

# Overleven op de mondiale landbouwmarkt

## De Nederlandse agrarische sector in een geliberaliseerde wereld

De Nederlandse landbouw lijkt met angst en beven de verdere liberalisering van de wereldhandel tegemoet te zien. Toch heeft de sector in het verleden sterk geprofiteerd van het opheffen van handelsbelemmeringen in Europa. Zijn we die geschiedenis vergeten, of is liberalisering toch wat anders dan de vorming van een gemeenschappelijke markt? Als de liberalisering voortschrijdt, hoe kan de Nederlandse landbouw daar dan van profiteren? Wat zijn de gevolgen voor de bedrijfsvoering van de afzonderlijke boer en tuinder?

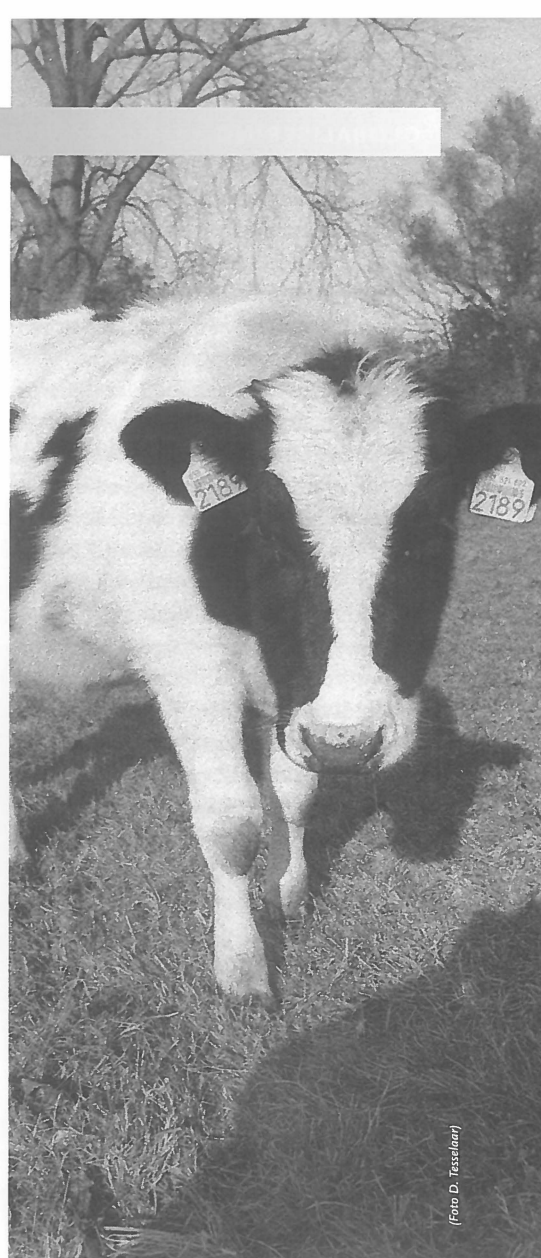
DIRK STRIJKER

Van oudsher is de internationale handel in landbouwproducten en voedingsmiddelen sterk gereguleerd. Vooral in tijden van crises in de landbouw werd door veel regeringen naar het instrument van protectie gegrepen. Sinds 1947 scheidt de GATT (vanaf 1995 opgegaan in de WTO) enige orde in de jungle van de wereldhandel. In het kader van de GATT wordt sinds 1986 met enig succes gepoogd om tot liberalisering van de wereldhandel in landbouwproducten te komen. Bij de Uruguayronde van dat jaar moesten in het bijzonder de exportsubsidies die de EU voor landbouwproducten verstrekt en de invoerbelemmeringen die in vele landen bestaan het ontgelden. Uiteindelijk werd die ronde in 1993 afgerond, met een akkoord waarbij de grote handelsblokken de protectie voor hun landbouwsector fors verminderden.

Als gevolg van de Uruguayronde is door de Europese Unie in 1992 besloten het gemeenschappelijk landbouwbeleid fundamenteel te herzien om aan de GATT-afspraken te voldoen. Voor een aantal producten, in het bijzonder de granen, heeft dit geleid tot fors lagere prijzen. De fundamentele herziening zat echter niet zozeer in de prijsverlaging, maar in de verandering van de systematiek van de ondersteuning. Prijsondersteuning werd vervangen door directe inkomensvoelers. In 2001 werd een akkoord bereikt over de agenda van een nieuwe ronde, de Millenniumronde. Uiteindelijk werd men het eens over de volgende formulering: 'Aimed at reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies'. De onderhandelingen moeten in 2005 afgerond zijn. Om ruimte te hebben voor het voeren van de onderhandelingen, heeft de EU tijdens de top van Berlijn besloten tot een verdere reorganisatie van het EU-landbouwbeleid. Die reorganisatie wordt aangeduid met Agenda 2000.

Het internationale overleg over de regels voor de wereldhandel gaat niet alleen over afspraken met betrekking tot subsidies en heffingen. Afspraken over andere handelsbeperkingen zijn eveneens belangrijk. Zo mag op basis van de regels van de GATT/WTO de import van producten die op zichzelf voldoen aan gezondheidscriteria, maar die bijvoorbeeld geproduceerd zijn op een wijze die onwenselijk wordt geacht (denk aan het gebruik van hormonen, genetische modificatie, uitbuiting van arbeid) niet tegengehouden worden. Andere internationale overeenkomsten kunnen daar inbreuk op maken. Zo mag op basis van het VN-biosafety-akkoord van Montreal (2000) de invoer van sommige producten waarvan de schade voor de gezondheid niet aangetoond, maar wel aannemelijk gemaakt kan worden, toch worden tegengegaan. Het dilemma daarbij is dat dergelijke afspraken de slechte kanten van ongelimiteerde vrijhandel kunnen wegnemen, maar dat ze ook gemakkelijk misbruikt kunnen worden voor protectionistische doeleinden. Daar komt nog bij dat veel ontwikkelingslanden wellicht niet goed kunnen voldoen aan allerlei regels voor productiewijze en controle.

De basisvorm van het oorspronkelijk gevoerde EU-beleid was dat met invoerheffingen, exportsubsidies en overheidsaankopen de prijs van landbouwproducten ondersteund werd. In eerste aanleg was dit beleid zonder veel problemen te voeren



(Foto D. Tasselaar)

Veeveelt anno 2002. Een koe met een oormerk.

omdat de EU voor belangrijke landbouwproducten (met name graan) aangewezen was op import. De invoerheffingen zorgden daarmee voor inkomsten voor de (Brusselse) overheid. Toen als gevolg van de hoge interne prijzen de EU voor steeds meer producten netto-exporteur werd, ging het beleid veel geld kosten. Op het hoogtepunt, in 1985, ging meer dan zeventig procent van het Europese budget op aan steun aan de landbouwsector. Dat percentage is door aanpassingen in het beleid inmiddels gedaald tot onder de vijftig. Bij het ontstaan van het EU-landbouwbeleid speelde de positie op de wereldmarkt nauwelijks een rol.

De veranderingen in het beleid na 1984 hadden vaak juist wel te maken met de positie van de EU op de wereldmarkt. De introductie van de superheffing in de zuivel, in 1984, is terug te voeren op de uit de hand gelopen kosten van exportsubsidies. De MacSharry-hervormingen van 1992 werden doorgevoerd

om in de Uruguayronde tot een compromis te komen. De besluiten van Agenda 2000 hebben vooral te maken met de Millenniumronde van de WTO.

### Een klein land met open grenzen

Nederland is vanaf het begin een motor achter de economische samenwerking in Europa geweest. De reden is eenvoudig: een klein handeldrijvend land heeft veel belang bij open grenzen. Het wegnemen van de grensbelemmeringen in de EEG/EG/EU in de jaren zestig heeft dan ook veel betekend voor de Nederlandse economie in het algemeen en de land- en tuinbouw in het bijzonder. Van veel landbouwproducten en voedingsmiddelen is Nederland een belangrijke exporteur, waarbij het grootste deel van de export naar EU-lidstaten gaat (momenteel meer dan tachtig procent). De netto-exportpositie kan uitgedrukt worden in de zelfvoorzieningsgraad (productie gedeeld door consumptie). Bij een getal groter dan één is er sprake van netto-export. In de tabel is de zelfvoorzieningsgraad voor een aantal producten opgenomen van 1960 (het begin van de EEG) en 1998.

Zelfvoorzieningsgraad van Nederland in 1960 en 1998		
	1960	1998
Aardappelen	1,13	1,57
Suiker	1,15	1,94
Boter	1,92	2,21
Kaas	2,12	2,75
Eieren	2,32	2,34
Varkensvlees	1,49	2,21
Kippenvlees	3,27	2,05

Het benutten van de toegang tot de Europese vrije markt heeft de exportpositie van Nederland versterkt. Het heeft er voor gezorgd dat Nederland momenteel de op één na grootste netto-exporteur ter wereld is (na de VS, voor Australië en Frankrijk). Die positie is opgebouwd op een, in vergelijking met andere landen, klein lapje grond. De oppervlakte landbouwgrond in Nederland is zeven procent van die van Frankrijk en een half procent van die van de VS. Zonder toegang tot de vrije markt in de EU zou de Nederlandse landbouwsector veel kleiner zijn. Veertig jaar ervaring met de EEG/EG/EU zou kunnen leiden tot de

conclusie dat mondialisering en toegang tot de vrije markt gunstig zijn voor de Nederlandse landbouw. Het Nederlandse agrarische bedrijfsleven is sterk op internationale handel gericht. De Nederlandse agrarische sector is daardoor waarschijnlijk beter in staat marktkansen te benutten dan bedrijven in deze sectoren in andere landen. Bij deze bewering kunnen echter wel enige kanttekeningen gezet worden. De eerste is dat bij liberalisering de prijzen voor heel wat producten lager zullen worden dan in de huidige beschermde situatie. Voor de boeren is dat natuurlijk onaantrekkelijk. Op de langere termijn leiden die lagere prijzen niet zozeer tot lagere inkomens, maar vooral tot minder bedrijven en een kleinere werkgelegenheid in de primaire sector. Een tweede kanttekening is dat een deel van de export van Nederland nog steeds afhankelijk is van (Europese) exportsubsidies (meer dan een derde van de agrarische export naar landen buiten de EU). Verbeteren van de markttoegang en gelijktijdige afbouw van die subsidies maakt de positie van deze export minder zeker.

Daar komt bij dat liberalisering niet alleen leidt tot betere markttoegang voor Nederlandse aanbieders in andere landen, maar ook tot extra concurrentie op de eigen thuishmarkt, de EU-landen. Zo kan extra import van rundvlees uit Argentinië, groenten uit Noord-Afrika en kippenvlees uit bijvoorbeeld Azië verwacht worden.

Vaak worden dit soort effecten overschat, omdat de internationale transportkosten onderdeel uitmaken van de kostprijs van een importproduct. In die zin is de prijsconcurrentie op de thuishmarkt naar verhouding niet zo zwaar. Nederland concurreert bovendien niet alleen op kostprijs, maar ook op andere punten, zoals het (grote) beschikbare volume, de leveringsbetrouwbaarheid, de verpakking, de ketencontrole, de service en de kwaliteit. Dat is maar goed ook, want de prijs van landbouwgrond en arbeid en de verschillende kostenverhogende ruimtelijke en milieubeperkingen zijn in Nederland zodanig scherp dat pure prijsconcurrentie niet erg aantrekkelijk is. Daarom wordt ook al vanaf het midden van de jaren tachtig gepoogd de Nederlandse land- en tuinbouwproducten in hogere marktsegmenten te positioneren. Dat dit nog steeds niet over de hele linie gelukt is,

blijkt uit het feit dat vorig jaar de commissie-Wijffels opnieuw en met kracht daarvoor pleitte. Naarmate Nederland door liberalisering meer te maken krijgt met internationale concurrentie, wordt dit punt nijpender. Daar komt bij dat de toegenomen internationalisering van de handel in voedingsmiddelen de afgelopen jaren geleid heeft tot een toename van de marktmacht van de afnemers. De grote, internationaal opererende supermarktketens stellen in toenemende mate strenge eisen aan de producten die ze inkopen. Het gaat dan niet alleen om de kostprijs, maar om leveringszekerheid, productiemethoden en controlebaarheid van de productieketen. Vaak stijgen die eisen uit boven de minimumniveaus die overheden handhaven.

Het kunnen voldoen aan dergelijke eisen wordt steeds meer een wapen in de internationale competitie. De positie van de Nederlandse landbouw is in dat opzicht waarschijnlijk gunstig, vanwege de nu al geldende hoge milieueisen van de Nederlandse overheid, de ketencontrole en meer algemeen de professionaliteit van de bedrijven. Bij dergelijke eisen is de positie van bijvoorbeeld ontwikkelingslanden vaak ongunstig. Zij hebben meestal niet de kennis en de administratieve en fysieke infrastructuur om allerlei garanties over de kwaliteit en productiewijze van producten af te kunnen geven.

Een laatste en belangrijke kanttekening bij de voordelen die de Nederlandse land- en tuinbouw bij liberalisering van de wereldmarkt kan hebben is de volgende. Het creëren van vrije markttoegang binnen Europa is in het verleden gepaard gegaan met het ontwikkelen van Europese regels die moesten zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden in alle lidstaten. Dat betekent dat in principe overal in de EU aan dezelfde voorwaarden voldaan moet worden wat betreft bestrijdingsmiddelen, diergezondheid, hok- en kooigrootte, transportmiddelen en milieueisen. Vooralsnog is dat bij wereldwijde liberalisering niet het geval, afgezien van het genoemde VN-biosafety-akkoord. Het ontbreken van een internationale autoriteit en internationale gedragsregels is een kernprobleem bij de huidige liberaliseringstendens. Op het gebied van dierenwelzijn, bestrijdingsmiddelen, genetische modificatie, hormonengebruik en arbeidsomstandigheden ont-

breekt internationale regulering, waardoor 'vrije en onbelemmerde markttoegang' nagenoeg de enige basisregel dreigt te worden. In dezelfde lijn ligt het probleem dat sommige ontwikkelingslanden graag de ruimte willen hebben om hun eigen markt enigszins af te schermen, om hun eigen landbouw een toekomst te bieden.

**Meebewegen met de wereldmarkt**

Voortgaande liberalisering zorgt er wellicht voor dat de afzet van landbouwproducten vanuit Nederland gemakkelijker wordt, maar ook dat de Nederlandse aanbieders met meer concurrentie te maken krijgen. Voor belangrijke delen van de land- en tuinbouwsector gold, en geldt eigenlijk nog steeds, dat de EU de inkomenspositie beschermt door relatief hoge en stabiele prijzen. De trend tot liberalisering tast dat systeem aan. Met de hervormingen van 1992 en 2000 is het systeem van het EU-landbouwbeleid fundamenteel veranderd, van prijssteun naar directe inkomenssteun. Die verandering betekent dat in de Europese Unie de prijzen van land-

bouwproducten niet langer stabiel zijn, maar meebewegen met de prijsbewegingen op de wereldmarkt. Wel is de verwachting dat een geliberaliseerde, en dus grotere wereldmarkt, tot kleinere prijsfluctuaties leidt. De tendens binnen de Europese Unie is dat de (compenserende) directe inkomenssteun voorzichtig wordt afgebouwd. Die afbouw treedt onder meer op doordat de inkomenssteun niet waardevast is; inflatie tast het niveau van de toeslagen aan. Daarnaast is afgesproken dat de steun afgeroomd kan worden ten bate van regionale ontwikkelingsprojecten. Ook bestaat de mogelijkheid dat de verstrekking van het volledige steunbedrag gekoppeld wordt aan nadere voorwaarden, bijvoorbeeld met betrekking tot dierenwelzijn of bestrijdingsmiddelengebruik. Voor belangrijke delen van de Nederlandse land- en tuinbouw doet dat er overigens niet zo toe, omdat die nooit inkomenssteun gehad hebben. Zij genoten tot nu veelal wel bescherming op de EU-markt (de thuismarkt) door allerlei protectionistische maatregelen, die bij verdergaande liberalisering zullen verdwijnen.

Het deel van de land- en tuinbouw dat bescherming verliest en gaandeweg minder inkomsten heeft uit directe inkomenssteun, krijgt dan te maken met meer fluctuaties in de prijzen. Voor sectoren die hun productie niet snel aan fluctuerende prijzen aan kunnen passen, is dat een ernstig probleem. Het betreft vooral de gezinsbedrijven die grondgebonden produceren en die vanwege kennis en investeringen niet eenvoudig kunnen overstappen op meer renderende teelten. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de melkveehouderij, maar ook aan gezinsbedrijven in andere veehouderijsectoren en in de akkerbouw. Die bedrijven kunnen het zich waarschijnlijk niet permitteren om bij sterk fluctuerende en lage prijzen min of meer volledig gespecialiseerd te zijn in een activiteit. Bij dergelijke bedrijven zal de noodzaak tot het vinden van alternatieve, compenserende inkomensbronnen ontstaan. Daarnaast zullen velen besluiten de landbouw te verlaten.

Overigens is het ook nu al zo dat meer

*Gebouw van de Europese Commissie in Brussel.*



dan een derde van het besteedbaar inkomen van gezinsbedrijven uit andere bronnen komt dan de agrarische bedrijfsvoering, zoals inkomen van gezinsleden die buiten het bedrijf werken. Dat aandeel zal bij voortgaande liberalisering verder gaan toenemen. Die situatie bestaat al langer in landen als de VS, Australië en Nieuw Zeeland, waar bedrijven gemiddeld genomen meer zijn overgeleverd aan aanvullende inkomsten uit de markt. In een geliberaliseerde situatie zullen in Nederland bedrijven die door sterke schaalvergroting hun kosten kunnen verlagen wellicht wel kunnen overleven zonder de kant van het nevenbedrijf op te gaan. Het is de vraag of er in het Nederlandse multifunctionele landschap wel plaats is voor dergelijke bedrijven. Als dat al het geval is, is het de vraag of met dergelijke bedrijven wel goede afspraken te maken zijn over bijvoorbeeld betaald natuur- en landschapsbeheer.

De voortschrijdende liberalisering en mondialisering kan voor het Nederlandse agrocomplex als geheel belangrijke voordelen hebben. Die voordelen kunnen vergelijkbaar zijn met wat zich heeft voorgedaan bij de vorming van de Europese gemeenschappelijke markt. Omdat er, anders dan in de Europese Unie, internationaal nauwelijks afspraken zijn over het creëren van gelijke concurrentievoorwaarden, zijn er echter ook veel problemen te verwachten. Voor de primaire productie van de boeren en tuinders is het beeld nog minder gunstig. Zij krijgen bij lagere en sterker fluctuerende prijzen te maken met een doorgaande sanering. Voor gezinsbedrijven die de productie niet eenvoudig kunnen aanpassen aan snel wijzigende marktomstandigheden is dat een somber vooruitzicht. Er tekent zich dan in de bedrijfsstructuur een tweedeling af: gezinsbedrijven met aanzienlijke neveninkomsten en groot-schalige, gespecialiseerde bedrijven. Het is zeer de vraag of die laatste categorie bedrijven wel goed in te passen is in ons multifunctionele landschap.

**Dirk Strijker is verbonden aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen en is gespecialiseerd in de economische aspecten van landbouw en platteland.**

## Verschillende oplossingen voor hetzelfde probleem



Globalisering zet wereldwijd de sociale zekerheid onder druk

De globalisering beïnvloedt het leven van vele werknemers over de hele wereld. De toegenomen internationale concurrentie en de gestegen bedrijfsmobiliteit hebben direct invloed op de fundamentele sociale zekerheidsnormen. Met name lager geschoolde mobiele arbeidskrachten worden daarmee geconfronteerd. De globalisering zet hun sociale bescherming onder druk.

**AN MAES EN BÉA VAN BUGGENHOUT**

De vele visies op globalisering die in de media worden gebracht zijn in vier stromingen in te delen. 'Globofoben' stellen het fenomeen gelijk aan de ondergang van de wereld. 'Anders-globalisten' doen een aantal concrete voorstellen voor een nieuwe wereldorde in de zin van een sociale correctie op de globalisering. 'Globofielen' leggen uit dat de globalisering alleen positieve gevolgen kan hebben, aangezien de neveneffecten bijkomstig en beheersbaar zijn. De sceptici tenslotte beschouwen globalisering niet als een nieuw fenomeen en doen de hele heisa af als 'a tempest in a teapot'.

De sociale bescherming staat onder grote druk van de toenemende internationale concurrentie. Het risico van sociale dumping wordt hierbij reëel. Dit betekent dat staten in de verleiding komen om hun concurrentiepositie veilig te stellen door een