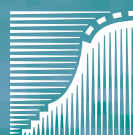


# Boeren bij vrijhandel



**De Nederlandse agrosector bij  
handelsliberalisatie en EU-uitbreiding:  
een verkenning**



landbouw, natuurbeheer  
en visserij

# **Boeren bij vrijhandel**

## **De Nederlandse agrosector bij handelsliberalisatie en EU-uitbreiding: een verkenning**

**Henk Massink en Gerrit Meester**

**Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**

**Den Haag, januari 2002**

Blanco

# Woord vooraf

Voor U ligt een verkenning hoe de Nederlandse agrosector er over 10 jaar zou kunnen uitzien bij volledige handelsliberalisatie en een Europese Unie van 27 lidstaten. Hoofddoel van de verkenning is een bijdrage te leveren aan de gedachtevorming over de toekomst van de landbouw en daaraan direct verbonden sectoren, en daarbij onjuiste of overdreven beelden te corrigeren. Daartoe hoort de gedachte dat mede door handelsliberalisatie de landbouw over niet al te lange tijd uit Nederland zou verdwijnen. Tegelijkertijd verschaft de verkenning meer duidelijkheid welke mogelijke ontwikkelingen die meer of minder gewenst zijn en al dan niet bijgestuurd dienen te worden door het in de komende jaren te voeren beleid. Daarmee wordt een beter beeld gekregen van de benodigde inzet van Nederland bij de verdere hervorming van het Europese landbouwbeleid en van de opgaven waarvoor het Nederlandse landbouw- en plattelandsbeleid staat.

De verkenning beperkt zich grotendeels tot de grotere grondgebonden sectoren akkerbouw en graasdierenhouderij. Deze sectoren worden traditioneel het sterkst ondersteund door het Europese landbouwbeleid en ondervinden daarom ook de grootste effecten van een liberalisatie van dit beleid. Dat neemt niet weg dat ook andere sectoren grote invloed kunnen ondervinden van globalisatie, handelsliberalisatie en andere relevante factoren als bijvoorbeeld het milieu- en dierenwelzijnsbeleid. De verkenning besteedt enige aandacht aan de invloed van handelsliberalisatie op de intensieve veehouderij en op de niet of beperkt ondersteunde vollegrondsteelten. Meer uitvoerig zal aan de mogelijke toekomstige internationale allocatie van intensieve veehouderij en tuinbouw aandacht worden besteed in later in 2002 te voltooien verkenningen voor deze sectoren. De verkenning werd uitgevoerd op verzoek van de Bestuursraad van LNV en enkele malen besproken in een klankbordgroep van Bestuursraadleden en directeurs Landbouw, Internationale Zaken, Industrie en Handel, Natuur en Noord.

Veel dank is verschuldigd aan medewerkers van het Expertisecentrum LNV, in het bijzonder de heren Besseling, Ingelaat, Janssen, Loseman, Reinders en Schutte, die op verzoek van de auteurs de in deze verkenning gehanteerde scenario's opstelden. Een uitvoerige beschrijving van deze scenario's is te vinden in Werkdocument 2001/029: *Verkenning liberalisatie Europees landbouwbeleid en de Nederlandse agrosector* van het Expertisecentrum LNV te Ede. Ook anderen waaronder medewerkers van LNV en van het Landbouw-Economisch Instituut is dank verschuldigd voor de geleverde bijdragen en suggesties tot verbetering van de tekst. De eindverantwoordelijkheid van de publicatie berust evenwel geheel bij de auteurs.

Ik nodig u uit om mede aan de hand van deze verkenning een discussie te voeren over de beleidsopgaven die u en ons de komende jaren te wachten staan bij het samen werken aan voedsel en groen van internationale klasse.

Drs. C.J. Kalden  
Secretaris-Generaal LNV

Blanco

# Inhoud

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>LIBERALISATIE EN DUURZAAMHEID: CONFLICT OF COALITIE?</b>	<b>11</b>
2.1	Inleiding	11
2.2	Vermaatschappelijking van de landbouw	11
2.3	Naar een liberaler en duurzamer Europees landbouwbeleid	12
2.4	Over internationalisatie en liberalisatie	14
2.5	Vrijhandel en duurzaamheid op wereldschaal	16
2.6	Liberalisatie en de positie van de ontwikkelingslanden	17
2.7	Conclusies	19
<b>3</b>	<b>GEVOLGEN VAN LIBERALISATIE VOOR DE NEDERLANDSE AGROSECTOR</b>	<b>21</b>
3.1	Inleiding	21
3.2	Enkele algemene aspecten van handelsliberalisatie	22
3.3	De sectoren in de scenario's	23
3.3.1	Akkerbouw	23
3.3.2	Melkveehouderij en zuivel	24
3.3.3	Rundvlees	25
3.3.4	Varkens en pluimvee	25
3.3.5	Schape	26
3.4	Strategische keuzen van bedrijven	27
3.5	Conclusies	28
<b>4</b>	<b>DE UITBREIDING VAN DE UNIE</b>	
4.1	Inleiding	31
4.2	Ontwikkelingen op de landbouwmarkten in Centraal-Europa	31
4.3	Uitbreidingsvarianten en de kosten daarvan	32
4.4	Geen directe inkomenssteun	34
4.5	Uitbreiding en WTO	37
4.6	Conclusies	38
<b>5</b>	<b>MARKT, PLATTELAND EN KWALITEIT: AGENDA VOOR HERVORMING</b>	<b>41</b>
	<b>BIJLAGEN</b>	<b>45</b>
1.	Gehanteerde scenario's in hoofdstuk 3	45
2.	Vooruitzichten 2001 – 2008 van productie en verbruik in Centraal-Europa	47



# 1 INLEIDING

Er zijn mensen die beweren dat de landbouw over niet al te lange tijd uit Nederland zal verdwijnen. Soms zijn dat wetenschappers, soms beleidsmakers en soms boeren en tuinders. Voor sommigen zal een wens in vervulling gaan als de landbouw plaats gaat maken voor andere activiteiten zoals natuur, recreatie en bewoning. Voor anderen betekent het einde van de landbouw het einde van het beroep dat ze nu uitoefenen. Een beroep waar ze zich met hart en ziel aan verbonden weten. Voor nog weer anderen is er de vrees dat zonder landbouw als grootste beheerder het in stand houden van het landelijk gebied een schier onmogelijke opgave wordt.

De onzekerheid over de toekomst van de landbouw in Nederland heeft te maken met diverse ontwikkelingen. Zo is de vraag wat verdergaande liberalisatie van de wereldhandel voor gevolgen zal hebben voor de concurrentiepositie van de Nederlandse agrosector. Zal de akkerbouw geheel uit Nederland verdwijnen? En wat te doen als de melkprijs daalt en het quotum verdwijnt? Zouden de anti-globalisten dan toch gelijk hebben met hun kritiek op de liberalisatie van de wereldhandel?

Naast de liberalisatie speelt de kwestie van de uitbreiding van de Unie. Verontrust vraagt de Nederlandse boer zich af wat de gevolgen zullen zijn van toetreding van een groot aantal nieuwe lidstaten met een enorm landbouwpotentieel. Maar zal het ook zo gaan? Kan de West-Europese landbouw de krachtmeting niet aan met de landbouw in de Centraal-Europese landen?

Bij de onzekerheid die heerst over de toekomst van de landbouw speelt de maatschappelijke positie van de landbouw een rol. De uitbraak van dierziekten en/of bedreiging van de veiligheid van ons voedsel brachten de landbouw en het landbouwbeleid op een negatieve manier in het nieuws. Het Europese landbouwbeleid, zoals het zich in de voorbije eeuw ontwikkelde, kreeg het zwaar te verduren. Hoe het ook zij, in ieder geval vormt de maatschappelijke waardering van de landbouw een belangrijk aandachtspunt in de beeldvorming over de toekomst van de landbouw.

Het doel van deze nota is om op de vragen en onzekerheden die er leven met het oog op de toekomst van de landbouw in kaart te brengen en er een eerste antwoord op te geven. In hoofdzaak gaat deze nota over de vragen die hierboven aan de orde zijn gekomen. Om de consequenties van liberalisatie helder te krijgen is gekozen voor het gebruik van scenario's in hoofdstuk 3. Het is van belang zich te realiseren dat het in hoofdstuk 3 om scenario's gaat. Het doel is om een zo scherp mogelijk beeld te krijgen van de mogelijke gevolgen van liberalisatie. In het meest vergaande scenario is daarom gekeken naar de mogelijke effecten van totale liberalisatie in het jaar 2010. Die effecten zullen overigens voor een belangrijk deel autonoom zijn, dat wil zeggen dat ze zich ook zonder liberalisatie zullen voordoen vanwege veranderende technische, economische en sociale omstandigheden en randvoorwaarden.

Een scenario is dus wat anders dan voorgesteld beleid. Een scenario maakt de gevolgen inzichtelijk van een ontwikkeling die zich mogelijk kan voordoen. En het is dan maar goed om te weten wat die gevolgen zijn. Want daarna pas begint de beleidsvorming. Beleid is het antwoord op een ontwikkeling die zich bezig is te voltrekken en die zich in nog sterkere mate kan voordoen. Beleid probeert de kloof te dichten tussen wat er gebeurt en wat men zich wenst: de kloof tussen 'zijn' en 'behoren'. Het is de grote uitdaging voor de overheid om een ontwikkeling zodanig te begeleiden of te corrigeren dat eventuele negatieve effecten daarvan teniet worden gedaan. De vraag is daarbij natuurlijk wel in welke mate en vorm de overheid een taak heeft en wat tot de eigen verantwoordelijkheid van de sector of de samenleving gerekend mag worden.

De toekomst van landbouw en landbouwbeleid is niet alleen interessant als het gaat om de effecten over langere tijd. De discussies over die toekomst zijn nu gaande. En in 2002/2003 vindt een 'mid term review' van het Europees landbouwbeleid plaats, waarin Commissie, Raad en Parlement de in Berlijn genomen besluiten zullen evalueren. En waar nodig voorstellen tot verdere hervorming zal doen. Het is van belang dat ook Nederland deze 'mid term review' goed voorbereidt en gebruikt om de eigen positie over het in de toekomst gewenste beleid nog eens helder over het voetlicht te brengen. Deze nota beoogt bij te dragen aan de discussies ter voorbereiding van de 'mid term review'.

De maatschappelijke onrust die is ontstaan door de uitbraken van BSE en MKZ is al genoemd. Naar aanleiding van deze ontwikkeling ligt met name het Europese landbouwbeleid met zijn subsidies



ter verhoging van de productie onder vuur. Andere waarden, zoals diergezondheid en -welzijn, dreigden van minder belang geacht te worden dan een vanuit economisch oogpunt zo efficiënt mogelijke productie. Vooral Europese ministers die zich rekenen tot groene partijen hebben het voortouw genomen in de pogingen tot heroriëntatie. In ieder geval klinkt de roep tot hervorming van het landbouwbeleid vanuit sommige lidstaten luid en duidelijk. Het is van groot belang deze roep om de landbouw in rapport te brengen met de actuele maatschappelijke eisen te honoreren. Het is een belangrijke reden om eens kritisch naar het tot nu toe gevoerde gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) te kijken.

Er zijn nog twee redenen voor een kritische heroverweging van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. De eerste is de verdergaande liberalisatie van wereldhandel in landbouwproducten; de tweede is de uitbreiding van de Europese Unie (EU) met de landen van Centraal-Europa. Beide waren aan de orde bij de discussies over Agenda 2000. Keuzen waren nodig om de verdere liberalisatie in WTO-verband en de uitbreiding van de EU mogelijk te maken. Besloten werd tot een verdergaande vervanging van de prijssteun door directe inkomenssteun dan waartoe bij de Mac Sharry-hervorming in 1992 al was besloten.

In Doha troffen de WTO-partners voorbereidingen voor een nieuwe handelsronde.<sup>1</sup> Over de onderwerpen markttoegang, exportsubsidies en interne steun zullen nieuwe besluiten genomen worden in de lijn van de Uruguay-ronde. Daarnaast is ook aan de orde de verdere afbraak van niet-tarifaire belemmeringen. Tenslotte gaat (opnieuw) aandacht besteed worden aan zogenaamde 'non-trade concerns'. Het is het streven deze Doha-ronde, ook wel aangeduid met 'Doha-Development Agenda', voor 2005 afgerond te hebben.

Over de uitbreiding van de Unie publiceerde de Europese Commissie in november 2000 een document waaruit bleek dat meerdere kandidaat-lidstaten al redelijk ver gevorderd zijn met de voorbereiding van de toetreding. Op basis daarvan besloot de Europese Raad van Nice tot een kalender waarin het tweede halfjaar van 2001 en het eerste halfjaar van 2002 een belangrijke periode in de onderhandelingen zijn geworden, in het bijzonder ook voor de nog overgebleven landbouwonderwerpen. Als die onderhandelingen naar tevredenheid verlopen kunnen de eerste kandidaat-lidstaten in 2004 al deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement en omstreeks dezelfde tijd toetreden. Het strategiedocument van de Europese Commissie van november 2001 laat zien dat tien van de twaalf landen aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt. Alleen Roemenië en Bulgarije hebben nog een langere weg te gaan.

Bij de beantwoording van de vraag naar de toekomst van de landbouw is er geen sprake van een blanco start. Diverse nota's vormen daarbij belangrijke richtingwijzers. Als eerste zijn daarbij te noemen de nota's *Voedsel en groen* en *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Deze door LNV opgestelde nota's bracht het Kabinet in 2000 naar buiten. In 2001 volgden nog de Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) over de kosten van uitbreiding met het oog op het structuurfondsbeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de reactie op het rapport van de denkgroep Wijffels.

Kortom, het hoofddoel van deze nota is een bijdrage te leveren aan de gedachtevorming over een mogelijke toekomst van de landbouw en daarbij onjuiste of overdreven beelden te corrigeren. Tegelijkertijd wordt zo duidelijk wat de Nederlandse inzet zou kunnen zijn als het gaat om de toekomst van het landbouwbeleid. De thema's die daarbij aan de orde zijn, komen in de verschillende hoofdstukken terug. Hoe de verdergaande liberalisatie te waarderen, in Nederland, in Europa, in WTO-verband en ook als het gaat om de ontwikkelingslanden (hoofdstuk 2). In tweede instantie de vraag naar mogelijke toekomstscenario's van de Nederlandse agrosector indien zich een volledige liberalisatie zou voordoen (hoofdstuk 3). Ten slotte de vraag naar de consequenties van de uitbreiding van de Europese Unie in relatie tot de WTO, het Europees landbouwbeleid en de Nederlandse concurrentiepositie (hoofdstuk 4). In een slotbeschouwing wordt nog eens aangegeven welke vragen op de agenda staan als het gaat om de hervorming van het Europees landbouwbeleid en voor welke opgaven het Nederlandse landbouw- en plattelandsbeleid staat (hoofdstuk 5). Die opgaven worden juist daar inzichtelijk waar de mogelijke gevolgen van liberalisatie, maar ook van autonome ontwikkelingen, een ander beeld oproepen dan het beeld dat de samenleving voor ogen staat als het gaat om de toekomst van landbouw en landschap.

<sup>1</sup> WTO: *Ministerial Declaration*, 14 November 2001, (WT/MIN901)/DEC/W/1)





## 2 LIBERALISATIE EN DUURZAAMHEID: CONFLICT OF COALITIE?

### 2.1 Inleiding

Is er niet een grote spanning tussen verdergaande liberalisatie van de wereldhandel en een duurzame ontwikkeling, vooral op economisch en sociaal gebied? Bekend is 'the battle of Seattle' eind 1999. Recenter nog kregen andere steden bekendheid vanwege rumoerige protesten. Belangen-groeperingen protesteren tegen een nieuwe wereldhandelsronde en tegen een verdergaande groei en concentratie van de wereldeconomie in het algemeen. In dit hoofdstuk gaat het met name om de vragen die de maatschappij heeft bij de landbouw en hoe die zich verhouden tot trends als globalisatie, liberalisatie en internationalisatie. Eerst komen die vragen aan de orde vanuit de Nederlandse context (par. 2.2 ). De volgende paragrafen laten zien dat in de uitbreiding van de handel (Europees en internationaal) de roep om duurzaamheid steeds sterker klinkt. Daarbij is tevens de relatie tot de ontwikkelingslanden van belang.

### 2.2 Vermaatschappelijking van de landbouw

De relatie tussen de landbouw en de rest van de samenleving is een actueel vraagstuk. De vanzelfsprekende en geaccepteerde positie van de landbouw in de naoorlogse decennia is verdwenen. In het laatste kwart van de twintigste eeuw groeide het maatschappelijk verzet tegen productiemethoden die eerder volledig geaccepteerd waren en als uiterst nuttig beoordeeld werden. De doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid -vastgelegd in 1957- doen vandaag de dag geda-teerd aan. Die doelstellingen zijn: een sterke productiviteitsstijging, een redelijk inkomen voor de boeren, stabiele markten, een hoog zelfvoorzieningsniveau en een acceptabele prijs voor de consu-menten.

De samenleving maakte langzamerhand andere afwegingen met consequenties voor de waardering van de landbouw. Mest en gewasbeschermingsmiddelen bedreig(d)en een gezond milieu. Landbouwactiviteiten eis(t)en hun tol voor de natuur en het landschap. De dieren moe(s)ten teveel inleveren van hun natuurlijk gedrag ter wille van het directe gewin van de ondernemer en het voor-deel van de consument. De voedselveiligheid kwam soms in het gedrang door goedkope en gevaar-lijke toevoegingen aan het veevoer.

Voor de mond- en klauwzeercrisis toonde aan dat een crisis in de landbouw ook vergaande con-sequenties voor de rest van de samenleving kan hebben. Die consequenties gingen veel verder dan het tijdelijk ontbreken van melk en vlees in de winkel. De maatschappij raakte voor een deel ont-wricht door de getroffen maatregelen. Voor de recreërende burger was de natuur tijdelijk verboden terrein. Het midden- en kleinbedrijf had in de door mond- en klauwzeer getroffen gebieden te maken met sterk teruglopende omzetten. Scholen en kinderboerderijen sloten de deuren. De rui-ming van gezonde dieren raakte mensen diep. De emoties die hierbij naar boven kwamen lieten een sterke betrokkenheid van de samenleving zien bij dit specifieke thema, maar ook bij het land-bouwbeleid als zodanig.

De zorgen van de consument over productveiligheid, productiemethoden en productieomgeving doen steeds meer de roep ontstaan naar maatschappelijk meer verantwoorde vormen van onderne-men in de landbouw. De Nederlandse regering maakte in de nota *Voedsel en Groen* dan ook een ondubbelzinnige keuze in deze richting.<sup>2</sup> Ook op Europees niveau krijgen deze thema's steeds meer aandacht. Er komt een Europese Voedsel Autoriteit, dierenwelzijn staat hoog op de agenda, milieu-beleid en duurzaamheid gaan integraal onderdeel uitmaken van het landbouwbeleid. Europa draagt deze aandacht voor maatschappelijke thema's in internationaal verband uit onder de titel 'Europees landbouwmodel' en met een beroep op het multifunctionele karakter van de landbouw.

<sup>2</sup> Ministerie van LNV: *Voedsel en groen: Het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief*. Den Haag, juli 2000.

In het licht van de verdergaande integratie van de landbouw met algemeen maatschappelijke vraagstukken over duurzaamheid, veiligheid en ethiek is het opmerkelijk dat de besluitvorming over het landbouwbeleid in Europa nog steeds anders plaatsvindt dan op andere beleidsterreinen. Het Europese Parlement heeft nog steeds nauwelijks medebeslissingsrecht over het landbouwbeleid, behalve waar het gaat om veterinaire en fytosanitaire zaken die een direct verband hebben met volksgezondheid. Dat bevremdt des te meer gelet op de bedragen die op de landbouwbegroting staan. Het GLB beslaat ongeveer 45% van de EU- begroting. Burgers uiten soms kritiek op de wijze waarop dit geld nu wordt besteed. Zij zouden via een democratische betrokkenheid een betere legitimatie kunnen geven aan de besteding van de gelden.

De sterke wederzijdse beïnvloeding van landbouw en samenleving roept de vraag op hoe aan die nieuwe verhouding het meest recht kan worden gedaan. Het gaat er dan om in het beleid zodanige voorwaarden te stellen dat de consument kan rekenen op kwaliteitsproducten. Hier liggen verantwoordelijkheden voor de overheid bijvoorbeeld op het terrein van voedselveiligheid. Een nog grotere verantwoordelijkheid draagt de consument. Als geen ander kan hij de productie sturen door zijn wensen in zijn koopgedrag tot uitdrukking te brengen.

### **2.3 Naar een liberaler en duurzamer Europees landbouwbeleid**

De relaties tussen de handelsblokken zijn traditioneel van grote invloed op de ontwikkeling van het landbouwbeleid. Sinds de afsluiting van de Uruguay-ronde in 1994 vormt de landbouw onderdeel van de internationale handelsafspraken bij de GATT/WTO. De winst daarvan is dat de bescherming van de landbouw en handel in landbouwproducten bespreekbaar, meetbaar en aan internationale disciplines onderworpen werd. Vooral de Cairnsgroep en sommige ontwikkelingslanden dringen aan op een verdere liberalisatie dan in 1994 is overeengekomen.

De Uruguay-ronde leverde voor het landbouwbeleid bindende afspraken over drie onderwerpen: interne steun (prijssteun en directe inkomenssteun), markttoegang en exportsubsidies. De handelsverstoringende interne steun moest in een periode van zes jaar met 20% verminderen, de invoertarieven met 36% en de exportsteun eveneens met 36%. Het volume van gesteunde export moest 21% dalen. Daarnaast werden op landbouwgebied afspraken gemaakt op sanitair en phytosanitair terrein.

Voor de toepassing van de GATT-afspraken golden de jaren 1995 – 2001 als overgangperiode. Daarnaast is tot en met 2003 een zogeheten ‘peace clause’ van kracht. Deze houdt in dat de handelspartijen geen procedures voor geschillenbeslechting zullen starten, indien de partijen zich houden aan de gemaakte afspraken. Dat betekent onder andere dat de gemaakte afspraken over de zogenaamde groene- en blauwe-box-maatregelen in deze periode niet ter discussie staan. De groene en de blauwe box bevatten vormen van interne steun die geacht worden niet of nauwelijks handelsverstoring te zijn.

De afspraken in de Uruguay-ronde vereisten wijzigingen in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. De Europese Unie besloot daartoe op voorstel van de Ierse landbouwcommissaris Mac Sharry in 1992 tot een hervorming van dit beleid. Kernpunt van deze hervorming was een verschuiving van prijssteun en grensbescherming naar directe inkomensvoetstukken per hectare of per dier, gekoppeld aan productiebeperkende maatregelen. Dat was het geval voor granen, oliehoudende zaden, peulvruchten en rundvlees. Aan de hectaretoeslagen was een braakleggingsverplichting verbonden en voor de dierpremies golden maxima qua veedichtheid en aantallen dieren per bedrijf. Daarnaast werden de toeslagen qua aantallen en hoogte gemaximeerd op de arealen en dieren per bedrijf en regionale opbrengsten per hectare uit de periode direct voorafgaande aan de Mac Sharry-hervorming. Aan die toeslagen konden de lidstaten verder voorwaarden stellen voor milieu- en natuurbeheer.

De besluitvorming over Agenda 2000 betekende een voortzetting van de Mac Sharry-hervorming. Enerzijds betrof het een verdergaande hervorming van dezelfde producten. Anderzijds betrof het een uitbreiding van de hervorming tot andere producten. Voor melk werd besloten tot een omslag van prijssteun naar directe inkomensvoetstukken vanaf 2005. Een nieuw element was dat lidstaten het recht kregen om ten hoogste 20 % van de toeslagen af te romen en het geld in te zetten voor onderdelen van het plattelandsbeleid.

Net als eerder bij de Mac Sharry-hervorming is er ook bij Agenda 2000 een samenhang tussen de beleidswijziging in Europa en de WTO-onderhandelingen. De vraag is of de voorstellen van Agenda 2000 voldoende tegemoet komen aan WTO-verplichtingen die mogelijk zullen voortvloeien uit de volgende handelsronde. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de WTO-onderhandelingen in relatie tot de uitbreiding van de EU en de specifieke problemen die dat oproept.

Niet alleen afspraken in WTO-verband over handelsliberalisatie nopen tot hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Ook en vaak zelfs in de eerste plaats zijn het andere overwegingen die daartoe aanleiding geven. De WTO (of de verdere uitbreiding van de EU) vormen dan het externe argument om een om interne redenen gewenste hervorming mogelijk te maken. Die interne motivatie ligt, zoals in par. 2.2 is aangegeven, steeds meer op het niveau van wensen van de samenleving. Zo participeren de EU en haar lidstaten in vele internationale discussies over duurzaamheid en binden zich ook op dit terrein aan afspraken. In het Verdrag van Amsterdam is duurzaamheid als expliciet doel van het beleid van de Unie genoemd. Dit doel vertaalt zich in de eis dat zorg voor het milieu geïntegreerd dient te worden in elk beleidsterrein. De Europese Raad van Cardiff (1998) besloot tot een verdere concretisering in de vorm van duurzaamheidsindicatoren. Belangrijke beleidsvoorstellen van de Europese Commissie dienen voortaan vergezeld te gaan van een milieueffectbeoordeling. Vorderingen moeten inzichtelijk gemaakt worden met behulp van indicatoren. In een document waarin de Europese Commissie haar strategie voor duurzaamheid uiteenzet stelt zij dat beleid dat afbreuk doet aan het milieu en de zorg voor het verdwijnen van natuurlijke bronnen geen goede basis kan zijn voor een duurzame economische ontwikkeling. Deze conclusie verraadt een prioritering van het ecologische boven het economische. Landbouw is bij het streven naar duurzaamheid een van de drie eerst aangewezen sectoren. De verschillende Milieu Actie Programma's operationaliseren deze inzet.

Er bestaat al sinds het begin van de jaren negentig EU-beleid om de ecologische duurzaamheid vorm te geven, met consequenties voor de landbouw. De belangrijkste uit die tijd stammende regeling is de Nitraatrichtlijn ter bescherming van grond- en oppervlaktewater tegen te hoge nitraatbelasting. Daarnaast zijn er de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn voor het in stand houden van ecologisch waardevolle gebieden en het bevorderen van de ecologische duurzaamheid van de landbouw. Voorts zijn de richtlijnen voor milieueffectrapportage en voor geïntegreerde vergunningen ook van toepassing op agrarische ondernemingen boven een bepaalde omvang. Tenslotte is er de recent tot stand gekomen Kaderrichtlijn Water die mede gericht is op het voorkomen van de aantasting van de waterkwaliteit door diffuse verontreiniging afkomstig van agrarische bronnen. Algemeen geldt voor richtlijnen dat de lidstaten de doelen binnen een bepaalde periode moeten realiseren, maar een zekere vrijheid hebben hoe ze dat willen doen. Voor milieumaatregelen in het reguliere landbouwbeleid kan men onder andere denken aan algemene milieumaatregelen met minimumeisen, aan agri-milieumaatregelen met steun voor bovenwettelijke prestaties en aan het verbinden van specifieke voorwaarden voor de toekenning van directe inkomenssteun (cross compliance).

Naast aspecten van milieu, natuur en duurzaamheid vormen ook overwegingen van voedselveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheidszorg, in stand houden van specifieke plattelandsgebieden, landschapsbeheer en het streven naar een minder intensieve en meer natuurlijke landbouw in toenemende mate redenen tot een verdere hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Daarnaast doen de hoge budgettaire lasten van het beleid steeds opnieuw de vraag stellen of het beschikbare geld wel efficiënt wordt besteed. Dit blijft ook het geval ondanks dat sinds 1988 de groei van de uitgaven aan banden is gelegd en sinds Agenda 2000 een reële nulgroei van de uitgaven is afgesproken. Ten slotte blijft de dreiging van het ontstaan van overschotten een reden tot verdere hervorming, zij het veel minder dan in de jaren tachtig toen de EU regelmatig geconfronteerd werd met zeer hoge interventievoorraden. De kans op deze hoge voorraden is bij verschillende producten nog steeds aanwezig, zoals tijdens de BSE-crisis opnieuw bleek bij rundvlees en momenteel bijvoorbeeld dreigt bij rogge.

## 2.4 Over internationalisatie en liberalisatie

De ontwikkeling van de technologie maakt het mogelijk op steeds grotere ruimtelijke schaal economische activiteiten te bedrijven. Dit proces is al lang gaande. Zo maakte de ontwikkeling van de stoommachine met daaraan gekoppeld de spoorwegen en de stoomschepen in de negentiende eeuw het mogelijk tot dan toe nauwelijks bereikbare gebieden op economisch aantrekkelijke wijze te betrekken in het proces van internationale arbeidsverdeling. De in de landbouw bekendste voorbeelden hiervan zijn de openlegging van Noord-Amerika en Argentinië voor de levering van producten aan Europa. In de twintigste eeuw zorgde de technologische ontwikkeling voor elektriciteit, de verbrandingsmotor, een uitgebreid wegennet, de telefoon en aan het eind van de eeuw de informatietechnologie.

Het is van alle tijden dat deze vergroting van de economische ruimte aanpassingen en harmonisatie van instituties vergt. Iedere stad of dorp zijn eigen munt, zijn eigen tijd, zijn eigen maten en gewichtenstelsel en zijn eigen rechtspraak werkt in een zich internationaliserende omgeving niet meer. Er kwamen internationaal erkende betaalmiddelen; de plaatselijke munt maakte plaats voor een nationale. Zo maken nu in de Europese Unie de nationale munten plaats voor de Euro. Voor een hanteerbare dienstregeling voor de spoorwegen en later de luchtvaart werden voorts de klokken gelijkgezet. Inmiddels is overal in Europa ook de overgang tussen winter- en zomertijd gesynchroniseerd. Bijna overal in de wereld werd het metrieke stelsel ingevoerd. Hugo de Groot en de zijnen ontwikkelden de grondslagen van het internationale recht.

Ook van alle tijden is dat het proces van internationalisatie weerstanden oproept. Men vreest met de eigen munt, de eigen tijd en het eigen rechtssysteem de eigen bestaansbasis en de eigen culturele identiteit te verliezen. Tendensen tot internationalisatie leiden dan ook vaak in eerste instantie tot weerstand. Het zestiende-eeuwse Amsterdam vaardigt keuren uit om het zijn burgers te verbieden activiteiten te verplaatsen naar de Zaanstreek, waar arbeid goedkoper en windenergie en schoon water beter beschikbaar zijn dan binnen de eigen stadsmuren. De negentiende-eeuwse openlegging van de overzeese gebieden leidt tot een golf van (agrarisch) protectionisme in Europa. In recente jaren zijn de 'battle of Seattle' en de demonstraties in Praag, Davos, Nice en andere plaatsen de belangrijkste uitingen van de weerstand tegen internationalisatie. Of misschien meer precies tegen de liberalisatie, dat wil zeggen tegen het afbreken van nationale regelingen tegen de gevolgen van internationalisatie zonder dat daar vervangende internationale regelingen tegenover staan.

Als het door technologieontwikkeling economisch aantrekkelijk wordt activiteiten op internationale schaal te bedrijven, zal vroeger of later druk ontstaan die internationalisatie ook daadwerkelijk vorm te geven. Een recent voorbeeld is de interne markt in Europa (Europa 1992). Vooraanstaande Europese ondernemers en economen vreesden midden jaren tachtig de concurrentie met de Verenigde Staten en Japan te verliezen. De eigen thuismarkt van ongeveer 350 miljoen consumenten was door nog steeds aanwezige verschillen in regelgeving en grensbelemmeringen sterk versnipperd. Dit terwijl de Amerikanen en Japanners vanuit een grote, niet versnipperde thuismarkt (van respectievelijk 220 en 110 miljoen consumenten) en met een eenheidsmunt (de dollar en de yen) de internationale concurrentie veel beter aankonden. Het risico was dat het economisch zwaartepunt in de wereld zou verschuiven van de Noord-Atlantische ruimte naar de Pacific Rim en dat Europa blijvend geconfronteerd zou worden met hoge werkloosheidscijfers. Wisse Dekker en de zijnen brachten indringende rapporten uit. De Europese Commissie, onder leiding van Jacques Delors, formuleerde een en ander in politieke dimensies. Het Centraal Planbureau (CPB) en anderen maakten de economische scenario's. De resultaten waren de Europese Acte van 1987, de Interne Markt van 1992 en na minder goede ervaringen met het Europese Monetaire Stelsel de Economische en Monetaire Unie en daaraan gekoppeld de Euro in 1999.

De tendens tot internationalisatie werd aldus niet gestopt, maar begeleid met de daarvoor noodzakelijke instituties. Geen afschaffing van regelingen (ofwel liberalisatie in de klassiek-economische zin) maar harmonisatie op Europees niveau (dus internationalisatie van beleid). Om Europa economisch weer op de kaart te zetten werd daarbij uitdrukkelijk gekozen voor harmonisatie op een zo hoog mogelijk kwaliteitsniveau. Door dit niveau te kiezen boven het alternatief van de grootste gemene deler, hoopte Europa zich een extra voordeel boven Amerika en Japan te verschaffen. Het nu zo omstreden non-vaccinatiebeleid in de dierhouderij was een logisch gevolg van dit streven naar het hoogste kwaliteitsniveau.

Europa 1992 en later de EMU houden in dat nationale regelingen en instituties worden vervangen door Europese. Ze betekenen ook dat begeleidende maatregelen worden getroffen om eventuele (tijdelijke) negatieve effecten van integratie op te vangen. De meest in het oog springende maatregelen zijn de hervorming en versterking van de Structuurfondsen en de totstandkoming van het Cohesiefonds eind jaren tachtig en begin jaren negentig. Maatregelen die bedoeld zijn om op Europees niveau economische onevenwichtigheden binnen de interne markt of binnen de economische en monetaire unie op te vangen, die nu niet meer zijn tegen te gaan met nationale maatregelen (waaronder het hanteren van verschillen in renteniveaus en van herschikking van wisselkoersen).

Internationaal doen zich vergelijkbare situaties voor als vroeger binnen de nationale grenzen van een land en recentelijk binnen Europa. Vooral door technologie mogelijk gemaakte bedrijvigheid op wereldschaal (globalisatie) doet de noodzaak ontstaan dit proces op adequate wijze te begeleiden via een internationaal stelsel van instituties en regelgeving. Soms is daarbij de afschaffing van bestaande nationale of regionale regelingen en instituties aan de orde, in het bijzonder wanneer deze zijn opgeworpen als barrière tegen globalisatietendensen (liberalisatie). Meestal gaat het om de vervanging van nationale door internationale regelingen en instituties (internationalisatie). Naast de natuurlijke weerstand tegen internationalisatie is de huidige weerstand tegen WTO, IMF en Wereldbank vooral te verklaren uit het feit dat deze organisaties in het recente verleden veel te veel de nadruk hebben gelegd op de afschaffing van regelingen en instituties (dus liberalisatie van beleid) en veel te weinig op het vervangen ervan (dus internationalisatie van beleid). Het is noodzakelijk hier mee in de toekomst anders om te gaan; het slagen van een volgende WTO-ronde is hiervan afhankelijk. Daar komt bij dat de meest verstokte voorstanders van liberalisatie vaak vergeten dat liberalisatie geen doel op zichzelf is, maar een instrument dat onder bepaalde voorwaarden ertoe kan bijdragen dat een optimale internationale arbeidsverdeling leidt tot maximalisatie van welvaart van alle betrokkenen.

Los van verschillen in opvatting over de invulling het welvaartsbegrip als zodanig, leveren internationalisatie en liberalisatie niet onder alle omstandigheden welvaartsverhogingen. De recente perikelen met dierziekten en de zorgen rond biodiversiteit illustreren dit. Verbeterde transportfaciliteiten, die vervoer van levend materiaal over grote afstanden economisch aantrekkelijk maken, verhogen ook het risico van insleep van ziekten en plagen en van de vermindering van biodiversiteit. Slechting van handelsbarrières (invoerheffingen, quota, duale wisselkoerssystemen, staatshandelsmonopolies, technische handelsbelemmeringen, enz.) die de vervoersstromen vooralsnog belemmeren, maken deze latente risico's manifest.

Het voorkomen van ziekten, plagen en andere welvaartsverlagende gevolgen van internationalisatie vergt adequate internationale afspraken. Soms helpen traditionele handelsbelemmeringen, soms niet. Bovendien leiden traditionele handelsbelemmeringen vaak tot zodanige extra distorsies dat daarmee extra welvaartsverlagingen ontstaan. Beruchte voorbeelden zijn de dumping van goederen met exportrestituties, het 'gat van Rotterdam' in de Europese graanmarktordering dat ernstig heeft bijgedragen tot de mestproblematiek in Nederland en de toekenning van invoerquota aan specifieke importeurs (b.v. bij bananen). Van groot belang is daarom voor een specifiek probleem wel de meest geëigende instrumenten in te zetten. Instrumenten die zoveel mogelijk het beoogde doel bereiken zonder dat ze leiden tot onnodige handelsbelemmeringen. Een 'fine-tuning' van instrumenten dus.

In de Uruguay-ronde is een eerste poging gedaan tot een dergelijke 'fine-tuning' te komen. Voorbeelden zijn de internationale overeenkomsten op sanitair en phytosanitair terrein ('SPS agreement'), over niet tarifaire en technische handelsbelemmeringen ('NTB' en 'TBT agreements'), en de indeling van steunmaatregelen in meer of minder handelsversturende steun ('amber, blue and green box measures'). In de volgende WTO-ronde zullen verdere verfijningen plaats moeten vinden en afspraken worden gemaakt. Deels gaat het om aanpassingen in verband met de tot nu toe opgedane ervaringen; voor een ander deel om een verdere aanscherping van voorlopig gemaakte maar nog weinig bevestigende afspraken en ten slotte om afspraken op tot nu toe niet of onvoldoende gedekte terreinen. Dergelijke afspraken kunnen tot stand komen in WTO-verband, maar ook in andere organisaties, waarbij de WTO volstaat met verwijzing naar die organisaties.



## 2.5 Vrijhandel en duurzaamheid op wereldschaal

De Europese Commissie heeft voor de in Doha gestarte nieuwe ronde van WTO-onderhandelingen een aantal 'non-trade concerns' ingebracht. Deze zijn vooral gekoppeld aan de multifunctionele rol die de EU toekent aan de landbouw. Bij dat laatste gaat het dan vooral om het milieu en de duurzame ontwikkeling van het platteland. Verder hecht de EU aan de behandeling van de onderwerpen voedselveiligheid en dierenwelzijn. Maar er zijn ook andere kwesties die als 'non-trade concern' aangemerkt kunnen worden zoals arbeidsomstandigheden.

De bestaande WTO-afspraken worden door velen binnen de eigen regio gezien als een belemmering voor het verhogen van de standaarden in Europa of in een lidstaat. Bij anderen bestaat daarentegen de vrees dat hogere standaarden in de EU of andere westerse landen marktverstoringe effecten hebben waardoor handelspartners belemmerd worden in hun toegang tot deze markten. Vooral ontwikkelingslanden zijn bang dat op deze manier nieuwe handelsbelemmeringen de traditionele handelsbelemmeringen in de vorm van tarifaire en non-tarifaire bescherming zullen vervangen.

Naast deze problemen met andere landen en gebieden in de wereld zijn er ook intern vaak grote problemen met hogere nationale standaarden in relatie tot de WTO-eisen. Het kan soms uit maatschappelijk oogpunt geboden zijn eenzijdig te kiezen voor bijvoorbeeld een meer diervriendelijke productiemethode terwijl dat elders niet gebeurt. Het gevolg zal zijn dat de nationale productie zich moet aanpassen. Als tegelijkertijd de invoer van goederen, die niet volgens deze hogere standaarden zijn geproduceerd, niet tegen te houden is, kan een concurrentieverschil ontstaan ten nadele van de eigen producenten.

Een belangrijk aspect van 'non-trade concerns' dat noodzaakt tot het maken van internationale afspraken is de toenemende internationale aandacht voor duurzaamheid. Mondiaal is de doelstelling van een duurzame ontwikkeling in economisch, ecologisch en sociaal opzicht een steeds nadrukkelijker gegeven. Belangrijke afspraken zijn de Rio-conferentie, het Biosafety Protocol, de CSD en het Kyoto-protocol. Verschillende fora zijn bezig om de doelstellingen voor duurzaamheid te operationaliseren. Dat gebeurt onder andere door het opstellen van indicatoren in het verband van CSD, OESO, FAO, UNEP, Wereldbank en andere internationale organisaties.

Het begrip duurzaamheid kan gemakkelijk een wat versluisende term worden, zeker als het gebruik de spanningen tussen de drie componenten van het begrip verdoezelt. Het is dan ook een uitdaging om de relaties tussen deze drie componenten: economische, ecologische en sociale duurzaamheid helder te benoemen. Dat alleen maakt het begrip bruikbaar en verschaft het zeggingskracht. Wat die verhouding betreft valt het op dat in het verleden veelal de duurzaamheid in economische zin leidend is geweest. Duurzaamheid startte bij de handel. Over productiemethoden ging het niet. Maar dat is nu anders. De ecologische en sociale aspecten van duurzaamheid leggen steeds meer gewicht in de schaal. Het mooiste is natuurlijk als ze elkaar alle drie versterken. Dat is de uitdaging voor een toekomstig landbouwbeleid.

Er zijn verschillende strategieën denkbaar om de 'non-trade concerns' verdergaand te honoreren dan uitsluitend gebaseerd op standardeisen in WTO-verband. Vaak is daarbij wel vereist dat de WTO-regels daartoe de ruimte geven. Zo zou men kunnen kiezen voor:

- a) Een unilaterale oplossing, dat wil zeggen in eigen land hogere eisen stellen dan in WTO-verband is afgesproken.
- b) Bilaterale afspraken met belangrijke concurrenten om gezamenlijk hogere eisen te stellen.
- c) Labelling van producten.
- d) Bescherming van de eigen landbouw door vertraagde afbouw van beschermende maatregelen voor producten waarvoor nationaal hogere standaarden gelden.
- e) Het afspreken van minimale standaarden in WTO-verband of in andere internationale verdragen (al of niet verbonden met de WTO).
- f) Als in de Sanitaire en Phytosanitaire (SPS) overeenkomst het onder bepaalde condities toestaan van hogere standaarden.
- g) Het bewerkstelligen dat groene-box-maatregelen gebruikt mogen worden voor het stimuleren van de toepassing van hogere standaarden (inclusief die voor dierenwelzijn).

Aan de zojuist genoemde opties zitten veel haken en ogen. Een nadere uitwerking van voor- en nadelen, mogelijkheden en beperkingen is dan ook noodzakelijk. De nadelen van eenzijdige maatregelen zijn reeds genoemd. Het maken van bilaterale afspraken met belangrijke concurrenten om

tegelijkertijd hogere standaarden in te voeren, kan deze nadelen deels wegnemen. Labelling en vertraagde afbouw van beschermende maatregelen voor producten met nationaal hogere standaarden kunnen een stap in de goede richting zijn, maar vergen wel dat dit type regelingen in WTO-verband is toegestaan. Vertraagde afbouw van beschermende maatregelen is daarnaast voor een exportland als Nederland minder aantrekkelijk vanwege de protectionistische benadering. Meer in de Nederlandse traditie passen, naast labelling en bilaterale afspraken met de voornaamste concurrenten, de opties waarin onder bepaalde condities hogere dan in WTO-verband overeengekomen minimum standaarden mogen worden toegepast, dan wel hogere standaarden mogen worden bevorderd met groene box maatregelen. Voorwaarde is daarbij wel dat de overeen te komen minimum standaarden enige betekenis hebben.

Het maken van goede afspraken in de WTO over het toelaatbare gebruik van deze opties maakt het mogelijk tegemoet te komen aan de eerder genoemde maatschappelijke druk intern hogere standaarden te gebruiken dan die welke internationaal gelden. Het is dan ook te overwegen voor deze aanpak medestanders te zoeken. Dat kan door deze opties bespreekbaar te maken in OESO-verband, in transatlantische overlegstructuren en in andere internationale organen. Daarbij dienen de doelen zo objectief mogelijk beschreven te worden en duidelijk gemaakt te worden dat er geen protectionistische bijbedoelingen in het spel zijn maar een daadwerkelijke betrokkenheid bij de gezondheid van de burgers, de kwaliteit van natuur, milieu en landschap en het welzijn van de dieren.

Eerder is al opgemerkt dat het proces van globalisatie en liberalisatie weerstanden oproept. Internationale ordeningen ter vervanging van regionale en nationale ordeningen zijn per definitie het resultaat van onderhandelingen tussen verschillende culturen en daarmee een compromis tussen de in die culturen vertegenwoordigde waarden en normen. Mensen en volkeren zijn bang daarvoor hun eigen identiteit te verliezen. Het is dan ook in internationale discussies van groot belang heel goed na te denken over een goede balans tussen economische en culturele waarden en te zoeken naar de juiste instrumenten om die balans gestalte te geven.

## 2.6 Liberalisatie en de positie van de ontwikkelingslanden

In paragraaf 2.5 van dit hoofdstuk kwam de positie van de ontwikkelingslanden al naar voren in relatie tot de liberalisatie van de wereldhandel. Ontwikkelingslanden tonen zich steeds ongeruster over hun eigen positie. Zij zijn bang de boot te missen als de rijke landen met elkaar en op hun voorwaarden allerlei afspraken maken over verdergaande liberalisatie. In Doha speelde dit aspect in hoge mate. Over de verhouding van het landbouwbeleid tot de positie van ontwikkelingslanden valt een drietal opmerkingen te maken.

In de eerste plaats is onmiskenbaar dat de steun die Europa en andere ontwikkelde landen aan de eigen productie geven, nadelige gevolgen heeft voor ontwikkelingslanden. Prijssteun, invoerheffingen, exportsubsidies en andere vormen van steun werken belemmerend voor de agrarische productie en export door de ontwikkelingslanden. Het is daarbij overigens wel van belang met enige nuance over de situatie in de ontwikkelingslanden te spreken. Recent onderzoek van het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) geeft dat nog eens aan.<sup>3</sup> Dit onderzoek bevestigt dat ontwikkelingslanden in het algemeen voordeel hebben van liberalisatie. Maar toch zullen lage-inkomenslanden die importeur zijn van primaire agrarische producten juist nadeel ondervinden van opener grenzen. Hetzelfde geldt voor landen die nu een preferentiële toegang tot beschermde westerse markten hebben. Daarnaast blijkt liberalisatie in andere sectoren, in het bijzonder de textielsector, vaak veel grotere voordelen voor ontwikkelingslanden te hebben dan liberalisatie van de landbouwsector.

Aan de kritiek op het Europese landbouwbeleid is inmiddels in belangrijke mate tegemoet gekomen. Europa bouwt de prijssteun in snel tempo af. Exportsubsidies zijn inmiddels voor een deel afgebouwd en Europa is bereid deze verder te verminderen gelijktijdig met vormen van exportsteun van andere handelsblokken. Ook nam de Europese Unie in 2001 het besluit om de Europese markt geheel open te stellen voor producten uit de minst ontwikkelde landen (MOL's). Te betreuren is dat voor rijst, suiker en bananen een lange overgangstijd geldt en dat niet meer producten voor deze vrije toegang in aanmerking komen.

<sup>3</sup> J.C.M. van Meijl en F.W. van Tongeren: *Multilateral trade liberalisation and developing countries: A North-South perspective on agriculture and processing sectors*. Den Haag, juli 2001.

Een tweede opmerking betreft de daadwerkelijke toegang van de Europese markt en ook andere westerse markten voor ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden vrezen dat door nieuwe kwaliteitseisen de toegankelijkheid van de westerse markten een wassen neus zal zijn. Men is bang niet te kunnen voldoen aan de hoge kwaliteitseisen. In internationale organisaties en ook door de Nederlandse overheid wordt dit probleem onderkend en wil men sterk inzetten op steun bij 'capacity- and institution building', zodat ook ontwikkelingslanden in staat zijn te beantwoorden aan de toenemende kwaliteitseisen op internationale markten.

Een derde opmerking betreft de relatie tussen het landbouwbeleid en het beleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Gelet op de problemen die er zijn is coherentie tussen beide beleidsterreinen een absolute vereiste. Het kan niet zo zijn dat het beleid op landbouwgebied het welslagen van het beleid op een ander terrein dwarsboomt. De OESO publiceerde in mei 2001 een bruikbare checklist voor coherentie tussen de verschillende beleidsterreinen en de armoedebestrijding.<sup>4</sup>

## 2.7 Conclusies

1. Er bestaat veel onvrede in de maatschappij over de manier waarop de landbouw produceert. Het gaat dan vooral om zaken als voedselveiligheid, dierenwelzijn, de belasting van het milieu met meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, het gebruik van antibiotica en andere medicamenten, en de aantasting van natuur en landschap. De burger wil veilig voedsel en maatschappelijk aanvaardbare productiemethoden, en eist dat de landbouw deze garandeert. De problemen zijn in de optiek van de burger verbonden aan een al maar grootschaliger en ook globaler systeem van agrarische productie en handel.
2. Liberalisatie is een proces dat al eeuwen gaande is. Vergroting van de economische ruimte vraagt om aanpassingen en harmonisatie van instituties. De vorming van de Europese Interne Markt is daar een goed voorbeeld van. Nationale regels en instituties worden vervangen door regels en instituties op Europees niveau. Internationaal doet zich nu een gelijksoortig proces voor. Dankzij technologische vooruitgang globaliseert de wereldhandel. Ook daarbij is het - veel meer dan tot nu toe - noodzakelijk te komen tot nieuwe regelgeving en verdere institutionalisering op internationaal niveau (= internationalisatie van beleid).
3. Protesten tegen globalisatie en liberalisatie zijn begrijpelijk als internationalisatie van beleid achterwege blijft of zeer eenzijdig vorm wordt gegeven (bijvoorbeeld alleen door het afbreken van invoerbelemmeringen en exportsubsidies). Internationalisatie vraagt dus om een zeer gerichte inzet van instrumenten om nadelige gevolgen van liberalisatie te voorkomen of op te heffen. Het WTO-instrumentarium zal daartoe verder uitgebreid en verbeterd moeten worden en bovendien meer geïntegreerd met andere internationale beleidsinstrumenten.
4. In het kader van GATT/WTO is de landbouw onderdeel geworden van internationale handelsbesprekingen die moeten bijdragen tot een vrijere handel in goederen en diensten. Hervormingen van het Europees landbouwbeleid waren mede het gevolg van dit handelsoverleg. Naast deze externe redenen zijn het nu meer nog dan in het verleden interne redenen, te weten maatschappelijke zorgen rond de kwaliteit van de landbouw, die nopen tot hervorming.
5. De Europese Unie heeft de maatschappelijke wensen die er leven over de landbouw op de internationale handelsagenda geplaatst als 'non-trade concerns'. De EU relateert deze thema's sterk aan een eigen, multifunctionele vorm van landbouw. Het zijn vooral thema's die met duurzaamheid te maken hebben. De toenemende internationale aandacht voor duurzaamheid vergroot dan ook de druk om internationaal tot afspraken te maken over de normen die in de handel gerespecteerd dienen te worden.
6. Door de hogere maatschappelijke wensen dreigen sommige aanbieders ondanks verder handel liberalisatie geen toegang te krijgen of te behouden tot westerse markten. In het bijzonder ontwikkelingslanden kunnen hierdoor getroffen worden. Het heeft geen zin ter wille van deze landen lagere eisen te hanteren. Dat ondermijnt nog verder hun marktpositie. Een adequate strategie is deze landen te steunen bij de opbouw van instituties voor kwaliteitsverbetering.

<sup>4</sup> *Policy coherence for poverty reduction*. DCD(2001)3REV1.





# 3 GEVOLGEN VAN LIBERALISATIE VOOR DE NEDERLANDSE AGROSECTOR

## 3.1 Inleiding

Traditioneel bestaat bij velen grote zorg over, en bij sommigen hoop op, het verdwijnen van de Nederlandse agrosector bij een vergaande internationale handelsliberalisatie. De Nederlandse land- en tuinbouw zou in een vrijhandelssituatie de concurrentie met producenten uit andere landen niet aan kunnen. Inkomen en werkgelegenheid in de sector en in de toeleverende en verwerkende sectoren zouden zwaar onder druk komen te staan. De landschappelijke kwaliteit van de Nederlandse plattelandsgebieden zou sterk achteruitgaan en dat zou misschien nopen tot de inzet van een uitgebreid overheidsinstrumentarium. Voor degenen die hopen op het verdwijnen van de land- en tuinbouw is er het perspectief van het eveneens verdwijnen van de druk van deze sectoren op natuur en milieu, en het ontstaan van veel meer ruimte voor andere activiteiten.

Dit hoofdstuk heeft tot doel een meer evenwichtig beeld te geven van mogelijke ontwikkelingen in de Nederlandse agrosector bij geheel of gedeeltelijke verdere internationale handelsliberalisatie. Dit beeld is gebaseerd op enkele door het Expertisecentrum-LNV ten behoeve van deze notitie uitgewerkte scenario's voor de situatie in 2010. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat alle 12 kandidaat-lidstaten ondertussen zijn toegetreden tot de EU en overal in de EU-27 hetzelfde landbouwbeleid geldt.

De scenario's onderscheiden zich in de mate van handelsliberalisatie en de wijze waarop de afbraak van bescherming wordt gecompenseerd door directe inkomenssteun. Uitgangspunt is de ongewijzigde toepassing in 2010 van de besluiten van Agenda 2000. De scenario's zijn:

1. Een daling met 30 % van de in 2000 bestaande prijssteun voor melk en suiker, voor de helft gecompenseerd door directe inkomenssteun. Voor melk betekent dit 15 % extra prijsdaling ten opzichte van de besluiten van Agenda 2000.
2. Halvering van de na 2001 nog bestaande invoerheffingen en exportrestituties en een verdere verruiming van de markttoegang, dit alles met 50 % compensatie van de daaruit volgende prijsdaling door directe inkomenssteun voor zover deze prijsdaling groter is dan volgens de besluitvorming van Mac Sharry-hervorming en Agenda 2000.
3. Volledige eliminatie van alle nog bestaande steun, al dan niet in combinatie met inkomenssteun gericht op specifieke beleidsdoelen.

Voor een uitvoerige beschrijving van de scenario's wordt verwezen naar het rapport *Verkenning liberalisatie Europees landbouwbeleid en de Nederlandse agrosector* van het Expertisecentrum-LNV.<sup>5</sup> Bijlage 1 bij deze notitie geeft een puntsgewijze samenvatting van de scenario's.

De (glas)tuinbouw en de fabrieksaardappelenteelt zijn in de analyse van het Expertisecentrum grotendeels buiten beschouwing gelaten. Over de internationale locatie van de tuinbouw bij handelsliberalisatie zal door het Landbouw Economisch Instituut (LEI) in het tweede halfjaar van 2002 een aparte studie worden verricht. Voor de fabrieksaardappelenteelt heeft het LEI een aparte studie gemaakt als uitwerking van het rapport van de Commissie-Hoekstra over de Veenkoloniën (zie par. 3.3.1). Ten slotte verricht het LEI in het eerste halfjaar van 2002 een aparte studie naar de internationale locatie van de intensieve veehouderij gegeven markt- en milieuontwikkelingen, technologieontwikkelingen en internationale handelsliberalisatie.

Ter inleiding dient nog deze richtingwijzer bij het lezen en interpreteren. Het gaat in dit hoofdstuk om scenario's die zich mogelijk zullen voltrekken. Het gaat dus hier uitdrukkelijk niet om een beleidsstrategie die de Nederlandse overheid inzet, hoewel deze redenen heeft om de weg van liberalisatie verder op te gaan. Het doel is om duidelijk te krijgen wat er kan gebeuren bij een uiteindelijk volledige liberalisatie. Uit de schets van deze situatie volgt dan de opgave die er ligt voor het beleid. Als de liberalisatie gevolgen zal hebben die haaks staan op de maatschappelijke visie op de

<sup>5</sup> P. Besseling e.a.: *Verkenning liberalisatie Europees landbouwbeleid en de Nederlandse agrosector*. Een werkdocument. Uitgave Expertisecentrum LNV te Ede, juli 2001, nr. 2001/029.

toekomst van de landbouw, is het de taak van de overheid de ontwikkelingen goed te begeleiden, en waar dat gewenst en mogelijk is, bij te sturen. Flankerend beleid kan bijvoorbeeld nodig zijn om ongewenste gevolgen van liberalisatie te vermijden. De markt behoeft ook bij liberalisatie enige vorm van regulering om een maatschappelijke gewenste vorm van landbouw te bereiken. Daartoe kunnen onder andere behoren de groei van de biologische productie, een kleinschalig landschap en koeien die buiten lopen.

Benadrukt wordt dat ook zonder liberalisatie zich ontwikkelingen kunnen voordoen die de samenleving niet of minder gewenst acht. Veel van wat in de scenario's is beschreven als een mogelijke situatie in 2010 kan ook het gevolg van deze autonome ontwikkelingen zijn, met andere woorden, zich ook voordoen bij voortzetting van het bestaande landbouwbeleid.

### **3.2 Enkele algemene aspecten van handelsliberalisatie**

Voor een evenwichtige beoordeling van de gevolgen van internationale handelsliberalisatie op de positie van de Nederlandse land- en tuinbouw en aanverwante sectoren zijn diverse factoren van belang. De belangrijkste zijn de volgende:

1. De economische kracht van een sector wordt in de eerste plaats bepaald door de marktpositie en niet door het niveau van de nationale en Europese steun. De ligging van Nederland midden in een rijk Europees consumptiegebied met in een straal van 1000 kilometer meer dan 300 miljoen consumenten, vrije markttoegang, een goede logistieke structuur, zeer efficiënt werkende toeleverende en verwerkende sectoren en een sterker wordende marktoriëntatie zijn factoren die de Nederlandse sectoren een sterke uitgangspositie op de markt verschaffen.
2. Internationale handelsliberalisatie betreft niet alleen het afbreken van de bescherming in de EU of in Nederland, maar is een wereldwijd proces. Ook de soms nog hogere bescherming in andere landen en gebieden in de wereld wordt tegelijkertijd afgebroken. Een gevolg is dat niet alleen in Nederland en Europa maar ook elders in de wereld met minder of geen prijs- of inkomenssteun geproduceerd moet worden. Bovendien krijgen ook Nederlandse en Europese producten extra markttoegang tot gebieden elders in de wereld.
3. Nog een gevolg van internationale handelsliberalisatie is dat wereldmarktprijzen niet meer de neerwaartse druk ondervinden van handelsversturende steun. Soms forse stijgingen van wereldmarktprijzen zullen het gevolg zijn, zo laten een groot aantal internationale modelberekeningen zien. Het te overbruggen verschil tussen interne en internationale prijzen is daarmee vaak aanzienlijk kleiner dan vaak wordt verondersteld.
4. Tweederde van de productiewaarde van de Nederlandse land- en tuinbouw bestaat uit producten die niet of maar in beperkte mate prijs- of inkomenssteun kennen. Deze producten, vooral uit de tuinbouw en de intensieve veehouderij, maar bijvoorbeeld ook poot- en consumptieaardappelen en uien ondervinden eerder voor- dan nadelen van handelsliberalisatie: ze krijgen extra markttoegang tot gebieden elders in de wereld. Bij deze producten is vaak wel van belang het indirecte effect via de prijzen van grond, veevoer en mestafzetcontracten op de relatieve concurrentiepositie ten opzichte van andere sectoren in Nederland en gebieden elders in de wereld.
5. In Nederland ligt twee miljoen hectare in hoofdzaak zeer vruchtbare en zeer goed bewerkbare landbouwgrond. Zelfs bij een sterk toenemende vraag voor andere toepassingen zal een groot deel van deze grond geen economisch aantrekkelijke andere bestemming kunnen krijgen. Grondgebonden vormen van landbouw blijven daarmee het meest voor de hand liggende alternatief, ook onder sterk geliberaliseerde omstandigheden.
6. Een belangrijk effect van het verdwijnen van prijs- en inkomenssteun zal zijn een daling van in grond en quota vastgelegde vermogenswaarden. Dat kan de huidige eigenaar van deze vermogenswaarden in ernstige solvabiliteitsproblemen brengen, maar hoeft voor zijn opvolger geen belemmering te zijn tegen een geliberaliseerd prijsniveau de exploitatie van een bedrijf voort te zetten. De opvolger hoeft zijn geld niet meer te steken in het door aankoop of huur ter beschikking krijgen van deze waarden.

Bij de beschrijving van de scenario's voor de afzonderlijke producten en sectoren komen diverse van deze punten opnieuw aan de orde.

### 3.3 De sectoren in de scenario's

#### 3.3.1 Akkerbouw

Het toekomstbeeld van de akkerbouw bij ongewijzigde toepassing van Agenda 2000 zal grotendeels overeenkomen met een trendmatige voortzetting van de huidige situatie. De productie van tuinbouwgewassen (bloembollen, boomteelt en open grond groenten) op akkerbouwbedrijven zal zich verder ontwikkelen. Door negatieve prijsvorming bij te grote toename van de productie ligt de grens ongeveer bij 15.000 hectare.

Internationale projecties van de vraag naar granen maken aannemelijk dat reeds bij het onder Agenda 2000 besloten prijsniveau de Europese graanprijs in 2010 op of onder de wereldmarktprijs zal liggen. Verdere afbraak van invoerheffingen en exportrestituties hebben dan geen wezenlijke invloed meer op het interne prijsniveau. Dat geldt vooral voor tarwe. Voor voedergranen zou bij verdere handelsliberalisatie nog wel een prijsdaling ten opzichte van het niveau van Agenda 2000 kunnen optreden. Dit geldt in het bijzonder voor maïs. Algemeen geldt dat uiteraard wel de wisselkoers tussen dollar en euro de internationale (graan) prijsverhouding kan beïnvloeden.

Voor suiker ligt de situatie anders. Ook bij de in één van de scenario's veronderstelde 30 % daling van de interne prijs zal het wereldmarktprijsniveau nog lang niet bereikt zijn. Belangrijke suikerproducenten als Australië en Brazilië kunnen ook op een volledig geliberaliseerde wereldmarkt vermoedelijk tegen nog aanzienlijk lagere prijzen hun producten aanbieden.

Bij 30 % daling van de interne EU-prijs voor suiker in 2010 zal een halvering van nog bestaande invoerheffingen en exportrestituties geen verdere daling van deze prijs noodzakelijk maken. Ook een verruiming van de markttoegang tot 10 % van de interne consumptie levert geen extra problemen op vanwege het nu al hoge invoercontingent uit ACP-landen, en de dan aanvullende invoer uit de minst ontwikkelde landen. De compensatie voor 50% van deze prijsdaling betekent wel een inkomensdaling voor de akkerbouwers.

Ook bij een nog grotere prijsdaling dan 30 % in een situatie van volledige liberalisatie blijft suiker in het Nederlandse akkerbouwplan gehandhaafd. Dit is bij gebrek aan economisch aantrekkelijke alternatieven zelfs het geval als er geen sprake meer zou zijn van prijscompenserende directe inkomenssteun. Ondanks de sterke inkomensdaling blijft suiker economisch aantrekkelijker dan andere gewassen. De suikerindustrie zal in die situatie streven naar verdere efficiencyverbetering en naar zeer nauwe banden met de grotere en zeer intensief producerende akkerbouwbedrijven.

De prijs- en inkomensdalingen in de akkerbouw leiden tot het beëindigen en omschakelen van vele bedrijven. Er zal in het bijzonder in de kleigebieden een proces optreden van schaalvergroting bij bestaande akkerbouwbedrijven. Voorts zullen steeds meer akkerbouwbedrijven overgenomen worden door veehouders. Daarnaast zullen akkerbouwers een inkomen buiten het bedrijf zoeken of neventakken ontwikkelen. De keuze voor een vorm van intensieve veehouderij kan aantrekkelijker worden als door het vervallen van de hectaretoeslagen de opbrengsten van de granen verder dalen. Het is dan voordeliger om de granen te verwaarden via het vlees. Daar komt bij dat de mest weer te gebruiken is op het eigen land.

Andere alternatieven voor de akkerbouwers zijn de verbouw van biologische (voeder)gewassen, van pootaardappelen, van bloembollen en de boomteelt. Vollegrondsgroenteteelt lijkt bij verdere handelsliberalisatie geen optie vanwege de te verwachten extra concurrentie uit kandidaat-lidstaten en derde landen. Verdergaande handelsliberalisatie brengt namelijk ook een afbraak van bestaande invoerbescherming in deze sector met zich mee.

Bij volledige handelsliberalisatie zonder compenserende directe inkomenssteun is er voor het traditionele akkerbouwbedrijf geen toekomst. De grootschalige akkerbouw is verdwenen uit de zandgebieden. De teelt van zetmeelaardappelen is verplaatst naar de kandidaat-lidstaten. Bij een meer gematigde liberalisatie is het mogelijk dankzij schaalvergroting en productiviteitsverhoging een voldoende inkomen op bedrijfsniveau te halen.<sup>6</sup> Graanteelt vindt plaats op grote schaal of uitsluitend voor de vruchtwisseling. Suikerbieten zijn nog concurrerend vanwege de efficiëntie in teelt en ver-

<sup>6</sup> J.H. Jager: *Effecten steunvermindering zetmeelaardappelteelt Veenkoloniën 2010*. LEI-publicatie Den Haag 2001.



werking. Consumptieaardappelen krijgen te maken met sterke concurrentie uit buurlanden. Wel kan de dalende grondprijs nog enig soelaas ten opzichte van concurrenten bieden.

Voorwaardelijke inkomenssteun voor specifieke doelen zou vooral ingezet kunnen worden voor de teelt en verwerking van groene grondstoffen, voor milieuvriendelijke, waaronder biologische, productie van plantaardige producten, streekproducten, natuur-, landschap- en waterbeheer en recreatie.

Ruimtelijke veranderingen zullen zich vooral voordoen in de specifieke akkerbouwgebieden: het noordelijk akkerbouwgebied, de Veenkoloniën, Flevoland en het zuidwestelijk kleigebied:

- Vooral in de noordelijke gebieden treedt schaalvergroting op en komt er ook melkveehouderij.
- In Flevoland worden de bedrijven intensiever; verschillende bedrijven schakelen om op biologische teelten.
- In het zuidwestelijk kleigebied zal vooral schaalvergroting plaatsvinden.
- Op de zandgronden verdwijnen veel akkerbouwers en treedt verbreding op.

### 3.3.2 Melkveehouderij en zuivel

Doorvoering van de besluiten van Agenda 2000, die gevolgen hebben voor de prijzen van rundvlees en zuivel, en de mestwetgeving zetten de inkomens in de melkveehouderij onder druk. Volgens een studie van het LEI gaat de gemiddelde melkveehouder er in de Nederlandse situatie ongeveer f 14.500 in inkomen op achteruit.<sup>7</sup>

Tegenover deze daling van de opbrengsten staan ook lagere kosten zoals voor het melkquotum, wellicht lagere prijzen voor grond en de voordelen van doorgaande schaalvergroting en efficiencyverbetering van de productie. Naar verwachting daalt het aantal bedrijven van ca. 27.000 in 2000 naar ca. 16.000 in 2010. Als gevolg hiervan stijgt het productievolume per bedrijf van gemiddeld 400.000 kg naar ca. 700.000 kg per jaar.

Het is niet ondenkbeeldig dat één grote zuivelindustrie in 2010 ongeveer 80% van de melk verwerkt die in Nederland wordt geproduceerd. De Nederlandse zuivelverwerkende industrie is onderdeel van internationaal opererende ketens. De concurrentiepositie van de Nederlandse zuivelindustrie blijft kwetsbaar als ze er niet in slaagt een deel van de producten met een basiskwaliteit op te waarderen naar producten met een hogere toegevoegde waarde. Dit sluit aan bij het gegeven dat de laatste twee jaar meer wordt verdiend aan de producten met een basiskwaliteit dan aan producten met toegevoegde waarde.

Een verdergaande zuivelhervorming met een prijsdaling van in totaal 30 %, dus 15 % extra boven de in Agenda 2000 overeengekomen daling, zal er toe leiden dat de melkprijs zich vermoedelijk rond de internationale (evenwichts)prijs bevindt. Een quotering is dan uit oogpunt van marktordening niet meer nodig. Verder aangescherpte WTO-bepalingen voor in- en uitvoer en zelfs een volledige handelsliberalisatie zullen dan geen extra prijsdaling meer veroorzaken.

De verdergaande hervorming van de zuivelsector zal de inkomens van de melkveehouders nog meer onder druk zetten. Dit is des te meer het geval als bij volledige liberalisatie ook de compenserende inkomenssteun vervalst en dan nog slechts inkomensteun gegeven wordt voor specifieke doeleinden. Mogelijk kan dankzij voorwaardelijke inkomenssteun wel kleinschalige melkveehouderij (met beweiding) in stand worden gehouden alsook permanent grasland in weidestroken. Verder is het mogelijk de biologische melkveehouderij, natuurbeheer, weidegang van de koeien en dergelijke te steunen.

De melkveehouders staan door deze ontwikkelingen voor indringende keuzen. Vooral bedrijven met een beperkt eigen vermogen, met matige bedrijfsresultaten en zonder bedrijfsopvolger zullen stoppen. Het merendeel van de melkveehouderij zal op de ontwikkeling reageren door schaalvergroting en intensivering. Het aantal bedrijven zal fors afnemen terwijl de omvang van de nog resterende bedrijven sterk zal groeien. Relatief hoge grondkosten en de drang tot specialisatie zullen er toe leiden dat de melkproductie per koe en per hectare tegelijkertijd zal toenemen.

<sup>7</sup> C.J.A.M. de Bont, W.H. van Everdingen en M.G.A. Leeuwen: *Inkomensgevolgen voor de Nederlandse landbouw van de besluiten van de Europese Regeringsleiders op 26 maart 1999*. Den Haag 1999.

Melkveehouders die hun bedrijven in deze richting ontwikkelen, zullen ondanks de gezondheidsrisico's de opfok van jongvee uitbesteden. De koeien zullen doorlopend binnen blijven vanuit overwegingen van mineralenmanagement en het melken met een robot.

De productie in een geheel geliberaliseerde situatie zal op twee bedrijfstypen plaatsvinden:

- 75% van de productie vindt plaats op grote, niet grondgebonden, ten dele zelfs grondloze bedrijven. Deze zijn gesitueerd in regio's waar geen extra eisen gelden voor natuur, milieu en landschap (Flevoland, Noord-Nederland en de ontwikkelingsregio's van de reconstructieprovincies). De omvang van deze bedrijven varieert van 200 tot 1000 koeien.
- De overige productie vindt plaats op grondgebonden bedrijven. Deze bedrijven hoeven geen mestafzetcontracten af te sluiten om te voldoen aan milieunormen. Ze voorzien in het eigen ruwvoer, fokken het eigen jongvee op en laten de koeien buiten lopen. De bezettingsgraad is ongeveer 2.0 GVE/ha. Deze melkveehouders produceren voor een deel volgens de biologische productiewijze. De productie vindt plaats in buffergebieden rond de Ecologische Hoofdstructuur, de beschermde landschappen, zones rond woongebieden, de nationale parken en het Groene Hart.

### 3.3.3 Rundvlees

Vanaf 1 juli 2002, wanneer de besluitvorming van Agenda 2000 in de rundvleessector volledig is toegepast, is er alleen nog sprake van vangnetinterventie op een laag prijsniveau. Ondersteuning van de markt zal in eerste instantie gebeuren via Particuliere Opslag. Hierbij draagt de sector het marktrisico, omdat er alleen financiële ondersteuning wordt gegeven voor de opslag terwijl de sector eigenaar blijft. De hoogte van de premie stijgt niet verder, het aantal premies is geplafonneerd. Vooral door de eisen die worden gesteld aan veedichtheid om in aanmerking te komen voor premies en door de eisen voor milieu- en mestwetgeving staat de Nederlandse gespecialiseerde rundvleesproductie onder druk. Alleen het houden van zoogkoeien bij het beheer van natuurterreinen blijft nog aantrekkelijk. Veel rundvleesproducenten zijn inmiddels overgestapt op de productie van rosékalfsvlees. De nog enkele resterende professionele producenten van stierenvlees zullen zich richten op een hoge kwaliteit die in een krachtige keten wordt gerealiseerd.

Verdergaande liberalisatie zal voor de rundvleesproductie in Nederland weinig extra veranderingen met zich mee brengen ten opzichte van de besluitvorming van Agenda 2000. Mogelijk zal het aantal nevenberoepers nog groeien en zal de concentratie op kwaliteitsproductie nog sterker zijn. Dankzij de nog bestaande directe inkomstenstoeslagen zal de zoogkoeienhouderij in stand blijven. In zandgebieden blijft het landbouwkarakter in stand door nevenberoepers op kleinschalige bedrijven.

Als bij volledige liberalisatie de directe inkomenssteun wegvalt, zal ook de zoogkoeienhouderij zwaar onder druk komen te staan. Dan komt het puur aan op eventuele vergoedingen voor landschappelijke doelen, in het bijzonder terreinbeheer. Voor zover er nog vleesstierenhouderij is, vindt deze geheel plaats in het verlengde van deze zoogkoeienhouderij. De overige vleesstierenhouderij zal verdwijnen of in de hobbysfeer plaatsvinden.

Voorwaardelijke inkomenssteun kan helpen om de rundvleesproductie in stand te houden. In het algemeen door indirecte ondersteuning van markten in de vorm van voorlichting, promotie en steun bij certificering. Bij zoogkoeien valt verder aan een landschapspremie te denken. Daarnaast is ook steun mogelijk voor de rundvleesproductie op basis van niet-gebruik van antibiotica en groei-bevorderende middelen en welzijnscriteria.

Cruciaal in alle scenario's blijft dat in de concurrentie om grond en uitgangsmateriaal de roodvleesproductie het in Nederland altijd zal afleggen tegen andere landbouwactiviteiten. Bij grond is de melkveehouderij de grootste concurrent. Bij uitgangsmateriaal is dat de kalvermesterij. Als met name door de mond- en klauwzeercrisis het internationale transport van jonge kalveren verder aan banden wordt gelegd, zullen vrijwel alle in Nederland niet voor melkveehouderij bestemde kalveren naar de kalvermesterij gaan.

### 3.3.4 Varkens en pluimvee

De besluiten over Agenda 2000, al dan niet in combinatie met een (verdere) aanscherping van het zuivel- en suikerbeleid, hebben geen noemenswaardige gevolgen voor de toekomst van de intensieve veehouderij. Van veel meer betekenis dan de mogelijk zeer beperkte effecten van de verdere

prijzdalingen van granen en rundvlees, zijn andere maatregelen die deze sectoren direct raken. Vooral welzijnseisen en milieu-eisen (mest- en ammoniakbeleid) leiden tot een sanering van kleine bedrijven. Verwacht wordt dat er in 2005 15% minder varkens zullen zijn dan in 1999.<sup>8</sup> Die krimp zal in 2010 zijn opgelopen tot 25%. In dat jaar zal het aantal gespecialiseerde varkensbedrijven zijn afgenomen met 50%.

Andere lidstaten van de EU en ook de kandidaat-lidstaten zullen goedkoper kunnen produceren dan Nederland. Voor de legkippen vormen vooral de introductie van alternatieve systemen een probleem. Het is de vraag of de industrie voor eiproducten zich voldoende kan profileren met een dier-vriendelijk product.

Een verdere handelsliberalisatie, in het bijzonder een verruiming van de markttoegang, kan gevolgen hebben zowel voor de import van varkensvlees als van pluimveevlees. Juist de duurdere delen van het karkas van varkens uit de VS zullen op de Europese markt komen. Overigens is het sterk afhankelijk van de dollarkoers en van de daaraan gekoppelde productiekosten hoe groot dit effect zal zijn. In de vleeskuikensector zal grotere toegankelijkheid van de Europese markt leiden tot een grotere import van filet uit derde landen. Lagere invoerrechten zullen met name leiden tot forse import van verse filets uit bijvoorbeeld Brazilië. Nu is er al sprake van een grote toevloed van gezouten filets, waarvoor in WTO-verband lagere invoertarieven zijn afgesproken.

Er zit vooral voor de pluimveesector ook een voordelige kant aan verdergaande liberalisatie en dat zijn de lagere kosten van het voer. Als maïs vrij op de wereldmarkt verkrijgbaar is, maakt dit het voer 25% goedkoper en versterkt dat de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van lidstaten als Spanje en Portugal, die nu al door speciale regelingen over goedkoop (pluimvee)voer beschikken.

De ontwikkeling, die leidt tot een grotere import van duurdere karkasdelen op de Europese markt verkleint de afstand tussen de nichemarkt van biologisch varkensvlees en de reguliere markt. De biologische productie zal dus hinder ondervinden van een toegankelijker Europese markt. Voor pluimveevlees zullen zich soortgelijke ontwikkelingen voordoen. Voor de eieren treedt dit effect niet op.

Bij volledige liberalisatie met of zonder voorwaardelijk inkomenssteun kan vooral de pluimveehouderij enig voordeel van dalende voerkosten hebben door de mogelijke prijsdaling van voedergranen, in het bijzonder van maïs. Voor de vleeskuikenhouders zijn er dan perspectieven, zeker als de Amerikaanse markt voor filet opengaat. Verder zal er weinig veranderen voor deze takken van intensieve veehouderij.

In paragraaf 3.3.1 kwam aan de orde dat het voor akkerbouwers interessant kan worden om pluimvee te gaan houden vanwege de lage graanprijs. Dit gegeven, dat de verbouw van granen in combinatie met pluimveehouderij meer opbrengt, verklaart ook waarom in de toekomst een re-allocatie van de intensieve veehouderij te verwachten is binnen Europa en op wereldwijde schaal. Dit betreft niet alleen kippen maar ook varkens. De vleesproducenten zullen zich zo dicht mogelijk bij de voederproducenten nestelen. De ervaring in Nederland leert dat akkerbouwers daarbij eerder kiezen voor pluimvee dan voor varkens. Het LEI doet in het eerste halfjaar van 2002 voor LNV onderzoek naar een mogelijke re-allocatie van de intensieve veehouderij op wereldschaal.

Van specifieke inkomenssteun in een overigens volledig geliberaliseerd scenario zal de intensieve veehouderij niet kunnen profiteren als het gaat om natuur en landschap. Voor biologische productie, milieu- en/of diervriendelijke productie of voedselveiligheid zal de economische aantrekkelijkheid van de productie meer afhankelijk zijn van hetgeen de consument wil betalen dan van eventuele specifieke inkomenssteun. De in dit verband meest voor de hand liggende vorm van directe steun in de intensieve veehouderij zou een inkomenstoelag op dierenwelzijn kunnen zijn. Vooral bij eieren kan dit van belang zijn als de nu nog vaak aanzienlijke invoerrechten vervallen en daardoor de invoer uit landen met ten opzichte van de EU lagere eisen voor dierenwelzijn sterk kan groeien.

### 3.3.5 Schapen

De oopremie compenseert het verschil tussen streefprijs en marktprijs voor schapenvlees in de EU.

<sup>8</sup> *Dynamiek van de bedrijven met vee in 2005*. LEI-publicatie, Den Haag 2000.

Deze compensatie ligt op een betrekkelijk laag niveau. Het eind 2001 aanvaarde voorstel van de Commissie voor de herziening van de schapenmarktordening levert geen grote wijzigingen in het beleid op. De ooi-premie is in principe de enige vorm van bescherming in de EU. Halvering of afschaffing van nog bestaande invoerbescherming en exportrestituties zal dan ook voor schapenhouderij geen gevolgen hebben. Volledige liberalisatie met afschaffing van directe inkomenssteun zal wel consequenties hebben, omdat dan de ooi-premie vervalt.

De schapenhouderij in Nederland vindt plaats in de marge van de rundveehouderij. Bij afschaffing van de ooi-premie zal deze sector zwaar onder druk komen. Mogelijk blijft de schapenhouderij wel bestaan in die gebieden in de EU die om specifieke redenen aanspraak kunnen maken op inkomenssteun. Maar tot die gebieden behoort Nederland niet of maar in zeer beperkte mate.

Door de toenemende internationale vraag en daling van de productie ten gevolge van economisch meer aantrekkelijke land- en bosbouwactiviteiten (waaronder melkveehouderij) in Nieuw-Zeeland verwacht OECD in de Outlook 2001 een op middellange termijn stijgende wereldmarktprijs van schapenvlees. Sommige bedrijven in Nederland zullen daardoor ook zonder inkomenssteun kunnen voortbestaan.

### 3.4 Strategische keuzen van bedrijven

Ondernemers nemen beslissingen over voortzetting van het bedrijf op basis van perspectieven en mogelijkheden. Deze zijn per sector maar vooral per bedrijf sterk verschillend. Zowel in de autonome situatie als in gradaties van vrijhandel komen de in tabel 3.1 weergegeven mogelijkheden in beeld. Deze strategieën worden mede mogelijk gemaakt door sterk in te zetten op innovatie en de ontwikkeling van kennis ('research en development').

Tabel 3.1. Strategieën van bedrijven bij handelsliberalisatie en andere ontwikkelingen

Reactie	Akker- bouw	Zui- vel	Rund- vlees	Schapen- vlees	Varkens / pluimvee
1 stoppen	•	•	•	•	•
2 doorgaan in huidige vorm	•	•	•	•	
3 idem + aanvulling gezinsinkomen van buiten bedrijf	•	•	•	•	•
4 gronduitwisseling veehouders - akkerbouwers	•	•			
5 allianties tussen akkerbouwers en veehouders	•	•	•		
6 schaalvergroting	•	•	•		
7 intensivering (teelten/veehouderij)	•	•			
8 maximale kwaliteitsgaranties (certificering)	•	•	•	•	•
9 verbreding van het bedrijf	•	•	•	•	
10 ontwikkeling niet-voedselteelten	•				
11 extensivering bedrijf in combinatie met nevenberoep	•	•	•	•	
12 omschakeling naar biologische productie	•	•	•	•	
13 omschakeling naar biologische voedergewassen	•				
14 kleinschalige productie (m.n. voor humane gezondheidszorg)	•	•	•	•	•
15 verbreding van het bedrijf met tak intensieve veehouderij	•				
16 verbreding van het bedrijf (natuurproductie, recreatie, zorg, enz.)	•	•	•		
17 versterking ketens	•	•	•	•	
18 internationalisatie verwerkende industrie	•	•	•	•	

### 3.5 Conclusies

1. Niet alleen door liberalisatie maar ook door reeds ingezette beleidstrajecten voor milieu en dierenwelzijn zullen verschillende Nederlandse sectoren het moeilijk krijgen. Bijna alle sectoren die nu onder een marktordening vallen zullen in de hier geschetste scenario's de gevolgen van liberalisatie in negatieve zin ondervinden. Dit neemt niet weg dat in Nederland volgens deze scenario's plaats blijft voor de suikerbietenenteelt en melkveehouderij. Ook granen blijven vooral voor de vruchtwisseling gehandhaafd.
2. Vooral een volledige liberalisatie inclusief het wegvallen van compenserende inkomenstoeslagen zou in het bijzonder grote gevolgen hebben voor de schapenhouderij en de rundvleesproductie. Specifieke vormen van steun zouden voor een deel van de zoogkoeienhouderij uitkomst bieden, vooral waar die bij het beheer van natuurterreinen kan worden ingezet.
3. De positie van de intensieve veehouderijsectoren is minder duidelijk. De kans is aanwezig dat deze sectoren eerder door eisen voor welzijn en milieu dan door liberalisatie aanzienlijk zullen krimpen.<sup>9</sup>
4. Verdergaande internationale handelsliberalisatie levert niet alleen nadelen op. Voor verschillende sectoren (melkveehouderij, varkenshouderij en vleeskuikenhouderij) kunnen er ook voordelen uit voortvloeien. Die voordelen liggen vooral op het vlak van lagere quotumkosten, lagere voerkosten, maar ook van grotere afzetmogelijkheden ten gevolge van een betere markttoegang tot derde landen en minder afhankelijkheid van exportrestituties.
5. Ook de tuinbouw kan van verdergaande internationale handelsliberalisatie voordelen ondervinden, in het bijzonder vanwege een vergrote markttoegang tot derde landen. Daar staat wel tegenover dat ook hier de nog bestaande grensbescherming zal vervallen.
6. De kans is aanwezig dat productie volgens maatschappelijk gewenste methoden (waaronder biologische productie) moeizamer zal worden op een vrije markt. Zeker de melkveehouderij zal (zonder aanvullend beleid) voor het grootste deel in de richting gaan van verdere specialisering, intensivering en schaalvergroting. En daarmee tot het leveren van een standaard kwaliteitsproduct melk. Tegelijkertijd zullen de prijsverschillen tussen internationaal concurrerende standaardproducten en bijzondere kwaliteitsproducten toenemen, waardoor deze laatste categorie producten extra onder druk komt te staan. De import van kwalitatief hoogwaardig vlees uit goedkoper producerende landen zal voorts een geduchte concurrent worden van extensieve vormen van productie in Nederland waaronder biologische productie. De consequentie kan zijn dat duurzamer producerende kleinere bedrijven het veld zullen ruimen ten gunste van grootschaligere en intensievere vormen van landbouw.
7. Liberalisatie kan bijdragen aan een herstel van kringlopen, en daarmee tot een zekere regionalisering van de productie. Akkerbouwers zullen weer gaan produceren voor hun eigen vee (vleeskuikens) of dat van anderen (bijvoorbeeld melkveehouders). Verder zullen er voor voer en mest ruilvereenkomsten ontstaan tussen akkerbouwers en veehouders. Het mestbeleid met de afzetcontracten zal een stimulans vormen voor deze ontwikkeling.
8. Ook in ruimtelijke zin zal liberalisatie leiden tot veranderingen. In akkerbouwgebieden zullen veestallen verrijzen. Koeien zullen het landschap niet meer stofferen, dit met uitzondering van gebieden waar zoogkoeien worden gehouden, vooral als nevenberoep. In de zandgebieden zullen door het wegvallen van de vleesstierenhouderij en varkenshouderij gebouwen leeg komen te staan of een andere functie krijgen (o.a. via de ruimte-voor-ruimte-regeling). In die gebieden evenals in veenweidegebieden zal mede door de groeiende maatschappelijke vraag daarnaar in toenemende mate sprake zijn van landbouw met verbrede activiteiten zoals natuurbeheer, landschapsverzorging, recreatie en toerisme.
9. De toekenning van specifieke steun van overheidswege op grond van prestaties op voor dierenwelzijn, voedselveiligheid, milieu, natuur en landschap kunnen voor een deel een tegemoetko-

<sup>9</sup> Zie ook B. Edel e.a.: *De economie van veehouderij in Nederland. Twintig gesprekken over feiten en meningen.* Werkdocument 80 van het Rathenau Instituut, Den Haag 2001.

ming vormen voor het inkomensverlies tengevolge van liberalisatie. Verder brengt deze voordelrijke steun maatschappelijke wensen voor de landbouw dichterbij.

10. Om de druk op de inkomens in de verschillende sectoren te kunnen opvangen staat bedrijven een scala aan strategieën ten dienste. Het aantal boeren dat de boerderij als nevenactiviteit heeft, zal toenemen. Strategisch inzicht en innovatief vermogen kunnen ondernemers helpen zich een plaats te verwerven in het nieuwe internationale krachtenveld. Dat geldt ook voor de verwerkende industrie. Die zal met name haar kracht kunnen zoeken in nieuwe contacten en/of schaalvergroting op Europees of internationaal niveau en in segmenten met een hoge toegevoegde waarde.



## 4 DE UITBREIDING VAN DE UNIE

### 4.1 Inleiding

De komende jaren zal de uitbreiding van de Unie gestalte krijgen. Het is de bedoeling de toetredingsonderhandelingen voor het merendeel van de kandidaat-lidstaten in 2002 af te ronden. De belangrijkste nog resterende onderwerpen in relatie tot de toetreding zijn de institutionele vormgeving van de uitgebreide Unie, het beleid inzake de Structuurfondsen en het landbouwbeleid (inclusief plattelandsbeleid).

Dit hoofdstuk gaat in op vragen over het beleid voor landbouw, voedsel en groen in relatie tot de uitbreiding. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- De ontwikkelingen op de landbouwmarkten in Centraal-Europa.
- De voorbereiding van de kandidaat-lidstaten op de Interne Markt.
- De implementatie van het 'acquis communautaire' voor voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire zaken in de kandidaat-lidstaten.
- De budgettaire gevolgen van de uitbreiding.
- De gevolgen van de uitbreiding in relatie tot de WTO-afspraken.
- De consequenties van de uitbreiding van de Unie voor de concurrentiepositie van de Nederlandse agrosector.

### 4.2 Ontwikkelingen op de landbouwmarkten in Centraal-Europa

Berekeningen uit het begin van de jaren negentig gingen uit van een forse groei van de landbouwproductie in Centraal-Europa. De gedachte was dat zich een snel herstel zou voordoen van de bestaande productie en dat uitbreiding daarvan zou plaatsvinden op grond van het grote productiepotentieel. Inmiddels is gebleken dat de productie in die landen zich maar heel langzaam herstelt van de enorme daling die zich in de beginjaren van de overgang van een centraal geleide economie naar een markteconomie voordeed. Er is overigens wel een duidelijk verschil tussen het herstel van de dierlijke en van de plantaardige productie in de kandidaat-lidstaten. De plantaardige productie is ongeveer terug op het peil van vóór de omwenteling, terwijl dat voor de dierlijke productie zeker nog niet het geval is.

De terugval van de productie is vooral het gevolg van de daling van de opbrengsten. Die is weer het gevolg van de sterkere stijging van de kosten van de productiemiddelen in relatie tot de prijzen van de producten af-boerderij. Verder is ook de vraag naar landbouwproducten afgenomen onder andere door geringere koopkracht en verlies van exportmarkten (vroegere Sovjet-Unie). Als laatste speelt ook een rol dat de landbouw zich qua structuur in een overgangssituatie bevindt (onder andere privatisering van de grond) en dat de toelevering, verwerking en afzet van producten minstens even grote transitieproblemen heeft als de primaire sector.

In juli 2001 publiceerde de Europese Commissie haar meest recente vooruitzichten voor de ontwikkelingen van de markt voor landbouwproducten, wereldwijd, in de Europese Unie en in de tien Centraal-Europese kandidaat-lidstaten (dus zonder Malta en Cyprus).<sup>10</sup> Daarbij is wel van belang te melden dat de Commissie als hypothese de status quo van het beleid hanteert. Dat wil zeggen dat op geen enkele manier rekening is gehouden met beleidsveranderingen door toetreding of door nieuwe WTO-afspraken en ook niet met veranderende wisselkoersen.

In Bijlage 2 zijn enkele tabellen uit het Commissierapport weergegeven met daarin de vooruitzichten over productie en verbruik in de Centraal-Europese landen voor de periode 2001 – 2008. Uit de tabellen blijkt dat de export van granen zal toenemen. Dat is het gevolg van een toename van de productie in de kandidaat-lidstaten. Tegelijkertijd valt er een toename van het gebruik van granen te constateren, niet zozeer voor menselijke consumptie als wel voor gebruik in veevoer. Dat laatste zal zich vooral in Polen, Hongarije en Bulgarije voordoen.

<sup>10</sup> European Commission, Directorate-General for Agriculture: *Prospects for Agricultural Markets 2001-2008*. Brussels, July 2001. Website: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2001/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2001/index_en.htm)



De neergaande lijn van de dierlijke productie zal zich voor zuivel en rundvlees verder voortzetten, dit ondanks een toename van de productie per dier. Het aantal melkkoeien blijft vooral in de eerstkomende jaren sterk dalen. Dit leidt tot een daling van de export van zuivelproducten. Alleen voor kaas verwacht de Europese Commissie na een scherpe daling in 2000 een herstel van de export in volgende jaren. In de neergaande lijn voor zuivel wordt de rund- en kalfsvleesproductie meegenomen, aangezien die afhankelijk is van de omvang van de melkveestapel. De Centraal-Europese landen worden daardoor netto-importeurs van rund- en kalfsvlees.

De vooruitzichten voor varkens- en pluimveevlees zijn beter. Zowel de productie als de consumptie zullen fors toenemen. Voor varkensvlees leidt dat per saldo tot een uiteindelijk beperkte groei van de export. Die blijft in 2008 steken op 200.000 ton, met name afkomstig uit Polen en Hongarije. De toename van de productie van pluimveevlees leidt tot een netto-exporthoeveelheid van 120.000 ton in 2008. Hongarije is voor pluimveevlees de belangrijkste exporteur.

In deze verwachtingen tekent zich een duidelijke trend af: de productie zal op veel fronten toenemen, zowel in de plantaardige als in de dierlijke sector. Tegelijkertijd neemt dankzij de economische groei de consumptie van vlees toe. Dit leidt tot een stijging van de dierlijke productie. Daarvoor is meer veevoer in de vorm van granen nodig en neemt per saldo de export hiervan maar beperkt toe.

Een belangrijke vraag is natuurlijk wat de te verwachten effecten van de ontwikkelingen in Centraal-Europa zullen zijn op de West-Europese en in het bijzonder de Nederlandse landbouw. Op grond van de door de Europese Commissie gepubliceerde vooruitzichten voor productie en verbruik zullen deze beperkt zijn. Zoals eerder aangegeven zijn in deze vooruitzichten de gevolgen van een Interne Markt in een uitgebreide Unie niet meegenomen.

In een onderzoek van het LEI is met deze effecten wel rekening gehouden.<sup>11</sup> Volgens dit onderzoek zal een belangrijk gevolg van een vergrote interne markt zijn dat de handel zich nog meer zal concentreren binnen de (uitgebreide) Unie zelf en dat traditionele handelsrelaties met derde landen verder aan belang inboeten. Daarnaast zal ieder land binnen de Unie de eigen comparatieve voordelen meer benutten. Daardoor treedt een productieverhuizing op die vooral de sterk beschermde producten als suiker, zuivel en rundvlees zal betreffen. Dit effect zal zich in alle kandidaat-lidstaten voordoen.

Overigens zal volgens het LEI-onderzoek de productietoename in de kandidaat-lidstaten slechts marginale effecten hebben op de productieniveaus in de huidige EU. Dit betekent ook dat er geen sprake is van een zeer vergaande specialisatie van distributie en verwerking in West-Europa en van primaire productie in Centraal-Europa.<sup>12</sup> De gevolgen van een nieuwe WTO-ronde in relatie tot de uitbreiding komen in par. 4.5 ter sprake.

### 4.3 Uitbreidingsvarianten en de kosten daarvan

Bij de besluitvorming over Agenda 2000 in de Europese Raad van Berlijn zijn in 1999 de middelen vastgelegd die beschikbaar zouden zijn voor de uitbreiding van de Unie. Men ging uit van de toetreding van zes nieuwe lidstaten in 2002. Bij die toetreding zou geen directe inkomenssteun gegeven worden. Als compensatie daarvoor zouden er wel extra middelen voor plattelandsbeleid beschikbaar komen. De kandidaat-lidstaten zijn het niet eens met het besluit geen directe inkomenssteun toe te kennen na toetreding. Dit onderwerp zal daarom een belangrijk punt van onderhandeling worden. De Nederlandse regering heeft zich aan de hand van twee interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) bezonnen op de vragen rond de uitbreiding van de Unie en de financiële en beleidsmatige consequenties daarvan.<sup>13</sup> Het LEI leverde voor het onderzoek over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid de nodige gegevens aan.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> F. van Tongeren e.a.: *Aanvullende berekeningen EU-landbouwuitgaven bij verschillende toetredingsscenario's*. Den Haag, juni 2001.

<sup>12</sup> Bij deze berekeningen is Agenda 2000 niet toegepast op de kandidaat-lidstaten (geen directe inkomenssteun en geen productiequota voor suiker en zuivel).

<sup>13</sup> Regeringsstandpunten over IBO-GLB en IBO-structuurfondsen verzonden naar Tweede Kamer op 10 september 2001.

<sup>14</sup> H. Silvis e.a.: *EU-landbouwuitgaven bij verschillende toetredingsscenario's*. LEI-rapport, Den Haag, februari 2001 en F. van Tongeren e.a.: *Aanvullende berekeningen EU-landbouwuitgaven bij verschillende toetredingsscenario's*. LEI-rapport, Den Haag, juni 2001.

Het belangrijkste resultaat van deze onderzoeken naar de kosten van de uitbreiding is dat de uitbreiding voor de landbouwbegroting niet dermate desastreuze gevolgen zal hebben als eerder (begin jaren negentig) wel is aangenomen. Uitgangspunt voor de berekeningen is dat in 2004 tien kandidaat-lidstaten zullen toetreden en in 2007 nog eens twee (Bulgarije en Roemenië). Zonder toekenning van directe inkomenssteun zou dan in 2006 bovenop de huidige uitgaven een extra bedrag van 4 miljard euro nodig zijn voor markt- en prijsbeleid en plattelandsbeleid. Vanaf 2007, gesteld dat dan de twee overige landen toetreden, loopt dit op van 6,5 tot 7,5 miljard euro. Mocht zich de situatie voordoen dat de kandidaat-lidstaten directe inkomenssteun ontvangen dan is vanaf 2007 een extra bedrag nodig van ongeveer 13 miljard euro per jaar.

Een aantal kanttekeningen past bij dit bedrag. In de eerste plaats is de hoogte afhankelijk van de te kiezen referentieperiode voor de productie. In het LEI-onderzoek is gekozen voor de periode 1996 - 1998. Mocht in de eindonderhandeling bijvoorbeeld gekozen worden voor toekenning van quota en andere steunregelingen op basis van potentiële productie in plaats van actuele productie, dan kunnen de uitgaven aanzienlijk hoger uitvallen.

Het bedrag zal echter om de volgende redenen lager uitvallen:

- In de huidige Financiële Perspectieven is voor de uitbreiding al een bedrag olopend tot 3,4 miljard euro in 2006 gereserveerd voor het landbouwbeleid.
- Als compensatie voor het niet toekennen van directe inkomenssteun staat voor deze landen al een extra bedrag van 2 miljard euro per jaar op de begroting.
- De kandidaat-lidstaten zullen ook gelden afdragen aan Brussel voor het GLB (2 à 2,5 miljard euro per jaar).
- Het gaat bij de prijs- en inkomenssteun, waaronder de WTO-verplichtingen, om in nominale termen vastgestelde bedragen. Dat betekent dat ze in reële zin in de tijd afnemen met de inflatie. Bij 2 % inflatie per jaar ontstaat zo in 2010 bijna 22 % extra ruimte op de landbouwbegroting, bij 2,5 % is dat getal 28 % (van ongeveer 40 miljard euro reservering voor uitgaven per jaar voor landbouw- en plattelandsbeleid in 2000).

Op basis van deze plussen en minnen zou er voor het GLB (bij toekenning van directe inkomenssteun en bij verder ongewijzigd beleid) in 2007 feitelijk nog 8,8 miljard euro extra nodig zijn en in 2015 nog 'slechts' 4,7 miljard euro extra per jaar boven de in de Financiële Perspectieven vastgelegde bedragen. De achterliggende vraag is dan ook veel meer of men op langere termijn het bestaande Gemeenschappelijk landbouwbeleid met de daaraan gekoppelde hoge uitgaven wil voortzetten, en niet zozeer of de uitbreiding zoveel extra uitgaven voor landbouw- en plattelandsbeleid met zich zal brengen.

Deze bedragen zijn natuurlijk afhankelijk van diverse factoren waaronder de productie-ontwikkeling in de kandidaat-lidstaten en de verhouding tussen de dollar en de euro. Een krachtiger ontwikkeling van de productie in de kandidaat-lidstaten kan leiden tot hogere uitgaven. Het LEI rekende uit dat wanneer de productie met een procentpunt sneller groeit dan nu is aangenomen, dit leidt tot extra uitgaven van 400 miljoen euro in 2004 en van 1,1 miljard euro in 2010.<sup>15</sup> De gegevens uit paragraaf 4.2 wijzen er op dat het terecht is gematigde verwachtingen van de productiegroei te hebben. De invloed van deze factor op de uitbreidingskosten zal daarmee beperkt zijn.

De wereldmarktprijs is aan grote schommelingen onderhevig. Sinds 1998 is deze sterk gedaald. Toch laat een door het LEI gemaakte gevoeligheidsanalyse zien dat de wereldmarktprijs betrekkelijk weinig invloed uitoefent op het niveau van de landbouwuitgaven voor de kandidaat-lidstaten. Een 25% hogere of een 25% lagere wereldmarktprijs levert zowel positief als negatief een marge van hooguit 3% op. Een hogere wereldmarktprijs heeft vooral gevolgen voor producten waarvoor exportsubsidies gelden. Dat is slechts voor enkele kandidaat-lidstaten relevant, met name waar het suiker en zuivel betreft.

De geringe gevoeligheid van de landbouwuitgaven in de kandidaat-lidstaten voor schommelingen in de wereldmarktprijzen betekent ook dat de gevoeligheid voor wisselkoersveranderingen tussen dollar en euro gering is. Hiervoor is dan ook geen aparte gevoeligheidsanalyse gemaakt. De koers-

<sup>15</sup> Dit geldt voor de scenario's waarbij sprake is van toekenning van directe inkomenssteun aan de kandidaat-lidstaten, bij infasering daarvan in de kandidaat-lidstaten en bij degressiviteit van de directe inkomenssteun in de gehele EU vanaf 2007. Bij een vervroegde suiker- en zuivelhervorming zal het extra benodigde bedrag geringer zijn.

verhoudingen tussen euro en nationale munten van de toetredende landen zouden alleen bij een niet voor de hand liggende sterke appreciatie van deze nationale munten, en bovendien slechts tijdelijk, tot extra uitgavenstijgingen leiden.

#### 4.4 Geen directe inkomenssteun

De Nederlandse regering vindt dat er verschillende redenen zijn om het Europees landbouwbeleid te hervormen. De financiële consequenties van de uitbreiding op landbouwgebied is er daar één van. De Nederlandse regering onderzocht verschillende varianten om de hervormingsgezindheid te combineren met een verlaging van de Europese begroting en - daardoor - een verminderde afdracht van Nederland aan Europa. Die varianten waren:

1. Een (verdergaande) hervorming van het zuivel- en suikerbeleid.
2. Infasering van directe inkomensstoeslagen in de nieuwe lidstaten.
3. Degressiviteit van de directe inkomensstoeslagen in de uitgebreide EU.
4. Co-financiering van het GLB.

De Nederlandse regering acht die optie het meest aantrekkelijk waarbij de tweede en derde variant worden gecombineerd. Mochten de kandidaat-lidstaten directe inkomenssteun krijgen toegekend, dan kan dat het beste via een combinatie van infasering van directe inkomenssteun in de nieuwe lidstaten en afbouw van directe inkomenssteun in de gehele EU gebeuren. Deze variant brengt aanvankelijk wel extra uitgaven met zich mee maar levert uiteindelijk een besparing op. Co-financiering is een tweede optie die de aandacht verdient. Co-financiering is gunstig voor de Nederlandse netto-positie en de verwachting is verder dat een dergelijke maatregel de economische rationaliteit ten goede komt. Hervorming van de marktordeningen voor suiker en zuivel (variant 1) brengt een extra belasting van 3,5 miljard euro voor de Europese begroting met zich mee. Een dergelijke hervorming is daarentegen gunstig voor de Nederlandse netto-positie, vanwege de uit te keren directe inkomensstoeslagen.

Er zijn verschillende argumenten die de keuze van Nederland voor een combinatie van infasering van directe inkomenssteun in kandidaat-lidstaten en degressief maken daarvan in de gehele Unie rechtvaardigen. Dit natuurlijk alleen als er sprake zou zijn van toekenning van directe inkomenssteun. De argumenten voor deze positie zijn:

- Directe inkomenssteun dient ter compensatie van een prijsdaling die in Centraal-Europa niet heeft plaatsgevonden.
- Directe inkomenssteun leidt tot verstoringen tussen de verschillende economische sectoren in de nieuwe lidstaten.
- Directe inkomenssteun bemoeilijkt een re-allocatie van de productie in de uitgebreide Unie.
- Door de structuur van de landbouw in Centraal-Europa vergroot de toekenning van directe inkomenssteun de ongelijkheid tussen grote en kleine bedrijven.
- De EU wordt gedwongen tot hervormingen met als resultaat vermindering van directe inkomenssteun en mogelijk een verdere ontkoppeling van inkomenssteun van de productie en een sterkere koppeling aan maatschappelijk gewenste productievoorwaarden.
- De landbouwproductie in de nieuwe lidstaten wordt niet afhankelijk van subsidies.
- De door de uitbreiding toch al fors verder belaste EU-begroting wordt ontlast.

De Nederlandse regering geeft sterk de voorkeur aan het toekennen van structurele steun aan de landbouw en plattelandseconomie in de kandidaat-lidstaten in plaats van toekenning van directe inkomenssteun. Hierbij gaat het om herstructurering en niet om een blijvende vorm van steun. Een drietal terreinen dat voor steunverlening in aanmerking komt, is daarbij te noemen. In de eerste plaats de gebrekkige structuur van de landbouw, waar het de afzet en verwerking van producten betreft. Investerings zijn nodig in de kandidaat-lidstaten om te komen tot structurele verbeteringen, zodat de Centraal-Europese landbouw een rol kan spelen op de Europese en wereldmarkt.

Een tweede terrein waar structurele hulp onontbeerlijk is, betreft voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire zaken en dierenwelzijn. De vorming van een Interne Markt maakt het noodzakelijk dat de kandidaat-lidstaten ook op deze gebieden voldoen aan het 'acquis communautaire'. Voor diverse kandidaat-lidstaten liggen hier aanzienlijke problemen. Te denken valt aan de grenscontrole bij de nieuwe Europese buitengrens, de uitrusting van slachthuizen en vleesverwerkende bedrijven, traceerbaarheid in de voedselketen, de I & R - systemen en implementatie van de dierenwelzijnseisen. Dit zijn terreinen die bij uitstek geschikt zijn om de toetredende landen de helpende hand te

reiken. In het kader van de pre-accessiesteun krijgen de kandidaat-lidstaten daarvoor al de nodige hulp vanuit de EU. Het blijft echter nodig om deze landen in een proces van transitie te steunen.

Een derde gebied waar structurele steun nodig is, betreft de ecologische inpassing van de landbouw. De geweldige veranderingen in de productie in de jaren negentig van de twintigste eeuw hadden vergaande implicaties voor de relatie van de landbouw tot natuur, milieu en landschap in Centraal-Europa. Enerzijds was het een gunstige ontwikkeling dat het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen daalde. Anderzijds deed de ongunstige ontwikkeling zich voor dat grote gebieden uit productie werden genomen. Het zijn vooral natuurlijke en semi-natuurlijke graslanden, andere betere graslanden die waardevolle habitats vormen, onder andere voor vogels, en terreinen met specifieke natuurwaarden die van belang zijn.

Het risico bestaat dat de kandidaat-lidstaten zich sterk toeleggen op productieverhoging met alle technologische middelen die ter beschikking staan en minder prioriteit zullen geven aan de ecologische consequenties daarvan. Dat zou het effect kunnen versterken van zowel intensivering als het uit productie nemen van cultuurland. De uitdaging overal in de (uitgebreide) Europese Unie is om de huidige natuurwaarden in samenhang met een extensieve en milieu- en natuurvriendelijke landbouw te bewaren. Aan de bescherming van bestaande natuur- en milieuwaarden is in de pre-accessieprogramma's (LIFE, PHARE en SAPARD) ruim aandacht besteed.<sup>16</sup> Hier ligt niet alleen een opdracht voor kandidaat-lidstaten. Eerder is de huidige situatie in kandidaat-lidstaten een stimulans voor een groener Europees landbouwbeleid zodat de huidige kwaliteiten in Centraal-Europa behouden blijven en deze zich in de huidige Europese Unie waar nodig herstellen.

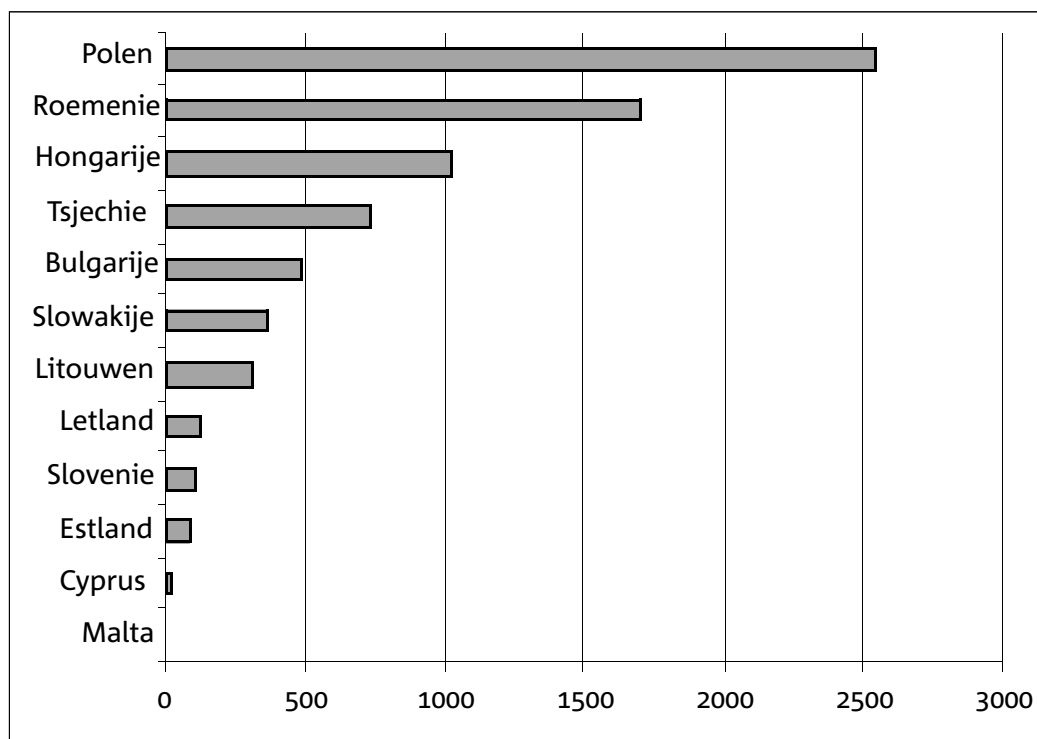
Het LEI maakte onder andere berekeningen van de verdeling van de extra landbouwwitgaven over de verschillende kandidaat-lidstaten en marktordeningen. Figuur 4.1. illustreert de verdeling van de directe inkomstenstoelagen over de kandidaat-lidstaten. Polen alleen neemt bij volledige toepassing van de directe inkomstenstoelagen eenderde van de uitgaven voor zijn rekening. Samen met Roemenië, Hongarije en Tsjechië is dat getal 80%.

Figuur 4.2 laat zien dat granen met 60 % het grootste aandeel hebben in de extra landbouwwitgaven. Landen als Polen en Roemenië die veel graan verbouwen incasseren daarom een groot deel van landbouwwitgaven via directe inkomenssteun. Het aandeel van de zuivel in de uitgaven zal zonder verdere hervorming 15% bedragen in 2010. Bij een verdere hervorming zal dit aandeel toenemen. In de huidige situatie in de EU-15 gaat slechts 7% van de begroting naar de zuivelsector. Vooral Tsjechië en Litouwen zullen als zuivel-exporterende landen een betrekkelijk groot deel van de extra marktuitgaven voor zuivel voor hun rekening nemen. De granen oefenen weinig invloed uit op de hoogte van de marktuitgaven aangezien de interne prijs voor graan in de buurt van de wereldmarktprijs ligt.

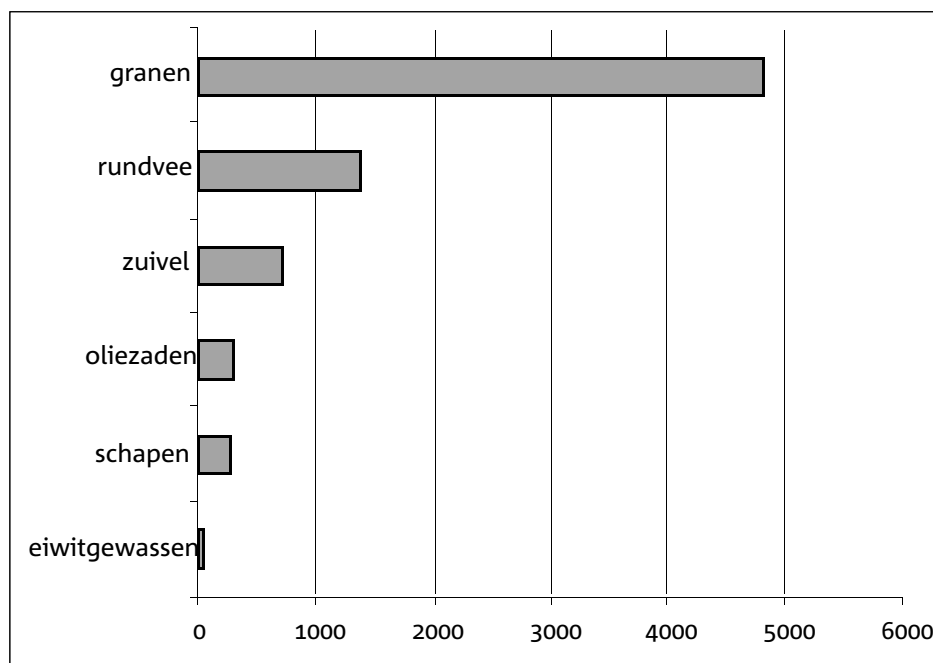
Voor de huidige lidstaten van de Unie is het natuurlijk van groot belang wat de financiële gevolgen voor het eigen land zullen zijn. In het geval van degressiviteit van de inkomstenstoelagen zal Frankrijk de grootste veer moeten laten. Ook Griekenland en Spanje ontvangen relatief veel directie inkomstenstoelagen. Lidstaten met een relatief klein aandeel in de directe toeslagen ervaren de gevolgen minder sterk. Tot die landen behoort ook Nederland.

<sup>16</sup> Zie voor deze thematiek: F. Brouwer e.a.: *The Relation between Agriculture and Nature Management. Perspectives in Interaction*. LEI-publicatie, Den Haag 2001.

Figuur 4.1. Verdeling per kandidaat-lidstaat van de extra EU-uitgaven (in mln. Euro) voor directe toeslagen



Figuur 4.2. Verdeling per product van de extra EU-landbouwuitgaven (mln. Euro) in 2010



## 4.5 Uitbreiding en WTO

De in de Uruguay-ronde afgesproken restricties voor markttoegang, exportsubsidies en interne steun leggen beperkingen op aan het huidige EU-beleid en ook aan de toepassing van dit beleid in de toekomstige lidstaten. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de mogelijke gevolgen bij uitbreiding, zoals deze door het LEI berekend zijn.<sup>17</sup>

Uitbreiding van de Unie leidt zonder verdere beleidswijzigingen tot toepassing in de nieuwe lidstaten van de bestaande EU-invoerrechten. Dat levert een iets hogere protectie ten opzichte van derde landen op. In het verleden vroegen de Verenigde Staten en andere WTO-partners in vergelijkbare situaties om compensaties via (extra) tariefcontingenten. Dat zullen ze waarschijnlijk in dit geval ook doen, hetgeen geen (direct) effect heeft op de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De uitbreiding van de Unie heeft voorts gevolgen voor de hoogte van de interne steun. In WTO-verband geldt daarvoor de maat van de 'Aggregate Measurement of Support' (AMS). Zolang de tot de 'blue box' behorende directe betalingen niet in de AMS-berekening betrokken hoeven te worden en bovendien de nieuwe lidstaten geen directe inkomenssteun krijgen, zal dit geen problemen opleveren. In dat geval zou de EU 23% onder de AMS-verplichting blijven. Hervormingen van de suiker- en zuivelsector zullen deze ruimte verder vergroten. Anders wordt dat als door het vervallen van de 'peace clause' de hectaretoeslagen en de dierpremies onderdeel gaan uitmaken van de AMS. De EU in de huidige omvang zou dan in 2004 met 10% boven het WTO-plafond uitkomen. Met 12 kandidaat-lidstaten erbij, die ook directe inkomenssteun zouden krijgen, zou dat plafond zelfs met 26% overschreden worden.

De bestaande WTO-restricties op exportsubsidies leveren bij toetreding de grootste problemen op. Zonder de toetreding liggen de Europese exportsubsidies voor een aantal zuivelproducten al boven de WTO-verplichtingen. De huidige WTO-verplichtingen leveren bij uitbreiding van de Unie naast zuivel vooral problemen op voor varkensvlees, graan (tarwe en voedergranen) en suiker. Uiteraard bepalen de ontwikkeling van productie en consumptie in de kandidaat-lidstaten natuurlijk de omvang van de exportsteun. De hoogte van de wereldmarktprijs is overigens mede van invloed op de mate waarin de WTO-verplichtingen voor exportsubsidies daadwerkelijk problemen zullen opleveren.

De hierboven gepresenteerde berekeningen gaan uit van de WTO-verplichtingen zoals vastgesteld in de Uruguay-ronde. De Doha-ronde zal leiden tot verdere beperkingen. Aannemelijk is dat deze eerder restrictief zullen zijn voor de huidige EU dan voor de kandidaat-lidstaten, en derhalve los van de toetreding een verdere hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid noodzakelijk maken.

Aanscherping van de WTO-bepalingen in de nieuwe WTO-ronde zal voor de begroting van de Europese Unie maar een beperkt effect hebben. Immers, het grootste deel van de landbouwigingen heeft betrekking op de directe inkomenssteun en die valt vooralsnog buiten het WTO-regime. Een multilaterale reductie van de invoerbescherming en van de exportsubsidies zal leiden tot een toename van de handel met landen buiten de uitgebreide EU. De productieomvang in de gehele EU zal dalen ten gunste van landen als Zuid-Amerika, Australië, Nieuw-Zeeland en in mindere mate de NAFTA. Echter, die productie-effecten zullen beperkt zijn. Voor sommige specifieke producten betreft dat enkele procenten. Voor suiker zijn de gevolgen het grootst.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> H.J. Silvis e.a.: *EU-landbouwigingen bij verschillende toetredingssscenario's*. LEI-publicatie, Den Haag, februari 2001, p. 18-22.

<sup>18</sup> Zie F. van Tongeren e.a.: *Aanvullende berekeningen EU-landbouwigingen bij verschillende toetredingssscenario's*. LEI-rapport, juni 2001. Het betreft een scenario waarbij is uitgegaan van 25% verlaging van invoertarieven en exportsubsidies.

## 4.6 Conclusies

1. De uitbreiding van de Europese Unie lijkt voor de landbouw en het landbouwbeleid niet die ingrijpende gevolgen hebben waarvoor in de afgelopen tien jaren wel is gevreesd. De financiële gevolgen zijn te overzien (in het meest vergaande scenario met toekenning directe inkomenssteun in 2007 8,8 miljard euro en in 2015 4,7 miljard euro boven de in Agenda 2000 reeds gereserveerde gelden, ervan uitgaande dat na 2006 de besluiten van Berlijn ongewijzigd zouden worden verlengd).
2. Ook de bedreiging die de groei van de landbouwproductie in Centraal-Europa zou vormen voor de landbouw in de huidige lidstaten lijkt voorshands een wat al te sombere gedachte te zijn. De door de Europese Commissie gemaakte vooruitzichten voor de ontwikkeling van de productie en consumptie in de kandidaat-lidstaten laten zien dat alleen de export van granen en van producten van de intensieve veehouderij licht zal toenemen. Een berekening van het LEI waarin ook de interne markteffecten van de uitbreiding zijn meegenomen laat een kleine verplaatsing van de productie van de huidige lidstaten naar de kandidaat-lidstaten zien. Het betreft hier vooral de sterk beschermde producten als suiker, zuivel en rundvlees.
3. Nederland acht het niet gewenst de kandidaat-lidstaten directe inkomenssteun te geven. Beter is het structurele hulp te verschaffen zodat de kandidaat-lidstaten een duurzame landbouwstructuur ontwikkelen die voldoet aan de eisen voor voedselveiligheid, veterinaire en fytosanitaire zaken en dierenwelzijn. De situatie in Centraal-Europa vraagt verder om bijzondere aandacht voor de concurrentiekracht van de landbouw in directe relatie tot de inbedding daarvan in de bestaande natuurlijke omgeving. Dat laatste aspect is des te meer een aandachtspunt in de huidige lidstaten.
4. De bestaande WTO-restricties zouden bij uitbreiding van de Unie mogelijk problemen kunnen oproepen voor de exportsubsidies voor sommige producten. Verdere aanscherping van de WTO-verplichtingen - in lijn met de Uruguayronde - zal slechts een beperkte invloed hebben op de ontwikkeling van de productie en de prijzen in Europa.

Blanco





## 5 MARKT, PLATTELAND EN KWALITEIT: AGENDA VOOR HERVORMING

Vooral door de BSE - en MKZ - crises ontstond in Europa een forse discussie over het landbouwbeleid. Al bij de besluiten van Agenda 2000 was een tussentijdse evaluatie daarvan gepland. Deze 'mid-term review' zal in 2002/2003 plaatshebben. Tegelijkertijd met deze evaluatie zullen de onderhandelingen over toetreding van de kandidaat-lidstaten worden afgerond. Ten slotte is in 2001 in Doha (Qatar) de nieuwe WTO-ronde van start gegaan.

Deze samenloop van omstandigheden maakt het bijzonder opportuun verkenningen ter voorbereiding op de vormgeving van het toekomstige landbouwbeleid te maken. De gedachtevorming over de toekomstige vormgeving heeft ook in Nederland momenteel een hoge prioriteit. De regering liet al verschillende onderzoeken verrichten voor het formuleren van een standpunt over het toekomstige beleid in Europa (IBO-structuurfondsenbeleid en IBO-Gemeenschappelijk Landbouwbeleid). Ook in het jaarlijks overzicht over de stand van zaken in de Europese Unie (*De Staat van de Unie*) is de nodige aandacht aan het landbouwbeleid besteed. Daarnaast is er een Interdepartementaal beleidsonderzoek gestart over het nationale landbouwbeleid. Ten slotte zijn diverse beleidsaspecten aan de orde gesteld in het 4<sup>e</sup> Nationale Milieubeleidsplan, in de 5<sup>e</sup> nota Ruimtelijke Ordening, in het 2e Structuurschema Groene Ruimte en in andere Kabinetsnota's.

Deze nota bevat een verkenning van de gevolgen van internationalisatie en liberalisatie voor de Nederlandse agrosector. Tevens is aandacht besteed aan de gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie. Dit hoofdstuk bevat enkele punten van aandacht die in het bijzonder van belang zouden kunnen zijn bij de Nederlandse inzet in de Europese en nationale discussies over de toekomst van landbouw en landbouwbeleid. Het spreekt vanzelf dat die inzet in Europa in direct verband staat met een visie op de toekomst van de landbouw in Nederland. De uitkomsten van deze studie beogen bij te dragen aan de positiebepaling van Nederland in het debat over het in de toekomst in Europa te voeren landbouwbeleid. De volgende agendapunten zouden hierbij van bijzonder belang kunnen zijn:

1. De belangrijkste reden om het landbouwbeleid te hervormen zijn de maatschappelijke veranderingen en eisen die aan de landbouw worden gesteld. De landbouw vormt steeds meer een beleidsterrein dat raakvlakken heeft met andere beleidsterreinen, zoals volksgezondheid en milieu. De samenleving accepteert het type landbouw niet meer dat enkel en alleen is gericht op een zo efficiënt mogelijke productie. Kwaliteit in de zin van productveiligheid en verantwoorde productiemethoden vragen steeds meer aandacht. De uitdaging is om duurzaamheid te realiseren waarbij economische en sociale duurzaamheid (concurrentiekracht en vitaliteit van de landbouw, sociaal-economische vitaliteit van het platteland en de positie van de ontwikkelingslanden) in een goed evenwicht komen met de ecologische duurzaamheid (dierenwelzijn, voedselveiligheid, natuur, milieu) op nationaal, Europees en mondiaal niveau.
2. Liberalisatie is een proces dat zich al eeuwenlang voltrekt en het gevolg is van uitbreiding van een markt ten gevolge van nieuwe technologische ontwikkelingen. Liberalisatie leidt over het algemeen tot welvaartsverhoging. Liberalisatie kan ook schadelijke effecten hebben. Er dient meer aandacht te zijn voor het tegengaan van deze schadelijke effecten. Prioriteit daarbij heeft de institutionalisering op internationale schaal. Deze internationalisatie wordt dan een logische voorwaarde waaronder liberalisatie ook werkelijk leidt tot welvaartsverbetering. Door het maken van afspraken, o.a. in WTO-verband, kan recht gedaan worden aan 'non-trade concerns' die verband houden met duurzame thema's als milieu, natuur, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Het is de vraag of er in de conclusies van Doha hier al voldoende rekening mee is gehouden. Wel is in de Ministeriële verklaring van Doha aangegeven dat naast de WTO ook andere internationale organisaties hier een rol hebben.
3. Als het gaat om een verdergaande liberalisatie wordt vanuit Nederland - bij de marktordeningen - in de eerste plaats gedacht aan (snellere) hervormingen van het suiker- en zuivelbeleid. In lidstaten als Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk en ook in Duitsland leven deze gedachten. De moeite die het in 2001 gaf om de suikermarktordering substantieel te wijzigen geeft evenwel aan dat de verwachtingen op dit punt niet al te hooggespannen dienen te zijn. Veel lidstaten zullen de steun aan de landbouw zoveel mogelijk ongewijzigd willen laten.

4. Verdergaande liberalisatie zou niet alleen een oplossing voor het vastgelopen beleid in Europa bieden, maar ook kansen voor de ontwikkelingslanden. Deze landen zullen dan wel de nodige hulp moeten ontvangen om daadwerkelijk te profiteren van een vrije wereldmarkt. Die hulp kan in de vorm van 'capacity and institution building' worden gegeven. Niet alle ontwikkelingslanden zullen overigens voordeel hebben van een meer geliberaliseerd landbouwbeleid.
5. In WTO-verband heeft Nederland steeds gepleit voor de gelijktijdige afschaffing van alle vormen van exportsteun op mondiaal niveau. Nederland is traditioneel voorstander van de afbouw van alle handelsversturende elementen van het landbouwbeleid. Wel is speciale aandacht gevraagd voor de 'non-trade concerns' en is het zaak te blijven zoeken naar nieuwe wegen en middelen om deze internationaal zoveel mogelijk te realiseren.
6. De uitbreiding van de Unie is een extra argument om het landbouwbeleid te hervormen. De financiële argumenten zijn daarbij van belang maar niet doorslaggevend, zo blijkt uit de berekeningen uit hoofdstuk 4. Voorts is het niet logisch dat huidige en toekomstige lidstaten op den duur een ongelijke behandeling zouden krijgen. Dat neemt niet weg dat om verschillende redenen een verdere hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid wenselijk is. Daarbij kan gedacht worden aan een beleid gericht op afbouw van directe inkomenstoelagen in de huidige Unie en ingroei daarvan in de nieuwe lidstaten. In combinatie met co-financiering kan zo'n beleid besparingen opleveren die ingezet kunnen worden voor de omslag naar een meer maatschappelijk georiënteerde landbouw. De bij punt 3 genoemde landen steunen de gedachte van degressiviteit, terwijl tijdens de discussies rond Agenda 2000 ook voor Frankrijk degressiviteit bespreekbaar was.
7. De scenario's in hoofdstuk 3 laten zien dat volledige liberalisatie van de wereldhandel in landbouwproducten niet zodanige dramatische gevolgen zal hebben voor de land- en tuinbouw dat deze uit Nederland verdwijnt. In tegendeel, Nederland lijkt voor veel producten een goede uitgangspositie op een geliberaliseerde markt te hebben. Minder gunstige gevolgen kunnen zich vooral in de akkerbouw, de rundveemesterij en de intensieve veehouderij voordoen. In par. 3.3.6 zijn strategieën geschetst hoe sectoren en bedrijven in Nederland zich op een toekomstige meer geliberaliseerde situatie zouden kunnen voorbereiden. Daar is onder andere de ondersteunende rol van innovatie en kennisontwikkeling genoemd. Een optimale inzet van deze instrumenten kan het Nederlandse bedrijfsleven steunen in het zoeken naar nieuwe wegen.
8. De verkenning in hoofdstuk 3 laat echter ook zien dat er een spanning kan ontstaan tussen ontwikkelingen ten gevolge van liberalisatie of autonome ontwikkelingen enerzijds en (andere) maatschappelijke wensen voor de landbouw anderzijds. Zo kunnen er onder andere spanningen optreden met het bestaande beleid voor landschap en natuur. De vraag is of bijvoorbeeld een tendens tot vergaande schaalvergroting in de melkveehouderij en de akkerbouw wenselijk geacht wordt, zeker als dat in de veehouderij zal leiden tot grootschalige, intensieve, mogelijk grondloze bedrijven waar het vee continue op stal staat. Een dergelijke ontwikkeling zou haaks kunnen staan op de wens tot extensivering en landschapsbescherming. Om nog maar niet te spreken over mogelijke fabrieksmatige intensieve veehouderij die wel tegemoet komt aan eisen van welzijn en milieu maar waarbij de productiewijze toch een ongewenst industrieel imago kan opleveren.
9. Om dergelijke ongewenste effecten te voorkomen, zou flankerend beleid nodig kunnen zijn, zowel nationaal als in Europees verband, dat de ontwikkelingen kan inkaderen en bijsturen. Net zoals internationaal een zekere regulering dient plaats te vinden, geldt dat nationaal. Daarvoor is het wel nodig zich eerst een beeld te vormen wat mogelijke ontwikkelingen kunnen zijn en waardoor ze worden veroorzaakt, om vervolgens als overheid op grond van heldere einddoelen deze ontwikkelingen bij te sturen. Deze nota beoogt mogelijk ontwikkelingen zo goed mogelijk in kaart te brengen. Als vervolg er op kan een nadere discussie plaatsvinden over de wenselijkheid van deze ontwikkelingen en het voor eventuele bijsturing te voeren beleid.
10. Voor het beleidsmatig adequaat reageren op de in deze nota beschreven ontwikkelingen lijkt onder andere een verdere operationalisering van het begrip duurzaamheid nodig. Een belangrijk aandachtspunt is daarbij de spanning die tussen verschillende doelen van duurzaamheid kan optreden. Verschillende organisaties, onder andere de OESO, en ook de Europese Unie zijn bezig duurzaamheid te operationaliseren op het niveau van indicatoren. Er ligt zeker voor de Nederlandse overheid een belangrijke taak om de doelstellingen voor de landbouw in relatie tot

zijn omgeving voor de langere termijn helder te formuleren. Het gaat daarbij om het formuleren van maatschappelijk breed gedragen en wetenschappelijk onderbouwde eindtermen van voedselveiligheid, dierenwelzijn, natuur, milieu, vormgeving platteland, ruimtegebruik en behoud cultureel erfgoed.

11. Na de lange termijn beleidsdoelen op deze wijze vastgelegd te hebben, dienen zich verschillende clusters van vervolgvragen aan:
  - Wie draagt welke verantwoordelijkheid in het realiseren daarvan?
  - Hoe verhoudt zich het nationale ambitieniveau tot het Europese en mondiale?
  - Welke betekenis heeft dat voor de concurrentiekracht van de sector?
  - Hoe is bij de ontwikkeling van het Nederlands instrumentarium aansluiting te zoeken bij en optimaal gebruik te maken van Europese kaders en fondsen?
  - Welk type instrument is in welk gebied het best inzetbaar om de doelen dichterbij te brengen?
12. In Europees kader tekent zich een verschuiving af van de eerste (markt- en prijsbeleid) naar de tweede (plattelandsbeleid) pijler van het GLB. Die verschuiving leidt onder andere tot meer financiële armslag voor het plattelandsbeleid. Nederland overweegt deze middelen vooral in te zetten voor agrarische ondernemers die bepaalde 'groene diensten' leveren voor milieu, natuur en landschap (zie SGR-II, deel 1). Groene diensten worden daarbij gedefinieerd als prestaties die het wettelijk vereiste basisniveau te boven gaan. Dit wettelijk basisniveau zou vastgesteld kunnen worden door de nadere invulling van codes voor Goede Landbouwpraktijk (GLP). Dergelijke bovenwettelijke prestaties zouden dan, mits in overeenstemming met EU- of WTO-bepalingen, een rechtmatige basis bieden voor een passende beloning. De beleidsopgave hier is om een samenhangend en elegant systeem te ontwikkelen.
13. In het verlengde van de grotere aandacht voor het plattelandsbeleid doet de term multifunctionaliteit opgang. Rond die term bestaat grote verwarring. De term verwijst in het algemeen naar de andere functies dan de productiefunctie van de landbouw, zonder precies aan te geven hoe men het beste kan voorzien in die andere functies. Vooral in WTO-verband bestaan grote reserves tegen speciale betalingen voor diensten (anders dan productie van voedsel) via het landbouwbeleid (markt- en prijsbeleid). Betwijfeld wordt of die diensten specifiek en exclusief aan de landbouw verbonden zijn en bovendien of ze via de markt te regelen zijn dan wel het karakter van publiek goed hebben. Een denkbare oplossing is het meer concreet benoemen van andere dan productiedoelen en vervolgens de vraag aan de orde stellen of de landbouw deze (exclusief) moet realiseren dan wel er beter op een andere wijze in kan worden voorzien.
14. Op grond van Agenda 2000 bestaat nu al de mogelijkheid om maximaal 20% van de directe inkomenssteun af te romen en te besteden voor plattelandsbeleid op gebiedsniveau. Duitsland en Frankrijk zijn er voorstander van de lidstaten te verplichten tot deze mogelijkheid tot modulatie. Nederland zou zich hierbij kunnen aansluiten. Daarbij moet er dan wel ruimte komen om de gelden ook in te zetten voor voedselveiligheid en, voor zover het om dierpremies gaat, voor dierenwelzijn.
15. Als overgangssituatie naar een liberaler landbouwbeleid vindt een discussie plaats over nieuwe vormen van inkomensstabilisatie (waaronder inkomensrisicoverzekeringen). Terughoudendheid van de overheid lijkt een voorwaarde voor het door marktpartijen van de grond doen komen van dit type mechanismen. Onderzoek van EC-LNV laat zien, dat niet zozeer instabiliteit van inkomens, veroorzaakt door marktsituaties of weersomstandigheden de grootste zorg is van producenten, maar veel meer de onzekerheid in welke richting het inkomensbeleid zich in de toekomst ontwikkelt. Verzekeringssystemen kunnen dat probleem niet oplossen, een goede overheidsvoorlichting over wat in de toekomst aan beleidsontwikkelingen is te verwachten, wel. Deze verkenning poogt hiertoe mede een bijdrage te leveren.
16. In reactie op de uitbraak van MKZ is wel gepleit voor het regionaal scheiden markten om zodoende riskante transporten te beperken.<sup>19</sup> Er zijn voordelen verbonden aan het beperken van transportafstanden en het versterken van stoffenkringlopen tussen verschillende takken van landbouw (akkerbouw en veeteelt). Nagegaan zou kunnen worden hoe met gebiedsgerichte

<sup>19</sup> Zie ook Kabinetsreactie op rapport denkgroep Wijffels.

beleid mineralenkringlopen zo veel mogelijk zijn te sluiten. Aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zullen daarbij betrokken moeten worden. Dat laatste is zeker een relevant aandachtspunt, omdat in het licht van de internationale handelsafspraken voorkeuren voor regionale producten moeilijk kunnen worden afgedwongen en in feite indruisen tegen de gedachte van een gemeenschappelijke markt in Europa en van internationale handelsliberalisatie.

17. De nieuwere opvatting dat landbouw allerlei raakvlakken heeft met bredere maatschappelijke thema's maakt het noodzakelijk ook de besluitvorming over landbouw te verbreden. In Nederland is de besluitvorming over landbouw al steeds meer ingebed in vraagstukken van algemeen belang. Op Europees niveau is nog een inhaalslag nodig. Zo zou het in deze gedachtegang voor de hand liggen het codecisierecht van het Europees Parlement te verbreden naar de landbouwonderwerpen.

# BIJLAGEN

## Bijlage 1. Gehanteerde scenario's in hoofdstuk 3

De scenario's beschrijven de situatie in 2010. Uitgangspunt is dat alle 12 kandidaat-lidstaten volwaardig lid van de Europese Unie zijn en overal in de EU-27 het Gemeenschappelijk landbouwbeleid onverkort wordt toegepast. Een uitvoeriger beschrijving van de scenario's is te vinden in: P. Besseling e.a.: *Verkenning liberalisatie Europees landbouwbeleid en de Nederlandse agrosector. Een werkdocument*. Uitgave Expertisecentrum LNV te Ede, juli 2001, nr. 2001/029.

Referentiescenario: ongewijzigde toepassing Agenda 2000

Uitgangspunten:

- Prijsdaling van zuivel van 15% ingaande in 2005 en uitbreiding quotum met 2,4%.
- Geen hervorming van het suikerbeleid.
- Prijsverlaging van rundvlees van 20%.
- Prijsverlaging van graan met 15%.
- Inkomenscompensatie met 50%.
- Invoering van cross compliance en modulatie.

### Scenario 1: aanscherping zuivel- en suikerhervorming

Uitgangspunten:

- Inkomenssteun via hectare voor de suikerbietenenteelt.
- Prijsdaling voor suiker zal voor 50% worden gecompenseerd.
- Prijsdaling van melk zal voor 50% worden gecompenseerd door directe betalingen.
- Quotering suiker en zuivel blijft gehandhaafd.

Effecten:

- De prijs van zuivel zal zich vrijwel op wereldmarktniveau bevinden.
- Quotering van zuivel is niet meer echt noodzakelijk.

### Scenario 2: halvering in WTO-verband van nog bestaande bescherming

Uitgangspunten:

- Wereldwijde verdere handelsliberalisatie, waardoor in 2001 nog bestaande invoertarieven en exportsubsidies met 50% afnemen.
- Geen verdere beperking gesubsidieerd exportvolume.
- Verruiming markttoegang van 5 % tot 10 %.
- Akkoord treedt in 2004 in werking.

Effecten:

- Verdere verlaging van het interne EU prijsniveau voor sommige sectoren t.o.v. scenario 1.
- De prijs van zuivel beweegt zich al op evenwichtsniveau. Extra markttoegang levert geen problemen op.
- Aantrekken van import ook van marktordeningproducten bij relatief hoge EU-prijzen: bijvoorbeeld vóór- en naseizoen groenten en fruit, enz.
- Mogelijke verdringing van kwaliteitsproducten.
- Positie akkerbouw is onduidelijk.

### **Scenario 3a: volledige vrijhandel; geen enkele vorm van inkomenssteun**

Uitgangspunten:

- Volledige afbraak van nog bestaande invoerheffingen en uitvoersubsidies door alle WTO-partners.
- Volledige afschaffing compenserende inkomenssteun door alle WTO-partners.

Effecten:

- Grotere prijsschommelingen opbrengstprijzen.
- Daling grondprijzen.
- Beëindiging diverse landbouwactiviteiten.

### **Scenario 3b: vrijhandel met inkomenssteun voor specifieke beleidsdoelen**

Uitgangspunten:

- Dit scenario is een variant op scenario 3a waarbij nog toegestaan is inkomenssteun te geven voor specifieke doeleinden van landbouwbeleid.

Effecten:

- Steun voor bepaalde producten zoals welzijnsvriendelijke producten of biologische producten.
- Steun voor ruimtelijke en landschappelijke beleidsdoelen grondgebonden veehouderij.
- Steun voor inspanningen voor dierenwelzijn of voedselveiligheid de (intensieve-) veehouderij.

## Bijlage 2. Vooruitzichten 2001 – 2008 van productie en verbruik in Centraal-Europa

De Europese Commissie publiceert jaarlijks langere termijn vooruitzichten voor vraag en aanbod van landbouwproducten in de EU-15, in de tien kandidaat-lidstaten in Centraal-Europa en op de wereldmarkt. In deze bijlage zijn enkele tabellen opgenomen uit het in juli 2001 gepubliceerde rapport voor de periode 2001-2008.<sup>20</sup> Voor website zie pagina 31, noot 10.

Tabel 1

Situatie en perspectieven van de graanmarkt in de Centraal-Europese landen, 1997-2008

	OPPERVLAKTE (1000 ha)					OPBRENGST (t/ha)					PRODUCTIE (mio t)					BINNENLANDS GEBRUIK (mio t)					BALANS (mio t)								
	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000
BULGARIJE	2098	2044	1810	1780	2164	2.95	2.63	2.87	2.39	3.07	6.19	5.38	5.20	4.26	6.64	5.27	4.59	4.13	3.46	4.69	0.92	0.79	1.07	0.80	1.95				
ESTLAND	335	361	324	351	363	1.99	1.62	1.25	1.89	2.09	0.67	0.58	0.41	0.66	0.76	0.76	0.81	0.80	0.81	0.87	-0.10	-0.23	-0.40	-0.15	-0.11				
HONGARIJE	2937	2835	2402	2818	2984	4.81	4.59	4.74	3.59	5.10	14.12	13.01	11.38	10.10	15.23	9.52	9.41	9.55	9.06	10.15	4.60	3.59	1.83	1.04	5.08				
LETLAND	483	465	423	421	541	2.14	2.05	1.85	2.20	2.35	1.04	0.96	0.78	0.93	1.27	1.11	1.04	0.95	1.00	1.17	-0.08	-0.08	-0.16	-0.08	0.10				
LITOUWEN	1158	1099	1013	980	1020	2.54	2.47	2.02	2.71	2.81	2.94	2.71	2.05	2.66	2.86	2.89	2.70	2.07	2.46	2.64	0.05	0.00	-0.02	0.20	0.22				
POLEN	8899	8843	8697	8735	9335	2.85	3.07	2.96	2.66	3.31	25.40	27.16	25.75	23.26	30.91	27.00	28.24	27.73	26.71	29.14	-1.60	-1.08	-1.99	-3.45	1.77				
ROEMENIE	6312	5916	5373	5459	6000	3.50	2.61	3.17	1.86	2.96	22.09	15.44	17.04	10.18	17.79	17.05	16.38	17.42	12.35	16.03	5.04	-0.94	-0.38	-2.17	1.76				
SLOVENIE	96	96	94	96	107	5.66	5.83	5.63	4.79	6.01	0.54	0.56	0.53	0.46	0.64	0.99	0.94	0.98	0.95	1.00	-0.44	-0.38	-0.45	-0.49	-0.36				
SLOWAKIJE	853	860	733	812	913	4.39	4.06	3.86	2.71	4.78	3.74	3.49	2.83	2.20	4.37	3.32	3.10	2.83	2.72	3.23	0.42	0.39	0.00	-0.51	1.14				
TJSECHIE	1686	1678	1592	1640	1687	4.14	3.97	4.35	3.91	4.57	6.98	6.67	6.93	6.41	7.70	6.54	6.45	6.50	6.53	6.59	0.44	0.22	0.43	-0.12	1.11				
<b>TOTAAL</b>	<b>24857</b>	<b>24196</b>	<b>22462</b>	<b>23092</b>	<b>25115</b>	<b>3.37</b>	<b>3.14</b>	<b>3.25</b>	<b>2.65</b>	<b>3.51</b>	<b>83.7</b>	<b>76.0</b>	<b>72.9</b>	<b>61.12</b>	<b>88.2</b>	<b>74.5</b>	<b>73.7</b>	<b>73.0</b>	<b>66.0</b>	<b>75.5</b>	<b>9.3</b>	<b>2.3</b>	<b>-0.1</b>	<b>-4.9</b>	<b>12.7</b>				

Tabel 2

Situatie en perspectieven van markten voor oliezaden in de Centraal-Europese landen 1997-2008

	OPPERVLAKTE (1000 ha)					OPBRENGST (t/ha)					PRODUCTIE (1000 t)					BINNENLANDS GEBRUIK (mio t)					BALANS (mio t)								
	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000
BULGARIJE	459	549	597	515	604	0.97	0.96	1.02	0.81	1.00	444	530	611	420	603	482	530	320	215	348	-38	0	291	205	255				
ESTLAND	8	17	24	21	21	1.23	1.02	1.23	1.20	1.28	10	18	30	25	27	0	0	0	0	0	10	18	30	25	27				
HONGARIJE	543	503	733	475	508	1.32	1.67	1.63	1.39	1.77	716	841	1198	659	898	778	817	822	661	878	-62	24	376	-2	20				
LETLAND	0	1	1	1	1	1.35	1.30	1.30	1.30	1.30	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	0	0	0	0	0				
LITOUWEN	22	22	84	56	51	1.68	2.54	1.37	1.46	1.62	37	56	115	81	82	27	28	29	30	38	10	28	86	51	44				
POLEN	317	466	545	430	500	1.87	2.36	2.08	1.98	2.41	595	1099	1132	850	1205	923	985	908	933	1042	-328	114	224	-83	163				
ROEMENIE	851	1134	1199	1062	1111	1.16	1.15	1.32	0.81	1.28	991	1303	1586	865	1428	1032	1385	1590	1402	1458	-42	-55	-4	-537	-30				
SLOVENIE	0	0	0	0	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
SLOWAKIJE	134	129	213	167	207	1.98	1.176	1.73	1.54	1.99	266	226	368	256	413	187	217	209	193	299	79	10	159	63	114				
TJSECHIE	238	281	377	356	340	2.45	2.55	2.63	2.02	2.73	583	717	994	718	927	547	524	534	546	704	36	193	460	172	224				
<b>TOTAAL</b>	<b>2543</b>	<b>3062</b>	<b>3664</b>	<b>3005</b>	<b>3270</b>	<b>1.43</b>	<b>1.56</b>	<b>1.65</b>	<b>1.29</b>	<b>1.71</b>	<b>3643</b>	<b>4792</b>	<b>6036</b>	<b>3875</b>	<b>5584</b>	<b>3977</b>	<b>4460</b>	<b>4414</b>	<b>3981</b>	<b>4766</b>	<b>-334</b>	<b>332</b>	<b>1622</b>	<b>-106</b>	<b>817</b>				

Tabel 3

Situatie en perspectieven van de zuivelmarkt in de Centraal-Europese landen, 1997-2008

	MELKKOEIEN (1000)					OPBRENGST (kg/koe)					PRODUCTIE (1000t)					BINNENLANDS GEBRUIK (mio t)					NETTO BALANS (1000 t)								
	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000
BULGARIJE	358	389	424	434	401	3330	3400	3257	3198	3358	1299	1437	1484	1488	1428	1298	1437	1484	1489	1431	0	-1	0	-2	-3				
ESTLAND	172	168	159	154	142	3085	3199	3271	3311	4370	717	729	626	622	619	494	555	492	470	463	223	174	134	152	156				
HONGARIJE	414	403	407	399	351	4664	5108	5100	5200	5880	1931	2045	2076	2075	2062	1906	1980	2051	2062	2117	25	65	25	13	-55				
LETLAND	277	264	242	206	201	3559	3594	3400	3800	4323	986	949	823	781	867	941	904	800	800	779	45	45	23	-19	87				
LITOUWEN	583	538	494	438	378	3325	3444	3322	3184	3584	1950	1930	1714	1485	1356	958	979	1100	1064	1066	992	951	614	421	290				
POLEN	3490	3470	3296	3047	2620	3372	3524	3615	3772	4120	11770	12229	11915	11494	10794	11146	11600	11329	11150	10801	624	629	586	344	-8				
ROEMENIE	1769	1753	1753	1633	1393	2875	2937	2981	3063	3463	5086	5148	5225	5002	4824	5125	5167	5188	5035	4889	-39	-19	37	-33	-65				
SLOVENIE	185	183	181	186	160	3085	3199	3271	3311	3631	570	582	615	615	580	501	484	489	492	498	69	98	126	123	82				
SLOWAKIJE	310	288	262	246	195	3712	4089	4224	4467	5700	1150	1178	1107	1099	1112	1010	1011	965	958	959	140	167	142	141	153				
TJSECHIE	619	562	545	519	442	4367	4934	5163	5345	6065	2703	2716	2736	2670	2611	2165	2167	2196	2210	2305	538	549	540	460	306				
<b>TOTAAL</b>	<b>8176</b>	<b>8017</b>	<b>7763</b>	<b>7261</b>	<b>6282</b>	<b>3444</b>	<b>3610</b>	<b>3648</b>	<b>3764</b>	<b>4179</b>	<b>28161</b>	<b>28942</b>	<b>28321</b>	<b>27330</b>	<b>26251</b>	<b>25545</b>	<b>26284</b>	<b>26094</b>	<b>25730</b>	<b>25308</b>	<b>2616</b>	<b>2658</b>	<b>2227</b>	<b>1600</b>	<b>942</b>				

<sup>20</sup> European Commission, Directorate-General for Agriculture: *Prospects for agricultural markets 2001-2008*. Brussels, July 2001.



Tabel 4

Situatie en perspectieven van de rundvleesmarkt in de Centraal-Europese landen, 1997-2008

	PRODUCTIE (1000 t)					BINNENLANDS GEBRUIK (1000 t)					BALANS (1000 t)					CONSUMPTIE PER CAPITA (kg)				
	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008
BULGARIJE	57	56	65	68	59	78	81	82	79	78	-21	-25	-17	-11	-19	9.4	9.8	10.0	9.9	9.9
ESTLAND	19	20	19	18	17	20	21	21	19	18	0	-1	-2	-1	-1	13.4	14.3	14.5	13.2	12.2
HONGARIJE	66	57	63	62	53	51	56	61	63	79	15	1	2	-1	-26	5.0	5.5	6.0	6.2	7.8
LETLAND	28	28	25	23	22	37	37	38	39	40	-9	-9	-13	-16	-18	36.9	37.0	37.8	38.6	40.2
LITOUWEN	90	81	77	75	52	71	79	66	66	50	19	3	11	9	2	19.0	21.2	17.8	17.5	13.4
POLEN	446	473	423	404	348	390	345	358	350	331	56	128	65	54	17	10.1	8.9	9.2	9.0	8.3
ROEMENIE	189	152	153	162	142	192	171	158	167	165	-3	-19	-5	-5	-24	8.5	7.6	7.0	7.4	7.0
SLOVENIE	56	48	46	50	48	53	46	46	46	46	3	2	0	4	2	26.9	23.0	23.2	23.2	23.2
SLOWAKIJE	70	63	54	48	45	63	61	55	47	42	7	1	-1	1	-2	11.7	11.4	10.2	8.6	7.7
TJSECHIE	154	129	121	116	99	144	126	121	119	116	10	2	0	-3	-16	13.9	12.3	11.8	11.6	11.3
<b>TOTAAL</b>	<b>1175</b>	<b>1106</b>	<b>1046</b>	<b>1028</b>	<b>884</b>	<b>1098</b>	<b>1022</b>	<b>1005</b>	<b>994</b>	<b>964</b>	<b>77</b>	<b>84</b>	<b>41</b>	<b>32</b>	<b>-80</b>	<b>10.5</b>	<b>9.7</b>	<b>9.6</b>	<b>9.5</b>	<b>9.2</b>

Tabel 5

Situatie en perspectieven van de varkensvleesmarkt in de Centraal-Europese landen, 1997-2008

	PRODUCTIE (1000 t)					BINNENLANDS GEBRUIK (1000 t)					BALANS (1000 t)					CONSUMPTIE PER CAPITA (kg)				
	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008
BULGARIJE	227	248	267	239	213	223	254	271	240	212	4	-6	-4	-1	1	26.9	30.9	33.0	30.2	26.8
ESTLAND	30	32	24	25	26	40	38	39	39	43	-10	-6	-15	-14	-16	25.8	26.3	26.7	27.3	29.7
HONGARIJE	713	664	738	701	725	575	586	596	606	647	138	78	142	95	78	56.5	57.8	58.8	59.8	63.8
LETLAND	45	43	42	42	40	66	67	67	68	74	-22	-23	-26	-26	-34	26.6	27.1	27.6	28.1	32.2
LITOUWEN	87	96	91	80	80	92	94	98	88	98	-5	1	-7	-8	-18	24.2	24.7	25.2	23.2	26.1
POLEN	1895	2029	2087	1935	2254	1682	1900	1931	1835	2055	213	129	156	100	198	43.5	49.1	49.8	47.2	51.6
ROEMENIE	668	617	595	502	616	626	648	620	537	582	42	-31	-25	-35	33	22.4	23.8	22.8	22.8	25.1
SLOVENIE	61	61	72	66	70	75	79	83	85	101	-14	-18	-10	-19	-30	37.5	39.8	41.6	42.6	50.6
SLOWAKIJE	197	181	176	164	168	200	199	194	176	178	-3	-18	-18	-12	67	37.2	36.9	35.9	32.5	32.8
TJSECHIE	483	476	452	421	443	471	471	448	424	448	11	5	4	-4	-5	45.7	45.8	43.6	41.2	43.6
<b>TOTAAL</b>	<b>4404</b>	<b>4447</b>	<b>4543</b>	<b>4174</b>	<b>4634</b>	<b>4049</b>	<b>4337</b>	<b>4346</b>	<b>4099</b>	<b>4437</b>	<b>355</b>	<b>110</b>	<b>197</b>	<b>75</b>	<b>197</b>	<b>38.5</b>	<b>41.3</b>	<b>41.4</b>	<b>39.1</b>	<b>42.1</b>

Tabel 6

Situatie en perspectieven van de pluimveemarkt in Centraal-Europese landen, 1997-2008

	PRODUCTIE (1000 t)					BINNENLANDS GEBRUIK (1000 t)					BALANS (1000 t)					CONSUMPTIE PER CAPITA (kg)				
	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008
BULGARIJE	101	105	106	107	130	103	120	115	120	134	-2	-15	-9	-13	-4	12.4	14.5	14.0	15.1	17.0
ESTLAND	5	5	6	6	8	18	18	19	19	23	-13	-13	-13	-13	-15	12.2	12.6	13.0	13.3	15.7
HONGARIJE	383	434	380	410	485	242	250	255	260	301	141	184	125	150	184	23.8	24.7	25.2	25.7	29.7
LETLAND	8	6	7	7	13	19	19	20	20	24	-11	-13	-13	-13	-11	7.6	7.8	8.0	8.3	10.5
LITOUWEN	23	24	23	25	23	31	33	30	34	46	-8	-10	-7	-9	-22	8.3	9.0	8.2	9.2	12.4
POLEN	474	520	573	580	735	501	522	536	555	696	-27	-2	37	25	38	13.0	13.5	13.8	14.3	17.5
ROEMENIE	255	260	262	253	329	268	310	289	305	380	-13	-50	-27	-52	-50	12.1	13.8	12.7	14.7	17.1
SLOVENIE	59	58	54	54	54	52	52	47	48	57	8	6	7	6	-2	26.1	26.1	23.9	24.4	28.4
SLOWAKIJE	79	84	90	85	115	83	86	94	92	111	-4	-3	-4	-8	59	15.4	16.0	17.4	17.1	20.5
TJSECHIE	143	181	205	209	231	155	184	209	212	228	-12	-3	-4	-3	3	15.0	17.9	20.3	20.6	22.2
<b>TOTAAL</b>	<b>1528</b>	<b>1676</b>	<b>1705</b>	<b>1736</b>	<b>2123</b>	<b>1471</b>	<b>1595</b>	<b>1613</b>	<b>1666</b>	<b>1998</b>	<b>57</b>	<b>81</b>	<b>92</b>	<b>70</b>	<b>124</b>	<b>14.0</b>	<b>15.2</b>	<b>15.4</b>	<b>15.9</b>	<b>19.0</b>

Tabel 7

Situatie en perspectieven van de schapen- en geitenmarkt in de Centraal-Europese landen, 1997-2008

	PRODUCTIE (1000 t)					BINNENLANDS GEBRUIK (1000 t)					BALANS (1000 t)					CONSUMPTIE PER CAPITA (kg)				
	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008	1997	1998	1999	2000	2008
BULGARIJE	50	53	58	60	42	47	49	52	56	38	4	4	6	4	4	5.7	5.9	6.4	7.1	4.8
ESTLAND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
HONGARIJE	10	9	9	8	11	6	6	6	5	8	4	3	3	3	3	0.6	0.6	0.5	0.5	0.8
LETLAND	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0
LITOUWEN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
POLEN	3	3	3	3	4	1	0	0	0	2	2	2	2	2	2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
ROEMENIE	65	57	54	54	37	47	55	53	54	37	18	2	1	0	1	2.1	2.4	2.4	2.4	1.7
SLOVENIE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SLOWAKIJE	4	4	3	3	3	1	1	1	1	1	3	2	2	2	2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
TJSECHIE	2	1	1	1	2	2	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2
<b>TOTAAL</b>	<b>135</b>	<b>127</b>	<b>128</b>	<b>129</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>113</b>	<b>114</b>	<b>118</b>	<b>88</b>	<b>31</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>1.0</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>	<b>0.8</b>

# Colofon

**Uitgave**

Ministerie van LNV, Den Haag

**Auteurs**

Henk Massink en Gerrit Meester

**Fotografie**

Fotobureau, Mieke van Engelen

**Ontwerp / Druk**

Van Marken Delft Drukkers



landbouw, natuurbeheer  
en visserij