

# EG-landbouwbeleid tussen vrije markt en vaste kosten

G. van Dijk, J. de Veer en C.P. Veerman\*

**D**oor de kostenstructuur van de bedrijven in de landbouw zou de introductie van volledig vrije prijsvorming in eerste instantie nauwelijks enig effect sorteren op de produktie-omvang. De grond is namelijk zo duur dat zij in geen enkele andere sector dan de landbouw rendabel te maken valt. De gevolgen van liberalisatie voor de bedrijfstakstructuur zouden daarentegen desastreus zijn. De auteurs staan een beleidshervorming voor waarbij vrijere prijzen geflankeerd worden met vaste toeslagen per hectare. Dit is eenvoudiger uit te voeren dan inkomenssteun en heeft als voordeel dat ook andere beleidsdoelstellingen zoals het duurzaam gebruik van het milieu beter kunnen worden gediend.

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is vastgelopen in melkplassen, boter-, vet- en vleesbergen. De kosten rijzen de pan uit. Het oude beleid, dat uit de koker van Sicco Mansholt kwam, heeft grote verdiensten gehad zolang de EG netto-importeur was van landbouwprodukten. Maar nu is het failliet. De produktie stijgt sneller dan de afzet en de gesubsidieerde export van overschotten leidt tot handelsconflicten en blokkeert het overleg over verdere vrijmaking van het handelsverkeer van de Uruguay-ronde. De noodzaak van hervormingen wordt dan ook breed gedragen. Geen van de twaalf lidstaten van de EG is voor voortzetting van het bestaande GLB.

Maar met die algemeen gedeelde conclusie is het eigenlijk gedaan met deze gezamenlijkheid. De vraag hoe het nieuwe landbouwbeleid er dan uit moet zien, verdeelt de Gemeenschap in ruwweg twee partijen. De ene partij volgt de plannen van landbouwcommissaris Ray MacSharry om de garantieprijzen fors te verlagen en het inkomensverlies van de boeren vervolgens te combineren met een compensatie. MacSharry stelt verder als voorwaarde dat grotere boeren alleen aanspraak kunnen maken op de compensatie, als ze een deel van hun land uit produktie nemen. Braak leggen dus. Hij vindt vooral voorstanders binnen lidstaten met relatief veel kleine boeren en een landbouwsector, die met name gericht is op de binnenlandse consumptie. De andere partij noemt deze plannen desastreus voor de landbouw als economische sector. Deze partij, voornamelijk bestaande uit Nederland, Groot-Brittannië, Denemarken, België en Ierland, zoekt het meer in de markt en in het behoud van exportposities. Als altijd liggen de waarheid en de beste lijn vaak ergens in het midden. Zo ook hier. Beide denkrichtingen zitten volgens ons op het verkeerde spoor. De redenering, die met name onder (niet-landbouw)economen nogal populair is, is eenvoudig:

lagere prijzen maakt produktie minder aantrekkelijk en dit is bij een situatie van overschotten ook wenselijk. In de landbouw werken blijkbaar te veel mensen, er is te veel geïnvesteerd en, zo voegen sommigen er nog aan toe, er is een grondoverschot. Laat de markten vrijelijk werken, dan blijkt vanzelf waar produktie tegen de laagste kosten kan plaatsvinden. Het advies aan de boeren is overeenkomstig. Men moet evenals in de industrie zijn marktvooruitzichten bepalen en bij te lage rendementsverwachtingen moeten het banenverlies en de desinvestering maar worden geleden. Bij prijsdaling zullen ook door de blijvers forse kapitaalverliezen worden geleden. Maar dat is volgens deze economen onderdeel van de gewone ondernemingsrisico's. Aan de andere kant hebben lagere produktieprijzen het voordeel dat ook nieuwe produktierichtingen rendabel worden. Zo komt grondstofproduktie voor de z.g. non-food-Produktie: bio-energie, afbreekbare wasmiddelen, verpakkingsmateriaal, enzovoort in beeld. Tot zover de bekende maar tevens naïeve economische diagnose en de paardemiddeltherapie.

## Sociaal-economisch kader

Dat aan hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid niet te ontkomen is, wordt nu algemeen aanvaard.

De discussie hierover, niettemin, bevindt zich in een impasse. Dat geldt ook voor Nederland. De oorzaak daarvan is onzes inziens dat de kern van het probleem niet wordt onderkend. Daarover gaat onze bijdrage aan de discussie.

---

\* G. van Dijk is hoogleraar Coöperatie aan de Landbouwuniversiteit Wageningen, J. de Veer is emeritus hoogleraar Agrarische economie aan de Universiteit van Amsterdam en C.P. Veerman is hoogleraar Agrarische economie en sociologie aan de Katholieke Universiteit Brabant en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De kernelementen van het landbouwpolitieke vraagstuk zijn als volgt samen te vatten:

- het EG-beleidsprobleem spitst zich toe op de inflexibiliteit ofwel het vaste-kostenvraagstuk van de agrarische produktie;
- dit vraagstuk is typisch voor de grondgebonden landbouw;
- alleen in Nederland en enkele andere centrale gebieden in Europa hoeven landbouw en platteland, sociaal-economisch gezien, niet met elkaar te worden vereenzelvigd. Echter, in grote delen van de EG is de situatie totaal anders. Daar is niet alleen sprake van een relatief laag voorzieningenniveau, maar, zoals N. Slot onlangs in de *Europa Periodiek* opmerkte, daar is zonder landbouw zelfs de dreiging van z.g. maatschappelijke woestijnvorming reëel<sup>1</sup>;
- door de markt- en prijsgaranties van het EG-beleid voor grondgebonden produkten zijn onderzoek en technologie jarenlang gericht geweest op verhoging van de grondproductiviteit. Deze ontwikkeling heeft een vliegwieleffect op de verdere vergroting van de produktiecapaciteit. Groot-scheepse intensivering van de landbouw loopt echter stuk op de maximaal haalbare omvang van de afzet en de milieudruk die in vele regio's van Europa te hoog is geworden;
- de onderhandelingspartners in de Uruguay-ronde kampen met dezelfde problemen. GATT-onderhandelingen kunnen alleen het gezochte effect sorteren, namelijk lagere budgetlasten en handhaving van boereninkomens, wanneer overal ter wereld landbouwhervormingen worden doorgevoerd.

Dit zijn de kaders waarbinnen de beleidshervorming moet worden beschouwd.

### Kenmerken van basislandbouw

Het vraagstuk van de EG-landbouwpolitiek heeft betrekking op de grondgebonden produktie of basislandbouw. In Nederland is dat de akkerbouw en de melkveehouderij. Die wordt gekenmerkt door een bijzondere kostenstructuur, namelijk relatief hoge kosten die gemaakt zijn of gemaakt moeten worden om de produktie in gang te zetten.

Dat betreft niet alleen het grote aandeel van de vaste kosten van onder andere arbeidsbezetting en bedrijfsuitrusting. Wegens de aard van de produktieprocessen hebben ook veel met de teelt van gewassen verbonden directe kosten, zoals zaaien, bemesting en gewasbescherming een vaste-kostenkarakter. Mede in verband met eerder gedane investeringen in grondverbetering, waterhuishouding, ontsluiting enzovoort heeft het in de meeste landbouwgebieden namelijk geen zin om over te schakelen op extensieve teeltmethoden met geringe inzet van opbrengstverhogende middelen. Want daarmee is geen kostprijsverlaging te bereiken zoals door Wageningse agronomen duidelijk is vastgesteld<sup>2</sup>. Het vaste-kostenprobleem heeft tot gevolg dat de landbouwers slechts in geringe mate op prijsverlaging reageren. Wel leidt prijsverlaging ertoe dat de vaste kosten niet meer gedekt worden en het boereninkomen daalt. De minst efficiënte bedrijven of de bedrijven met hoge financieringslasten zullen zich daardoor als eerste gedwongen zien hun be-

drijf op te heffen. In de niet-grondgebonden agrarische bedrijfstakken, zoals de glastuinbouw en de intensieve veehouderij komt op deze wijze ook een inkrimping van de produktiecapaciteit en herstel van markt-evenwicht tot stand. Verouderde en minder doelmatige kassen en stallen worden buiten gebruik gesteld.

In de basislandbouw wordt vermindering van de produktiecapaciteit echter ten slotte slechts gerealiseerd door grond uit produktie te nemen. De waarde van grond in andere bestemmingen ligt echter ver beneden de landbouwkundige waarde zodat de produktievermindering pas plaatsvindt als de agrarische grondprijs onder de druk van lagere landbouwprijzen sterk daalt.

In eerste instantie zal dus de door bedrijfsopheffing vrijkomende grond worden overgenomen door bedrijven die door oppervlaktevergroting of deeltijdexploitatie kans zien de produktiekosten te verlagen en ook bij lagere prijzen nog een redelijk inkomen te behalen. Dat betekent dat er wel een versnelling van de structurele aanpassing plaatsvindt via schaalvergroting en afvloeiing van arbeid. Maar dit leidt nauwelijks tot produktievermindering, terwijl dit wel een van de doelstellingen van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid is. De ervaring van de laatste jaren bevestigt dit beeld.

### De rol van de grondprijs

Het duidelijke verband tussen de prijs van landbouwgrond en de landbouwprijzen is ook geen teken dat in de landbouw grote winsten en hoge inkomens zijn te behalen. In het algemeen is op basis van de kooprijzen van land geen rendabele bedrijfsvoering mogelijk. Het relatief hoge prijspeil van landbouwgrond is namelijk een gevolg van een hoge grensopbrengst en niet van een hoog gemiddeld rendement. Ook dit verschijnsel hangt samen met de eerder besproken vaste-kostenproblematiek. Bovendien speelt de noodzaak van schaalvergroting als voorwaarde voor invoering van arbeidbesparende bedrijfssystemen daarbij een rol.

Het gevolg van deze situatie is dat de bedrijfsopvolging in de landbouw vrijwel uitsluitend plaatsvindt via vererving waarbij overname tegen relatief gunstige voorwaarden plaatsvindt. Agrarische ondernemers beschikken daardoor over een groot kapitaal dat weliswaar weinig direct rendement oplevert maar wel de basis vormt van een noodzakelijke voorwaarde is voor hun bestaan als agrarisch ondernemer. Het is op te vatten als 'kapitaal in de dode hand'. Er kan namelijk weinig mee worden gedaan zolang het bedrijf wordt voortgezet. Wel fungeert het als zekerheid voor opgenomen krediet voor zover het bedrijf voldoende opbrengt voor rente en aflossing.

Bij een vrije marktwerking zal de noodzakelijke vermindering van de produktie dus hoofdzakelijk tot stand moeten komen door inkrimping van het are-

1. N.J. Slot, De voorstellen van MacSharry en de ontwikkeling van het platteland, *Europa periodiek*, Europese Beweging Nederland, Den Haag, februari 1992.

2. C.T. de Wit, Resource use efficiency in agriculture. Paper voor het internationale symposium Systems Approaches for Agricultural Development, 2-6 december 1991, Bangkok, te verschijnen in *Agricultural Systems*.

aal via sterk dalende grondprijzen. Mede gezien de voortgaande stijging van de grondproductiviteit zal het daarbij in het komende decennium gaan om een groot deel van het EG-landbouwareaal, zoals de resultaten van een WRR-studie lijken aan te geven<sup>3</sup>. Dat zal gepaard gaan met een langdurige zware druk op de agrarische inkomens.

### **Verpaupering**

Zonder extra beleidsinstrumenten zal vrije marktwerking het platteland sociaal-economisch doen verpauperen en de bestaande infrastructuur ondermijnen. Dat geldt vooral voor plattelandsgebieden waar de economie nog sterk steunt op de landbouw. Maar ook in andere gebieden zal de landbouw verpauperen. Ook de overlevende landbouw zal onder zware druk komen. Immers de grond zal de belangrijke rol van financieringsgrondslag door de grote kapitaalverliezen lange tijd niet meer kunnen vervullen waardoor de landbouw in een ernstige schuldencrisis zal geraken. Omdat de financiële instellingen bij de sterk gedaalde rentabiliteit onmachtig zullen zijn om de herstructurering te ondersteunen, is een langdurige periode met grote kapitaalvernietiging en sociale verwoesting geen overdreven voorstelling van de gevolgen van een zogenaamde vrije-marktpolitiek.

Niet alleen de landbouw maar ook de daarop gebaseerde infrastructuur van toelevering, dienstverlening en afzet dreigt daardoor ernstig ontwricht te raken.

Verder is te betwijfelen of het op grote schaal afstoten van landbouwgrond onverdeeld gunstig uitwerkt op natuur en landbouwschap. Een op duurzaamheid gebaseerd gebruik en beheer van de vrijkomende grond en het intact houden van de natuurlijke hulpbronnen voor gebruik door komende generaties zal grote inspanningen vereisen en niet zonder aanzienlijke steun uit de algemene middelen tot stand komen. Het landschap is een kwestie van smaak. Maar vast staat dat veel bestaande cultuurlandschappen onherroepelijk verloren zullen gaan bij het verdwijnen van de landbouw. Het alternatief de natuur zijn gang laten gaan is voor de oppervlakten waar het hier om gaat een naïeve gedachte omdat onbeheerd landschap nauwelijks te integreren is met het blijvende cultuurlandschap.

### **Strategische overwegingen**

Een vergaande ontwrichting van de basislandbouw, die moeilijk te herstellen zal zijn, is niet in het belang van de burgers van de Europese Gemeenschap. Een concurrerende duurzame en veilige landbouw waarmee de eigen voedselvoorziening grotendeels is verzekerd, wordt dan op zijn minst op een heel lange baan geschoven. Met het oog op de ontwikkeling van de voedselvoorziening in de wereld is het verder van strategisch belang om de optie van toekomstige uitbreiding te behouden en de daarvoor benodigde hulpbronnen in goede staat te houden.

Het wegwijnen van de landbouw zal verder de regionale ontwikkelingsproblemen ernstig verzwaren. Er is op korte en middellange termijn in vele plattelandsgebieden moeilijk een alternatief te vinden voor de wegvallende bestaansmogelijkheden. Het wegtrekken van de plattelandsbevolking zal ook in

stedelijke gebieden problemen opleveren in verband met het scheppen van werkgelegenheid en woonruimte en uitbreiding van de openbare voorzieningen. De mogelijkheden voor spreiding van de bevolking en decentralisatie van economische activiteiten in de verdere toekomst worden daardoor sterk beperkt. Dat kan op langere termijn afbreuk doen aan de leefbaarheid van de gebieden waar de activiteiten zich concentreren.

De geschetste landbouwproblematiek houdt voorts ook verband met de agrarische bedrijfsstructuur. De tienduizenden landbouwbedrijven zijn gezamenlijk niet in staat een prijsbeleid te voeren door hun produktie af te stemmen op een omvang die tegen een lonende prijs is af te zetten. Aanpassingen kunnen zonder overheidsinterventies slechts worden afgedwongen door moordende prijsconcurrentie.

De vraag is echter of een structuur van mammoetbedrijven, die beter in staat zouden zijn om de sanering van de productiecapaciteit door te voeren zonder een langdurige periode van sterk verliesgevende prijzen, ook in staat zijn om efficiënter te produceren en goedkoop en veilig voedsel te leveren. Dat is waarschijnlijk niet het geval. Als een volledige benutting van een minimale arbeidsbezetting verzekerd is, zijn verder geen belangrijke schaalvoordelen te behalen en dreigt bij verdere schaalvergroting reeds spoedig een omslag als gevolg van hogere kosten van niet-gezinsarbeid en het ontstaan van toenemende overheadkosten van organisatie en management. Het is bovendien geen aantrekkelijk vooruitzicht om de voedselvoorziening over te laten aan monopolistisch concurrerende ondernemingen.

### **Overheidsbeleid**

Overheidsingrepen om de inkomens in de grondgebonden landbouw op peil te houden kunnen in principe twee vormen aannemen: door prijssteun of door directe inkomenssteun. Prijssteun waarmee de prijzen op een peil worden gehouden die efficiënte bedrijven in staat stelt tot kostendekkende exploitatie heeft als consequentie dat op straffe van hoge uitgaven voor de gesubsidieerde afzet van voorschotten en scherpe handelsconflicten beperkende maatregelen moeten worden genomen om de produktie in toom te houden. Dat betekent dat de landbouw in een keurslijf van leverings- en teeltrechten, stillegverplichtingen en extensiveringseisen wordt gedwongen.

De bedrijfsontwikkeling wordt daardoor sterk belemmerd en er is een intensieve administratie en strenge controle nodig om de naleving van de beperkende voorschriften te verzekeren. Het alternatief is dat men de prijzen verlaagt tot het niveau waarbij produktie en afzet in evenwicht komen en de boeren compenseert met directe inkomenssteun die niet gerelateerd is aan de beslissingen over de omvang en samenstelling van de produktie. Men laat de regeling van de produktie dan over aan het markt- en prijsmechanisme en corrigeert het tekortschieten van dit mechanisme wanneer geen kostendekkende prijs tot stand komt. Op de voor- en nadelen van deze oplossing zal in de rest van het artikel worden ingegaan.

---

3. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Grond voor keuze*, Den Haag, te verschijnen.

## Vaste toeslagen

Zoals vermeld is er door de hoge prijzen voor de grond nauwelijks een alternatieve aanwending te vinden in andere sectoren dan de landbouw. Vrije concurrentie kan echter wel tot een ernstige omwringing van de agrarische sector leiden. Daarom is bij vrijere prijzen flankerend beleid gewenst. In dit licht kan een derde vorm van overheidsingrijpen bij de beleidshervorming worden onderscheiden. Deze vorm komt neer op een stelsel van vaste toeslagen per hectare bij een vrijere marktprijs. Dit is de kern van een voorstel dat onlangs door De Veer in discussie is gebracht<sup>4</sup>. Deze toeslag dient dus om de beschikbaarstelling van de productiecapaciteit deels te vergoeden. Dit is vergelijkbaar met het heffen van de z.g. vastrechtvergoeding of aansluitvergoeding bij nutsvoorzieningen.

De essentie van het voorstel is dat prijsverlaging overeenkomstig het hervormingsplan van MacSharry wordt doorgevoerd en dat deze wordt gecompenseerd met een vaste toeslag per hectare. Een bijkomend voordeel van deze maatregel boven inkomenssteun is dat ook andere beleidsdoelstellingen kunnen worden bereikt, zoals een duurzaam gebruik van het milieu. Wij gaan er van uit dat aan de toeslagen voorwaarden worden verbonden ten aanzien van milieuvriendelijker landbouw. Ook zouden de toeslagen worden gehandhaafd bij overschakeling op andere bestemmingen zoals natuurterrein, bosbouw of openluchtrecreatie, mits daarbij aan duurzaamheidseisen wordt voldaan. Dat zal niet alleen de financiering van de grondverwerving voor deze bestemmingen verlichten, maar ook een inkrimping van het landbouwareaal bevorderen.

De toeslag die in Nederland ongeveer 400 ecu per hectare (= ruim f 900) zou bedragen en gedifferentieerd wordt naar het opbrengstvermogen van de grond komt in plaats van het pakket maatregelen dat MacSharry voorstelt en wordt toegekend zonder dat er eisen van braaklegging aan worden verbonden.

Het effect ervan is met een beleidsstudiemodel voor het GLB door onderzoekers van het Landbouw-Economisch Instituut, de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening en het Centraal Planbureau doorgerekend<sup>5</sup>. Uit de schattingen met dit model blijkt een hectaretoeslag gunstiger uit te pakken dan de voorstellen van de Europese Commissie. De productieomvang neemt sterker af, de budgettaire lasten zijn lager en het agrarische inkomen is hoger. Een toeslagenstelsel gebaseerd op de omvang van de grond in eigendom is ook veel eenvoudiger door te voeren dan inkomenssteun en is beter controleerbaar. Dat neemt echter niet weg dat enkele aspecten nader onderzoek behoeven. Het is van belang de effecten van een hectaretoeslag op natuur en milieu nader te bezien. Het lijkt immers geen twijfel dat, wil een politiek draagvlak worden gecreëerd voor een dergelijke maatregel, de basislandbouw ook aan maatschappelijke eisen van natuur, milieu, alsmede van dierlijk welzijn moet voldoen. Internalisering van deze aspecten, noch de ontwikkeling in de richting van extensivering, verruiming van vruchtontwikkeling en grondstofproductie ten behoeve van z.g. agrificatie zal zonder sturing tot stand komen. Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat vaste inkomstenstoelagen geen premies zijn op een ineffi-

ciënte landbouw, maar een doelmatiger instrument zijn dan het huidige markt- en prijsbeleid om de agrarische infrastructuur zich te laten aanpassen en vervolgens te waarborgen. Het beleid dat wij hier verdedigen zal per saldo minder lasten opleggen aan consumenten-belastingbetalers, minder belemmerend zijn voor een gezonde bedrijfsontwikkeling, minder spanningen opleveren in het internationale handelsverkeer en ten slotte administratief gemakkelijker uitvoerbaar en minder fraudegevoelig zijn dan het plan van MacSharry.

Het bezwaar dat boeren hebben tegen rechtstreekse inkomensafhankelijkheid van de gemeenschap is begrijpelijk. Politieke besluitvorming is weinig oorspelbaar, maar voor de basislandbouw is deze oplossing van de diverse die worden gehoord de minst kwade naar onze overtuiging.

Een vaste toeslag per hectare is, onzes inziens, een beleidsinstrument dat steunt op algemeen erkende en aanvaarde economische feiten en theorieën en het is van toepassing op de landbouw in Jutland en Sicilië en in zowel de EG als de VS. Het invoeren van een vaste hectaretoeslag zou dan ook een doorbraak kunnen betekenen van de impasse in de Uruguay-ronde. Daarmee wordt tevens een GLB geformuleerd dat voor het komend decennium toereikend is.

**G. van Dijk**  
**J. de Veer**  
**C.P. Veerman**

4. J. de Veer, Prices, income and sustainability, Paper voor het congres Towards Sustainable and Competitive Agriculture in Europe, Floriade, 22-24 juni, Zoetermeer, Erasmus Forum, Rotterdam.

5. C. Folmer, M.A. Keyzer, M.D. Merbis, H.J.J. Stolwijk en P.J.J. Veenendaal, *CAP reform and its differential impact on member states*, SOW-VU, Amsterdam, 1992.