

MEMORANDUM

Van:

Datum:

Aan:

Onderwerp:

-2-

dat Fransen en Belgen zich met kracht hebben ingezet voor een meer dan proportionele verhoging voor rundvlees en zuivel, produkten waarvan de overschotsituatie een prijsverhoging nauwelijks verdraagt. Men kan dan ook aan het Duitse memorandum bepaald niet de prijs voor het vinden van een oplossing geven. Het valt dan ook bijna niet anders te verwachten, dan dat het memordandum tot een complicerende factor in de komende prijsdebatten wordt zonder daaraan een reële bijdrage te leveren. Vermoedelijk zal het echter wel zijn neerslag vinden in een of andere nooit uit te voeren raadsresolutie. Wel zullen vele Duitse suggesties op zichzelf door Nederland gesteund kunnen worden, waarbij men zich wel moet realiseren dat in de door de Duitsers nogal op de korrel genomen zuivelsector Nederland zelf met boter op het hoofd loopt. U wordt in ieder geval geadviseerd de heer Genscher Uw waardering over te brengen voor het Duitse initiatief.

De eventuele aanpassing van het landbouwbeleid is ook een van de onderwerpen die bij de "heronderhandelingen" met het VK een rol spelen. In dat licht gezien is de Duitse bijdrage op dit moment nog niet zo gek, althans de discussie wordt niet een kant op gedrukt, die voor ons en/of het VK bezwaarlijk is.

Het document met de Duitse opvattingen is gedistribueerd aan de andere departementen en PVEG.

1) de la 7/8 *2) de la 7/8* *3) de la 7/8*
MEMORANDUM

Van: Mr. M. van der Stoep

Datum: 4 februari 1973

Aan: *M* DIE via S en DGSS

Onderwerp: Aantekening M op memorandum No. 70/75 van DIE aan M.

Dat het Duitse document geen toverformule bevat voor de oplossing van de landbouwproblemen wil ik graag aannemen. Nederland moet echter wel actief meewerken aan het tot stand brengen van een Raadsresolutie die door het VK kan worden uitgegd als een inwilliging van een van de voornaamste desiderata bij de heronderhandelingen.

Bonn, den 15. Januar 1975

Beitrag der Bundesregierung

zur

Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik

I. Vorbemerkungen

1. Die Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik bezweckt, den Stand der gemeinsamen Agrarpolitik einer kritischen Analyse zu unterziehen, das Erreichte zu bewerten und ggf. Verbesserungsvorschläge zu entwickeln. Dabei sind der Vertrag, dessen europapolitische und agrarpolitische Zielsetzung sowie die Leitlinien der Stresa-Konferenz zugrunde zu legen.
2. Die Bundesregierung hat eine derartige Analyse durchgeführt. Sie ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, daß durch die gemeinsame Agrarpolitik zweifellos zahlreiche positive Resultate erzielt worden sind. So wurden die vertraglichen Ziele des freien Warenverkehrs, der Steigerung der Produktivität, der Sicherstellung der Versorgung und angemessener Verbraucherpreise weitgehend verwirklicht.

Diese Erfolge dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß wesentliche Ziele nicht oder nur teilweise erreicht wurden und darüber hinaus schwerwiegende Mängel bei der Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik aufgetreten sind.

Die Stabilisierung der Märkte ist nicht gelungen. Obwohl das Überschußproblem schon 1958 in Stresa bekannt war und auch bei der Gipfelkonferenz in Den Haag im Dezember 1969 erneut angesprochen wurde (Ziffer 6 des Kommuniqués), sind bisher keine ernsthaften Versuche gemacht worden, diesem Problem gerecht zu werden.

Die Einkommenssituation der Landwirtschaft ist nach wie vor einer der zentralen Schwerpunkte der gemeinsamen Agrarpolitik. Zwar hat die Landwirtschaft in der Vergangenheit an der allgemeinen Einkommensentwicklung teilgenommen, jedoch hat sich der absolute Einkommensabstand auf der Basis der Wertschöpfung zur übrigen Wirtschaft vergrößert. In bestimmten

Benachteiligten Regionen bestehen erhebliche Einkommensprobleme wegen schlechter Standortbedingungen und fehlender außerlandwirtschaftlicher Erwerbsalternativen. Kennzeichnend für die Einkommensentwicklung im laufenden Wirtschaftsjahr ist eine Verschlechterung des Preiskostenverhältnisses infolge inflationärer Kostensteigerungen.

Das Vertragsziel unverfälschter Wettbewerbsbedingungen wurde nur unvollständig erreicht. In den letzten Jahren wurde die Tendenz deutlich, bestimmte nationale Entwicklungen für die Landwirtschaft durch Beihilfemaßnahmen, die in den Wettbewerb eingreifen, auszugleichen. Außerdem beeinträchtigt der unterschiedliche Stand bei der Harmonisierung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z. B. Wirtschafts- und Konjunkturpolitik, Steuer-, Sozial-, Kredit-, Energie- und Verkehrspolitik sowie der Raumordnungs- und Regionalpolitik) den Wettbewerb.

Zusätzlich zu den genannten Problemen wird die gemeinsame Agrarpolitik, die weitgehend gemeinschaftlich geregelt ist (Vollintegration), zunehmend dadurch erschwert, daß die übrigen Bereiche, insbesondere Wirtschafts-, Währungs- und Konjunkturpolitik bisher nur unzureichend harmonisiert sind. Eine weitere Auseinanderentwicklung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten gefährdet die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Agrarmarktes.

3. Die genannten Schwierigkeiten und Mängel dürfen nicht dem agrarpolitischen System selbst angelastet werden, da das Instrumentarium vielseitig und problemspezifisch anwendbar ist. Fehlentwicklungen beruhen darauf, daß die Entscheidungen des Rates über den agrarpolitischen Mitteleinsatz häufig politisch motiviert waren, wobei sachliche Erwägungen zurücktreten mußten. Hierfür sind folgende Beispiele zu nennen:

- Einkommensorientierte Preisfestsetzungen für Milch und Rindfleisch verstärkten das bestehende Marktungleichgewicht und führten zu hohen Ausgaben der Überschußverwertung.
- Ausweitung einer für lagerfähige Produkte zur Stabilisierung saisonaler Angebotsschwankungen sinnvollen Intervention zu einem ständigen Instrument auch für strukturell überschüssige bzw. begrenzt lagerfähigen Produkte (Rindfleisch) führte

zu hohen Kosten und war aus technischen Gründen (mangelnde Kühlhauskapazitäten) nur beschränkt durchführbar.

- Mangelnde Kontinuität in der Handhabung des marktpolitischen Instrumentariums führte häufig zu unerwünschten Folgen (z.B. beim Rindfleischmarkt: zunächst vorsichtige Anwendung der gemeinsamen Regelungen in Form fakultativer Interventionen; 1973 Anwendung der Mangelklausel mit Aussetzung aller Einfuhrabgaben und gleichzeitig Ankurbelung der innergemeinschaftlichen Produktion; 1974 völliger Einfuhrstopp).
- Produktionsbeihilfen bei verschiedenen Erzeugnissen mit relativ geringer Produktion sind grundsätzlich ein geeignetes Instrument, wurden jedoch bei steigenden Weltmarktpreisen nicht entsprechend reduziert.
- Die Außenhandelsinstrumente (Schutzklausel, Erstattungen, Abschöpfungen) wurden teilweise überhöht eingesetzt, so daß Drittlandsinteressen beeinträchtigt wurden.
- Die unmittelbar in jedem Mitgliedstaat geltenden gemeinsamen Regelungen erfordern auch für einfache Verwaltungsakte formale Rechtsnormen, die zu einer Vielzahl von Verordnungen und damit zur Unübersichtlichkeit führten. Die Bundesregierung hat in einem Memorandum (Dok. R/1891/74) unter anderem diesbezügliche Vereinfachungsvorschläge gemacht.

Daneben ist folgendes festzustellen:

- Für fast alle Agrarprodukte bestehen gemeinsame Marktorganisationen. Die noch nicht gemeinschaftlich geregelten Produkte (z.B. Schafe, Pferde, Kartoffeln) haben jeweils nur in einzelnen Mitgliedstaaten eine gewisse Bedeutung. Neue gemeinsame Marktorganisationen sind deshalb nicht erforderlich, obwohl es schon entsprechende Ratsentschlösungen gibt.
- Die Agrarstrukturrichtlinien enthalten geeignete Instrumente. Wegen regionaler und struktureller Unterschiede werden diese Instrumente jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet.

- Die Angebotsaspekte der landwirtschaftlichen Produktion wurden bisher auf EG-Ebene vernachlässigt. Zur Verbesserung der Wettbewerbsstellung der Produzenten am Markt fehlt bisher ein geeignetes Instrumentarium.
4. Auch der finanzielle Mitteleinsatz und das Finanzverfahren sind nicht befriedigend. Folgendes ist festzustellen:
- Die Kosten der EG-Agrarpolitik sind von 1 642,6 Mill RE in 1968/69 auf 3 659,6 Mill RE in 1973 angestiegen. (Haushaltsansatz 1975: 3 980,5 Mill RE).
 - Der Einsatz der Finanzmittel war häufig unbefriedigend. Dies gilt besonders für die Überschußverwertung (erst kostspielige Lagerhaltung, anschließend Absatz mit hohen Verwertungsverlusten).
 - Im Gegensatz zu nationalen Haushaltsrechten besteht im Gemeinschaftsrecht keine haushaltsmäßige "Sperr" für ausgabewirksame Maßnahmen, für die im laufenden Haushalt keine Deckung vorhanden ist. Die Kommission hat sich aufgrund eines Memorandums der Bundesregierung zum Finanzgebaren (Dok. R/3025/73 vom 4.12.1973 verpflichtet,
 - = ausgabewirksame Maßnahmen nicht in Kraft zu setzen, für die im laufenden Haushalt keine Deckung vorhanden ist,
 - = bei Vorschlägen an den Rat Stellung zu nehmen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen im laufenden Haushalt gedeckt werden können oder ob ein Nachtragshaushalt erforderlich wird.

Eine rechtliche Absicherung dieser Selbstverpflichtung muß jedoch noch erfolgen. Auch die darüber hinausgehenden Anregungen im Memorandum der Bundesregierung müssen weiter verfolgt werden.

II. Lösungsansätze

Die aufgezeigten Fehlentwicklungen und Probleme der gemeinsamen Agrarpolitik sind nicht nur für den Agrarsektor, sondern darüber hinaus für die gesamtpolitische Entwicklung der Gemeinschaft von außerordentlicher Bedeutung. Die Bundesregierung ist deshalb der Überzeugung, daß mit großem Nachdruck und ernsthaftem politischem Willen Lösungsansätze entwickelt und ergriffen werden müssen, um diese Mängel abzustellen.

Dabei muß gesehen werden, daß die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Agrarmarktes nicht mehr gegeben ist, wenn es nicht gelingt ein weiteres Auseinanderlaufen der wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten zu verhindern.

Nach Auffassung der Bundesregierung sind folgende Lösungsansätze geeignet, den genannten Problemen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik gerecht zu werden:

1. Marktgleichgewichte

Ein vorrangiges Problem der gemeinsamen Agrarpolitik ist die Herstellung des Marktgleichgewichts und insbesondere die damit zusammenhängenden Fragen der Finanzierung und des Drittlandshandels.

a) Marktgleichgewicht

In den Bereichen mit Marktungleichgewicht (z.Z. Milch, Rindfleisch und Wein) sollte in erster Linie eine vorsichtige, am Marktgleichgewicht orientierte Preispolitik (unterdurchschnittliche Preisanhebung im Vergleich zur durchschnittlichen Anhebung des Stützungs niveaus und damit Verringerung der relativen Vorzüglichkeit dieser Produkte) betrieben werden, die bei den einzelnen Produkten durch zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden muß:

- Milch

= Wirksame Beteiligung der Erzeuger an der Überschussverwertung, wenn die Interventionsbestände eine bestimmte Menge übersteigen.

- Rindfleisch

= Am Marktgleichgewicht orientierte Preispolitik.

= Änderung der jetzigen Interventionsregelung (Abschaffung der ständigen Intervention; wesentliche Auflockerung der obligatorischen Intervention).

- Wein

= Am Marktgleichgewicht orientierte Preispolitik

= Restriktive Anwendung von Destillationsprämien

= Anbauregelungen (Kataster), Genehmigungspflicht für Neuanlagen)

- Andere Produkte

Vermeidung von künftigen Marktungleichgewichten.

b) Finanzierung

Eine Verminderung der Ausgaben des EAGFL muß erreicht werden durch:

- Senkung der Marktausgaben durch Herstellung des Marktgleichgewichts bei Milch, Rindfleisch und Wein sowie Vermeidung von Marktungleichgewichten in anderen Bereichen.
- Produktionsbeihilfen für verschiedene Produkte (z.B. Olivenöl, Hartweizen, Hopfen, Soja) sind bei steigenden Weltmarktpreisen zu reduzieren.

Die Selbstverpflichtung der Kommission,

- ausgabewirksame Maßnahmen nicht inkraft zu setzen, für die im laufenden Haushalt keine Deckung vorhanden ist;
- bei Vorschlägen an den Rat Stellung zu nehmen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen im laufenden Haushalt gedeckt werden können oder ob ein Nachtragshaushalt erforderlich wird;

muß rechtlich verankert werden. Die übrigen Anregungen der Bundesregierung zur Verbesserung des Finanzgebarens, insbesondere die Verknüpfung von Sachentscheidungen mit Beschlüssen über deren haushaltsmäßige Behandlung im Ministerrat (Ziffer 3 des deutschen Memorandums vom 4. Dezember 1973) sind weiter zu behandeln.

c) Drittlandshandel

Den Drittländern sollten angemessene Agrarlieferungen in die Gemeinschaft ermöglicht werden.

Durch den Abbau der innergemeinschaftlichen Agrarüberschüsse können die bestehenden handelspolitischen Schwierigkeiten wesentlich verringert werden.

Darüber hinaus muß künftig die Gemeinschaft mehr als bisher bemüht sein, Restriktionen und überhöhte Subventionen beim Import und Export sowie zu kurzfristige Eingriffe in den Außenhandel, vor allem in laufende Verträge, zu vermeiden.

2. Marktstruktur

Eine zersplitterte Angebotsstruktur erschwert die Verhältnisse auf den Agrarmärkten. Deshalb ist folgendes anzustreben:

- Stärkere Einbeziehung der Anbieter von Agrarerzeugnissen in die Verantwortung für das Marktgeschehen, insbesondere durch Zusammenfassung und Koordinierung des Angebots landwirtschaftlicher Produkte unter Wahrung eines funktionsfähigen Wettbewerbs.

Folgende Maßnahmen für Erzeugerzusammenschlüsse kommen infrage:

- Rahmenvorschriften auf EG-Ebene
- Gewährung von Investitions- und degressiven Starthilfen
- Auflockerung der Intervention dahingehend, daß Erzeugnisse in marktgerechter Form und Qualität bevorzugt werden.

3. Landwirtschaftliche Einkommen

Eine grundsätzliche Änderung der bisherigen Einkommenspolitik erscheint nicht notwendig. Zur Lösung der in besonders benachteiligten Regionen auftretenden Einkommensprobleme können struktur-, regional- und sozialpolitische Maßnahmen sowie Einkommenshilfen geeignet sein. Mit den gemeinsamen Strukturrichtlinien, dem Bergbauernprogramm und dem Regionalfonds wurden Maßnahmen ergriffen, die in diese Richtung gehen.

4. Wettbewerbspolitik

Die Wettbewerbspolitik sollte nach folgenden Grundsätzen gestaltet werden:

- Entwicklung neuer gemeinsamer Beurteilungskriterien zur Gewährleistung eines unverfälschten Wettbewerbs
- Einhaltung der Gemeinschaftsverfahren
- Begrenzung von vertragskonformen nationalen Beihilfen auf Sonderfälle.

Zur Verwirklichung dieser Grundsätze würde es die Bundesregierung begrüßen, wenn die Kommission gemäß Art. 92 ff EWG-V konkrete Vorschläge ausarbeitet.

5. Strukturpolitik

In der Strukturpolitik sollte folgendes vordringlich behandelt werden:

- Überprüfung des vorhandenen Instrumentariums der EG-Agrarstrukturpolitik mit dem Ziel einer größeren Flexibilität bei der Anwendung der Förderungsinstrumente durch eine bessere Anpassung an regionale Erfordernisse, insbesondere bei der Richtlinie 72/159/EWG.
- Stärkere Einbettung der Agrarstrukturpolitik in auf EG-Ebene zu koordinierende regionale Aktionsprogramme.

Die aufgezeigten Fehlentwicklungen und Probleme der gemeinsamen Agrarpolitik müssen Lösungen zugeführt werden. Die vorstehenden Anregungen der Bundesregierung sind Ansatzpunkte, um die notwendigen Verbesserungen zu erreichen.