



Het ene landbouwbeleid is het andere niet

Landbouw is politiek. Het landbouwbeleid bepaalt de mate waarin en hoe de landbouw een land of regio van voedsel voorziet. De overheid legt normen op rond voedselveiligheid en -kwaliteit en stelt zo nodig productie- en randvoorwaarden in. Elk land in de wereld heeft in meer of mindere mate een landbouw- en/of voedselbeleid. De doelstelling is dezelfde: voedselzekerheid. De wegen ernaartoe daarentegen kunnen sterk verschillen.

Jacques Van Outryve / Illustratie: Joris Snaet

Landbouw is voedselproductie en wordt niet voor niets de meest primaire sector genoemd. Zonder landbouw, geen voedsel. Zonder voldoende voedsel zijn geen andere economische of sociale activiteiten mogelijk. Hier niet, maar ook niet elders in de wereld. Zonder landbouw geen welvaart. Een landbouwbeleid is dan ook op de eerste plaats voor de consument bedoeld. Die moet over voldoende voedsel kunnen beschikken zo niet breken er voedselrellen uit. Vandaar ook dat er beter te veel (overschotten) dan te weinig voedsel is,

beter te goedkoop dan te duur. Hiervoor heb je in eigen land of je buurlanden boeren nodig die onder die voorwaarden voedsel willen en kunnen produceren. Waar dat in een vrije markt niet mogelijk is, moet de overheid ingrijpen om het 'gat' te dichten. Dat kan op allerlei manieren. Enerzijds kunnen producenten rechtstreeks of onrechtstreeks gesubsidieerd worden om te produceren. Anderzijds kunnen consumenten gesubsidieerd worden voor de aankoop van te duur voedsel. Overheden kunnen diensten en infrastructuur ondersteunen, zoals onder-

wijs, onderzoek, boekhouding, innovatie en marketing. Zij kunnen ook voorkomen of juist stimuleren dat goedkopere voedselproducten ingevoerd worden met het oog op voedselzekerheid.

Ongelijk speelveld

Landbouw is sterk verbonden met de ligging en de geografie, maar ook met de geschiedenis van een land. De sector is dan ook zeer specifiek! Het mag niet verwonderen dat het landbouwbeleid sterk verschilt van land tot land, niet alleen vanwege de ligging en het ▶



Focus deze week

klimaat, maar ook vanwege verschillen in de beleidsvisie.

Het was destijds een huzarenstuk van Sicco Mansholt om het landbouwbeleid van de zes stichtende leden van de Europese Unie op een lijn te krijgen. Het Europese landbouwbeleid (GLB) is in de loop van de jaren door interne en externe druk herhaaldelijk gewijzigd. Mansholt zou zijn huiswerk niet meer herkennen, maar volgens zijn biograaf zou hij naar alle waarschijnlijkheid de wijzigingen goedkeuren. Het GLB evolueerde van een markt- en prijsbeleid naar een rechtstreeks inkomensbeleid. Van gekoppelde steun naar ontkoppelde steun met randvoorwaarden. Landbouw en landbouwbeleid zijn niet wereldvreemd en dan ook permanent aan evaluatie en aanpassing toe, zowel hier als in andere landen. Maar de ondersteuning van de landbouwsector blijft ook vandaag nog veel vormen aannemen, gaande van helemaal geen ondersteuning omdat de overheden vertrouwen op aanvoer van goedkope voedsel uit het buitenland (vrije markt), tot de inrichting van staatsboerderijen met vijfjarenplannen (planeconomie).

De wereld mijn dorp

Landbouwmodellen botsen wanneer ze tegenover elkaar staan en op elkaars terrein komen. Het recente handelsakkoord tussen de Europese Unie en Mercosur (Argentinië, Brazilië, Paraguay en Uruguay) is hiervan een voorbeeld. Globalisering is nochtans van alle tijden. De Wereldhandelsorganisatie (WTO) doet pogingen om de verschillen in landbouwbeleid te onderscheiden, te stroomlijnen of op een gelijke noemer te brengen. Maatregelen werden opgedeeld in handelsverstoring, minder handelsverstoring en niet-handelsverstoring. Lidstaten van de WTO beloofden om de meest handelsverstoringe maatregelen geleidelijk te verminderen ten voordele van niet-handelsverstoringe. Hoe is het hiermee gesteld? De WTO ligt als multilateraal

handelsforum momenteel op apegapen, waardoor de jongste jaren steeds meer bilaterale handelsakkoorden (tussen slechts twee landen of regio's) gesloten worden. De handel staat niet stil! Multilaterale akkoorden zijn nochtans te verkiezen boven bilaterale akkoorden, omdat zij veelomvattender en daardoor doorgaans evenwichtiger zijn, zeker wat landbouw betreft.

Maar hoe vergelijk je appels met citroenen wanneer het om landbouwbeleid en handelsakkoorden gaat? De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO – OECD) weet raad. Zij evalueert op geregelde tijdstippen het landbouwbeleid in de verschillende landen. In haar jongste rapport *'Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019'* neemt ze 53 landen onder de loop. De OESO zelf telt 37 voornamelijk rijke landen, maar samen met haar sleutelpartners – waaronder Brazilië, China en India – beslaat ze 80% van de wereldhandel. Als belangrijke studieclub, die op meerdere beleidsterreinen actief is, is de OESO bekend om haar voorliefde voor (vrij)handel als basis voor ontwikkeling en welvaart. Ze wil dat de landen hun landbouwbeleid verder hervormen, opdat het minder handelsverstoring zou zijn. De OESO is niet tegen een landbouwbeleid, maar ook niet voor gelijk welk landbouwbeleid

en ze vindt dat er de jongste 10 jaar te kleine stapjes in de goede richting gezet werden. Ze blijft dan ook grote verschillen noteren. In de 53 landen die bestudeerd werden, waaronder ook 12 opkomende economieën zoals China, India en Brazilië, werd in 2016-2018 in totaal 465 miljard euro aan ondersteuning van de landbouwsector besteed.

Hoe vergelijk je appels met citroenen?

In 6 landen (waaronder Argentinië, India, Oekraïne en Rusland) wordt de landbouwsector niet gesteund maar belast. Met andere woorden de prijzen aan de boer worden door overheidsmaatregelen (exportheffingen of bureaucratische maatregelen) kunstmatig laag gehouden met het oog op goedkoop voedsel voor de consument. Deze negatieve ondersteuning van de landbouw in 6 landen werd op 73 miljard euro geraamd. Waar in een land als Zwitserland ondersteuning van producenten nog steeds meer dan 50% bedraagt van het bruto-inkomen, is die in Argentinië negatief (-15%). De EU ligt met 19% boven het gemiddelde. Andere koplopers boven de 50% zijn Noorwegen, IJsland, Korea en Japan. De gemiddelde landbouwprijzen liggen



in Zwitserland 57% boven de wereldmarktprijzen. In Argentinië liggen ze daarentegen merkelijk onder de wereldmarktprijzen. Boeren missen de kansen op de wereldmarkt.

De OESO beschrijft in haar rapport recente wijzigingen en evoluties van het landbouwbeleid in de betrokken landen, zoals de nieuwe landbouwwet in de VS en de veranderingen in het GLB, het handelsconflict tussen de VS en China, en klimatologische omstandigheden in Australië en Nieuw-Zeeland. De wisseling van de macht in Brazilië en de protesten van boeren in Argentinië ...

In het algemeen noemt de OESO de steun aan de landbouw weinig efficiënt en weinig doelgericht. Ze wil dat overheden meer inzetten op ondersteuning van diensten in plaats van productie en producenten. Van alle financiële transferten van consumenten en/of belastingbetalers (overheden) wordt 70% door de OESO beschouwd als steun die rationele individuele beslissingen op landbouwbedrijven verstoort. Bovendien verschilt die ondersteuning binnen elk land ook sterk van sector tot sector. De OESO maakt zich zorgen over het feit dat de productiviteit ondanks de ondersteuning de jongste jaren wereldwijd stagneert en onder het potentieel van de meeste landen ligt. De OESO heeft echter ook kritiek op de wijze waarop de ondersteuning van de landbouw in het kader van milieu en klimaatverandering haar doel mist.

En Boerenbond

Hoe kijkt Boerenbond aan tegen de toenemende steun aan landbouwers in India en de VS, terwijl het in Europa voor landbouwers steeds moeilijker wordt? Gaat het in de VS om tijdelijke maatregelen van president Trump, of is een nieuwe bocht genomen? We vragen het aan Pieter Verhelst, lid van het Hoofdbestuur: "Voeding blijft een primaire behoefte en is daarmee van strategisch belang. Het is niet meer dan redelijk dat landen de ruimte krijgen om een landbouwbeleid op te zetten dat hun

eigen productiepotentieel beschermt, ontwikkelt en benut. Dat hebben de opkomende economieën goed begrepen. We hebben in de EU, terecht, zelf het recht genomen om een Europees landbouwbeleid op te zetten. Dat recht mogen we anderen niet ontnemen. Maar het is ook goed dat er grenzen getrokken worden. Het landbouwbeleid mag niet verworden tot een marktversturend exportbeleid."

Zijn handelsakkoorden zoals Mercosur hiermee te rijmen? "Handel is nodig. Niet alle regio's hebben voldoende potentieel om zelfvoorzienend te zijn. Tijdelijke overschotten en tekorten moeten elkaar kunnen vinden. Dat laat ook toe om seizoenen te overbruggen en verrijkt de variatie van het voedingsaanbod. Maar handel moet eerlijk en transparant verlopen. Duidelijke afspraken maken goede vrienden. Evenwichtige handelsakkoorden bieden een kader. Een evenwichtig handelsakkoord respecteert het recht op het beschermen van met name de eigen basislandbouwproductie en de maatschappelijke keuzes die daarbij gemaakt worden. Het handelsakkoord met Canada (CETA) respecteert het Europese lastenboek en zet maar zeer beperkt druk op onze kwetsbare sectoren, omdat Europa ook de Canadese keuze respecteert om zijn zuivel- en pluimvee-sector te beschermen. Met de grote hoeveelheden (quota) die toegezegd zijn, zet het handelsakkoord met Mercosur net onze kwetsbare sectoren sterk onder druk. Hoewel het akkoord ook het Europese lastenboek zegt te respecteren, is het nog maar de vraag hoe deze landen dat zullen hardmaken, gelet op de controleproblemen in het recente verleden. Het mag ook duidelijk zijn dat de invoer vanuit Mercosur voornamelijk zal komen uit de zeer grootschalige productiebedrijven, die veraf staan van het Europese familiale landbouwmodel." ■

 www.oecd.org/agriculture/



Pieter Verhelst

lid Hoofdbestuur
pieter.verhelst@boerenbond.be

Lessen voor het GLB

De opeenvolgende GLB-hervormingen hebben de aanbevelingen van de OESO goed ter harte genomen, maar zeer geleidelijk en zonder naïef te zijn. De marktversturende steun is met de tijd zeer sterk afgebouwd. Exportsubsidies behoren helemaal tot het verleden. De prijssteun is omgevormd tot een niet-marktversturend plattelandsbeleid en rechtstreekse steun met randvoorwaarden. Beide zijn daarenboven sterk 'vergroend' en werken steeds meer op basis van publiek geld voor publieke diensten. Toch biedt het GLB nog een vangnet in crisissituaties en kan er nog gericht, waar nodig, gekoppelde steun ingezet worden. Intussen zet de EU ook sterk in op innovatie, onderzoek en ontwikkeling. We moeten erover waken dat de slinger niet te ver doorslaat. Uiteindelijk blijft het landbouwbeleid strategisch een economisch beleid. In de maatschappelijke en politieke discussie over het GLB komt dat te weinig aan bod. We moeten zien dat we deze invalshoek uiteindelijk niet volledig weghervormen.

"De GLB-slinger mag niet doorslaan."