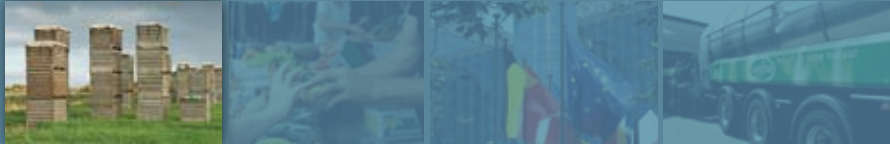


Economische en politieke ontwikkelingen



Kernpunten:

- wereldwijd herstel na ernstige recessie sneller dan verwacht
- mate en snelheid van herstel verschillen aanzienlijk tussen landen
- werkloosheid in Nederland laag vergeleken met rest van eurogebied en VS
- tien jaar onderhandelen over liberalisatie landbouwhandel, geen concreet resultaat
- EU lost langdurige handelsconflicten op
- VN-klimaatconferentie levert minder op dan verwacht
- Verdrag van Lissabon en herziene groeistrategie EU moeten zich nu bewijzen
- LNV geeft prioriteit aan verduurzaming voedsel

1.1 Economische ontwikkelingen

Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste macro-economische ontwikkelingen, zowel op internationaal als op nationaal niveau. Samen met paragraaf 1.2, die belangrijke politieke ontwikkelingen bespreekt, vormt het een algemeen kader voor de meer gespecialiseerde hoofdstukken die hierop volgen. De nadruk ligt op een terugblik over de periode voorjaar 2009 tot voorjaar 2010, met hier en daar beperkte bespiegelingen over verwachte ontwikkelingen één tot twee jaar vooruit. De beschrijving van algemene economische ontwikkelingen en verwachtingen leunt sterk op het recent verschenen *Centraal Economisch Plan 2010* van het Centraal Planbureau (CPB, 2010a), op de *Economische Verkenning 2011-2015* (CPB, 2010b) en op de *World Economic Outlook* van het IMF (IMF, 2010).

1.1.1 Wereld en Europa

De ontwikkeling van de wereldeconomie stond in 2009 in het teken van de kredietcrisis en de daarop volgende recessie. De problemen ontstonden toen in de tweede helft van 2007 bleek dat veel risicovolle woning hypotheek in de VS niet zouden worden terugbetaald. Via allerlei ingewikkelde en door niemand volledig begrepen financiële constructies waren de werkelijke risico's onderschat. Dit bracht verschillende banken in de Verenigde Staten (VS) in problemen. In september 2008 besloot de Amerikaanse overheid om de belangrijke investeringsbank Lehman Brothers niet te helpen, waardoor de bank failliet ging. Dit bracht een kettingreactie teweeg: veel financiële producten

bleken niet betrouwbaar. Gecombineerd met een toch al krappe liquiditeit werden banken extreem voorzichtig in het geven van kredieten. Het gevolg was de ernstigste recessie sinds de jaren dertig.

Omdat de recessie pas in september 2008 startte, was de gemiddelde groei van het bbp in 2008 wel aanzienlijk lager dan normaal, maar nog steeds 3%. In 2009 was de groei negatief, maar minder negatief dan men begin 2009 dacht. In de tweede helft van 2009 vond een onverwacht snelle opleving plaats. Het dieptepunt van de wereldwijde economische crisis lijkt voorbij - voor 2010 wordt weer groei voorspeld (tabel 1.1) - maar de gevolgen zullen de komende tijd nog voelbaar blijven.

Stimuleringsmaatregelen dragen bij aan herstel

Teneinde de recessie te bedwingen hebben de G20-landen, met de VS voorop, snel grote stimuleringsplannen aangekondigd. In 2008 leidde de financiële crisis tot een injectie ter grootte van 0,5% van het mondiale bbp. Dit bedrag werd vooral aangewend om het financiële systeem te stabiliseren (het redden van banken), maar leidde niet tot directe verhoging van de vraag. Naar schatting van het IMF werd in 2009 een driemaal zo grote impuls gegeven (namelijk 1,5% van het bbp). Hoewel het lastig is de precieze omvang en effecten ervan te traceren, zijn er wel signalen dat de stimuleringsmaatregelen hebben bijgedragen aan het relatief snelle herstel van de wereldeconomie. Ook voor 2010 is een pakket aan stimuleringsmaatregelen gepland in de orde van grootte van 1,5% van het bbp.

Tabel 1.1		Groei van het bbp-volume (in % per jaar) naar regio, 2007-2011				
Gebied	2007	2008	2009 (v)	2010 (p)	2011 (p)	
Wereld	5,2	3,0	-0,6	4,2	4,3	
Hoogontwikkelde economieën	2,8	0,5	-3,2	2,3	2,4	
w.v. eurogebied	2,8	0,6	-4,1	1,0	1,5	
Japan	2,4	-1,2	-5,2	1,9	2,0	
Verenigde Staten	2,1	0,4	-2,4	3,1	2,6	
Opkomende economieën	8,3	6,1	2,4	6,3	6,5	
w.v. Rusland	8,1	5,6	-7,9	4,0	3,3	
Azië (exclusief Japan)	10,6	7,9	6,6	8,7	8,7	
w.v. China	13,0	9,6	8,7	10,0	9,9	
India	9,4	7,3	5,7	8,8	8,4	
Latijns-Amerika	5,8	4,3	-1,8	4,0	4,0	
w.v. Brazilië	6,1	5,1	-0,2	5,5	4,1	
Afrika	6,9	5,5	2,1	4,7	5,9	
Midden-Oosten	5,6	5,1	2,4	4,5	4,8	

Voor alle tabellen geldt: v = voorlopig, r = raming, p= prognose.
Bron: IMF (2010).

Gezien het nog fragiele karakter van het herstel in de westerse landen, ziet het IMF deze steun in de rug, die nu vooral een vraagstimulerend karakter heeft, nog steeds als welkom (IMF, 2010:xii).

De tijdige en vergaande fiscale en monetaire maatregelen lijken te hebben voorkomen dat de economieën langdurig en diep zijn weggezakt of in een deflatoire spiraal zijn terechtgekomen. Er is wel een groot verschil in ontwikkeling tussen landen (tabel 1.1). Terwijl India en China relatief weinig last van de recessie hebben gehad en zich snel herstelden, kreeg Japan te maken met economische krimp, die reeds in 2008 inzette. In 2010 begint dit land zich voorzichtig te herstellen. De VS, waar de recessie is ontstaan, hebben een relatief minder diepe recessie laten zien dan Europa, maar kenden wel een relatief hoge werkloosheid van 10% van de beroepsbevolking in 2009. In 2010 zullen de VS waarschijnlijk een normale groei laten zien. De Europese economieën hebben vrij veel last gehad van de recessie en herstellen zich relatief langzaam, waarbij de werkloosheid sterk vertraagd reageert op de ontwikkelingen in de groei en daardoor waarschijnlijk in 2010 nog zal stijgen (zie tabel 1.2).

Hoewel het stimuleringsbeleid een Keynesiaanse recessie op korte termijn heeft weten te voorkomen, geeft het op middellange termijn een probleem. Zowel de tegenvallende overheidsinkomsten (belastingen) als gevolg van het lagere bbp, als de extra uitgaven hebben tot sterk oplopende tekorten op de begroting geleid. Voor de hoogontwikkelde economieën zullen de tekorten oplopen tot circa 9% van het bbp, terwijl bij ongewijzigd beleid de staatsschuld in 2014 gemiddeld meer dan 100% van het bbp zal bedragen (IMF, 2010:xv). De oplopende overheidstekorten vormen een hypotheek die de komende jaren zal moeten worden afgelost en die gevolgen kan hebben voor de economische groei. Op de middellange termijn zal het herstel van de overheidsfinanciën daarom de belangrijkste macro-economische en politieke uitdaging zijn.

Tabel 1.2	Prognose (%) van economische groei, inflatie en werkloosheid in het eurogebied, 2009-2011								
	Economische groei ^a			Inflatie ^b			Werkloosheid		
	2009 (v)	2010 (p)	2011 (p)	2009 (v)	2010 (p)	2011 (p)	2009 (v)	2010 (p)	2011 (p)
Eurogebied	-4,1	1,0	1,5	0,3	1,1	1,3	9,4	10,5	10,5
Duitsland	-5,0	1,2	1,7	0,1	0,9	1,0	7,4	8,6	9,3
Frankrijk	-2,2	1,5	1,8	0,1	1,2	1,5	9,4	10,0	9,7
Verenigd Koninkrijk	-4,9	1,3	2,5	2,7	1,6	2,0	7,5	8,3	7,9
Italië	-5,0	0,8	1,2	0,8	1,4	1,7	7,8	8,7	8,6

a Reële groei bbp volume;
b consumentenprijsindex CPI.

Bron: IMF (2010).

De Europese economie herstellend van recessie

De economie van het eurogebied kromp vorig jaar met -4,1%, na een groei met 0,6% in het jaar daarvoor (tabel 1.2). Voor 2010 wordt een bescheiden groei van 1,0% voorspeld. In 2011 zal de groei naar verwachting nog iets verder aantrekken. Ook binnen de EU is er sprake van verschillen in de snelheid waarmee het herstel intreedt. In Duitsland en Frankrijk verloopt het herstel redelijk voorspoedig. In andere landen daarentegen zoals Griekenland, Spanje en ook Ierland daarentegen is nog nauwelijks sprake van groei. De inflatieverwachtingen blijven vooralsnog laag.

Ondanks de toename van de economische groei in de eurozone, zal de werkloosheid dit jaar naar verwachting nog stijgen. Dit na-ijleffect van de werkgelegenheid is niet ongebruikelijk. Ook voor 2011 wordt een onveranderd hoge werkloosheid voorspeld. Voordat het effect van het economisch herstel zich duidelijk op de arbeidsmarkt aandient, zal het inmiddels wel 2012 zijn. Gegeven de forse en hardnekkige werkloosheid, raadt het IMF (2010:xiii) westerse economieën aan de komende jaren aandacht aan het arbeidsmarktbeleid te blijven geven. Er moet worden voorkomen dat korte conjuncturele werkloosheid overgaat in langdurige werkloosheid, met de daaraan verbonden moeilijke herintegratie later. Ook pleit men ervoor niet te beknipten op werkloosheidsuitkeringen, omdat die mede van belang zijn om het consumentenvertrouwen en daarmee de bestedingen op peil te houden.

De economische recessie, en de gevolgen die deze had voor de werkgelegenheid, de huizenmarkt en de kredietverlening, heeft tot grotere onzekerheid geleid en impliceerde ook een fors vermogensverlies voor de huishoudens. Ook bedrijven werden geconfronteerd met een sterke aantasting van hun vermogenspositie. Bij beide zijn pogingen te zien tot herstel van de vermogenspositie. Het aangepaste macro-economische beleid, dat op dit moment in alle eurolanden weer een Keynesiaans stimuleringskarakter heeft, beoogt ook bij te dragen aan herstel van het consumenten- en producentenvertrouwen en daarmee van de consumptieve bestedingen en de investeringen in de economie. Sinds 2009 laten indicatoren voor de eurozone een herstel aan vertrouwen bij producenten en consumenten zien (CPB, 2010a:24).

Voor een werkelijk herstel zal de financiële sector ook verder op orde moeten komen voordat de kredietverlening weer optimaal functioneert. Hoewel inmiddels enige sanering heeft plaatsgevonden, is deze sector nog verre van op orde en kwetsbaar. Er is ook nog steeds onduidelijkheid over de vitaliteit van het financiële systeem. De onduidelijkheid en onzekerheid verhinderen dat financiële instellingen hun functie voor de economie (kredietverlening) naar behoren oppakken. Op dit moment werkt de onderlinge afhankelijkheid tussen de financiële en reële sectoren in de economie eerder drukkend dan stimulerend. Zo leiden de nog steeds relatief hoge risicopremies voor bedrijfskredieten en het zwakke herstel er waarschijnlijk toe dat bedrijven vooralsnog afwachtend zijn met het doen van investeringen.

Recentelijk zijn grote budgettaire problemen in Griekenland aan het licht gekomen. Grote begrotingstekorten die lange tijd verborgen zijn gehouden en gebrek aan werkelijke wil om deze te verminderen, maakten het land niet meer kredietwaardig. Een faillissement dreigde, waarbij het land onontkoombaar de rest van de EU met zich mee zou trekken. Er is daarom een reddingsplan opgesteld, waarbij Griekenland geld kan lenen tegen een relatief lage rente. Dit is mogelijk omdat betrouwbare landen zoals Duitsland en Frankrijk het geld tegen een lage rente op de kapitaalmarkt kunnen aantrekken. Ook landen zoals Spanje en Portugal lopen het gevaar in de problemen te komen; er is daarom een breed reddingsplan opgezet, waarbij de EU en het IMF zich bereid hebben verklaard garant te staan voor in totaal 720 mrd. euro. Daartegenover staat wel een harde plicht om de overheidsfinanciën drastisch te saneren, waartoe ook Spanje en Portugal zich bereid hebben verklaard. Dit zou het vertrouwen moeten herstellen. De noodzaak om de overheidsfinanciën op orde te brengen heeft tot gevaar dat de vraag uit gaat vallen. Met name in Griekenland, Spanje en Portugal is weinig ruimte meer om op subtiel wijze het evenwicht te behouden tussen vraaguitval en een gezonde overheidsbegroting op lange termijn. De budgettaire problemen van met name de Zuid-Europese landen zijn dus een groot gevaar voor het fragiele economische herstel in Europa.

Naast het hiervoor genoemde EU-beleid, heeft ook de Europese Centrale Bank (ECB) zich bereid verklaard om de economische manoeuvreerruimte te vergroten door obligaties op te gaan kopen. Het ruime monetaire beleid dat momenteel wordt gevoerd en de nog geplande liquiditeitsinjecties door de Europese Centrale Bank zijn belangrijke voorwaarden voor het herstel, maar leiden ook tot een verzwakking van de euro. Deze verzwakking is gunstig voor de Europese export.

Het CPB is voorlopig niet erg pessimistisch over de ontwikkeling van de euro en verwacht dat deze de komende jaren blijft staan op een nominale waarde van USD 1,43 per euro (zie tabel 1.3). Hoewel de betalingsbalanspositie van de VS enigszins verbeterd is, zou deze nog steeds aanleiding kunnen zijn tot enige depreciatie van de dollar. Voor die koers is ook de aantrekkelijkheid om te investeren in de VS van belang. Oplopende financiële spanningen en onzekerheid in het eurogebied zouden tot extra kapitaalbeweging vanuit de EU naar de VS kunnen leiden. In dat geval zou de dollar gemakkelijk ook kunnen appreciëren (en de euro depreciëren).

Wereldhandel neemt af, prijzen voor olie en grondstoffen gedaald

De wereldhandel is volgens voorlopige cijfers fors teruggevallen, van een groei van 2,9% in 2008 tot een daling met -13,4% in 2009 (zie tabel 1.3). Voor 2010 wordt weer een groei van het wereldhandelsvolume van 9,0% verwacht. Als gevolg van de aantrekkende wereldhandel wordt in 2010 ook op enig prijsherstel gerekend (+13%).

De uitbundige stijging van de prijzen van olie en grondstoffen in 2007 en gedeeltelijk ook nog in 2008, is inmiddels weer verleden tijd. De financiële crisis en de daarop volgende recessie leidden in de periode eind 2008-begin 2009 tot een vrije val in de wereldhandel, die toen circa 20% lager uitkwam dan een jaar daarvoor. In de tweede helft van 2009 herstelde de handel zich enigszins, maar desondanks daalde het wereldhandelsvolume over heel 2009 met ruim 13% (CPB, 2010a:35). Zoals figuur 1.1 laat zien hebben de prijzen voor grondstoffen en energie zich sinds begin 2009 weer fors hersteld.

Tabel 1.3 **Kerngegevens wereldmarkt, 2007-2011**

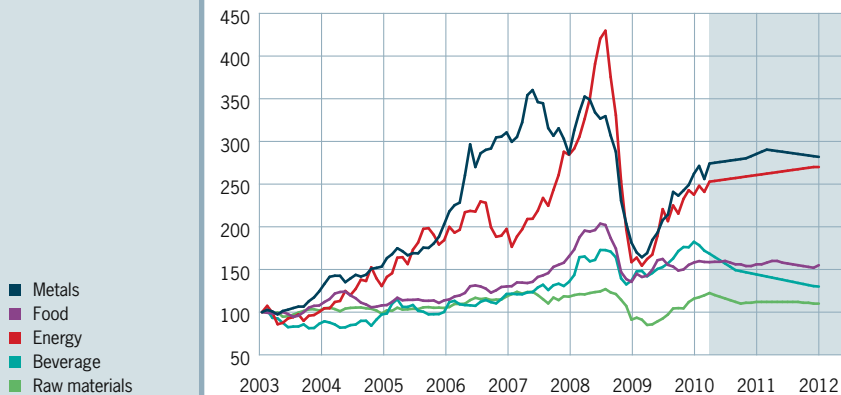
	2007	2008	2009 (v)	2010 (p)	2011 (p)
	Mutaties t.o.v. voorgaande jaren (in %)				
Wereldhandelsvolume goederen	6,8	2,9	-13,4	9,0	7,0
Wereldhandelsprijs (euro's)	-1,5	4,3	-6,9	1,8	0,5
w.v. grondstoffen exclusief energie	7,8	4,9	-17,5	13,0	0,0
w.v. voedings- en genotmiddelen	14,4	24,5	-8,1	1,0	0,0
industriële grondstoffen van agrarische oorsprong	10,9	-10,3	-12,0	20	0,0
Relatieve arbeidskosten Nederland t.o.v. concurrenten ^a	1,8	4,1	-4,6	0,3	0,5
Niveaus					
Eurokoers (dollar per euro)	1,37	1,47	1,39	1,43	1,43
Ruwe olieprijs (Brent, dollar per vat)	72,5	96,9	61,5	76,0	76,0
Korte rente eurogebied	4,3	4,6	1,4	1,0	2,0
Korte rente Verenigde Staten	5,3	3,0	0,7	0,5	1,5

a Verwerkende industrie.

Bron: CPB (2010a).

Figuur 1.1

Goederen- en energieprijzen (2003=100), 2003-2012



Bron: IMF (2010, 29).

Met name energie en de metalen spelen daarin een sterke rol. Wat opvalt is dat landbouwproducten en voedsel weliswaar flinke prijschommelingen laten zien, maar toch duidelijk minder dan energie en metalen.

Verwacht wordt dat de grondstoffenprijzen zich de komende jaren ruwweg zullen stabiliseren. Voor voedsel, dranken en landbouwproducten lijken de prijzen volgens het IMF in de nabije toekomst zelfs enigszins te kunnen gaan dalen. Recente prijsprojecties voor landbouwproducten afkomstig van FAPRI (2010) suggereren echter dat de prijzen voor agrarische producten op middellange termijn waarschijnlijk juist zullen gaan stijgen (zie ook §2.4).

1.1.2 Nederland

Voor de Nederlandse economie was 2009, met 4% krimp van de economie, een dramatisch jaar (tabel 1.4). Sinds de grote depressie in de jaren dertig is een dergelijke grote krimp van de economie niet meer voorgekomen. Al sinds het tweede kwartaal van 2008 groeide de economie niet meer en belandde de Nederlandse economie in een recessie, die ook in 2009 het beeld bepaalde. Voor dit jaar wordt weer economische groei verwacht (1,5%).

De Nederlandse economie heeft een flinke opdoffer gekregen door de internationale kredietcrisis, mede vanwege de relatief grote financiële sector in Nederland. De doorwerking naar de reële economie verloopt echter vooral via het kanaal van de wereldhandel. Voor een kleine open economie, zoals de Nederlandse, was de terugval in de (relevante) wereldhandel in 2009 met ruim 13% een grote negatieve schok. Ruwweg een derde van het Nederlandse bbp wordt direct of indirect bepaald door ontwikkelingen in het buitenland. Voor dit jaar wordt een toename van de relevante wereldhandel van 7,5% verwacht. Daarmee draagt de ontwikkeling van de wereldhandel weer bij aan het economisch herstel. De Nederlandse uitvoer zal daarom in 2010 als gevolg van de opleving in de wereldhandel met circa 8% toenemen (CPB, 2010a). Ook qua prijsconcurrentie versterkt Nederland dit jaar de positie enigszins. Mede door de bescheiden inkomensontwikkeling stijgt de invoer minder snel (5%) en mag een verbetering van de lopende rekening van de betalingsbalans worden verwacht.

Op de arbeidsmarkt kwam in 2009 een einde aan een periode van sterke werkgelegenheids groei en krapte op de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt reageert altijd met enige vertraging op de conjunctuur. Ondanks het zich aftekenend economisch herstel, loopt de werkloosheid met circa 1,5 procentpunt op tot 6,5% van de beroepsbevolking (toename met 121.000 personen). Daarmee doet Nederland het nog steeds beduidend beter dan het gemiddelde in de eurozone. Verwacht wordt dat pas na 2011 de werkloosheid weer zal gaan dalen om rond 2015 op een niveau van ruim 5% uit te komen (CPB, 2010b:15). De arbeidsproductiviteit zal naar verwachting dit jaar sterk verbeteren (+5%). Omdat de loonontwikkeling heel bescheiden blijft, daalt de arbeidsinkomensquote dit jaar met bijna 4 procentpunten.

Tabel 1.4		Kengetallen van de Nederlandse economie, 2007-2011				
	2007	2008	2009 (v)	2010 (p)	2011 (p)	
Niveaus						
Saldo lopende rekening (in % bbp)	55,6	49,8	25,7	39,4	46,6	
Werkloosheid (in % beroepsbevolking)	4,5	3,9	4,9	6,5	6,5	
Werkloze beroepsbevolking (1.000 personen)	344	304	379	500	500	
EMU-saldo collectieve sector (in % bbp)	0,2	0,3	-4,9	-6,3	-4,9	
Arbeidsinkomensquote	78,4	79,0	81,1	77,5	77,0	
Volumes (mutaties in % per jaar)						
Bruto binnenlands product	3,6	2,0	-4,0	1,5	2,0	
Consumptie huishoudens	1,7	1,3	-2,4	0,5	0,5	
Bruto-investeringen bedrijvensector (excl. woningen)	5,3	7,0	-17,5	-11,4	2,0	
Relevante wereldhandel	6,3	1,6	-12,7	7,5	5,5	
Uitvoer van goederen (exclusief energie)	8,0	1,0	-9,6	8,3	5,3	
Invoer van goederen	6,4	3,7	-10,7	5,3	4,5	
Arbeidsproductiviteit	1,9	0,9	-2,4	5,3	2,0	
Prijzen (mutaties in % per jaar)						
Consumentenprijsindex	1,6	2,5	1,2	1,3	1,5	
Contractloon marktsector	1,8	3,5	2,8	1,3	1,5	
Goederenuitvoer (exclusief energie)	1,8	2,0	-4,9	-0,5	-0,3	
Prijsconcurrentiepositie ^a	1,9	4,5	-7,5	1,8	0,0	

a Concurrentenprijs minus uitvoerprijs binnenlands geproduceerde goederen.

Bron: CPB (2010a).

De keerzijde daarvan is dat de winstquote kan toenemen en er ruimte komt voor het herstel van de financiële positie van het bedrijfsleven.

Ontwikkeling koopkracht stagneert in 2010

De consumptie die vorig jaar, anders dan voorspeld, met ruim 2% terugviel, blijft naar verwachting zowel dit jaar als in 2011 redelijk stabiel. In 2009 kwam de gemiddelde loonstijging nog boven het inflatieniveau uit, voor 2010 wordt verwacht dat beide gelijk uitkomen (zie tabel 1.4). Dit betekent dat de koopkrachtontwikkeling in 2010 stagneert. Er zijn natuurlijk ook andere effecten, zoals de oplopende werkloosheid en stijgende sociale lasten, die de koopkracht van individuele huishoudens kunnen aantasten.

De inflatie zal naar verwachting in 2010 rond 1,3% uitkomen. Dat is vergelijkbaar met de algemene prijsstijging die vorig jaar werd gerealiseerd en iets hoger dan het verwachte gemiddelde in het eurogebied (zie tabel 1.3). Waar enkele jaren geleden forse prijsstijgingen van energie en grondstoffen tot inflatoire druk leidden, zijn deze prijzen nu juist sterk gedaald. De matige inflatie in het eurogebied stelt de Europese Centrale Bank in staat om een ruim monetair beleid (het lagerentebeleid) te blijven voeren.

De recessie heeft ook haar weerslag op de Nederlandse overheidsfinanciën. Kwam vorig jaar het begrotingstekort uiteindelijk dicht bij de 5% uit, dit jaar verslechtert de situatie nog verder. Het verwachte begrotingstekort bedraagt 6,3%. Door de recessie dalen de belastinginkomsten, terwijl de overheidsuitgaven die gemoeid zijn met werkloosheid relatief snel stijgen. Het trendmatige begrotingsbeleid zoals dat in Nederland wordt gevoerd heeft een anticyclisch effect (automatische stabilisatoren). Dit is goed voor de stimulering van de economie, maar heeft als nadeel dat in tijden van teruggang het begrotingssaldo relatief snel verslechtert. Zowel dit jaar als volgend jaar wordt de 3%-norm van het Europees Stabiliteits- en Groeipact overschreden. Vanaf 2012 gaat het weer de goede kant op.

1.2 Politieke en institutionele ontwikkelingen

1.2.1 Internationaal handelsbeleid

Na tien jaar onderhandelen nog geen akkoord over liberalisatie landbouwhandel

De onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) over de liberalisatie van de handel in landbouwproducten, industrieproducten en diensten zitten stevig in het slop. Sinds de laatste ministeriële conferentie in juli 2008 in Genève is er geen echte voortgang geboekt in de discussies, die in november 2001 in Doha (Qatar) zijn gestart. De onderhandelingen over landbouw en diensten lopen al sinds maart 2000 en zijn dus reeds tien jaar aan de gang. In maart 2010 gaf de directeur-generaal van de WTO aan dat hij zich wil richten op het overbruggen van de verschillen binnen de diverse dossiers, waarbij de leden van de WTO zullen moeten geven en nemen. In de praktijk verlopen de onderhandelingen echter al jaren op deze wijze en is het niet reëel om hetzelfde proces nog een keer te herhalen en daarbij een andere uitkomst te verwachten. Geen van de WTO-leden wil zich committeren aan een einddatum, tegelijkertijd gaat het voor veel leden te ver om de onderhandelingen helemaal stop te zetten (ICTSD, 2010a).

Voor een aantal dossiers is de te overbruggen kloof redelijk duidelijk, zoals bij de blauwe box (gedeeltelijk ontkoppelde inkomenssteun) van landbouw en bij handelsfacilitatie. Er zijn ook dossiers waar onduidelijkheid is over wat nog nodig is om partijen dicht bij elkaar te brengen. Voor de liberalisatie van de landbouwhandel wijzen veel landen naar de VS als het land dat nu over de brug moet komen. De EU heeft laten weten dat zij geen verdere concessies zal doen op het gebied van markttoegang in de landbouwsector. De discussie in de landbouwonderhandelingen spitst zich verder toe op een aantal onderwerpen. Veel discussie is er over het *Special Safeguard Mechanism (SSM)* dat ontwikkelingslanden de mogelijkheid geeft om invoertarieven tijdelijk te verhogen, wanneer de invoer van bepaalde landbouwproducten snel stijgt of wereldprijzen sterk dalen. De vraag is waar de *trigger* moet liggen voor het verhogen van invoertarieven. Een ander struikelblok betreft de aanwijzing van een bepaald percentage

tarieflijnen waarvoor een kleinere tariefverlaging geldt (gevoelige producten). Ten slotte is er onenigheid over de hoogte van de verlaging van de binnenlandse steun en van de sterkere reductie van binnenlandse steun aan katoenboeren in de VS, een punt waar vooral de West-Afrikaanse katoenboeren sterk aan hechten.

De gevreesde golf van protectionisme naar aanleiding van de economische crisis is uitgebleven in 2009. De wereldhandel is vorig jaar weliswaar in volumetermen flink gedaald, maar volgens analisten is dit vooral te wijten aan een geringere consumentenvraag en aan het feit dat exporteurs door de financiële crisis moeilijker aan exportkrediet konden komen. Volgens de WTO hebben nationale protectionistische maatregelen weinig bijgedragen aan de daling van de wereldhandel, maar de WTO blijft op haar hoede, omdat aanhoudend hoge werkloosheidscijfers landen wel degelijk kunnen verleiden tot maatregelen om de eigen industrie te beschermen. Voor 2010 verwacht de WTO een toename van het wereldhandelsvolume, waarbij de grootste stijging zich zal voordoen in ontwikkelingslanden (WTO, 2010a; ICTSD, 2010b). (www.wto.org)

Regionale en bilaterale akkoorden voor steeds meer landen een goed alternatief

Nu de multilaterale onderhandelingen tamelijk vastzitten, gaan steeds meer landen(blokken) over tot het afsluiten van bilaterale en regionale handelsakkoorden. Onder meer de ASEAN-landen in Zuidoost-Azië, Australië en Nieuw-Zeeland (focus op Azië), Canada, China (focus op Azië en Oceanië), Japan, de VS en de EU zijn erg actief op dit terrein (zie ook §2.5.3). Ook Rusland, dat al sinds 1993 onderhandelt over toetreding tot de WTO en tot op heden niet erg actief was met het afsluiten van bilaterale akkoorden, wil een vrijhandelsakkoord (douane-unie) met een aantal buurlanden (Kazachstan en Wit-Rusland). De vraag is echter of deze landen er veel baat bij zullen hebben, aangezien Rusland met name op zoek is naar een afzetmarkt voor zijn eigen producten en verder wil dat beide landen hun externe invoertarieven verhogen naar het hogere Russische niveau, waardoor de prijzen van geïmporteerde goederen veel hoger zullen worden (ICTSD, 2010c).

De EU heeft in oktober 2009 een vrijhandelsakkoord gesloten met Zuid-Korea. Door dit akkoord besparen Europese exporteurs 1,6 miljard euro per jaar aan invoertarieven, waarvan 380 mln. euro voor landbouwproducten. Ook zijn er afspraken gemaakt over de bescherming van geografische aanduidingen van bepaalde producten, zoals champagne en Parmaham. Onderhandelingen zijn verder nog gaande met Canada, Colombia, India, Peru, Singapore en Vietnam. De onderhandelingen met enkele afzonderlijke landen (Colombia/Peru en Singapore/Vietnam) zijn op gang gekomen nadat eerdere pogingen om een regionaal akkoord af te sluiten met de Andes-landen, respectievelijk de ASEAN-landen, op niets waren uitgelopen. Landbouw speelt vooral een rol in de onderhandelingen met Colombia (suikerquotum van 50.000 ton, bananen, koffie en bloemen) en Peru (vis). De EU wil op haar beurt verbeterde toegang voor Europese zuivelproducten. Tot slot onderhandelt de EU nog steeds met de groep landen in Afrika,

het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen) over de definitieve Economische Partnerschapsakkoorden (EPAs) (EC, 2010a; ICTSD, 2010d). (www.bilaterals.org)

EU lost handelsconflicten op

Eind 2009 heeft de EU samen met een groep Latijns-Amerikaanse landen het langstdurende handelsconflict uit de WTO-geschiedenis opgelost. Het dispuut dat sinds 1993 duurde, behelsde de hoogte van het Europese invoertarief op bananen. Een groep Latijns-Amerikaanse bananenexporteurs eiste een flinke verlaging van het invoertarief (conform WTO-afspraken), maar de EU vreesde erosie van de handelspreferenties van bananenexporteurs uit voormalige koloniën (de ACS-landen). Deze landen mogen tariefvrij exporteren naar de EU. De afspraak is nu gemaakt dat de EU het invoertarief verlaagt van 176 euro per ton naar 114 euro per ton in 2017, met een eerste stap naar 148 euro per ton nadat het akkoord definitief is bekrachtigd. In ruil daarvoor zullen de Latijns-Amerikaanse landen geen verdere tariefverlagingen eisen en alle aanklachten laten vallen. De EU wil tot slot 200 mln. euro vrijmaken om de bananenexporteurs uit de ACS-landen te helpen zich voor te bereiden op sterkere concurrentie vanuit Latijns-Amerika (EC, 2009).

In maart 2010 heeft de EU samen met Argentinië ook het WTO-dispuut over Europese wetgeving aangaande biotechnologie tot een goed einde gebracht. In 2006 had de WTO na een klacht van de VS, Canada en Argentinië (belangrijke exporteurs van genetisch gemodificeerde producten) geconstateerd dat de EU de WTO-overeenkomst over sanitair en fytosanitair beleid had geschonden, onder andere door vier jaar lang de goedkeuring van genetisch gemodificeerde producten tegen te houden (1999-2003). Ook hadden zes EU-lidstaten eigen handelsbeperkende maatregelen geïntroduceerd, die niet gebaseerd waren op een goede risicobeoordeling. De EU en Argentinië hebben nu afgesproken halfjaarlijks bijeenkomsten te organiseren waarin de stand van zaken met betrekking tot biotechnologie in de landbouw wordt besproken. Door voortdurend met elkaar in dialoog te blijven over bijvoorbeeld toelatingsprocedures en handelsbeperkende maatregelen, hopen beide partijen handelsconflicten te voorkomen. In juli 2009 had de EU al een overeenkomst bereikt met Canada. Momenteel werkt de EU aan de laatste stap: een akkoord met de VS (de derde 'klager') (EC, 2010b).

1.2.2 Niet-tarifaire maatregelen in de handel

Handelsbelemmeringen kunnen andere vormen aannemen dan het traditionele invoertarief of -quotum. Onder de zogenaamde niet-tarifaire maatregelen vallen wettelijke standaarden en voorschriften op uiteenlopende gebieden als voedselveiligheid, etikettering, dierenwelzijn en de gezondheid van plant en dier. Verschillen in dergelijke regelgeving tussen handelspartners kunnen uitmonden in handelsbarrières als deze de kosten van invoer verhogen ten opzichte van het binnenlands geproduceerde goed.

Om oneigenlijk gebruik van standaarden en voorschriften te voorkomen zijn daarover binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) afspraken gemaakt. De maatregelen mogen niet discrimineren tussen landen en gelijkwaardige producten, en moeten waar nodig ondersteund worden door wetenschappelijke studie. Een belangrijk gegeven is dat de WTO-procedures voor geschillenbeslechting ook openstaan voor kwesties rond niet-tarifaire belemmeringen.

Uiteenlopende geschillen tussen EU en handelspartners

Een van de langstlopende kwesties betreft het Europese importverbod op Amerikaans rundvlees vanwege het gebruik van hormoonpreparaten bij de productie. De EU weert rundvlees uit de VS op grond van mogelijke gevaren voor de volksgezondheid, maar vanwege het gebrek aan wetenschappelijk bewijs is het importverbod in 1999 door WTO-rechters onrechtmatig verklaard. Sindsdien mogen de VS een extra belasting heffen op agrarische invoer uit de EU ter compensatie van de geleden schade, becijferd op 117 mln. dollar in 2009. Tot op heden betrof het een vaste lijst aan producten. Recentelijk, na een Amerikaans dreigement om de strafheffingen met regelmaat te variëren over de complete agrarische uitvoer uit de EU, zijn de EU en de VS tot een voorlopige schikking gekomen. De EU opent voor de komende drie jaar een contingent voor tariefvrije invoer van 20.000 ton hormoonvrij rundvlees. In ruil daarvoor handhaven de VS de huidige sancties op een niveau van 37 mln. dollar, vooruitlopend op afschaffing in 2013.

Een nieuwe zaak heeft zich inmiddels alweer aangediend. De VS willen een uitspraak van de WTO-rechters over het importverbod van de EU op pluimveevlees dat is gespoeld met chemicaliën ter vermindering van bacteriële besmetting (WTO, 2009). Deze behandeling, in de VS een gangbare praktijk, is in de EU niet toegestaan op grond van mogelijke risico's voor de volksgezondheid.

Het SPS-comité is het forum binnen de WTO waar de maatregelen van landen gericht op bescherming van de volksgezondheid worden besproken. Er wordt vooral informatie uitgewisseld over nieuwe en aanstaande maatregelen. Daarnaast biedt het forum landen gelegenheid om de eerste formele stap te zetten in een beroepsprocedure. In 2009 werden 21 van dergelijke zaken besproken in het comité, waarvan er 5 nieuw werden ingebracht (WTO, 2010b). De EU was bij één nieuwe zaak betrokken. De Europese Commissie (EC) legde een specifiek bezwaar neer over de algemene importeisen aan vlees in Indonesië. Twee lopende kwesties waarin de EU als klager optreedt houden verband met importeisen in de nasleep van de uitbraak van dierziekten. De Commissie maakt bezwaar tegen eisen van India in verband met vogelgriep en van diverse landen in verband met BSE (gekkekoeienziekte). In een derde kwestie worden de VS gedaagd om het uitblijven van erkenning voor de controlesystematiek voor de productie van melk en melkpoeder in de EU, terwijl de uitvoer van kaas en boter al is toegestaan. De EC stelt dat ook melkpoeder voldoet aan de strenge hygiëne-eisen die de *Food and Drug Administration*

hanteert in het kader van de *Pasteurized Milk Ordinance*. Er werd ook bezwaar gemaakt tegen importeisen van de EU, namelijk tegen de inspecties van Canadees graan aan de Griekse EU-grens en door enkele Zuid-Amerikaanse landen tegen de strenge toelatingseisen van traditionele, lokale producten als *novel food* in de EU.

Gevolgen voor de Nederlandse agrosector

Niet-tarifaire maatregelen kunnen de Nederlandse agrarische sector treffen als belemmeringen in de uitvoer naar landen buiten de EU. Een voorbeeld is dat de Russische inspectiedienst met ingang van 28 februari 2010 de uitvoer van Nederlandse kaas naar Rusland vanuit 13 exportlocaties heeft stilgelegd, waaronder 8 exportfabrieken van 's lands grootste zuivelfirma. De als 'tijdelijk' aangekondigde restrictie volgde op een inspectie van exportbedrijven door de Russische veterinaire dienst. Daarbij bleek dat onder andere de laboratoriumtests bij deze fabrieken niet voldeden aan de gestelde eisen. Het effect op de uitvoer is ongewis, mede omdat vanuit circa 70 andere productielocaties de export kan doorgaan (Rosselkhoznadzor, 2010).

Ook in de varkens- en kippenvleesindustrie zijn er momenteel problemen met de certificering van bedrijven en controlepraktijken voor de Russische markt. Een paar jaar geleden werd de Nederlandse uitvoer van groente en fruit aan banden gelegd vanwege te hoge residuniveaus van bestrijdingsmiddelen. Het blijkt in de praktijk lastig te zijn om stabiele afspraken te maken met de Russische autoriteiten. In het licht van het grote belang van het land als bestemming voor de agrarische uitvoer buiten de EU (Rusland was in 2009 met 1,1 mrd. euro de tweede belangrijkste bestemming na de VS) is dat onwenselijk. Mogelijk kan de eventuele toetreding van Rusland tot de WTO leiden tot meer transparantie en samenwerking op het vlak van regelgeving. Maar de ervaringen op dit vlak met China, WTO-lid sinds 2005, leren dat de discipline van internationale handelsregels aan deze situatie niet zonder meer een spoedig einde betekenen van dergelijke problemen.

1.2.3 Overige internationale ontwikkelingen

Teleurstellend resultaat op klimaatop Kopenhagen

De VN-klimaatconferentie die in december 2009 in Kopenhagen werd gehouden, heeft een teleurstellend resultaat opgeleverd. Hoewel er vrij grote overeenstemming is over de (wetenschappelijk onderbouwde) conclusie dat een wereldwijde temperatuurstijging niet hoger mag zijn dan 2 graden Celsius om de ergste effecten van de klimaatverandering te voorkomen, is een aantal landen niet bereid de hiervoor benodigde emissiereductie realiseren. Weliswaar zijn er afspraken gemaakt over de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, maar deze concessies zijn volstrekt onvoldoende om de doelstelling van maximaal 2 graden te halen. Veel industrielanden laten economische belangen zwaarder wegen, terwijl ontwikkelingslanden de mogelijkheid willen hebben om zich verder te

ontwikkelen. Daarom zal er verder onderhandeld moeten worden. Wel is een akkoord bereikt over een klimaatfonds van 30 mrd. dollar voor de komende drie jaar, waarmee de meest ernstige klimaatproblemen in ontwikkelingslanden (zoals ontbossing) kunnen worden aangepakt.

De EU heeft toegezegd om hieraan in de periode 2010-2012 jaarlijks een bijdrage van 2,4 mrd. euro te willen leveren. Begin 2010 overheerst echter de teleurstelling over het verloop van de conferentie en de twijfel of het huidige systeem (de VN-kaderconventie voor klimaatverandering samen met het Kyoto-protocol) wel voldoende is om de grote problemen veroorzaakt door klimaatverandering aan te pakken. 'Kopenhagen' moest een doorbraak worden in de internationale klimaatonderhandelingen, maar net als in de multilaterale handelsoverhandelingen bleek deze verwachting ijdele hoop en is het niet gelukt om partijen veel dichter bij elkaar te brengen (UNFCCC, 2009).

FAO-conferentie over voedselzekerheid levert geen concrete doelstellingen op

Ook de conferentie van de Wereldvoedselorganisatie (FAO) over voedselzekerheid (november 2009) heeft minder opgeleverd dan vooraf was verwacht. Voorafgaand aan de conferentie had de FAO de lat hoog gelegd door voor te stellen de honger in 2025 volledig uit te bannen en daartoe per jaar 44 mrd. dollar aan ontwikkelingshulp te besteden aan de landbouwsector in ontwikkelingslanden. Maar in de afsluitende verklaring wilden de deelnemende landen zich niet binden aan een datum en evenmin meetbare doelen formuleren; men kwam niet verder dan dat er meer geïnvesteerd moet worden in de landbouwsector en honger zo snel mogelijk uitgebannen moest worden. Er is een duidelijke noodzaak voor gecoördineerde actie op dit terrein, gezien de problemen in de landbouwsector zoals aangekaart door de Wereldbank in het *World Development Report* van 2008. Ook de voedselcrisis heeft aangetoond dat met name in ontwikkelingslanden meer investeringen en beter overheidsbeleid nodig zijn. Hiervoor zal het bestaande FAO-comité voor Wereldvoedselzekerheid worden hervormd en een belangrijker rol krijgen bij het coördineren van internationale actie op het gebied van voedselzekerheid/hongerbestrijding. Daarnaast hebben de deelnemende landen toegezegd meer te zullen investeren in landbouw (productiviteitsverhoging), voedselzekerheid en plattelandsontwikkeling, met name in ontwikkelingslanden (FAO, 2009).

Voedselzekerheid was ook een prominent onderwerp op de bijeenkomst van landbouwministers die de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in februari 2010 heeft georganiseerd. Deze conferentie, de eerste sinds 1998, leverde een set van aanbevelingen op voor het landbouwcomité van de OESO, onder meer over de vraagstukken rond voedselzekerheid, handel, klimaatverandering, beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen, innovatie en het functioneren van markten. De OESO kan een belangrijke bijdrage leveren voor wat betreft de beleidsmatige aanpak van deze vraag-

stukken met *evidence-based* analyses en aanbevelingen. Daarnaast is de OESO een platform voor de uitwisseling van informatie en expertise op de genoemde terreinen (OECD, 2010).

1.2.4 Europese Unie

Politieke en institutionele ontwikkelingen binnen de EU

Voor de EU was 2009 een spannend jaar. Naast de gebruikelijke vijfjaarlijkse verkiezingen voor het Europees Parlement en de vorming van een nieuwe EC (opnieuw onder voorzitterschap van de Portugees Barroso) is ook het *Verdrag van Lissabon* op 1 december 2009 in werking getreden. Dit verdrag introduceert twee nieuwe functies: de voorzitter van de Europese Raad (ook wel 'EU-president' genoemd) en de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken. De EU-president wordt voor 2,5 jaar benoemd en zit de Raadsvergaderingen voor. Ook vertegenwoordigt hij de Europese regeringsleiders op het wereldtoneel. De Belg Herman van Rompuy is benoemd als de eerste voorzitter van de Europese Raad. De post van hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken combineert twee bestaande portefeuilles: die van hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijke buitenland- en veiligheidsbeleid, en die van commissaris voor buitenlandse betrekkingen. Een belangrijke taak voor de eerste hoge vertegenwoordiger, de Britse Catherine Ashton, is het opzetten van een nieuwe Europese externe dienst. (*ec.europa.eu*)

Dit laatste punt is onderdeel van een van de vier speerpunten van de nieuwe EC in 2010: een ambitieus, samenhangend én invloedrijk buitenlands beleid ontwikkelen. Hiertoe hoort ook een handelsagenda met een sterkere nadruk op bilaterale akkoorden. De andere drie speerpunten betreffen de aanpak van de economische crisis (onder meer via de nieuwe Europese groeistrategie *Europa 2020*); het beter betrekken van de burger bij het Europese optreden (bijvoorbeeld via het burgerinitiatief dat geïntroduceerd is in het Verdrag van Lissabon) en het moderniseren van de Europese beleidsinstrumenten en methoden (EC, 2010c).

Het komende jaar moet het Verdrag van Lissabon gaan bewijzen dat de EU daadwerkelijk democratischer en efficiënter is geworden. Momenteel is het nog zoeken naar de nieuwe rolverdeling, bijvoorbeeld bij het bepalen van de zeggenschap over de nieuwe diplomatieke dienst van de EU, die veel taken van de nationale ambassades moet gaan overnemen. De EU-president en hoge vertegenwoordiger moeten hierbij zowel met Commissievoorzitter Barroso als met de regeringen van de EU-landen onderhandelen. Een andere belangrijke wijziging in het verdrag is de vergroting van de zeggenschap voor zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen. Zo mag het Europees Parlement de komende jaren meebeslissen over de vormgeving van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor de periode 2014-2020. (*europa.eu/lisbon_treaty*)

Europa 2020: opvolger van de Lissabonstrategie

In maart 2010 heeft de Europese Commissie de herziene groeistrategie van de EU gepresenteerd. Deze *Europa 2020-strategie* is het antwoord van de Commissie op de economische crisis en moet de Europese economie voorbereiden op de komende tien jaar. De strategie bevat drie hoofdlijnen: slimme groei (accent op kennis, innovatie en onderwijs), duurzame groei (zuiniger omgaan met hulpbronnen en tegelijkertijd concurrentiekracht vergroten) en groei voor iedereen (bijvoorbeeld door de arbeidsparticipatie te verhogen en armoede te bestrijden). Naast de drie hoofdlijnen heeft de Commissie een agenda met een aantal kerninitiatieven voorgesteld, waarvoor acties moeten worden ondernomen op alle niveaus: EU, nationaal, regionaal en lokaal. Een van de initiatieven betreft het efficiënte gebruik van hulpbronnen in Europa (duurzame energie). Dit zou moeten leiden tot een besparing van 60 mrd. euro op olie- en gasimport in 2020. Ook wil de EU meer doen om de 'Innovatie-Unie' te worden, waarbij lidstaten 3% van het bbp investeren in onderzoek en ontwikkeling. Een ander streefcijfer is dat minstens 40% van de jongere generatie een titel of hoger onderwijsdiploma moet hebben. Daarnaast moet in 2020 75% van de bevolking tussen de 20-64 jaar werk hebben (EC, 2010d).

Europa 2020 is de opvolger van de Lissabonstrategie uit 2000, die de EU in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld moest maken. Deze doelstelling is echter niet gehaald. Deels komt dit door de wereldwijde economische crisis, maar ook waren de afspraken over de benodigde economische hervormingen niet bindend, zodat men geen maatregelen kon nemen als een lidstaat te weinig deed om de doelstellingen van de Lissabonstrategie te halen. In de praktijk bleek ook dat de Lissabonstrategie te weinig verweven was in het Europese beleid en in de EU-begroting. De *Europa 2020-strategie* zal dan ook meer leidend moeten worden bij het maken van nieuw Europees beleid, zoals de vormgeving van de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Hier zal de hoofdlijn van duurzame groei waarschijnlijk een bepalende rol spelen. (ec.europa.eu/eu2020)

1.2.5 Nederland

Algemene stand van zaken politiek

In het prille voorjaar van 2010, toen de regering volop bezig was met het uitvoeren van de stimuleringsmaatregelen ter bezwering van de economische crisis, is het kabinet Balkenende IV voortijdig gevallen. Op 20 februari, na bijna drie jaar regeren, werd duidelijk dat er een onoverbrugbaar verschil van inzicht was ontstaan over de militaire inzet van Nederland in de Afghaanse provincie Uruzgan na 2010. De PvdA wilde alle militairen uit Afghanistan terugtrekken, conform het regeerakkoord, terwijl de andere twee regeringspartijen CDA en ChristenUnie verder wilden in Afghanistan. Sinds 23 februari is er daarom een demissionair kabinet van CDA en ChristenUnie. Op 9 juni 2010

vonden verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats, waarna een nieuw kabinet zal worden gevormd. (www.regering.nl)

Dit nieuwe kabinet krijgt dan meteen te maken met een forse opgave. Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte zal Nederland op de lange termijn namelijk 29 mrd. euro moeten bezuinigen, om te voorkomen dat de staatsschuld te hoog wordt en om te zorgen dat ons land kan voldoen aan de eisen van het Europese Stabiliteits- en Groeipact. Voor de komende kabinetsperiode tot 2015 betekent dit een besparing van 15 tot 18 mrd. euro. Reeds op Prinsjesdag 2009 zag het kabinet de noodzaak van vergaande bezuinigingen in en heeft het een twintig ambtelijke heroverwegingswerkgroepen de opdracht gegeven om verschillende besparingsvarianten uit te werken, waarbij ten minste één variant moest leiden tot een besparing op de overheidsuitgaven van 20%. Na de val van het kabinet zijn deze rapporten opgeleverd (op 1 april 2010). Een van de twintig werkgroepen heeft gekeken naar het domein leefomgeving en natuur (VROM, LNV en in mindere mate V&W). Dit is het domein dat voor het ministerie van LNV zeer waarschijnlijk de meeste bezuinigingen oplevert, volgens de conclusie van deze werkgroep tot maximaal 387 mln. euro jaarlijks. De werkgroep ziet onder andere mogelijkheden voor efficiëncywinst bij het ontstapelen van gebiedscategorieën zoals EHS, Recreatie om de Stad en Nationale Landschappen en het op een andere manier financieren van de EHS (particulier en agrarisch natuurbeheer in plaats van aankopen van natuur). (www.minfin.nl/Onderwerpen/Begroting/Brede_heroverwegingen)

Landbouw, natuur en voedselkwaliteit in 2010

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hanteert in de presentatie van het beleid voor 2010 de nieuwe indeling in vier beleidsdomeinen: Duurzaam produceren; Kennis en innovatie; Voedsel, dier en consument; Natuur, landschap en platteland. Binnen het beleidsdomein Duurzaam produceren wordt in 2010 extra aandacht geschonken aan verduurzaming van de visserijsector, waarbij LNV een stimulerende rol speelt met financiële bijdragen voor technologische vernieuwing en bevordering van innovatie, ondernemerschap en samenwerking. Ook in de glastuinbouw stimuleert LNV verduurzaming en dan met name de energie-efficiëntie. In mondiaal en EU-verband wil LNV een voortrekkersrol spelen bij het tegengaan van de wereldwijde ontbossing. Binnen het domein Kennis en innovatie, de grootste post op de LNV-begroting, wil LNV ervoor zorgen dat het groene onderwijs beter aansluit op de arbeidsmarkt. Als onderdeel van de maatregelen van het kabinet om de economische crisis te bezweren zal LNV in 2010, net als in 2009, geld vrijmaken voor onder andere de versnelde ontwikkeling van duurzame stallen en luchtwassers in de veehouderij. In het nieuwe domein Voedsel, dier en consument speelt duurzaamheid ook een grote rol, getuige de *Nota Duurzaam voedsel* en de *Beleidsagenda Duurzame voedselssystemen* (zie verderop in dit hoofdstuk). Biodiversiteit is in 2010 een belangrijk thema binnen het domein Natuur, landschap en platteland. Dit jaar wordt in het kader van de Conventie van

Biologische Diversiteit de stand van zaken opgemaakt van de vermindering van de achteruitgang van de biodiversiteit. Dit valt samen met een *mid-term review* van de uitvoering van de doelen van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waar ook de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) onder valt. Bij de realisatie van de EHS ziet LNV een belangrijke rol weggelegd voor boeren (agrarisch natuurbeheer), aangezien het zeer waarschijnlijk niet gaat lukken om uiterlijk 2018 alle gronden voor de EHS te verwerven. Ten slotte moet Nederland eind 2010 alle 162 Natura 2000-gebieden definitief hebben aangewezen. Dit zal niet eenvoudig worden, aangezien een groot aantal gebieden te maken heeft met een te hoge neerslag van stikstof op de bodem en daardoor niet voldoet aan de basiscondities (LNV, 2009a).

Verduurzaming van ons voedsel ...

Uit de *Nota Duurzaam voedsel* (LNV, 2009b) spreekt een duidelijk gevoel voor de urgentie van duurzaam voedsel. De wereldgemeenschap heeft de niet geringe opgave om in 2050 een geschatte negen miljard monden te voeden binnen de draagkracht van het mondiale ecosysteem. De milieubelastende productie en consumptie van dierlijke eiwitten, van vlees en zuivel, is tegen deze achtergrond een problematiek van de allerhoogste orde. In deze nota en de daaropvolgende ministeriële beleidsagenda (LNV, 2009c), beide verschenen in de zomer van 2009, presenteert LNV de plannen en ideeën om te komen tot een duurzame consumptie en productie van voedsel en wordt de ambitie uitgesproken dat Nederland over 15 jaar mondiale koploper is op het gebied van duurzaam voedsel.

Belangrijke bijdragen aan het transitieproces naar duurzamer voedsel, zo betoogt de *Nota Duurzaam voedsel*, komen van innovaties en technische vernieuwingen aan de aanbodkant, die leiden tot een meer efficiënte en duurzame productie en die voedselverspilling tegengaan. Te denken valt aan de technische ontwikkeling van vleesvervangers, aan in-vitrovlees (ook wel 'kweekvlees' genoemd) of aan eiwitvervangende producten op basis van algen of insecten, waardoor een verbeterd of ruimer aanbod van vleesvervangers tot stand komt. Verspilling van kostbare grondstoffen kan worden tegengegaan door het opnieuw gebruiken van afvalstromen en uiteraard ook door reductie van de hoeveelheid voedsel die in de keten van productie tot en met consumptie verloren gaat. Recent LNV-beleid zet in op een vermindering van de voedselverspilling (geraamd op 3,6 mrd. euro per jaar) met 20% binnen vijf jaar. In internationaal verband wil de minister van LNV zich inzetten voor hoge internationale normen en ambities op het gebied van dierenwelzijn, milieu, voedselzekerheid en

arbeidsomstandigheden, waarbij gezocht wordt naar allianties met Europese landen die gelijksoortige ambities hebben. Om consumenten te verleiden tot duurzame en gezonde voedselconsumptie, wil LNV (nieuwe) media en campagnes inzetten die de bewustwording over duurzaam eten vergroten, en ijveren voor herkenbare en begrijpelijke labels die duurzame keuzes vergemakkelijken.

In het kielzog van de genoemde beleidsambities zijn initiatieven en convenanten tot bloei gekomen die de ontwikkeling van duurzame voedselsystemen ondersteunen. Zo beoogt het Convenant Marktontwikkeling Verduurzaming Dierlijke Producten de aankoop van duurzame dierlijke producten in supermarkten en bedrijfsrestaurants te bevorderen, terwijl het recent opgerichte Platform Verduurzaming Voedsel er naar streeft om een groter aanbod van duurzaam voedsel te realiseren in supermarkten, horeca en catering. Het Platform heeft ook de opdracht om als reactie op de wildgroei van logo's en keurmerken één informatiesysteem voor duurzaamheid te ontwikkelen.

... vereist het betrekken van consumenten

In de praktijk richten de meeste verduurzamingsacties zich op het aanbod en zijn consumenten vooralsnog weinig in beeld als 'draggers van verandering' (zie kader). Uiteraard wordt, als vanouds, het belang benadrukt van informatie- en voorlichtingscampagnes die moeten aanzetten tot duurzaam consumeren en bewust(er) inkopen. Maar deze strategie steekt toch wat schraal af bij de allianties die in het kader van duurzaam produceren worden nagestreefd met het bedrijfsleven. Ook de oplaaiende discussies over prijsmaatregelen die zouden moeten leiden tot duurzame gedragsverandering, lijken in dit verband een weinig vruchtbare herhaling van zetten. De uitvoerbaarheid van dergelijke maatregelen stuit al snel op administratieve en politieke barrières. Bovendien is er twijfel over de effectiviteit van prijsmaatregelen. Mensen kiezen namelijk lang niet altijd volgens het rationele keuzemodel waarin kosten en baten bewust worden afgewogen. Recentelijk is er weer op gewezen dat de betekenis van emoties, gedragsroutines en fysieke en culturele omgevingskenmerken van onze moderne consumptiesamenleving ook beleidsmatig veel te weinig in beeld is als het gaat om gedragsverandering van burgers en consumenten (Tiemeijer, Thomas en Prast, 2009). Ook voor het recente LNV-beleid is deze constatering relevant en inspirerend.

De consument als bondgenoot

Gezien de grote urgentie die in de *Nota Duurzaam voedsel* wordt gehecht aan duurzame productie én consumptie van voedsel, zou men verwachten dat ook consumenten als bruikbare bondgenoten in het vizier zijn. Het dominante beeld is dat zij zich - een beperkt segment van 'ethische consumenten' uitgezonderd - hoofdzakelijk door prijsprikkels laten bewegen. Toch zijn er behalve met bedrijven wel degelijk ook met grotere groepen consumenten 'groene allianties' te ontwikkelen. Ter illustratie worden drie mogelijke veranderingsroutes geschetst, die in feite verschillende ambities en verwachtingen belichamen over de bondgenootschappen die met consumenten zijn aan te gaan (zie verder De Bakker en Dagevos, 2010). De eerste twee routes zijn meer gematigd en hervormingsgezind, de derde route vertegenwoordigt de meest vergaande veranderingsambities.

Route 1 betreft de 'onwetende verduurzaming', waarbij voedselconsumenten hoofdzakelijk worden opgevat als passieve eindgebruikers die doorgaans niet bezig zijn met moeilijke vragen rond voedsel en hier evenmin behoefte aan hebben. Verduurzaming van voedingsproducten zonder dat consumptiepraktijken wezenlijk hoeven te veranderen, is dan een passende strategie. Een tweede route is de 'actieve verandering' met als uitgangspunt dat consumenten als actieve en betrokken burgers deel uitmaken van een *civil society*. Hier kan en mag het gaan over (kleine) aanpassingen van gevestigde consumptiegewoonten van mensen zelf, zoals een boodschappenbriefje maken om verspilling tegen te gaan, erop letten seizoensgroenten te kopen, wat minder vlees of kaas eten of vaker boodschappen op de fiets doen. De derde route is de 'culturele omslag'. Deze route ligt in het verlengde van actieve verandering, met dit verschil dat het hier gaat om beleids- en leefstijlalternatieven die een duidelijke breuk vormen met de huidige praktijk. Consumenten zijn hier aanspreekbaar op een duurzame leefstijl waarbij niet alleen waarde wordt gehecht aan wat men eet of koopt, maar ook aan de wijze waarop etenswaren en consumptieproducten in het algemeen worden gefabriceerd. Duurzaamheid is een intrinsieke waarde van zowel productkwaliteit als productiemethode.

Gezien de urgentie van verduurzaming van ons voedsel kan men consumenten niet links laten liggen als (potentiële) partners in verandering. Rekening houdend met de pluriformiteit en veelkleurigheid van de hedendaagse samenleving, is de kernopgave van duurzaam consumptiebeleid om een afgewogen combinatie van veranderingsroutes te faciliteren die duurzame leefstijlen versterkt en cultiveert.

Agenda van de landbouwpolitiek

Jaar	Orgaan	Agenda
2010	VN	Tussenevaluatie VN-Millenniumdoelstellingen 2015
	EU	Voorzitterschap van Spanje, gevolgd door België
	EU	Implementatie Verdrag van Lissabon (in werking getreden per 1/12/2009)
	EU	Tussentijdse evaluatie van de Europese begroting
	EU	Hervorming suikermarkt afgerond, aanvang hernieuwde discussie
	EU	Alle Europese Natura 2000-gebieden zijn aangewezen
	CBD	Er moet een akkoord zijn bereikt over de toegang tot en verdeling van baten van genetische bronnen
	NL	Mid-term review Investeringsbudget Landelijk Gebied
2012	VN	Volgens het Kyoto Protocol zijn de emissies van broeikasgassen verminderd tot 5,2% (EU: 8%) onder niveau 1990. Nieuwe doelstellingen zijn nog niet geformuleerd
	EU	Implementatie van welzijnsstandaarden in de pluimveesector
2014	EU	Volledig vrij verkeer van werknemers binnen de EU-27
	EU	Herziening Gemeenschappelijk Landbouwbeleid treedt in werking
2015	VN	De acht Millenniumdoelstellingen moeten zijn gehaald
	FAO	Het aantal ondervoede mensen op de wereld is t.o.v. 1995 gehalveerd tot 400 miljoen (afsprake Wereldvoedseltop 1996)
	EU	Einde huidige zuivelquotering
	NL	Voedselverspilling moet met 20% zijn verminderd ten opzichte van 2010
2018	NL	Ecologische Hoofdstructuur moet zijn gerealiseerd
2020	EU	Doelstellingen Europa 2020 moeten zijn gerealiseerd
	EU	Het aandeel duurzame brandstoffen in transportbrandstoffen moet 10% zijn en het aandeel duurzame energie 20% van het totale energieverbruik
	NL	Uitstoot van broeikasgassen moet 30% lager zijn dan in 1990