



Europese uitgaven deel 1

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
Europese uitgaven
deel 1: landbouwingaven

Ronde 1995

**EUROPESE UITGAVEN
DEEL I**

**INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
EUROPESE UITGAVEN
DEEL I: LANDBOUWUITGAVEN**

**Begrotingsvoorbereiding 1996
Rapport nr. 1**

Inhoudsopgave

0. Executive summary	I
1. Inleiding	1
2. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	3
2.1. Inleiding	3
2.2. Historie	3
2.3. Het huidige beleid	4
2.3.1. De marktordeningen	4
2.3.2. De Mac Sharry hervormingen	6
2.4. Huidige beleidskaders	6
2.4.1. Het landbouwrichtsnoer	6
2.4.2. GATT-overeenkomst	8
2.4.3. Nederlandse beleidsuitgangspunten	9
2.5. De Nederlandse netto-positie t.a.v. het GLB	9
2.6. Toekomstige ontwikkelingen	12
3. Scenario's voor hervorming van het GLB	15
3.1. Inleiding	15
3.2. De scenario's	15
3.2.1. Scenario 1, ongewijzigd beleid	15
3.2.2. Scenario 2, directe inkomenstoelagen	16
3.2.3. Scenario 3, financiële renationalisatie	17
3.3. Resultaten van de scenarioberekeningen	18
3.4. Gevolgen toetreding MOE-landen	20

4. Discussie en conclusie	24
4.1. Inschatting van de toekomstige ontwikkelingen	24
4.2. Bespreking van de verschillende beleidsopties	25
4.2.1. Ongewijzigd beleid	25
4.2.2. Directe inkomenstoelagen	25
4.2.3. Financiële renationalisatie	26
4.2.4. Toetreding Visegrad-landen	27
4.3. Conclusies	27
 Bijlage I Taakopdracht	 30
 Bijlage II Leden van de interdepartementale werkgroep	 32

0. Executive summary

Onderzoeksopdracht

In het beleidsonderzoek Europese uitgaven is gezien hoe de Nederlandse netto-positie verbeterd en de Nederlandse bruto-afdrachten verminderd kunnen worden door wijziging van het beleid en de financieringssysteem van de EU. De problematiek die samenhangt met de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa is expliciet in het onderzoek betrokken. In dit deel I is het GLB onder de loep genomen.

Het GLB

Het GLB kent zware en lichte marktordeningen. Bij zware marktordeningen bestaat naast exportrestituties en invoerheffingen, ook de mogelijkheid van interventie. Bij de lichte marktordeningen bestaat de ondersteuning in hoofdzaak uit invoerheffingen aan de grens. Daarnaast is er een categorie produkten, die met de hervorming van het GLB sterk is uitgebreid en inmiddels circa 50% van de GLB-uitgaven beslaat, waarbij de ondersteuning slechts uit directe toeslagen bestaat. Nederland is relatief sterk vertegenwoordigd in sectoren waar geen of slechts een lichte vorm van marktordening bestaat.

GATT/WTO

Het huidige GLB is op hoofdlijnen verenigbaar met het afgesloten GATT-akkoord. De grootste knelpunten zullen zich waarschijnlijk voordoen bij de limiet die aan gesubsidieerde export van zuivelprodukten wordt gesteld. Hierdoor zou de Nederlandse kaasexport op termijn in het gedrang kunnen komen. Voor een aantal andere produkten zullen extra importen en minder gemakkelijke exporten kunnen leiden tot lagere prijzen op de interne markt.

Netto-positie t.a.v. het GLB

De Nederlandse netto-positie t.a.v. het GLB zal naar verwachting oplopen van circa 0,9 miljard gulden in 1995 naar circa 1,9 miljard gulden in 1999. Dit is voor een belangrijk deel te wijten aan de beheersing van de uitgaven in de zuivelsector, waardoor de Nederlandse ontvangsten hier afnemen. Een tweede factor is de hervorming van het GLB. Nederland heeft in deze Mac Sharry-steun een bijzonder laag aandeel. In 1995 beslaat de zogenaamde Mac Sharry-steun (hectaretoeslagen en dierpremies) bijna 50% van het GLB, hetgeen zal toenemen tot circa 55%.

Toekomstige GATT/WTO-ronde

Een nieuwe GATT/WTO ronde aan het eind van deze eeuw zal naar verwachting gepaard gaan met een sterke druk tot verdere liberalisatie. Hierdoor zal inkomensondersteuning in de toekomst steeds vaker onafhankelijk van de produktie worden en direct via het budget lopen. Naar verwachting zullen in de toekomst andere instrumenten dan niet-produktgebonden steun steeds meer onder druk komen te staan.

Uitbreiding EU

Veel landen in Midden- en Oost-Europa hebben een groot produktiepotentieel en reeds een aanzienlijke produktie. Toetreding van de Visegrad-landen én de andere Oosteuropese landen zal uiterst moeilijk te realiseren zijn o.b.v. het huidige GLB, zowel vanwege verwachte uitvoeringsproblemen in deze landen als vanwege de resulterende problemen voor de huidige Lidstaten. Hoewel dit alles uiteraard samenhangt met het aantal landen dat toetreedt, is wel duidelijk dat de budgettaire gevolgen groot kunnen zijn. Voorts zou uitbreiding van het GLB tot deze landen tot problemen kunnen leiden met de door de GATT opgelegde restricties. Bovendien zal het op de wat langere termijn onmogelijk zijn in de Midden- en Oosteuropese landen een fundamenteel ander GLB toe te passen dan in de huidige Lidstaten. De waarde van overgangsregelingen is daardoor beperkt. Toetreding van de Visegrad-landen zonder beleidswijzigingen is dan ook onwaarschijnlijk.

Verdere hervorming GLB naar directe steun

Een verdere omschakeling naar directe steun past in het streven van Nederland naar een hoge mate van marktconformiteit. Een dergelijke omschakeling dient in ieder geval plaats te vinden binnen de bestaande budgettaire kaders, waarmee vervanging van het huidig beleid door 100% inkomenscompensatie niet mogelijk is. Het steunniveau als zodanig zal dan ook verlaagd moeten worden. Zoals ook nu grote verschillen bestaan in het beleid in de verschillende sectoren, variërend van geen marktordening tot een zware marktordening, kan bij het tempo van doorvoering van verdere hervormingen rekening gehouden worden met de mate waarin dynamische effecten optreden in de verschillende sectoren. De toetreding van de Visegrad-landen tot de EU zou aanzienlijk vereenvoudigd worden als op Europees niveau uitsluitend ondersteuning los van de produktie wordt verstrekt. Hiermee wordt verzekerd dat de kosten van de toetreding op termijn niet toenemen door een toenemende produktie. Dit neemt niet weg dat de kosten van toetreding nog steeds aanzienlijk kunnen zijn.

Financiële renationalisatie

In een systeem van directe inkomstenstoeslagen is het niet langer noodzakelijk de financiële verantwoordelijkheid voor uitvoering van het beleid op Europees niveau te handhaven. De financiering van de compensaties kan zeer wel op nationaal niveau geschieden. Wel dient op Europees niveau een regelgevend kader in stand gehouden te worden om concurrentieverstorengen te voorkomen. Door financiële renationalisatie zal de kostenbewustheid van de Lidstaten toenemen. Ook zal een betere afweging gemaakt kunnen worden tussen steun aan de landbouwsector en andere economische sectoren. Na financiële renationalisatie zouden ook de Visegrad-landen zelf verantwoordelijk zijn voor ondersteuning van hun landbouwsector. Onder het huidige systeem zal het niet eenvoudig zijn in de Visegrad-landen een lager niveau van inkomstensteun te verlenen dan in EU-Lidstaten vanwege het lagere prijsniveau in deze landen in het verleden. Dit zal in geval van de renationalisatie-variant beduidend eenvoudiger zijn.

Conclusies

Op termijn komt er vermoedelijk ruimte binnen het landbouwrichtsnoer, die bij een zeer stringent budgetbeleid op kunnen lopen tot ruim 7 miljard ecu in 1999. De EU-praktijk wijst echter uit dat gepoogd zal worden deze ruimte te benutten door nieuw danwel gewijzigd beleid. Het niveau van het landbouwrichtsnoer zou dan ook heroverwogen kunnen worden. Waar een steeds belangrijker deel van de landbouwingaven nominaal constant is, zou ook het landbouwrichtsnoer nominaal begrensd kunnen worden.

Uitbreiding van de Europese Unie met de landen van Midden- en Oost-Europa betekent dat de uitgaven voor het landbouwbeleid fors zullen toenemen. Deze kosten liggen waarschijnlijk tussen de 6,8 en 17 miljard ecu, waarbij zij bij toetreding rond de eeuwwisseling waarschijnlijk dichter tegen de ondergrens zullen aanliggen dan tegen de bovengrens. Gegeven de ruimte die binnen het landbouwrichtsnoer kan ontstaan bij een zeer stringent budgetbeleid zou de toetreding dus initieel gefinancierd kunnen worden binnen de bestaande budgettaire kaders. Naarmate de kosten van toetreding van de Visegrad-landen door een grotere produktie hoger komen te liggen, danwel de kring van toetredende landen groter wordt, danwel de ruimte onder het landbouwrichtsnoer wordt opgevuld, komt dit anders te liggen. Bovendien zal de EU i.g.v. toetreding bij een ongewijzigd GLB snel op de grenzen van het GATT-akkoord stuiten. De toetreding zal het GLB dus onvermijdelijk onder druk zetten.

Voorts moet rekening worden gehouden met druk tot verdere liberalisatie t.g.v. een nieuwe GATT/WTO-ronde. Verdere beleidshervormingen lijken in het licht van het bovenstaande onvermijdelijk. Een hervorming richting verdere liberalisatie en directe inkomenstoelagen is de meest waarschijnlijke. Dit komt ook overeen met het Nederlandse beleidsuitgangspunt om te streven naar een hogere mate van marktconformiteit.

Een volledige omschakeling op directe inkomenssteun zou de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting aanzienlijk verbeteren ondanks dat de voordelen van het preferentieel handelseffect hierdoor zouden wegvallen. Een hervorming van het beleid naar directe inkomenstoelagen, gepaard gaand met volledige compensatie van de initiële inkomensdaling in de agrarische sector, is binnen het richtsnoer niet mogelijk. Een dergelijke beleidswijziging zou dan ook gepaard gaan met hogere budgetlasten voor Nederland. Slechts indien de overgang naar een meer marktconform landbouwbeleid gepaard gaat met een vermindering van de steun aan de agrarische sector als zodanig is het mogelijk zowel de beleidshervormingen als de toetreding van de Visegrad-landen zowel voor het EU-budget als voor de Nederlandse (netto-) betalingspositie budgettair beheersbaar te houden.

Uit dit onderzoek, waarin de directe financiële gevolgen van bepaalde beleidsbeslissingen zijn bezien, komt echter naar voren dat Nederland in alle gevallen van Europees beleid netto-betaler aan het GLB blijven. Niet alleen is een generiek systeem van netto-begrenzers daarmee in al deze scenario's relevant, dit betekent ook dat een (gedeeltelijke) financiële renationalisatie van het beleid tot een verbetering van de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting zou leiden.

1. Inleiding

Op 14 februari 1995 stuurde de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer een nota inzake de Nederlandse netto-positie vis-à-vis de EG-begroting.¹ In de nota kwam naar voren dat Nederland, traditioneel een netto-ontvanger van de EU, naar verwachting in 1995 relatief de grootste netto-betaler aan de EU zal zijn geworden; deze positie zal de komende jaren naar verwachting verder verslechteren. De oorzaak van deze ontwikkeling is dat de aard van de huidige beleidsuitgaven van de Unie leidt tot een laag en teruglopend aandeel van Nederland hierin, terwijl daarnaast de afdrachten van Nederland aan de EU steeds verder oplopen.

Voorts is er de budgettaire problematiek die samenhangt met de toekomstige toetreding van de geassocieerde landen uit Midden- en Oost-Europa tot de EU. Deze toetreding zal, bij ongewijzigd beleid, een sterke, autonome stijging van de EG-begroting met zich meebrengen, welke vrijwel geheel zal moeten worden opgebracht door extra afdrachten van de huidige 15 Lidstaten. Dit zal, gegeven het huidige beleid van de Unie, ofwel leiden tot een verdere verslechtering van de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting, ofwel prohibitief werken t.a.v. de toekomstige toetreding van deze geassocieerde landen.

In de Prioriteitennota, Dynamiek en vernieuwing, van de Minister van LNV wordt gesteld dat een grotere mate van marktconformiteit in het landbouwbeleid wordt nagestreefd en dat de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa, de ontwikkelingen in het kader van de WTO en de verdere internationalisering van de markten in landbouwproducten aanpassingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU noodzakelijk maken.

Doel van dit beleidsonderzoek is te bezien welke mogelijkheden Nederland heeft om, via aanpassingen in zowel het financierings-systeem als het beleid van de Unie, te komen tot een beperking van de bruto-afdrachten van Nederland aan de Unie en tevens een verbetering van de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting. Hierbij dient expliciet in het onderzoek te worden betrokken hoe de financiële gevolgen van de toetreding van de associatiepartners uit Midden- en Oost-Europa tot acceptabele proporties teruggebracht kunnen worden.

¹ Zie: Kamerstukken II 1994/95, 24 099, nr. 1).

In deel II van het onderzoek (overige EU-uitgaven en algemene aspecten) wordt ingegaan op de financieringssystematiek van de Unie en de mogelijkheden voor wijziging van het structuurfondsen- en cohesiebeleid. Dit deel I van het onderzoek heeft betrekking op de mogelijkheden voor herziening van het EU-landbouwbeleid en dan met name op de langere termijn. Het (nog niet geratificeerde) Eigen-middelenbesluit en de Financiële Perspectieven liggen vast tot en met 1999. Daarmee ligt ook het niveau van het landbouwrichtsnoer in belangrijke mate vast tot die tijd.² Ook de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa en de gevolgen van een nieuwe GATT/WTO-ronde hebben betrekking op de periode na 1999. Fundamentele beleidswijzigingen moeten dan ook uitgesloten worden voor de periode tot en met 1999. Als eerste ijkpunt voor het beleidsonderzoek is gekozen voor het verwachte landbouwrichtsnoer in 1999. Als tweede ijkpunt is gekozen voor de verwachte Nederlandse bijdrage aan en ontvangsten uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), en daarmee de Nederlandse netto-positie t.a.v. het GLB, in 1999.

In hoofdstuk 2 zal een overzicht gegeven worden van de vormgeving van het GLB tot en met 1999, van de resulterende netto-positie van Nederland t.a.v. het GLB, alsmede van de ontwikkelingen die van invloed zullen zijn op de vormgeving van het GLB in de toekomst. Aan de hand hiervan zal gekomen worden tot een afbakening van een aantal scenario's die in hoofdstuk 3 worden uitgewerkt. In het afsluitende hoofdstuk 4 zullen de verschillende scenario's besproken worden in het licht van de in hoofdstuk 2 beschreven verwachte toekomstige ontwikkelingen, waarna afgesloten wordt met enige conclusies.

² Daar het besluit begrotingsdiscipline niet is gelimiteerd in de tijd, blijft het landbouwrichtsnoer in principe ook na 1999 gelden.

2. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

2.1. Inleiding

De omstandigheden waarin het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie zich bevindt veranderen voortdurend. Zo was tot begin jaren tachtig de Gemeenschap voor veel produkten importerend, terwijl de Gemeenschap momenteel een belangrijke exporteur is. Kenmerken van de veranderingen zijn verder dat de beleidsruimte van de EU om zelfstandig een beleid te voeren verder afneemt. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de huidige beleidskaders, de Nederlandse netto-positie t.a.v. het GLB, alsmede op de belangrijkste ontwikkelingen die van invloed zijn op het GLB. Eerst volgt echter een korte historische terugblik.

2.2. Historie

Het Europees landbouwbeleid bestaat sinds 1968 toen, na een overgangperiode van ruwweg 6 jaar, een gemeenschappelijk Europees markt- en prijsbeleid van start ging. Het in de verschillende Lidstaten bestaande beleid op dit terrein werd daarmee vervangen. De doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn vastgelegd in artikel 39 van het Verdrag van Rome:

- bevorderen produktiviteit in de landbouw;
- zorgen voor een redelijke levensstandaard van de landbouwbevolking;
- stabilisatie landbouwmarkten;
- het veiligstellen van de voedselvoorziening;
- redelijke prijzen voor de gebruikers verzekeren.

Deze doelstellingen van het beleid zijn niet altijd even gemakkelijk te verenigen. Dat werd in het begin nog versterkt doordat in hoofdzaak met één instrument (prijsbeleid) alle doelen werden nagestreefd. Met name het bereiken van marktevenwicht en het garanderen van een redelijk inkomen bleken moeilijk verenigbaar. Het ontwikkelde beleid steunde op een drietal pijlers:

- eenheid van markt en prijs;
- communautaire preferentie;
- gemeenschappelijke financiering.

Ten tijde van de inwerkingtreding van het beleid in 1968 was de Gemeenschap voor veel produkten importerend. Door het opleggen van heffingen aan de grens was op een eenvoudige en relatief goedkope manier te bereiken dat de prijzen op de interne markt op een gewenst niveau bleven. Daarom werd prijsbeleid gekozen als instrument voor inkomenspolitiek. Vanwege de éénheid van markt voor landbouwprodukten, was het echter wel noodzakelijk dat dit prijsbeleid op EG-niveau werd gevoerd. De keuze voor prijsbeleid als instrument van inkomenspolitiek heeft dan ook een sterke stimulans gegeven aan de Europese beleidsontwikkeling voor de landbouw. Bij het structuurbeleid voor de landbouw werd als belangrijkste instrument het verlenen van (rente)subsidies toegepast. Hierbij is een Europese aanpak veel minder noodzakelijk. Op dit beleidsterrein is de Europese invloed ook beduidend minder groot.

2.3. Het huidige beleid

2.3.1. De marktordeningen

Het GLB is niet voor alle sectoren gelijk. De bescherming en ondersteuning is het hoogst voor de grondgebonden produkten. Zuivel, granen, rundvlees, olijfolie, wijn en suiker zijn de produkten waarvoor sinds het bestaan van het GLB een zogenaamde zware marktordering bestaat. Dat houdt in dat naast exportrestituties en (variabele) invoerheffingen, ook de mogelijkheid van interventie bestaat.

Bij de lichte marktordeningen bestaat de ondersteuning in hoofdzaak uit invoerheffingen aan de grens. Slechts in bepaalde situaties vindt interventie plaats en worden exportrestituties verleend. Lichte marktordeningen zijn er o.a. voor groente en fruit, vezelgewassen, tabak en varkens- en pluimveevlees. De mate van ondersteuning in deze groep loopt overigens sterk uiteen. Met name de steunverlening voor tabak is hoog, terwijl deze voor varkens- en pluimveevlees relatief gering is.

Daarnaast is er een categorie produkten waarbij de ondersteuning slechts uit directe toeslagen bestaat. De reden daarvoor is dat ten tijde van de totstandkoming van deze marktordeningen het door de GATT onmogelijk was om heffingen aan de grens op te leggen. Een dergelijk beleid bestaat voor schapen en geiten, oliezaden en eiwithoudende gewassen. De laatste jaren is het aantal produkten waarvoor directe toeslagen bestaan fors uitgebreid.

Tenslotte is er een categorie produkten waar in het geheel geen marktordening bestaat. Voorbeelden daarvan zijn bloemen (sierteelt), aardappelen en bepaalde groenten.

Tabel 2.1. geeft inzicht in de verdeling van de produktiewaarde van de sectoren over de verschillende marktordeningen voor Nederland en de EU. De totale produktiewaarde van de Europese Landbouw bedroeg ca. 460 miljard gulden in 1992. Het aandeel hierin van Nederland is ca. 8% ofwel ca. 37 miljard gulden. Wat duidelijk naar voren komt in de tabel is het feit dat de Nederlandse productie relatief sterk is vertegenwoordigd in sectoren waar geen of slechts een lichte vorm van marktordening bestaat.

	EU (%)	NL (%)
Zware marktordeningsprodukten	50	37
<i>tarwe</i>	6	1
<i>maïs</i>	2	0
<i>suikerbieten</i>	2	2
<i>melk</i>	17	24
<i>rundvlees</i>	12	11
<i>wijn</i>	6	0
<i>overig</i>	5	0
Lichte marktordeningsprodukten	39	37
<i>vers fruit</i>	5	1
<i>verse groenten</i>	10	12
<i>varkensvlees</i>	12	18
<i>eieren</i>	2	3
<i>slachtpluimvee</i>	5	4
<i>overig</i>	5	0
Produkten zonder marktordening	11	26
<i>aardappelen</i>	2	3
<i>overig</i>	9	23
Totaal	100	100

Tabel 2.1. Aandeel van de verschillende produkten in de totale produktiewaarde in de EU en in Nederland (1992).

2.3.2. De Mac Sharry hervormingen

Het huidige landbouwbeleid in de EU wordt sterk bepaald door de hervorming die het beleid in 1992 heeft ondergaan. Bij deze beleidsverandering, waaraan de naam van de toenmalige landbouwcommissaris Mac Sharry is verbonden, is een groot deel van de prijsondersteuning voor de belangrijke granensector (en ook voor oliehoudende zaden en eiwitgewassen) omgezet in hectaretoeslagen. De hoogte van de toeslagen wordt bepaald door de regionaal vastgestelde gemiddelde graanopbrengst. Voorwaarde om in aanmerking te komen voor de toeslag is het braakleggen van een bepaald percentage van het areaal waarvoor een toeslag wordt uitgekeerd.

In de dierlijke sectoren is vastgelegd dat de melkquotering tot 2000 wordt gehandhaafd. De prijzen voor rundvlees zijn met 15% verlaagd, voornamelijk omdat de voerkosten na de prijsverlagingen bij de granen zijn gedaald. Ter compensatie is een aantal nieuwe premies geïntroduceerd en bestaande verhoogd voor veehouders die niet van de verlaging van veevoerprijzen profiteren. Deze dierpremies zijn gebonden aan een veebezettingnorm en aan een maximum per bedrijf. Daarmee vindt dus een koppeling plaats van de premies aan het areaal.

Samenvattend kunnen we stellen dat het beleid momenteel uit twee belangrijke instrumenten bestaat:

- prijsbeleid waarbij door verschillende maatregelen de prijs die producenten ontvangen positief beïnvloed wordt;
- directe betalingen aan producenten, veelal in de vorm van hectare of dierpremies.

In het eerste geval betalen de consumenten in de vorm van hogere prijzen een deel van de kosten van het beleid. Bij directe betalingen loopt de ondersteuning geheel via het budget.

2.4. Huidige beleidskaders

2.4.1. Het landbouwrichtsnoer

Om de problemen van de groeiende uitgaven voor landbouw van de EG aan te pakken is in 1988 het landbouwrichtsnoer in zijn huidige vorm geïntroduceerd. Dit instrument geeft aan hoeveel de uitgaven voor landbouw (in feite de uitgaven voor de afdeling Garantie van het EOGFL) per jaar maximaal mogen bedragen. Dit plafond is afgeleid van de uitgaven in 1988, vermeerderd met de EU-inflatie en 74% van de reële groei van het BNP in de Unie. Slechts

in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld als de verhouding tussen de dollar en de ECU sterk wijzigt en bij herschikkingen van de waarde van nationale valuta, kan een beroep gedaan worden op extra begrotingsmiddelen (de monetaire reserve). Hiermee is de beleidsruimte wat betreft uitgaven aan een maximum gebonden.

In tabel 2.2. is het landbouwrichtsnoer tot en met 1999 weergegeven.³ Het landbouwrichtsnoer vormt het ijkpunt van dit beleidsonderzoek. Hierbij dient te worden aangetekend dat, waar de landbouwbegroting voor 1996 nog zal worden vastgesteld op het landbouwrichtsnoer, de verwachting bestaat dat vanaf 1997 in toenemende mate een onderschrijding t.o.v. het landbouwrichtsnoer zal optreden. Dat komt omdat de Mac Sharry premies geen inflatiecorrectie kennen en omdat de GATT-verplichtingen de mogelijkheid tot het verlenen van exportrestituties inperken. De GATT-verplichtingen zijn bovendien in nominale termen vastgelegd. Het landbouwrichtsnoer kent daarentegen een volledige inflatiecorrectie plus een groei van 74% van de reële BNP-groei. Bovendien bleek de afgelopen jaren, waar de begroting steeds is vastgesteld op het landbouwrichtsnoer, in de loop van het landbouwjaar een onderbesteding t.o.v. het landbouwrichtsnoer op te treden. Aan de andere kant leert de ervaring met het landbouwbeleid evenwel dat de beschikbare budgettaire ruimte altijd goeddeels opgevuld wordt door gewijzigd danwel nieuw beleid. Zo zullen in ieder geval de marktordeningen voor groenten en fruit, wijn en rijst gewijzigd worden. Al met al is nu nog onduidelijk of en in welke mate er in 1999 ruimte onder het Landbouwrichtsnoer zal zijn.

	1995	1996	1997	1998	1999
Landbouwrichtsnoer	37,9	40,8	42,9	44,9	47,1

Tabel 2.2. Het landbouwrichtsnoer tot en met 1999 (in miljarden ecu's, in lopende prijzen).

³ In de Financiële Perspectieven is een reële groeiveronderstelling voor het EU-BNP van 2,5% per jaar verwerkt. Daarnaast is een inflatieveronderstelling van 3% per jaar gehanteerd.

2.4.2. GATT-overeenkomst

De meeste beleidsinstrumenten die in het landbouwbeleid worden toegepast hebben handelseffecten. Zo vergt toepassing van prijsondersteuning een bescherming aan de grens en betekenen directe inkomstenstoeslagen dat producenten gemakkelijker op de internationale markten kunnen opereren. In het verleden bestonden voor het landbouwbeleid weinig internationaal bindende afspraken. Daaraan is tijdens de laatste GATT-ronde een einde gekomen. In het akkoord dat in 1994 is bekrachtigd is besloten voor het landbouwbeleid een aantal disciplines te ontwikkelen waaraan het beleid moet voldoen. Deze zijn te verdelen in drie categorieën:

- markttoegang;
- interne steun;
- exportsteun.

Concreet is overeengekomen dat landen hun invoertarieven voor landbouwprodukten in zes jaar tijd met 36% moeten verminderen en dat minimaal 5% van de interne consumptie moet worden toegelaten tegen een verlaagd tarief⁴. De interne steun aan de landbouwsector moet, met uitzondering van de toegestane vormen van beleid, worden verminderd met 20% t.o.v. 1986-88.⁵ De exportsteun tenslotte, moet wat betreft het budget met 36% worden verminderd en wat betreft het volume met 21% (t.o.v. van de periode 1986-1990).

Volgens berekeningen van o.a. het Landbouw Economisch Instituut (LEI) is het huidige GLB op hoofdlijnen verenigbaar met het afgesloten GATT-akkoord. De grootste knelpunten zullen zich waarschijnlijk voordoen bij de limiet die aan gesubsidieerde export van zuivelprodukten wordt gesteld. Met name de voor Nederland belangrijke kaasexport zou aan het eind van de zesjarige implementatieperiode daardoor in het gedrang kunnen komen. Voor een aantal andere produkten zullen de extra importen en de minder gemakkelijke exporten (kunnen) leiden tot lagere prijzen op de interne markt.

⁴ Dit verlaagde tarief is gelijk aan 32% van het basistarief (dat zelf in zes jaar tijd verlaagd moet worden met 36%).

⁵ Generieke, niet produktgebonden steun die geen of minimale handelseffecten heeft is uitgesloten van de reductieverplichting. Voorbeelden daarvan zijn technische ondersteuning en onderzoek, volledig ontkoppelde directe inkomstenstoeslagen en structurele aanpassingsprogramma's.

2.4.3. Nederlandse beleidsuitgangspunten

De beleidsuitgangspunten voor Nederland in discussies over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn onlangs opnieuw geformuleerd in de nota 'Dynamiek en Vernieuwing' van het Ministerie van LNV. Deze beleidsuitgangspunten zijn:

- een beleid van zoveel mogelijk marktconformiteit;
- handhaving van bestaande budgettaire kaders en een maximale beheersing van de uitgaven binnen deze kaders;
- uitvoerbare en controleerbare regelingen;
- inkomenstoelagen waar mogelijk gekoppeld aan randvoorwaarden inzake natuur- en landschapsbeheer;
- actief aansturen op een goede en tijdige afstemming met andere Lidstaten.

2.5. De Nederlandse netto-positie t.a.v. het GLB

Tabel 2.3. geeft de verwachte ontwikkeling van de Nederlandse netto-positie t.a.v. het GLB, het saldo van afdrachten aan en ontvangsten uit het GLB, in de komende jaren weer.

Verondersteld is dat het landbouwrichtsnoer door gewijzigd danwel nieuw beleid opgevuld wordt. De verwachte Nederlandse ontvangsten bij ongewijzigd beleid zijn hiervoor lineair opgehoogd. D.w.z. dat verondersteld is dat Nederland eenzelfde aandeel zal weten te verkrijgen in de uitgaven voor gewijzigd danwel nieuw beleid als in de verwachte uitgaven bij ongewijzigd beleid. De afdrachten t.b.v. de financiering van het GLB zijn bepaald door de integrale afdrachtensleutel van Nederland toe te passen op het landbouwrichtsnoer.

	1995	1996	1997	1998	1999
(in mrd. ecu's)					
ontvangsten	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
afdrachten	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7
netto-positie GLB	-0,4	-0,6	-0,7	-0,8	-0,9
(in mrd. guldens)					
netto-positie	-0,9	-1,3	-1,5	-1,6	-1,9

Tabel 2.3. De verwachte ontwikkeling van de Nederlandse netto-positie t.a.v. het GLB over de jaren 1995-1999 (in lopende prijzen).

Daar waar Nederland in 1988 nog ruim 2,5 miljard gulden netto ontving uit het GLB, waren deze netto-ontvangsten in 1993 afgenomen tot circa 300 miljoen gulden.⁶ De grote omslag vindt echter plaats vanaf 1994 met de uitvoering van de Mac Sharry-hervormingen. In 1996 zullen de gevolgen van de Mac Sharry-hervormingen geheel zijn doorgewerkt. In dat jaar zal Nederland naar verwachting ca. 1,3 miljard gulden netto betalen aan het GLB. De verslechtering van de netto positie zal zich na 1996 waarschijnlijk voortzetten, hoofdzakelijk omdat minder exportrestituties worden ontvangen terwijl de afdrachten t.b.v. het GLB blijven toenemen.

	aandeel sectoren in GLB		aandeel sectoren in NL-ontv.	
	1992	1995	1992	1995
hectaresteen	-	34,6	-	7,4
dierpremies	-	13,1	-	4,1
vlees (overig)	20,8	7,4	13,4	8,0
granen/vetten	39,4	7,7	23,9	5,3
suiker	6,2	5,1	5,1	5,7
groenten/fruit	4,0	4,8	0,6	2,0
wijn/tabak	7,4	7,0	0,0	0,1
zuivel	12,8	10,6	48,2	59,6
overigen	9,3	6,1	8,9	6,9
begeleidende maatr.	-	3,7	-	0,9
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabel 2.4. Aandeel van de sectoren in het GLB en aandeel van de sectoren in de NL ontvangsten uit het GLB.

Bron: Europese Rekenkamer, Ministerie van Financiën.

De verslechtering van de Nederlandse netto-positie is voor een belangrijk deel te wijten aan de beheersing van de uitgaven in de zuivelsector, waardoor de Nederlandse ontvangsten hier afnemen. Als gevolg van de invoering van de zuivelquotering zijn de uitgaven voor dit

⁶ De vermelde cijfers zijn gecorrigeerd voor Nederlandse ontvangsten aan exportrestituties die ten goede komen aan andere Lidstaten. Met name in de jaren 1988 en 1989 lieten buitenlandse exporteurs, i.v.m. wisselkoersvoordelen, veel landbouwexporten via Nederland lopen. In 1988 ging het om circa 850 miljoen ecu; in 1989 om circa 1 miljard ecu; in 1990 om circa 500 miljoen ecu; in 1991 om circa 200 miljoen ecu.

produkt min of meer constant gebleven. Nederland ontvangt relatief veel van deze uitgaven. Aangezien de totale GLB-uitgaven bleven stijgen, nam het aandeel van de zuivelsector hierin en daarmee het Nederlandse aandeel in de GLB-uitgaven af. Tabel 2.4. geeft dit weer. Uit de tabel blijkt dat in 1992 50% van de Nederlandse ontvangsten voor rekening van de zuivelsector komen. In 1995 is dat zelfs opgelopen tot 60%. Tegelijkertijd neemt het aandeel van de zuivelsector in de totale uitgaven voor het GLB af van 12,8 tot 10,6%.

Zoals reeds aangegeven hebben voorts de Mac Sharry-hervormingen belangrijke veranderingen teweeg gebracht vanaf 1993. In 1995 beslaat de zogenaamde Mac Sharry-steun (hectaretoeslagen en dierpremies) bijna 50% van het GLB; dit percentage zal de komende jaren verder toenemen tot circa 55%. Duidelijk is dat de Mac Sharry-steun, in verhouding tot het aandeel in het GLB, slechts in zeer geringe mate bijdraagt aan de Nederlandse ontvangsten uit het GLB; Nederland heeft in deze Mac Sharry-steun slechts een aandeel van 1,1 %.

Verreweg het belangrijkste effect van deze Mac Sharry-hervormingen was dat de prijsondersteuning in de granensector voor een groot deel werd vervangen door hectaretoeslagen. Het gevolg is dat de uitgaven voor deze sector in de EU oplopen van 5,5 miljard ecu in 1992 tot 10,5 miljard ecu in 1995 (verschuiving kosten van consument naar budget). Nederland ontvangt als kleine granenproducent weinig van deze premies, terwijl voor de uitgavenstijging wel het evenredig deel aan de begroting moet worden betaald.

Bij de oliezaden werd verder de verwerkingssteun omgezet in hectaretoeslagen. Nederland ontving als een grote verwerker van oliezaden altijd relatief veel van deze middelen. De producenten waaraan de steun werkelijk ten goede kwam waren echter hoofdzakelijk in het buitenland gevestigd. In de huidige regeling wordt de steun direct betaald aan de telers. Aangezien in Nederland weinig oliezaden worden geteeld, zijn de ontvangsten overeenkomstig gering. In economische termen is er door deze omzetting nauwelijks iets veranderd. Voor de berekening van de netto-positie maakt het daarentegen wel degelijk een verschil. Feitelijk maken de wijzigingen in deze sector duidelijk dat in het verleden meer ontvangsten aan Nederland zijn toegerekend dan werkelijk aan de Nederlandse economie ten goede kwamen.

Een laatste reden waarom de Mac Sharry hervorming negatief heeft uitgepakt voor de netto-positie van Nederland is de introductie van criteria betreffende bedrijfsgrootte en veebezetting bij de dierpremies. Met relatief grote, intensieve bedrijven betekenen dergelijke eisen voor Nederland eerder een grens aan de ondersteuning dan in veel andere landen.

Vanzelfsprekend is naast de netto-benadering ook de bruto-benadering van belang. Vanuit budgettaire optiek is voornamelijk bepalend tot welke bruto-afdrachten van Nederland het GLB leidt; deze afdrachten concurreren met andere nationale beleidsuitgaven. Voor de agrarische sector is van belang hoeveel van de EU-uitgaven in Nederland neerslaat; de netto-positie is hiervoor indicatief. Voorts moet bedacht worden dat de netto-positie wordt bepaald door de directe financiële stromen van en naar de EU, met een correctie voor doorvoereffecten, te salderen. Hierbij wordt buiten beschouwing gelaten dat export met behulp van restituties de gehele interne markt ontlast, en daarmee invloed heeft op het prijsniveau in de gehele EU. Vervolgens zijn er naast overdrachten die via het budget lopen ook transfers tussen Lidstaten die via de consument lopen en in het budget niet zichtbaar zijn. Dit effect, het zogenaamd preferentieel handelseffect, treedt op bij produkten waarvoor een prijsbeleid geldt en werkt in het voordeel van exporterende landen. Zo kan gesteld worden dat, waar Nederland veel zuivelprodukten exporteert naar andere EU-Lidstaten, de consumenten aldaar een deel van het inkomen van de Nederlandse melkveehouder betalen. In een recente studie van het Britse Ministerie van Landbouw wordt dit voordeel voor Nederland geraamd op circa 1,2 miljard gulden in 1993. Wel dient hierbij aangetekend te worden dat de mate waarin dit effect optreedt afneemt met de uitvoering van de Mac Sharry-hervormingen. Dit heeft voor de zuivelsector echter geen grote gevolgen.

2.6 Toekomstige ontwikkelingen

Vanwege de eerder beschreven gevolgen van de GATT-overeenkomst en een mogelijke nieuwe GATT/WTO ronde aan het eind van deze eeuw die naar verwachting gepaard zal gaan met een sterke druk tot verdere liberalisatie, zal inkomensondersteuning in de toekomst steeds vaker onafhankelijk van de produktie worden en direct via het budget lopen. Deze tendens van verschuiving van prijsondersteuning naar directe inkomensvoelers is in het landbouwbeleid al langer gaande. De Mac Sharry hervorming is daarvan in Europa het meest recente voorbeeld. Deze hervorming werd ook hoofdzakelijk doorgevoerd om de toenmalige GATT-onderhandelingen te doen slagen.

Volgens de huidige inzichten zal het landbouwbeleid de eerstkomende jaren niet sterk wijzigen. Met aantrekkende prijzen op de wereldmarkt zal vanwege het beschikbare budget of de GATT weinig noodzaak zijn tot nieuwe hervormingen in de graansector. In de zuivel, een andere belangrijke sector in het GLB, is de melkquotering tot het jaar 2000 vastgelegd. Behalve enkele relatief geringe prijsverlagingen of quotumkortingen, zal ook hier het beleid tot die tijd niet wezenlijk wijzigen. De suikerregeling is onlangs tot 2002 verlengd, zodat ook hier weinig grote veranderingen te verwachten zijn. Bij een aantal kleinere producties, zoals de marktordening voor groente- en fruit, wijn, rijst staan wel veranderingen op stapel. Deze wijzigingen houden zeer waarschijnlijk een verlaging van de prijzen en/of een beperking van de interventiemogelijkheden in. Als gevolg daarvan zullen ook de exportrestituties worden beperkt. Ter compensatie zal in een aantal gevallen directe inkomenssteun worden betaald. In de rundvlees sector is het verder mogelijk dat om aan de GATT-verplichtingen te voldoen een verdere prijsverlaging noodzakelijk is, waarbij een verhoging van de dierpremies waarschijnlijk is. Voor de belangrijkste producten zijn dus tot de eeuwwisseling geen grote wijzigingen te voorzien. Wel zal het beleid langzaam maar zeker voor een steeds groter deel uit directe inkomenssteun gaan bestaan.

In het GATT-akkoord is afgesproken dat in 1999 opnieuw GATT/WTO-besprekingen zullen starten met het doel tot een verdere liberalisatie van de handel in landbouwproducten te komen. Naar verwachting zullen in de toekomst andere instrumenten dan niet-productgebonden steun steeds meer onder druk komen te staan. Niet-productgebonden steun is immers het landbouwpolitieke instrument dat het minst handelsversturend werkt en daarom te combineren valt met een vrijere handel. Mede gezien de gedachten in andere belangrijke landen zoals de VS, is dan ook de verwachting dat na de volgende GATT/WTO-ronde alleen directe inkomenssteun resteert als landbouwpolitiek instrument.

Een andere belangrijke bepalende factor voor het toekomstig GLB is het aantal landen dat zal toetreden tot de EU. Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen werd geconcludeerd dat de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa die dat wensen, lid kunnen worden van de EU. Daaraan is wel de voorwaarde verbonden dat een land in staat moet zijn verplichtingen verbonden aan het lidmaatschap na te komen. Voorwaarde is voorts dat de Unie het eigen huis op orde moet hebben. Daarmee is het niet meer de vraag of deze landen toetreden, maar wanneer. Vooralsnog lijken alleen de vier Visegrad-landen (Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije) in staat op redelijk afzienbare termijn de verplichtingen

van het EU-lidmaatschap na te kunnen komen. De overige Oosteuropese landen zullen mogelijk later volgen.

Veel landen in Midden- en Oost-Europa hebben een groot produktiepotentieel en reeds een aanzienlijke produktie. Via de Europa-akkoorden hebben deze landen momenteel bepaalde invoermogelijkheden op de Europese markt. Toetreding van de Visegrad-landen én de andere Oosteuropese landen zal uiterst moeilijk te realiseren zijn o.b.v. het huidige GLB, zowel vanwege verwachte uitvoeringsproblemen in deze landen als vanwege de resulterende problemen voor de huidige Lidstaten. Hoewel dit alles uiteraard samenhangt met het aantal landen dat toetreedt, is wel duidelijk dat de budgettaire gevolgen groot kunnen zijn. Voorts zou uitbreiding van het GLB tot deze landen tot problemen kunnen leiden met de door de GATT opgelegde restricties. Bovendien zal het op de wat langere termijn onmogelijk zijn in de Midden- en Oosteuropese landen een fundamenteel ander GLB toe te passen dan in de huidige Lidstaten. De waarde van overgangsregelingen is daardoor beperkt.

Met de budgettaire gevolgen zal expliciet en kwantitatief rekening gehouden moeten worden bij de verschillende toekomstscenario's. Aan de relatie tussen toetreding en GATT zal in kwalitatieve zin aandacht worden besteed.

3. Scenario's voor hervorming van het GLB

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een kwantitatieve uitwerking van een aantal basisscenario's gepresenteerd. Daarbij gaat het in hoofdzaak om vijf belangrijke getallen, te weten:

- de totale kosten van het GLB;
- de afdrachten van Nederland t.b.v. het GLB;
- de ontvangsten van Nederland uit het GLB;
- de netto-positie, zijnde het saldo van afdrachten en ontvangsten;
- de kosten voor de Rijksbegroting.

Benadrukt moet worden dat dit scenario's betreft die in zekere zin extreme situaties beschrijven. Deze scenario's dienen dan ook vooral voor de gedachtenvorming en moeten niet als betrouwbare voorspelling van de verwachte ontwikkelingen in het EU-beleid gezien worden. In het volgende hoofdstuk zal, mede o.b.v. de in dit hoofdstuk gepresenteerde scenario's, ingegaan worden op de wijze waarop hervormingen concreet gestalte zouden kunnen krijgen.

Voorts dient in het oog te worden gehouden dat hier in zekere zin een partiële benadering wordt gevolgd. Bezien wordt wat de directe financiële gevolgen van bepaalde beleidsbeslissingen zijn.

3.2. De scenario's

3.2.1. Scenario 1, ongewijzigd beleid

Bij ongewijzigd beleid zijn, vanwege de onzekerheid over de totstandkoming van eventueel nieuw beleid en de daaruit voortvloeiende onzekerheid over het uitgavenniveau in 1999, twee varianten weergegeven.

In variant 1a zijn de nu bekende uitgaven o.b.v. het beleid zoals dat nu bestaat doorgetrokken naar het jaar 1999. Tot en met 1999 zijn ramingen per produktgroep gemaakt. Samen met het door de Commissie begrote bedrag voor de begeleidende maatregelen vormen deze het

totaalbedrag voor 1999 indien het nu bestaande beleid ongewijzigd wordt voortgezet.⁷ Er is dus aangenomen dat belangrijke wijzigingen in het beleid zich niet voordoen. Wel is rekening gehouden met de beperkingen die de GATT/WTO aan het beleid stelt. Daardoor is met name de mogelijkheid om exportrestituties te verlenen beperkt. Dat verklaart mede waarom o.b.v. deze veronderstelling de uitgaven in 1999 beneden het landbouwrichtsnoer uitkomen.

In variant 1b is, in aanvulling op scenario 1a, de totstandkoming van nieuw beleid danwel wijziging van het bestaand beleid verondersteld; verondersteld is dat het landbouwrichtsnoer hierdoor opgevuld wordt in 1999. M.b.t. de bepaling van de Nederlandse netto-positie is in het vorige hoofdstuk reeds aangegeven dat verondersteld is dat Nederland, i.g.v. additionele EU-uitgaven voor gewijzigd danwel nieuw beleid, hierin eenzelfde aandeel zal weten te behalen als in de bestaande beleidsuitgaven.

3.2.2. Scenario 2, directe inkomenstoelagen

In de scenario's 2a en 2b is verondersteld dat het beleid geheel is hervormd en dat alleen nog ondersteuning wordt verleend door directe inkomenstoelagen.⁸ Grensbescherming, interventie, quotaregelingen, afzetsteun en exportrestituties zijn daarmee komen te vervallen. In dit scenario is voor produkten waarvoor bescherming geldt via het prijsbeleid en/of grensbescherming, deze bescherming omgerekend in compensatie in de vorm van directe toelagen.⁹ De lasten die nu nog door de consument worden gedragen worden dan feitelijk omgezet in budgettaire lasten.

⁷ Voor de Nederlandse afdracht t.b.v. het GLB is uitgegaan van de afdrachtenramingen in de miljoenennota 1996. De ontvangsten zijn gebaseerd door de ramingen voor de verschillende produkten bij elkaar op te tellen. Er is uitgegaan van de thans geldende wereldmarktprijzen en Europese prijzen.

⁸ Als rekentechnisch uitgangspunt voor de scenario's 2 en 3 is het uitgavenniveau van scenario 1a genomen. Eventuele additionele kosten vanwege nieuw danwel gewijzigd beleid in de periode tot en met 1999 zullen daarom ook tot additionele kosten voor de scenario's 2 en 3 kunnen leiden.

⁹ Bij de berekeningen is het verschil bepaald tussen de wereldmarktprijs en de interventieprijs. Dit verschil wordt gezien als inkomensoverdracht (producentensurplus) van consumenten naar producenten. In het geval geen betrouwbare wereldmarktprijzen gelden door bijvoorbeeld een zeer kleine wereldmarkt ten opzichte van de EU-markt, is gebruik gemaakt van door de OECD berekende PSE's. Deze geven de mate van prijssteun weer. De overdrachten zijn bepaald voor de bestaande produktie (1994, indien niet beschikbaar 1992) in de EU. Het aandeel van Nederland in de totale EU-produktie geeft vervolgens aan welk deel van de compensaties in Nederland terecht komen.

In scenario 2a wordt de resulterende inkomensdaling voor de boer voor de volle 100% gecompenseerd via directe inkomstenstoelagen. Hierbij is uitgegaan van de tot nu toe in de beleidspraktijk van de EU overheersende statische benadering. Niet alleen het inkomensverlies van beleidswijzigingen wordt gecompenseerd, maar ook het vermogensverlies.

In scenario 2b wordt het statische inkomensverlies, zoals bepaald op bovenstaande wijze, voor 50% gecompenseerd. Hoewel dit, met name op korte termijn, leidt tot inkomensverlies, zij hierbij aangetekend dat dynamische modelstudies aangeven dat in dergelijke scenario's de inkomenssituatie van de boer via andere mechanismen ook een positief effect ondervindt. In deze dynamische studies, waarbij ervan wordt uitgegaan dat uitsluitend persoonsgebonden toeslagen bestaan, treden veranderingen op waardoor een deel van de inkomensdaling kan worden opgevangen. Daarnaast mag verwacht worden dat liberalisatie een positief effect op de wereldmarktprijzen zal hebben. Als naast de EU ook andere belangrijke landbouwproducenten tot hervorming van het beleid over gaan is het effect op wereldmarktprijzen sterker. Een scenario gebaseerd op ontkoppelde inkomstenstoelagen wordt door deze dynamische effecten aantrekkelijker.¹⁰

3.2.3. Scenario 3, financiële renationalisatie

In dit scenario bestaat het landbouwbeleid wederom alleen uit directe inkomstenstoelagen. Verschil met de vorige variant is dat de verdeling van de lasten van het beleid over de Lidstaten anders is. In scenario 2 betaalt iedere lidstaat naar rato van zijn bijdrage aan de EU-begroting voor het landbouwbeleid. In scenario 3 is de betaling van de toeslagen generationaliseerd. De cruciale veronderstelling is dat ieder land zijn eigen landbouwers compenseert via directe inkomstenstoelagen en dat er geen Europese uitgaven meer bestaan voor het beleid. Een belangrijke veronderstelling is dat Nederland in dezelfde mate steun verleent aan de landbouwsector in de vorm van directe inkomstenstoelagen als de EU voorheen verleende onder scenario 2. Hierbij is geen rekening gehouden met de gevolgen van de resulterende nationale beleidsvrijheid. Scenario 3a is gebaseerd op het EU-uitgavenniveau onder scenario 2a (100% inkomenscompensatie), terwijl scenario 3b 50% inkomenscompensatie veronderstelt. Vanzelfsprekend zal in het geval van financiële

¹⁰ Zie bijvoorbeeld: C. Folmer, M. A. Keyzer et al, The Common Agricultural Policy beyond the Mac Sharry reform, 1995.

renationalisatie wel een regelgevend kader op EU-niveau gehandhaafd moeten worden om marktverstoringen te voorkomen.

3.3. Resultaten van de scenarioberekeningen

In tabel 3.1. zijn de resultaten van de hierboven beschreven scenario-berekeningen gepresenteerd. Als eerste is de omvang van het EG-budget voor het landbouwbeleid gegeven onder de verschillende scenario's. Vervolgens zijn de gevolgen voor Nederland onder de verschillende scenario's gegeven, te weten de Nederlandse afdrachten t.b.v. het GLB, de Nederlandse ontvangsten uit het GLB en de netto-positie van Nederland t.a.v. het GLB in 1999. De gevolgen van financiële renationalisatie voor de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EU kunnen worden bepaald door de scenario's 2 en 3 te salderen. Tot slot zijn de directe kosten voor de rijksbegroting onder de verschillende scenario's gepresenteerd.

Een volledige omschakeling van het huidige beleid naar directe inkomensvoeslagen zou, bij 100% inkomenscompensatie, leiden tot een aanzienlijke stijging van de EU-landbouwingaven indien de tot dusverre in de EU-praktijk gangbare statische benadering wordt gevolgd (scenario 2a). Deze uitgaven zouden ook ruim boven het in 1999 geldende landbouwrichtsnoer uitkomen. Indien slechts 50% van de berekende inkomensdaling zou worden gecompenseerd komen de EU-uitgaven vanzelfsprekend veel lager uit (scenario 2b). I.g.v. volledige financiële renationalisatie, de scenario's 3a en 3b, worden geen landbouwingaven meer op Europees niveau gedaan.

Onder scenario 1 ligt de netto-betaling van Nederland t.b.v. het GLB in 1999 tussen de 1,6 en 1,9 miljard gulden, afhankelijk van de mate waarin het landbouwrichtsnoer werkelijk opgevuld wordt. De kosten voor de Rijksbegroting (afdrachten) liggen, afhankelijk van het uitgaveniveau van de EU, tussen de 4,7 en 5,6 miljard gulden.

Scenario 2a, 100% inkomenscompensatie, zou voor Nederland betekenen dat de afdrachten aan de EU aanzienlijk toenemen vanwege de sterke stijging van het benodigde EU-budget; de ontvangsten van Nederland nemen echter tegelijkertijd ook sterk toe. Per saldo zou wel een duidelijke verbetering van de netto-positie optreden vergeleken met ongewijzigd EU-landbouwbeleid (netto-betaling van 1,0 miljard gulden i.p.v. 1,6-1,9 miljard gulden). In Nederland zouden met name de zuivelsector, de rundveessector en de suikersector grote bedragen directe inkomenscompensatie ontvangen. De kosten voor de Rijksbegroting zouden

(in 1999)				
<u>GLB-uitgaven (in miljarden ecu's, in lopende prijzen):</u>				
1a.	ongewijzigd beleid		40,0	
1b.	ongewijzigd beleid (obv landbouwrichtsnoer)		47,1	
2a.	directe inkomensvoelagen (100% ink.comp.)		57,0	
2b.	directe inkomensvoelagen (50% ink. comp.)		28,5	
3a.	renationalisatie (100% ink.comp.)		0,0	
3b.	renationalisatie (50% ink.comp.)		0,0	
<u>Netto-positie Nederland t.a.v. GLB (in miljarden guldens, in lopende prijzen):</u>				
		afdracht	ontvangst	netto-positie
1a.	ongewijzigd beleid	4,7	3,1	-1,6
1b.	ongewijzigd beleid (obv landbouwrichtsnoer)	5,6	3,7	-1,9
2a.	directe inkomensvoelagen (100% ink.comp.)	6,8	5,8	-1,0
2b.	directe inkomensvoelagen (50% ink.comp.)	3,4	2,9	-0,5
3a.	renationalisatie (obv 100% ink.comp.)	0,0	0,0	0,0
3b.	renationalisatie (obv 50% ink.comp.)	0,0	0,0	0,0
<u>De kosten voor de Rijksbegroting zijn (in miljarden guldens, in lopende prijzen):</u>				
1a.	ongewijzigd beleid	4,7 (= afdracht)		
1b.	ongewijzigd beleid (obv landbouwrichtsnoer)	5,6 (= afdracht)		
2a.	directe inkomensvoelagen (100% ink.comp.)	6,8 (= afdracht)		
2b.	directe inkomensvoelagen (50% ink.comp.)	3,4 (= afdracht)		
3a.	renationalisatie (obv 100% ink.comp.)	5,8 (= nationale steun)		
3b.	renationalisatie (obv 50% ink.comp.)	2,9 (= nationale steun)		

Tabel 3.1. GLB-uitgaven onder de verschillende scenario's in 1999, alsmede de netto-positie van Nederland t.a.v. het GLB in 1999 en de kosten voor de Rijksbegroting.

volgens dit scenario sterk stijgen tot 6,8 miljard guldens. In geval van scenario 2b, 50% inkomenscompensatie, verbetert de netto-positie vanzelfsprekend sterker en worden de kosten voor de Rijksbegroting gehalveerd t.o.v. scenario 2a. Overigens dient hierbij te worden

aangetekend dat het in de praktijk nauwelijks te vermijden zal zijn dat de cohesielanden meer steun ontvangen dan de rijkere Lidstaten.

Volledige (financiële) renationalisatie van het beleid betekent dat de Nederlandse afdracht t.b.v. de financiering van een Europees landbouwbeleid geheel komt te vervallen. In plaats daarvan is er in deze berekening van uitgegaan dat de Nederlandse overheid de Nederlandse landbouw in dezelfde mate compenseert via inkomenstoeslagen als de EU doet in de scenario's 2a of 2b. De Nederlandse netto-positie t.a.v. het GLB wordt vanzelfsprekend gereduceerd tot nul, aangezien de uitgaven en ontvangsten niet meer via Brussel verlopen. Dit zou op zichzelf in alle gevallen een sterke verbetering van de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EU-begroting als geheel betekenen. Omdat Nederland nu alleen de steunverlening aan de eigen boeren hoeft te financieren en niet meer meebetaalt aan de financiering van de verlening van directe inkomenstoeslagen in andere Lidstaten, nemen de kosten voor de Rijksbegroting in vergelijking met de scenario's 2a en 2b af. In vergelijking met de kosten van ongewijzigd beleid komt alleen scenario 3b lager uit.

3.4. Gevolgen toetreding MOE-landen

In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat de kosten van de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa niet nauwkeurig te schatten zijn. Daarom is m.b.t. de kosten voor het GLB van de toetreding van de MOE-landen bij ongewijzigd beleid in 1999 een range gegeven, waarvan de ondergrens gebaseerd is op een studie van het LEI¹¹ en de bovengrens op een studie van Brenton en Gros¹². Deze kosten worden daarmee verondersteld te liggen

¹¹ Het Landbouw Economisch Instituut (Toetreding van de vier Visegrad-landen tot de EU: kosten voor het landbouwbudget, 1995) schat de kosten van toetreding in 1999 op 5,9 tot 7,6 mrd. ecu in prijzen 1994 o.b.v. drie scenario's. Als referentiepunt voor deze studie is het EU-scenario genomen, waarbij de produktiviteitsgroei in de Visegrad-landen overeenkomt met de lange termijn groeipercentages van de EU. De schatting van het LEI komt in dit scenario uit op 6,4 miljard ecu; gecorrigeerd voor inflatie (3% per jaar) resulteert 6,8 miljard ecu.

¹² Brenton en Gros (The budgetary implications of EU enlargement, CEPS Working Document no. 78, 1993) schatten, o.b.v. de veronderstelling dat de MOE-landen er in zullen slagen de helft van het bestaande produktiviteitsverschil tussen hen en de EU-Lidstaten met vergelijkbare klimatologische omstandigheden te overbruggen, de additionele kosten van toetreding van de Visegrad-landen rond het jaar 2000 op minimaal 17 miljard ecu.

tussen 6,8 miljard ecu en 17,0 miljard ecu (prijzen 1999). In deze range valt ook de schatting van Tangermann en Josling¹³ die uitkomen op kosten voor het GLB van 13,3 miljard ecu.

O.b.v. de bovengenoemde range kunnen de kosten voor het GLB en de gevolgen voor de Nederlandse netto-positie van de toetreding berekend worden volgens de drie hiervoor beschreven scenario's. Hierbij is technisch verondersteld dat het Landbouwrichtsnoer geen knelpunt gaat vormen: het Landbouwrichtsnoer wordt opgehoogd met de kosten van toetreding. Bij de berekening van de gevolgen voor de Nederlandse netto-positie is het Nederlandse aandeel in het BNP van de EU-15 plus de Visegrad-landen in 1993 gehanteerd. De resultaten van de berekeningen zijn samengevat in onderstaande tabel.

Het verschil in de uitkomsten van de verschillende studies moet toegeschreven worden aan de verschillende uitgangspunten. Het belangrijkste verschil in vooronderstellingen is gelegen in de groei van de produktie voorafgaand aan toetreding en in de reactie van de producenten op verhoging van de prijzen naar EU-niveau. Het LEI gaat uit van een beduidend lagere produktie op het moment van toetreding dan de andere studies. Om deze produktie te halen moeten (in het EU-scenario van het LEI) de landen een produktiegroei realiseren die gelijk is met de lange termijn groeipercentages van de EU, hetgeen een forse inspanning vraagt. Het is daarom niet onwaarschijnlijk dat de kosten in geval van toetreding op de wat kortere termijn (moment van toetreding 1999) dichter tegen de ondergrens (LEI-studie) aanzitten dan tegen de bovengrens (studie Brenton en Gross). Wel is het mogelijk dat deze kosten na toetreding (afhankelijk van de modaliteiten van toetreding) enigszins toenemen vanwege produktiestijgingen. Indien toetreding in latere jaren plaatsvindt zal de produktie verder kunnen groeien en zullen ook de kosten van uitvoering van het GLB in de Visegrad-landen verder kunnen toenemen. Overal is verondersteld dat er geen speciale steunregimes voor specifieke produkten uit deze landen worden gecreëerd.

Duidelijk is dat de additionele kosten voor het GLB aanzienlijk zullen zijn. Evenals dat het geval is bij een omschakeling op directe inkomenssteun voor de huidige EU-15, zal omschakeling op directe steun er ook bij de Visegrad-landen toe kunnen leiden dat de kosten van uitvoering van het GLB met ca. 50% toenemen indien een statische benadering wordt

¹³ Tangermann en Josling (Pre-accession agricultural policies for Central Europe and the European Union, i.o.v. DG-1 van de Europese Commissie, 1994) gaan uit van een stapsgewijze aanpassing van het prijsniveau in de Visegrad-landen aan het niveau van de EU.

<u>Mutatie GLB-uitgaven t.g.v. toetreding (in miljarden ecu's, in prijzen 1999):</u>		
	ondergrens	bovengrens
1. ongewijzigd GLB	6,8	17,0
2a. directe inkomensvoelagen (100% ink.comp.)	10,3	25,5
2b. directe inkomensvoelagen (50% ink.comp.)	5,2	12,8
3a. renationalisatie (100% ink.comp.)	0,0	0,0
3a. renationalisatie (50% ink.comp.)	0,0	0,0
 <u>Mutatie NL netto-positie t.g.v. toetreding (in miljarden guldens, in prijzen 1999):</u>		
	ondergrens	bovengrens
1. ongewijzigd GLB	- 0,6	- 1,6
2a. directe inkomensvoelagen (100% ink.comp.)	- 1,0	- 2,4
2b. directe inkomensvoelagen (50% ink.comp.)	- 0,5	- 1,2
3a. renationalisatie (100% ink.comp.)	0,0	0,0
3b. renationalisatie (50% ink.comp.)	0,0	0,0
 <u>mutatie kosten Rijksbegroting (in miljarden guldens, in prijzen 1999):</u>		
	ondergrens	bovengrens
1. ongewijzigd GLB	0,6	1,6
2a. directe inkomensvoelagen (100% ink.comp.)	1,0	2,4
2b. directe inkomensvoelagen (50% ink.comp.)	0,5	1,2
3a. renationalisatie (100% ink.comp.)	0,0	0,0
3b. renationalisatie (50% ink.comp.)	0,0	0,0

Tabel 3.2. Schattingen van de gevolgen van de toetreding van de Visgrad-landen voor de omvang van het GLB, de omvang van de Nederlandse netto-positie en de kosten voor de Rijksbegroting (in prijzen 1999).

gevolgd (scenario 2a). In scenario 2b dalen de GLB-uitgaven vanwege het lagere niveau van inkomenscompensatie. Hierbij dient aangetekend te worden dat groei van de produktie na toetreding nauwelijks invloed zal hebben op de kosten van het GLB in scenario 2, terwijl dit

bij ongewijzigd beleid wel het geval is. De kosten i.g.v. ongewijzigd beleid zullen kunnen blijven toenemen doordat produktiegroei in het niet-hervormde deel van het GLB gepaard zal gaan met kostentoeenames; na omschakeling op directe inkomenssteun zal dit niet langer het geval zijn. Voorts kan hierbij opgemerkt worden dat de kosten van een overschakeling op directe inkomensstoelagen gebaseerd zijn op het verschil tussen de huidige EU-prijs en de wereldmarktprijs; het is dus een compensatie voor prijsverlagingen. Aangezien in veel MOE-landen de landbouwprijzen al op het niveau van de wereldmarkt liggen, is het zeer de vraag of dan een vergelijkbare inkomenscompensatie als in de huidige EU-landen wel noodzakelijk is. Indien renationalisatie van het GLB heeft plaatsgevonden zijn aan toetreding uiteraard geen kosten uit hoofde van het GLB verbonden.

Toetreding van de MOE-landen zal zowel in het geval van voortzetting van het huidige GLB als in het geval van een omschakeling op directe inkomenssteun leiden tot een verslechtering van de Nederlandse netto-positie en een gelijke stijging van de kosten voor de Rijksbegroting. Zoals hiervoor reeds is aangegeven zal Nederland in 1999 bij ongewijzigd beleid met de EU-15 tussen de 1,6 en 1,9 miljard gulden netto bijdragen aan de financiering van het GLB. Deze netto-betaling zal door de toetreding van de Visegrad-landen en bij zowel voortzetting van het huidig beleid als omschakeling op directe inkomensstoelagen sterk toenemen (met 0,6 tot 2,4 miljard gulden per jaar). Indien renationalisatie van het GLB heeft plaatsgevonden heeft toetreding vanzelfsprekend geen directe invloed op de Nederlandse netto-positie t.a.v. het GLB.

4. Discussie en conclusie

4.1. Inschatting van de toekomstige ontwikkelingen

Het eerste belangrijke moment wanneer weer over fundamentele beleidshervormingen in de landbouwsector zal worden gesproken ligt waarschijnlijk in de jaren voor de toetreding van enkele landen uit Midden- en Oost-Europa; toetreding van de Visegrad-landen is op z'n vroegst rond de eeuwwisseling te verwachten. Bespreking van deze beleidshervorming m.h.o.o. de uitbreiding van de Unie zal dan samenvallen met nieuwe handelsbesprekingen in het kader van de WTO. Toetreding van de Visegrad-landen zonder beleidswijzigingen is onwaarschijnlijk. Naast de extra budgettaire lasten die toetreding met zich mee zou brengen, zullen ook de GATT/WTO verplichtingen waarschijnlijk een voortzetting van het huidige GLB in een uitgebreide Unie zeer moeilijk maken.

De landen uit Midden- en Oost-Europa zijn hun GATT-verplichting aangegaan op basis van hun lage steunniveau in het verleden. Als de productie in de Oosteuropese landen sterk toeneemt en het prijsniveau stijgt tot het EU-niveau zullen de grenzen die door de GATT gesteld worden aan de interne steun en de exportondersteuning snel worden bereikt. Feitelijk zijn er dan twee mogelijkheden: of men beperkt de productie via quota, of de prijzen worden richting wereldmarkt aangepast. M.b.t. de eerste optie kan gesteld worden dat dit voor de toetredende landen waarschijnlijk minder aantrekkelijk is gezien hun grote productiepotentieel. Indien i.g.v. de tweede optie de prijsdalingen gepaard gaat met inkomenscompensatie, zullen de budgettaire lasten van het beleid opnieuw sterk toenemen. Dit lijkt op EU-niveau nauwelijks haalbaar. De conclusie moet dan ook zijn dat de uitbreiding van de EU met Oosteuropese landen het GLB verder onder druk zal zetten.

Voorts kan gewezen worden op de toenemende druk tot werkelijke liberalisatie van het landbouwbeleid. Dit hangt vanzelfsprekend samen met de zich opvolgende GATT/WTO-ronden met als doel de wereldhandel geleidelijk verder te liberaliseren. Nog tijdens de recente evaluatie van het handelsbeleid van de EU door de WTO (24/25 juli 1995 te Genève) is het belang van meer marktoriëntatie en minder produktgerelateerde steun binnen het GLB door de WTO-partners benadrukt. Ook in de Prioriteitennota van de Minister van LNV is het belang van meer marktconformiteit benadrukt.

4.2. Bespreking van de verschillende beleidsopties

4.2.1. Ongewijzigd beleid

Vanwege het feit dat, enerzijds een groot deel van de huidige uitgaven nominaal is vastgelegd en er m.b.t. veel subsidies sprake is van quota, en anderzijds het landbouwrichtsnoer zowel voor inflatie als economische groei wordt gecorrigeerd, kan er na 1996, bij gelijkblijvend beleid, ruimte ontstaan binnen het landbouwrichtsnoer. Gegeven de ervaring met de EU zal er grote druk ontstaan de vrije middelen onder het richtsnoer te benutten door wijziging van beleid danwel nieuw beleid. In ieder geval zijn wijzigingen van de marktordeningen voor een aantal mediterrane produkten voorzien. Nederland streeft, mede vanwege de netto-positie t.a.v. het GLB, naar een maximale beheersing van de uitgaven binnen de bestaande budgettaire kaders en stelt zich terughoudend op t.a.v. benutting van de onder het richtsnoer beschikbare middelen.

4.2.2. Directe inkomens toeslagen

Een volledige omschakeling van het GLB op directe inkomens toeslagen zou, indien de tot dusverre in de EU-beleidspraktijk gangbare statische benadering zou worden gevolgd, een stijging van de budgetlasten met circa 45% met zich meebrengen. Verondersteld is dan een ongewijzigde inkomenssituatie voor de boer. Tegenover deze hogere budgetlasten staan echter lagere kosten voor de consument in de vorm van lagere prijzen voor o.a. melk, rundvlees en suiker. De op deze wijze berekende uitgaven voor inkomenscompensatie zijn fors hoger dan berekend in enkele economische studies omdat geen rekening wordt gehouden met dynamische effecten en een positief effect van hervorming van het beleid op wereldmarktprijzen. Indien wel met deze effecten rekening wordt gehouden kan worden volstaan met een geleidelijk lager steunniveau om de inkomens op peil te houden. Een omschakeling op directe inkomens toeslagen dient in ieder geval plaats te vinden binnen de bestaande budgettaire kaders, waarmee vervanging van het huidig beleid door 100% inkomenscompensatie dus niet mogelijk is.

Dat betekent dus dat het huidige prijsondersteuningsbeleid én het huidige landbouwincomensbeleid slechts vervangen kunnen worden door een gedeeltelijke directe inkomenscompensatie. Dit past in het streven van Nederland naar een hoge mate van marktconformiteit. Hierbij zij opnieuw gewezen op bovengenoemde dynamische effecten. Zoals ook nu grote verschillen bestaan in het beleid in de verschillende sectoren, variërend

van geen marktordening tot een zware marktordening, kan bij het tempo van doorvoering van verdere hervormingen rekening gehouden worden met de mate waarin genoemde dynamische effecten optreden in de verschillende sectoren.

4.2.3. Financiële renationalisatie

In een systeem van directe inkomstenstoeslagen is het niet langer noodzakelijk de financiële verantwoordelijkheid voor uitvoering van het beleid op Europees niveau te handhaven. De financiering van de compensaties kan zeer wel op nationaal niveau geschieden. Wel dient op Europees niveau een regelgevend kader in stand gehouden te worden om concurrentieverstorings te voorkomen.

Het grootste voordeel van financiële renationalisatie is dat de kostenbewustheid bij Lidstaten zal toenemen. Een ieder betaalt immers de kosten van het beleid in zoverre die de eigen producenten ten goede komen. Ook zal een betere afweging gemaakt kunnen worden tussen steun aan de landbouwsector en andere economische sectoren.

Een veelgehoord bezwaar van een dergelijke beleidskeuze is de vrees dat daardoor het functioneren van de interne markt op het spel zal komen te staan. Voor de sterk op export gerichte Nederlandse land- en tuinbouw is dat uiteraard geen aantrekkelijk perspectief. Hiertoe dient een regelgevend kader op Europees niveau gehandhaafd te worden, evenals dit het geval is voor andere economische sectoren. Bovendien zullen op Europees niveau grenzen gesteld moeten worden aan de te verlenen compensaties om beleidsconcurrentie te voorkomen. Nu al lijkt zich, in specifieke gevallen als de agromonetaire regeling, een ontwikkeling in te zetten richting beperkte, tijdelijke en degressieve inkomensondersteuning door de Commissie met facultatieve aanvullende nationale financiering.

Financiële renationalisatie zal in financiële zin positief uitpakken voor Nederland zolang in de periode voorafgaand aan renationalisatie strikt de hand gehouden wordt aan de bestaande budgettaire kaders op EU-niveau. Indien in de periode voorafgaand aan renationalisatie overgeschakeld zou worden op 100% directe inkomenssteun zullen, zoals hiervoor aangegeven, de kosten van het GLB sterk stijgen en zal het landbouwrichtsnoer overschreden worden. Hierdoor zullen de kosten voor de Rijksbegroting na financiële renationalisatie hoger liggen dan de lasten voor de Rijksbegroting in de uitgangssituatie (voor volledige overschakeling op inkomenssteun). Indien het landbouwrichtsnoer in de periode voorafgaand

aan renationalisatie wordt gehandhaafd zal renationalisatie echter niet alleen voordelig uitpakken voor de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting, maar ook voor de Rijksbegroting.

4.2.4. Toetreding Visegrad-landen

De toetreding van de Visegrad-landen tot de Europese Unie zou al aanzienlijk vereenvoudigd worden als op Europees niveau uitsluitend ondersteuning los van de produktie wordt verstrekt. Hiermee wordt verzekerd dat de kosten van de toetreding op termijn niet toenemen door een toenemende produktie. Dit neemt niet weg dat de kosten van toetreding nog steeds aanzienlijk kunnen zijn. Na financiële renationalisatie zouden ook de Visegrad-landen zelf verantwoordelijk zijn voor ondersteuning van hun landbouwsector. Onder het huidige systeem zal het niet eenvoudig zijn in de Visegrad-landen een lager niveau van inkomstensteun te verlenen dan in EU-Lidstaten vanwege het lagere prijsniveau in deze landen in het verleden. Dit zal in geval van de renationalisatie-variant beduidend eenvoudiger zijn.

4.3. Conclusies

Doel van dit deel I van het beleidsonderzoek Europese uitgaven was te bezien welke mogelijkheden er zijn om via aanpassing van het landbouwbeleid te komen tot een beperking van de bruto-afdrachten aan de Unie en een verbetering van de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting. IJkpunten waren het landbouwrichtsnoer in 1999 en de verwachte Nederlandse netto-positie t.a.v. het GLB in 1999.

Doordat enerzijds het landbouwrichtsnoer in reële termen groeit en doordat anderzijds veel landbouwingaven in nominale termen vastliggen en subsidies veelal aan quota zijn gebonden kan er ruimte ontstaan binnen het landbouwrichtsnoer. Deze ruimte zou bij een zeer stringent budgetbeleid op kunnen lopen tot ruim 7 miljard ecu in 1999. De EU-praktijk wijst echter uit dat de kans zeer groot is dat deze ruimte benut zal worden door nieuw danwel gewijzigd beleid. Het niveau van het landbouwrichtsnoer zou dan ook heroverwogen kunnen worden. Waar een steeds belangrijker deel van de landbouwingaven nominaal constant is, zou ook het landbouwrichtsnoer nominaal begrensd kunnen worden.

Ten aanzien van het toekomstig beleid zijn op korte termijn geen grote veranderingen te verwachten. Op de wat langere termijn is dat anders. Uitbreiding van de Europese Unie met de Visegrad-landen betekent dat de uitgaven voor het landbouwbeleid fors zullen toenemen.

Deze kosten liggen waarschijnlijk tussen de 6,8 en 17 miljard ecu, waarbij zij bij toetreding rond de eeuwwisseling waarschijnlijk dichterbij de ondergrens zullen aanliggen dan tegen de bovengrens. Gegeven de ruimte die binnen het landbouwrichtsnoer kan ontstaan bij een zeer stringent budgetbeleid zou de toetreding dus initieel gefinancierd kunnen worden binnen de bestaande budgettaire kaders. Naarmate de kosten van toetreding van de Visegrad-landen door een grotere productie hoger komen te liggen, danwel de kring van toetredende landen groter wordt, danwel de ruimte onder het landbouwrichtsnoer wordt opgevuld, komt dit anders te liggen. Bovendien zal de EU i.g.v. toetreding bij een ongewijzigd GLB snel op de grenzen van het GATT-akkoord stuiten. De toetreding zal het GLB dus onvermijdelijk onder druk zetten.

Voorts moet rekening worden gehouden met druk tot verdere liberalisatie t.g.v. een nieuwe GATT/WTO-ronde. Verdere beleidshervormingen lijken in het licht van het bovenstaande onvermijdelijk. Een hervorming richting verdere liberalisatie en directe inkomstenstoeslagen is de meest waarschijnlijke. Dit komt ook overeen met het Nederlandse beleidsuitgangspunt om te streven naar een hogere mate van marktconformiteit.

Een volledige omschakeling op directe inkomenssteun zou de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting aanzienlijk verbeteren ondanks dat de voordelen van het preferentieel handelseffect hierdoor zouden wegvallen. Een hervorming van het beleid naar directe inkomstenstoeslagen, gepaard gaand met volledige compensatie van de initiële inkomensdaling in de agrarische sector, is binnen het richtsnoer niet mogelijk. Een dergelijke beleidswijziging zou gepaard gaan met hogere budgetlasten voor Nederland. Slechts indien de overgang naar een meer marktconform landbouwbeleid gepaard gaat met een vermindering van de steun aan de agrarische sector als zodanig is het mogelijk zowel de beleidshervormingen als de toetreding van de Visegrad-landen zowel voor het EU-budget als voor de Nederlandse (netto-) betalingspositie budgettair beheersbaar te houden.

Uit dit onderzoek, waarin de directe financiële gevolgen van bepaalde beleidsbeslissingen zijn bezien, komt echter naar voren dat Nederland, in alle gevallen van op Europees niveau gefinancierd beleid, netto-betaler aan het GLB blijft. Niet alleen is een generiek systeem van netto-begrenzers daarmee in al deze scenario's relevant, dit betekent ook dat het (gedeeltelijk) verplaatsen van de financiële lasten van de EG-begroting naar de nationale

begrotingen, dat wil zeggen financiële renationalisatie van het GLB, tot een verbetering van de Nederlandse netto-positie t.a.v. de EG-begroting zou leiden.

Bijlage I

Taakopdracht

Interdepartementaal beleidsonderzoek Europese uitgaven

Nederland is van een traditionele netto-ontvanger inmiddels een sterke netto-betaler geworden aan de Europese Gemeenschap. In 1995 zal Nederland naar verwachting zelfs relatief reeds de grootste netto-betaler zijn. Naar verwachting zal dit ook de komende jaren verder verslechteren, van circa 4,2 miljard gulden in 1995 naar circa 6 miljard gulden in 1999. De belangrijkste oorzaak is dat het huidige financieringssysteem van de Europese uitgaven leidt tot een teruglopend Nederlands aandeel in de belangrijkste uitgaven van de EU in combinatie met steeds verder oplopende afdrachten van Nederland aan de EU.

Het systeem van afdrachten aan de EU wordt in belangrijke mate bepaald door het plafond van de Eigen Middelen, dat oploopt van 1,20% EG-BNP in 1990 tot 1,27% EG-BNP in 1999. Belangrijkste categorieën aan de uitgavenzijde van de EU zijn de Europese landbouwuitgaven (circa 50% van totale EU-uitgaven) en de uitgaven via de structuurfondsen (circa 30%). In het financieringssysteem ontbreken mechanismen en prikkels om de financiële uitkomsten te beïnvloeden.

Teneinde de verslechtering van de Nederlandse netto-positie te kunnen keren dient gezien te worden welke mogelijkheden Nederland heeft om via aanpassingen in het financieringssysteem van de Unie tot meer evenwichtige uitkomsten te komen. De aandacht zou hierbij zowel gericht moeten worden op het onderzoeken van financiële consequenties van mogelijke beleidsmatige aanpassingen van het landbouw- en structuurfondsenbeleid, als op mogelijkheden om in het systeem van afdrachten aan de EU mechanismen in te bouwen die de netto-afdracht van lidstaten begrenzen. Een van de te onderzoeken scenario's in dit verband is die van het terugbrengen van de financiële verantwoordelijkheid voor het landbouwbeleid naar nationale overheden. Ook voor de structuurfondsen kan een soortgelijke optie worden onderzocht.

Hierbij dient in het onderzoek te worden betrokken dat het ongewijzigd laten van het financieringssysteem van inkomsten en uitgaven in combinatie met potentiële toetreding van Midden- en Oosteuropese landen leidt tot een explosieve autonome groei van de Nederlandse afdrachten.

Gezien de specifieke kennis die voor met name het landbouwgedeelte is vereist wordt deze heroverweging gesplitst in twee delen:

Deel I : Heroverweging EU-uitgaven Landbouw.

Voorzitter: LNV

Deelnemende departementen: LNV, Fin, AZ, BuZa, EZ, SZW.

Deel II : Heroverweging overige EU-uitgaven en algemene aspecten.

Voorzitter: BuZa

Deelnemende departementen: Fin, LNV, AZ, BuZa, EZ, SZW.

Over de afstemming tussen beide onderzoeken en de mogelijkheid van een bundeling van beide rapportages zullen nadere afspraken worden gemaakt.

Bijlage II

Leden van de interdepartementale werkgroep

Europese uitgaven, deel II (overige uitgaven en algemene aspecten)

Voorzitter:

mr. T.H.J. Joustra

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Secretaris:

drs. F.H. Lemmink

Ministerie van Financiën

Adjunct-secretaris:

ir. A.J. Vermue

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Leden:

ir. E. Pierhagen

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

ir. G.A. Koopstra

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

drs. L. Groenendal

Ministerie van Financiën

drs. H. Monnickendam

Ministerie van Financiën

mr. H.J.W. Soeters

Ministerie van Buitenlandse Zaken

mr. R.J.P.M. van Dartel

Ministerie van Economische Zaken

drs. W.J.A.M. Geurds

Ministerie van Economische Zaken

dhr. H.P. Zwijnenburg

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

drs. W.J.P. Geerts

Ministerie van Algemene Zaken

dr. ir. H.J.J. Stolwijk

Centraal Planbureau



Gf2 Now

