



De landbouw wordt duur betaald

Auteur(s):

Kol, J.

Kuijpers, B.

*De auteurs zijn verbonden aan het Erasmus Centre for Economic Integration Studies van de Erasmus Universiteit in Rotterdam.***Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4224, pagina 724, 8 oktober 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

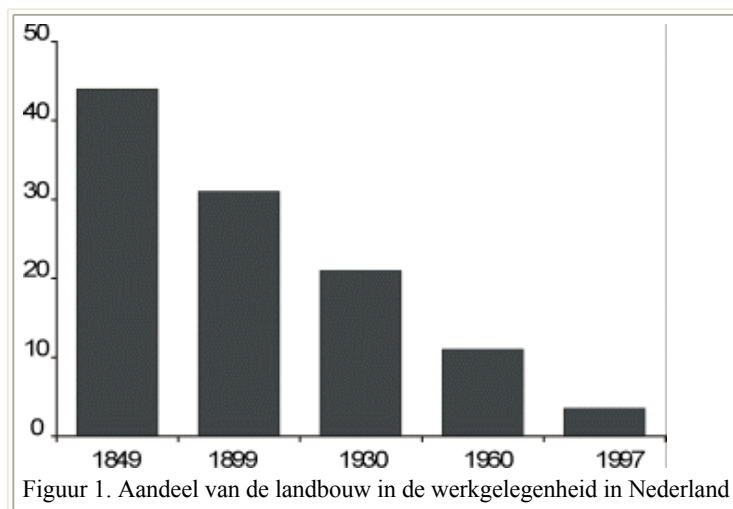
Minister Brinkhorst verlangt een forse inkrimping van de veehouderijsector in Nederland. Hij doet dit vooral vanwege het milieubederf door mestoverschotten. De rot in de landbouw zit evenwel breder en dieper. De effecten van landbouwproductie en landbouwbeleid zijn overwegend negatief.

Medio oktober behandelt de Tweede Kamer de landbouwbegroting. Minister Brinkhorst van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zal veel moeite hebben om zijn plannen voor de inkrimping van de veehouderijsector geaccepteerd te krijgen. Toch is de ingreep slechts een voorproefje van wat eigenlijk moet gebeuren. De steunverlening aan de landbouw is zeer kostbaar en ondoelmatig. Het ministerie van Landbouw blijft al decennia in gebreke om parlement en publiek hierover te informeren. Dit artikel geeft een overzicht van de steunverlening en bespreekt de economische effecten ervan.

De tanende landbouwsector

Op 29 september 1998 is Nederland door de Europese Commissie in gebreke gesteld voor de uitvoering van de richtlijn inzake de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit de landbouw, de zogenaamde Nitraatrichtlijn. In vervolg hierop is een jaar later, op 10 september 1999, door minister Brinkhorst een inkrimping van de veehouderijsector voorgesteld in het kader van de Integrale Aanpak Mestproblematiek. De voorstellen van de minister verdienen krachtige ondersteuning als stap in de goede richting naar een gezonde landbouwsector in Nederland, die concurrerend is op de wereldmarkt en op dier- en milieuvriendelijke wijze kan produceren. Daartoe is echter meer nodig dan de thans voorgestelde inkrimping van de varkens-, pluimvee- en rundveestapel. Immers, de intensieve productiemethoden in deze - en veel andere - sectoren in de landbouw hebben tot veel meer problemen geleid dan alleen mestoverschotten.

Grote delen van de landbouwsector in Nederland - en de overige lidstaten van de Europese Unie - zijn niet-concurrerend en noodlijdend en kunnen slechts via allerlei steunmaatregelen tegen hoge kosten in stand worden gehouden. Nederland is al lang niet meer de meest geschikte locatie voor de landbouw. Bij voortgaande economische ontwikkeling neemt het aandeel van de landbouw in de totale economie af. Landen met een inkomen per capita van minder dan 760 dollar kennen een aandeel van de landbouw in het bbp (1998) van 21%. Voor hoge inkomenslanden (meer dan 9360 dollar per capita) is dit aandeel gemiddeld 2%¹. De historische ontwikkeling in [figuur 1](#) geeft aan dat in Nederland sinds 1850 het aandeel van de landbouw in de totale werkgelegenheid is gedaald van 44% naar 3,5% thans.



Een belangrijke oorzaak voor het afnemend belang van de landbouw bij toenemende welvaart is de relatief lage arbeidsproductiviteit in de landbouw ten opzichte van andere sectoren in de economie; immers, in Nederland is het aandeel van de landbouw in het nationaal product (2,6%) kleiner dan in de werkgelegenheid (3,5%) voor de EU en voor de OESO is dit verschil nog groter zie [tabel 1](#)) Dit alles toont een achterblijvende arbeidsproductiviteit in de landbouw aan, waardoor deze sector minder aantrekkelijk wordt om in te werken.

Tabel 1. Aandeel van de landbouw in het bbp en in de werkgelegenheid, 1997 (procenten)

Aandeel in	bbp	werkgelegenheid
Nederland	2,6	3,5
EU	1,6	5,0
OESO	2,1	8,2

Bron: Europese Commissie (zie [figuur 1](#)) en OESO, Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 1999, Parijs, 1999.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Bij de oprichting van de EEG werden in het Verdrag van Rome (1957) de doelstellingen van een tot stand te brengen landbouwbeleid geformuleerd. Als belangrijkste doeleinden werden genoemd: het stimuleren van een economisch efficiënt opererende landbouwsector, die boeren de zekerheid biedt van een toenemend inkomen en tegelijkertijd consumenten verzekert van een aanbod van voedingsmiddelen tegen redelijke prijzen. Sinds de totstandkoming van het 'gemeenschappelijk landbouwbeleid' in 1962 is de complexiteit ervan steeds verder toegenomen, zowel voor wat betreft het aantal en de reikwijdte van de gehanteerde instrumenten, als het aantal betrokken producten en landen. Het belangrijkste instrument van het gemeenschappelijk landbouwbeleid evenwel is de prijsondersteuning gebleven.

In de EU wordt voor boeren voor een groot aantal landbouwproducten een garantieprijs vastgesteld, die vaak veel hoger ligt dan de prijs op de wereldmarkt. Om deze EU-prijzen te kunnen handhaven zijn heffingen nodig om goedkopere invoer van buiten de EU tegen te houden. Bovendien hebben de hoge garantieprijzen geleid tot overproductie van een aantal landbouwproducten, die tegen hoge kosten worden opgeslagen (de zogenaamde boterbergen en wijnmeren) of (vooral tegenwoordig) met subsidie op de wereldmarkt worden afgezet.

De steun aan de landbouwsector in de EU in het algemeen, en het systeem van prijsondersteuning in het bijzonder, heeft overwegend negatieve effecten, waarvan de voornaamste hier zullen worden genoemd ².

Consumenten en belastingbetalers

In de eerste plaats heeft prijsondersteuning geleid tot prijzen voor landbouwproducten, die in de EU aanzienlijk hoger zijn dan op de wereldmarkt. Consumenten betalen in de EU voor hun voedingsmiddelen gemiddeld anderhalf maal zoveel als op de wereldmarkt. Op sterk gereguleerde markten, als die voor bijvoorbeeld suiker, zuivelproducten en rundvlees, liggen de prijzen voor consumenten zelfs twee à drie maal zo hoog als op de wereldmarkt. Maar ook voor producten met een zogenaamde lichte marktordening, bijvoorbeeld pluimvee- en varkensvlees, liggen de prijzen in de EU boven die op de wereldmarkt (zie [tabel 2](#)).

Tabel 2. Verhouding tussen interne EU-prijs en wereldmarktprijs voor landbouwproducten, 1998

Tarwe	1,11
Overige granen	1,08
Rijst	1,35
Suiker	3,10
Melk	2,25
Rundvlees	2,05
Varkensvlees	1,12
Pluimveevlees	1,22
Schapenvlees	1,35
Eieren	1,09
Alle landbouwproducten	1,48

Bron: OESO (zie [tabel 1](#)).

In de tweede plaats worden de uitgaven voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid verhaald op de belastingbetalers. Deze uitgaven (in 1996 f 87 miljard) maken de helft van het totale EU-budget (f 162 miljard) uit ³.

De kunstmatig in stand gehouden hoge prijzen van landbouwproducten in de EU en de uitgaven ten laste van het eu-budget betekenen voor consumenten en belastingbetalers een grote kostenpost. De totale overdrachten van consumenten en belastingbetalers voor de ondersteuning van het landbouwbeleid in de EU waren in 1998 ruim 750 gulden per hoofd van de bevolking ⁴. Voor een gezin met twee kinderen in Nederland bedragen de kosten van het Europese landbouwbeleid 3000 gulden per jaar, hetgeen overeenkomt met bijna 6,5 % van het gemiddeld besteedbaar inkomen in 1998.

De lidstaten van de EU zijn overigens niet de enige landen met een sterke bescherming van de landbouwsector. Met name in Zwitserland en Noorwegen zijn de kosten van het landbouwbeleid nog aanzienlijk hoger dan in de EU ⁵. In Australië en Nieuw Zeeland daarentegen is de bescherming maar een fractie van die in de EU (zie [tabel 3](#)).

Tabel 3. Totale overdrachten aan de landbouwsector, guldens per capita 1998

Australië	183
Canada	278
EU	756
Japan	891
Nieuw Zeeland	52
Noorwegen	1272
Verenigde Staten	720
Zwitserland	1744
OESO gemiddelde	494

Bron: OESO (zie [tabel 1](#))

Landschap en milieu

De prijsondersteuning in de landbouw heeft geleid tot een stijging van de prijs van landbouwgrond. Dit leidt vervolgens tot een intensiever gebruik van die grond en tot een toename van het gebruik van pesticiden en kunstmest, waardoor het milieu ernstig wordt aangetast.

In Nederland ligt thans voor 90% van de landbouwgrond op zand de nitraatconcentratie in het grondwater boven de EU-norm, is de uitstoot van ammoniak door de landbouw 25% hoger dan geraamd, en voldoet slechts 2% van de aangifteplichtige agrarische bedrijven aan de wettelijke normen voor vervuiling van de bodem⁶. In totaal werd de milieuschade veroorzaakt door de landbouw in Nederland in 1995 geraamd op 1 miljard gulden⁷.

Landbouwers

De landbouwsector is nog steeds in hoge mate afhankelijk van allerlei steunmaatregelen. Van de totale inkomsten van boeren in de EU is 45% afkomstig uit overdrachten van consumenten en belastingbetalers en slechts 55% uit bedrijfsinkomen. In 1998 was de gemiddelde omvang van de totale overdrachten van consumenten en belastingbetalers omgerekend 37.690 gulden per boer.

Ondanks alle steun aan de landbouwsector, heeft zich het inkomen in de landbouw niet gunstig ontwikkeld, hoewel dit als doelstelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werd geformuleerd. De inkomensontwikkeling in de landbouw blijft immers achter bij die in de overige sectoren in de economie. Tussen 1973 en 1990 bijvoorbeeld, steeg het reële inkomen in de landbouw in de EU met gemiddeld 1,4% per jaar, terwijl de toename voor de economie als geheel in dezelfde periode 2,1% per jaar bedroeg.

Andere sectoren en andere landen

Bescherming van de landbouwsector heeft per definitie ook nadelige effecten voor andere sectoren in de economie. Het huidige landbouwbeleid in de EU leidt immers tot inzet van middelen in een sector met een relatief lage arbeidsproductiviteit, terwijl het rendement van die middelen elders ingezet veel groter zou zijn. De voedingsmiddelenindustrie, waar landbouwproducten verder worden verwerkt, heeft te maken met kunstmatige duur gehouden grondstoffen. De voedingsmiddelenindustrie in de EU heeft daardoor een nadeel ten opzichte van concurrenten daarbuiten, die wel hun grondstoffen tegen lagere wereldmarktprijzen kunnen inkopen. Om dit concurrentieverlies op te vangen worden bedrijven weer gecompenseerd voor die dure grondstoffen, en nemen de totale kosten van het landbouwbeleid verder toe.

In een studie voor West-Duitsland is berekend, dat volledige liberalisering van de landbouw in de jaren tachtig zou hebben geleid tot een extra groei van de totale economie met drie procent en tot een netto daling van de werkloosheid met vier procentpunten⁸.

Bovendien heeft het landbouwbeleid ernstige negatieve gevolgen voor de internationale arbeidsverdeling. De eerder genoemde overproductie en gesubsidieerde uitvoer van de EU leiden tot een geringere vraag en lagere prijzen op de wereldmarkt. Hierdoor wordt aan de Cairns Groep van vijftien met name landbouwproducten exporterende landen meer dan vijftig procent van hun potentiële exportopbrengsten onthouden⁹.

Zoals gezegd is de EU niet de meest geschikte locatie voor grote delen van de landbouwproductie, en is verplaatsing van de productie naar ontwikkelingslanden een reëel alternatief. Veeteelt bijvoorbeeld kan veel beter plaatsvinden in landen in Zuid-Amerika, die wat betreft welvaartsniveau en beschikbare ruimte daartoe veel beter in staat zijn. Het grote probleem vormt echter de afscherming van de EU-markt met hoge tarieven (85% op varkensvlees en 200% op rundvlees) en de gesubsidieerde uitvoer vanuit de EU.

Hervormingen

Met name door de steeds groter wordende budgettaire lasten voor het EU-budget, is in 1992 een hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorgesteld¹⁰. Deze zogenaamde MacSharry-hervormingen, genoemd naar de toenmalige commissaris voor Landbouw, hadden als belangrijkste kenmerk een vermindering van de prijsondersteuning voor granen. De voorstellen werden echter slechts gedeeltelijk ten uitvoer gebracht, waardoor de bescherming van de interne EU productie ten opzichte van goedkope invoer bleef voortbestaan.

In het kader van de Agenda 2000 is een nieuwe hervorming van het landbouwbeleid voorgesteld. De Europese Commissie geeft een aantal redenen, waarom een verdergaande hervorming van het landbeleid noodzakelijk is. Ten eerste is het huidige niveau van de prijzen in de EU nog altijd te hoog om te kunnen profiteren van de expansie van de wereldmarkt. Ten tweede heeft het landbouwbeleid een aantal negatieve effecten, die slechts ten dele door de hervorming van 1992 zijn gecorrigeerd. Daarbij wordt met name gerefereerd aan de schadelijke gevolgen voor het milieu en het landschap. Ten derde is de complexiteit en bureaucratie van het landbouwbeleid steeds

verder toegenomen. Ten vierde is er de toekomstige uitbreiding van de EU met landen in Centraal- en Oost-Europa, waardoor de huidige omvang van de bescherming van de landbouwsector in de EU niet meer is te handhaven. De landen in deze regio, waarmee inmiddels vrijhandelsverdragen zijn gesloten, hebben een gezamenlijke landbouwproductie die dertig procent omvat van die in de EU en een inkomen per hoofd van de bevolking dat gemiddeld tien maal zo laag is als in de EU.

De belangrijkste elementen van de voorstellen van de Europese Commissie zijn een verlaging van de interventieprijzen voor een aantal landbouwproducten en een verschuiving van prijsondersteuning naar inkomenssteun. Uiteindelijk is in maart 1999 slechts een deel van de oorspronkelijke voorstellen door de EU regeringsleiders overgenomen.

De belangrijkste impuls evenwel voor hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn de komende onderhandelingen van de wereldhandelsorganisatie (WTO) over liberalisering van de handel in landbouwproducten. Immers, bij de vorige onderhandelingen over verdergaande vrijhandel (de Uruguay Ronde, 1986-1993) zijn voor het eerst in een multilateraal verband afspraken gemaakt over de handel in landbouwproducten. Wat betreft de steun aan de landbouwsector werd onder meer een overeenkomst bereikt over een substantiële vermindering van tarieven, een omzetting van non-tarifaire belemmeringen in tarieven en een geleidelijke reductie van binnenlandse steun en exportsubsidies ten behoeve van de landbouwsector. De effecten van de Uruguay Ronde zijn overwegend positief, ook voor de ontwikkelingslanden. Indien de hoge protectiegraden in vele ontwikkelingslanden verder zouden worden verlaagd, dan waren de positieve effecten voor deze landen zelfs nog groter geweest. Tijdens de komende WTO onderhandelingen staat een verdergaande vermindering van de steun aan de landbouwsector hoog op de agenda.

Toekomstige ontwikkelingen

Onlangs verklaarden de ministers van landbouw van de EU, dat bij de komende WTO onderhandelingen in Seattle over verdergaande liberalisering van de wereldhandel, de interne prijsondersteuning en exportsubsidies ten behoeve van de Europese landbouw niet verder mogen worden aangetast, omdat de EU met de voorstellen uit de Agenda 2000 de steun aan de landbouw reeds voldoende heeft verminderd (*Financial Times*, 15 september 1999). Ook landbouwcommissaris Fischler wil dat de afspraken uit Agenda 2000 de essentie vormen voor deze onderhandelingen (*NRC Handelsblad*, 9 juli 1999).

Deze opstelling staat in contrast met die van veel andere (groepen van) landen. Volgens vice-president Gore streven de Verenigde Staten naar een drastische verlaging van de importheffingen op landbouwproducten en naar volledige afschaffing van agrarische exportsubsidies. De APEC, een samenwerkingsverband van 21 landen rondom de Stille Oceaan, wil dat alle landbouwsubsidies worden afgeschaft en streeft naar volledige vrijhandel in landbouwproducten in 2010 (*NRC Handelsblad*, 13 september 1999). En de Cairns Groep pleit voor vergaande vermindering in overheidssteun aan en protectie van de landbouw (*Financial Times*, 26 augustus 1999).

De voorstellen tot hervorming van de landbouwsector, zoals thans gedaan door minister Brinkhorst en eerder door EU landbouwcommissaris Fischler in het kader van de Agenda 2000, zijn weliswaar een stap in de goede richting, maar zijn nog ver verwijderd van een volledige afschaffing van steunmaatregelen in de landbouw, waardoor deze sector concurrerend zou kunnen worden.

De thans ingenomen standpunten bij de nieuwe multilaterale handelsbesprekingen doen sterk denken aan de situatie tijdens de totstandkoming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in het begin van de jaren zestig. Voormalig landbouwcommissaris S. Mansholt verwoordde het destijds als volgt: "De gehele wereld kijkt op het ogenblik naar wat de Gemeenschap gaat doen met haar landbouwpolitiek. Ik kan U verzekeren dat [...] men zeer bevreesd is dat onze landbouwpolitiek protectionistisch zal worden gehanteerd"
[11](#).

Conclusies en aanbevelingen

Het landbouwbeleid heeft nadelige effecten voor de consumenten en belastingbetalers, het milieu, de overige sectoren in de economie, en voor de internationale arbeidsverdeling. Ook in termen van de zogenaamde niet-economische doelstellingen, zoals bijvoorbeeld het bewoonbaar blijven van het platteland, is het landbouwbeleid ineffectief gebleken. Immers, de landbouwsector heeft een afnemende bijdrage aan de bevolking van het platteland. Regionale ontwikkeling en het bewoonbaar houden van het platteland kunnen veel beter worden gerealiseerd door middel van kleinschalige industrie en dienstverlening [12](#).

In laatste instantie is er dan het argument dat behoud van de landbouwproductie nodig is om niet te afhankelijk te worden van invoer. Dit argument snijdt evenwel geen hout. Immers, een voedselboycot jegens de EU is zeer onwaarschijnlijk, en zal - indien al geprobeerd - geen succes hebben vanwege verschuivingen in aanbod en vraag. Ook is de onafhankelijkheid van invoer ook thans reeds flinterdun gezien de olie-invoer voor de landbouw. Het in stand houden van een peperdure overproductie in de landbouw is wel een erg kostbare verzekering tegen een onwaarschijnlijke voedselboycot.

Natuurlijk is de landbouw een activiteit, die een zekere regulering behoeft, vanwege de bijzondere kenmerken van deze sector, met onder meer lage prijselasticiteiten van vraag en aanbod. Reeds dertig jaar geleden heeft Tinbergen hierop gewezen [13](#). Maar deze regulering dient niet te worden overgelaten aan individuele landen (Japan, Zwitserland) of aan de EU, maar dient wereldwijd vorm te krijgen, in het multilateraal verband van de WTO.

Met het accoord van de Uruguay Ronde is hiermee een belangrijk begin gemaakt. Hopelijk wordt ingezien, dat deze weg verder moet worden gevolgd om te komen tot een wereldwijd gezonde landbouwproductie die plaats vindt in landen die daarvoor geschikt zijn

1 Wereldbank, *World development report 1999/2000: Entering the 21st century*, Oxford University Press, New York, 1999.

2 Zie ook H.A. Keuzenkamp, [Tussen Tholen en Polen](#), *ESB*, 2 juli 1997, blz. 525.

3 De totale uitgaven van het landbouwbeleid in de EU zijn tussen 1976 en 1996 toegenomen van 3 naar 45 miljard ecu. In 1976 was het aandeel van de landbouwuitgaven in het totale EU-budget nog 73%. Dit aandeel is gedaald naar 53% in 1996 (cijfers ontleend aan Europese Commissie).

4 Deze en veel andere cijfers in dit artikel zijn ontleend aan OESO, *Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation*, Parijs, 1999.

5 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft in de EU waarschijnlijk een matigende invloed gehad op de protectie van de landbouwsector. Zie J. Pelkmans, *European integration, methods and economic analysis*, Addison Wesley Longman, Harlow, VK, 1995.

6 RIVM, *Natuurbalans 99*, Bilthoven, 1999.

7 J. Remmers, *Economische schade als gevolg van verzuring en vermessing door de landbouw*, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, 1995.

8 H. Dicke, J. Donges, E. Gerken en G. Kirkpatrick, The economic effects of agricultural policy in West Germany, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1988, blz. 301-321.

9 De landen zijn Argentinië, Australië, Brazilië, Canada, Chili, Colombia, Fiji, Filippijnen, Indonesië, Maleisië, Nieuw-Zeeland, Paraguay, Thailand, Uruguay en Zuid-Afrika. Zie R. Tyers, The Cairns Group perspective, in: K. Ingersent, A. Rayner en R. Hine (red.), *Agriculture in the Uruguay Round*, Macmillan, Londen, 1994.

10 Deze reden is op zichzelf te betreuren. Het zou immers beter zijn indien het landbouwbeleid werd herzien en uiteindelijk afgeschaft op grond van de erkenning van de zeer hoge kosten en het gebrek aan baten.

11 S.L. Mansholt, *De landbouw en het wereldgebeuren*, Rede bij de herdenking van 'Wageningen 700 jaar stad' op 12 juni 1963.

12 L.A. Winters, The so-called 'non-economic' objectives of agricultural support, *OECD Economic Studies*, nr. 13, winter 1989-1990, blz. 237-266.(1990)

13 J. Tinbergen, *Economic policy: principles and design*, North Holland, Amsterdam, 4e herziene druk, 1967.