ggb. 4.12.20 uit handbouw 1980

MINISTERIE VAN FINANCIEN

Bijdrage ter voorbereiding van het regeringsstandpunt betreffende het Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de Europese Economische Gemeenschap.
R.M.S./28.5.1969

Inleiding

Voor Financiën zijn in het bijzonder de volgende aspecten van belang:

A. Het budgettaire aspect
   1e Omvang en afweging van de uitgaven
   2e Doelmatigheid van de uitgaven
B. Het monetaire aspect
   (Interne en externe stabiliteit van de munt)
C. Het alternatief voor het Plan Mansholt
D. Taken en bevoegdheden van Gemeenschap en Commissie

A. Het budgettaire aspect

Omvang en afweging van de uitgaven

Van de omvang van de uitgaven waarop het structuurgedeelte van het Plan-Mansholt het oog heeft, is slechts een vage, en vermoedelijk ontoereikende, aanduiding te geven. De Commissie noemt zelf slechts drie getallen n.l. tot 1980 f 1.730 miljoen (480 miljoen r.e.) per jaar voor omscholing agrarische werknemers (blz. 47 Memorandum), f 7.200 miljoen (2.000 miljoen r.e.) per jaar voor het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen (blz. 53) en f 9.000 miljoen (2.500 miljoen r.e.) per jaar voor structuurmaatregelen binnen de landbouw (blz. 72). In totaal acht de Commissie tot 1980 een gemiddelde jaarlijkse uitgave van f 18 miljard noodzakelijk voor de gemeenschappelijke structuurverbetering. Zouden we het Nederlandse aandeel in deze sommen moeten toerekenen aan de verschillende beleidstaken in de overheidshuishouding dan zou de toerekening, met inachtneming van hetgeen de Commissie aangeeft voor de financiering, de volgende moeten zijn:

- Onderwijs -

© NA, 2.05.313, Buitenlandse Zaken, blok 3, 1965-1974 (Nationaal Archief, Den Haag) inv.nr. 18312
http://resources.huygens.knaw.nl/europeseintegratie/doc/S02544

Onderwijs en Wetenschappen:	f 1.730 miljoen		
Sociale Zaken	Hiervan 50% communautair gefinancierd,		
	waarin aandeel Nederland 8%	= f	69 mln.
	Nationaal voor Nederland 3% van restant	= "	26 "
Landbouw en Visserij)	f 9.000 miljoen		
Sociale Zaken)	Hiervan 50% communautair gefinancierd,		
	waarin aandeel Nederland 8%	=	362 "
	Nationaal voor Nederland 3% van restant	=	135 "
Economische Zaken)	f 7.200 miljoen		
Verkeer en Waterstaat)	Geheel nationaal te financieren, waarvan Nederland 3%	=	216 "
		Totaal jaarlijks	f 808 mln.

Bij het niet communautair gefinancierde deel is ermee rekening gehouden, dat de Nederlandse agrarische beroepsbevolking slechts 3% vertegenwoordigt van de totale agrarische beroepsbevolking in de gemeenschap.

Bovenstaande cijferopstelling is ongetwijfeld summier en wordt met veel voorbehoud gegeven. Enerzijds zullen wellicht niet alle door de Commissie noodzakelijk geachte uitgaven werkelijk additionele uitgaven zijn (men denke aan hetgeen reeds geschiedt ter verbetering van de algemene infrastructuur en van de landbouwstructuur), anderzijds heeft de Commissie waarschijnlijk veel te lage schattingen gegeven. Aangezien ook de additionele uitgaven binnen het huidige begrotingsbeeld en de normale trendmatige groei van de begroting gefinancierd moeten worden, wordt met bovenstaande cijferopstelling wel duidelijk dat het Plan-Mansholt in ieder geval serieuze problemen zou oproepen voor de andere sectoren van het overheidsbeleid. Door de versterkte aanwending van overheidsgelden ten behoeve van de landbouw zullen andere beleidssectoren toch ten minste in hun groei afgeremd moeten worden. Het stellen van de eis dat de uitgaven binnen de normale ontwikkeling van de begroting moeten worden gefinancierd zou b.v. ten aanzien van de communautaire financiering van de structuuruitgaven binnen de landbouw moeten of kunnen betekenen, dat de huidige activiteiten van de Cultuurtechnische Dienst sterk worden ingekrompen of zelfs verdwijnen. De Commissie hanteert hier een onjuist uitgangspunt door ervan uit te gaan dat het een landbouwaangelegenheid betreft die tevens een sociaal vraagstuk is. In wezen is het echter een algemeen nationaal-economisch vraagstuk waaraan sociale aspecten verbonden zijn.

- De -

De beoordeling van de uitgaven voor structuurverbeteringen in de landbouw, in vergelijking met andere overheidsuitgaven schept een aantal problemen, waarbij de taken en bevoegdheden van de Commissie ten nauwste betrokken zijn.

De oorzaak hiervan ligt in het feit dat in het prefederale stadium waarin de E.E.G. momenteel verkeert, niet duidelijk bepaald is wat federaal en wat nationaal geregeld moet worden. Ongetwijfeld zal in de Gemeenschap overleg nodig zijn over nationale landbouwstructuurmaatregelen, met name ter voorkoming van daaruit voortvloeiende verstoringen in de onderlinge verhoudingen. Maar het structuurbeleid op zich moet wegens de interdepentie met de overige nationale sectoren aan de lidstaten zelf worden overgelaten. Door de eenzijdige gerichtheid van de E.E.G. op de landbouwsector, bestaat het gevaar dat andere overheidstaken in de knel komen, wat bepaald ongewenst is.

Immers, een prioriteitenafweging van de verschillende beleidstaken vindt in de E.E.G. niet plaats en kan ook niet plaatsvinden omdat de Commissie vooralsnog slechts de daadwerkelijke uitvoering van **één** beleidstaak is toebedeeld n.l. de landbouw. Dit heeft tot gevolg dat een afweging van de onderhavige landbouwstructuurmaatregelen tegen bijv. krotopruiming en stadssanering, verbetering van het onderwijs, uitbreiding van het wegennet enz. niet geschiedt.

Daarnaast moet men zich afvragen of de <u>pure noodzakelijkheid</u> (scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen) en of de <u>gerechtigheid</u> (b.v. saneringS- en omscholingskosten) niet ter discussie moeten worden gesteld. Het argument van de "politieke druk" g e l d t thans veel minder dan tien jaar terug en deze drukvermindering houdt gelijke tred met het afnemen van het aantal arbeidskrachten in de landbouw. Het is de vraag of de overheid niet in strijd komt met beginselen van objectieve rechtvaardigheid met de uitvoering van een speciaal agrarisch saneringsplan. Aangezien in een volkshuishouding alle bevolkingsgroepen een gelijke behandeling behoren te krijgen, zou aanvaarding van het Plan-Mansholt betekenen dat de overheid ook de verplichting moet aanvaarden de gevolgen van de vrije concurrentie in het overige bedrijfsleven op te vangen. Dit is een argument te meer tegen het Plan-Mansholt.

- Bovendien-

Bovendien is in de hoog-geïndustrialiseerde E.E.G.-landen nauwelijks de noodzaak aanwezig voor het scheppen van extra-arbeidsplaatsen voor de afvloeiende landbouwers. Uit de aanwezigheid van vele vreemde, niet uit de E.E.G. afkomstige, arbeidskrachten blijkt een ruime opnamecapaciteit van de niet-agrarische sctoren. Vergroting van de arbeidsmobiliteit is echter wel gewenst. Erkend moet worden, dat daardoor de mogelijkheid van ontvolking van bepaalde gebieden ontstaat. Het moet echter tot de nationale verantwoordelijkheid van de lidstaten worden gerekend hieraan tegemoet te komen door regionale industrialisatie. In dit verband en met het oog op de bepaling van de omvang van de problemen zou een inventarisatie van de probleemgebieden nuttig zijn.

Doelmatigheid van de uitgaven

Blijkens par. 103 (vooral 3e alinea) van het Memorandum koestert de Commissie zelf reeds twijfel aan de uiteindelijke financiële uitkomst van haar structuurplannen op de garantieuitgaven. Het valt danook te betreuren dat de Commissie geen kwantitatieve projecties geeft van de invloed van haar plannen op de landbouwproduktie en de garantieprijzen. De door de Commissie met haar plannen nagestreefde afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw, zowel van werknemers als van werkgevers, vindt reeds plaats zonder deze speciale plannen. Anderzijds zullen de beoogde structuurverbeteringen en nieuwe investeringen in de landbouw een produktievergrotende werking hebben.

Het Memorandum gaat er eigenlijk vanuit, dat het markt- en prijsbeleid geen instrumentarium biedt om evenwicht te krijgen in de markten van landbouwprodukten. Om de juistheid van deze premisse te toetsen moet men eerst eens analyseren of en hoe de bepalingen en de geest van het Verdrag tot uitdrukking zijn gekomen in het tot nu toe gevoerde markt- en prijsbeleid. Men zal dan tot de conclusie komen, dat het markt- en prijsbeleid niet alleen ten dele de huidige moeilijkheden heeft veroorzaakt maar ook de alternatieven biedt ter oplossing van de moeilijkheden.

Het Memorandum wekt voorts de indruk een volledige zelfvoorziening van de Gemeenschap bij de meeste landbouwprodukten normaal te achten en baseert daar de structuurvoorstellen op. In de eerste plaats is dit een uitleg van artikel 39, lid 1 dub d ("de voorziening veilig te stellen") die te zeer op een streven naar autarkie duidt, hetgeen niet de bedoeling van het Verdrag kan zijn en tot verspilling van nationale middelen leidt. In de tweede plaats slaat de volledige zelfvoorziening maar al te snel om in overproduktie en slechts enkele procenten overproduktie veroorzaken reeds miljarden aan overheidsuitgaven. - In de -

In de derde plaats mag niet uit het oog worden verloren, dat aanvaarding van deze autarkie-gedachte de toetreding van het Verenigd Koninkrijk en andere landen tot de E.E.G. ernstig zou bemoeilijken. Reservering van de Engelse markt voor de E.E.G.-landbouwprodukten zal voor het Verenigd Koninkrijk vermoedelijk onaanvaardbaar zijn.

B. Het monetaire aspect.

Hoewel de interne stabiliteit van de munt ten dele de speciale belangstelling geniet van het ministerie van Economische Zaken, n.l. in zoverre het de prijsontwikkeling c.q. de kosten van levensonderhoud betreft, blijft deze materie toch de volle aandacht van Financiën houden. Dit is een logisch gevolg van de primaire taak van de minister van Financiën bij de handhaving van het interne economische evenwicht door middel van het monetaire en fiscaal-budgettaire beleid en tevens van de sterke interdependentie van de interne en externe stabiliteit van de nationale munt.

Het huidige gemeenschappelijke landbouwbeleid bemoeilijkt, althans voor Nederland, deze handhaving van de interne stabiliteit. Hoewel zulks geenszins gewenst is, worden prijsstijgingen van circa 1,5% per jaar voor de dienstensector nog als normaal en aanvaardbaar gezien in een moderne economie;voor goederenprijzen ligt dit echter anders. De prijzen van landbouwprodukten in de E.E.G., maar vooral in Nederland, zijn sterker gestegen dan dit percentage. Uit F.A.O.-statistieken van de landbouwprijzen blijkt dat de landbouwprijzen in de E.E.G. sedert 1961 (in 1962 traden de eerste marktverordeningen in de E.E.G. in werking) met 3% per jaar gestegen zijn. In Nederland stegen de landbouwprijzen sedert 1961 zelfs met 5% per jaar. De landbouwprijzen in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk stegen sedert 1961 met ± 1% per jaar. Aangezien het hier om voedingsmiddelenprijzen gaat, d.w.z. eerste levensbehoeften, zijn de totale kosten van levensonderhoud en daardoor indirect ook de lonen ongunstig beïnvloed.

Anderzijds doet de muur van protectionisme rond de Europese Landbouw de E.E.G.-consument te veel - getuige het bestaande verschil tussen E.E.G.- prijzen en de wereldmarktprijzen - betalen voorvoedingsmiddelen aan de landbouwers. Dit centraal stellen van agrarische inkomens betekent een kunstmatige inkomensverschuiving ten gunste van de landbouwers en ten nadele van de overigen.

-Wat -

Wat betreft de externe economische positie van de E.E.G. kan het gemeenschappelijk landbouwbeleid een achteruitgang van de ruilvoet tot gevolg hebben, voorzover de "terms of trade" ongustiger worden door een relatieve stijging van de prijzen van onze landbouwimporten ten opzichte van de prijzen van onze landbouwexporten, hetzij in het verkeer met de E.E.G.-partners, hetzij in het verkeer met derde landen. Daarnaast worden de betalingsbalansen ongunstig beïnvloed, doordat de sterke stijging van de landbouwprijzen via de daaruit voortvloeiende stijgingen van lonen of grondstoffenprijzen de concurrentiepositie van de E.E.G. verzwakt en daarmee de mogelijkheid tot exporteren.

Het memorandum gaat aan dit alles echter voorbij en stelt ook geen verbetering in het vooruitzicht in de vorm van prijsverlagingen. Het wereldmarktprijspeil zal natuurlijk niet direct te bereiken zijn. Enige toenadering is wel mogelijk daar een verminderde produktie in de E.E.G. de agressieve exportpolitiek naar derde landen zal afzwakken, waardoor de wereldmarktprijzen wellicht gaan stijgen. Gevreesd moet echter worden, dat de door het memorandum gewenste overheidsinvesteringen in de landbouw de protectionistische en exportagressieve tendens van het huidige beleid nog zullen versterken.

C. Alternatief voor het Plan-Mansholt

Huidige markt- en prijsbeleid

Hoewel het Plan-Mansholt het correctief moet zijn op een blijkbaar falend markt- en prijsbeleid, zoekt het niet de oplossing in prijsaanpassingen. De agrarische inkomensdoelstelling met zijn sociale achtergrond wordt wederom geheel centraal gesteld.

Wat zijn echter de oorzaken van het falen van het markt- en prijsbeleid? Bij de beantwoording van de vraag op welke wijze de doelstellingen van het Verdrag, en in het bijzonder artikel 39, het best zouden kunnen worden gerealiseerd, heeft men in 1960 uit de twee alternatieven - deficiency-payments of prijsgaranties - voor de meeste produkten gekozen voor het systeem van garantieprijzen. Slechts voor de oliën- en vettensector werd, in verband met de grote invoer tegen lage prijs en de betrekkelijk geringe eigen produktie, gekozen voor een soort deficiency-payment. De Commissie, en vooral de heer Mansholt, meende; dat door de consumenten via de prijzen voor het landbouwbeleid te laten betalen de budgettaire lasten voor de lidstaten beperkt zouden blijven.

- Hierbij -

Hierbij heeft men drie zaken over het hoofd gezien, die men wellicht ook niet heeft kunnen voorzien:

1. De sterke politieke druk van enkele landen, waardoor de prijzen op een hoger niveau werden vastgesteld dan de bedoeling en wenselijk was.
2. De technische vooruitgang in de landbouw, die mede dank zij de hoge/prijzen leidde tot enorme produktieuitbreidingen. Het hierdoor naar het interventieniveau zakken van de marktprijzen deed vervolgens weer een permanente tegendruk uit landbouwkringen tot verdere prijsverhogingen ontstaan.

/garantie

3. De zelfstandige invloed van de prijsvaststelling. Op korte termijn leiden prijsverhogingen direct tot produktieuitbreiding door verhoogd gebruik van kunstmest, veevoeders, bestrijdingsmiddelen enz. Op lange termijn worden door prijsverhogingen meer investeringen uitgelokt. Beide gevolgen remmen op den duur de afvloeiing van landbouwers en landbouwgronden af.

Meer economisch gericht markt- en prijsbeleid

Gegeven de voortdurende prijsstijgingen en gegeven de gemiddelde produktiviteitstoename van 7% per jaar in de landbouw is het duidelijk dat de inkomens in de agrarische sector een enorme groei hebben doorgemaakt gedurende de laatste zeven jaar. Zelfs bij gelijkblijvende prijzen zouden de inkomens dank zij deze produktiviteitsstijgingen al flink gestegen zijn.

Hieruit volgt, dat prijsverlagingen mogelijk zijn zonder dat dit tot inkomensverlagingen behoeft te leiden. Kan men reeds stellen dat er geen noodzaak voor is, dat de inkomens blijven stijgen in een sector waar grote overproduktie plaatsvindt, men zou ook overeenkomstig artikel 39, 1e lid sub e ("redelijke prijzen bij de levering aan gebruikers te verzekeren") handelen door de zich voltrekkende technische vooruitgang te laten doorwerken in prijsdalingen.

Daarnaast kan men stellen, dat het hoge E.E.G.- prijspeil voor landbouw produkten een ernstige belemmering vormt voor de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de E.E.G., evenals het geval is met de autarkie-gedachte achter het huidige E.E.G. landbouwbeleid. Met het oog op deze toch gewenste toetreding en ook terwille van de normale handelscontacten met andere derde landen is een daling van het E.E.G.-prijspeil van landbouwprodukten beslist noodzakelijk.

De oplossing van de problemen in de landbouw van de Gemeenschap zal derhalve gevonden moeten worden in een meer economisch gericht beleid n.l.

a. Prijsverlagingen waarmee gelijktijdig de protectie kan worden afgebroken hetgeen zowel uit algemeen economisch oog- -punt-

punt van grote betekenis is alsook voor de betrekkingen met de rest van de wereld, in het bijzonder t.a.v. de ontwikkelingslanden.

b. Het stellen van kwantitatieve limieten aan de gemeenschappelijke financiële verantwoordelijkheid en geleidelijke afwenteling hiervan op de landbouwproducenten zelf. Een en ander ware jaarlijks aan te passen.

c. Een algemeen gezond economisch beleid gericht op handhaving van volledige werkgelegenheid en een redelijke groei van het nationaal inkomen zal naast de afremming van de inkomensstijging in de landbouw sanerend werken door het aantrekken van mensen uit de agrarische sector.

d. Het nationale beleid ten aanzien van structuur en sociale voorwaarden in de landbouw zal aan banden gelegd moeten worden, opdat het de nationale overheden niet meer vrijstaat de produktie naar eigen goeddunken te stimuleren of de concurrentieverhoudingen te vervalsen. Te denken ware hier aan verordeningen of richtlijnen met sancties in de vorm van compenserende betalingen aan het Europese Landbouwfonds.

D. <u>Taken van de Gemeenschap en bevoegdheden van de Commissie</u>

Ter bepaling van een standpunt over het vraagstuk of de uitgebreide structuurmaatregelen van het Memorandum voor communautaire financiering in aanmerking komen en/of dit een kwestie van nationale verantwoordelijkheid blijft, moet allereerst bepaald worden in hoeverre het gemeenschappelijk aanvatten van nieuwe taken voorgeschreven of gewenst is. Artikel 3 van het Verdrag geeft een opsomming van de gemeenschappelijk te ondernemen beleidstaken, doch de in het Memorandum aangesneden beleidstaken zijn hier merendeels niet onder te brengen. Van de in artikel 3 opgesomde taken heeft de totstandbrenging van een gemeenschappelijke landbouwbeleid de hoogste prioriteit gekregen

Aan andere belangrijke beleidstaken zoals onderwijs, infrastructuur, volkshuisvesting, ontwikkelingshulp etc. heeft de Gemeenschap tot nu toe geen of weinig aandacht geschonken; zij heeft of zag daar geen taak. Het is daarom paradoxaal, dat de Commissie nu plotseling in haar aanpak van het gemeenschappelijk landbouwbeleid allerlei activiteiten betrekt die niet of slechts

zijdelings met de landbouw te maken hebben. Het instellen van een algemeen ouderdomspensioen zal in Italië discriminatoir werken, daar het de Italiaanse boer bevoordeelt boven de andere Italiaanse werknemers. Uit sociaal oogpunt moet dit onaanvaardbaar zijn, daar een dergelijke sociale voorziening nationaal voor de gehele bevolking dient te worden getroffen. Het hoort niet thuis in de gemeenschappelijk ordening van de landbouwsector.

Ook het scheppen van arbeidsplaatsen is een nationaal economische activiteit en geen specifieke taak ten behoeve van een bepaald bevolkingsgroep, Door de eenzijdige gerichtheid van de Gemeenschap op een beleidstaak dreigt de harmonische opbouw van de economieën scheef te worden getrokken, hetgeen ongetwijfeld gevolgen zal hebben voor de verdere ontwikkeling van de Europese integratie.

Vooralsnog dienen de taken van de Gemeenschap beperkt te blijven tot het vrijmaken van het onderlinge goederen- en dienstenverkeer door geleidelijke afbraak van de douanegrenzen, het opheffen van de nog steeds - zelfs in de landbouw - bestaande concurrentievervalsingen en tot een rechtvaardige regeling van het handelsverkeer met derde landen.

Hoewel de Commissie met betrekking tot het landbouwbeleid alle mogelijke voorstellen ter ordening van de markt kan doen, kan het niet de bedoeling van het Verdrag zijn geweest, dat hieraan steeds een gemeenschappelijke financiering wordt verbonden. Het is onaanvaardbaar, dat uit de voorstellen en besluiten van de E.E.G.-organen steeds financiële gevolgen voor de nationale begroting voortvloeien, daar door gebruikmaking van de in het Verdrag inderdaad geboden mogelijkheden tot Communautaire financiering van een groot aantal der door de Commissie opgesomde maatregelen een uitholling van de nog steeds nationale financiële verantwoordelijkheid zal plaats vinden. Dit klemt temeer, nu het gaat om maatregelen die één lidstaat - i.c. Nederland - reeds geheel of in hoge mate heeft gerealiseerd.

o.o.o.o.o.o.o.o.o.o.o.