

nederlandse akkerbouw vakbond



landbouwpolitiek & boerenbelang

LANDBOUWPOLITIEK &

BOERENBELANG

met bijdragen van:

Steeff van Duin
Joop de Koeijer
Niek Koning
Johan Weerkamp

redactie:

Barend Hazeleger

NEDERLANDSE AKKERBOUW VAKBOND
2^e druk, april 1996

COLOFON

- LANDBOUWPOLITIEK & BOERENBELANG
is samengesteld op basis van bijdragen aan de cursus: 'Profijt van Beleid?'
De eindverantwoordelijkheid voor de tekst berust uitsluitend bij de Nederlandse Akkerbouw Vakbond.

Aan de cursus werkten mee:

- DR IR NIEK KONING
wetenschappelijk medewerker/universitair docent Vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouw Universiteit Wageningen.
- DRS STEEF VAN DUIN
historicus, zelfstandig journalist en onderzoeker.
- DRS HENK RIPHAGEN
hoofd Afdeling Plantaardige Productie - Directie Internationale Zaken - Ministerie LNV.
- IR JAN GERRIT DEELEN
beleidsmedewerker Afdeling Plantaardige Productie - Directie Internationale Zaken - Ministerie LNV.
- IR ALBERT VERMUE
beleidscoördinator Afdeling Internationale Vraagstukken - Directie Internationale Zaken - Ministerie LNV.
- JOHAN WEERKAMP
zelfstandig opleider en adviseur.
- IR JOOP DE KOEIJER
voorzitter van de Nederlandse Akkerbouw Vakbond en akkerbouwer te Brouwershaven.
De bijdragen zijn gebaseerd op historisch en economisch onderzoek.
Literatuurverwijzingen zijn op aanvraag beschikbaar.

- SAMENSTELLING EN REDACTIE:
Ir Barend Hazeleger, Agrapen, Ede
- OMSLAGONTWERP:
Mireille Duiven, Frisse Wind, Amsterdam
- DRUK:
Dick Ernsting, Drukkerij Ernsting v.o.f., Wageningen
- UITGEVER:
Nederlandse Akkerbouw Vakbond, Zevenbergseweg 30, 4791 SL Klundert
Tel. 0168-329130
Fax 0168-328735
- ISBN 90-9009403-2

INHOUD

VOORWOORD.....	5
1 HET EUROPESE LANDBOUWBELEID.....	7
• 1.1 WAAROM BESCHERMING NODIG IS.....	7
• 1.2 HET LANDBOUWBELEID VAN DE EUROPESE UNIE.....	11
• 1.3 MAATSCHAPPELIJK-POLITIEKE KRACHTEN ACHTER DE ONTWIKKELING VAN HET EUROPESE LANDBOUWBELEID.....	16
2 HET LANDBOUWCONFLICT TUSSEN DE VS EN DE EUROPESE UNIE.....	21
• 2.1 HET ONTSTAAN VAN DE LANDBOUWCRIJS IN DE VS.....	21
• 2.2 HET AMERIKAANSE EXPORTOFFENSIEF.....	24
• 2.3 DE GATT-ONDERHANDELINGEN EN DE LANDBOUW.....	26
3 DE BESLUITVORMING BINNEN DE EUROPESE UNIE.....	33
• 3.1 DE BESLISSERS.....	33
• 3.2 DE PROCEDURE EN DE FORMELE SPELERS.....	35
• 3.3 LOBBY, BEÏNVLOEDING EN DE POSITIE VAN DE AKKERBOUW.....	37
4 PROFIJT VAN BELEID?; DE CONCLUSIES.....	41
• 4.1 GEEN STRUCTUREEL HERSTEL.....	41
• 4.2 HET PLAN.....	41
• 4.3 DE STRATEGIE.....	43

VOORWOORD

De Nederlandse Akkerbouw Vakbond heeft in de maanden november en december van 1995 en in januari en februari 1996 een cursus georganiseerd met de titel: 'Profijt van beleid?'. Het doel van de cursus was om akkerbouwers inzicht te verschaffen in het beleid voor de sector en de manier waarop dat tot stand komt. Kennis van de feiten is nu eenmaal nodig om een gefundeerde mening te vormen en een standpunt te bepalen.

Er is gekozen voor een historische invalshoek, omdat het huidige akkerbouwbeleid niet goed valt te begrijpen zonder de voorgeschiedenis te kennen.

Ondanks de 'stevige kost', was de deelname aan de cursus boven verwachting en legden de deelnemers een grote belangstelling en betrokkenheid aan de dag.

De inleidingen zijn gehouden door ir Jan Gerrit Deelen, drs Steef van Duin, dr ir Niek Koning, drs Henk Riphagen en ir Albert Vermue. Zij hebben allen in hun gefundeerde bijdragen getoond uit te willen gaan van de positie van de akkerbouwer. Hun inleidingen zijn bewerkt en in dit boek gebundeld. De titel LANDBOUWPOLITIEK EN BOERENBELANG geeft aan vanuit welk perspectief gestudeerd is tijdens de cursus. Het boek kan dienen als naslagwerk voor de deelnemers en als informatiebron voor anderen.

1 HET EUROPESE LANDBOUWBELEID

Niek Koning

Bijna alle ontwikkelde landen beschermen hun landbouw. Waarom doen ze dat? Hoe ziet het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie er uit? En wat zijn de belangrijkste krachten achter de veranderingen van dit beleid?

1.1 WAAROM BESCHERMING NODIG IS

Vrijwel alle ontwikkelde landen beschermen hun landbouw. De meeste Westeuropese landen namen het besluit om dat te doen, tijdens of na de landbouwcrisis van 1880. Andere volgden in de 30-er jaren van deze eeuw. Met uitzondering van Nieuw Zeeland, dat in 1984 terugkeerde naar een vrije markt, beschikken al deze landen tot op de dag van vandaag over een instrumentarium om de boereninkomens te beschermen.

Volgens de meeste economen is bescherming helemaal niet nodig. De vrije markt biedt immers de beste waarborg voor redelijke landbouwinkomens en een goede ontwikkeling? Er zijn bij dit optimisme over de werking van de markt kanttekeningen te plaatsen, zoals de volgende voorbeelden uit het recente en iets verdere verleden laten zien.

- GROOT BRITANNIË 1880-1930

Vlak voor de landbouwcrisis van 1880 kende Engeland verreweg de modernste landbouw ter wereld. De crisis betekende een forse daling van de graanprijs op de wereldmarkt. De Britse overheid deed niets. Het gevolg was dat de Engelse landbouw in haar ontwikkeling stagneerde. Pas in de 30-er jaren van deze eeuw toen de overheid alsnog voor bescherming koos, werd de neerwaartse trend omgebogen en was weer sprake van enige produktiviteitsstijging.

- NIEUW ZEELAND NA 1984

Er is geen geschikter land voor de veehouderij dan Nieuw Zeeland. Het gras groeit het hele jaar door en stallen zijn niet nodig. Als één land het zonder bescherming kan redden dan moet het Nieuw Zeeland zijn.

Na 1984 is de bescherming van de Nieuw Zeelandse landbouw afgeschaft. De vrije marktaanhangers zijn vooralsnog enthousiast. Ze wijzen op de sterke produktiviteitsgroei, maar vergeten dat deze alleen in de tuinbouw plaatsvindt en het gevolg is van investeringen van vóór 1984.

In de veehouderij is het beeld minder rooskleurig. Het areaal is flink ingekrompen, de veestapel groeit niet langer en de export van dierlijke produkten is met 10 procent in volume gedaald. In de veehouderij is de produktiviteit niet gestegen, ondanks het afstoten van de slechtste gronden. De investeringen zijn sterk in omvang afgenomen.

Mr. M.P.L. Steenberghe, minister van Economische Zaken van 1937 tot 1941, hield in het voorjaar van 1939 en viertal voordrachten over de landbouw-crisismaatregelen met de bedoeling een beter begrip voor dit beleid te kweken. Blijkbaar was het ook toen al nodig om uit te leggen waarom de landbouw beschermd moet worden. Door dit boek heen, wordt uit die lezingen geciteerd. De historische teksten geven niet alleen een aardig beeld van de oervorm van het markt- en prijsbeleid; sommige passages zijn nog steeds actueel:

‘...door den enormen prijsval van tal van producten was de situatie ontstaan, dat de consument deze voor abnormaal lage prijzen kon koopen, terwijl de producent -in dit geval de boer- gedwongen was om deze producten met verlies te produceeren. ... Dat zulk een toestand ook sociaal niet te rechtvaardigen was, behoeft geen betoog. Door nu verschillende producten, als b.v. boter, rund- en varkensvleesch, suiker met een heffing te belasten en andere producten, zoals b.v. brood, op andere wijze in prijs te doen stijgen, bereikte men, dat eenerzijds de consument voor de producten zooveel mogelijk de Nederlandsche productiekosten betaalde en anderzijds gelden beschikbaar kwamen om aan den boer voor zijn producten een zoodanige opbrengst te verschaffen, dat zijn productiekosten werden goedge maakt.’

- GANGBARE ECONOMIE

De praktijkervaringen wijzen niet uit dat een vrije markt werkt in de landbouw. Waarom blijven veel economen dan toch in die vrije markt geloven? Ze baseren zich minder op de feiten dan op de uitgangspunten van de gangbare economische theorie. Deze luiden, dat arbeid en kapitaal zodanig worden ingezet dat ze de hoogste beloning ontvangen. De economie wordt als het ware voorgesteld als een communicerend vatenstelsel. Van arbeidskrachten wordt verondersteld dat ze volledig mobiel zijn; wat betreft investeringen geldt dezelfde aanname. Volledige mobiliteit betekent dat arbeid en kapitaal onmiddellijk toestromen naar die sector waar de beloning het hoogst is, waardoor het aanbod stijgt en de beloning daalt tot een niveau dat weer vergelijkbaar is met dat van andere sectoren. De veronderstelling is, dat de beloning van arbeid en kapitaal in alle sectoren gelijk is. Bescherming van het boereninkomen is in deze visie niet nodig. Een slechtere beloning van arbeid binnen de landbouw wordt immers direct en automatisch gecorrigeerd.

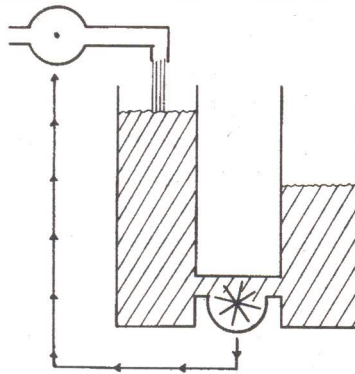
- STROOMMODEL

Er zijn ook economen die de uitgangspunten van de gangbare economische theorie niet reëel vinden.

De economie is geen statisch geheel, maar voortdurend onderhevig aan veranderingen. Mensen zijn niet volledig mobiel. Ze passen zich niet onmiddellijk aan. Ze laten zich leiden door gewoontes, of beschikken over onvoldoende informatie om de (theoretisch) juiste keuze te kunnen maken. De markt werkt kortom niet perfect. In zo'n situatie kunnen wel degelijk beloningsverschillen tussen verschillende sectoren ontstaan. En deze worden versterkt door terugkoppelingen.

Om bij het model van de communicerende vaten te blijven; de vloeistof bestaat niet uit water maar uit stroperige olie (een boer gaat niet snel elders werken). Er lekt olie weg uit het systeem (een deel van de produktiviteitsstijging van de landbouw wordt doorgegeven aan andere sectoren). En de oliestroom drijft een pomp aan die is gekoppeld aan de kraan, waarmee de olietoevoer naar het vat wordt geregeld (de voortdurende noodzaak voor de individuele boer om te investeren in kostprijsverlagende en produktieverhogende technieken). Er is kortom sprake van een stroomevenwicht.

VOORSTELLING VAN EEN STROOMEVENWICHT



• OVERPRODUKTIE

Het dynamisch stoommodel beschrijft de ontwikkeling van de landbouw beter dan het model van de communicerende vaten. Want alle ontwikkelingen vanaf het eind van vorige eeuw wezen in dezelfde richting en versterkten elkaar. Ze stuwden het aanbod van landbouwprodukten sterker op dan de vraag. De gevolgen zijn: overproduktie en een druk op de prijzen.

Het was een combinatie van factoren, waarvan de belangrijkste zijn:

- De technische ontwikkeling vergrootte de totale produktiecapaciteit van de landbouw in onze eeuw aanzienlijk.
- Verdringing door minerale grondstoffen verminderde de vraag naar landbouwprodukten als energiedragers en grondstoffen voor de industrie.

- De vraag naar voedsel groeide minder snel door de verminderde bevolkingsgroei in de geïndustrialiseerde wereld. Verder bleek de arbeid in de landbouw 'stropiger' dan verwacht.
- Met alleen agrarische beroepservaring bleek je buiten de landbouw niet makkelijk aan de bak te komen; zeker niet voor een redelijk loon.
- De gezinsbedrijvenstructuur in de landbouw is niet bevorderlijk voor de soepele afvloeiing van arbeid. Boeren ontslaan zichzelf nu eenmaal niet zo snel. Tenslotte was er ook sprake van een aantal versterkende terugkoppelingen.
- Naarmate het slechter ging en de inkomens achterbleven, werd 'hard werken en sober leven' zo'n beetje tot norm verheven en ontwikkelde zich een klimaat, dat haaks staat op een soepele afvloeiing van overtollige arbeid.
- Er ontstond een zichzelf versterkend proces dat bekend staat als de 'technologische tredmolen': de versnelde invoering van technische vernieuwingen als middel om het inkomen op peil te houden. Over het algemeen hadden deze vernieuwingen echter een produktieverhogend effect. De druk op de prijzen nam toe, de noodzaak om versneld vernieuwingen door te voeren werd groter enz. enz.

- TRENDBREUK?

De laatste jaren is de vraag naar graan sneller gestegen dan het aanbod. De wereldmarktprijs bedraagt inmiddels 32 cent per kilogram. Sommigen zien hierin het voorteken van een trendbreuk, waarbij de overvloed op de landbouwmarkten blijvend plaats maakt voor schaarste. Dat is niet ondenkbaar. Het zou niet de eerste keer zijn dat de dominante landbouwontwikkeling van richting verandert. De continue groei van de landbouwproductie wordt bedreigd door landverlies als gevolg van verstedelijking en milieuvervuiling, door bodemdegradatie en bovenal door watertekorten. Steeds zichtbaarder wordt het gebrek aan water. Veel rivieren in Azië staan al ver voor de kust droog.

De vraag naar landbouwproducten kan door het schaars worden van delfstoffen aantrekken. Een groot effect op de vraag wordt ook verwacht van de economische groei in Oost Azië. Vooral de ontwikkelingen in China met z'n 1,2 miljard mensen zijn van doorslaggevend belang. Wanneer de economische groei aanhoudt zal de vraag naar een gevarieerder levensmiddelenpakket toenemen. Men zal meer vlees, eieren en bier gaan consumeren. Wanneer 1,2 miljard mensen die keuze maken is een aanzienlijke verhoging van de graanproductie nodig. Voor een deel kan deze op eigen bodem gerealiseerd worden. Maar door de grote bevolkingsdruk is de landbouw al vergaand geïntensiveerd en is de ruimte voor verdere produktiegroei beperkt. Daarom zal China voor een steeds groter deel van de graanvoorziening afhankelijk worden van het buitenland.

- BESCHERMING BLIJFT NODIG

Menig akkerbouwer zal dit als muziek in de oren klinken. Maar het is nog te vroeg om de vlag uit te hangen. De huidige schaarste op de wereldgraanmarkt is

vooral het gevolg van het samenvallen van toevallige misoogsten op verschillende plaatsen in de wereld. De graanteelt zit nog niet aan de limiet wat betreft produktiepotentieel. Door een stijging van de graanprijs zullen reserves worden aangeboord. Voor de komende jaren wordt geen structurele vraagverbetering op de internationale landbouwmarkten verwacht. De overproduktie en lage prijzen behoren voorlopig nog niet tot het verleden. En dat betekent dat ook de komende jaren bescherming van het boereninkomen hard nodig blijft.

1.2 HET LANDBOUWBELEID VAN DE EUROPESE UNIE

Bij de vorming in 1958 beschikte elk van de oorspronkelijk 6 lidstaten van de Europese Unie al over een beschermend landbouwbeleid. In de jaren 60 werden deze nationale maatregelen vervangen door een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid.

- HET PRINCIPE

Dit gemeenschappelijke beleid bestond uit zogenaamde zware marktordeningen voor een aantal belangrijke gewassen en produkten. Het achterliggende idee was dat hiermee de totale landbouw afdoende beschermd werd. De niet-beschermden produkten zouden door de spilfunctie van de marktordeningsgewassen en -produkten worden meegezogen. Wanneer de prijs te laag werd stapte de boer immers over op een marktordeningsprodukt. Daardoor verbeterde de marktsituatie voor het vrije produkt, waardoor de prijsvorming weer aantrok enz. Niet beschermde of vrije produkten werden indirect (via de spilfunctie van de marktordeningsprodukten) beschermd.

Zware marktordeningen werden ingesteld voor graan, melk, rundvlees en suiker. Vooral de eerste drie namen wat betreft produktiewaarde of areaal een belangrijk plaats in binnen de totale EU-productie (zie tabel). Het voor Nederland belangrijke gewas aardappels hoorde met slechts 1,8 % van de produktiewaarde en 1,1% van het totale Europese areaal niet tot de gewassen waarvoor een markt-ordening in het leven werd geroepen.

BELANG VAN VERSCHILLENDE GEWASSEN EN PRODUKTEN

	produktiewaarde	areaal
graan	10,6%	27,2%
suiker	2,4%	1,4%
melk	16,6%	--
rundvlees	12,0%	--
gras + groenvoer	--	41,9%

cijfers begin jaren 90

‘In de eerste plaats moest om den landbouw in stand te kunnen houden den boer zooveel mogelijk een opbrengst voor zijn producten gewaarborgd worden, waarmede zijn productiekosten gedekt zouden zijn. Deze opbrengst wordt nu in den regel aangeduid met den term “richtprijs”. Het waarborgen nu van dien richtprijs kan op verschillende manieren gebeuren. Zoo is b.v. voor de granen dit systeem gekozen, dat men deze bij invoer belast met een heffing... . Hierdoor worden de binnenlandsche graanprijzen met een gelijk bedrag opgetrokken. Ook door het instellen van binnenlandsche heffingen heeft men prijsverhoogingen kunnen bereiken.’

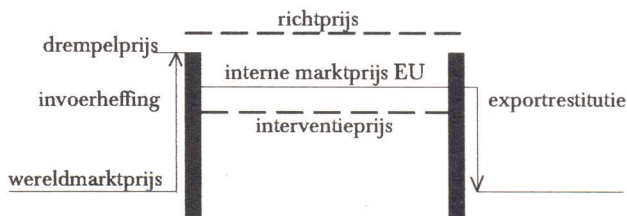
M.P.L. Steenberghe, april 1939

• ZWARE MARKTORDENING

Een marktordening bestond in essentie uit een prijsafpraak voor het betreffende produkt plus een instrumentarium om die afspraak in de praktijk te kunnen brengen. Bij graan, melk en rundvlees werkte dat als volgt.

Jaarlijks stelde de Raad van Landbouwministers de richtprijs voor de zware marktordeningsgewassen vast. Die richtprijs was geen garantie- maar een streefprijs. Onder normale omstandigheden moest de boer in staat zijn om die prijs op de markt te realiseren. Enkele procenten onder de richtprijs werd de interventieprijs vastgesteld. De interventieprijs was wel een gegarandeerde minimumprijs. De interventiebureaus -lees de overheid- verplichtte zich om elke aangeboden partij van het produkt tegen de interventieprijs op te kopen. In feite werd daarmee een bodem in de markt gelegd. Iets boven de interventieprijs werd een drempelprijs vastgesteld. De drempelprijs was de minimumprijs waartegen het marktordeningsprodukt afkomstig uit niet-EU landen, mocht worden ingevoerd. Wanneer de wereldmarktprijs lager was dan de drempelprijs, werd een invoerheffing opgelegd om het verschil te overbruggen. De heffing was variabel teneinde een vaste drempelprijs te kunnen handhaven, ook bij schommelingen van de wereldmarktprijs. Tenslotte werd op uitvoer van het marktordeningsprodukt, exportrestitutie verleend, wanneer de interne EU prijs boven de wereldmarktprijs lag.

Het EU-prijzengebouw en de instrumenten om het overeind te houden, zijn hieronder schematisch weergegeven.



- SUIKERREGIME

Voor suiker had de EU bij de oprichting al een exportoverschot. Daarom werd voor een ander systeem gekozen. Voor suikerbieten gold een prijscontingentering. Per bietenteler werd vastgelegd hoeveel suiker en tegen welke prijs mocht worden geproduceerd. Voor het zogenaamde A-quotum gold de hoge interne EU-prijs. Voor alles wat de boer meer produceerde, maar wat nog binnen zijn maximum quotum viel (het B-quotum) ontving hij de interne EU-prijs minus een heffing. Deze heffing die maximaal 30 procent van de interventieprijs bedroeg, was bedoeld om de kosten van de export te financieren. Voor de hoeveelheid suiker die de bietenteler boven het maximum (A- en B-quotum samen) produceerde, ontving hij geen enkele steun. Deze C-suiker moest binnen 6 maanden na afsluiting van het boekjaar zonder steun geëxporteerd zijn. De bietentelers zelf droegen in principe alle kosten, vandaar dat van een zelffinancierend systeem werd gesproken.

Het suikersysteem was bedoeld om de kosten te beperken en de produktiegroei te remmen.

DE SUIKERREGELING UIT DE CRISISTIJD

‘Voor den oogst 1938 werd aan den telers van suikerbieten een prijs gegarandeerd van f 10,25 per 100 kg aan de fabriek geleverde suikerbieten. Om dit bedrag aan de telers te kunnen betalen, garandeert de Staat aan de suikerfabrieken een geldelijke opbrengst van f 18,75 voor de uit 1000 kg bieten geproduceerde suiker. Zijn de suikerprijzen volgens de noteeringen op de Amsterdamsche termijnmarkt lager, dan dient de Staat dus het verschil bij te passen. De daarvoor benodigde gelden worden verkregen uit een crisissuikeraccijns, welke thans \pm f 6,75 per 100 kg bedraagt. Zooals we zagen, is deze steunverlening beperkt tot een maximum hoeveelheid van 1575 miljoen kg bieten. Deze hoeveelheid wordt door de Nederlandsche Akkerbouwcentrale volgens bepaalde regelen onder de bietentelers verdeeld. Op aanvraag van den teler wordt hem door de Centrale een zgn. Garantiebewijs gegeven, hetwelk hem het recht geeft de daarop vermelde hoeveelheid te telen en aan een fabriek te leveren.’

M.P.L. Steenberghe, april 1939

- LICHTE MARKTORDENING

Naast zware bestonden er ook lichte marktordeningen. Deze kenden geen exportsubsidies en bijna geen interventie. Maakte interventie al deel uit van de regeling, dan gold deze in veel gevallen slechts voor een bepaalde periode en voor een beperkte hoeveelheid produkt. Produkten waarvoor lichte marktordeningen golden waren varkensvlees, gevogelte (kippen), eieren, vis, vruchten en fruit.

