke DIT-rechten dienen te gelden in geval van deelpacht, of bij huur/verhuur van zaaiklaar land? Met objectieve criteria kunnen DIT's dienen om bepaalde ontwikkelingen in de algemeen gewenste richting te sturen. Het stelsel laat in dit opzicht vele uitvoeringsmogelijkheden toe.

20) *Rapport studiecmissie inkomensbeleid voor de land- en tuin- bouw*, Ministerie van Landbouw en Visserij, 1974, blz. 19 en 20.

21) W.W. Cochrane, *Farm-prices, myth and reality*, Minneapolis, 1958, blz. 105.

22) Tinbergen, op. cit., blz. 20.

23) Afgeleid uit gegevens van A.S. Friedeberg, *Het Europese zuivelover- schot*, *ESB*, 20 maart 1985.

24) Th.M. Bakker, *Eten van eigen bodem* (proefschrift), LEI, Den Haag, 1985, blz. 70.