



WERVELKATERN

2013 in zicht : Op weg naar een duurzame voedselproductie ?

Enkele kernelementen voor een gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2013

EUROPEES LANDBOUWBELEID of PLATTELANDSBELEID ?

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU (GLB) bestaat vandaag uit twee pijlers. Enerzijds het markt- en prijsbeleid, anderzijds het plattelandsbeleid.

U leest het goed: het Europese plattelandsbeleid is momenteel formeel een onderdeel van het landbouwbeleid. Het plattelandsbeleid wordt weliswaar grotendeels aangestuurd vanuit de landbouwhoek, maar toch zijn er ook heel wat initiatieven op het platteland die vanuit een andere Europese invalshoek gesteund worden, met name die van regionale ontwikkeling. Wervel pleit daarom voor een coherent Europees plattelandsbeleid waarvan het gemeenschappelijk landbouwbeleid een onderdeel vormt.

EEN MULTIFUNCTIONEEL LANDBOUWMODEL

Wervel pleit voor een multifunctioneel landbouwmodel. Dat wil zeggen dat het model niet alleen rekening houdt met het feit dat voedsel geproduceerd wordt, maar dat het ook aandacht heeft voor diensten: landschapsonderhoud, zorglandbouw, hoefvetoerisme, rechtstreekse verkoop en andere 'verbrede' activiteiten.

Voedselproductie

De productie van voedsel vindt plaats binnen een marktgebeuren. Die markt kan vele vormen hebben, maar een vrije markt voor landbouwproducten werkt niet omdat er heel wat randvoorwaarden niet vervuld zijn (zie verder). In de discussie over de 'vrijmaking van de landbouwmarkten' wordt bovendien zelden verduidelijkt wat onder dat begrip verstaan wordt. De internationale

handelsakkoorden zijn vaak bundels van duizenden bladzijden met afspraken over tarifiering, invoerquota, enz. In de praktijk gaat het dus meer over regulering van de markt dan over het vrijmaken ervan.

Twee randvoorwaarden voor een goed georganiseerde landbouwmarkt

Volgens Wervel moet een goed georganiseerde landbouwmarkt aan twee randvoorwaarden voldoen: (garantie van) voedselsoevereiniteit en een correcte wereldmarktprijs. Wij verklaren een en ander:

• Voedselsoevereiniteit : recht op een eigen landbouwpolitiek

Het huidige landbouwbeleid wordt in de eerste plaats gestuurd door het dictaat 'vrijhandel' van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). We stellen echter vast dat die zogenaamde vrijhandel geen soelaas biedt voor de echte landbouwproblemen en dat de honger in de wereld er niet door wordt opgelost. Evenmin wordt het inkomen van de boeren er beter van – eerder integendeel – en ook het milieu 'boert achteruit'.

Ngo's en boerenorganisaties stellen vragen bij de politiek van de WTO, maar voor ministers of regeringen ligt dat heel wat gevoeliger: het is niet evident dat kleinere of armere landen kritiek geven op WTO. Zij gaan er allemaal van uit dat het dictaat van de WTO een gegeven is. Een land dat tegen de gangbare logica van WTO durft ingaan, wordt al gauw bedreigd met handelsoorlogen, een blokkering van de lopende dossiers bij IMF, Wereldbank, enz. Wervel stelt echter dat we nood hebben aan een totaal andere internationale context. Dat betekent in de eerste plaats dat elk land opnieuw het recht moet krijgen om een eigen landbouwpolitiek te voeren. Zo moet elk land opnieuw het recht krijgen om zijn eigen voedsel te produceren. Voedsel importeren is een recht, maar geen plicht – in tegenstelling tot wat WTO ons vandaag oplegt.

• Een correcte wereldmarktprijs

Heel wat voedsel wordt vandaag op de internationale markt verhandeld. Maar de prijs weerspiegelt niet het evenwicht tussen vraag en aanbod. De prijs van de meeste landbouwproducten is immers abnormaal laag. Dat is voor een belangrijk deel te wijten aan de gesubsidieerde export van de rijkere landen. De Europese Unie speelt daarin een hoofdrol.



Wervel verzet zich daarom principieel tegen gesubsidieerde export van landbouwproducten, omdat gesubsidieerde export ertoe leidt dat de wereldmarktprijs zo niet langer het correcte resultaat is van vraag en aanbod. Als een land of een groep van landen het wenselijk vindt om de landbouw te ondersteunen met een of andere vorm van subsidies, dan moet het die vrijheid hebben. Maar bij grensoverschrijding, of bij export dus, moet er een correctie gebeuren. Het is best mogelijk om een systeem uit te werken waarbij de exportsubsidies dan exportheffingen worden. Die exportheffing moet overeenstemmen met het bedrag aan subsidies dat toegekend werd. Om op de wereldmarkt de juiste prijs te verkrijgen moeten dringend maatregelen genomen worden om de speculatie op landbouwproducten tegen te gaan. Dat is een taak voor een wereldhandelsorganisatie die haar verantwoordelijkheid wil opnemen.

Drie basiselementen voor een duurzame voedselproductie

Drie elementen vormen volgens Wervel de basis voor een duurzame voedselproductie: productie zo dicht mogelijk bij de consument houden, productiebeheersing en een rechtvaardige prijs.

● **Productie zo dicht mogelijk bij de consument**

De basisidee is dat voedsel best zo dicht mogelijk bij de consument geproduceerd wordt. Daardoor wordt de ecologische kost lager, onder andere doordat er minder transport nodig is, en het maakt een kortere keten (met minder tussenstappen) tussen producent en consument mogelijk. Een korte keten leidt tot betere prijzen voor de producent en voor de consument. Tevens valt de voedselketen dan ook gemakkelijker te controleren, waardoor het risico op een voedselschandaal heel wat kleiner wordt. Bovendien wordt de kans kleiner dat voedsel gereduceerd wordt tot grondstof voor speculanten.

In functie van de behoeftes kan er uiteraard voedsel verhandeld worden tussen de landen en de regio's, maar dat moet beperkt blijven. Wervel stelt daarom dat we zoveel mogelijk zelf moeten produceren, wat we kunnen, rekening houdend met bodem, klimaat, oppervlakte enz. . Om te vermijden dat onze markten overspoeld worden met buitenlandse producten, moet de overheid opnieuw importheffingen kunnen opleggen aan buitenlandse producten.

● **Een rechtvaardige prijs**

In Europa en op de internationale markten worden vandaag heel wat producten verkocht tegen prijzen die ver beneden de kostprijs liggen. In bepaalde gevallen krijgen producenten boven op de prijs nog wel een of andere subsidie, maar vaak is dat niet voldoende om de echte kostprijs te dekken. Vreemd genoeg: in de handel is dergelijke praktijk/verkoop verboden, in de landbouw kan dat blijkbaar zonder problemen. Bovendien is bekend dat de inkomens van de boeren zowel in het Noorden als in het Zuiden, vaak onrechtvaardig – want te laag - zijn. Al tientallen jaren streeft ons beleid ernaar om ook de landbouwers een “vergelijkbaar inkomen” te verschaffen, maar die pogingen zijn hopeloos mislukt.

Verder is er ook het probleem van de internalisering van de milieukost. In Vlaanderen kennen we als het ware elke dag strengere regels en milieunormen, maar op wereldvlak veroorzaken

de gangbare landbouwmethodes nog steeds heel wat schade aan milieu en omgeving. Het probleem is bekend. Daarom moet de kostprijs voor herstel van het milieu (als dat al te betalen is), mee opgenomen worden in de prijs van de landbouwproducten.

Wervel stelt daarom dat de prijs van de landbouwproducten een rechtvaardige prijs moet zijn. Enerzijds moet er rekening gehouden worden met de milieukost. Anderzijds moet de prijs tot een billijke vergoeding voor de arbeid van de land- en tuinbouwer leiden. Om dat praktisch mogelijk te maken, moet de overheid minimale prijzen vooropstellen. Handel in landbouwproducten beneden deze prijzen moet verboden worden. Op dit moment bestaan er binnen de EU al een soort van minimumprijzen. Maar dat zijn de prijzen voor interventie, dus voor het opkopen van overschotten door de overheid. De bestaande minimumprijzen zijn de resultante van een politiek compromis. Ze weerspiegelen op geen enkele manier de productieprijs.

Zolang die eerlijke prijs niet gerealiseerd wordt, blijven subsidies noodzakelijk voor de productie binnen de EU. Als er een beleid gevoerd wordt met lage landbouwprijzen, gekoppeld aan rechtstreekse steun aan de boeren, dan kan er geen sprake zijn van een daling van de middelen. Er kan hoogstens een verschuiving komen van bijvoorbeeld de middelen voor exportsubsidies naar andere posten. Hoe groter het verschil wordt tussen de marktprijs en de productiekost, hoe meer overheidsmiddelen er nodig zullen zijn. Met het huidige landbouwbeleid ziet het er dus niet naar uit dat het landbouwbudget kan dalen, zonder dat onze voedselvoorziening in gevaar wordt gebracht. Als daarentegen een beleid wordt gevoerd met rechtvaardige prijzen, waarbij de boer vergoed wordt voor al zijn kosten, inclusief een eerlijk loon, dan hoeven die rechtstreekse subsidies niet meer. De grondstoffenprijzen voor de verwerkende bedrijven zullen misschien wel iets hoger liggen, maar het overheidsbudget kan drastisch naar omlaag. En dat is interessant voor de belastingbetaler, maar ook de boeren hebben een duidelijke voorkeur voor dit laatste scenario.

● **Productiebeheersing**

Een derde sleutelement voor een duurzaam landbouwbeleid is productiebeheersing. Productiebeheersing moet ervoor zorgen dat er binnen de EU genoeg voedsel wordt geproduceerd, maar ook niet te veel. Dat neemt niet weg dat er tijdelijk overschotten kunnen ontstaan, door bijvoorbeeld goede seizoenen, een bijzonder goede oogst. De overheid kan initiatief nemen om die overschotten op een zinvolle manier te stockeren, als strategische reserve. Maar die producten kunnen uiteraard ook op de wereldmarkt verhandeld worden, zolang ze maar niet gedumpt worden met subsidies (zie hoger). Daarnaast is productiebeheersing van belang voor een geografische spreiding van die productie.

Wervel pleit dus voor productiebeheersing in de landbouw, maar stelt uitdrukkelijk dat die maatregel moet passen in een breder beleid. Productiebeheersing en een rechtvaardige prijs zijn twee zijden van dezelfde medaille: het ene kan niet losgekoppeld worden van het andere.



Niet-productiegebonden diensten

De productie van voedsel kan het best vergoed worden via een rechtvaardige prijs voor het product. In een multifunctioneel landbouwmodel zijn een aantal taken van de landbouw echter niet-productiegebonden: onderhoud van het landschap, van de bergweiden, van overstromingsgebieden, enz. Omdat landbouwers werken in een omgeving waarin haast alles via de markt verloopt, is het noodzakelijk om de niet-productiegebonden taken te vergoeden via subsidies of vergoedingen.

Wervel pleit dus voor een behoud van een eenvoudig systeem van premies. Die moeten in eerste instantie gelinkt worden aan de ruimtelijke ligging. Op die manier kan de hogere productiekost in de minder gunstige regio's gecompenseerd worden. In de agrarische productiezone zullen deze premies wellicht heel laag zijn, maar in verwevingsgebied, overstromingsgebied, berggebieden en gebieden met grote verstedelijkingsdruk, enz. zullen deze beduidend hoger zijn. Verdere differentiatie van deze premies kan eventueel gebeuren in functie van de productiewijze, zoals bio, geïntegreerd of teelt (gras of akkers).

Concreet komt dat voorstel hierop neer dat de bestaande premies worden omgevormd tot een gebiedsgerichte flat rate. De koppeling van de premies aan de historische referenties wordt dus best afgebouwd, bijvoorbeeld over een periode van 20 jaar.

Flat rate: wat is dat?

De invoering van een flat rate betekent dat alle subsidiabele arealen eenzelfde premie ontvangen. Nu krijgen landbouwers een toeslagrecht per hectare. De waarde van dit toeslagrecht is gebaseerd op de premies die ze kregen in de referentiejaar, een historische basis dus. Met de invoering van een flat rate zou deze historische basis dus verdwijnen. Er zijn echter wel nog varianten mogelijk op dat systeem.

Zo kan de splitsing van het landbouwbeleid in twee pijlers op termijn afgebouwd worden. Het huidige systeem van vergoedingen uit de tweede pijler is wel goed bedoeld, maar het is veel te complex en het vergt te veel administratief werk, zowel voor de boer als voor de overheid. De discussie in verband met de overheveling van middelen van de ene naar de andere pijler, in dit geval van markt- en prijsbeleid naar plattelandsbeleid, is dan ook meteen opgelost.

3. Conclusie

Wervel wil zich niet beperken tot de analyse van wat er allemaal fout loopt met het landbouwbeleid. Daarom reiken we met deze voorstellen een aantal instrumenten aan om het landbouwbeleid te heroriënteren naar een echt duurzaam landbouwmodel.

We willen daarmee aantonen dat er wel degelijk oplossingen bestaan. Essentieel daarbij is dat die set van instrumenten een samenhangend geheel moet vormen. Je kunt bijvoorbeeld geen subsidies afbouwen zonder voor een rechtvaardige prijs te zorgen. En een rechtvaardige prijs maakt vormen van productiebeheersing noodzakelijk. Enzovoort.

Daarom is voor onze voorstellen een dosis politieke moed en creativiteit noodzakelijk. Maar het zijn realistische en betaalbare voorstellen. Niet twijfelen dus, gewoon doen!

Waarom een vrije markt voor landbouwproducten niet werkt

De werking van een vrije markt veronderstelt een aantal basisvoorwaarden. De vijf elementen die essentieel zijn voor een goede werking van een vrije markteconomie (Van Rompuy e.a., 1984), onderzoeken we hieronder voor de landbouwsector:

1 De prijs van de producten komt tot stand via de confrontatie tussen vraag en aanbod. De flexibiliteit van vraag, prijs en aanbod zorgt door automatische aanpassing voor een geordend verloop. Indien de vraag naar een bepaald product groter blijkt te zijn dan het aanbod, dan zal de prijs stijgen. De nieuwe prijs creëert op zijn beurt minder vraag en meer aanbod. Op die manier ontstaat er opnieuw evenwicht op de markt en worden vraag en aanbod op elkaar afgestemd.

Aan deze voorwaarde wordt niet voldaan want we stellen vast:

- De sterk variërende klimaatsfactoren en het risico op ziektes bij plant en dier zijn weinig voorspelbaar. Dat is een klassiek probleem. De oogst van een bepaald product varieert vaak van het enkele tot

het dubbele. De producent kan heel moeilijk perfect inspelen op de vraag.

- Er zijn ook vertraagde reacties op aanpassingen van de prijzen: de aard van de productie maakt het moeilijk om snel te reageren op de marktprijzen. Bij fruitaanplantingen bijvoorbeeld, duurt het vaak jaren vooraleer er kan worden geoogst. De evoluties op de markt gaan echter meestal veel sneller.
- De vraag naar voedingsproducten is helemaal niet elastisch: een sterke daling van de prijs heeft zeer weinig effect op de vraag.
- De prijsdalingen stromen slechts in geringe mate door tot bij de consument: de gedaalde productieprijzen zijn voor de consument niet of nauwelijks te merken, zoals bleek ten tijde van de varkenscrisis en de dioxinecrisis.

2 Er moeten een groot aantal afzonderlijk handelende aanbieders tegelijk op de markt aanwezig zijn, die hun goederen trachten te verkopen aan een groot aantal afzonderlijk handelende vragers. Aan deze voorwaarde is niet voldaan omdat de landbouwmarkt

wordt gekenmerkt door een groot aantal kleine producenten en een beperkt aantal afnemers. De concentratie in de voedings- en distributiesector neemt zo sterk toe zodat de boer nauwelijks zijn afnemers kan kiezen.

3 De vragers en aanbieders moeten behoorlijk geïnformeerd zijn. Of dus: transparantie van de markt.

Aan deze voorwaarde is niet voldaan omdat de boer in de praktijk weinig geïnformeerd is over de prijsvorming op de markten. De grote, vaak multinationale bedrijven die de producten afnemen, beschikken daarentegen over een wereldwijd net van informatie. Dat maakt dat er een ongelijke strijd is tussen aanbieder en afnemer. Daardoor wordt de landbouwer systematisch onderbetaald.

4 Vragers en aanbieders worden verondersteld maximaal voordeel te zoeken. Dat betekent: maximaal nut voor de consument, maximale winst voor de onderneming, maximale intrest voor de kapitaalbezitter.

Aan deze voorwaarde is niet voldaan omdat vele landbouwers niet handelen volgens de regels van maximaal winstbejag. De rendabiliteit van het eigen kapitaal wordt zelden berekend. Landbouwers berekenen alleen het arbeidsinkomen: de vergoeding voor arbeid en tegelijk voor de kapitaalsinput van de bedrijfsleider. In alle sectoren worden die gescheiden maar in de landbouweconomische boekhoudingen niet. Een gevolg daarvan is dat de landbouwer zelden een beeld krijgt van de rentabiliteit van het eigen kapitaal. Vaak is het daarom economisch interessanter voor een boer om zijn bedrijf en gronden te verkopen en dat geld te beleggen. Het gedrag van de landbouwer is misschien wel gemotiveerd, maar het past niet in de klassieke basisveronderstelling voor het vrije marktsysteem. Daarin moeten alle actoren maximaal winstbejag nastreven.

5 De deelnemers kunnen vrij toetreden tot de markt en de markt verlaten.

Aan deze voorwaarde is niet voldaan want arbeid in de landbouwsector is niet of nauwelijks mobiel (en kan het niet zijn). Ook al stijgt het aanbod door productiviteitsstijging en/of import, toch leidt dat er niet toe dat producenten naar andere sectoren doorschuiven. Drie factoren verklaren dat:

- De landbouwer/tuinder is vaak sterk gehecht aan zijn beroep; vaak is er een emotionele band met het bedrijf/de gronden die generaties lang door de familie bewerkt werden en dergelijke. Dat leidt ertoe dat boeren vaak verder blijven doen, ook al is dit economisch niet meer te verantwoorden.
- Andere landbouwers willen hun activiteiten misschien wel stopzetten maar kunnen dit niet wegens de zware leninglast. In crisisperiodes is de waarde van een bedrijf vaak zo laag dat de verkoop ervan lang niet volstaat om alle schulden te vereffenen. Resultaat is dan dat die landbouwers hun activiteit blijven verder zetten, zolang de variabele kosten gedekt zijn. Ondertussen blijft er wel een overaanbod op de markt en stijgen de prijzen dus niet.
- Landbouwers die hun bedrijf stopzetten, kunnen als zelfstandigen niet terugvallen op het stelsel van werkloosheidsvergoedingen.

Al die factoren zorgen ervoor dat boeren vaak langer in de sector blijven dan wat we zouden verwachten op basis van de principes van de markteconomie. Het zijn knelpunten die ook in een aantal andere sectoren aanwezig zijn, maar in de landbouw zijn ze opvallend.

De conclusies zijn dan ook duidelijk: het vooropgestelde vrijemarktsysteem kan niet functioneren in de landbouw omdat er heel wat randvoorwaarden niet vervuld zijn.



Colofon

Deze katern verscheen als een onderdeel van de Wervelkrant, juni 2009.

Krant en/of katern zijn bij te bestellen op het Wervelsecretariaat.

Katern 0,50 Euro.

Voor andere uitgaven over het Europees Landbouwbeleid, zie 'publicaties' op www.wervel.be

Voor de themagroep 'landbouwbeleid' of andere groepen van Wervel, kunt u terecht bij: info@wervel.be

Verantw. Uitgever: Patrick De Ceuster

Werkgroep voor een rechtvaardige en Verantwoorde Landbouw vzw

info@wervel.be - www.wervel.be - Edinburgstraat 26 - 1050 Elsene - 02 893 09 60