



# Olijfolie in de Europese Gemeenschappen

Geschenk van de goden of protectionistisch paard van Troje?

DR. A. S. FRIEDEBERG\*

## Inleiding

Wanneer behalve Italië en Griekenland ook Spanje lid zal zijn van de Europese Gemeenschappen (EG) wordt de markt voor olijfolie in hoofdzaak een EG-aangelegenheid. De Europese Commissie vreest na toetreding van Spanje een enorm olijfolie-overschot. Zij meent dit te kunnen voorkomen door een budgettair kostbare verhoging van de consumptiesteun voor olijfolie, alsmede door een protectionistisch beleid t.o.v. alle andere plantaardige oliën. De last van het olijfolieprobleem zou aldus worden afgewenteld op de consument van andere producten (zoals margarine) alsmede — in belangrijke mate — op de buitenwereld, waaronder diverse ontwikke-

lingslanden en de VS. Een verslechtering van het toch reeds weinig florissante klimaat van de internationale handel zou het gevolg zijn.

## Olijfolie in de EG

De bijzondere waardering voor de olijf in het gebied rond de Middellandse Zee gaat terug tot in de klassieke oudheid. De olijfboom werd beschouwd als een geschenk van de godin Athena aan de burgers van Attica die deze godin deswege een speciale verering toedroegen. In het Griekenland van vandaag is de olijfboom en veel van wat daarmee samenhangt nog steeds heilig. Het aanzien dat olijfolie er geniet is veel hoger dan dat van zo maar een voedingsvet. Voor Italië en Spanje geldt hetzelfde. Met de uitbreiding van de EG in zuidelijke richting — Griekenland is lid sedert 1 januari 1981 en toetreding van Spanje, alsook van Portugal, kan binnen enkele jaren worden verwacht — worden de olijventeelt, de verwerking van olijven tot olijfolie en de consumptie van olijfolie in overwegende mate een EG-aangelegenheid. Het is echter vooralsnog de vraag of de EG-lidstaten benoorden de Alpen dit zullen kunnen beschouwen als een geschenk van de goden. Veeleer valt te vrezen dat met de olijfolie een geldverslindend, protectionistisch paard van Troje is binnengehaald. Alsmede de dreiging van nieuwe landbouwoverschotten. Het beeldrijke jargon van het EG-landbouwbeleid kent dan ook naast boterbergen en wijnmeren reeds geruime tijd het spookbeeld van een enorm olijfolie-meer 1).

In verband met de toekomstige toetreding van Spanje worden in Brussel reeds geruime tijd voorbereidingen getroffen voor een „aanpassing” van het beleid m.b.t. olijfolie. De Raad van Ministers zou hierover voor 31 oktober 1982 een besluit willen nemen 2). Spanje alleen produceert zo'n 450.000 ton olijfolie per jaar (Italië: ± 530.000 ton; Griekenland: ± 230.000 ton). Wat geldt voor het EG-landbouwbeleid in het algemeen geldt echter in versterkte mate voor het EG-olijfoliebeleid: het is niet alleen een landbouw-economisch, maar tevens

een sociaal en politiek vraagstuk met internationale implicaties die reiken tot ver buiten de grenzen van de EG. Dit laatste wordt treffend geïllustreerd door een sterk protectionistische beleidsstrategie met betrekking tot olijfolie die — met het oog op de te verwachten toetreding van Spanje — in oktober 1981 door de Europese Commissie werd aanvaard 3). Het protectionisme in deze strategie uit zich vooral in eventuele maatregelen t.o.v. alle andere plantaardige oliën, d.w.z. soja-olie, palmolie, kokosolie, grondnotenolie, raapolie, zonnebloemolie enz. Deze oliën vormen de belangrijkste grondstof voor de fabricage van margarine — een produkt dat vooral benoorden het Middellandse Zee-gebied wordt geconsumeerd — en spijsolie. Tevens zijn zij van groot belang voor de fabricage van tal van andere consumptieproducten zoals sausen en mayonaises, koekjes en gebak, ijs, allerlei versnaperingen, conserven enz., alsmede voor de fabricage van zeep en allerlei andere industriële producten. De leverancierslanden van deze oliën bevinden zich in alle delen van de wereld. Zij omvatten ontwikkelde landen zoals de Verenigde Staten en Canada en diverse ontwikkelingslanden zoals Brazilië, Argentinië, Maleisië, de Filipijnen, Senegal en Niger. Voor de meeste van deze landen vormt de export van olijzaden of plantaardige oliën een uitermate belangrijk onderdeel van hun export naar de EG. Protectionistische maatregelen m.b.t. deze producten van de zijde van de EG zouden het toch reeds verslechterende klimaat waarin de internationale handel zich voltrekt aanzienlijk in negatieve zin kunnen beïnvloeden.

De Europese Commissie wordt reeds sedert 1977 geobsedeerd door de vrees voor een structureel overschot van 200.000 ton olijfolie per jaar, dat zou ontstaan na de toetreding van Spanje tot de EG 4). Volgens de Commissie zal dit olijfolie-overschot niet ontstaan dooreen stijging van de produktie, maar door een daling van de consumptie 5). Deze consumptiedaling zou zich voordoen indien de thans in de EG vigerende regimes voor olijfolie enerzijds, en alle overige plant-

\*De auteur is als Senior Economist werkzaam bij Unilever NV te Rotterdam. Het artikel is geschreven op persoonlijke titel. Dit artikel verschijnt tevens in *Landbouwkundig Tijdschrift*, augustus 1982.

1) David Curry, Olive oil — Europe's next great lake, *The Observer*, 15 juni 1980; A. S. Friedeberg, Is an olive oil lake to join the butter mountain?, *The World Economy*, jg. 3, nr. 3, Londen, november 1980.

2) Green Europe, *Newsletter in Brief*, nr. 20, Brussel, mei 1980.

3) *Olijfolie*, Mededeling van de Commissie aan de Raad, Brussel, 1981.

4) *Guidelines concerning the development of the Mediterranean regions of the European communities*, Brussel, 1977.

5) G. Schiratti, *A survey of community policy in the fats and oils sector*, Brussel, 1982.

aardige oliën anderszijds ongewijzigd in Spanje (Griekenland) en Portugal worden toegepast. Voorspellingen m.b.t. het verloop van de consumptie van olijfolie zijn echter, mede gezien het gebrek aan betrouwbare gegevens, bijzonder risikant. Het is dan ook nog maar de vraag of er wel een olijfoliemeer zal ontstaan van een omvang als gevreesd door de Commissie. Zeker zijn ernstige reserves geboden ten aanzien van de door de Commissie m.b.t. het door haar verwachte surplus aangevoerde oorzaken en à fortiori ten aanzien van de door haar aanbevolen remedies. Alvorens hierop nader wordt ingegaan, volgen hier enkele typische kenmerken van de olijfoliemarkt:

1. zowel geografisch als wat betreft gebruiksaanwending vormt olijfolie een in sterke mate afgescheiden sector binnen de markt voor plantaardige oliën en vetten;
2. voor olijfolie is de huidige EG van tien lidstaten praktisch geheel zelfvoorzienend; voor alle andere plantaardige oliën daarentegen is de totale zelfvoorzieningsgraad slechts ongeveer 20%;
3. olijfolie vormt een belangrijke inkomensbron op gronden die in het algemeen worden geacht niet geschikt te zijn voor het verbouwen van andere gewassen. Er is een groot aantal kleine producenten: meer dan een miljoen in Italië en meer dan driehonderd-duizend in Griekenland. Dit betekent dat het olijfolieprobleem niet alleen een regionaal, maar vooral ook een sociaal probleem is.

### Stijging van de EG-uitgaven voor olijfolie

Zoals uit tabel 1 blijkt zijn de Gemeenschapsuitgaven met betrekking tot olijfolie sedert 1978 sterk gestegen en kan een belangrijke verdere stijging worden verwacht.

Tabel 1. EG-uitgaven inzake olijfolie (afgerond, in mln. ERE's)

Jaar	Bedrag	Jaar	Bedrag
1974	110	1979	390
1975	160	1980	320
1976	185	1981	450
1977	180	1982 (EG-10)	680 a)
1978	180	1982 (EG-12)	1.600 b)

Bron: Commissie van de Europese Gemeenschappen, *De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, verslag 1981*, Brussel, 1982; Document van het Economisch en Sociaal Comité, Brussel, 1982.

- a) Begroot door de Commissie.  
b) Schatting van de Commissie.

De voornaamste oorzaak is de stijging van de voor olijfolie verleende steunbedragen. Het steunsysteem voor olijfolie is in hoofdlijn vastgelegd in de EG Oliën- en vettenverordening die in 1966 in werking trad 6). Binnen het kader van deze verordening is olijfolie terecht on-

derworpen aan een afzonderlijk regime. Zo is de invoer van olijfolie onderworpen aan variabele heffingen, terwijl andere plantaardige oliën zijn onderworpen aan een betrekkelijk laag invoerrecht (import van oliehoudende zaden is geheel vrij van invoerrechten). De consumentenprijs van uit zaadoliën gefabriceerde spijsoliën of margarine kan vrijelijk de fluctuaties in de wereldmarktprijzen van de voor de fabricage van deze produkten benodigde grondstoffen volgen. Voor olijfolie daarentegen stelt de Raad van Ministers jaarlijks een zgn. representatieve marktprijs vast. Daarbij wordt — conform artikel 7 van de Oliën- en vettenverordening — rekening gehouden met de prijzen van zaadoliën. De representatieve marktprijs geeft de prijs aan die de consument in feite bereid zou zijn te betalen voor olijfolie. Ook stelt de Raad van Ministers jaarlijks een z.g. richtprijs vast. Deze geeft het prijsniveau aan dat wordt geacht de producenten van olijen een redelijke levensstandaard te verzekeren. De richtprijs is beduidend hoger dan de representatieve marktprijs. Het verschil wordt overbrugd door twee vormen van steun:

1. produktiesteun. Deze wordt op basis van ingediende teeltaangiften verleend aan de producenten met betrekking tot alle olijfolie die in de Gemeenschap wordt geproduceerd (c.q. geacht wordt te zijn geproduceerd), voor zover afkomstig van gebieden die reeds voor 31 oktober 1978 met olijfbomen waren beplant 7);
2. consumptiesteun. Deze wordt — anders dan produktiesteun — uitsluitend verleend met betrekking tot olijfolie die geproduceerd èn (in verpakkingen van maximaal 5 liter) gecommmercialiseerd is binnen de Gemeenschap. Deze steun wordt uitbetaald aan de verpakkingbedrijven. De omvang van de consumptiesteun wordt bepaald als het verschil tussen de richtprijs vermindert met produktiesteun enerzijds, en de representatieve marktprijs anderzijds.

De producent is echter vrij om in plaats van zijn olie te commercialiseren, deze te verkopen aan een interventiebureau. In dat geval ontvangt hij de interventieprijs (deze wordt eveneens jaarlijks vastgesteld) plus produktiesteun die hem samen een minimum inkomen garanderen dat de richtprijs benadert.

### Controleproblemen met produktiesteun

De teeltaangiften, op grond waarvan de produktiesteun wordt uitgekeerd, zijn uitermate moeilijk te controleren. Dit heeft geleid tot wat men zou kunnen aanduiden als „opgeblazen” produktiecijfers. Blijkens een onlangs door het Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën uitgebrachte nota kan uit een reeds in 1972 door de Commissie bij de

EG Raad van Ministers ingediend rapport worden afgeleid dat in de EG van de Zes over de periode 1966-1971 voor maar liefst 340.000 ton te veel olijfolieproductiesteun was uitbetaald 8). Men zou hier wel kunnen spreken van een fictief olijfoliemeer. Twijfels omtrent de juistheid van de Italiaanse cijfers met betrekking tot de volgens de teeltaangiften geproduceerde hoeveelheden olijfolie zijn nog aanzienlijk versterkt na de introductie van consumptiesteun in 1979. Dit vindt zijn oorzaak in de enorme discrepantie tussen de kwantiteiten olijfolie die conform teeltaangiften in Italië in aanmerking zouden komen voor produktiesteun en de — veel geringere — hoeveelheden olijfolie ten aanzien waarvan consumptiesteun is aangevraagd. Blijkens een recent rapport van de Europese Commissie 9) zijn in Italië voor het seizoen 1979/1980 teeltaangiften ten behoeve van produktiesteun gedaan voor 600.000 ton olijfolie. Daarentegen waren er voor slechts 193.000 ton olijfolie aanvragen voor consumptiesteun ingediend. De discrepantie bedroeg dus niet minder dan 407.000 ton. Voor het seizoen 1980/1981 blijkt er een discrepantie van dezelfde orde van grootte te zijn. Een deel van deze discrepanties kan worden verklaard door interventie-aankopen en door z.g. „autoconsumptie”, d.w.z. eigen gebruik door de producent en — kwantitatief waarschijnlijk veel belangrijker — rechtstreekse verkoop van producent aan consument. Het merkwaardige is dat ook deze autoconsumptie in aanmerking komt voor produktiesteun. Rekening houdend met interventie aan- en verkopen en met een autoconsumptie van ruw geschat 200.000 à 225.000 ton per jaar blijft er in vergelijking met de 600.000 ton teeltaangifte nog steeds een onverklaarde hoeveelheid van pakweg 150.000 ton olijfolie. Dit wijst wederom op een fictief olijfoliemeer. Drooglegging daarvan zou kunnen leiden tot een besparing van misschien wel zo'n ERE 100 mln. per jaar. Het streven naar beperking van de budgettaire uitgaven van de EG en de vrees dat soortgelijke fictieve olijfoliemeren zullen ontstaan in Griekenland en in Spanje hebben geleid tot suggesties voor een beter controlebaar systeem. Aantrekkelijk lijkt een idee dat in Duits-

6) Verordening 136/66, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, nr. 172, Brussel, 1966 alsmede verordening 1562/78, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, nr. L 185, Brussel, 1978.

7) Voor Griekenland heeft dit betrekking op gronden die voor 1 januari 1981 met olijfbomen waren beplant.

8) *Nota betreffende het olijfoliebeleid in de EG mede tegen de achtergrond van de toetreding van Spanje en Portugal*, Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën, 's-Gravenhage, maart 1982 (verder aan te duiden als: Nota Produktschap MVO).

9) *The situation of the agricultural markets*, Brussel, 1982, blz. 66.

land en Nederland is ontwikkeld 10). Dit idee is nader uitgewerkt in de hierboven reeds genoemde nota van het Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën. Het komt erop neer dat men produktiesteun als zodanig afschaft en de inkomensgarantie voor de producent uitsluitend handhaaft via de interventieprijzen. Daartoe zou in dat geval de interventieprijs dienen te worden verhoogd met een bedrag dat ongeveer gelijk is aan de produktiesteun. Hetzelfde geldt voor de consumptiesteun. Een belangrijk voordeel van dit systeem is de betere controle-mogelijkheid. Deze zou ertoe leiden dat via de interventieprijs verstrekte steun uitsluitend wordt verleend voor reëel bestaande c.q. bij interventiebureaus aangeboden olijfolie. Daarmede zou men reeds tot aanzienlijke besparingen kunnen komen.

### Snelle stijging consumptiesteun

Zoals blijkt uit tabel 2 zijn zowel produktiesteun als consumptiesteun voortdurend gestegen. Consumptiesteun is binnen een periode van enkele jaren zelfs meer dan verdubbeld. En een belangrijke verdere stijging kan worden verwacht.

Tabel 2. Produktie- en consumptiesteun in de EG inzake olijfolie in ERE's per ton

Periode	Produktie- steun	Consumptie- steun	Totale steun
1970/1971 ...	—	—	—
1977/1978 ...	507,50 a)	—	507,50 a)
1978/1979 ...	521,20	334,20	855,40
1979/1980 ...	529,00	351,40	880,40
1980/1981 ...	558,10	471,60	1.029,70
1981/1982 ...	600,00	677,70	1.277,70
1982/1983 ...	666,00	911,70 b)	1.577,70 b)

Bron: Europese Commissie.

a) Gemiddeld.

b) Schatting op basis gelijkblijvende representatieve marktprijs voor het seizoen 1982/1983.

Het zou dan ook interessant zijn om te weten of het huidige niveau van consumptiesteun — en de daaruit voortvloeiende budgettaire uitgaven — werkelijk gerechtvaardigd zijn. Helaas dient te worden geconstateerd dat de Europese Commissie vooralsnog geen materiaal heeft gepubliceerd op grond waarvan men deze vragen in bevestigende zin zou kunnen beantwoorden. Consumptiesteun werd in 1979 ingevoerd omdat, ten gevolge van uitzonderlijk sterke prijsstijgingen in 1974 en 1975, het verbruik van olijfolie in Italië aanzienlijk was gedaald. Om deze tendens om te buigen wilde de Commissie een bepaalde verhouding (2,2:1) tussen de consumentenprijs van olijfolie en die van zaadoliën herstellen. De Commissie gaat er namelijk van uit dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen het olijfolieverbruik en de verhouding tussen de consumentenprijs van olijfolie en die van zaadoliën. Bovendien neemt de Commissie aan dat het een-

voudig is om na te gaan bij welke prijsverhouding bepaalde hoeveelheden olijolie zullen worden gebruikt.

Op het eerste gezicht lijken deze veronderstellingen logisch. Ze zijn niettemin aanvechtbaar en ze worden blijkens het hiernavolgende ook niet gesteund door de t.a.v. de ontwikkeling van het verbruik in Italië beschikbare gegevens, hoe onnauwkeurig deze gegevens op zich zelf beschouwd wellicht ook zijn.

De in tabel 3 vermelde consumptiecijfers wijzen erop dat nog voor de invoering van consumptiesteun het verbruik in Italië zich opmerkelijk had hersteld. Men kan zich dus — zeker achteraf — afvragen of de invoering van consumptiesteun wel nodig was.

Tabel 3. Verbruik van olijfolie in Italië in tonnen

1974/1975 ...	495.000	1978/1979 ...	500.000
1975/1976 ...	401.000	1979/1980 ...	522.000
1976/1977 ...	416.000	1980/1981 ...	571.000
1977/1978 ...	450.000	1981/1982 ...	590.000 a)

Bron: Internationale Olijfolie Raad.

a) Voorlopige cijfers.

Zoals reeds vermeld, blijkt uit publicaties van de Commissie een discrepantie van circa 400.000 ton tussen aanvragen voor produktiesteun en consumptiesteun in Italië. Aangenomen mag worden dat zo'n 200.000 hiervan kan worden verklaard uit rechtstreekse verkoop van producent aan consument. Deze vindt plaats zonder consumptiesteun en de verhouding tussen de consumentenprijs van olijfolie en die van zaadoliën is waarschijnlijk zelfs hoger dan 3 : 1. Ook uit dien hoofde kan er een vraagteken worden gezet bij de noodzaak van consumptiesteun.

Het Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën heeft in zijn eerder vermelde nota een tijdreeks gepubliceerd betreffende o.m. het verloop van de verhouding tussen de consumentenprijs van olijfolie en die van zaadoliën en het olijfolieverbruik per hoofd van de bevolking in Italië vanaf 1966/1967. Uit deze tijd-

reeks, die ten dele is weergegeven in tabel 4, valt af te leiden dat de schommelingen in de onderlinge prijsverhouding tussen olijfolie en zaadoliën slechts een zeer geringe invloed hebben op het verbruik van olijfolie en dat van zaadoliën.

Vooraf de cijfers voor 1967/1968, 1972/1973 en 1980/1981 zijn illustratief. Het gebrek aan correlatie is minder vreemd dan het lijkt. In het gebied rond de Middellandse Zee heeft de consument voor gebruik in de huishouding, met name voor salades en warme maaltijden, een sterke voorkeur voor olijfolie. Daarentegen worden zaadoliën in de huishouding in hoofdzaak gebruikt voor frituren. Zaadoliën worden echter vooral gebruikt door grootverbruikers en door de levensmiddelenindustrie. Ook worden ze toegepast bij de fabricage van zeep en veevoeders. Anders gezegd: olijfolie vormt in belangrijke mate een afzonderlijke sector in de markt.

Het Produktschap concludeert dan ook terecht dat „de prijsverhouding in de gedachten van de Commissie een véél te grote plaats inneemt”, en dat de Commissie er goed aan zou doen „eens grondig te onderzoeken welke factoren de afzet van olijfolie wél bepalen”. Deze conclusies zijn vooral van belang tegen de achtergrond van de door de Commissie ontwikkelde beleidsstrategie ten aanzien van olijfolie.

### De voorspellingen van de Commissie

De toetreding van Spanje tot de Gemeenschap brengt met zich dat dit land — evenals Griekenland thans — gedurende een overgangperiode het landbouwbeleid van de Gemeenschap zal overnemen. Wat betreft plantaardige oliën en vetten houdt dit in dat Spanje

10) *Nota Produktschap MVO*, op. cit. Zie ook D. Goeman en K.-J. Heynen, *Probleme der EG-Olivenölmarktpolitik, Agrarwirtschaft*, Hannover, oktober 1981.

Tabel 4. Prijsverhouding tussen olijfolie en zaadolie, en het verbruik in kilo's in Italië

Periode	Prijsverhouding olijfolie / zaadolie	Periode	Totaal hoofdelijk verbruik plant- aardige oliën en vetten	Hoofdelijk verbruik van olijfolie
1966/1967 .....	2,38	1966 .....	18,5	9,9
1967/1968 .....	2,93	1967 .....	19,2	9,0
1968/1969 .....	2,69	1968 .....	20,8	9,0
1969/1970 .....	2,04	1969 .....	21,4	9,5
1970/1971 .....	1,96	1970 .....	23,1	10,4
1971/1972 .....	2,51	1971 .....	24,4	11,0
1972/1973 .....	2,89	1972 .....	25,1	12,2
1972/1974 .....	2,32	1973 .....	24,8	12,2
1974/1975 .....	2,71	1974 .....	24,7	12,2
1975/1976 .....	3,22	1975 .....	24,9	11,9
1976/1977 .....	2,54	1976 .....	25,0	11,5
1977/1978 .....	2,52	1977 .....	24,0	10,0
1978/1979 .....	2,73 (2,47) a)	1978 .....	24,0	10,3
1979/1980 .....	3,40 (2,81) a)	1979 .....	23,5	9,9
1980/1981 .....	3,53 (2,73) a)	1980 .....		10,3

Bron: Produktschap voor Margarine, Vetten en Oliën, Den Haag.

a) Na aftrek van consumptiesteun.

Tabel 5. De voorspellingen van de Commissie inzake het olijfolieverbruik in duizenden tonnen

	Huidige verbruik	Prijsverhouding 2,5 : 1	Prijsverhouding 2 : 1
Verbruik EG-9 .....	629	—	+ 63
Verbruik Griekenland .....	195	- 39	- 20
Verbruik Spanje .....	344	- 102	- 34
Verbruik Portugal .....	46	- 10	- 5
Verbruik EG-12 .....	1.214	- 151	+ 4
Overschot EG-12 .....	82	233	78

Bron: Europese Commissie 11).

zijn huidige restrictief en discriminatoir regime m.b.t. invoer en prijzen van oliezaden en zaadoliën geleidelijk zal dienen te liberaliseren. Het Spaanse regime m.b.t. olijfolie zal eveneens moeten worden aangepast aan dat van de EG. Dit laatste houdt o.m. in dat in Spanje — evenals in Griekenland — een geleidelijke wijziging zal optreden in de daar ook nu bestaande kunstmatige prijsverhouding tussen olijfolie en zaadoliën. Deze verhouding zou dan geleidelijk verschuiven van 1,6 (huidige prijsverhouding in Spanje) naar ongeveer 2,5 d.w.z. de thans in de EG (Italië) bestaande prijsverhouding. Uitsluitend op grond van deze verschuiving in de prijsverhouding verwacht de Commissie voor de met Spanje (en Portugal) uitgebreide EG een daling van het olijfolieverbruik met niet minder dan 150.000 ton per jaar. Dienengevolge zou een structureel overschot ontstaan van zo'n 230.000 ton per jaar. Om de gevreesde consumptiedaling en het daaruit voortvloeiende olijfoliemeer te voorkomen, kent de Commissie slechts één (wonder)middel. Dit bestaat uit het invoeren van een verhouding van 2 : 1 tussen de consumentenprijs van olijfolie en die van zaadoliën voor de gehele Gemeenschap direct na de toetreding van Spanje. Wel zou de consumptie ook bij die prijsverhouding nog enigszins teruglopen in Spanje en Griekenland, maar dit zou worden gecompenseerd door een stijging van het verbruik in Italië. Het totale overschot zou in dat geval beperkt blijven tot zo'n 80.000 ton olijfolie per jaar. De voorspellingen van de Commissie zijn weergegeven in tabel 5.

Men zou mogen veronderstellen dat de Commissie tot deze cijfers is gekomen na een grondig marktonderzoek of op basis van diepgaande kennis van de prijselasticiteiten van olijfolie en zaadoliën en hun kruiselasticiteit. Helaas moet worden geconstateerd dat dit niet het geval is. De voorspellingen van de Commissie kunnen slechts worden gekwalificeerd als grove gissingen. Zoals uit de met betrekking tot Italië beschikbare gegevens valt af te leiden, zou een stijging van de prijs van olijfolie ten opzichte van die van zaadoliën weleens van veel minder invloed op het verbruik kunnen zijn dan de Commissie veronderstelt. Zeker wanneer een dergelijke stijging zou worden

gespreid over een relatief lange overgangperiode zoals voor Spanje wordt verwacht (7-10 jaar). In dat geval zou het gevreesde olijfoliemeer en de in verband daarmee voorzien budgettaire uitgaven veel geringer van omvang zijn dan thans door de Commissie wordt aangenomen. Niettemin is de in oktober 1981 door de Commissie aanvaarde beleidsstrategie met betrekking tot olijfolie louter gebaseerd op hogervermelde grove gissingen m.b.t. het verloop van de consumptie bij bepaalde prijsverhoudingen.

#### De beleidsstrategie van de Commissie

De strategie is neergelegd in een mededeling van de Commissie aan de Raad van Ministers 12). In deze mededeling herhaalt de Commissie haar stelling dat toepassing van het huidige EG-regime betreffende oliën en vetten inzake Spanje, Portugal en Griekenland zou leiden tot een olijfolie-overschot van 200.000 ton per jaar 13). De Commissie meent dit probleem als volgt te moeten aanpakken:

1. zodra Spanje tot de Gemeenschap toetreedt, dient de consumptiesteun voor olijfolie te worden verhoogd om te verzekeren dat voor de gehele EG-12 de prijsverhouding tussen olijfolie en zaadoliën niet hoger is dan 2 : 1. Enigerlei nadere argumentatie, die aangeeft op grond waarvan deze prijsverhouding als wondermiddel zou fungeren om de door de Commissie verwachte daling van het verbruik te voorkomen, ontbreekt echter;
2. er dienen „praktisch uitvoerbare” maatregelen te worden getroffen om overschakeling op andere gewassen aan te moedigen. De Commissie voegt hier echter aan toe dat de mogelijkheden op dit gebied „gering” zijn. Zonder de op dit gebied bestaande mogelijkheden te overschatten, kan toch de vraag worden gesteld of de Commissie de mogelijkheden op dit gebied wel voldoende heeft onderzocht 14);
3. binnen het kader van de overgangperiode voor Spanje dient te worden voorzien in een zo lang mogelijke overgangperiode voor olijfolie om

een plotselinge verandering in het verbruikspatroon te voorkomen;

4. er dienen „onverwijld” bilaterale en multilaterale onderhandelingen te worden aangeknoopt met leverancierslanden van zaadoliën en oliezaden. Deze zouden ertoe moeten worden bewogen zogenaamd vrijwillige uitvoerbeperkingen toe te passen of zich te houden aan minimum invoerprijzen. De Commissie heeft echter niet aangegeven op grond waarvan of tegen welke prijs zij van de betrokken landen verwacht dat deze aan haar wens zullen voldoen;
5. na toetreding van Spanje dienen in het kader van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (GATT) onderhandelingen te worden geopend ten einde goedkeuring te verkrijgen voor omzetting van het huidige liberale invoerregime van de EG voor oliezaden en zaadoliën in een restrictiever regime. Deze gedachte schijnt te zijn gebaseerd op de veronderstelling dat leverancierslanden zouden moeten betalen voor de liberalisatie van het invoerregime voor oliën en vetten in Spanje (Portugal en Griekenland) dat voortvloeit uit hun toetreding tot de EG;
6. ten slotte stelt de Commissie dat, afhankelijk van de „resultaten” van de onder 3 t/m 5 genoemde acties, de Gemeenschap voor het einde van de overgangperiode met Spanje zou moeten beslissen of het noodzakelijk zou kunnen zijn een „non-discriminatoire” belasting op plantaardige oliën in te voeren. Hierbij valt op te merken dat in het verleden soortgelijke voorstellen door de Raad van Ministers op goede gronden van de hand zijn gewezen.

Indien de hierboven samengevatte strategie tot uitvoering wordt gebracht, zal dit de Gemeenschap ongetwijfeld duur komen te staan, zowel in de vorm van hogere uitgaven als in de vorm van een verslechtering van haar internationale handelsbetrekkingen. De strategie kan immers niet anders worden beschouwd dan als een poging om de kosten van een slecht onderbouwd beleid in belangrijke mate af te wentelen op de buitenwereld, waaronder diverse ontwikkelingslanden en de VS, alsmede op de consument en de verwerkende industrie van andere plantaardige oliën dan olijfolie.

Op 2 maart 1982 zette de Commissie

11) Document R/CES 334/82 rév., Brussel, 1982, bevat een herziene versie van de schattingen van de Commissie opgenomen in *Olijfolie*, op. cit.

12) *Olijfolie*, op. cit.

13) G. Schiratti, op. cit., blz. 9 en 10, spreekt thans zelfs over 250.000 ton.

14) Ook de *Nota Produktenschap MVO*, op. cit., blz. 6 en 7, wijst op deze lacune.

een eerste stap op weg naar de uitvoering van de strategie met de indiening bij de Raad van Ministers van een officieel voorstel tot wijziging van de EG-basisverordening inzake oliën en vetten 15). De voorgestelde wijziging komt erop neer dat thans reeds in artikel 7 van de verordening wordt vastgelegd dat met ingang van 1 november (d.w.z. het begin van het olijfolieseizoen) volgend op de toetreding van Spanje de prijsverhouding tussen olijfolie en zaadoliën voor de gehele EG van kracht zal worden. Dit voorstel dat indien het wordt aanvaard aanleiding zal geven tot een aanmerkelijke verhoging van de uitgaven voor consumptiesteun op olijfolie, is des te verrassender omdat de huidige tekst van het betreffende artikel de Commissie alle speelruimte laat om elke gewenste prijsverhouding te bewerkstelligen, d.m.v. de jaarlijkse voorstellen m.b.t. prijzen en steunbedragen. Het vastleggen van één bepaalde prijsverhouding in de verordening kan slechts leiden tot een rigide beleid. Bovendien schept het voorstel voor de Gemeenschap een nieuwe „opengedend” financiële verplichting zonder dat noodzaak daartoe is aangetoond. Veeleer lijkt aannemelijk dat voor een bevordering van de consumptie van olijfolie, zo deze nodig zou blijken, andere maatregelen dan een algemene verhoging van de consumptiesteun — bij voorbeeld verkoop en reclame-acties gericht op bepaalde segmenten van de olijfoliemarkt — doeltreffender en minder kostbaar zouden zijn.

Verbazing wekt ook de haast van de Commissie. De toetreding van Spanje laat zeker nog enige tijd op zich wachten. Bovendien volgt op de toetreding een ruime overgangperiode. Effecten zoals door de Commissie gevreesd, zullen dan ook, zo zij zich al voordoen, niet dan na geruime tijd optreden. Het zou dan ook te betreuren zijn indien de Raad van Ministers zich tot een overijld besluit zou laten verleiden. Meer voor de hand zou liggen dat de Raad van de Commissie zou verlangen dat deze zich via een grondig marktonderzoek op de hoogte stelt van de voor het voeren van een gefundeerd afzetbeleid vereiste kennis van de markt en de verschijnselen die zich daarop voordoen.

### Internationale ongerustheid

Hoezeer de schattingen van de Commissie ook aanvechtbaar zijn, het is duidelijk dat uitbreiding van de Gemeenschap aanleiding zal geven tot financiële problemen. Dit vraagstuk strekt echter veel verder dan olijfolie en vraagt om een algemene oplossing. Meest voor de hand liggend zou zijn de afdracht van BTW-inkomsten door de lidstaten te verhogen, m.a.w. opheffing van de BTW-limiet van 1%. Hoewel de Commissie in haar zgn. Mandaatsverslag van juni 1981 wel liet doorschemeren voorstandster te zijn van

de opheffing van bedoelde limiet 16), wordt daar in de beleidsstrategie m.b.t. olijfolie in het geheel niet over gerept. Inmiddels heeft het protectionistische karakter van deze strategie ongerustheid gewekt in vele delen van de wereld. Dit kwam onder meer tot uitdrukking tijdens de van 22 tot 26 maart 1982 in Rome gehouden jaarlijkse bijeenkomst van de „Intergovernmental Group on Oilseeds, Oils and Fats” van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO). Blijkens het officiële verslag van deze bijeenkomst, waaraan zo'n 50 à 60 landen deelnamen, gaven de meeste afgevaardigden bij de bespreking van het document van de Commissie inzake olijfolie blijk van „diepe teleurstelling” 17). Deze afgevaardigden, waaronder die van zo uiteenlopende landen als de Filipijnen, Maleisië, Senegal, de Verenigde Staten en Canada, stelden onomwonden dat zij zich „bleven verzetten tegen een eventuele belasting op plantaardige oliën in de EG, als zijnde in strijd met de GATT-overeenkomsten en met de FAO-richtlijnen inzake samenwerking op het gebied van olie-zaden, oliën en schroot” en zij „deden een krachtig beroep op de EG (...) om geen protectionistisch beleid in te voeren”.

De bijeenkomst van de FAO in Rome viel samen met een plenaire zitting van het Europees Parlement in Straatsburg die was gewijd aan een bespreking van de voorstellen van de Commissie inzake de Gemeenschappelijke landbouwvoorwaarden voor de periode 1982/1983. Het Parlement — klaarblijkelijk in een protectionistische stemming — drong aan op een „overeenkomst over zelfbeperking van de Amerikaanse uitvoer van graanvervangingsprodukten, vooral maïs-gluten-voeder en soja” alsmede op „een „waarachtig” beleid inzake oliën en vetten, met in het bijzonder een heffing op de invoer van plantaardige oliën en vetten” 18).

Tegen een dergelijke heffing of belasting op oliën en vetten die behalve margarine en spijsolie ook tal van andere consumptieprodukten zou treffen, zijn vele argumenten aan te voeren. Om te beginnen is het principieel onjuist te trachten moeilijkheden in één sector „op te lossen” ten koste van een andere. Bovendien zouden dergelijke belastingen of heffingen enkele bijdrage leveren tot een oplossing van het probleem van de eventuele olijfolieoverschotten. Wel zouden zij bijdragen tot een stijging van de kosten van levensonderhoud en de consument in zijn keuzevrijheid belemmeren. Bovendien zouden zulke belastingen of heffingen in strijd zijn met de verplichtingen die de Gemeenschap heeft aangegaan jegens tal van ontwikkelingslanden, zoals de verplichtingen welke voortvloeien uit de Overeenkomst van Lomé, het verdrag met de ASEAN-landen, en het Algemeen Preferentieel Systeem van invoerrechten. Daarenboven zouden zij indruis-

sen tegen de verplichtingen van de Gemeenschap in het kader van de GATT, en zij zouden vrijwel zeker aanleiding geven tot retaliatiemaatregelen van de zijde van de Verenigde Staten, die hun export van soja in gevaar zouden zien gebracht.

Uitvoering van de beleidsstrategie m.b.t. olijfolie — waarvan het incorporeren van de 2 : 1 prijsverhouding in de basisverordening voor oliën en vetten slechts een eerste stap zou vormen — kan slechts bijdragen tot een verslechtering van het internationale handelsklimaat. Dit klimaat is de laatste tijd toch al niet verbeterd. In het bijzonder de escalerende woorden- en pennestrijd tussen de EG en de Verenigde Staten t.a.v. landbouwkwesties en staal geeft maar al te vaak de indruk dat een handelsoorlog op handen is 19). Een dergelijke handelsoorlog zou slechts verliezers opleveren en dient dan ook te worden vermeden. Hoopgevend is wat dit betreft het communiqué dat werd uitgegeven na afloop van de westerse economische topconferentie die van 4-6 juni 1982 te Versailles plaatsvond. Daarin bevestigden de staatsleiders hun „commitment to strengthening the open multilateral trading system as embodied in GATT and to maintain its effective operation”.

Eveneens is hoopgevend dat internationaal voorbereidingen worden getroffen voor een bijeenkomst op ministerieel niveau van de Raad van de GATT in november a.s. te Genève. Aangenomen mag worden dat deze zitting zal uitlopen op een verklaring die het uitgangspunt zal zijn voor een nieuwe ronde van besprekingen en onderhandelingen in het GATT. Daarbij zullen, naar men mag hopen, ook de actuele problemen in de internationale handel in landbouwprodukten ter discussie staan. Dit zou ertoe kunnen bijdragen dat aan de internationaal steeds toenemende neiging om de aan eigen overschotproducties verbonden lasten af te wentelen op derde landen — de beleidsstrategie van de Commissie m.b.t. olijfolie vormt hiervan slechts een voorbeeld — een halt wordt toegeroepen.

A. S. Friedeberg

15) Document COM(82)85 def., Brussel, 1982.

16) Verslag van de Commissie aan de Raad ingevolge het mandaat van 30 mei 1980, *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, supplement 1/81.

17) FAO, document CCP: OF 82, Rome, 1982.

18) *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, nr. C 104, Brussel, 1982.

19) Zie bijv. W. Sharp, *The role of agriculture in transatlantic relations*, rede bij de 25e jaarlijkse algemene bijeenkomst van de International Federation of Margarine Associations (IFMA), Cannes, 1982, en C. Villain, *Agriculture and foreign policy*, Universiteit van Minnesota, 30 april 1982.