



Geen steun voor de landbouw, wel voor Fischler

Auteur(s):

Kol, J.,

Kuijpers, B.A.M.M.

*De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en aan het ocfb van diezelfde universiteit.kuijpers@few.eur.nl***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4378, pagina 720, 11 oktober 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Als op kousenvoeten heeft eu-landbouwcommissaris Fischler een tussentijdse rapportage benut om een nieuwe koers in te zetten voor het landbouwbeleid. Zijn voorstel om de steun los te koppelen van de omvang van de productie zet de deur naar liberalisering van de handel en concurrentie van buiten de eu open. Zo kan een kleinere doch krachtiger landbouwsector resulteren. Daarbij verdient geleidelijke hervorming de voorkeur boven een koude sanering.

Wat bedoeld was als slechts een Mid-term review van de weinig substantiële hervormingen van het landbouwbeleid, voorgesteld in Berlijn in 1999, is geworden tot een kleine maar beslissende stap weg van protectie in de richting van liberalisering¹. De landbouwlobby voelt dit en reageert gebeten. Het immer protectionistische Frankrijk mobiliseert de boeren en dreigt met een veto².

Natuurlijk bevat ook deze Mid-term review weer pleidooien voor steun aan de landbouw gezien het unieke eu-landbouwmodel. Niettemin sluit het openlijk aan bij de bezorgdheid van de eu-inwoners over de effectiviteit van het landbouwbeleid. In het verlengde daarvan wordt nu voor het eerst onomwonden gesteld dat de omvang van de landbouwsteun moet worden ontkoppeld van de omvang van de productie. Dit is een eerste stap op weg naar een werkelijk concurrerende eu-landbouwsector. Dit artikel bespreekt het belang van deze stap en nodigt de Nederlandse regering uit tot een positieve houding.

De noodzaak van hervorming

Dat het landbouwbeleid toe is aan een grondige herziening staat reeds lang vast³. De landbouw in de eu is verworden tot een noodlijdende, steunbehoevende sector. Per jaar wordt ruim honderd miljard euro steun aan de landbouw gegeven (in 2001 was dit 118 miljard euro). Dit wordt opgebracht door de Europese consumenten en belastingbetalers. Per jaar is een gezin met twee kinderen € 1250 aan de landbouw kwijt. Verdere kosten in de eu zijn er voor de verwerkende industrie en de economie als geheel, schade aan landschap, milieu en de drinkwatervoorziening⁴. Ook extern zijn de kosten hoog: de eu heeft zich, in tegenstelling tot industrieproducten en diensten, met betrekking tot de landbouw ontwikkeld tot een

'Fortress Europe'. Door torenhoge tariefmuren worden landen die veel meer geschikt zijn voor landbouwproductie van de eu-markt geweerd; de ontwikkelingslanden lopen daardoor exportopbrengsten mis ter grootte van drie maal de ontvangen ontwikkelingshulp. De kunstmatig hoge interne eu-prijzen leiden tot overproductie die met subsidies wordt gedumpt in ontwikkelingslanden, aldaar gezonde landbouwproductie om zeep helpend⁵.

De druk tot hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (glb) kwam tot dusver vooral van buiten de eu. Een belangrijke factor is daarbij de komende toetreding van landen in Centraal- en Oost-Europa. De tien kandidaat-lidstaten vertegenwoordigen slechts vijf procent van het bnp in de eu, twintig procent van het bnp per hoofd, maar niet minder dan dertig procent van de agrarische productie in de eu en 44 procent van het landbouwareaal. In dit perspectief is handhaving van de huidige omvang van de steunverlening aan de landbouw om een aantal redenen ondenkbaar⁶. Immers, voor de veel armere consumenten zijn de kunstmatig hoge eu-prijzen een veel groter beslag op het budget dan in huidige lidstaten; protectie zet voorts een rem op de industriële ontwikkeling.

De belangrijkste impulsen voor hervorming komen evenwel vanuit de onderhandelingen over het wereldhandelssysteem in het kader van de General Agreement on Tariffs and Trade (gatt) en de wto. In de Uruguay Ronde (1986-1993) zijn voor het eerst landbouwproducten en -handel binnen het multilaterale kader van de vn gebracht - onder hevig verzet van de eu. Toepassing van de getroffen maatregelen zou zeer tot voordeel zijn van de ontwikkelingslanden⁷. Nu het principe van liberalisering is vastgelegd in de Uruguay-ronde, brengt hopelijk de komende wto-ronde verdere voortgang.

De biologische landbouw als redmiddel?

Nu de traditionele landbouw is vastgelopen, stelt men zich veel voor van biologische, ecologische, biologisch dynamische dan wel duurzame landbouw. Zo ook het rapport-Wijffels, dat handelt over de toekomst van de veehouderij⁸. Door de 'duurzame' veehouderij zullen de problemen van de intensieve veehouderij, zoals natuur- en milieubederf en de slechte behandeling van het vee, verdwijnen. Het rapport stelt bovendien dat de kwaliteit van het vlees sterk zal verbeteren - daar is kennelijk aanleiding toe - mits de boer een 'faire' beloning krijgt voor de geleverde kwaliteit. De consument zal dus veel meer voor zijn vlees moeten betalen.

Natuurlijk zou het beter zijn voor natuur, milieu, dierenwelzijn en voedselveiligheid, indien landbouwmethoden worden toegepast die ecologisch verantwoord zijn. Net als bij de traditionele landbouw is het echter de vraag waarom dat binnen de eu moet gebeuren. De traditionele landbouw immers zit in het slop, omdat het inkomensniveau in Europa te hoog is geworden in relatie tot de productiviteit die in de landbouw wordt bereikt. Ter illustratie: het aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid is vier procent, het aandeel in het nationaal inkomen is ongeveer twee procent. Voor Nederland komen daar de hoge grondprijzen dan nog bij. En wat voor de traditionele landbouw geldt, is a fortiori van toepassing op de ecologische landbouw, die immers land- en arbeidsintensiever is. Ecologische producten zijn dan ook tot vijftig procent duurder, volgens berekening van de Consumentenbond. De consument wil er nog niet erg aan. Er is dan ook een beter alternatief.

De hervorming en de landbouwlobby

In de vastgelopen situatie is de wezenlijke hervorming die nodig is, duidelijk: toegankelijkheid van de eu-markt voor invoer van elders. Er dient in de landbouw een internationale arbeidsverdeling te ontstaan zoals die voor industrie goederen en diensten vergevorderd is. Dit strekt tot voordeel van de eu-consumenten en van de landen daarbuiten.

In dit perspectief wordt de betekenis van het voorstel van commissaris Fischler duidelijk. Door de hoeveelheid steun los te koppelen van de productieomvang, worden productiedaling en invoer van elders bespreekbaar. Zullen beide kunnen dalen en wordt invoer van elders bespreekbaar. De landbouwlobby bespeurt dit en ziet zijn positie in gevaar komen. Een openmarktbeleid wordt bestreden door de burgers bang te maken: men schernt dan met de gevaren voor voedselveiligheid en van voedselafhankelijkheid.

Natuurlijk zal iedereen het er over eens zijn, dat ons voedsel veilig. Wat dat betreft is de situatie onder het huidige landbouwbeleid niet zonder problemen. Dierziekten (zoals bse en varkenspest), dioxinekippen, hormoonschandalen en voortgaand gebruik van giftige bestrijdingsmiddelen in bijvoorbeeld fruit geven wel aan dat de voedselveiligheid van de productie in de eu zelf niet zo erg zeker is als men wil doen voorkomen. Daarentegen wordt het publiek de dreiging voorgehouden dat bij liberalisering onze markten bediend zullen worden vanuit ontwikkelingslanden, die niet in staat zouden zijn om voedselveilig te produceren. De ecolabels in de supermarkt laten zien dat arme landen als China en Kenia wel degelijk in staat zijn om volgens voedselveilige voorschriften te produceren.

Landbouwsector niet in gevaar

De positie van de landbouw is niet in gevaar. De sector zal weliswaar kleiner worden, maar wel internationaal concurrerend zijn. Bestaat het gevaar dat de eu zich te afhankelijk maakt van de noodzaak tot invoer van voedingsmiddelen? Nee. De eu is een economische grootmacht, waartegen een boycot zelfs in geval van een enkel product moeilijk te realiseren is⁹. Zelfs voor producten waarbij het aanbod sterk geconcentreerd is, zoals koffie, wordt een boycot niet overwogen; een belangrijke reden is dat de exporteurs de exportinkomsten zelf hard nodig hebben¹⁰.

Integendeel, juist het afgesloten houden van de

eu-markt voor producten die ontwikkelingslanden voordelig kunnen maken, houdt risico's in. In de internationale economische orde immers spelen ontwikkelingslanden een steeds belangrijker rol. Zo was zelfs het beëindigen van de schadelijke export-subsidies voor de eu onbespreekbaar toen in november vorig jaar te Doha, Qatar de agenda werd opgesteld voor de nieuwe wto-onderhandelingen. De ontwikkelingslanden zullen echter bij deze onderhandelingen niet deemoedig blijven accepteren dat de eu aandringt op openheid van hun markten voor eu-producten met hoge toegevoegde waarde (telecommunicatie, vliegtuigen, enzovoort), terwijl de eu zelf gesloten blijft voor producten, die voor het inkomen in ontwikkelingslanden van belang zijn. Er zijn economische voordelen te verwachten van liberalisering, maar ook een meer eerbare diplomatieke positie van de eu.

De landbouwsector propageert dat Nederland de plicht heeft om een bijdrage te blijven leveren aan het voeden van de wereldbevolking, gezien de wereldvoedselsituatie, omdat de omstandigheden in Nederland zich uitstekend lenen voor de landbouw. Ja, en ook voor de trekschuit. Natuurlijk kan de Nederlandse kennis over de landbouw voor ontwikkelingslanden van belang zijn. Maar of de Nederlandse landbouw nodig is om de wereldbevolking te voeden, zal wel blijken als onze grenzen opengaan en de landbouw elders in de wereld ruim baan wordt gegeven. De wto heeft onlangs wederom bevestigd dat de wezenlijke oorzaak van voedselonzeerheid armoede is en niet een gebrek aan productie. Liberalisering van de landbouw zal positief uitwerken op voedselzekerheid, omdat betere toegang tot onze markten de armoede zal verminderen¹¹.

Herstructurering met menselijk gezicht

De noodzakelijke herstructurering van de landbouw moet geen koude sanering zijn. Dit geldt in het algemeen bij herstructurering als gevolg van de continue veranderingen in het wereldwijde patroon van comparatieve voordelen. Zoals bij het grotendeels verdwijnen van de textiel en scheepsbouw uit Nederland in de jaren zestig en zeventig is gebleken, is een anticiperend beleid van herplaatsing en herscholing te prefereren boven krampachtig proberen met steunmaatregelen en protectie de loop van de internationale arbeidsverdeling tegen te houden¹². Dit geldt wel in bijzondere mate voor de landbouw. De huidige vastgelopen situatie is vooral een gevolg van het gevoerde beleid. Men kan de boeren geen verwijt maken dat ze de prikkels van dit beleid - naar intensivering en schaalvergroting - hebben gevolgd.

Daarom is het van belang om de herstructurering geleidelijk te laten verlopen. Het einddoel moet zijn: open grenzen van de eu voor landbouwproducten; dit einddoel dient in bijvoorbeeld 25 jaar te worden bereikt. Dit geeft voldoende tijd voor een sociaal beleid jegens de boeren en voor andere aanpassingen.

Deze herstructurering zou overigens een vervolg zijn op een reeds lang bestaand proces. In het midden van de negentiende eeuw werd nog bijna de helft van de werkgelegenheid gevonden in de landbouw. Thans is dit nog slechts drie procent. In [tabel 1](#) is dit verloop te zien: bij toenemende welvaart neemt het aandeel van de landbouw af.

Tabel 1. Aandeel van de landbouw in werkgelegenheid en nationaal inkomen, in procenten

aandeel werkgelegenheid Nederland, 1849-2000		aandeel in bbp, 1998	
1849	44	lage-inkomenslanden	21
1899	31	lage-middeninkomenslanden	12
1960	11	hoge-middeninkomenslanden	7
2000	3	hoge-inkomenslanden	2

Bronnen: cbs, Vijfennegentig jaren statistiek, Voorburg, 1994; Wereldbank, World development report 2000/2001, New York, Oxford University Press, 2000.

Niettemin heeft de landbouwsector (ziek en gezond) zeventig procent van de Nederlandse grond in handen; daardoor moet de bevolking opgepropt wonen op vier procent. Wordt de landbouw gesaneerd bij open grenzen, dan komt ongeveer vijftig procent van de grond vrij. De ruimte voor woningbouw kan dan simpelweg verdubbeld worden. Ook komt er ruimte voor natuur en recreatie. Commissaris Fischler beveelt dan ook bebossing van landbouwgrond aan. Dit is ook een goed idee gezien de teruglopende CO₂-opname wereldwijd door de kap van oerwouden.

Slot

Tot dusverre heeft het landbouwbeleid de landbouw volkomen doen vastlopen. Door de hoge interne eu-prijzen en andere steunmaatregelen worden consument en belastingbetaler op hoge kosten gejaagd, worden dieren slecht behandeld, en raken milieu en landschap aangetast. De eu-markt is grotendeels afgesloten voor concurrerende invoer, bijvoorbeeld vanuit ontwikkelingslanden. De eu-overschotten worden gedumpt in ontwikkelingslanden en ontwrichten daar gezonde lokale productie. Het eu-landbouwbeleid is dus dubbel nadelig voor ontwikkelingslanden en werkt ontwrichtend op de wereldmarkt.

Het plan van commissaris Fischler is dus een eerste stap in de uiteindelijk goede richting. Door het loskoppelen van de steunomvang van de productieomvang zullen beide kleiner kunnen worden. Invoer van buiten de eu wordt minder bedreigend, afschaffing van de tariefmuren beter bespreekbaar.

De Nederlandse regering hinkt op twee gedachten wat het landbouwbeleid betreft. Eensdeels is men voor een concurrerende sector in wereldwijd verband, anderzijds wil men de noodlijdende landbouw blijven steunen. Hier ligt een vraag voor het kabinet-Balken-ende: zal men in de cda-traditie de deelbelangen van de landbouw steunen tegen het algemeen belang in, of zal men de belangen van eu-consumenten en ontwikkelingslanden honoreren en inzetten op een internationale arbeidsverdeling, ook voor de landbouw, inclusief steun voor het initiatief van Fischler? De premier is duidelijk voor een substantiële hervorming; nu zijn minister van Landbouw nog

1 F. Fischler, Towards sustainable farming - presentation of the CAP mid-term review, Europees Parlement, Brussel, 10 juli 2002; en Mid-term review of the common agricultural policy, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2002) 394, Brussel, 10 juli 2002.

2 Zie NRC Handelsblad, 14 juli 2002.

3 Zie voor een grondige evaluatie L.A. Winters, The so-called 'non-economic' objectives of agricultural support: a survey, OECD Economic Studies, nr. 13, 1990.

4 Dit bedrag is de internationaal overeengekomen graadmeter voor de overdrachten aan de landbouwsector. Zie OESO, Agricultural policies in OECD countries, Parijs, 2002; en voor een overzicht van de kosten van de landbouw J. Kol en B. Kuijpers, De landbouw wordt duur betaald, ESB, 8 oktober 1999, blz. 724-727.

5 M. Moore, Speech to the council of Europe, 23 januari 2002; en C. Michalopoulos, Developing countries in the WTO, Palgrave, New York, 2001.

6 J. Pelkmans en W. Asbeek Brusse, Uitbreiding van de EU tussen droom en daad, ESB, 8 februari 2002, blz. 104-107.

7 Zie bijvoorbeeld M.D. Ingco, Has agricultural trade liberalization improved welfare in least-developed countries? Yes, Wereldbank, policy research working paper, nr. 1748, Washinton DC, april 1997.

8 Commissie-Wijffels, Toekomst van de veehouderij. Agenda voor een herontwerp van de sector, rapport aan de minister van LNV, mei 2001.

9 Zie voor een analyse L.A. Winters, 1990, op. cit., en J. Kol en B. Kuijpers, 1999, op. cit.

10 Men denke hierbij aan de graanboycot van de VS jegens de Sovjet-Unie in 1980 - deze faalde omdat andere aanbieders alras hun producten aanboden.

11 WTO, Trade liberalization and food security, Geneve, juni 2002.

