

Ir. J. Sonneveld



Landbouwbeleid in de EG

De vooruitzichten voor de akkerbouw zijn somber. Het EG-instrumentarium moet worden aangepast om de problemen aan te pakken. De EG zou van jaar tot jaar de omvang van de productie van granen moeten kunnen reguleren.

De wereldmarkt van landbouwprodukten staat bij voortdoring in het middelpunt van de politieke belangstelling. Niet dat er tot dusver van een internationaal beleid met betrekking tot de wereldmarkt van met name voedselprodukten sprake zou zijn, maar de gevolgen van het gevoerde nationale beleid voor de wereldmarkt wordt in vele fora kritisch gevolgd. Beurtelings concentreert zich de aandacht op twee zeer uiteenlopende vragen: Zal er de komende jaren wel voldoende voedsel zijn om aan de vraag ernaar wereldwijd te voldoen? En: leidt de felle concurrentie tussen de grote voedseloverschotten producerende en exporterende landen niet tot een ontwrichting van de wereldmarkt, waardoor vooral de voedselproductie in de ontwikkelingslanden dramatisch wordt ontmoedigd?

Voorshands lijkt het probleem aangegeuid met de tweede vraag actueler en urgenter dan de eerste. Ondanks produktiebeperkende maatregelen zien de grote produktielanden nauwelijks kans de door technologische vooruitgang alsmaar stij-

gende productie van met name granen in de hand te houden. De eerste zorg die daarbij ontstaat is van financiële aard: door de inelastische vraag daalt de prijs op de overvoerde wereldmarkt onverbiddelijk en moeten zeer hoge exportsubsidies het verschil met de gegarandeerde boerenprijs in het binnenland overbruggen.

Toch heeft de grote droogte in Noord Amerika vorig jaar het besef doen groeien dat het verschil tussen teveel en te weinig betrekkelijk dicht bij elkaar ligt. Dat gevoel wordt nog versterkt door de sterke daling van de overschotten in de EG.

Het lijkt geen overbodige luxe als er wereldwijd een objectief signaal zou kunnen worden gegeven aan de grote produktielanden om meer dan wel minder voorraden te produceren. Bovendien lijkt het aanbevelenswaardig dat het beleidsinstrumentarium van deze landen zodanig is samengesteld, dat er van jaar op jaar in redelijke mate de productie uitgebreid dan wel ingekrompen zou kunnen worden. De VS beschikt daadwerkelijk over een dergelijke flexibel instrument. De EG lijkt weinig anders te kunnen dan jaar in jaar uit de productie op te voeren. In de

Ir. J. Sonneveld (1933) is tijdelijk stafmedewerker kabinet ministerie van Landbouw en CDA-kandidaat voor het Europees Parlement met de speciale taak de landbouwaangelegenheden te behartigen.

EG gaat dit gepaard met doelbewust veroorzaakte prijsverlagingen die de gehele akkerbouw in een depressie lijken te voeren.

Inmiddels is er een nieuw element in de discussie bijgekomen: als er toch minder geproduceerd moet worden, is er dan geen prioriteit te geven aan een zodanige productiebeperking, dat er een maximale bijdrage mee wordt geleverd aan een terugdringing van de overbelasting van het milieu? In het onderstaande artikel over het huidige EG-landbouwbeleid zullen deze vragen mede aan de orde komen.

Er is nooit vrijblijvendheid geweest in de Europese Gemeenschap met betrekking tot het al of niet voeren van een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zonder een gemeenschappelijk landbouwbeleid zou het vrije verkeer van goederen – ook niet van de industriële sector – nooit tot stand zijn gekomen. Over dit verband zijn dwingende bepalingen in het Verdrag opgenomen. Dit verklaart de hardnekkigheid waarmee landbouw zich op de agenda van de Commissie, de Raad en de Europese Top weet te handhaven. Door deze voortdurende aandacht is het niet waarschijnlijk dat feiten die er aan dat beleid kleven een gevolg zouden zijn van haastwerk. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid vertoont wel vele tekenen van noodgedwongen compromissen. Toch werden er aan de uitvoerbaarheid steeds tamelijk hoge eisen gesteld; producenten, handel en uitvoerende instanties van de lidstaten moesten er mee kunnen werken. Dit alles maakt dat het GLB, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, een grote mate van duurzaamheid vertoont.

Met deze gedachte in het achterhoofd willen we een blik werpen op twee factoren, die dat beleid toch zouden kunnen veranderen: de totstandkoming van de interne markt en de onderhandelingen in GATT-verband, waar de landbouw een prominente plaats op de agenda heeft. Er is echter grote behoefte aan inzicht in het

relatieve belang van de verschillende beleidsbemoedeningen voor de agrarische sector. Ik zal kort de volgende drie bereikte en toekomstige mijlpalen van de EG belichten en ik zal me daarbij afvragen welke van die drie voornamelijk de economische situatie van onze land- en tuinbouwbedrijven in de meer nabije toekomst lijkt te kunnen bepalen:

- het GLB, maar dan in de herziene vorm;
- '1992';
- de Uruguay-ronde, de internationale onderhandelingen over de handel in landbouwproducten waar het landbouwbeleid van alle belangrijke landbouwproducten producerende landen ter discussie staat.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid

In het GLB heeft men destijds gekozen voor een zware marktordening voor granen, melk, suiker, rundvlees, en tot op zekere hoogte ook voor aardappelleem en oliehoudende zaden. Groenten en fruit, sierteeltproducten, slachtpluimvee en eieren, varkensvlees en schapevlees kregen een lichtere marktordening. Hoe zwaarder de marktordening hoe minder de opbrengstprijs van de EG-producent bepaald wordt door de prijs op de wereldmarkt en de afzetmogelijkheden op de Gemeenschapsmarkt. Bij zware marktordeningen behoren vooral variabele invoerheffingen en exportrestituties naast een permanente bodem in de markt als gevolg van overheids-interntieaankopen.

Ik ben er nog steeds van overtuigd dat deze opzet – gegeven de bijzondere positie waarin zich de zich steeds weer uitbreidende EG bevond – goed was, of dat er althans geen andere mogelijkheden waren om het vrije verkeer van landbouwproducten binnen de Gemeenschap te bereiken. Want dat was steeds het grote doel, zonder hetwelk ook de rest van de Europese integratie tot stilstand zou zijn gekomen. En toevallig was deze oplos-

sing met name gunstig voor de Nederlandse landbouwsector in zijn totaliteit. We behoeven ons wat dat betreft geen grote schuldgevoelens te laten aanpraten.

Twee factoren leidden ertoe dat er op het gekozen systeem correcties zijn aangebracht. De eerste was het gigantische en onrustbarend en aanhoudend stijgende bedrag waarmee het in stand houden van het gekozen systeem gepaard ging. Dat was de noodzaaksfactor. De tweede factor was de afsluiting van een toetredingsproces: pas toen de toetreding van Spanje en Portugal was afgerond kreeg men tijd en gelegenheid meer orde op zaken te stellen in de landbouwsector. Tijdens de toetredingsonderhandelingen mocht men niet de indruk geven, dat het gekozen regime voor welke sector dan ook vanwege een toetreding gewijzigd zou moeten en kunnen worden. Dat kunnen we de gelegenhedenfactor noemen.

De herziening heeft echter een opmerkelijk karakter. Ze lijkt voor de verschillende sectoren van volstrekt andere principes uitgegaan te zijn.

In de melkveehouderij werd gekozen voor een systeem van nationale productiequota doorgetrokken naar de individuele producent. De melkprijs kon op een relatief hoog niveau gehandhaafd blijven. Dit betekent minder speelruimte voor de afzonderlijke producent. Maar zijn inkomen staat voorshands minder onder druk en de markt is zijn probleem niet. Vraag en aanbod zijn beter op elkaar afgestemd, of liever krijgen niet de gelegenheid om verder uit elkaar te lopen. Sommigen noemen ook dit beleid een meer marktgericht beleid. En daar zit iets in: er worden in ieder geval minder overschotten geproduceerd waarvoor geen markt is. Bovendien zijn de verwerkers van de melk – en dat zijn vaak coöperaties – wel gedwongen om naar de best mogelijke valorisatie van de beschikbare melk te streven en dat is niet langer de gemakkelijke weg van de overheidsinterventie.

Ook voor de granen werd voor een meer marktgericht beleid gekozen, maar dat ziet er heel anders uit. Ook daar wenst de schatkist(bewaarder) niet langer de financiële last van de overschotten te dragen, waarvoor geen koopkrachtige markt bestaat. In het nieuw gekozen systeem dalen de marktprijzen naarmate de produktie stijgt en moet de producent meer bijdragen aan de kosten van de afzet van het overschot. Bovendien wordt het minder aantrekkelijk gemaakt om het produkt bij de overheid in te leveren tegen de interventieprijs zonder dat men zich ingespannen heeft het produkt zelf te verkopen. Dat beleid lijkt bij uitstek marktgericht, maar als men wat kritischer kijkt, mankeert er op dat punt wel het een en ander. De totale produktie blijkt zich niet aan de marktsituatie aan de passen: het overschot blijft hardnekkig voortbestaan, met alle nare gevolgen voor de prijs van dien. Bovendien is het in de ogen van diegenen die met name een vrije markt systematiek voorstaan, zoals bijvoorbeeld de Amerikanen zeggen te doen, nog een uitermate slecht op de markt afgestemd beleid. Van enige vorm van vrije concurrentie tussen graan geproduceerd binnen en buiten de EG is nog geen sprake noch bij de import in de EG, noch op de wereldmarkt. Variabele invoerheffingen en exportrestituties zijn onverminderd blijven voortbestaan. Kortom, ondanks de ombuigingen in het EG-beleid zijn de problemen in de graanmarktsector allerminst opgelost. Dat vinden producenten en overheden binnen de Gemeenschap, maar ook daarbuiten.

Van de nieuwe regeling van de markt in de rundvleessector kan men inderdaad stellen dat deze een beetje is opgeschoven in de richting van de wat lichtere marktordeningen, waar het marktmechanisme wat meer en de overheidsinterventie wat minder gewicht krijgen. Net als in de varkensvleessector zal het aanbod in de rundvleessector zich wat meer door middel van het prijsmechanisme aan het aanbod gaan aanpassen.

Het valt niet te ontkennen, dat de wijzigingen in bovengenoemde sectoren een ongunstige invloed hebben op de overige vrije produktiesectoren van de akkerbouw. Dat geldt zowel voor de maatregelen in de melkveehouderij, als voor de maatregelen met betrekking tot de granen. Daardoor ontstaan er zeer grote verschillen in inkomenspositie van de melkveehouders vergeleken met die van de akkerbouwers. Het lijkt erop, dat deze verschillen zich het scherpst in Nederland voordoen: Voor de gemiddelde Nederlandse melkveehouder is de huidige melkprijs gunstig, zeker bij het huidige kostprijsspeel. Voor de Nederlandse akkerbouwers zijn de prijzen van vrijwel alle producten slecht, met uitzondering wellicht van de bietenprijs, zeker nu deze waarschijnlijk niet door Brusselse prijsverlagingen lijkt te worden getroffen.

In bovengenoemde situatie lijkt in de naaste toekomst niet veel verandering te zullen komen. Het ziet er niet naar uit dat men op korte termijn het quoteringssysteem in de melksector zal afschaffen. Wel zullen er wat versoepelingen kunnen komen, maar ik verwacht niet dat men binnen afzienbare tijd de melkproduktie binnen de EG weer geheel vrij zal laten. Ook voor de akkerbouwsectoren lijken de kaarten voorlopig geschud. De prijsvoorstellen voor 1989 voor granen, oliehoudende zaden en eiwitrijke producten hielden nauwelijks een verrassing in: het was wat men ervan verwachtte. Alleen de bijkomende maatregelen met betrekking tot de interventie kwamen onverwacht en voor de meerderheid van de ministers van Landbouw blijkbaar ongelegen, zodat die voorlopig in de ijskast zijn geplaatst, zij het niet definitief. Op het gebied van het Europese markt- en prijsbeleid weten we voor de nabije toekomst waar we aan toe zijn en dat toekomstbeeld zal met name de Nederlandse akkerbouwers met grote zorg vervullen.

1992

Het behoeft geen nader betoog dat 1992 met alles wat daarbij behoort een onherroepelijke nieuwe fase gaat inluiden voor de Gemeenschap, waardoor het leven van iedere burger beïnvloed gaat worden. Het gaat daarbij om het vervallen van de grenscontrole tussen de lidstaten, zodat goederen en mensen zich vrijelijk binnen de Gemeenschap kunnen verplaatsen. De bescherming aan de buitengrens van de Gemeenschap zal voor alle lidstaten gelijk moeten zijn.

Afgezien van de grensformaliteiten met betrekking tot controle op kwaliteit en veiligheid voor mens, dier en plant en de verrekking van de BTW, bestaat er allang een vrij verkeer van goederen inclusief die van de agrarische sector. De prijsvorming voor al deze goederen is dan ook een Europese prijsvorming. Die vrijheid van verkeer bestond nog niet voor diensten, zoals diensten door het bankwezen of verzekeringsmaatschappijen. Ook konden personen zich tot dusver niet overal in de Gemeenschap gaan vestigen waar zij wilden. Bij dat laatste gaat het om vestigingseisen onder meer verband houdend met de opleiding die de beroepsbeoefenaars hebben genoten. Dat alles is nu volop in behandeling, zodat de ene gemeenschappelijke markt inderdaad veel dichterbij lijkt te komen.

Wat heeft dit alles voor de landbouwsector te betekenen? Zoals gezegd bestaat er al lang een gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten, dat wil zeggen de lidstaten hebben allang niet meer het recht om de invoer uit de lidstaten te weren om economische redenen. Dat mocht nog wel om gezondheidsredenen van mens, dier en plant. Ook in de landbouw is er sprake van een prijsvorming met een samenhang die zich over de gehele gemeenschap uitstrekt. Het markt- en prijsbeleid, zoals dat in het vorige punt werd besproken, zal er niet of nauwelijks door veranderen. Sommigen denken dat bijvoorbeeld de melkquota er dwangma-

tig door zullen moeten verdwijnen. Zo automatisch is dat verband echter niet. We kunnen de situatie vergelijken met het stelsel zoals dat thans binnen een lidstaat wordt toegepast. Zo kan men stellen dat er bijvoorbeeld binnen Nederland sprake is van provinciale quota, als men alle quota behorende bij de grond van melkveehouders per provincie bij elkaar optelt. Alleen binnen Nederland is wel een handel in quota mogelijk tussen inwoners van de ene provincie met die van de andere provincies. Het ligt inderdaad voor de hand dat er op den duur handel in melkquota tussen melkveehouders wonend in verschillende lidstaten mogelijk wordt gemaakt.

Toch zijn er sectoren in de landbouw waarvoor 1992 van groot belang gaat worden. Dan denk ik met name aan de meer bederfelijke produkten. Vrijwel al deze produkten worden binnen de Gemeenschap per truck vervoerd. Het oponthoud aan de grenzen is voor dat vervoer nog steeds zeer aanzienlijk. Het elimineren van dat grensoponthoud is pure winst, niet alleen in arbeidsuren, maar ook in kwaliteit van het produkt en als men aan het rijtijdenbesluit denkt, dan is het duidelijk dat de actieradius van het Nederlandse verse produkt er nog aanmerkelijk door kan worden vergroot. Voordat het zover is moesten er nog heel wat kwaliteitsregelingen worden geharmoniseerd. De officiële regelingen die in de veterinaire en fytosanitaire sector zullen moeten worden getroffen zullen wat minder strikt en gedetailleerd zijn dan de nationale regelingen voordien.

Daar waar de overheid terugtreedt op dit terrein zal het bedrijfsleven zelf met een adequate aanvulling moeten komen. Diensten zoals bijvoorbeeld van de Gezondheidsdienst voor Dieren zullen dan ook in de toekomst veel belangrijker worden. Dat neemt niet weg, dat de risico's voor intensieve produktiegebieden zoals Nederland zullen gaan toenemen. Uiter-

Sectoren die het nu al moeilijk hebben zullen het na 1992 nog moeilijker krijgen.

aard zal ook de concurrentie uit andere lidstaten op de Nederlandse en buitenlandse markten toenemen.

1992 wordt dus een situatie van plussen en minnen. Alleen voor die sectoren, waarin Nederland in het verleden getoond heeft sterk te staan, zal dat voordeel in de toekomst nog meer tot zijn recht kunnen komen. Sectoren die het onder het huidige regime al moeilijk hebben zullen het na 1992 nog moeilijker krijgen. Gegeven de relatief sterke positie die Nederland in de landbouwsector tot nog toe heeft ingenomen is het vertrouwen gerechtvaardigd, dat Nederland per saldo meer te winnen heeft dan te verliezen bij de marktsituatie die door 1992 tot stand komt.

De GATT-onderhandelingen

Tot nog toe hebben GATT-onderhandelingen geen grote invloed gehad op het EG-landbouwbeleid, op een grote uitzondering na: in de eerste helft van de jaren zestig ging de EG akkoord met een consolidatie, dat wil zeggen definitief vastleggen, van een nul-invoerrecht op graanvervaarders en oliehoudende zaden.

Bij de thans aan de gang zijnde Uruguay-ronde lijken er voor de landbouw grote belangen op het spel te staan. Het zijn vooral de Verenigde Staten, die er dit keer op aangedrongen hebben dat de handel in landbouwprodukten internationaal aan een orderlijker regime moet worden onderworpen. Zoals bekend stelden

zij in dit kader voor binnen een tijdsbestek van tien jaar alle produktiegebonden steun in de landbouwsector wereldwijd te elimineren. Hoewel dat voorstel allerwegen als volstrekt irreal werd bestempeld, was de politieke en zakelijke druk om op het gebied van de internationale landbouwhandel tot een regeling te komen zodanig groot, dat men – ondanks een volledige impasse bij een tussentijdse balansopmaking in Montreal in december jongstleden – gedwongen werd alsnog een basis voor enigerlei regeling op korte en langere termijn te zoeken.

Onder normale omstandigheden gaat het bij dit soort onderhandelingen om geven en nemen, dat wil zeggen men doet concessies aan elkaar. In het Amerikaanse standpunt zit weliswaar ook een Amerikaanse concessie, namelijk het stoppen van de talrijke subsidies aan de eigen landbouw, waaronder het zeer belemmerende importregime voor zuivelproducten. Maar in feite ziet de VS deze onderhandelingen niet als vrijblijvend. Met name het Congres heeft in het kader van de Handelswet van vorig jaar laten vastleggen, dat er meer en zich automatisch aan de marktsituatie aanpassende, Amerikaanse exportsubsidies moeten komen, als er geen resultaten worden geboekt bij het elimineren van handelsverstoringende subsidies in de internationale handel in landbouwproducten.

Vooralsnog zit er niet veel schot in de onderhandelingen. De verdragsluitende partijen hebben nog twee jaar om de zaak tot een goed einde te brengen. Tijdens de tussentijdse bijeenkomst in Montreal liep de zaak op de landbouw vast. Andere sectoren, zoals bijvoorbeeld het internationale dienstenverkeer zijn wat de voortgang betreft geheel afhankelijk van voortgang op landbouwgebied. Vandaar dat het niet alleen de landbouwministers zijn, die hier de dienst uitmaken. Door een spel van het lot hebben zich enkele interessante rolwisselingen voorgedaan: de Europese Landbouwcommissaris is Com-

missaris voor Buitenlandse Handelsbetrekkingen geworden: onze landgenoot de heer Andriessen, terwijl aan de VS-kant precies het omgekeerde plaats vond.

Het is bekend, dat op dit moment vooral gewerkt wordt aan een regime voor de korte termijn: een standpunt, dat van meet af aan door de EG is verdedigd. Maar welke maatregelen er op korte termijn moeten worden genomen, daarvoor is men het nog lang niet eens. Uitvoerend directeur Dunkel van de GATT-organisatie, is druk doende om met nieuwe voorstellen te komen om de zaak uit het slop te halen. Hij probeert zoveel mogelijk de steun te bevriezen, inclusief een begrenzing naar beneden van de toegang tot de markten van landbouwproducten in een bepaald land of groep van landen: Minimaal zou men van een bepaald produkt moeten blijven importeren, wat men de afgelopen jaren placht te importeren. Ook zouden de produktiebeperkende programma's in de komende jaren niet versoepeld mogen worden.

Nu kan men zich voorstellen dat de EG met dat laatste punt niet zoveel moeite heeft, maar de beide eerder genoemde punten te weten bevrozing van de subsidies en van de invoerhoeveelheden, dat grijpt diep in in het marktordenende regime van de EG. De Europese Commissie die namens de EG onderhandelt, heeft in een eerder stadium als consignee meegekregen, niet het systeem van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ter discussie te stellen, laat staan prijs te geven.

Ik ben van mening, dat men zijn verwachtingen op een spoedig en substantieel succes niet te hoog mag spannen. Een mislukking van de onderhandelingen is echter voor de landbouw bepaald niet zonder risico's, met name niet voor de Nederlandse landbouw. Als een van de grootste exportlanden van agrarische producten ter wereld, hebben wij alle belang bij een vrijere wereldhandel. Verhoudingsgewijs exporteren wij naar de we-

reldmarkt veel produkten, die niet door een zware EG-marktordening worden beheerst. Een grotere vrijheid in de handel voor deze produkten is dus duidelijk in ons belang. Bovendien is de dreigende taal die de VS bezigt, als de onderhandelingen mislukken, met name bedreigend voor de Nederlandse export. Immers een mislukking betekent een voortduren en zelfs een uitbreiding van de handelsoorlogen, waarvan we er de laatste jaren al enkele tussen de EG en de VS hebben gehad. In het vuurgevecht dat daarbij ontstaat raakt dan ook gemakkelijk een Nederlands exportprodukt betrokken. Zo stonden op de VS-retaliatielijst in de hormonenoorlog aanvankelijk ook de Nederlandse paprika's. Dit keer ontsnapten ze nog de dans, maar het risico neemt bij ieder handelsconflict toe.

Het herziene GLB het meest bepalend

Als ik nu de balans opmaak van de drie genoemde mijlpalen: het herziene GLB; 1992; en de GATT-onderhandelingen, wie van de drie naar mijn mening het meest waarschijnlijk de economische situatie op onze landbouwbedrijven zal bepalen in de komende jaren, dan kom ik tot de conclusie, dat dat het herziene GLB zal zijn. Dat geldt zowel voor de melkveehouderij als voor de akkerbouwsector.

Dit is een gedachte die bepaald niet tot voldoening kan stemmen. Ik vind dan ook dat we moeten blijven werken aan een verbetering van de situatie. De politieke wil om veranderingen af te dwingen komt niet vanzelf. Daarbij gaat het om het vinden en formuleren van een meer bevredigende politiek, en een mobilisatie van de politieke macht om de veranderingen door te voeren. Aangezien alle relevante verdragsluitende partijen in de internationale onderhandelingen een democratisch systeem kennen, moet het democratische denk- en beslissingsproces ten volle benut worden. In dit verband is het interessant op te merken dat er in het Aktieprogramma van de Europese Volkspartij, de

christen-democratische partij in de EG, waarvan ook het Nederlandse CDA deel uitmaakt, aan de internationale landbouwproblematiek ruime aandacht besteed. Sta mij toe, dat ik de meest betrokken paragraaf citeer: 'De Europese Volkspartij staat voor de instandhouding van het systeem van variabele invoerheffingen en exportvergoedingen. Om het zinloze opbieden in subsidies voor landbouwprodukten tussen de voornaamste concurrenten op de wereldmarkt te beëindigen en tegelijk ook een Europese aanwezigheid op de wereldmarkt te verzekeren, stelt de Europese Volkspartij voor akkoorden af te sluiten met de belangrijkste GATT-partners om voor iedereen tot een gelijkwaardige produktiedaling te komen en meer duidelijkheid te scheppen in de verschillende steunmaatregelen van de GATT-partners'.

Graanproductie

Graag wil ik aan deze laatste gedachte van een akkoord tussen de voornaamste GATT-partners inzake een gelijkwaardige produktiedaling een nadere persoonlijke beschouwing wijden. Daarvoor breng ik eerst in herinnering de beslissing van de Gemeenschap om het zuiveloverschot in de Gemeenschap drastisch te beperken. Dat was een eenzijdige beslissing; we hebben dat aan niemand gevraagd, we hebben ook aan niemand gevraagd om mee te doen. De positie van de EG op de wereldmarkt voor zuivelprodukten is evenwel zo groot, dat het geringere zuivelaanbod van de EG tot een forse prijsverhoging op de wereldmarkt heeft geleid. De EG liet zich bij haar besluit leiden door het financiële eigen belang: men zou op deze wijze een veel geringere hoeveelheid produkt behoeven te subsidiëren. Maar bovendien bleek dat men per eenheid produkt een veel geringer subsidiebedrag hoeft te betalen. Dat laatste voordeel geldt evenwel ook voor de concurrentie. Toen ik dan ook afgelopen december deelnam aan de Jaarvergadering van de Amerikaanse Federatie van Zuivelpro-

ducenten heb ik geen onvertogen woord gehoord over het EG-zuivelbeleid, integendeel, dit beleid werd openlijk als de oorzaak aangewezen, dat de VS sinds jaren weer in staat is om zonder subsidies op commerciële wijze magere melkpoeder naar de wereldmarkt te exporteren.

Is er in de graansector en met name de tarwesector ook zo'n marktleider, die in z'n eentje het wereldmarktprijspeil voor tarwe zou kunnen opkrikken? Dat is niet het geval. Er is totaal een zestal grote exportlanden, dat te zamen meer dan 90 procent van de wereldhandel in handen heeft. Daarvan is de VS de grootste. Zoals bekend had de VS een behoorlijk stringent areaalbeperkingsprogramma voor tarwe. Amerikaanse tarweboeren kunnen alleen maar hun produktiesubsidie op tarwe van de Amerikaanse schatkist krijgen – en deze subsidie kan wel oplopen tot 50 procent van de Amerikaanse richtprijs – als ze zich houden aan de voorgeschreven areaalbeperking. Vorig jaar was deze dus eigenlijk verplichte areaalbeperking nog 27,5 procent van het gebruikelijke tarwe-areaal per producent. Vanwege de droogte en de toch al krappere wordende wereldmarkt besloot de VS, zonder daar maar met wie dan ook overleg te plegen, deze areaalbeperking van 27,5 procent voor 1989 terug te brengen tot 10 procent. Daarmee stijgt het VS tarweareaal dit jaar met 23 procent. Als het weer dit keer erg gunstig is zitten we onmiddellijk weer met een veel grotere wereldtarwe-voorraad, met alle gevolgen van een lage prijs van dien.

Men kan zich afvragen of het nu werkelijk niet mogelijk is om dit soort eenzijdige besluiten met betrekking tot de produktieomvang in een wat gecoördineerd internationaal kader te doen plaatsvinden. Daar lijkt iedereen voordeel bij te hebben. Immers iedereen die eenzijdig de produktie beperkt, schept daarmee een ruimte voor de concurrentie om het gat op te vullen. Er is in een eerder stadium weleens een systeem uitgetoetst om bepaalde

minimum- en maximumprijzen voor tarwe te respecteren gecombineerd met bepaalde leverings- en afnameverplichtingen in geval van bijzonder hoge of lage prijzen. Dat systeem heeft toen niet gewerkt. Maar nu de grote producenten eenzijdig toch al produktie regulerende maatregelen hanteren, kan een internationale afspraak en de toepassing daarvan de situatie voor de initiatiefnemende producerende staat alleen maar aanmerkelijk verbeteren.

Graangrootmachten moeten komen tot coördinatie van hun produktie.

Ik denk dat de EG op den duur wel voor een dergelijke aanpak is te vinden. Produktiebeperkende maatregelen behoeven namelijk niet onmiddellijk te leiden tot het invoeren van een systeem van contingentering, nationaal en vervolgens op individuele basis. Zou dat het geval zijn, dan zou ik er niet over durven denken. Net zoals de meesten in Nederland en daarbuiten ben ik een tegenstander van een uitbreiding van het systeem van produktiequotering.

Hoe zou bijvoorbeeld de EG een bepaalde verplichting om aan een wereldwijde afspraak tot beperking van de tarweproduktie kunnen nakomen. Stel dat de afspraak zou zijn dat de EG haar tarweareaal – en dan bedoelen we een normaal produktief tarweareaal – met 5 procent zou dienen in te krimpen. Stel ook

dat dat in het kader van die afspraak, de areaalbeperking alleen maar voor een volgend produktieseizoen is. Een manier om dit te bereiken zou kunnen zijn dat men dit bij inschrijving zou doen en wel op EG-schaal. Iedere producent in de EG zou dan kunnen inschrijven tegen welk bedrag hij bereid zou zijn om het volgende seizoen zijn tarwe-areaal geheel of gedeeltelijk niet met tarwe maar met een niet te oogsten dekvruucht in te zaaien. De EG-autoriteiten zouden dan net zoveel offertes moeten accepteren als er nodig zijn om het totale areaal van 5 procent te halen. Als systeem van grond uit de produktie nemen door middel van een *tender* (inschrijving) hebben de Amerikanen de ervaring dat het buitengewoon effectief is. In het kader van de Landbouwwet 1985 werd besloten in vijf jaar tijd 45 miljoen acres erosiegevoelige grond uit de produktie te nemen. Dat gebeurt dan met deelinschrijvingen, dus iedere keer een deel van het voorgenomen areaal. Dat leidt tot een stabiele prijsvorming: iedereen kan weten op welke prijs hij ongeveer moet gaan zitten, niemand wil natuurlijk een veel te laag bedrag vragen. Inmiddels heeft men in de VS meer dan 30 miljoen acres, dat is zes keer het areaal cultuurgrond in Nederland, op deze wijze uit de produktie genomen. In dit Amerikaanse voorbeeld ging het om langjarige contracten voor slechte grond. Maar het systeem kan natuurlijk net zo goed gelden voor grond ingedeeld in bepaalde goede kwaliteitsklassen en dan niet voor een meerjarige periode maar steeds voor een produktieseizoen. Op deze wijze kan het systeem een marktstabiliserend effect hebben.

Een veel gehoord bezwaar tegen een dergelijk systeem, zoals hierboven omschreven, is dat bepaalde lidstaten zouden vrezen, dat hele delen van het platteland op deze wijze ontvolkt zouden worden. Dat bezwaar is gemakkelijk te onderwerpen, door bijvoorbeeld te bepalen, dat nooit meer dan een bepaald percentage

in een bepaalde afgebakende streek uit de produktie zou mogen worden genomen. In het zojuist genoemde voorbeeld in de VS is dat 25 procent.

Het voordeel van het hier voorgestelde systeem is dat men het in het internationale onderhandelingskader kan inbrengen, zonder dat men er ook maar iets voor aan het systeem van het GLB zou behoeven te wijzigen. Ook de handel in tarwe zou erdoor op geen enkele wijze belemmerd worden. Ook zou er geen sprake zijn van een waardeestijging van het individuele recht om wel te mogen produceren, zoals dat bij de individuele melkquota het geval is.

Het hier voorgestelde is het best te vergelijken met het vierde gewas, nu dat in de praktijk nog op zich laat wachten. De oplossing geeft een antwoord op het echte probleem waarmee we in de landbouw in de efficiënte produktielanden te maken hebben. We hebben een grotere produktiecapaciteit dan benodigd is om de mensen van de twintigste eeuw te voeden. En er blijkt geen systeem te bestaan dat voldoende individuele producenten er toe noopt de grond om economische redenen uit de produktie te nemen. Als een boer er mee ophoudt omdat hij het niet meer kon bolwerken, gaat de grond naar een efficiëntere boer die er een nog grotere produktie af zal halen.

Het is de hoogste tijd dat er een serieuze poging wordt gedaan om een beetje meer natuurlijk karakter aan de wereldmarkt te verschaffen. Dat kan alleen als we het aanbod erop van zwaar gesubsidieerde produkten proberen te beperken. Ik ben overigens voorshands niet optimistisch over de bereidheid van de VS en andere partners om met een dergelijk systeem in zee te gaan. Met name de VS heeft weinig behoefte aan internationale afspraken. Dat was zeker zo in de regeringsperiode Reagan. Misschien dat de Bush-administratie zich wat constructiever zal opstellen.

De hamvraag is overigens nog niet aan

de orde geweest: hoeveel zou een dergelijk systeem kunnen gaan kosten. Ik kan die vraag op dit moment niet beantwoorden. Wel weet ik dat het systeem kosteneffectief is, in die zin dat het gehele bedrag aan de regeling te besteden aan de tarweproducenten zou ten goede komen, afgezien van een relatief gering bedrag aan administratieve en controlekosten. Bovendien zouden niet alleen de tarwetelers van een dergelijke areaalbeperking profiteren. Uit de praktijk van vandaag weten we dat een lage graanprijs een negatief effect heeft op de prijzen van de andere vrije produkten in de akkerbouwsector. Men kan zich zelfs voorstellen dat de producenten aan een dergelijke regeling meebetalen in het kader van de besteding van de medeverantwoordelijkheidsheffing. En dat zou dan niet eens tot de tarweproducenten beperkt behoeven te blijven.

Waar het mij hier om gaat is, dat we ons creatief moeten opstellen om de problemen van de akkerbouw, waarvoor de vooruitzichten zonder meer buitengewoon somber zijn, goed te doordenken en te trachten er iets aan te doen. Maar ook in de zuivelsector is er evenwel behoefte aan een meer geordende, dat wil zeggen minder ontwrichte wereldmarkt. In de onderhandelingen met de VS lijkt het mij een goed EG-standpunt om op de Amerikaanse vraag om de landbouwsteun in de komende tien jaar volledig af te breken, te komen met een voorstel om orde op de wereldmarkt te scheppen door daarvoor de verantwoordelijkheid te delen. Dat hoeft niet ten koste te gaan van een vrijer verkeer in de landbouwprodukten: integendeel, dat zou wel eens de voorwaarde kunnen zijn om dat te kunnen bereiken. De EG zal alleen dan een sterkere relatie tussen zijn eigen prijsniveau voor landbouwprodukten en die op de wereldmarkt kunnen accepteren, als de laatstgenoemde in redelijke mate is genormaliseerd.

In de aanhef van dit artikel werd de vraag

gesteld hoe de landbouwgrotmachten in hun beleid met betrekking tot de productieomvang meer rekening zouden kunnen houden met de veiligstelling van de voedselvoorziening wereldwijd. De door mij bepleite uitbreiding van het EG-instrumentarium om van jaar op jaar de productieomvang van granen enigermate te reguleren lijkt goed te passen bij de zorg voor een betere voedselvoorziening in de Derde Wereld: mochten de wereldvoorraden te klein dreigen te worden, dan kan de EG met onmiddellijke ingang de productiecapaciteit weer uitbreiden tot het oorspronkelijke areaal. De dekvruucht is immers een eenjarig gewas, dat aan het eind van het groeiseizoen ondergeploegd wordt, waardoor de bodemvruchtbaarheid zal toenemen, zonder dat van milieubelastende andere meststoffen gebruik gemaakt hoeft te worden. Maar zolang de productiebeperking nodig is, behoeft de EG samen met de andere grote produktielanden minder op de wereldmarkt aan te bieden, waarmee de belangen van de graanproducenten in de ontwikkelingslanden ook meer zijn gediend.

Zou men tot de conclusie komen, dat er niet alleen een instrument beschikbaar moet zijn om de productiecapaciteit van jaar op jaar enigszins aan te passen, maar dat er grote arealen langduriger uit de productie zouden kunnen worden genomen, dan zou de EG met name meer programma's kunnen richten op natuur- en milieugevoelige gebieden. Zulke programma's dienen de gronden langduriger geheel of gedeeltelijk aan het productieproces te onttrekken. Wil het beoogde natuurbeschermende of milieueffect niet onmiddellijk worden teniet gedaan. In de VS kan het omvangrijke *Conservation Reserve Program* als zodanig worden aangemerkt. In vijf jaar tijd zal de VS 45 miljoen acres erosiegevoelige grond uit de productie nemen.

Voor de volledigheid: er lijkt geen acceptabel systeem van produktieregulering te bestaan, waarbij alle graanprodu-

centen tegelijk worden gedwongen of gestimuleerd hun akkers meer of minder intensief te bebouwen, bijvoorbeeld door kunstmest of andere landbouwchemicaliën met behulp van een variabele heffing duurder of goedkoper te maken. Wel moet er mee rekening worden gehouden, dat in de komende jaren er door een stringenter milieubeleid de intensiviteit van de akkerbouwproductie enigszins zal worden teruggedrongen. Daar lijkt wegens

de nog te verwachten algemene produktiviteitsstijging door rassenverbetering weinig bezwaar tegen te kunnen worden aangevoerd. Het zeker stellen van een adequaat niveau van wereldvoedselvoorziening zal er niet door in gevaar komen.

