

Behoud landbouwexport vergt sterkere milieunormen in handelsakkoorden Europa

Nederland heeft een sterke exportpositie op de internationale markten voor landbouwproducten. De maatschappelijke roep om verduurzaming van de landbouw neemt toe, maar zou de productiekosten verhogen. Zijn duurzame(re) landbouwmethoden verenigbaar met een blijvend sterke handelspositie?

IN HET KORT

- Verduurzaming van de Nederlandse landbouwsector schaadt de concurrentiepositie als andere landen niet verduurzamen.
- De Green Deal van de EU kan een belangrijke steun in de rug zijn bij verduurzaming van de Nederlandse landbouw.
- De internationale handelsregels hebben weinig slagkracht, maar de EU kan verduurzaming wel bilateriaal afdwingen.

PETRA BERKHOUT

Senior onderzoeker bij Wageningen Economic Research (WEcR)

SIEMEN VAN BERKUM

Senior onderzoeker bij WEcR

Nederland staat internationaal bekend om de sterke concurrentiepositie van zijn landbouw met hieraan gerelateerde toeleveranciers, verwerkers en andere dienstverleningen. Dit agro-businesscomplex heeft een sterke innovatiekracht waardoor de sector, ingebed in een systeem van internationale handel, in staat is om veel te produceren met relatief weinig grondstoffen (*input*).

Door deze efficiënte manier van produceren neemt Nederland een sterke positie in op de internationale markten van landbouwproducten. De goede productieomstandigheden (klimaat, grond), de goede infrastructuur (havens, vliegvelden), het gemiddeld hoge opleidingsniveau van de boeren, het uitgebreide kennisnetwerk (universiteit, hoger en middelbaar beroepsonderwijs) zijn punten die bijdragen aan de innovatie en veerkracht van de agrosector en zorgen voor een goede uitgangpositie.

Toegang tot internationale markten is erg belangrijk voor de Nederlandse agrosector. De Nederlandse afzetmarkt is te klein voor de ambities van veel bedrijven, die een groot deel van hun producten – variërend van zaaizaad tot kippenslachtlijnen en kaas – afzetten buiten Nederland. Omgekeerd draaien veel bedrijven in de agrosector – zowel in de toelevering als in de verwerking – voor een belangrijk deel op ingevoerde grondstoffen. Het merendeel van de handel vindt plaats binnen de EU, zo'n tachtig procent van de uitvoer gaat naar de EU-markt, en van de invoer komt zo'n zestig procent van de EU-markt (Jukema et al., 2020).

Rond de grote export van de Nederlandse landbouw komen er steeds meer vragen, vanwege de belasting van het milieu (inclusief klimaat, bodem, biodiversiteit en landschap), de gevolgen voor de volksgezondheid van intensieve landbouwpraktijken (zowel in de plantaardige als dierlijke teelten) en het dierenwelzijn. De overheid, bij monde van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, stimuleert de verduurzaming van de Nederlandse land- en tuinbouw. Dit leidt tot hogere productiekosten, die niet altijd in de nationale en internationale markt zijn terug te verdienen. Een vraag is dan ook of duurzame(re) landbouwmethoden verenigbaar zijn met een blijvend sterke handelspositie.

Een intensief producerende landbouw

Na de Tweede Wereldoorlog is er in Nederland in snel tempo een grootschalige en intensieve landbouw ontstaan, met ongewenste externe effecten voor milieu, landschap en samenleving (Berkhout en Van Bruchem, 2011). Nederland is een dichtbevolkt land, waar de grond schaars is en daardoor duur. Het relatief hoge loonniveau in de industrie- en dienstensector drijft de

prijs op voor arbeid in de landbouwsector. Hierdoor ontstaat er druk om arbeid uit de landbouwsector te stoten en te vervangen door machines.

De combinatie van relatief hoge grondprijzen en hoge lonen leidt tot hoge kostprijzen voor landbouwproducten, en tot inzet van grond- en arbeidsbesparende productietechnieken in de primaire landbouw om die kostprijzen te drukken. Arbeidsbesparende technieken zijn in de regel alleen rendabel bij een zekere bedrijfsomvang, terwijl grondbesparende productietechnieken gepaard gaan met een intensivering van het grondgebruik. Beide technieken stelen op een groter gebruik van productiemiddelen zoals kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen en energie, hetgeen zorgt voor negatieve externe effecten voor de samenleving.

Hogere milieueisen noodzakelijk

De productie van de primaire land- en tuinbouw heeft effect op bodem, lucht en water. Deze milieudruk is zichtbaar en meetbaar via verschillende indicatoren. Daaruit blijkt een grote variëteit in de ontwikkeling per milieu-indicator (Berkhout et al., 2019). Zo is de emissie van fijnstof stabiel sinds 2011, maar is de milieubelasting van gewasbeschermingsmiddelen voor een aantal open teelten toegenomen, terwijl deze voor bedekte teelten juist is afgenomen.

In de veehouderij is de milieudruk wat betreft een aantal thema's (ammoniakuitstoot, uitstoot van broeikasgassen, fosfaat- en stikstofoverschot per hectare) weliswaar afgenomen, maar zijn de ecologisch gezien wenselijke doelstellingen nog niet bereikt, en is het aandeel van de agrarische sector in verschillende vormen van milieubelasting nog relatief hoog.

De hoge milieubelasting van de landbouw betekent dat de komende jaren de eisen aan de agrarische sector verder zullen toenemen. Verwacht mag worden dat dit ook leidt tot een stijging van de productiekosten, in ieder geval op de korte termijn.

Kan concurrentiepositie schaden

Hogere productiekosten als gevolg van verduurzaming kunnen de concurrentiepositie ondermijnen. Dat geldt te meer bij concurrentie op de internationale afzetmarkten, waar de extra eisen aan de productie lang niet altijd terugverdiend kunnen worden.

Alhoewel de Nederlandse agribusiness binnen Europa nog altijd een sterke positie heeft, is de koploperpositie minder groot dan deze ooit geweest is. In een al wat oudere studie werd geconstateerd dat Nederland

binnen Europa in de periode 1995–2002 terrein aan het verliezen was, bijvoorbeeld aan Spanje dat ten koste van Nederland een groter marktaandeel veroverde op de Europese groentemarkt, aan Denemarken op de markt van varkensvlees, en aan Duitsland, Frankrijk en Denemarken op de Europese zuivelmarkt (De Bont en Van Berkum, 2004).

De oorzaken van de teruglopende concurrentiepositie verschillen, maar liggen veelal in lagere kostprijzen elders, onder meer als gevolg van lagere eisen die aan de productie worden gesteld. Zo zijn de productiekosten voor de varkenshouderij in Nederland hoger dan in de omringende landen, vooral als gevolg van toenemende

De oorzaken van de teruglopende concurrentiepositie liggen veelal in lagere kostprijzen elders

mestafzetkosten (Hoste, 2017). Hetzelfde zien we in de pluimveehouderij. De laatste jaren importeert de EU eieren en eierproducten vooral uit de Verenigde Staten en Oekraïne, waar kostprijzen fors lager zijn dan in Nederland, onder meer vanwege de lagere veevoer- en loonkosten en de minder strenge wet- en regelgeving (Van Horne en Bondt, 2017). Voor kuikenvlees kent Polen binnen de EU iets lagere productiekosten dan Nederland, terwijl de kostprijzen in Brazilië, de Verenigde Staten en Oekraïne wel 20 tot 25 procent lager zijn, met name door de lagere voerkosten en in mindere mate vanwege lagere kosten voor arbeid en huisvesting (Van Horne, 2018).

Ook in de EU geproduceerd pluimveevlees is, als gevolg van EU-wetgeving voor veevoer (zoals het verbod op antibiotica in voer of op het gebruik van genetisch gemodificeerde veevoergrondstoffen) en voor huisvesting (hogere milieu- of dierenwelzijnseisen), veelal duurder dan pluimveevlees van buiten de EU. Een systeem van importquota en -heffingen reguleert de invoer van pluimveevlees uit derde landen, maar de EU importeert al lang grote hoeveelheden bevroren kipfilet uit Brazilië en Thailand, met name voor gebruik in de *foodservice* en verwerkende industrie. Van meer recente datum zijn de toegenomen importen uit Oekraïne.

Ongelijk speelveld beperken

In de Nederlandse landbouwsector maakt men zich zorgen dat hogere eisen in Nederland voor bijvoorbeeld milieu of dierenwelzijn dan bij de handelspartners, zullen leiden tot een ongelijk speelveld. Als voorbeeld dient de EU-import van eieren uit Oekraïne. Deze wordt in Nederland betwist, omdat de Oekraïense eierproductie niet voldoet aan de – strengere – Europese en Nederlandse wetgeving op het gebied van milieu en dierenwelzijn. Dit levert scheve concurrentieverhoudingen op, waardoor er banen verloren kunnen gaan zonder dat de vruchten van verduurzaming worden geplukt.

EU-beleid biedt kansen

Als alleen de Nederlandse landbouw verduurzaamt en andere Europese landen dat niet doen, dan kan dit mogelijk zorgen voor een ongelijk speelveld binnen de EU. De overgang naar een meer circulaire en duurzame landbouw in Nederland kan wat dat betreft een flinke steun in de rug krijgen als de voorgenomen vergroening wordt doorgevoerd in het Europese (landbouw)beleid (kader 1). Als alle EU-landen hun landbouw vergroenen, is het risico van een ongelijk speelveld binnen de EU als gevolg van verduurzaming immers beperkt.

Naast coördinatie binnen Europa is er ook coördinatie met landen buiten de EU nodig. De in december gepresenteerde Europese *Green Deal*-strategie biedt ook hier kansen. Daarin staat namelijk dat “het handelsbeleid van de EU moet bijdragen tot een betere samenwerking met derde landen en aansturen op ambitieuze beloften van derde landen op belangrijke gebieden als dierenwelzijn, het gebruik van pesticiden en de strijd tegen antimicrobiële resistentie” (EC, 2020).

Handelsregels Wereldhandelsorganisatie

De roep wordt luider om ook in internationale handelsakkoorden ruimte te geven aan nationaal beleid op het gebied van milieu, natuur, klimaat en dierenwelzijn, zonder dat dit beleid wordt ondergraven door claims op vrijhandel. Hiervoor zijn er verschillende opties mogelijk.

Het meest geschikte forum voor het maken van afspraken over internationale handelsregels is de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization, WTO), waar 164 landen lid van zijn. In de WTO zijn de multilaterale spelregels rond handel vastgelegd in 24 akkoorden, zoals een overeenkomst over sanitaire en fytosanitaire maatregelen (*sanitary and phytosanitary measures*; SPS), over standaarden en regelgeving op het gebied van technische productspecificaties (*technical barriers to trade*; TBT) en over landbouw (*agreement on agriculture*; AoA).

Door bindende afspraken te maken over het verminderen van importtarieven, exportsubsidies en binnenlandse landbouwsteun stimuleert de WTO de mondiale marktintegratie. Mede door het afbouwen van importbelemmeringen en het harmoniseren van handelsregels is de internationale handel in landbouw- en voedselproducten volgens cijfers van het *International Trade Centre* de afgelopen 20 à 25 jaar enorm gegroeid. De WTO-akkoorden streven geleidelijke, steeds verdergaande liberalisering na, waarbij gelijkheid en wederkerigheid twee belangrijke principes zijn. Handelsakkoorden zijn met name gericht op het benutten van comparatieve voordelen, en stimuleren de economische efficiëntie door mondiaal de toegang tot elkaars markten uit te breiden.

De WTO-akkoorden ontberen doelstellingen die bijdragen aan duurzame productie, behoud van biodiversiteit, gezonde voeding, dierenwelzijn, of aan het beperken van klimaatverandering. Veel leden van de WTO zijn hierin terughoudend vanwege de vrees dat er zo een ongelijk speelveld tussen de landen kan ontstaan, als gevolg van uiteenlopende ideeën over het gewenste

Vergroening Europees beleid

KADER 1

De EU heeft al een reeks natuur- en milieubescherpende maatregelen opgenomen in haar landbouwmilieu-beleid (pijler 2 van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid) en stelt de zogeheten *vergroeningsvoorwaarden* aan inkomenssteun (pijler 1). Hiermee kunnen boeren een financiële beloning krijgen voor meer milieu- en natuurvriendelijke landbouwpraktijken.

Momenteel wordt door de Europese Commissie voor de komende jaren (2021–2027) voorgesteld om een groter deel van het landbouwbudget te besteden aan zogeheten *eco-programma's*, waarmee klimaat- en milieudoelstellingen van de EU worden ondersteund. Verwacht wordt dat eind dit jaar hierover besluiten zullen vallen.

Daarnaast geeft de Europese Commissie met haar *Green Deal* (gepre-

senteerd in december 2019) aan dat de landbouwsector milieuvriendelijker dient te produceren, teneinde de doelstelling van een klimaatneutraal Europa in 2050 te realiseren. Tot welke maatregelen en bijbehorende stimuleringsfondsen dat leidt, is uitgewerkt in een zogenoemde '*Van-boer-tot-bord-strategie*' (EC, 2020). Deze strategie zet onder meer in op een vermindering van het gebruik van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen, op het verbeteren van dierenwelzijn en het vergroten van de biodiversiteit.

Hoewel concrete beleidsmaatregelen nog ontbreken, waardoor de betekenis van de *Green Deal* voor de landbouwsector in Europa nog onduidelijk is, geven de Brusselse intenties wel aan duurzamere landbouwproductie in de EU na te streven.

niveau van duurzaamheid of dierenwelzijn. De mogelijkheden om meer duurzame productiemethoden in WTO-verband af te dwingen, ontbreken daardoor. Er zijn bijvoorbeeld geen algemeen geldende duurzaamheidsstandaarden op basis waarvan invoer kan worden tegengehouden als de handelspartner in gebreke blijft. Deze opstelling maakt het heel lastig om de internationale doelstellingen over duurzame ontwikkeling en klimaatverandering, zoals de *Sustainable Development Goals*, het Parijse Klimaatakkoord en de Conventie voor Biologische Biodiversiteit te realiseren.

Wel geven WTO-akkoorden de mogelijkheid om importen te weren als daar de gezondheid van mens, dier en plant mee gediend is (WTO, 1995). Voorwaarde voor importbeperkende maatregelen is dan wel dat er wetenschappelijk bewijs is voor gezondheidsrisico's, en dat de importbeperkende maatregelen niet discrimineren tussen landen of gezien kunnen worden als verborgen handelsbeperkingen. Ter beoordeling van dat laatste zijn er procedures voor het inbrengen van wetenschappelijk bewijs en gefundeerde risico-inschattingen ingesteld, die ook onderdeel vormen van de SPS- en TBT-akkoorden (respectievelijk standaarden gericht op het voorkomen van dier- en plantenziekten, en technische regels en beoordelingsprocedures gericht op kwaliteit en veiligheid van producten), waarbij er ook in potentie importbeperkende maatregelen mogelijk zijn.

In de praktijk blijkt het echter erg lastig om hier een beroep op te doen. Zo heeft de EU op grond van het zogenoemde *voorzorgsprincipe* diverse malen importen geweerd vanwege verwachte negatieve effecten op de veiligheid en gezondheid van mens, dier en plant. Veel andere landen hebben dat aangevochten, uitgaande van het principe dat handelsbeperkende maatregelen niet mogen zolang negatieve effecten zich niet hebben voorgedaan.

Talrijke zaken zijn onderwerp geweest van dergelijke *WTO Dispute Settlement*-procedures. Een bekend voorbeeld is de boycot die de EU in 1989 instelde op de invoer van met groeihormonen behandeld rundvlees, omdat volgens de EU de consumptie van dergelijk vlees schadelijk zou zijn voor de consument. De WTO oordeelde echter dat er niet voldoende wetenschappelijk bewijs voor gezondheidsrisico's was om een EU-boycot te rechtvaardigen (Gooren en Huije, 2013).

Bilaterale handelsakkoorden

Een andere weg om een ongelijk speelveld als gevolg van wettelijke eisen te voorkomen, vormen de bilaterale handelsakkoorden van de Europese Unie. Op basis van

een mandaat van de lidstaten kan de Europese Commissie handelsakkoorden afsluiten met een enkele handelspartner. Hierbij kan de EU eisen stellen aan import uit het betreffende handelspartnerland die verder gaat dan wat in WTO-verband voor alle leden geldt. In bilaterale akkoorden gunnen de partners elkaar veelal een voorkeursbehandeling in de zin van lagere dan de algemeen geldende WTO-importtarieven voor het onderlinge handelsverkeer, maar daarnaast kan men ook hogere eisen (dan die van de WTO) stellen aan elkaars producten op het terrein van voedselveiligheid, milieuvoorwaarden, gezondheidsaspecten, arbeidsstandaarden en dierenwelzijnseisen.

De EU kan eisen stellen aan de import omdat het een grote koopkrachtige en dus interessante markt is

Nu is het al zo dat de EU in bilaterale handelsafspraken de eis stelt dat producten uit het partnerland dienen te voldoen aan de Europese standaarden op gebied van voedsel- en productveiligheid. Daarbij geeft de EU vaak ook ruimte aan de handelspartner om, gedurende een afgesproken overgangstermijn, ervoor te zorgen dat producten die vanuit het partnerland naar de EU worden geëxporteerd, ook daadwerkelijk voldoen aan de Europese eisen. Dit is bijvoorbeeld onderdeel van het *Associatieakkoord EU-Oekraïne*. In dit akkoord is Oekraïne, met financiële steun en experts van de EU, gedurende vijf jaar in de gelegenheid gesteld om het veterinaire en voedselkwaliteitssysteem te verbeteren, met als inzet dat per 1 januari 2020 de import van (onder meer) kippenvlees en eieren uit Oekraïne aan de Europese eisen dient te voldoen.

De EU kan eisen stellen omdat het een grote koopkrachtige en dus interessante markt is. De EU blijkt in toenemende mate in staat te zijn haar hoge standaarden tot norm te stellen voor andere landen – dit staat bekend als het 'Brussel-effect' (NRC, 2020). Een voorbeeld hiervan zijn de normen voor diergezondheid en -welzijn, waarover binnen organen als de *Wereldorganisatie voor Diergezondheid* (OIE) wel in internationaal verband wordt gesproken.

Bij het ontbreken van WTO-afspraken op dit terrein, neemt de EU in recent afgesloten bilaterale handelsakkoorden de aanbevelingen over van de OIE inzake dierenwelzijnsnormen als referentiedoelen; de handelspartner dient deze aanbevelingen – vaak na een korte overgangstermijn – ook te implementeren. Die OIE-richtlijnen zijn niet geheel hetzelfde als de EU-dierenwelzijnseisen, maar zijn wel sterk door EU-beleid en -wetgeving op dit terrein beïnvloed (Broom, 2017).

Als de EU serieus werk wil maken van duurzame landbouw en daarvoor richtlijnen voor *'sustainable agricultural practices'* opzet, zou het mogelijk moeten zijn om – met een verwijzing naar de aantrekkelijkheid van haar markt – ook hiervoor normen af te dwingen bij haar handelspartners door ze onderdeel te maken van bilaterale handelsafspraken. Het zou interessant zijn als bijvoorbeeld het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) een vergelijkbare rol als de IOE zou kunnen spelen bij het harmoniseren van productie-eisen gericht op het beperken van de verdere opwarming van de aarde.

Meer internationale aandacht nodig

Tot slot, het is noodzakelijk dat er meer internationale aandacht komt voor de afstemming van handelsbelangen met de mondiaal vastgelegde duurzaamheids-, milieu- en klimaatdoelstellingen. Terecht noemt *Van-boer-tot-bord* ook de noodzaak om internationaal 'de boer op te gaan' met het bevorderen van de 'transitie naar een duurzamer voedselsysteem'.

Conclusie

Met de Green Deal en de verdere vergroening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zet de Europese Commissie in op een duurzamere economie. Deze plannen zijn een belangrijke ondersteuning van het Nederlandse beleid om de nationale land- en tuinbouwsector tot meer circulaire en duurzame productiemethoden te verleiden, en ze creëren een gelijk(er) speelveld voor de sector op de interne EU-markt.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat zowel de *Raad voor de leefomgeving en infrastructuur* (Rli) als de *Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw* pleit voor het inzetten van Europese landbouwfondsen ter ondersteuning van boeren die hun bedrijfsvoering willen verduurzamen en willen omschakelen naar circulaire landbouwpraktijken (Rli, 2019; Maij et al., 2019). De EU-markt is immers voor de Nederlandse land- en tuinbouw veruit de belangrijkste afzetmarkt, waardoor

afstemming van milieu- en klimaatbeleid binnen de EU van het allergrootste belang is.

De Nederlandse agrosector kan met zijn bewezen innovatiekracht al anticiperen op het Green Deal-beleid, en zijn verdienmodel meer richten op kwaliteit en het vermarkten van duurzame productiemethoden – een aanpak waarmee op de rijke West-Europese markt een goede concurrentiepositie te behalen moet zijn. Dit betekent hoogstwaarschijnlijk vooralsnog een kleinere afzetmarkt, maar wel een met toekomstperspectief in economische en ecologische zin.

Het toekomstperspectief van duurzame landbouw wordt nog verder vergroot als de EU erin zou slagen om, aan de hand van het 'Brussel-effect', andere landen haar normen op het gebied van milieu, dierenwelzijn en klimaat als standaarden te laten overnemen. Het feit dat in de Green Deal deze internationaliseringsstrategie ook wordt genoemd, stemt wat dat betreft hoopvol.

Literatuur

- Berkhout, P. en C. van Bruchem (2011) *Landbouw-Economisch Bericht 2011*. LEI-rapport 2011-017. Te vinden op research.wur.nl.
- Berkhout, P., A. van Doorn, F. Geerling-Eiff et al. (2019) *De landbouw en het landelijk gebied in Nederland in beeld: een houtskoolschets van de SWOT voor het GLB*. Wageningen Economic Research, Rapport 2019-058.
- Bont, C.J.A.M. de, en S. van Berkum (red.) (2004) *De Nederlandse landbouw op het Europese scorebord*. LEI, Rapport 2.04.03. Te vinden op www.researchgate.net.
- Broom, D.M. (2017) *Animal welfare in the European Union*. Study for the Peti Committee. Directorate-general for internal Policies. Te vinden op www.europarl.europa.eu.
- EC (2020) *Van boer tot bord: ons voedsel, onze gezondheid, onze planeet, onze toekomst. Naar een gezonder en duurzamer EU-voedselsysteem, een hoeksteen van de Europese Green Deal*. Document COM(2020) 381 final. Te vinden op ec.europa.eu.
- Gooren, P. en R. Huige (2013) Het WTO-perspectief. In: G. Meester, P. Berkhout en L. Dries (red.), *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Horne, P.L.M. van (2018) *Competitiveness of the EU poultry meat sector, base year 2015: international comparison of production costs*. Wageningen Economic Research, Rapport 2017-005. Te vinden op edepot.wur.nl.
- Horne, P.L.M. van, en N. Bondt (2017) *Competitiveness of the EU egg sector, base year 2015: international comparison of production costs*. Wageningen Economic Research, Rapport 2017-062. Te vinden op www.wur.nl.
- Hoste, R. (2017) *Achterstand kostprijspositie in varkenshouderij stabiel: resultaten InterPIG 2016*. Artikel op www.agrimatie.nl, 14 december.
- Jukema, G., P. Ramaekers en P. Berkhout (2020) *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband*. Wageningen Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek, Rapport 2020-001.
- Maij, H., B. Baarsma, C. Koen et al. (2019) *Goed boeren kunnen boeren niet alleen*. Rapport van de Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw, oktober. Te vinden op www.rijkssoeverheid.nl.
- NRC (2020) Interview met Anu Bradford. NRC, 6 maart.
- Rli (2019) *Europees landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw*. Advies Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 22 mei. Te vinden op www.rli.nl.
- WTO (1995) *Agreement on Agriculture 1995*. Te vinden op www.wto.org.