

Gemeenschappelijk landbouwbeleid en budgettaire problematiek.

Inleiding

Sinds 1975 zijn de uitgaven voor de afdeling Garantie van het Europees landbouwfonds met 15 à 20% per jaar toegenomen. De stijging van het totale EEG-budget lag in dezelfde orde van grootte. Dat wil zeggen dat het aandeel van de landbouwuitgaven in het EEG-budget niet in belangrijke mate is veranderd (69% in 1975 en  $\pm$  65% in 1982).

Doordat de stijging van de EEG-uitgaven sterker was dan de inkomsten uit heffingen en invoerrechten, namen de directe bijdragen volgens de BTW-afdracht-sleutel in belang toe. Dit jaar, of anders volgend jaar, zal de 1%-grens van deze directe bijdragen bereikt zijn. Zonder verhoging van de 1%-grens zal de jaarlijkse autonome groei van de eigen middelen van de Gemeenschap waarschijnlijk in de orde van 7% liggen, dat wil zeggen iets minder dan de helft van de gemiddelde groei, die tot nu toe heeft plaatsgevonden.

De vraag, die aan de orde is, is of het gemeenschappelijk landbouwbeleid zodanig kan worden gevoerd en bijgesteld, dat de groei van garantie-uitgaven op enige afstand in de pas blijft met de groei van de eigen middelen.

Oorzaken van de relatief sterke groei van de Garantie-  
uitgaven.

In het "landbouw-artikel" van het Verdrag van Rome (art. 39), is gesteld dat o.m. doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn:

- het bevorderen van een redelijke inkomenssituatie in de landbouw;
- het bevorderen van het evenwicht op de landbouwmarkten.

In het verleden heeft de nadruk voornamelijk gelegen op de inkomensdoelstelling. Aanvankelijk leverde dit ook geen grote problemen op. Met uitzondering van melk had de Gemeenschap immers voor alle produkten een zelfvoorzieningsgraad van minder dan 100%. Door de combinatie van een vooral op de landbouwinkomens afgestemd prijsbeleid en de voortschrijdende technologische ontwikkelingen, is de produktie in vrijwel alle sectoren echter gegroeid. Het zuiveloverschot is daardoor flink toegenomen en bovendien ligt de zelfvoorzieningsgraad nu in meerdere sectoren boven de 100% (granen, suiker, rundvlees, tomatenpuree).

De in het voorgaande genoemde groei van de garantie-uitgaven met gemiddeld 15 à 20% is waarschijnlijk voor zeker de helft veroorzaakt door de produktiegroei. De rest is veroorzaakt door het directe budgettaire effect van verhogingen van prijzen, subsidies etc.

De noodzaak tot effectieve beheersing en relatieve  
vermindering van de landbouwwitgaven.

Het beheersen en terugdringen van de landbouwwitgaven is op grond van verschillende overwegingen noodzakelijk. Een relatieve beperking van de landbouwwitgaven zal er toe moeten leiden dat het landbouwbeleid gezond wordt gemaakt en leidt tot vermindering van de structurele overschotten. Voor het behoud van een goed functionerende landbouwbeleid is dat gewenst. Een meer evenwichtige ontwikkeling van de agrarische produktie van de Gemeenschap zal er voorts toe leiden dat wordt bijgedragen aan betere verhoudingen op de wereldmarkt. Ook dient niet uit het oog te worden verloren dat van een relatieve beperking van de landbouwwitgaven een positieve invloed uitgaat op het bekende V.K.-probleem van de netto-afdrachtspositie.

De groei van de landbouwwitgaven speelt een belangrijke rol bij de vraag van de verruiming van de eigen middelen. In het Brusselse overleg is over deze samenhang in de afgelopen jaren uitvoerig van gedachten gewisseld. Van Nederlandse zijde is in dat overleg getracht om tot een budgettaire norm te komen voor de landbouwwitgaven in het geheel van de begroting; van Britse en Duitse zijde werd daarbij steun ondervonden, maar tot vaste afspraken is het niet gekomen.

In het Raadsoverleg werd uiteindelijk wel een zekere - zij het niet geformaliseerde - consensus bereikt, waarin werd uitgesproken dat er voor dient te worden gezorgd dat de landbouwwitgaven minder snel stijgen dan de eigen middelen van de Gemeenschap.

De Commissie en de Raad zouden er voor dienen te zorgen dat de landbouwuitgaven binnen deze grenzen blijven. De Commissie heeft daarbij gesteld dat deze richtlijn moet worden beoordeeld als een over verscheidene jaren berekend gemiddelde, ingeval van een ongeregelde ontwikkeling der voorwaarden, waaronder het gemeenschappelijk landbouwbeleid ten uitvoer wordt gelegd. Van de zijde van Italië, Griekenland, Ierland en Denemarken werden destijds reserves gelegd op het resultaat van het z.g. Mandaatsoverleg. Bij de presentatie van de prijsvoorstellen heeft de Commissie zich ook ten doel gesteld de landbouwuitgaven minder snel te doen stijgen dan de eigen middelen. Men probeert de regel te respecteren.

Nu de noodzaak van de verruiming der eigen middelen zich acut aandient, krijgt het vraagstuk van beheersing van de landbouwuitgaven een hoge urgentie. Zonder duidelijke besluiten omtrent beheersing en terugdringing van het relatieve aandeel landbouwuitgaven in de begroting, lijkt een besluit over verruiming van de eigen middelen echter moeilijk te realiseren.

Mogelijkheden tot ombuiging van de groei van de landbouwuitgaven.

Aan de Commissie dient te worden gevraagd om met voorstellen te komen voor beperking en beheersing van de landbouwuitgaven.

Onzerzijds kunnen daarbij gedachten worden aangedragen. Daarbij dient men zich terdege te realiseren dat in de afgelopen jaren tal van mogelijkheden zijn beproefd; in een aantal gevallen is geen overeenstemming mogelijk gebleken.

Onzerzijds zou kunnen worden gedacht aan de volgende mogelijkheden:

a. een uiterst terughoudend prijsbeleid

Zo'n beleid heeft een onmiddellijk effect op de kosten in verband met een geringer verschil met het wereldmarktniveau. Voorts zal het de productiegroei minder stimuleren wat op termijn een positief effect zal sorteren. Zo'n uiterst terughoudend prijsbeleid sluit ook niet uit dat onder omstandigheden de prijsaanpassing negatief kan zijn.

b. beperkingen van de te garanderen hoeveelheid produkt

Een kwantitatieve beperking van de Garantie kan in verschillende vormen worden aangelegd. Voor suiker gelden garantieprijzen voor zogenaamde quota per Lidstaat. Voor hoeveelheden boven een aangegeven grens ontvangt de producent doorgaans lagere wereldmarktprijs. Door het opleggen van een hoge heffing op uitbreiding van de produktie wordt die uitbreiding zeer zeker ontmoedigd. Enkele jaren geleden werd een dergelijke heffing door de Commissie voorgesteld voor de zuivelsector.

Zo'n "superheffing" zou voor Nederland aanvaardbaar zijn, mits deze globaal en non-discriminatoir zou worden toegepast. De Ministers van Landbouw zijn het er toen niet over eens geworden.

c. grotere financiële medeverantwoordelijkheid van de producenten

Met financiële medeverantwoordelijkheid wordt bedoeld een heffing per eenheid produkt, die de producenten betalen ten einde een deel van de kosten van het beleid te financieren. In de suikersector wordt langs deze weg nu al een belangrijk deel van de kosten van het beleid door de producenten opgebracht. In de zuivelsector bestaat een medeverantwoordelijkheidsheffing van 2%. In de praktijk zullen de mogelijkheden tot uitbreiding hiervan begrensd zijn. Zo is een verhoging van deze heffing in de zuivelsector zelf tot nog toe vastgelopen op diepgaande meningsverschillen inzake een differentiëring ervan, al naar gelang de produktie-omvang van de individuele producent.

Uitbreiding van een dergelijke medeverantwoordelijkheidsheffing tot andere sectoren biedt eveneens beperkte mogelijkheden. In verband met de technische uitvoerbaarheid kan dit slechts voor enkele produkten en wel die, welke altijd een bepaalde "flessehals" passeren, waar de heffing kan worden geïnd. Voor de grote meerderheid van de produkten is een dergelijke heffing derhalve niet toepasbaar.

De toepassing van dit instrument vereist een goede administratieve infrastructuur. Om die reden is het ook niet mogelijk om in de granensector een medeverantwoordelijkheidsheffing toe te passen. Slechts in Frankrijk heeft men een verhandelings-administratie voor de granensector. Wel heeft men voor deze sector het instrument van de garantie-drempel geïntroduceerd. Ingeval van overschrijding van deze communautaire drempel door de communautaire produktie, wordt de interventieprijs verlaagd; in feite is dit ook een vorm van medeverantwoordelijkheid. Hetzelfde is van toepassing in de melksector, naast de bestaande en reeds genoemde medeverantwoordelijkheidsheffing.

d. meer kostenbewust marktbeheer

Het dagelijks marktbeheer is grotendeels een bevoegdheid van de Commissie. Het gaat hier om zaken als interventiemodaliteiten, hoogte van de uitvoerrestituties etc. Er kan op dit terrein zeker worden bezuinigd. In veel gevallen zal dit wel een druk op de opbrengstprijzen met zich meebrengen.

Het is duidelijk dat met name vorengenoemde ombuigingsmogelijkheden de inkomenssituatie in de landbouw ongunstig zullen beïnvloeden.

Opstelling van de Lidstaten met betrekking tot ombuiging  
groei van de Garantie-uitgaven.

De noodzaak tot vermindering van de groei der Garantie-uitgaven is de laatste jaren in Brussel herhaaldelijk aan de orde geweest. De bovengenoemde mogelijkheden tot doorvoering daarvan zijn toen eveneens naar voren gebracht. In de praktijk is van één en ander echter nog betrekkelijk weinig gerealiseerd.

De achtergrond hiervan is dat de meerderheid van de Lidstaten in feite geen wezenlijke ombuiging van de Garantie-uitgaven wil. Zij achten een relatief sterke groei van deze uitgaven vrijwel onvermijdelijk, met name gezien de toch al niet florissante inkomenssituatie in de landbouw. Het gaat hier met name om Italië, Ierland, Frankrijk, Griekenland, België en Luxemburg en tot op zekere hoogte ook Denemarken. De Bondsrepubliek pleit weliswaar voor mindere groei van de Garantie-uitgaven, maar van dit standpunt is in de praktijk van het marktbeheer vaak weinig terug te vinden. Zelfs het Verenigd Koninkrijk is in dit opzicht lang niet altijd consequent.

Zoals eerder opgemerkt berusten de bevoegdheden inzake het dagelijkse marktbeheer hoofdzakelijk bij de Commissie (via zgn. beheerscomitéprocedure). Gebleken is dat de Commissie zich hierbij sterk laat leiden door het politieke krachtenveld, waardoor zij de haar ter beschikking staande mogelijkheden tot bezuinigingen, dikwijls onvoldoende benut.



Er is weinig reden om te veronderstellen dat bovengeschetst beeld in de toekomst wezenlijk zal veranderen, tenzij zich duidelijke budgettaire beperkingen voordoen. Zolang dit laatste niet het geval is, zal moeilijk weerstand kunnen worden geboden aan de druk om prioriteit te geven aan verbetering van de inkomens in de landbouw. Op zich is dit begrijpelijk omdat deze in het algemeen duidelijk zijn achtergebleven bij de overige inkomens en bovendien de mogelijkheden tot afvloeiing uit de landbouw zeer beperkt zijn geworden.

De vraag is derhalve op welke wijze zodanige voorwaarden kunnen worden gecreeerd dat de Europese Commissie binnen aangegeven grenzen het beheer van de landbouwmarkt kan voeren.

Versterking van de gehanteerde meerjarige uitgavennorm voor de landbouw ten opzichte van de stijging der eigen middelen.

(Formule van de Europese Raad van Londen 1981)

Ervan uitgaande dat de autonome stijging van de eigen middelen in de komende jaren in de orde van  $\pm 7\%$  per jaar zal liggen, zal het nodig zijn dat de jaarlijkse stijging van de landbouwuitgaven gemiddeld onder dit percentage blijft.

Om dat te realiseren zou deze "Londense formule" een juridisch bindend karakter moeten krijgen. Dat komt in feite neer op een verdere uitwerking en invulling van een formule waar toch een aanzienlijke mate van overeenstemming over bestaat tussen de Lidstaten. Zo'n benadering behoeft daardoor niet van meet af een sterke weerstand op te roepen.

Wanneer een juridisch bindend karakter zou worden overeengekomen, zal - naar aan te nemen valt - de Europese Commissie slechts verantwoordelijkheid willen dragen voor de respectering ervan, indien zij zodanig greep krijgt op het beheer dat zij ook daadwerkelijk binnen de begroting kan blijven. In de huidige situatie beschikt de Commissie reeds over zeer ruime bevoegdheden, maar het ligt voor de hand dat zij bepaalde automatismen in het beleid dan niet meer verenigbaar zal achten met haar verantwoordelijkheid. De automatische interventie van b.v. mager melkpoeder zal zij niet meer verantwoord achten. Zo'n automatisme zou moeten plaats maken voor afgewogen Commissie-maatregelen met de Beheerscomité-procedure. Een en ander impliceert derhalve dat de Commissie meer beleidsbevoegdheid in het directe marktbeheer zou dienen te krijgen; het impliceert ook dat het prijsondersteunend beleid wellicht wat verder zal moeten worden afgezwakt. Reeds thans reduceert de Commissie de interventies en restituties in bepaalde sectoren. Zij zal daarin wellicht verder moeten gaan, ook in meer sectoren.

Nadere uitwerking van beperking van de landbouwuitgaven.

In de optiek van het vorenstaande dienen de beperkingen van de uitgaven deels te worden verkregen door Raadsbesluiten (uiterst terughoudend prijsbeleid, kwantitatieve beperking van de garantie en financiële medeverantwoordelijkheid) en deels door het marktbeheer van de Commissie.

Bij de jongste prijsbesluiten heeft de Raad daaraan reeds een zekere inhoud gegeven.

Door aanscherping van de "Londense formule" zullen met name door de Commissie in de sfeer van restituties en interventies beperkingen op de uitgaven moeten worden gerealiseerd. De uitgaven hebben namelijk voor het overgrote deel betrekking op deze beleidsinstrumenten. De Europese Commissie zal daartoe zelf de nodige initiatieven moeten ontwikkelen. Voor sectoren als rundvlees en in mindere mate tarwe, zou een zekere beperking van de interventiemogelijkheden dienen te worden overwogen.

Voor de zuivelsector ligt dit wat moeilijker, omdat in deze sector al snel marktontwrichting kan optreden.

Voor meer sectoren zal de Commissie zoveel mogelijk marktgericht moeten optreden. Daarbij dient te worden vermeden dat de relatieve vermindering van de uitgaven voor "Noordelijke" produkten wordt omgezet in een vermeerdering van de uitgaven voor de "Zuidelijke" produkten; voor Zuidelijke produkten is de bescherming reeds aan de hoge kant en deze behoeft geen verhoging.

Daarnaast zijn er ongetwijfeld ook regelingen in het beleid, die zouden kunnen worden afgeschaft of gereduceerd. Daarbij valt te denken aan bestaande premie- en subsidieregelingen; aan de haalbaarheid van de afschaffing daarvan mag men, op grond van de opgedane ervaringen, slechts beperkte verwachtingen toedichten.

Neveneffecten van ombuiging der garantie-uitgaven.

Aanvaarding van een juridisch bindende uitgavenformule schept de mogelijkheid om de eigen middelen te verruimen. Men loopt namelijk niet het risico dat nieuwe eigen middelen door landbouwuitgaven in beslag zullen worden genomen.

Verwacht moet worden dat een ombuiging na enige tijd tot inkomensproblemen zal leiden, zeker in bepaalde landen of regio's. Dergelijke inkomensproblemen zullen, voor zover nodig, in eerste instantie door de Lidstaten zelf moeten worden opgevangen, wellicht in de sociale sfeer. Daarbij dient er op te worden toegezien dat een en ander marktconform verloop en niet in re-nationalisatie van het gemeenschapsbeleid uitmondt. Voor armere landen (met bovendien een relatief grote landbouwbevolking), zoals Ierland, Griekenland en Italië, zal wellicht een oplossing moeten worden gevonden in versterking van de inkomensondersteunende maatregelen in het kader van de bestaande EEG-regeling voor de landbouw in berg- en probleemgebieden.

Voorts heeft de ervaring geleerd dat bij inkomensproblemen in de landbouw, de neiging tot grensbelemmerende maatregelen, met in het algemeen veterinaire of phytosanitaire argumenten, toeneemt. Een land als Nederland, met zijn exportafhankelijke land- en tuinbouw, is in dit opzicht natuurlijk relatief kwetsbaar.

Ook zal bij afzwakking van het interne marktordenende beleid de neiging tot versterking van het protectionisme ten opzichte van derde landen sterker worden. In dit verband moet worden gerekend op grotere weerstanden tegen de invoer van boter uit Nieuw-Zeeland, graanvervangende produkten uit de Verenigde Staten en ontwikkelingslanden, alsook rundvlees uit derde landen. Ook dat is niet in het belang van onze open economie.

Bijlagen:

Bijlage I geeft een overzicht van de ontwikkeling van de totale garantie-uitgaven over een reeks jaren, onderverdeeld per produkt.

2 juni 1983

Uitgaven in verband met het markt- en prijsbeleid  
(Afdeling Garantie)

(in miljoenen ECU)

	werkelijke uitgaven						begrote uitgaven	
	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u> <sup>2)</sup>	
							MECU	%
granen	630	1113	1564	1669	1921)	1875	2191	15,6
rijst	14	18	43	59	22)		64	0,4
zuivelprodukten	2924	4015	4528	4752	3343	3328	4113	29,2
oliën/vetten	269	325	606	687	1091	1297	1433	10,2
suiker <sup>1)</sup>	698	878	940	575	768	1242	1536	10,9
rundvlees	468	639	748	1363	1437	1159	1283	9,1
varkensvlees	37	45	105	116	155	112	180	1,3
eieren en gevo- gelte	26	38	80	86	84	104	125	0,9
groente en fruit	178	101	443	687	641	914	932	6,6
wijn	90	64	62	300	459	571	469	3,3
tabak	205	216	225	309	362	623	668	4,7
visserij	9	15	17	23	28	34	37	0,3
overige produkten	57	91	120	116	47	53	278	2,0
NA II	136	209	252	221	282	414	300	2,1
schapevlees				54	192	224	237	1,7
<b>Totaal landbouw</b>	<b>5741</b>	<b>7767</b>	<b>9732</b>	<b>11016</b>	<b>10903</b>	<b>12093</b>	<b>13846</b>	<b>98,3</b>
c.b.t.	201	27	1	.	0,1	0,4	1	-
m.c.b.	989	880	708	299	238	313 <sup>3)</sup>	240	1,7
<b>Totaal garantie</b>	<b>6931</b>	<b>8674</b>	<b>10441</b>	<b>11315</b>	<b>11141</b>	<b>12406</b>	<b>14087</b>	<b>100</b>

1) suiker-  
bijdragen 321 406 465 467 483 786 1013

2) exclusief mee- en/of tegenvallers.

3) Nederland ontving daarvan 215 MECU netto,

MCB's.

Opmerking: stijging 1977 op 1983 is 103%, d.i. 13% per jaar.

2 juni 1983