

# Hectaretoeslagen in het EG-landbouwbeleid

L.R.C. Theuws\*

**M***et de invoering van de MacSharry-voorstellen is het Europese landbouwbeleid principieel veranderd: een deel van de prijsondersteuning is vervangen door rechtstreekse inkomenssteun. Toch zal ook het huidige stelsel onhoudbaar blijven. Volledige vervanging van prijssubsidies door hectaretoeslagen is een beter plan, vooral omdat het dan eenvoudiger wordt de negatieve externe effecten van de landbouw te beperken en de positieve effecten te belonen.*

De discussie over de hervorming van het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap blijft actueel. Na de invoering, vorig jaar, van de MacSharry-voorstellen gaan opnieuw stemmen op die pleiten voor een fundamentele herziening van het beleid. Subsidies baseren op het aantal hectaren cultuurgrond is een van de opties. In dit artikel wordt op deze mogelijkheid nader ingegaan.

Hieronder wordt eerst beschreven hoe het huidige gemeenschappelijke landbouwbeleid, gebaseerd op marktordening en prijstoelagen, functioneert. Hierna wordt toegelicht welke veranderingen invoering van hectaretoeslagen met zich brengt voor de betrokken partijen: boeren, consumenten en de overheid. Bij de evaluatie van de perspectieven van de maatregel zal expliciet aandacht aan het milieu worden gegeven.

## De ontwikkeling van het landbouwbeleid

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid hield lange tijd in dat binnen de EG minimumprijzen golden voor landbouwproducten. Zo werden, met geld van de consumenten, de landbouwininkomens ondersteund en de productie gestimuleerd. Producten die geïmporteerd werden uit landen buiten de EG, moesten ook tegen de minimumprijs worden aangeboden; het verschil met de wereldmarktprijs vloeide, in de vorm van een invoerheffing, naar de overheid.

Het overschrijden van de zelfvoorzieningsgrens deed voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een nieuwe situatie ontstaan. Afzet van de landbouwproducten op de wereldmarkt werd noodzakelijk, hetgeen slechts mogelijk was als het verschil tussen de hoge EG-prijs en de lagere wereldmarktprijs overbrugd werd met exportrestituties. Dit vergde in de jaren tachtig elk jaar grotere budgettaire spanningen van de Gemeenschap.

Om de stijgende lasten te beteugelen werd in 1988 een afspraak gemaakt over de acceptabele stij-

ging van de uitgaven. Dit zogenaamde Richtsnoer voor de landbouwwitgaven betekent dat de landbouwwitgaven per jaar met maximaal drievierde deel van de stijging van het bruto nationale produkt mogen toenemen. Eerder al, in 1984, werden de melkquotering en de superheffing ingesteld. Desondanks bleven de landbouwwitgaven jaarlijks stijgen.

Ook de Uruguay-ronde van de GATT vormde een sterke aanleiding tot hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het Europese beleid van invoerheffingen, exportsubsidies en het kunstmatig in stand houden van hoge landbouwprijzen staat op gespannen voet met verdere liberalisatie van de wereldhandel.

Onbeheersbare uitgaven en dreigende handelsconflicten waren de redenen dat in 1992 de voorstellen van landbouwcommissaris MacSharry binnen de EG werden aangenomen.

## Geen prijs- maar inkomenssteun

De MacSharry-voorstellen komen kort samengevat neer op een combinatie van verlaging van de garantieprijzen en braaklegging van grond. Het hierdoor veroorzaakte inkomensverlies voor boeren wordt gecompenseerd met directe inkomenssteun.

Overigens hebben de MacSharry-besluiten met name betekenis voor de teelt van granen en voor de rundvleesproductie. De maatregelen voor graan vervullen een spilfunctie in het GLB, omdat dit gewas qua omvang het belangrijkste is in de EG. De prijzen voor de andere landbouwproducten (alternatieven voor graan) hangen sterk samen met de graanprijzen. Prijsverlaging voor granen, waartoe werd besloten in

\* De auteur is als promovendus verbonden aan de Stafgroep economisch onderzoek van Rabobank Nederland. Hij dankt A.M. Dierick en W.A. van Oosterom voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel, dat op persoonlijke titel geschreven is.

1992, effectueert een algemene prijsverlaging voor de grondgebonden produkten<sup>1</sup>.

De beleidswijziging vormde een principiële omslag: van prijsondersteuning naar subsidiëring van inkomens. Toch is het niet waarschijnlijk dat de problemen van het Europese landbouwbeleid opgelost worden met het in werking treden van de MacSharry-voorstellen.

De combinatie van maatregelen waar het MacSharry-plan uit bestaat vormt een complex geheel, vooral omdat er per produkt verschillende regelingen gelden. Dat stelt bijzondere eisen aan de uitvoering en handhaving. Dit laatste is te meer van belang, daar de administratieve organisatie grote verschillen vertoont tussen de lidstaten van de EG.

Ook is ten behoeve van een toekomstige uitbreiding van de Europese Unie met landen van de EVA en enkele Oosteuropese landen een verdere hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vereist, om economische integratie op agrarisch gebied met intern vrije handel mogelijk te maken<sup>2</sup>. Bij de argumenten die pleiten voor zo'n hervorming geldt bovendien, dat uitstel van de noodzakelijke beleidswijzigingen op termijn tot hogere kosten leidt<sup>3</sup>.

De belangrijkste ontwikkeling binnen de landbouw die aanspoort tot een beleidshervorming bestaat uit de maatschappelijke nadelen van een steeds verdergaande rationalisatie van de landbouwproductie. Daardoor worden positieve externe effecten in de vorm van het beheer van de groene ruimte in steeds mindere mate voortgebracht, terwijl de negatieve externe effecten in de vorm van aantasting van natuur en milieu juist meer aan de dag treden<sup>4</sup>.

Samenvattend kan worden gesteld dat met MacSharry een principiële omslag is gemaakt, doordat thans een deel van het beleid de vorm van directe inkomensondersteuning heeft gekregen. Maar een duurzame oplossing voor de landbouwpolitieke problemen van Europa leveren de MacSharry-besluiten waarschijnlijk niet op, omdat enkele agrarische sectoren niet of nauwelijks door de MacSharry-maatregelen worden geraakt (zuivel, suiker), en door problemen bij de uitvoering en handhaving van de maatregelen. Vooruitlopend op een toekomstige hervormingsronde heeft een groep van vier prominente Nederlandse landbouweconomen in het afgelopen jaar gepleit voor een ingrijpende hervorming van het EG-landbouwbeleid<sup>5</sup>. In verschillende publikaties wordt door hen gewezen op de voordelen van een eenvoudig systeem, waarin per hectare cultuurgrond, ongeacht het gebruik, een vaste toeslag wordt toegekend die afhankelijk is van de produktiviteit van de grond. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de consequenties van een dergelijke vorm van ondersteuning van de landbouw.

## Hectaretoeslagen

Hectaretoeslagen behoren tot de zogenaamde directe inkomens-toeslagen en zijn een instrument van het inkomensbeleid waarbij de inkomensondersteuning los van de produktie staat. Het inkomen van de producenten kan worden ondersteund door toeslagen toe

te kennen per eenheid produkt, per bedrijf of naar mate produktiefactoren worden ingezet. Er kan dus niet gesproken worden van één systeem van inkomens-toeslagen, maar er is een veelheid van mogelijke varianten. Directe toeslagen per eenheid produkt, per bedrijf of bedrijfshoofd zijn minder adequate maatregelen, omdat deze toeslagen de produktie stimuleren, danwel het in stand houden van minder efficiënte landbouwbedrijven bevorderen, waardoor de noodzakelijke herstructurering van de agrarische sector wordt tegengehouden. Bij vaste toeslagen per hectare ongeacht het gebruik van de grond treden deze effecten in mindere mate op.

Uitgangspunt bij de beschouwing van een systeem van vaste toeslagen per hectare is de veronderstelling, dat deze toeslagen de bestaande markt- en prijspolitiek vervangen. Ter bepaling van de grootte van de toeslag per hectare wordt aangenomen dat een volledige compensatie van inkomensverliezen voor de boeren wordt beoogd. Daarmee wordt aan de inkomensdoelstelling van het landbouwbeleid een overheersende betekenis toegekend. In de volgende paragrafen wordt op de consequenties van een dergelijke beleidshervorming voor verschillende belanghebbenden ingegaan.

### Prijzen en hoeveelheden

Wanneer de bestaande regelingen in het landbouwbeleid worden vervangen door vaste toeslagen per hectare, zal een herstructurering van de landbouw in gang worden gezet. Voor de individuele boeren gaat het inkomen bestaan uit twee bestanddelen. In de eerste plaats de vaste toeslag per hectare; in de tweede plaats het variabele inkomen uit de markt.

Evenwicht tussen vraag en aanbod van landbouwprodukten zal tot stand komen op een vrije markt. Dit betekent lagere afzetprijzen voor de landbouwers. De boer moet kiezen: ofwel de traditionele produkten voortbrengen tegen veel lagere prijzen, ofwel andere bestemmingen voor de grond vinden. Mogelijkheden zijn het telen van nieuwe produkten, bosbouw, beheerslandbouw, recreatief gebruik of eenvoudig het braak laten liggen van de grond<sup>6</sup>. In elk geval worden marginale gronden, die produkten voortbrengen waarvan de variabele kosten hoger zijn dan de opbrengsten zonder prijsondersteuning, aan de produktie onttrokken.

1. Dit geldt ook voor produkten van de zogenaamde grove tuinbouw en voor bij voorbeeld aardappelen.

2. Zie onder meer P. Brenton en D. Gros, *The budgetary implications of EC enlargement*, Centre for European Policy Studies, werkdocument nr. 78, mei 1993. Uit dit onderzoek blijkt dat de budgettaire lasten van het landbouwbeleid bij vergroting van de EG enorm stijgen, indien niet tot hervorming wordt besloten.

3. Zie J. Marsh, *A future for Europe's farmers and the countryside*, Land Use and Food Policy Inter-Group van het Europese Parlement, november 1991.

4. Met rationalisatie wordt hier bedoeld de (eenzijdige) landbouwontwikkeling uitsluitend gestuurd door private belangen van de producenten.

5. J. de Veer, S. Mansholt, C. Veerman en G. van Dijk, Tien stellingen over groen post MacSharry: Naar een vaste toeslag in het Europese Landbouwbeleid, *Spil*, 1992, nr. 3.

6. J. de Veer e.a., op.cit., blz. 21.

Door prijsverlaging kunnen dus marginale gronden aan de produktie worden onttrokken, maar de grond die in produktie blijft zal niet minder intensief worden benut. Met de hectaretoeslagen verkrijgt een boer een bron van vaste opbrengsten, maar dat maakt het maximaliseren van de variabele opbrengsten, en dus het verhogen van de efficiëntie, niet minder aantrekkelijk. De relatie tussen enerzijds de inzet van kunstmest, bestrijdingsmiddelen en dergelijke en anderzijds de prijs van landbouwprodukten is dan ook erg zwak<sup>7</sup>. Vermindering van het verbruik van kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen e.d. zal vooral voortkomen uit de onttrekking van gronden aan de landbouw.

Een beleid van prijsondersteuning bevoordeelt de grootste bedrijven, hetgeen uit verdelingsoogpunt een groot bezwaar is van deze vorm van landbouwpolitiek. De oorzaak van deze bevoordeling is in feite gelegen in schaalvoordelen in de produktie. Ook vaste hectaretoeslagen leiden tot een situatie waarbij de grote bedrijven in het voordeel zijn.

De voorziene terugval in de produktie tot een niveau van marktevenwicht zal onvermijdelijk gepaard gaan met structurele aanpassingen van de bedrijven. Als toeslagen niet gebonden zijn aan het agrarisch grondgebruik, is te verwachten dat ondernemers met marginale gronden zich gaan toeleggen op exploitatie van de grond buiten de (voedings-)landbouw, zoals bij voorbeeld beheerslandbouw en het recreatief gebruik van de grond. De niet-landbouwbestemmingen worden bij prijsverlaging van landbouwprodukten namelijk relatief aantrekkelijker. Sommige bedrijven, die niet in staat zijn om te produceren tegen kosten die onder de variabele opbrengsten liggen, zullen worden beëindigd. Deze minder efficiënte ondernemers zijn beter af wanneer ze hun vaste opbrengsten (hectaretoeslagen) incasseren zonder kosten voor produktie te maken, of door hun grond te verkopen.

Worden de toeslagen verhandelbaar gemaakt en onafhankelijk van het grondgebruik toegekend, dan zal de gekapitaliseerde waarde van de toeslag bij verkoop tot uiting komen in de hoogte van de grondprijs. De voordelen van de hectaretoeslag vallen dan toe aan degenen die bij invoering van de toeslagen grond bezitten. Na overdracht van de grond zijn deze voordelen voor de agrariërs direct vervallen vanwege de vaste kosten die deze veroorzaken door de relatief hoge overnameprijs die het gevolg is van de toeslagen. Derhalve is de oplossing van vaste toeslagen per hectare ook maximaal voor de duur van één generatie houdbaar ter ondersteuning van landbouwinkomens. Hectaretoeslagen als oplossing voor het landbouwpolitieke vraagstuk zijn even tijdelijk van karakter als bij voorbeeld de inkomensbescherming die uitgaat van de reeds bestaande produktiequota voor melk. Om deze reden kan de vraag gesteld worden in hoeverre de hectaretoeslagen permanent van karakter moeten zijn.

De prijsdaling zal dus leiden tot een afname van het aanbod van landbouwprodukten. De vraag er naar zal daarentegen slechts beperkt toenemen, wat blijkt uit de lage prijselasticiteit. Bij intermediaire produkten, zoals bij voorbeeld granen in de veevoeder-

produktie, kan wel een zekere substitutie optreden van importgrondstoffen (graanvervangers) door binnenlands (EU) geteelde granen<sup>8</sup>. De economische toepassingsmogelijkheden van landbouwprodukten als grondstoffen in non-food produktieprocessen, aangeduid als agrificatie, kunnen op termijn toenemen door een substantiële prijsverlaging van landbouwprodukten.

Door herstructurering van de landbouw resulteert een situatie, waarbij de Europese landbouw minder produktie tot stand brengt op een naar verhouding veel kleiner aantal bedrijven. Door de toeslagen toe te kennen ongeacht het gebruik van de grond kan een koude sanering van bedrijven worden voorkomen: een deel van de agrariërs zal perspectief zoeken in niet-agrarisch grondgebruik.

Deze structurele aanpassingen zijn van maatschappelijk belang om te komen tot een efficiënte allocatie van produktiefactoren, met voortbrenging van de produkten tegen zo laag mogelijke kosten.

### *Consumenten*

Momenteel loopt het grootste deel van de ondersteuning van de landbouw buiten het budget om, in de vorm van kunstmatig hoge prijzen die (uiteindelijk) door de consument moeten worden betaald. Met hectaretoeslagen worden de prijzen van landbouwprodukten lager, maar de directe inkomenssteun die ervoor in de plaats komt moet wel uit de openbare middelen worden opgebracht. Dat betekent belastingverhoging. Het inkomensbeleid wordt op deze manier echter wel beter zichtbaar, ook voor de consument.

### *Openbare middelen*

Voor de overheid zullen de uitgaven van het landbouwbeleid toenemen, omdat de consumenten niet meer rechtstreeks de inkomens van boeren ondersteunen. Wel ligt, als wordt uitgegaan van een vast bedrag per hectare, de omvang van het budget vast. Vanuit het oogpunt van beheersing van de overheidsuitgaven is dit als een voordeel te kwalificeren. De eenvoud van directe inkomenssteun per hectare levert bovendien voordelen op in de kosten van uitvoering en handhaving van de maatregel<sup>9</sup>.

### *Handel*

Door verlaging van de produktieprijs tot het wereldmarktprijsniveau vervalt de behoefte aan voortzetting van de grensbescherming in de Europese Gemeenschap. Doordat bestaande tariefmuren worden afgebroken, krijgt de interne markt een meer open verbin-

7. C.T. de Wit, Over het efficiënte gebruik van hulpbronnen in de landbouw. Een poging tot interdisciplinaire benadering, *Spil*, 1992, nr. 5, blz. 40 e.v.

8. Uit berekeningen van de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening blijkt, dat daardoor de binnenlandse afzet met circa 10% zou kunnen toenemen.

9. Door de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening is een onderzoek uitgevoerd naar de omvang van het beslag op de openbare middelen van de verschillende beleidsopties. SOW, LEI, CPB, 1992, *CAP-reform and its differential impact on member states*.

ding met de wereldmarkt. Met name voor Oosteuropese exporteurs is het belangrijk dat de EG-markten toegankelijk worden in verband met de economische ontwikkelingen aldaar. In het algemeen is prijsverlaging van belang om te komen tot vermindering van spanningen in het internationale handelsverkeer. In tegenstelling tot prijsondersteunende maatregelen worden directe inkomens toeslagen in het recent gesloten GATT-akkoord beschouwd als een geaccepteerde vorm van ondersteuning van de landbouw.

#### Verdelingseffecten

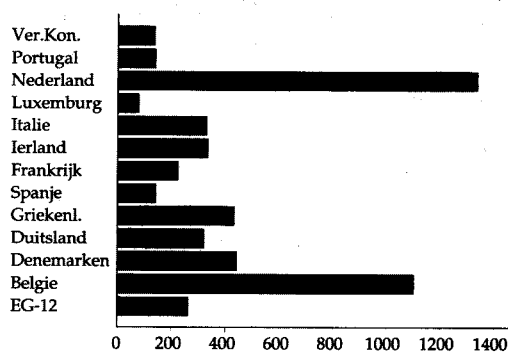
Volledige compensatie van inkomensverliezen impliceert dat voor verschillende regio's of lidstaten van de EU verschillende hectaretoeslagen gelden, in verband met grote verschillen in produktiviteit van de grond. Hierbij kan zich de paradox voordoen, dat de rijkste lidstaten van de EG de hoogste toeslagen per hectare krijgen toegekend. In deze lidstaten is de produktiviteit van de grond namelijk het hoogst. Voor Nederland geldt bij voorbeeld, zoals blijkt uit figuur 1, dat de EOGFL-uitgaven (het grootste deel van de landbouwuitgaven) per hectare een veelvoud zijn van het gemiddelde in de EG. Het voor de toekomst vastleggen van deze ongelijkheid vormt een probleem.

#### Milieu

In de EG is evenals in de meeste ontwikkelde landen meer cultuurgrond beschikbaar dan nodig is voor de produktie van rendabel af te zetten landbouwprodukten<sup>10</sup>. Tegelijkertijd leidt het grondgebruik door de landbouw tot aanzienlijke milieuproblemen. Voor de toekomst moet worden verwacht dat, naast de inkomensdoelstelling van de landbouwpolitiek, de voortbrenging van positieve externe effecten steeds belangrijker gaat worden. Daarbij is het zo dat, voor zover bedrijven een beloning ontvangen voor het voortbrengen van positieve externe effecten, er geen sprake is van inkomensondersteuning in de agrarische sector. Het landbouwbeleid dient dan de allocatie van produktiefactoren, doordat de voortbrenging van collectieve goederen (natuur, milieu) wordt gestimuleerd.

Een wezenlijk element in de toekenning van hectaretoeslagen is het simultaan bereiken van produktiebeperking en redelijke inkomens voor de agrariërs. Produktiebeperking kan ontstaan door meer grond een niet-landbouwbestemming te geven en door toepassing van minder milieubelastende produktiewijzen. Indien vaste toeslagen per hectare niet 'zonder meer' worden toegekend, maar gekoppeld worden aan voorwaarden ten aanzien van milieuvriendelijkheid van de produktie, natuurvriendelijkheid en produktiviteitsverschillen tussen regio's, ontstaat een verfijnd systeem van ondersteuning van de landbouw. Op deze wijze worden aan de eenvoud van het systeem concessies gedaan om te kunnen voldoen aan de meervoudige doelstelling van de landbouwpolitiek. Of natuur, landschap en milieu er werkelijk beter van worden, hangt sterk af van de voorwaarden waaraan toekenning van hectaretoeslagen wordt verbonden.

**Figuur 1.**  
EOGFL-uitgaven per hectare cultuurgrond, in ecu, 1991



Bron: Commissie van de Europese Gemeenschappen.

#### Slot

In de actuele landbouwproblematiek is ondersteuning van landbouwinkomens een voortdurende bron van zorg voor de overheid. Door de aanvaarding van de MacSharry-voorstellen in 1992 is een principiële omslag gemaakt in het beleid: een deel van de produktgebonden prijssteun werd vervangen door directe inkomens toeslagen. Het is echter niet waarschijnlijk dat de MacSharry-maatregelen duurzaam te handhaven zijn.

Gelet op de ontwikkelingen die buiten de landbouw plaatsvinden, kan een besluit tot toekenning van hectaretoeslagen als 'een kansrijk plan' worden omschreven. Echter, hectaretoeslagen die enkel en alleen bedoeld zijn om het inkomen van boeren aan te vullen, zijn voor de toekomst een te smalle basis voor de landbouwpolitiek. Andere doelstellingen van beleid, waaronder met name het bewaken van de kwaliteit van natuur en milieu, zullen in steeds belangrijker mate bepalend zijn voor de vorm en de omvang van ondersteuning van de landbouw.

De oorzaak van de structurele onevenwichtigheden op de landbouwmarkten wordt met het invoeren van hectaretoeslagen niet aangepakt. Het centrale probleem in de grondgebonden landbouw vormt namelijk de structurele overcapaciteit, zowel binnen als buiten de Europese Gemeenschap.

Als overgangsmaatregel kunnen vaste toeslagen per hectare echter onvoorwaardelijk worden gebaseerd op de verliezen aan inkomens die ontstaan bij de boeren. Dit laatste is van wezenlijk belang voor de economische stabiliteit en tevens voor de politieke besluitvorming, waarin – kennelijk – met de directe inkomensgevolgen veel rekening wordt gehouden.

#### Leon Theuws

10. Uit het recente WRR-rapport *Grond voor keuzen* blijkt dat een substantieel deel van de landbouwgrond kan worden braakgelegd, indien alleen voor de interne markt wordt geproduceerd.