

MINISTERIE VAN LANDBOUW EN VISSERIJ

Nota voor de Coördinatie Commissie

Memorandum van de Commissie aan de Raad

inzake

Aanpassing van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Inleiding.

In deze nota passen als inleiding zeker enkele frases uit het eerste deel van het memorandum dat is aangeduid als "Balans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid". Daarin wordt gesteld dat de landbouw kan worden beschouwd als een van de sectoren van de economische bedrijvigheid waarin het Europese integratieproces het verst is doorgevoerd. Daarmee is ook het bewijs geleverd dat economische integratie mogelijk is in een sector die als bijzonder kwetsbaar geldt. In dit integratieproces is vooral gebruik gemaakt van een gemeenschappelijke ordening der landbouwmakten, onlangs aangevuld met een sociaal-structureel beleid. De Commissie is voornemens op dit laatstgenoemde gebied nog verdere voorstellen te doen.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid - dat in de eerste 10 jaren vooral berustte op markt- en prijsbeleid - heeft geen oplossing kunnen brengen voor alle landbouwproblemen in de Gemeenschap. Zo deden zich verstoringen van het marktevenwicht voor, terwijl als gevolg van monetaire gebeurtenissen de gemeenschappelijke markt in een aantal deelmarkten verbrokkelde. De volledige en algehele integratie van de landbouwsector in de totale economie is slechts te verwezenlijken door de invoering van een samenhangend geheel van communautaire maatregelen die zich uitstrekken tot het economisch en monetair beleid, het regionaal beleid en het sociaal beleid. In het vierde deel van het memorandum wordt deze inpassing van de landbouwvraagstukken in de context geplaatst van de verdere uitwerking van het gemeenschappelijk beleid op deze andere gebieden.

De Commissie stelt o.i. een juiste diagnose en plaatst de landbouwproblematiek in het perspectief van een noodzakelijke verdere integratie, zulks met name om een verdere verbrokkeling van de gemeenschappelijke landbouwmarkt tegen te gaan. De ontstane deelmarkten, onderling verbonden door compenserende bedragen, zijn in laatste instantie een gevolg van de te smalle basis van de integratie.

De pogingen van de Commissie, om de gemeenschappelijke landbouwmarkt zo goed mogelijk in tact te houden door concrete maatregelen op andere beleidsterreinen, vormen weliswaar een substantieel onderdeel van het memorandum, maar daar ligt niet de materie waarin de EEG-Raad in de samenstelling van Ministers van Landbouw zich in eerste instantie zal begeven. Daarvoor is vooral van belang deel II van het memorandum dat handelt over aanpassingen in het markt- en prijsbeleid en dat tevens enkele produkten vermeldt waarvoor een gemeenschappelijke marktordening wordt aangekondigd. De Commissie tracht daarbij meerdere doeleinden te bereiken in een periode van 4 jaren; daarbij vallen te noemen

- het nastreven van een beter marktevenwicht voor verschillende produkten
- het afstemmen van de prijzen op moderne bedrijven, rekening houdend met de situatie van vraag en aanbod op elk der betrokken markten
- strenge toetsing van beleidsmaatregelen aan de financiële consequenties
- herstel van de eenheidsmarkt d.w.z. afschaffing van alle compenserende bedragen uit hoofde van monetaire ontwikkelingen
- aanzienlijke vereenvoudiging van de werking van de gemeenschappelijke marktordening.

Voorts heeft de Commissie in haar memorandum een aantal paragrafen besteed aan de belangen van de verbruikers. De Commissie stelt dat de vorengenoemde maatregelen rechtstreeks of indirecte voordelen opleveren voor de verbruikers, terwijl enkele nog meer specifieke maatregelen worden aangekondigd. Deze aandacht voor de verbruikers is o.i. zeer terecht, ook al is zij vooralsnog betrekkelijk globaal.

Tenslotte wordt in de slotparagrafen gesproken over de buitenlandse handelsbetrekkingen; de daar aan de orde komende vraagstukken spelen echter eerder in de sfeer van de Algemene Raad, waar o.m. een nadere uitwerking zal moeten worden geformuleerd voor de landbouwparagraaf van de "conception globale" voor de wereldwijde GATT-onderhandelingen; één en ander hier derhalve voorlopig onbesproken blijven.

Voorgestelde aanpassingen in het markt- en prijsbeleid.

Wanneer men vervolgens de concrete voorstellen per produkt beziet dan blijkt dat het om aanpassingen gaat en dat het bestaande beleid niet fundamenteel wordt herzien. De Commissie wijst o.i. dan ook terecht een vorm van algemene rechtstreekse steunverlening aan de producenten van de hand. Duidelijk wordt gestreefd naar besparingen op de kosten van het beleid; met name op dit laatste onderdeel munt het memorandum uit door onduidelijkheid.

De Commissie kondigt voorstellen aan voor de vaststelling van marktordeningen voor schapevlees en voor aardappelen. Voor geen van beide produkten is echter een ontwerp-voorstel gereed, zodat het weinig zinvol lijkt om daarop verder in te gaan. Voor rundvlees worden enkele technische wijzigingen voorgesteld die o.i. geen bezwaren oproepen. Voor suiker heeft de Commissie reeds voorstellen aan de Raad voorgelegd en zij is niet voornemens daarin wijzigingen voor te stellen. Het suikervoorstel vond in ons land een gunstig onthaal. Voor de sector wijn wordt een wijziging voorgesteld, die reeds bij de Raad in behandeling is.

In essentie gaat het in het memorandum dan eigenlijk ook om de volgende produkten:

a) melk

De Commissie stelt o.a. voor:

- instelling van een tijdelijke produktieheffing van maximaal 2% van de richtprijs op aan melkfabrieken geleverde melk, alsmede een extra heffing voor melkfabrieken die een nader vast te stellen percentage van hun produktie aan interventiebureaux leveren.

- wijziging van de vet/eiwitverhouding van 58/42 in 50/50, waardoor de interventieprijs voor boter daalt en die voor magere melkpoeder stijgt
- uitsluitend gebruik van botervet in de sector zuivelprodukten en consumptie-ijs.

b) granen

De Commissie stelt o.a. voor:

- een betere, geleidelijk tot stand te brengen prijsrelatie voor de verschillende graansoorten door de prijs voor zachte tarwe tijdelijk niet te verhogen en door een relatieve verhoging van de prijzen voor gerst en mais, waardoor meer rekening wordt gehouden met de voedingswaarde.
- geleidelijke afschaffing van de denaturatieregeling (het ongeschikt maken van tarwe voor menselijke consumptie)
- vervanging van de geregionaliseerde interventieprijzen door een stelsel van uniforme interventieprijzen voor zachte tarwe en gerst voor de gehele Gemeenschap, naar analogie van mais, rogge en durum tarwe
- afschaffing van interventies voor graan van minder kwaliteit dan de standaardkwaliteit
- aanpassing - d.w.z. verlaging - van het stelsel van produktie-restituties voor o.a. zetmeel van tarwe, mais en aardappelen.
- een voorraadbeleid voor zachte tarwe.

c) eiwitten

De Commissie heeft een "Rapport over de voorziening van de verruimde Gemeenschap met eiwitten" samengesteld. Dit rapport fungeert als bijlage bij het memorandum, doch is nog niet uitgebracht.

De Commissie stelt o.a. de volgende maatregelen voor om de eiwitproduktie van de Gemeenschap te vergroten omdat de behoefte in de wereld toeneemt en de zelfvoorzieningsgraad van de Gemeenschap laag is:

- betere prijs voor zonnebloemzaad t.o.v. die van koolzaad
- uitbreiding van de huidige steunregeling op kool- en zonnebloemzaad tot soja
- stimuleren van het drogen van eiwitrijke groenvoedergewassen
- opstelling van onderzoekprogramma's en zoeken naar nieuwe technieken ter bevordering van de eiwitproductie.

d) oliehoudende produkten

De Commissie stelt - gezien de moeilijkheden die zich reeds sedert 1966 voordoen - het volgende voor:

- herziening van de regionalisatie van de prijzen waardoor de extra steun voor in Italië verwerkt koolzaad kan worden afgeschaft
- een programma gericht op de teelt van geselecteerd zaad dat aan bepaalde eisen voldoet en waarop vanaf 1976/77 steun wordt verleend
- aanpassing van het steunmechanisme voor de olijfolie
- scherpere controle op de steunverlening.

Beoordeling van de Commissie-voorstellen voor de diverse produkten.

Een volledige beoordeling van het memorandum is niet mogelijk omdat geen inzicht bestaat in de financiële consequenties van de voorstellen voor de afzonderlijke beleidssectoren. Het memorandum vermeldt wel enkele grote getallen als uitkomsten van haar voorstellen doch deze zijn, zonder een nadere toelichting van de Commissie niet te beoordelen. Hoe groot de mogelijke totale besparingen zullen zijn is bijgevolg al evenmin aan te geven.

Dat de besparingen goeddeels op het hoofd van de producenten neerkomen kan afgeleid worden uit de aard van een aantal aanpassingsvoorstellen. Zo wil de Commissie de landbouwproducenten een zekere financiële verantwoordelijkheid geven voor structurele overschotten (par. 27); in par. 32 worden de aanpassingen voor de melksector mede gemotiveerd met de noodzaak de melkproducenten nauwer te betrekken bij het marktverloop. De afschaffing van de denaturatieregeling en van de regionalisatie in de graansector leiden tot analoge effecten (par. 49). Het is inmiddels ook wel duidelijk dat de Commissie een zuiniger restitutiebeleid wil voeren.

Voorzover de exporteurs geen kans zien hogere exportopbrengst-
prijzen te verwerven ligt het voor de hand dat het "verlies"
geheel of gedeeltelijk wordt afgewenteld op de producenten.
Om de verkoopbaarheid van dit pakket aanpassingen te vergroten
zal men over deze voorstellen gelijktijdig met de prijsvoorstellen
een besluit moeten nemen. Overigens is het uit een oogpunt van de
goede werking van de marktordening op zich zelf al noodzakelijk
om een reeks maatregelen bij de aanvang van het nieuwe seizoen
- dus gelijktijdig met de prijzen - te introduceren.

Ten aanzien van de voorgestelde maatregelen voor de verschil-
lende produkten kan slechts voorlopig stelling worden genomen.
In de zuivelsector beoogt de Commissie een verlichting van de
boteroverschotten. Deze doelstelling, alsook de introductie van
de daartoe benodigde instrumenten, zouden onzerzijds positief
kunnen worden beoordeeld.

De producenten worden op deze wijze ook meer rechtstreeks gecon-
fronteerd met de marktsituatie. Do door hen bijeengebrachte middelen
via de 2% heffing komen weer aan de sector ten goede omdat deze
bested zullen worden voor acties ter bevordering van de afzet op
de interne markt. Door een verdere verlaging van de waarde van het
melkvet zal de consument de boter ongeveer 20 cent per pakje goed-
koper kunnen kopen, hetgeen er ook toe bijdraagt dat de consumptie
niet verder daalt. Uit het memorandum wordt niet duidelijk op welke
wijze zal worden gehandeld met de steun aan de mager melkpoeder
voor veevoederdoeleinden. De Commissie zal dit punt opnemen in
haar prijsvoorstellen.

De gedachte van de Commissie om het gebruik van melkvreemd vet in
zuivelprodukten en consumptie-ijs volledig te verbieden hoort in
dit memorandum eigenlijk niet thuis. Het gaat daarbij veel meer
om harmonisatie van wetgeving dan om aanpassing van landbouwbeleid.
In Nederland zal deze Commissie-gedachte overigens zeer zeker op
grote weerstanden stuigen.

Met betrekking tot de graansector beoogt de Commissie eveneens
tot meer evenwichtige verhoudingen binnen de Gemeenschap te geraken.

In tegenstelling tot de melksector, waar de aanpassing nog enigszins redelijk over de gehele Gemeenschap zijn effect zal doen gelden, leggen de aanpassingen in de graansector een relatief zwaardere last op de noordelijke gebieden van de Gemeenschap; met name voor de Nederlandse akkerbouw zal dit een moeilijk te verteren zaak zijn. Daarmee wil niet gezegd zijn dat de Commissie-voorstellen onlogisch zouden zijn. Gezien het overschot aan zachte tarwe dat voor een aanzienlijk deel als voertarwe zijn uiteindelijke bestemming vindt, valt de ratio van een meer gelijktrekken van de tarweprijs met die van gerst en mais zeker niet te ontkennen. De denaturatiepremie zou daarmee ook geleidelijk verdwijnen. Door het afschaffen van de regionalisatie van de interventieprijzen - d.w.z. de hogere interventieprijzen in de tekortgebieden worden naar het lagere niveau in de overschotgebieden gebracht - zullen de tarwe- en gerstprijzen in Nederland gevoelig dalen, ongeveer met $f\ 2$ à $f\ 3$ per 100 kg. Voor Frankrijk heeft dit nauwelijks een verlaging tot gevolg, terwijl voorts in de Bondsrepubliek de z.g. marktentfernte Gebiete eveneens met een gevoelige prijsdaling te maken zullen krijgen.

De voorgestelde aanpassing houdt een verhoging van de maisprijs in, een voordeel voor met name Frankrijk en Italië, terwijl in Nederland door klimatologische omstandigheden niet naar de maishoofdprijs kan worden uitgeweken en tegelijkertijd onze omvangrijke veredelingsindustrie met een forse verhoging van de maisprijs grote moeite zal hebben.

Een verder nadeel voor de akkerbouwsector is voorts dat het interventiebeleid zodanig zal worden toegepast dat het Nederlandse graan in de meeste jaren niet aan de voor interventie gestelde eisen kan voldoen. Het wordt daardoor als het ware een vrij produkt waarvan de marktprijs wordt bepaald door de voederwaarde. Aanpassingen van de graansector zouden dan ook bij voorkeur geleidelijk over de volle periode van 4 jaar moeten worden ingevoerd.

De gedachte van de Commissie om een voorraadspolitiek voor zachte tarwe te voeren is niet nieuw. Voor dit beleid werd reeds in 1971 in het overleg tussen de EEG en de V.S. een eerste aanzet gegeven, terwijl het ook opgenomen is ⁱⁿ het globale EEG-mandaat voor de multilaterale GATT-onderhandelingen.

De Commissie-voorstellen inzake de markt voor eiwitten kunnen pas worden beoordeeld wanneer het rapport hierover is gepubliceerd. Onze eerste indruk is dat de Commissie een reeks maatregelen voorstelt die alle tesamen slechts in zeer beperkte mate een bijdrage kunnen leveren voor een minder afhankelijke eigen eiwitvoorziening. De produktie mogelijkheden voor eiwitrijke produkten zijn in de Gemeenschap beperkt. Deze beperktmogelijkheden zouden evenwel als argument kunnen worden aangevoerd om ze dan toch maar te benutten, omdat ze dan een min of meer experimenteel karakter dragen. In het bijzonder raakt dit de teelt van sojabonen. Het wil ons voorkomen dat een dergelijk experiment niet opweegt tegen de mogelijke handelspolitieke repercussies die een gesubsidieerde sojabonenteelt zou kunnen uitlokken.

Om de Commissie-gedachten - die geïnspireerd zijn door de Franse visie op dit vraagstuk - niet geheel te torpederen zou wel steun kunnen worden verleend aan voorstellen op het terrein van de groenvoederdroging en het wetenschappelijk onderzoek naar verbetering van de eiwitproduktie. Dergelijke maatregelen zouden ook meer de gehele Gemeenschap bestrijken.

De sojateelt zou daarentegen wederom een louter Franse aangelegenheid worden, terwijl de mogelijke handelspolitieke repercussies van V.S.-zijde eerder Nederland zullen kunnen treffen dan Frankrijk. Uit een oogpunt van beter marktevenwicht zou geen bezwaar behoeven te bestaan tegen een totstandbrengen van een betere prijsverhouding tussen koolzaad en zonnebloemzaad, temeer daar het gebruik van de huidige variëteit koolzaad bepaalde bezwaren inhoudt.

De voorgestelde maatregelen met betrekking tot de oliehoudende produkten komen aan onze wensen tegemoet. Een betere bepaling van het steunbedrag voor olijfolie, alsmede een beter controlestelsel op de steunverlening maken thans reeds deel uit van de agenda van de Raad.

Het geheel overziende zouden enkele voorlopige conclusies kunnen worden geformuleerd.

1. In beginsel zou ingestemd kunnen worden met de algemene beleidslijn dat in de periode tot 1978 gestreefd moet worden naar een aanpassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en niet naar een fundamentele herziening. Een en ander zou moeten neerkomen op:
 - verbetering van het markt- en prijsbeleid
 - versterking en aanvulling van het sociaal-structurele beleid
 - ondersteuning van het landbouwbeleid door concrete maatregelen op andere beleidsterreinen (E.M.U., regionaal beleid, sociaal beleid)
 - herstel van de eenheidsmarkt door afschaffing van compenserende bedragen.
2. Het huidige instrumentarium van het markt- en prijsbeleid moet worden aangescherpt, teneinde beter rekening te houden met de economische desiderata van het beleid. Dit zou met name moeten inhouden:
 - afstemmen van de prijzen op moderne bedrijven
 - nastreven van een beter marktevenwicht voor enkele sectoren
 - strenge toetsing van beleidsmaatregelen aan de financiële consequenties.
3. De aanpassingen die de Commissie voorstelt en die vrijwel geheel op het terrein van de technische uitvoering van het markt- en prijsbeleid liggen, alsmede op het dagelijks beheer van de markten, moeten tot besparingen op de kosten van het beleid leiden, alsmede tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de werking van de marktordening.
4. De voorgestelde aanpassing zullen - ondanks de voor ons land soms nadelige consequenties, met name voor de akkerbouw- en veredelingssector - in het algemeen toch moeten worden aanvaard, zulks om der wille van het behoud van een grote landbouwmarkt met een vrij goederenverkeer.

5. Er zal scherp op moeten worden toegezien dat bepaalde voorgestelde aanpassingen niet tot ernstige handelspolitieke repercussies aanleiding mogen geven.
6. De besparingen zullen vooral ook door een meer efficiënt beleid moeten worden verkregen, terwijl er niet aan te ontkomen valt om de producenten een deel der lasten te laten dragen. Daarbij dient gestreefd te worden naar een zo billijk mogelijke verdeling der lasten over de producenten van de Gemeenschap.
7. De voorgestelde aanpassingen dienen gelijktijdig met de prijsvoorstellen voor 1974/75 te worden behandeld, omdat men niet optimistisch kan zijn over de bereidheid van de producenten om deze aanpassingen sec te aanvaarden.

D.I.E.A.
21 november 1973