

VERNIEUWDE BELEIDSAANDACHT VOOR HET PLATTELAND

De EU heeft een landbouwbeleid en een plattelandsbeleid, samen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Er wordt een nieuw GLB opgemaakt, wat hevige discussies opwekt over de te spenderen miljarden, maar ook over de toekomst van het platteland. AGORA sprak professor landbouwbeleid Guido van Huylenbroeck om te weten te komen wat er op het spel staat.

Guido van Huylenbroeck (Guido. VanHuylenbroeck@UGent.be) is sinds 1995 professor landbouwbeleid, milieueconomie en institutionele economie. Hij heeft een 30-tal doctoraatstudenten begeleid en is sinds 2008 Decaan en sinds 2015 Directeur Internationaal Beleid van de Universiteit Gent.



Het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) maakt bijna 40% uit van het totale budget van de EU en omvat zowel landbouwmaatregelen als rurale ontwikkeling. Kunt u schetsen wat de hoofdlijnen zijn van dat beleid en welk belang het heeft binnen de EU?

Landbouw was het eerste echte Europese beleid, waarbij de toenmalige zes lidstaten hun nationaal beleid grotendeels hebben overdragen om het op Europees vlak samen te doen. Dat was in een periode (1958) dat Europa nog niet zelfvoorzienend was en er nood was aan meer voedselproductie. Landbouw was een achtergestelde sector met kleine bedrijfjes. Tot op heden is het GLB het enige beleid waar de landen bijna al hun macht hebben doorgegeven aan Europa. De lidstaten ontvangen zo goed als al hun landbouwbudget vanuit Europa. Bij zaken als onderwijs of buitenlandse zaken zit het belangrijkste budget nog altijd op nationaal en niet op Europees niveau. Daarom maakt landbouw nog altijd één derde van het budget uit, maar dat wijst er niet op dat landbouw voor Europa belangrijker is dan onderwijs of andere beleidszaken. Europa is geen landbouweconomie. Het voordeel

is dat het landbouwbudget centraal wordt bepaald en van daaruit herverdeeld, eventueel met cofinancieringsmechanismen voor plattelandsbeleid. Het is een centraal gestuurd beleid dat door de lidstaten wordt uitgevoerd. In andere beleidsvelden moet Europa aan de lidstaten vragen om hun eigen middelen in te zetten. Daardoor kan er wel een Europese beleidsvisie zijn, maar alle beslissingen blijven nationaal.

In het begin was het GLB gericht op hoe de landbouw meer kon produceren en hoe het landbouwwapparaat kon moderniseren. Dat was bijvoorbeeld het Mansholt plan, wat dit jaar 50 jaar oud is. Geleidelijk aan zijn andere aspecten belangrijker geworden. Er was overproductie met overschotten die niet meer afgezet konden worden. In de jaren 90 en voornamelijk sinds landbouwcommissaris MacSharry kwamen milieudoelstellingen en het platteland meer naar de voorgrond. Bij de conferentie van York heeft men dan beslist dat er naast een landbouwbeleid ook nood was aan een plattelandsbeleid. Er zijn toen naast traditionele landbouw ondersteuningsinstrumenten andere instrumenten en mogelijkheden voor het platteland gecreëerd, om bijvoorbeeld aan dorps hernieuwing te doen. Ook het landbouwbeleid werd vanaf toen geleidelijk aan hervormd. Sindsdien wordt landbouw niet zo zeer meer ondersteund voor de productie, dat laat men meer en meer aan de markt over, maar om diensten aan te bieden aan de maatschappij. Zoals natuur- en milieubehoud, zorg (bv. zorgboerderijen), landschapsbeheer, of, met andere woorden, om aan de multifunctionaliteit van de landbouw te werken. Door het cofinancieringsmechanisme werd dit plattelandsbeleid voor bijna 50% gedecentraliseerd, zodat de landen meer zeggenschap krijgen om een plattelandsbeleid aan te passen aan de lokale context en zo tegemoet te komen aan de grote geografische verschillen in Europa. In Vlaanderen en Nederland worden bijvoorbeeld premies gegeven voor de inrichting van een boerderijwinkel. Door de dicht bevolkte plattelandsgebieden en de intense interactie met stedelijke structuren is er een groot klantenpotentieel voor boerderijwinkels. In minder dichtbebouwde en -bewoonde gebieden zou een boerderijwinkel minder potentieel hebben en zijn andere maatregelen nodig, zoals bijvoorbeeld een bergboerenregeling. Zo wordt de productiesteun aan landbouwers nog steeds centraal geregeld, maar wordt het plattelandsbeleid volgens het cofinanciering en *co-decision* principe geregeld.

Normaal zou er voor de periode 2021-2027 een vernieuwd GLB in werking treden. Het eerste voorstel werd in 2018 op tafel gelegd, maar het vernieuwde GLB zal pas in 2023 in voege treden. Hoe komt dit?

Het heeft denk ik drie oorzaken: de eerste is dat er een nieuwe Europese commissie is aangetreden die zeer belangrijke andere accenten is gaan leggen, waardoor de voorbereidingen van de vorige commissie zijn herzien. De aangetreden commissie van Ursula von der Leyen en Frans Timmermans heeft de 'Green Deal' naar voren geschoven, waar het landbouwbeleid zich moet inschrijven via de 'Farm-to-Fork strategy'. Hierin staat dat de landbouw bijvoorbeeld aan afbouw moet doen van pesticiden en meststoffen en meer belang moet hechten aan biologische landbouwmethoden. Daarmee zijn de onderhandelingen met de lidstaten wat meer op scherp gezet. Het huidige GLB is verlengd om de boeren te blijven ondersteunen, waardoor de nieuwe oriëntatie is uitgesteld, maar deze zal misschien meer ingrijpend zijn dan oorspronkelijk gedacht. De tweede reden is dat het budget eerst goedgekeurd moet worden, hoeveel middelen we willen inzetten voor de verschillende beleidsdomeinen, waar veel over gebakkeleid wordt. Hier is het Europees Parlement aan zet. De derde reden is de Covid-crisis, waardoor processen vertragingen hebben opgelopen.

Hoe belangrijk is die 'vergroening' van de landbouw voor de toekomst van Europa?

In het begin van de jaren 2000 heeft Europa de productgerichte steun omgezet in bedrijfsgerichte steun. Door aan die bedrijfsgerichte steun eisen te stellen, kan dat beleid sturen naar meer groene en milieuvriendelijkere landbouw. Hoe meer voorwaarden er aan de steun gekoppeld zijn, hoe minder vrijheidsgraden voor landbouwers en hoe meer ze zich moeten aanpassen. Dat zal natuurlijk ook kansen bieden, maar de grootschalige bedrijven die meer op industriële productie gericht zijn gaan het moeilijker krijgen en moeten zich heroriënteren indien ze steun wensen te ontvangen.

Het is een beetje een strijd tussen de groene visie dat kleine bedrijven meer milieuvriendelijk zijn en aan de andere kant de indicaties dat industriële bedrijven niet noodzakelijk de meest vervuilende zijn. Als men minder pesticiden, meststoffen of uitstoot wil dan zal dit investeringen in technieken vergen zoals machines voor mechanische onkruidbestrijding in plaats van chemische bestrijding, die kleine bedrijven niet altijd kunnen doen. Dat is de incompatibiliteit van de dream en de deal die men wil maken, waardoor er ondanks de goede bedoelingen toch enkel grotere bedrijven gaan overschieten. Dat is bijvoorbeeld al te zien in het beleid rond stallenbouw. Als een landbouwbedrijf moet voldoen aan alle voorwaarden voor emissievrije stallen, zijn er technieken nodig die vragen om een zware investering. Om te kunnen investeren moet men over voldoende dieren beschikken om de investering te kunnen terugverdienen en zo krijg je een duw richting grotere stallen. Dit is pervers en in tegenspraak met een beleid dat eerder de kleinschalige landbouw wil beschermen. Vlaanderen en Nederland zijn dichtbevolkte gebieden waar megastallen veel controversen oproepen. Dit werpt de vraag op of landbouw nog mogelijk is in die gebieden, of dat er een beleid komt waar landbouw wordt weggeduwd naar minder dichtbevolkte landen zoals bij andere industrieën gebeurt.

Eén ding dat ik als landbouweconoom vanuit de theorie en door ervaringen geleerd heb: het is niet zo zeer het beleid dat duwt, het is de technologie die duwt en uiteindelijk de structuur gaat bepalen. Economisch kan je de kosten verlagen, omdat nieuwe technologie arbeid uit de markt haalt. Het comparatief voordeel dat Vlaanderen en Nederland hebben door goede gronden en de nabijheid van havens, verliezen we ten opzichte van gebieden zoals Spanje en het zuiden van Frankrijk waar geïnvesteerd wordt in grotere stallen en efficiënter transport. Voor die gebieden is landbouw dan ook vaak het enige economische alternatief, terwijl er in Vlaanderen en Nederland zeer veel andere mogelijkheden zijn.

Wordt het GLB ooit een milieubeleid?

De grote verdienste van de Green Deal is dat het een meer geïntegreerd beleid wordt. Geen milieubeleid, maar wat het op termijn wel zal worden is een voedselbeleid. Het wordt een geïntegreerd beleid dat vanuit de consument en het milieu denkt, maar het zal nooit milieubeleid worden waar de landbouw enkel nog een hoeder is van de open ruimte.

De wereldbevolking trekt naar de steden en rurale gebieden kampen met krimp. Steden nemen steeds vaker thema's zoals voedselproductie op zich. Wordt het GLB in de toekomst een stedelijk beleid?

Het GLB zal geen stedelijk beleid worden. Ten eerste blijft de grote bulk van voedsel van gebieden komen waar er ruimte is om te produceren. Landbouw en toerisme blijven in deze gebieden stabiliserende factoren en economische kapstokken om andere zaken mogelijk te maken, waardoor mensen daar kunnen blijven werken en leven.

Ten tweede speelt verstedelijking meer in niet-Europese landen dan bij ons. Alhoewel Vlaanderen en Nederland één grote stad zijn

waar landbouw mee vervlochten is en dus landbouwbeleid niet enkel op landbouwers betrekking heeft, beginnen de steden aan voedselbeleid te doen. Steden zullen echter niet zelfvoorzienend worden, maar de interactie tussen stad en buitengebied vergroot. Dat is ook één van de redenen waarom het plattelandsbeleid in het landbouwbeleid is binnengebracht, omdat de stadsmens ook andere dingen verwacht van het platteland naast voedselproductie. De Covid-crisis heeft dit nog duidelijker gemaakt doordat veel volk is gaan recreëren op het platteland waardoor er veel meer interactie was met de landbouw. Een aantal bedrijven hebben de kans gegrepen om aan alternatieve vormen van commercialisering te doen zoals hoeveverkoop en plattelandstoerisme, wat zich in grote mate richt op de stedelingen. Vlaanderen en Nederland hebben het voordeel meer kansen te hebben voor een multifunctionele landbouw ten opzichte van gebieden waar er veel minder volk woont en minder toerisme is. Het wordt dus geen stedelijk beleid, maar wel een plattelandsbeleid dat aandacht heeft voor die nieuwe functies en de balans zoekt tussen de beperkingen en de kansen dat een stedelijk weefsel biedt.

De nieuwe, meer stedelijke bevolking op het platteland is niet zozeer geïnteresseerd om mee te werken in de landbouwactiviteiten, maar wil wel genieten van de open ruimte

Ziet u een vernieuwde aandacht voor het platteland en leeft de rurale idylle op?

De idylle misschien wel, zolang het gaat over een dagje wandelen of fruit plukken. Maar er zullen weinigen zijn die geroepen zijn om echt aan landbouwproductie te doen. De nieuwe, meer stedelijke bevolking op het platteland is niet zozeer geïnteresseerd om mee te werken in de landbouwactiviteiten, maar wil wel genieten van de open ruimte. Boerderijwinkels kende met de Covid-crisis een hoge vlucht, maar eens de crisis voorbij is verschuift dit rap weer naar supermarkten. Er is een grotere bezorgdheid bij de consument rond gezondheid en oorsprong van het voedsel, maar uiteindelijk zullen boerderijwinkels een niche blijven en misschien is dit maar goed ook, want als het 'mainstream' wordt, krijg je concurrentie en kan de boer geen hogere prijzen meer vragen.

De belangstelling voor platteland en voeding, zowel vanuit de consument en burger, heeft wel geleid tot een hernieuwde politieke belangstelling voor de landbouw. Bepaalde partijen die vroeger geen aandacht hadden voor landbouwbeleid, hebben daar nu ook belangstelling voor, omdat er een maatschappelijke druk is voor bijvoorbeeld dierenwelzijn en volksgezondheid. Die partijen willen daar ook een antwoord op geven, ondanks het feit dat hun kiezerspubliek niet de landbouwers zijn.

Wat is voor u de toekomst van het platteland? Moest u heel het GLB budget in handen hebben, wat zou u er mee doen?

Er is al veel veranderd, maar er wordt nog altijd een financiële steun per hectare bewerkte landbouwgrond gegeven aan de boer, waardoor de markt wordt verstoord. Dat is een soort basisinkomen

waarmee de landbouwer producties in stand kan houden die hij/zij economisch beredeneerd niet zou blijven doen, omdat het risico te groot is. Men zou mijns inziens de landbouwer beter investeringssteun kunnen geven zoals andere bedrijven die ook krijgen. Bij de landbouwers wordt dat nu onrechtstreeks gegeven, waardoor een aantal mensen in de landbouw worden gehouden, eerder om sociale dan economische redenen, terwijl dit ook via sociaal beleid kan. Iemand anders die zijn/haar job verliest krijgt een werkloosheidsvergoeding, bij de landbouw zegt men "we zullen u een premie geven". Die landbouwer houdt hiermee ook productiefactoren in stand die anders meer economisch gebruikt kunnen worden. Een ander probleem is dat ook in de goede jaren de landbouwer hectaresteen krijgt; een overschot aan inkomen dat bijvoorbeeld wordt geïnvesteerd in grond, waardoor de grondprijzen omhoog gaan en het uiteindelijk niet de landbouwers zijn die profiteren, maar de eigenaars van die gronden. De grond wordt gekapitaliseerd, waardoor andere landbouwers niet meer aan die productiefactor geraken. Dat is het perverse van het steunmechanisme.

De reden voor dit beleid heeft te maken met de vrees dat het platteland verder zou ontvolken, maar het onttrekt een aantal economische factoren aan de economie. Het sociaal beleid kan bijvoorbeeld verder opgevangen worden in het plattelandsbeleid. Eigenlijk zou de rechtstreekse steun aan landbouwers veel meer een soort bodem in de markt moeten zijn voor als het echt nodig is. Een verzekeringssysteem voor als er echt een ramp is, zoals door weersomstandigheden of omdat de prijzen zeer laag zijn omwille van wereldwijde overproductie. Zo wordt het productieapparaat in stand gehouden en verliezen de landbouwers niet vanop het ene jaar op het andere hun job.

Wat reeds beter gaat, maar nog meer kan, is het verbinden van eisen en publieke diensten die geleverd moeten worden aan de steun die landbouwers krijgen. Als we in Europa een hogere standaard willen inzake voedselveiligheid of milieuvorwaarden dan op de wereldmarkt, dan is daar steun voor nodig, anders kan onze landbouw niet concurreren.

U bent professor aan de faculteit voor bio-ingenieurs aan de Universiteit van Gent. Ziet u in de studenten een nieuwe generatie die zich zal engageren voor de landbouw, het milieu en de leefbaarheid van rurale gebieden?

Door de opleiding bio-ingenieur, wat vroeger landbouwingenieur was, anders te positioneren, zoals het beleid niet meer volledig te richten op kennis van landbouwproductie, zie je dat de instroom van studenten vergroot is, en dat zelfs naar de landbouwrichting een vernieuwde interesse is met een bredere blik. Ook de internationalisering en het aanbieden van nieuwe richtingen zoals een master in *rural development* trekt mensen aan die niet zozeer geïnteresseerd zijn in de pure landbouweconomie, maar wel in de bredere rol van de landbouw en het platteland.

Simon Lox (simon.lox@outlook.com) werkte bij de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) aan het Vlaamse Plattelandsbeleid en is nu onderzoeker aan het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO), op educatieve steunmaatregelen voor landbouwers.