

EEG-landbouwbeleid en budgettaire problematiekInleiding

De budgettaire kosten van het Gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen. I.v.m. het naderen van de 1%-grens voor de B.T.W.-afdrachten van de lidstaten, zal een dergelijke groei in de toekomst niet voortgezet kunnen worden. M.a.w. er zullen een aantal beleidsombuigingen moeten plaatsvinden die leiden tot een beperktere groei van de landbouwwitgaven.

Het is in dit verband gewenst enig inzicht te verkrijgen inzake de in de komende jaren voor het markt- en prijsbeleid beschikbare budgettaire ruimte. Hiertoe is gebruik gemaakt van de meerjarenraming (1981, 1982, 1983) van de Europese Commissie zoals deze is opgenomen in het voorontwerp van de EEG-begroting voor 1981.

De schatting van de Commissie inzake de ontwikkeling van de maximaal beschikbare middelen van de EEG is als volgt (in mln. ERE):

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
douanerechten	5.668	6.274	6.700	7.150
landbouwheffingen	2.224	2.473	2.700	3.000
1% b.t.w. afdracht	9.910	11.705	13.090	14.675
andere inkomsten	<u>633</u>	<u>166</u>	<u>180</u>	<u>210</u>
Totaal beschikbaar	18.435	20.618	22.670	25.025
groei t.o.v. voorgaande jaar		12%	10%	10%

Uitgaande van de schattingen van de Commissie inzake de niet-garantieuitgaven (d.w.z. andere dan t.b.v. het markt- en prijsbeleid),

aangevuld met de hypothese dat in 1983 de niet-garantiewitgaven, evenals in 1982, 40% van het totaal zullen bedragen, komt men tot de volgende "ruimte" voor de Garantiewitgaven (in mln. ERE):

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
- Maximaal beschikbaar	18.435	20.618	22.670	25.025
- niet garantiewitgaven (aandeel)	4.132 (26,5%)	7.120 (36%)	8.970 (40%)	10.010 (40%)
- Verschil (d.w.z. theor. "ruimte" voor Garantie- uitgaven)	(14.303)	(13.498)	13.700	15.015
- begroting afd. Garantie (c.q. ruimte voor Garan- tiewitgaven)	11.551	12.880	(13.700)	(15.015)
- groei t.o.v. voorgaande jaar		12%	6%	10%

Wanneer men deze laatste cijfers inzake de mogelijke groei van de Garantiewitgaven vergelijkt met de groei in het verleden (gemiddeld ca. 20% per jaar in de periode 1975 t/m 1980) is de conclusie dat een nogal ingrijpende ombuiging van de ontwikkeling van de Garantiewitgaven onvermijdelijk is.

Algemene beschouwing inzake de stijging van de Garantiewitgaven

In de bijlage is een overzicht gegeven van de Garantieuitgaven in de periode 1975-1980 en de ontwerp-begroting voor 1981. De eerste conclusie uit deze cijfers is dat de uitgavenstijging niet uitsluitend aan één of twee sectoren te wijten is. In een groot aantal sectoren is sprake van aanzienlijke uitgavenstijgingen. Wel treden er van jaar tot jaar vrij sterke variaties op: in verschillende sectoren zien we in bepaalde jaren een veel sterkere toename dan in andere jaren. Soms is er zelfs sprake van een daling van de uitgaven. Dit wordt in de eerste plaats veroorzaakt door wat in het Brusselse jargon "de conjunctuur" genoemd wordt. Hiermee wordt bedoeld de aan de landbouw

inhaerente schommelingen van de produktie en de variërende wereldmarktprijzen. Daarnaast speelt het door de EEG zélfgevoerde marktbeheer een rol. Een voorbeeld vinden we in de zuivelsector. In 1978 en 1979 werden op grote schaal voorraden geruimd. Dit bracht aanzienlijke kosten met zich mee (mager melkpoeder in varkensvoer). In 1980 begon men dus met een vrij schone markt en was geen "geforceerde" afzet nodig. Daardoor trad er, ondanks een toename van de EEG-melkproduktie, een stabilisatie van de kosten van het zuivelbeleid op.

Afgezien van dit soort variaties is er geen enkele sector waar, over een langere termijn bezien, geen uitgavenstijging plaatsvindt. Het uitgavenverhogende effect van de jaarlijkse prijsverhogingen speelt hierbij uiteraard een rol. Een belangrijker reden is echter dat in vrijwel alle sectoren de produktie sterker toeneemt dan de commerciële afzetmogelijkheden binnen de Gemeenschap, welke in meerdere gevallen stagneren. Hierdoor moet óf meer (met behulp van restituties) geëxporteerd worden óf zijn grotere bedragen nodig voor (gesubsidieerde) afzet binnen de Gemeenschap.

De produktietoename is een vrij autonoom proces dat veroorzaakt wordt door de technologische ontwikkeling. In de melkveehouderij: stijgende melkgiften per koe als gevolg van genetische verbetering, verbeterde voeding en veterinaire verzorging. In de akkerbouw: hogere ha-opbrengsten door meer opbrengende rassen, verbeterde bestrijding van ziekten en plagen etc. De grenzen van deze technologische ontwikkeling zijn nog niet in zicht.

Wanneer we de afzonderlijke sectoren bezien, springt de zuivelsector eruit als verreweg de belangrijkste uitgavenspost (in 1980 45% van de totale Garantieuitgaven). In de periode 1975-1979 trad een zeer sterke stijging op. De stabilisatie die sindsdien optrad is, zoals in het voorgaande reeds opgemerkt, veroorzaakt door het gevoerde marktbeheer en de gunstige wereldmarkt. Zij heeft geen structureel karakter, daar de melkproduktie in de EEG blijft toenemen.

De granensector vormt de op één na grootste uitgavenpost. Deze geeft een sterke groei te zien. De groei van de EEG-graanproduktie zelf speelt hierbij een belangrijke rol. Daar komt dan nog bij de toenemende invoer van heffingsvrij geïmporteerde voedergraanvervangende produkten (tapioca, maisglutenmeel etc.). Eén en ander noodzaakt tot hogere uitgaven voor exportrestituties.

Een grote uitgavenpost vormt ook de rundvleessector. Dit wordt veroorzaakt door de relatief omvangrijke interventieaankopen. Opvallend is hierbij dat deze vooral in bepaalde lidstaten plaatsvinden (bv. Ierland). Kennelijk zijn de (nationale) interventiecategorieën en de daarbij behorende aankooprijzen onvoldoende op elkaar afgestemd.

Eén der sterkst groeiende uitgavenposten is de oliën- en vettensector. Voor wat olijfolie betreft wordt dit vooral veroorzaakt door een tendens tot teruglopende consumptie in de Gemeenschap (overgang op de beduidend goedkopere andere oliën). Eén en ander veroorzaakt toenemende kosten voor afzetsteun en interventie.

De uitgaven voor oliezaden (koolzaad etc.) nemen daarentegen vooral toe door de stijgende produktie in de Gemeenschap. In deze sector ligt de EEG-prijs op het lage wereldmarktniveau en worden toeslagen gegeven. De toenemende produktie veroorzaakt meer uitgaven voor toeslagen.

Groenten- en fruit vormt de sector waarvoor de uitgaven de laatste jaren het sterkst gegroeid zijn. Dit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de in het kader van het "Middellandse Zeepakket" ingestelde steunregeling voor een aantal verwerkte produkten (tomatenpuree etc.). Deze steun blijkt de produktie duidelijk te stimuleren. Bij ongewijzigd beleid in deze sector zou (evenals natuurlijk bij olijfolie) de toetreding van Spanje en Portugal zeer aanzienlijke budgettaire consequenties hebben.

De uitgaven voor de suikersector lijken op zich aanzienlijk. Wanneer men echter de financiële bijdrage van de producenten hierop in mindering brengt ontstaat een heel wat gunstiger beeld. Verder dient men zich te realiseren dat door het in deze sector toegepaste quotastelsel verdere groei van de uitgaven in deze sector slechts beperkt kan zijn.

De uitgaven voor de wijnsector variëren van jaar tot jaar door de relatief sterk fluctuerende produktieomvang. Over een langere termijn bezien is er echter sprake van een produktiestijging. Daar staat tegenover dat de consumptie wat terugloopt. D.w.z. dat er een trendmatige toename is van de hoeveelheid wijn die tot alcohol gedistilleerd moet worden (en dus van de uitgaven).

Uit dit alles blijkt wel dat men zich bij een ombuigingsoperatie beslist niet zal kunnen beperken tot de zuivelsector.

Mogelijkheden tot beheersing van de Garantieuitgaven

Algemeen

In principe zijn er een aantal verschillende invalshoeken mogelijk. In de eerste plaats het nagaan van de mogelijkheden om binnen het "klassieke" instrumentarium van het EEG-markt- en prijsbeleid tot beperking van de uitgaven te komen. In dit verband kunnen genoemd worden een terughoudend prijsbeleid, een zo efficiënt en zuinig mogelijk marktbeheer en een kritische beschouwing van de diverse steun- en premiereregelingen.

Een andere invalshoek is de producenten mee te laten betalen aan de kosten van het beleid. Dit is bv. geïntroduceerd in de zuivelsector ("medeverantwoordelijkheidsheffing"). Het betreft hier in feite het verkrijgen van middelen ter verlichting van de uitgaven van het markt- en prijsbeleid in de betrokken sector. Behalve door een heffing bij de producent kan dit ook door een heffing bij de consument. Dit laatste zou overigens nieuw zijn in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Compte van de landbouw

(Bijlage)

Uitgaven i.v.m. het markt- en prijsbeleid (Afd. Garantie)

(landbouw
kolom
per jaar)

	- mln ere -					begrote uitgaven		%-aan-deel
	werkelijke uitgaven					1980	1981	1981
	1975	1976	1977	1978	1979			
granen	589	656	630	1113	1564	1635	2206	17,1%
rijst	3	18	14	18	43	50	63	0,5%
zuivelprod.	1194	2278	2924	4015	4731	4773	4440	34,5%
oliën/vetten	188	247	269	325	606	787	977	7,6%
suiker*	271	229	698	878	940	697	740	5,7%
rundvlees	923	616	468	639	748	1178	1354	10,5%
varkensvlees	57	29	37	45	105	100	127	1,0%
eieren & gev.	9	15	26	38	80	94	102	0,8%
groente & fruit	73	185	178	101	443	659	730	5,6%
wijn	141	134	90	64	62	350	457	3,6%
tabak	201	185	205	216	225	282	333	2,6%
visserij	10	11	9	15	sch.vlees	50	259	2,0%
overige prod.	59	76	57	91	120	141	193	1,5%
NA-II	24	67	136	209	252	275	294	2,3%
tot.landbouw	3742	4746	5741	7767	9919	11071	12564	95,3%
c.b.t.	445	402	201	27	0	1	25	0,2%
m.c.b.	336	438	989	880	708	276	256	2,0%
tot.garantie	4523	5586	6931	8674	10627	11348	12556	97,5%
korrekties					-1-203	+203		
whisky							70	0,5%
reserve							254	2,0%
					10424	11551	12880	100 %
*suiker-bijdra- gen	86	133	321	406	465	504	571	

Opmerking: de stijging van 1981 t.o.v. 1975 bedraagt 186% oftewel 19% per jaar!

Een bezwaar van bezuinigingen via het prijsbeleid en/of een medeverantwoordelijkheidsheffing is de druk die dit veroorzaakt op de inkomens in de landbouw. In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat het bij toenemende zelfvoorzieningsgraad steeds moeilijker wordt de 2 doelstellingen: een redelijk inkomen én marktevenwicht tegelijk te realiseren via het prijsbeleid. Dit probleem is slechts werkelijk op te lossen door beide doelstellingen onafhankelijker van elkaar te realiseren. In theorie zijn hiervoor zeer sterk verschillende categorieën oplossingen denkbaar:

- (1) Ontkoppeling van inkomenspolitiek en marktbeleid door het verlenen van inkomensvoetstukken aan producenten in aanvulling op zóveel lagere marktprijzen dat produktie en verbruik (op middellange termijn) met elkaar in evenwicht komen en blijven.
- (2) Handhaving van het huidige systeem van inkomensondersteuning via het prijsbeleid, maar aangevuld met maatregelen die de produktie (-groei) beperken. Men dient in dit verband te denken aan een heffing op uitbreiding, m.a.w. kwantitatieve beperking van de garantie.

Het structuurbeleid heeft een zekere invloed op de produktieontwikkeling en daardoor op de Garantieuitgaven. Ook het invoerbeleid t.o.v. derdelanden beïnvloedt deze. In de volgende paragrafen zullen al deze aspecten van de beheersing van de Garantieuitgaven kort behandeld worden.

Prijsbeleid

Het prijsbeleid beïnvloedt de Garantieuitgaven. Bij prijsverhogingen nemen de kosten van afzet van overschotten toe (groter verschil met de wereldmarkt etc.). De Europese Commissie raamt de uitgavenstijgingen die hierdoor optreden als gevolg van een verhoging van de prijzen met 1%, op ruim 150 mln. ERE. Bijna de helft hiervan komt op rekening van de zuivelsector.

Daarnaast beïnvloedt bij bepaalde produkten de prijs de commerciële afzetmogelijkheden binnen de Gemeenschap. Dit is bv. bij boter duidelijk het geval. Kwantificering van het effect op de uitgaven is echter zeer moeilijk, omdat de prijselasticiteit van de

vraag dikwijls niet goed is vast te stellen en bovendien van land tot land sterk kan uiteenlopen. Voor boter wordt wel een elasticiteit van - 0,3 genoemd. D.w.z. dat 1% prijsverhoging tot een consumptiedaling met 0,3% leidt. Hiervan uitgaande zou 1% prijsverhoging voor boter tot een extra uitgavenstijging leiden die in de orde van 10 mln. ERE ligt.

Op de ontwikkeling van de produktie zelf heeft het prijsbeleid, zeker op korte termijn, weinig invloed. In het voorgaande is al opgemerkt dat in de sectoren waar de produktie toeneemt, dit een vrij autonoom proces is dat veroorzaakt wordt door de technologische ontwikkeling. Slechts zeer drastische prijsveranderingen zullen de produktieomvang duidelijk beïnvloeden.

Wel heeft het prijsbeleid een sterke invloed op de inkomens. Zo leidt, bij gelijkblijvende kosten, 1% prijsdaling voor bv. de Nederlandse melkveehouderij tot een inkomensdaling met 2,5 à 3%. Bij een zodanig prijsbeleid dat de prijzen gedurende een langere periode bij de kostenstijging achterblijven, komen de inkomens dan ook sterk onder druk. Er vindt dan o.a. geen reservering meer plaats voor investeringen etc. Langs deze weg heeft het prijsbeleid op de langere termijn toch wel een bepaalde invloed op de produktieontwikkeling. Kwantificering hiervan is echter niet goed mogelijk.

Marktbeheer

Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen het marktbeheer in engere zin (restituties, afzetprogramma's etc.) en het interventiebeleid. Wat het restitutiebeleid betreft: dit dient zo alert mogelijk op de wereldmarktontwikkelingen in te spelen. Dit is vaak niet eenvoudig, met name in die sectoren waar de EEG zelf de wereldmarktontwikkeling sterk beïnvloedt (zuivelsector). Een complicerende factor vormt bovendien de mogelijkheid tot préfixatie van de restitutie. Deze mogelijkheid is noodzakelijk om het de exporthandel mogelijk te maken leveringscontracten voor een wat langere termijn af te sluiten. In een aantal gevallen zou de termijn waarover préfixatie mogelijk is, echter wat beperkt dienen te worden.

Van de bezuinigingen die één en andere zou opleveren moet men zich echter geen overdreven voorstelling maken.

Met name in de zuivelsector wordt een deel van de overschotten aan boter en mager melkpoeder met subsidies binnen de Gemeenschap afgezet. Er zijn hiertoe een groot aantal programma's: mager melkpoeder in kalvermelk, mager melkpoeder in varkens- en pluimveepoeder (momenteel buiten werking), botersubsidie in VK, kerstboteracties, boter t.b.v. banketbakkers, boter t.b.v. sociale instellingen etc. Ook hier geldt dat er wellicht bezuinigingsmogelijkheden zijn, maar dat deze toch beperkt zijn. Zo zou bij een verlaging van de subsidie op mager melkpoeder voor de kalvermelkbereiding, de afzet in deze sector teruglopen. Hierdoor zou weer meer langs andere weg afgezet moeten worden, bv. met restituties naar derde landen of (met een beduidend hogere subsidie) in varkens- en pluimveevoeder. Dit alles neemt niet weg dat een kritische evaluatie van de kosten en baten van de afzonderlijke programma's op zijn plaats is.

In principe zouden in bepaalde sectoren bezuinigingen mogelijk zijn door de interventie af te remmen. Dit door bv. de kwaliteitseisen te verhogen, de interventie tot een bepaald seizoen te beperken, later uit te betalen etc. In de praktijk zal één en ander zich in het algemeen voor de producenten vertalen in een zekere druk op de gemiddelde opbrengstprijzen. Een bijzonder geval vormt in dit verband de rundvleessector, waar men nationale kwaliteitscriteria heeft voor de interventiecategorieën. De hierbij behorende aankooprijzen zijn echter onvoldoende op elkaar afgestemd waardoor met name in Ierland de aankooprijzen te hoog zijn gezien de gemiddeld slechte kwaliteit. In Ierland vindt dan ook voortdurend op grote schaal interventie plaats. Pogingen tot verlaging van de Ierse aankooprijzen zijn tot nog toe echter door Ierland verhinderd.

Steun en premie-regelingen

Het markt- en prijsbeleid kent een vrij groot aantal steun- en premieregelingen. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen regelingen waar de steun duidelijk samenhangt met het karakter van de marktordening en steunregelingen waarbij dit niet of in mindere mate het geval is.

Bij de eerste categorie moeten we in de eerste plaats denken aan oliezaden en "eiwitgewassen". Voor deze sectoren is indertijd gekozen voor geheel open grenzen. De prijzen liggen derhalve op het (lage) wereldmarktprijsniveau. Teneinde deze gewassen toch voldoende aantrekkingskracht voor de teler te geven, wordt deze lage prijs aangevuld met een steunbedrag. Het alternatief in het bouwplan voor deze gewassen is graanverbouw. Voor een budgettaire beoordeling van de hoogte van deze steunbedragen zou men daarom de gemiddelde uitgave per ha kunnen vergelijken met de gemiddelde kosten van één ha extra graan (nl. de kosten van export). Bij de huidige prijsverhoudingen liggen deze voor bv. erwten en veldbonen lager en voor bv. koolzaad hoger dan voor tarwe. Daar het koolzaadareaal zich bovendien uitbreidt, kan men concluderen dat uit budgettair oogpunt de richtprijs van koolzaad te hoog is t.o.v. de graanprijzen. Andere sectoren waarvoor een soortgelijke opzet van de marktordening gekozen heeft zijn tabak, hop en vlas.

Daarnaast zijn er een aantal steun- en premiereregelingen die niet voortvloeien uit het karakter van de betrokken marktordening. Voorbeelden:

- verwerkingssteun bepaalde fruitsoorten (tomaten, citrus etc.)
- ha-steun durumtarwe in bepaalde regio's van Italië
- zgn. kalverpremie in Italië
- steun voor zetmeelproductie en extra steun voor aardappelzetmeel
- steun voor drogen groenvoedergewassen.

Deze steunregelingen zijn nogal eens wisselgeld bij de onderhandelingen geweest. Italië is in verschillende gevallen de belanghebbende (zie eerste drie regelingen). In andere gevallen is er een duidelijk industrieel belang mee gemoeid. De realiteit is dan ook dat werkelijk bezuinigen op dit soort regelingen politiek moeilijk zal liggen. Waar in de eerste plaats naar gestreefd zou moeten worden is de sterk toenemende uitgaven voor de verwerkingssteun voor tomaten etc. te stabiliseren. Bv. door een bevrozing van de hoeveelheden die voor steun in aanmerking komen.

Financiële medeverantwoordelijkheid producenten

In de sectoren suiker en zuivel dragen de producenten een heffing af. Bij de suiker betreft dit een heffing van 30% op zgn. B-suiker. Bij zuivel een heffing van 2% over de afgeleverde melk. Met name in dit laatste geval is de achtergrond middelen te verkrijgen ter medefinanciering van de kosten van het beleid. In beide gevallen wordt de heffing geïnd via de verwerkende industrie. Dit vergemakkelijkt de uitvoering in belangrijke mate omdat alle suikerbieten en vrijwel alle melk de fabriek passeren.

Bij de huidige modaliteiten ^{x)} is in de zuivelsector de opbrengst van 1% medeverantwoordelijkheidsheffing ca. 170 mln. ERE. Dit komt in grote lijnen overeen met de extra kosten die gemiddeld veroorzaakt worden door een toename van de EEG-melkproduktie met 1%. Uitgaande van een voortgaande produktiegroei met 2 à 3% per jaar en gesteld dat de zuivelsector zelf de kosten moet opbrengen van verdere produktietoename, dan zal de hoogte van de medeverantwoordelijkheidsheffing snel oplopen. Dit heeft aanzienlijke consequenties voor de inkomens. Ter illustratie: in het (theoretische) geval van gelijkblijvende kosten en prijzen, betekent elk procent extra medeverantwoordelijkheidsheffing een daling van de inkomens met 2,5 à 3%.

Verder zal bij een beduidend hogere medeverantwoordelijkheidsheffing dan de huidige, de druk tot differentiëren naar produktieomvang zeer groot worden. Deze is nu al aanzienlijk. Van Nederlandse zijde heeft men zich hiertegen steeds verzet. De "draagkracht" van een grotere melkproducent hoeft nl. lang niet altijd groter te zijn dan die van een kleinere melkproducent. Een belangrijk deel van de kleinere producenten heeft immers een gemengd bedrijf of is slechts part-time landbouwer. Extra belastingen van de grotere melkproducenten zou derhalve vooral het gespecialiseerde melkveebedrijf treffen. De Nederlandse melkveehouderij vindt overwegend op gespecialiseerde bedrijven plaats. In landen als Frankrijk en Duitsland is dat in veel mindere mate het geval.

^{x)} medeverantwoordelijkheidsheffing 2%, met de volgende uitzonderingen:
- 1,5% voor de eerste 60.000 liter in de zgn. probleemgebieden
- geen heffing in de zgn. berggebieden

Al met al kan gesteld worden dat de huidige medeverantwoordelijkheidshoofing weliswaar een bijdrage kan leveren aan de beheersing van de zuiveluitgaven, maar bepaald niet als dé oplossing aangemerkt kan worden.

Het instellen van een medeverantwoordelijkheidshoofing in andere sectoren is tot nog toe in Brussel geen punt van bespreking geweest. Eén en ander behoeft natuurlijk niet op voorhand uitgesloten te worden. Wel wijzen wij er op dat de uitvoering in het algemeen veel moeilijker zal zijn dan bij melk en suiker, produkten die vóór de afzet eerst een fabriek passeren.

Heffing bij de consument

Reeds jaren geleden heeft de Commissie voorstellen gedaan tot een belasting op het gebruik van plantaardige oliën en vetten. Dit mede met het oogmerk de margarineprijs wat op te trekken in de richting van de (véél hogere) boterprijs. ^{x)} Mede door Nederlands verzet is een dergelijke belasting er nooit gekomen.

Recentelijk heeft de Commissie dit idee weer gelanceerd. Nu echter met het oog op de toetreding van Spanje en Portugal. Door deze toetreding zouden de kosten van het olijfoliebeleid explosief stijgen. De bedoeling van deze belasting is middelen binnen te krijgen ter financiering van deze kosten.

Invoer uit derde landen

Wanneer het produkten betreft waarvoor de Gemeenschap zelfvoorzienend is, leidt invoer uit derde landen tot extra Garantieuitgaven. Een actueel onderwerp is in dit verband de boterinvoer uit Nieuw-Zeeland.

Een bijzonder probleem vormen de (heffingsvrij) geïmporteerde voedergraan vervangende produkten. Hiervan wordt op het ogenblik al 11 mln. ton ingevoerd, d.w.z. meer dan een verdubbeling in 5 jaar.

x) Volledigheidshalve wijzen wij er nogmaals op dat door de andersoortige marktordening de prijs van plantaardige oliën en vetten in de EEG op het (lage) wereldmarktpeil ligt.

Doordat als gevolg van deze invoer een ongeveer overeenkomstige hoeveelheid graan extra geëxporteerd moet worden, brengt zij indirect aanzienlijke uitgaven voor de Gemeenschap met zich mee. Zij kunnen bij de huidige prijsverhoudingen geschat worden op ca. 750 mln. ERE. Er is de Commissie en de meeste lidstaten veel aan gelegen verdere groei van de invoer van graanvervangende produkten te voorkomen. De door de Commissie voorgestelde (en door Nederland tot nog toe afgewezen) deconsolidatie van tapioca moet in dit verband gezien worden.

Structuurbeleid

Het structuurbeleid beïnvloedt indirect de Garantieuitgaven. In het algemeen hebben de (hetzij in communautair verband, hetzij nationaal) getroffen maatregelen ter verbetering van de landbouwstructuur, immers de neiging produktieverhogend uit te werken. Uit het oogpunt van een beheersing van de Garantieuitgaven zou het dan ook gewenst zijn het structuurbeleid zodanig om te buigen dat produktieverhogende effecten zoveel mogelijk vermeden worden. In de praktijk is dit echter uiterst moeilijk omdat produktiestijging praktisch inhaerent is aan de verbetering van de structuur van bedrijven of regio's. Voorkomen van produktieverhogende effecten zou dan ook in de meeste gevallen betekenen een drastische inperking van het structuurbeleid.

Dit laatste stuit op grote politieke weerstanden, vooral omdat het structuurbeleid in belangrijke mate een sociaal karakter heeft. Het is immers sterk gericht op "optrekken" van kleinere bedrijven en achtergebleven, arme regio's. Hoe moeilijk dit ligt blijkt wel uit de (nog steeds niet afgeronde) discussies in de Landbouwwraad inzake beperking van de investeringssteun in de melkveehouderij. Ondanks dit alles is het noodzakelijk dat het EEG-structuurbeleid (investeringssteun voor bedrijfsontwikkeling, regionale programma's etc.) in sterkere mate dan nu het geval is, getoetst wordt op het effect op de produktie.

Drastische prijsverlaging in combinatie met inkomenstoelagen

Deze aanpak is nogal eens door landbouweconomen aanbevolen. De achterliggende gedachte is de doelstelling van een redelijk inkomen en die van marktevenwicht onafhankelijker van elkaar te realiseren.

Door prijsverlaging daalt de produktie en stijgt de consumptie, waardoor vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd raken. De door de prijsverlaging veroorzaakte inkomensdaling wordt via inkomenstoelagen gecompenseerd. Wil de prijsdaling binnen een niet al te lange tijd tot een beduidende produktiedaling leiden, dan zal zij aanzienlijk moeten zijn. Men moet hier denken aan de daling van tenminste 20%. En ook dan zal het een aantal jaren (zeg 5 jaar) duren voor het beoogde effect op de produktie gerealiseerd is.

De inkomenssituatie in de melkveehouderij is bepaald niet florissant. Dat geldt ook voor de meeste wat grotere melkveehouders, die vaak met hoge financieringskosten te maken hebben. Men dient dus uit te gaan van praktisch volledige compensatie van het totale inkomenseffect van een prijsverlaging. Dit effect zal zeer aanzienlijk zijn. Zo zal bv. een melkprijsverlaging met 20% voor de totaliteit van de EEG-melkveehouders een onmiddellijke inkomensdaling met ca. 5 miljard ERE betekenen. Uitgaande van compensatie hiervan uit communautaire middelen, zou één en ander (zeker de eerste jaren) dus een aanzienlijke stijging van de EEG-uitgaven meebrengen. Wel zouden de consumenten profiteren van de lagere zuivelprijzen. In principe zou men dit consumentenvoordeel ook kunnen wegheffen en uit de opbrengst hiervan de gestegen uitgaven financieren. Wel verdwijnt dan het consumptiebevorderende effect van de prijsverlaging. Hierdoor zou ter bereiking van een marktevenwicht op middellange termijn een grotere prijsverlaging nodig zijn dan de genoemde 20%.

De grote moeilijkheid is echter dat de inkomenscompensatie produktieneutraal zal moeten zijn, wil een dergelijke beleidsomgeving effectief zijn uit het oogpunt van produktiebeheersing. D.w.z. inkomenscompensatie in striktere zin en bv. geen toeslag per koe. Het vaststellen van de modaliteiten van dergelijke inkomenscompensaties zou nationaal al zeer moeilijk zijn. Laat staan een besluitvorming hierover in EEG-verband. Er is geen sprake van een EEG-inkomensbeleid. De inkomens in zijn algemeenheid, de sociale voorzieningen en de notie wat een redelijk boereninkomen is, lopen binnen de Gemeenschap sterk uiteen. Het is dan ook vooralsnog uitgesloten dat men het in EEG-verband ooit eens zou worden over een stelsel van inkomenstoelagen in werkelijke zin. Men zou dan waarschijnlijk uitkomen op toeslagen per

koe of iets dergelijks. De effectiviteit uit het oogpunt van produktie-beheersing zou daardoor sterk verminderen. Dit zou verder de landen met een extensieve produktie (lage opbrengst per koe) sterk bevoorde-len boven de landen met een intensieve produktie (lees: Nederland).

In theorie zou de inkomenscompensatie ook geheel of gedeeltelijk voor nationale rekening kunnen geschieden. Het lijkt echter uitge-sloten dat de armere landen met een relatief grote landbouwbevolking (Italië, Ierland) hier ooit mee zouden instemmen. Verder wijzen wij er op dat dit de landen met een relatief grote pro-duk-tie (met name Nederland en Denemarken) budgettair het zwaarste zou belasten. Een voorbeeld: 20% melkprijzdaling zou voor de Nederland-se melkveehouderij een inkomensdaling van ca. f 1,5 miljard betekenen. Dit zou nationaal opgebracht moeten worden. Omdat de beoogde produktie-daling slechts geleidelijk zal optreden zou hierbij voorlopig nog een bijdrage van Nederland aan de "Brusselse" kosten van het zuivelbeleid komen. De huidige bijdrage van Nederland aan de kosten van het zuivel-beleid is hoogstens f 1 miljard.

Kwantitatieve beperking van de prijsgarantie

In de suikersector is de prijsgarantie tot een bepaalde hoe-veelheid beperkt. De boven de toegekende garantiekwanta geproduceer-de suiker moet door de fabrieken (zonder restitutie) op de wereld-markt worden afgezet of wordt onderworpen aan een heffing die ongeveer overeenkomt met de restitutie. Behalve in België, waar men een zg. "mengprijsstelsel" hanteert, zijn de fabrieksquota weer onderverdeeld in garantiehoeveelheden per individuele bietenproducent.

In haar prijsvoorstel van vorig jaar stelde de Commissie voor om in de zuivelsector de gegarandeerde hoeveelheid per fabriek kwan-titatief te beperken tot 99% van de in het voorgaande jaar verwerkte melk. Op de méér verwerkte melk zou een heffing van 50 ct/liter¹⁾ worden gelegd. Dit bedrag komt overeen met de uitgave die elke liter méér geproduceerde melk meebrengt. De wijze van doorberekenen van de "super-heffing" aan de melkveehouders (individueel of mengprijs) werd aan

1) Bij de huidige marktverhoudingen zou een heffing van 25 à 30 cent per liter volstaan.

de fabrieken overgelaten. Dit voorstel is niet door de Raad overgenomen. Deze heeft wèl de medeverantwoordelijkheidsheffing met 1,5% verhoogd. Tevens is een principebesluit genomen over de instelling van een "aanvullende" heffing wanneer de EEG-melkproduktie dit jaar met meer dan 1,5% zal stijgen. Dit laatste zal zeker het geval zijn, zodat dit punt het komende jaar in Brussel ter tafel komt. Hierbij gaat het er in feite om of deze aanvullende heffing het karakter krijgt van een verhoging van de medeverantwoordelijkheidsheffing of van een heffing op uitbreiding van de produktie (d.w.z. kwantitatieve beperking van de garantie of anders gezegd: quotering).

De wijze waarop de fabrieken deze heffing aan de producenten doorberekenen (individueel of mengprijs) is bepalend voor de uitwerking ervan. Bij individuele doorberekening zal het gevolg zijn dat de melkproduktie niet meer groeit. Bij toepassing van een mengprijs komt de "superheffing" neer op een medeverantwoordelijkheidsheffing, zij het op fabrieksniveau.

Uitgaande van de noodzaak tot stabilisatie van de zuiveluitgaven en het vrijwel autonome karakter van de groei van de EG-melkproduktie (technologische ontwikkeling), is uit het oogpunt van inkomensontwikkeling van de totaliteit van de Europese melkveehouders (individuele) quotering gunstiger dan een medeverantwoordelijkheidsheffing. Zelffinanciering door de sector van de kosten van verdergaande produktiegroei, betekent immers dat de sector 25 à 30 cent per liter meerproduktie moet opbrengen. Dit is beduidend meer dan het extra-inkomen dat 1 liter meerproduktie meebrengt, zeker voor de melkveeouders met een "intensieve" produktiewijze.

Daar staan echter de nodige nadelen tegenover. In de eerste plaats de onbillijkheden die praktisch inhaerent zijn aan quotering. Het benadeelt vooral de producenten/fabrieken/landen waarvan de produktie in een uitgesproken groeifase verkeert. Praktisch spreekwoordelijk is in dit verband de jonge ondernemer die pas in een (grotere) stal geïnvesteerd heeft. Verder noemen we het gevaar van verstarring van de produktiestructuur en de administratieve problemen. Want het

lijkt uitgesloten dat men volstaan kan met de Commissiefilosofie van "laat de fabrieken de uitvoering maar uitzoeken".

In ieder geval zal de besluitvorming hierover zeer moeilijk zijn. Een land als Ierland dat nog goede mogelijkheden ziet voor groei van zijn melkproductie is sterk tegen quotering gekant. Verder zal een belangrijk discussiepunt zijn een eventuele differentiatie naar bedrijfsomvang. De lidstaten hebben hier zeer uiteenlopende belangen. Wat de modaliteiten van quotering betreft: er is een scala van varianten mogelijk. Wij noemen in dit verband bv. al of niet verhandelbaar zijn van "leveringsrechten", al of niet prohibitief zijn van de heffing op uitbreiding, evt. wijze van toedelen van vrijgekomen leveringsrechten etc.

Dit alles neemt niet weg dat dit, zeker op enige termijn, de enige mogelijkheid lijkt om de zuiveluitgaven te beheersen zonder dat dit al te zeer ten koste van de inkomens in de melkveehouderij gaat.

Gedeeltelijke renationalisatie van de Garantie-uitgaven

Met name in het VK wordt wel gedacht aan een beperking van de EEG-Garantieuitgaven middels een aantasting van het beginsel van de communautaire financiering. In deze gedachtengang zouden de lidstaten een gedeelte (bv. 25%) van de in hun land gedane garantieuitgaven voor eigen rekening dienen te nemen. Eén en ander zou het VK, als importerend land met een relatief kleine landbouwproductie, natuurlijk goed uitkomen. De in het VK gedane Garantieuitgaven betreffen immers een relatief klein bedrag. Het omgekeerde geldt voor Nederland, als exporterend land met een relatief grote landbouwproductie.

Afgezien hiervan verdient een dergelijke gedachte geen serieuze overweging omdat het de integratie van de EEG-landbouwmarkt volledig doorkruist. Mede door de vrijheid van handelsverkeer wordt het feit of bepaalde Garantieuitgaven in de éne of de andere lidstaat geschieden, door een veelheid van factoren bepaald. Deze hebben dikwijls weinig uit te staan met het "nut" van de uitgaven voor het betrokken land. Zo wordt het feit dat in de ene lidstaat wél en in de andere

lidstaat géén interventie plaatsvindt, vaak grotendeels door monetaire factoren bepaald (boven of onder in de EMS-slang). Export naar derde-landen in het ene land ontlast de EEG-markt, waardoor interventie in andere lidstaten voorkomen wordt. Zo zou men door kunnen gaan.

Een zeer gevaarlijk aspect van renationalisatie van de Garantie-uitgaven is dat import dan rechtstreeks kan leiden tot nationale uitgaven in de importerende lidstaat. Door bv. invoer van Nederlandse boter in Frankrijk kan in bepaalde delen van Frankrijk boter in interventie "gedrukt" worden. Eén en ander is dan ook vragen om moeilijkheden m.b.t. de vrijheid van handelsverkeer.

oktober 1980