

Vergaderjaar 1998–1999

25 731

Agenda 2000

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 november 1998

Tijdens de behandeling van de begroting van mijn departement en tijdens het Europa-overleg van 15 oktober jl. heb ik de Kamer toegezegd u opnieuw te informeren over verschillende aspecten van Agenda 2000. Het gaat daarbij met name over de inkomensconsequenties die de plannen van de Europese Commissie voor de Nederlandse landbouw hebben. Ik heb daarbij toegezegd op korte termijn de Kamer een studie te doen toekomen van het Landbouw Economisch Instituut (LEI-DLO). Deze studie (bijlage I)¹ is een vervolg op het eerder onderzoek van het LEI naar de inkomenseffecten. Over dat onderzoek is de Kamer bij brief van 12 juni geïnformeerd.

Na de brief van juni jl. zijn er verschillende nieuwe rapporten verschenen die alle relevant zijn voor de discussie over Agenda 2000. Op een aantal van deze rapporten zal ik voorzover ze relevant zijn voor het standpunt van Nederland kort ingaan.

Marktvooruitzichten

De Europese Commissie heeft haar plannen voor hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid mede gebaseerd op de te verwachten situatie op de markten voor landbouwproducten. Eind september van dit jaar heeft de Commissie deze vooruitzichten geactualiseerd.

Wat betreft de interne Europese markt gaat de Commissie er onveranderd vanuit dat indien het huidige beleid niet gewijzigd wordt, op korte termijn (vanaf 2000) met nieuwe forse overschotten rekening gehouden moet worden. De reden daarvoor is dat de Europese productie van belangrijke producten nog steeds sneller groeit dan de interne vraag, en dat de afzet naar de wereldmarkt met behulp van exportsteun in het GATT-akkoord van 1994 aan limieten is gebonden.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De problemen zullen zich met name bij granen en rundvlees voordoen. Volgens de berekeningen van de Commissie zal indien het beleid niet wordt aangepast in 2005 ruim 50 miljoen ton granen in interventievoorraden zijn opgeslagen en 1,5 miljoen ton rundvlees. Voor zuivel worden geen grote marktproblemen verwacht, aangezien de productie via de melkquotering wordt beheerst en een lichte groei van de interne consumptie beperkingen van de export in evenwicht houdt.

De vooruitzichten voor de wereldmarkten zijn met grotere onzekerheden omgeven. Nog steeds gaan alle internationale instellingen (FAO, FAPRI, OECD en USDA) ervan uit dat op de middellange termijn de vooruitzichten voor landbouwproducten op de wereldmarkten gunstig zijn. De reden daarvoor is dat de vraag uit vooral de niet-OECD-landen verwacht wordt fors toe te nemen. Dat heeft met name te maken met de groei van de bevolking in die gebieden en de relatief beperkte mogelijkheden om de landbouwproductie op korte termijn op te voeren. Tevens wordt er daarbij van uitgegaan dat de betreffende landen over voldoende koopkracht beschikken om ook daadwerkelijk landbouwproducten te importeren. Gezien de onzekere mondiale economische situatie van dit moment kunnen daar enige vraagtekens bij geplaatst worden. Ondanks deze twijfels gaan alle internationale instellingen en de Europese Commissie er nog steeds vanuit dat de prijsvorming op de wereldmarkten voor landbouwproducten op middellange termijn beter zal zijn dan eind jaren tachtig en begin jaren negentig het geval was.

In ieder geval geeft de analyse van de Commissie nog eens duidelijk aan dat zeker voor granen en rundvlees hervorming van het beleid noodzakelijk is. De voorgestelde richting van de hervormingen lost het probleem van de dreiging van overschotten zeker op, waarbij dus wel aangetekend moet worden dat de onzekerheid over de perspectieven op de wereldmarkten onlangs iets is toegenomen.

Inkomenseffecten

Op verzoek van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft het samenwerkingsverband van het Landbouw Economisch Instituut, het Centraal Planbureau en de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening (SOW-VU) met behulp van hun economisch simulatiemodel (CAPMAT) een analyse uitgevoerd van de effecten van Agenda 2000. Dit betreft een analyse op sectorniveau, waarbij een onderscheid is gemaakt naar verschillende teelten. De resultaten van dit onderzoek zijn als bijlage bij de eerdergenoemde brief van 12 juni aan de Kamer toegezonden.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat ongewijzigd voortzetten van het huidige beleid niet mogelijk is. Ook in de simulatie-uitkomsten van het model blijkt dat de EU, bij ongewijzigd beleid, met grote voorraden te maken krijgt, die bijzonder lastig afgezet kunnen worden.

Verder blijkt uit de modelberekeningen dat de voorstellen van de Commissie een oplossing bieden voor deze problemen. Zo wordt de export van tarwe en rundvlees zonder ondersteuning zeer waarschijnlijk mogelijk. Dat betekent dat de Unie bij haar export geen hinder zal ondervinden van de bestaande belemmeringen voor export die in de GATT overeengekomen zijn.

Wat betreft de effecten op het agrarisch inkomen op het niveau van de totale sector, komen de berekeningen met het CAPMAT-model uit op een verlaging met circa 8% voor de EU en 7% voor de Nederlandse agrarische sector. Deze verlaging is te verklaren uit het feit dat in de voorstellen de prijzen worden verlaagd, terwijl de voorgestelde inkomenscompensaties niet volledig zijn. Ook de extra productie die plaats zal vinden – via

verhoging van de melkquota en het vaststellen van het braakpercentage op 0 – is niet in staat dit inkomensverlies op te vangen.

De effecten voor de verschillende deelsectoren verschillen uiteraard sterk. Dit omdat Agenda 2000 zich met name richt op granen, zuivel en rundvlees. In deze sectoren blijkt het inkomensverlies dan ook veel groter te zijn, zoals blijkt uit de bijgevoegde publicatie van het LEI (bijlage I).¹ Samengevat komen de resultaten van die berekeningen neer op een inkomensverlies van gemiddeld f 6000,- voor akkerbouwbedrijven. Gespecialiseerde bedrijven in het veenkoloniale gebied moeten rekening houden met een verlies van f 14 000,- op jaarbasis. Deze bedrijven worden met name geraakt door de verlaging van de minimumprijs voor zetmeelaardappelen. In de melkveehouderij komt het inkomensverlies gemiddeld neer op circa f 15 000,-. Bedrijven met meer dan 45 melkkoeien moeten rekenen op een inkomensachteruitgang van f 22 000,-. De gespecialiseerde rundvleesbedrijven met meer dan 75 stieren gaan er volgens de berekeningen ongeveer f 23 000,- in inkomen op achteruit. Dit ondanks het feit dat in de huidige voorstellen een deel van de compensatie (1/3 deel), niet meer gekoppeld is aan de criteria van 2 grootvee-eenheden per hectare en het maximum van 90 dieren per bedrijf. Genoemde effecten zouden optreden als Agenda 2000 geheel is doorgevoerd, dus in het jaar 2005. Verder is aangenomen dat de voorgestelde verlaging van de garantieprijsen zich geheel vertaalt in evenredig lagere prijzen die de producenten ontvangen. Aanpassingen in de bedrijfsvoering of bedrijfsstructuur zijn niet in de berekeningen opgenomen. De berekende resultaten zijn een vergelijking met de resultaten in 1995. Op deze manier berekend geven de cijfers aan wat de maximale inkomenseffecten van Agenda 2000 zullen zijn.

Studie Europese Commissie

In een studie in opdracht van de Europese Commissie hebben een tweetal onderzoeksinstituten een rapport uitgebracht over de gevolgen van Agenda 2000 op de landbouwsector in de EU. Dit rapport heeft tot enige commotie geleid, aangezien de resultaten nogal leken af te wijken van andere onderzoeken, bijvoorbeeld die in Nederland. Bij een nadere beschouwing blijkt dat niet het geval te zijn, en tonen de resultaten juist een grote mate van overeenstemming. Dat is overigens ook niet vreemd, aangezien ook de onderzoeksgroep van het CAPMAT-model heeft deelgenomen aan het project.

Samengevat komen de verschillende onderzoeken tot de volgende conclusies:

- de voorstellen uit Agenda 2000 leiden tot een verlaging van het agrarisch inkomen met 6 tot 8% in vergelijking met ongewijzigd beleid;
- deze vergelijking heeft slechts een theoretisch doel, aangezien niet-hervormen volgens het rapport geen optie is. Uit de analyse blijkt dat vanwege marktproblemen (granen; rundvlees) het beleid sowieso hervormd moet worden;
- de voorstellen integreren de Europese landbouwsector verder in de wereldeconomie en maken het beleid marktgericht. Dat laatste is een stimulans voor de sector om zich aan te passen aan de veranderende concurrentieverhoudingen;
- de voorstellen zijn positief voor de totale EU-economie. Zowel de werkgelegenheid buiten de landbouwsector als de economische groei zullen stijgen als de hervormingen worden doorgezet.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Naast deze grote inhoudelijke overeenkomsten tussen het Europees en Nederlands onderzoek, was de presentatie nogal verschillend. Europees

Commissaris Fischler legde bij de presentatie zeer sterk de nadruk op het inkomen dat in 2005 per arbeidskracht in de Europese landbouw verdiend zal worden. Uitgaande van een sterke terugloop van het aantal arbeidskrachten en een gelijkblijvend of licht stijgend totaal agrarisch inkomen, komt hij tot inkomensverbeteringen die kunnen oplopen van 10 tot maximaal 34%.

Dergelijke cijfers zijn dus de resultante van een gelijk of groeiend agrarisch inkomen, dat gedeeld hoeft te worden met een steeds kleinere agrarische beroepsbevolking.

Het is echter goed op te merken dat deze cijfers zeer afhankelijk zijn van de uitstroom aan arbeid die voor de periode tot 2005 wordt verondersteld. Een uitgangspunt van een gemiddelde uitstroom in de EU van 3,7% op jaarbasis, zoals in één van de studies is aangenomen, is optimistisch gezien de hoge werkloosheid in delen van de EU. Bovendien verschilt de situatie sterk per lidstaat. In Nederland is de arbeidsuitstroom uit de landbouw lager dan het gemiddelde van de EU.

Daarnaast blijft natuurlijk het bezwaar van de benadering van de Commissie dat daarmee de kernvraag van het onderzoek – zijnde wat is het effect van Agenda 2000 op de inkomens – niet goed uit de verf komt. Zoals al eerder opgemerkt: ook het onderzoek in opdracht van de Europese Commissie gaat ervan uit dat Agenda 2000 tot een teruggang in inkomen zal leiden.

Productiebeheersing een alternatief?

Tijdens de behandeling van de begroting van LNV is door verschillende afgevaardigden gevraagd om in de discussie over Agenda 2000 nadrukkelijk rekening te houden met de mogelijkheden om de productie via regulering forser te beperken. In ieder geval sterker dan nu in het GLB het geval is.

Dit zogenoemde productiebeheersingsscenario is vorig jaar op verzoek van o.a. het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), de Nederlandse Akkerbouwvakbond (NAV) en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) doorberekend op de economische effecten. Op dit rapport is reeds eerder door mijn voorganger ingegaan (brief van 3 december 1997 met kenmerk IZ. 972189).

Kern van de reactie toen was dat een beleid van productiebeheersing in principe gunstig kan uitpakken voor zowel het EU-budget als het inkomen van de producenten.

Instrumenten van productiebeheersing worden in het bestaande beleid dan ook toegepast, bijvoorbeeld in de zuivel- en suikersector.

De vraag is evenwel of dergelijke instrumenten verbreed moeten worden en/of sterker ingezet moeten worden. Dat geloof ik niet. Uit het onderzoek van het LEI blijken namelijk ook duidelijk de bezwaren van een dergelijk beleid. Deze zijn:

- een sterkere nadruk op productiebeheersing maakt het landbouwbeleid minder geschikt voor landen uit Midden- en Oost-Europa;
- een dergelijk beleid gaat lijnrecht in tegen de trend naar een meer liberale handel in landbouwproducten. Liberalisatie van de wereldhandel wordt algemeen gezien als een belangrijke voorwaarde voor een stabiele economische ontwikkeling op wereldschaal;
- het productiebeheersingsscenario komt er in feite op neer dat de EU zich terugtrekt van de wereldmarkt voor landbouwproducten, d.w.z. een zeer isolationistische opstelling.

Daarnaast kleven er ook andere belangrijke bezwaren aan een beleid van productiebeheersing op Europees niveau. Dat vraagt immers om een verdere verdeling van de totale EU-productie over de verschillende

lidstaten. Zo zou volgens de resultaten van het onderzoek het Europees melkquotum met ongeveer 5% extra ingekrompen moeten worden. Op die manier zou de EU veel minder gebruik hoeven te maken van afzet met behulp van exportrestituties.

Het lijkt weinig twijfel dat een dergelijke korting van het quotum voor Nederland grote risico's inhoudt. Zo zullen bij een dergelijk beleid de landen die importerend zijn voor zuivel, vrijwel zeker vragen om een uitzonderingspositie. Dat betekent dat een korting voor de andere lidstaten zoals Nederland nog groter zal moeten zijn.

Een ander belangrijk bezwaar is dat in het door het LEI doorgerekende scenario een forse heffing op graanvervangers is aangenomen. Deze producten komen nu heffingsvrij binnen. Als aan deze situatie een einde wordt gemaakt, dan werken de spelregels van de wereldhandelsorganisatie zodanig, dat de landen die deze producten nu naar de EU exporteren gecompenseerd moeten worden voor het verlies aan afzetmarkten. De EU zal hiervoor geen reële mogelijkheden hebben.

Tegen deze achtergrond is de Nederlandse regering geen voorstander van het zogenaamde productiebeheersingsscenario.

Het is daarnaast meen ik ook goed op te merken dat tot nu toe geen enkele andere lidstaat heeft gepleit voor een sterkere inzet van instrumenten van productiebeheersing. Dat geeft al aan dat een dergelijk pleidooi momenteel weinig kansrijk is.

Conclusies

Uit de hierboven genoemde rapporten trek ik de volgende conclusies ten aanzien van mijn inzet in de Brusselse onderhandelingen:

- hervormingen van het beleid zoals voorgesteld in Agenda 2000 zijn nodig. Op de markten voor rundvlees en granen dreigen grote problemen als het beleid niet wordt aangepast;
- de huidige vooruitzichten op de wereldmarkten zullen de hervorming lastiger maken, maar nemen de noodzaak ervan niet weg. Op de middellange termijn blijven de vooruitzichten voor de prijsontwikkelingen op de wereldmarkten redelijk positief;
- verdere beperking van de productie is geen optie die in Brussel momenteel enige kans maakt. Daarnaast heeft een dergelijk beleid voor Nederland belangrijke bezwaren;
- de inkomensdaling als gevolg van Agenda 2000 voor de landbouwsector als totaal ligt tussen de 6 en 8%. Dat is een aanzienlijke inkomensachteruitgang, maar moet via een aanpassing van de bedrijfsvoering, verhoging van de productiviteit en besparing op de kosten voor de goede, efficiënte bedrijven op te vangen zijn;
- de telers van fabrieksaardappelen, melkveehouders, kalverhouders en gespecialiseerde rundveebedrijven worden het zwaarst getroffen door de hervormingsvoorstellen. Dat rechtvaardigt een opstelling van Nederland om aan deze producten in de onderhandelingen extra aandacht te geven met het doel de bestaande voorstellen op onderdelen aan te passen.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
H. H. Apotheker