



Bezinning op het landbouwbeleid van de EG

DR. J. C. P. A. VAN ESCH

Inleiding

Het landbouwbeleid van de EG staat reeds enige tijd ter discussie. De bezwaren ertegen zijn voornamelijk de hoge budgettaire lasten en een niet-efficiënt marktordeningssysteem. Dit artikel handelt over de kritiek die op het Gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt uitgebracht, alsmede over de aangedragen oplossingen.

In het kader van een verlaging van de Britse bijdrage aan de financiering van de Gemeenschapsbegroting is in de ministerraad van 30 mei 1980 aan de Commissie een onderzoek opgedragen inzake de ontwikkeling van de Gemeenschappelijke politiek en het bijsturen van het structuurbeleid. Dit onderzoek, dat vóór 1 juli 1981 moet zijn afgesloten, betreft niet alleen de landbouw, maar ook andere sectoren van het Gemeenschappelijke beleid. Bij dit onderzoek mogen financiële verantwoordelijkheid van de Gemeenschap voor dit beleid — dat uit de eigen middelen van de Gemeenschap wordt gefinancierd — noch de grondbeginselen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid in het geding worden gebracht 1).

Als bijdrage tot de besprekingen die binnen de instellingen van de Gemeenschap over het landbouwbeleid worden gevoerd, heeft de Commissie vervolgens op 8 december 1980 een mededeling aan de ministerraad voorgelegd onder de titel *Bezinning over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid* 2). In dit document ligt de nadruk op het prijs- en garantiebeleid: het landbouwstructuurbeleid komt nauwelijks ter sprake. Dit artikel beperkt zich evenzeer tot het prijs- en garantiebeleid.

Het probleem

De ordening van de landbouwsector van de EG moet zich volgens artikel 39 van het EEG-verdrag richten op verhoging van de produktiviteit, op een redelijk agrarisch inkomen en redelijke consumptieprijzen voor landbouwproducten. De ordening kreeg globaal gesteld gestalte in een stelsel waarin uniforme

prijsstelling per produkt een vrije landbouwmarkt binnen de EG deed ontstaan, zij het nogal fors afgeschermd van derde landen. Om de uniforme prijs te kunnen handhaven werden minimumprijzen per produkt vastgesteld. Beneden dit niveau geldt een overheidsgarantie door middel van interventie in de markt (opkopen door de overheid).

Dit is geen slecht stelsel. Er zijn echter twee dingen fout gegaan. De prijzen zijn van het begin af aan nogal hoog vastgesteld om een hoge graad van zelfvoorziening mogelijk te maken 3). Bovendien ontbreekt in het „marktmechanisme” van de landbouw een regelmechaniek om het aanbod op de vraag af te stemmen. Het gevolg hiervan is dat op gezette tijden voor verschillende produkten een overproduktie optreedt. De EG-overheid moet dan voorraden financieren en deze, aan de EG-markt onttrokken landbouwprodukten soms tegen afbraakprijzen meestal buiten de EG afzetten. Door de hoge kosten die hieraan verbonden zijn, ontstaat een publiek irritatiepunt in de Gemeenschap en daalt de bereidheid van sommige lidstaten, om dit feilen te financieren. Dit laatste blijkt uit de stellingname van de ministerraad 4) tegen het groeitempo van de landbouwuitgaven om een overschrijding van de grens van 1% van de BTW-opcenten te voorkomen.

Het gevaar is nu aanwezig dat, doordat men het budgettaire probleem gaat aanpakken, niet alleen het probleem van de markt onopgelost blijft, maar ook desintegratie van de Gemeenschappelijke landbouwmarkt kan ontstaan. Wanneer de lidstaten van de EG willen dat een vrije landbouwmarkt gehandhaafd blijft, dienen zij zich juist op het voorkomen van te grote structurele overschotten te richten. Het budgettaire probleem verdwijnt dan of wordt tot hanteerbare proporties teruggebracht.

Kritiek op het landbouwbeleid

De Commissie inventariseert in haar document (blz. 8-12) de kritiek die op het landbouwbeleid wordt uitgeoefend.

1. In het beleid is geen efficiënt wer-

kend systeem ingebouwd om de ontwikkeling van de produktie aan te passen aan de vraag op de eigen markt en op de wereldmarkt. Hierover concludeert de Commissie terecht, dat iedereen met gezond verstand zal inzien dat geen enkel systeem op lange termijn goed kan functioneren als er geen fysieke of economische factoren zijn die regulerend werken.

2. Aangezien de marktordening van de Gemeenschap berust op prijsgaranties en produktgebonden steun bevoordeelt zij juist de grootste bedrijven, die reeds de beste produktiestructuur hebben. De Commissie stelt vast dat dit uit de vrije economie voortvloeit. Wel acht zij de kritiek gerechtvaardigd dat het prijspeil — en dus tot op grote hoogte het landbouwinkomen — rechtstreeks wordt gesubsidieerd door de overheid. Anders gezegd: in deze tijd van „inleveren” wordt inkomenssteun verleend aan de welvarendste boeren.

3. Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid is tot nu toe meer ten goede gekomen aan de reeds welvarende gebieden in de EG dan aan de gebieden die er slecht voorstaan. Tegenover dit verwijt is de Commissie ambivalent. Enerzijds voert zij aan dat verschillen in natuurlijke gesteldheid en structurele verschillen reeds bestonden toen de Gemeenschap werd opgericht. Anderzijds ontkent zij niet dat de verschillen qua inkomen en produktiviteit tussen de landbouwgebieden in de jaren zeventig groter zijn geworden door het markt- en prijsbeleid. Zij wijt dit aan twee oorzaken:

- door de aard van de produkten die worden voortgebracht (graan, zuivel en suiker) krijgen de welvarendste gebieden van de Gemeenschap meer steun dan de probleemgebieden, met name de mediterrane gebieden die vooral fruit, groenten en wijn produceren;
- de marktordening van de Gemeenschap is het voordeligst voor de producenten die er het best voortstaan. Deze producenten zijn veelal in de welvarendste gebieden gevestigd.

Overigens heeft er volgens de Commissie in de afgelopen jaren een accentverschuiving plaatsgevonden naar produkten in de mediterrane gebieden, wat

1) Bulletin EG, nr. 5, 1980, blz. 9.

2) Supplement Bulletin EG, nr. 6, 1980.

3) In bijlage 5 van het document van de Commissie worden over de jaren 1975-1978 cijfers over de zelfvoorzieningsgraad van de EG geleverd. De hoogste betreffen eiwit (112), boter (111), suiker (111), slachtpluimvee (104), gerst (103), tarwe (100), vetstof (100) en varkensvlees (100). De overige twaalf produkten liggen beneden de 100, waarvan 7 boven de 90. Het laagste cijfer betreft citrusvruchten met 42.

4) Bulletin EG, nr. 2, 1980, blz. 52; Bulletin EG, nr. 5, 1980, blz. 10.

ook van belang is in verband met de komende uitbreiding van de Gemeenschap in de richting van de Middellandse zee.

4. De landbouw zou, absoluut gezien, te kostbaar zijn voor de Gemeenschap. Terecht wijst de Commissie erop dat in de EG de overheidsuitgaven voor de landbouw niet hoger zijn dan in andere sterk geïndustrialiseerde landen (EG en VS ca. 1 à 1½% van het bruto binnenlands produkt, Japan 5%).

5. Een te groot deel van de begroting van de Gemeenschap gaat naar de landbouw waardoor de ontwikkeling van de Gemeenschappelijke politiek in andere sectoren wordt belemmerd. Ook dit argument wordt door de Commissie afgewezen. En terecht. Weliswaar gaat meer dan 70% van de kredieten naar de landbouw, maar dit wordt veroorzaakt door het feit dat het landbouwbeleid de enige werkelijke Gemeenschappelijke politiek is die geld kost. Het mededingingsbeleid en de handelspolitiek liggen ook op Gemeenschapsniveau, maar zijn relatief goedkoper. Wanneer de bevoegdheden van de EG worden uitgebreid naar nieuwe sectoren van het overheidsbeleid, betekent dit dat nationale taken en uitgaven voortaan niet meer behoeven te worden uitgevoerd. Hierdoor zou de overheveling van deze taken en uitgaven van het nationale naar het Gemeenschappelijke niveau gepaard moeten gaan met gelijktijdige overdracht van de bijbehorende financiële middelen.

6. Sommige lidstaten ontvangen meer dan zij betalen, terwijl andere een financieel nadeel van het landbouwbeleid ondervinden. Dit komt door de structuur, de gerichtheid en de omvang van de landbouwproductie van de verschillende lidstaten. Deze constatering wordt door de Commissie onderschreven. Maar zij merkt vervolgens op dat zo'n uitspraak geen grondslag van het beleid mag zijn. De Commissie heeft hierin gelijk. Hier ligt namelijk het verderfelijke beginsel van het „just retour” op de loer. Uiteraard moet er voor elk, aan een integratievorm deelnemend land globaal een evenwicht tussen voor- en nadelen zijn. In een economisch integratieverband behoeft dit niet tot economische grootheden beperkt te blijven, want economische integratie is altijd — al dan niet nagestreefd — een politiek gebeuren. Globaal evenwicht sluit evenwicht per onderdeel uit. Het ontbreken van evenwicht per onderdeel maakt immers juist compensatie van voor- en nadelen mogelijk. Hierin zit de winstmogelijkheid voor de integratie. Binnen een eenheidsstaat is het niet anders. Het ongelukkige is evenwel dat in de budgetsector de kosten en in zekere mate ook de baten per lidstaat in een bedrag zijn uit te drukken. In de marktsector is dit niet mogelijk. Terecht stelt de Commissie daarom, dat de genoemde kritiek geen voldoende reden is om alleen het

Gemeenschappelijk landbouwbeleid ter discussie te stellen. Dit laat overigens de mogelijkheid onverlet te zoeken naar een voor alle lidstaten aanvaardbare belastingbasis voor de eigen financieringsmiddelen van de EG.

7. Het besteden van grote bedragen aan produkten waarvan de structurele overschotten toenemen heeft de inkomensverschillen binnen de landbouw niet kleiner gemaakt. Met „grote bedragen” wordt bedoeld op het feit dat onevenredig veel wordt besteed aan de zuivel: een sector waarvoor op korte termijn geen uitzicht bestaat op het verbeteren van de afzetmogelijkheden. De Commissie constateert een zeer duidelijk parallelisme tussen het regionale inkomenspeil in de landbouw en het aan steun uitgekeerde bedrag per arbeidskracht. Wanneer de gemiddelde steun voor de gehele Gemeenschap op 100 wordt gesteld, geldt:

- voor de meeste gebieden in het bekken van Parijs en in België, Noord-Duitsland, Nederland en Denemarken een getal 150;
- voor ⅓ van Italië een getal 50;
- voor de rest van Italië en voor de bergstreken en het Zuidwesten van Frankrijk een getal van 80.

**Deze rubriek wordt verzorgd door
het Europa Instituut van de
Rijksuniversiteit Leiden**

Ook de Commissie vindt het nodig dat het landbouwbeleid zodanig wordt aangepast dat dit steunpatroon er anders gaat uitzien.

Mogelijke oplossingen

Bij het in praktijk brengen van een oplossing voor het landbouwprobleem gaat het om een politieke beslissing. De keuze van de oplossing is een politieke keus. Het gaat dus niet om een op wetenschappelijke gronden geselecteerde structuur. Het Landbouw-Economisch Instituut in Den Haag heeft in februari 1979 een studie gepubliceerd⁵⁾ waarin allerlei alternatieven worden uitgewerkt en de effecten naast elkaar worden gezet. Een nuttige exercitie. Maar voor een beleidsbeslissing moeten wij bij de politiek te biecht.

Het standpunt van Frankrijk is in landbouwzaken van veel belang. Een Gemeenschappelijk Europees landbouwbeleid was een van de Franse eisen bij het opstellen en uitvoeren van het EEG-verdrag. Frankrijk zal geen wijzigingen in het landbouwbeleid dulden die nadelig voor dat land zullen zijn. Ook de nieuwe Franse minister van Landbouw onder het Mitterand-regime, mevrouw Edith Cresson, heeft al aange-

kondigd dat Frankrijk zich bij de onderhandelingen over hervorming van het Gemeenschappelijke landbouwbeleid hard zal opstellen. Haar doelstelling bij deze onderhandelingen is dat het beleid weer moet worden gebaseerd op de oorspronkelijke principes van Gemeenschappelijke prijzen, voorkeursbehandeling voor de Gemeenschap en vrijhandel tussen de lidstaten van de EG⁶⁾. Volgens haar is het nodig dat de Europese landbouwprijzen worden teruggedrongen tot het niveau dat ook in de rest van de wereld geldt⁷⁾. Daarom moet volgens mevrouw Cresson het hele stelsel van landbouwwitgaven worden herzien. Om te voorkomen dat de kleine boeren daarbij het slachtoffer worden, moet de omvang van de productie een rol gaan spelen bij het bepalen van de prijzen⁸⁾.

Intussen heeft het Europees Parlement op 16 juni jl. een resolutie over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid aangenomen, waarin een voorkeur werd uitgesproken voor het vaststellen van maximale hoeveelheden landbouwprodukten die in aanmerking voor garantielijzen komen. Op welke manier de maxima zouden dienen te worden vastgesteld, staat niet in de resolutie. Wel bevat zij allerlei paragrafen met regelingen om te voorkomen dat al te drastisch wordt ingegrepen. EG-commissaris Andriessen liet in het Parlement weten dat de Commissie op zeer korte termijn zelf met ideeën komt om de landbouwwitgaven te drukken, en dat deze ideeën in hoofdlijnen parallel lopen met wat hij in het Europees Parlement had gehoord⁹⁾.

Zoals wij reeds vaststelden zit het probleem niet in uit de hand gelopen budgettaire lasten, maar in een verkeerde economische ordening van de bedrijfstak landbouw. Het ligt niet in de bedoeling het gehele systeem op de helling te zetten¹⁰⁾. Dit bleek reeds uit de beperking die de ministerraad aan het onderzoek van de Commissie heeft gesteld, uit de uitgangspunten van de Franse landbouwminister en uit de paragrafen in de resolutie van het Europees Parlement

5) G. Meester, *Prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: alternatieven en hun effecten*, Landbouw-Economisch Instituut, 's-Gravenhage, 1979.

6) *NRC Handelsblad*, 12 juni 1981.

7) De Commissie merkt in haar document (blz. 9) op, dat in de VS de melkprijs momenteel hoger is dan in de EG.

8) *Europa van Morgen*, 5 juni 1981, blz. 328.

9) *Europa van Morgen*, 17 juni 1981, blz. 359; zie ook het verslag-Plumb over de mogelijke verbeteringen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, 27 mei 1981, zittingsdocumenten Europees Parlement 1981/1982, nr. 1-250, 1981.

10) Wanneer men geen koude sanering nastreeft, dient het landbouwstructuurbeleid de uitstoot van arbeidskrachten en zelfstandige boeren mogelijk te maken. Over het gevoerde structuurbeleid in de Europese landbouw meer in een volgend artikel.

die moeten voorkomen dat al te drastisch wordt ingegrepen 11).

In feite gaat het er om, structurele overproductie van landbouwprodukten te voorkómen voor zover deze niet buiten de EG kunnen worden afgezet of in voedselprogramma's kunnen worden aangewend 12). Tevens zou een mechanisme moeten worden ingebouwd om de inkomensverschillen in de Europese landbouw niet groter, maar veeleer kleiner te maken. Ten slotte zou een betere relatie met landbouwprijzen buiten de EG kunnen ontstaan door het terugbrengen van de Europese landbouwbescherming 13).

Aanbevelingen van de Europese Commissie

Volgens de Commissie moet de vernieuwing van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid volgens drie beleidslijnen verlopen (blz. 14-18);

1. aanpassing van de marktverordeningen door invoering van een nieuw grondbeginsel, namelijk de medeverantwoordelijkheid of kostenbijdragen van de producenten. Wat de producenten boven een bepaald volume aanbieden, berekend op basis van de afzetmogelijkheden binnen en buiten de Gemeenschap, dient geheel of ten dele voor rekening van de producent te komen. Dit nieuwe beginsel zou een vast element in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten worden en van toepassing moeten zijn op alle produkten waarvoor een marktordening geldt. In de toepassing zou het naar produkt kunnen worden gedifferentieerd.

Over de wijze waarop de quota worden vastgesteld lopen de meningen uiteen. Men kan per produkt een globaal kwantum voor de gehele Gemeenschap vaststellen. Daarbinnen kunnen dekwanta per lidstaat worden bepaald, wat een verstarrend element in de landbouw zou veroorzaken. Uiteindelijk zal de beperking op de een of andere manier in elk bedrijf voelbaar moeten worden. De uitwerking van een kwantumsysteem zal moeilijke politieke beslissingen vragen, maar het zou voorlopig al een hele stap zijn indien over het principe een beslissing door de ministerraad zou worden genomen. Daarbij moet de invloed op de agrarische inkomens worden ingecalculiseerd;

2. een nieuwe aanpak ten aanzien van de buitenlandse politiek van de Gemeenschap voor het handelsverkeer in landbouwprodukten. Wanneer het nieuwe beleid restricties oplegt aan de omvang van sommige takken van dierlijke produktie, moet ook de invoer van bepaalde soorten veevoeder of soortgelijke produkten „beter in de hand worden gehouden”. Ten aanzien van de uitvoer moeten in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid een aantal voorzieningen worden ingebouwd, die ook bestaan in landen die belangrijke expor-

teurs van landbouwprodukten zijn (VS, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland). Met name betreft het hier de mogelijkheid om langlopende overeenkomsten te sluiten. De Commissie wijst in dit verband ook op de voedselvoorziening van de ontwikkelingslanden;

3. ombuiging van het structuurbeleid. De Commissie pleit er voor dat de ministerraad enkele wijzigingen in de z.g. sociaal-structurele richtlijnen aanneemt. Voorts beveelt zij de ontwikkeling van de bosbouw aan, van energiebeperkende methoden in de landbouw en van de afzetmogelijkheden van landbouwprodukten die als grondstof kunnen dienen voor de energieproductie.

J. C. P. A. van Esch

11) Handhaving van de opzet van het huidige beleid houdt in, dat de landbouw geen nationale steunverlening krijgt. De Commissie verwerpt in haar document (blz. 12-13) twee oplossingen, namelijk de z.g. tweetrapsfinanciering (voor zover de EG-begroting de landbouwuitgaven niet kan financieren zou elke lidstaat het verschil uit zijn eigen begroting moeten bekostigen) en de z.g. prijzencocktail (nationale prijstoeslagen bovenop een Gemeenschappelijke minimumprijs).

12) De landbouw- en voedselorganisatie van de VN heeft kort geleden gewezen op een komende voedselschaarste in de wereld. Het lijkt gerechtvaardigd de vraag te stellen, of het in zo'n situatie toelaatbaar is, potentiële productie achterwege te laten. Een moeilijke vraag, waarop een politiek antwoord past.

13) Hierbij speelt de vraag in hoeverre de z.g. wereldmarktprijzen voor landbouwprodukten reële prijzen zijn. Uiteraard zou een verlaging van landbouwprijzen in de EG gepaard moeten gaan met lagere interventieprijzen.