



Productiebeheersing en boerenbelang



PRODUCTIEBEHEERSING &

BOERENBELANG

Aart van Cooten
Joop de Koeijer

NEDERLANDSE AKKERBOUW VAKBOND 1997

INHOUD

	VOORWOORD.....	5
1	INLEIDING; KAN HET OOK ANDERS?.....	7
	KADER: VOOR TWINTIG CENT KAN NIEMAND GRAAN TELEN	10
2	HET LEI-ONDERZOEK.....	11
3	AANBOD BEHEERSEN OF DOORMODDEREN? DRIE SCENARIO'S...13	
• 3.1	UITGANGSPUNTEN SCENARIO PRODUCTIEBEHEERSING	13
• 3.2	REFERENTIESCENARIO EN LIBERALISATIESCENARIO	14
	KADER: WAT DOET DE WERELDMARKT IN DE TOEKOMST?	15
4	PRODUCTIEBEHEERSING DOORGEREKEND.....	17
• 4.1	DE EFFECTEN VERGELEKEN MET HET REFERENTIESCENARIO	17
• 4.2	VERGELIJKING MET HET LIBERALISATIESCENARIO	20
5	PRODUCTIEBEHEERSING, DE CONCLUSIES.....	21
	KADER: HECTARETOESLAG MAAKT AKKERBOUWER KWETSBAAR	22
6	GENOEG IS BETER IS ECHT BETER.....	23
• 6.1	HET PLAN IN HOOFDLIJNEN	23
• 6.2	OP DE TOEKOMST VOORBEREID	24
• 6.3	STELLINGEN	25
	COLOFON.....	27

**“Sinds 1992 hebben we hier een depot van het graszaden-
bedrijf Limagrain. We maken speciale mengsels en verpak-
ken die. Het depot is inmiddels ons vierde gewas. Het
vierde gewas bestaat eigenlijk uit honderden gewassen
en andere mogelijkheden om het inkomen op peil te hou-
den. Zo zijn er akkerbouwers die op de bus rijden of taxi-
chauffeur zijn, wij hebben een graszaden-depot.”**

Akkerbouwer Heyo ten Have uit Scheemda (Agrarisch Dagblad, 9 september
1996)

VOORWOORD

Joop de Koeijer, voorzitter NAV

'Wat moeten ze anders zaaien?' Zo verklaart een voorlichter waarom het cichorei-areaal ondanks een forse prijsverlaging toch wel vol zal komen. Tarwe brengt in 1997 een stuiver minder op dan in het vorige jaar. Afnemers voor akkerbouwproducten, zoals de cichorei-industrie, kunnen nu hun prijzen verlagen omdat het alternatief voor akkerbouwers -graan- ook minder opbrengt.

En wat de toekomst van de graanprijs betreft staan we er ook slecht voor. Lagere prijzen en een grotere afhankelijkheid van toeslagen. Te vaak verdedigen beleidsmakers en zogenoemde belangenbehartigers dat beleid met 'het gaat die kant nu eenmaal toch op' en 'er is geen alternatief'.

De Nederlandse Akkerbouw Vakbond heeft altijd gevonden dat er wél een alternatief is. Daarom heeft ze het initiatief genomen voor een onderzoek door het Landbouw Economisch Instituut naar de gevolgen van een landbouwpolitiek met kostendekkende prijzen in ruil voor productiebeheersing.

De uitkomsten leveren duidelijke argumenten op voor een beter landbouwbeleid. De NAV zal ze gebruiken als wapens in de lange, maar rechtvaardige strijd voor haar plan Genoeg is Beter.

“Het gaat ons er vooral om de zogenaamde MacSharry-hervormingen van 1992 in de akkerbouw nu in de veehouderij te introduceren. Dus voortaan minder garantieprijzen en meer toeslagen. Iedereen is het er in Brussel over eens dat ongewijzigd landbouwbeleid ons tegen 2000 opnieuw opzadelt met grote overschotten aan melk, vlees en graan.”

EU-commissaris Hans van den Broek (Oogst, 22 augustus 1997)

1 INLEIDING; KAN HET OOK ANDERS?

Het toverwoord van politici luidt meer dan ooit: liberalisatie. Marktconform is een andere term uit dezelfde koker. De jongste voorstellen van de Europese Commissie voor het landbouwbeleid van na de eeuwwisseling gaan ook weer van dat uitgangspunt uit. Liberalisatie, in boerentaal komt het meestal neer op lagere prijzen. En de agrarische sector mag hopen dat die prijsverlagingen op de een of andere manier worden gecompenseerd met toeslagen.

Het Europese landbouwbeleid wordt regelmatig aangepast. De landbouwbladen staan er vol mee, jaar in jaar uit. Contingentering, dierpremies, exportsubsidies, hectaretoeslagen, elke sector krijgt ermee te maken. Er worden allerlei motieven genoemd om het landbouwpolitieke stelsel te veranderen. De ene keer is de reden om de overschotten aan te pakken, de andere keer om de inkomens te verbeteren of de handelspartners uit landen buiten de Europese Unie tegemoet te komen. De laatste jaren wordt stelselmatig gewezen naar de landen uit het voormalige Oostblok die dolgraag deel willen uitmaken van de Unie. Die aansluiting is onmogelijk zonder een drastische aanpassing van het landbouwbeleid, stellen beleidsmakers in Brussel.

Dat laatste argument ligt ten grondslag aan de plannen die de Europese Commissie in de zomer van 1997 heeft gepresenteerd. Agenda 2000 heet het voorstel en heeft betrekking op de gewenste landbouwpolitiek na de eeuwwisseling. Agenda 2000 borduurt voort op de landbouwhervorming van 1992, het zogenoemde MacSharry-beleid. Op dat moment is een aantal agrarische sectoren geconfronteerd met een forse verlaging van de interne Europese prijzen. Door middel van hectaretoeslagen worden boeren gedeeltelijk gecompenseerd. Met name de akkerbouw heeft met dit stelsel te maken gekregen.

Volgens de jongste voorstellen, die nu ook betrekking hebben op de sectoren zuivel en rundvlees, gaan de prijzen nog verder omlaag. Braaklegging wordt afgeschaft. Daar tegenover komt een hogere hectaretoeslag te staan en voor bijvoorbeeld de melkveehouderij een premie per koe.

Samengevat houden de voorstellen voor de graansector in:

- de interventieprijs, de bodem in de Europese graanprijs gaat met twintig procent omlaag naar 20 cent;
- de inkomenstoeslag per hectare gaat omhoog, zodat de extra prijsverlaging voor ongeveer vijftig procent wordt gecompenseerd;
- het braakpercentage gaat naar nul procent;
- vrijwillige braak blijft bestaan en levert een vergoeding op die gelijk is aan de inkomenstoeslag voor graan.

Volgens landbouwcommissaris Fischler moet de graanprijs gewoon omlaag. Omdat de Europese Unie wordt uitgebreid, omdat in 1998 nieuwe Gatt-onderhandelingen beginnen en omdat de productie sneller stijgt dan de consumptie. Dat laatste is een groot probleem, zegt Fischler. Omdat er vanwege Gatt-akkoord maar een beperkte hoeveelheid met subsidie naar de wereldmarkt uitgevoerd mag worden, ontstaan in Europa of grote interventievoorraden of is een braakpercentage van meer dan 25 procent nodig. Bij een lagere prijs is de kans groter dat zonder subsidie naar de wereldmarkt geëxporteerd kan worden. En dat mag wel volgens de afspraken.

“De plannen van Brussel frustreren de bedrijfsopvolging. Opvolgers kunnen bij doorgang van de plannen onvoldoende vermogen vormen voor de overname. Ook jongeren die net hebben overgenomen, komen in de problemen omdat zij met extra hoge financieringslasten zitten.”

Uit een brief van het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt aan landbouwminister Van Aartsen, in een reactie op de hervormingsplannen van de Europese Commissie (augustus 1977)

Die redenen komen allemaal niet uit de lucht vallen. Ook in Nederland was er al gestudeerd op de noodzaak om het landbouwbeleid te veranderen. In 1996 werden we opgeschrikt door achtereenvolgens de nota 'Gemeenschappelijk landbouwbeleid op langere termijn' van landbouwminister Van Aartsen en een advies van de Sociaal Economische Raad (SER) 'Hervorming gemeenschappelijk landbouwbeleid'.

De toon in beide stukken is hetzelfde: liberalisatie van de landbouwpolitiek is onvermijdelijk en pakt voor boeren ook niet zo slecht uit, mits het maar geleidelijk gebeurt. Onder geleidelijk wordt een prijsverlaging verstaan tot wereldmarktniveau. Die daling wordt gecompenseerd door middel van directe inkomenssteun.

Over de hoogte van die compensatie en de duur ervan hoeft geen misverstand te bestaan. Die is onvoldoende en slechts tijdelijk. In het SER-advies lezen we bijvoorbeeld: 'Een vervanging van prijs- door inkomenssteun volgens de lijnen van de MacSharry-hervorming biedt geen volledige compensatie. Dat is ook niet nodig. Prijsverlagingen kunnen immers ten dele door aanpassingen van teelten en productietechnieken worden opgevangen.'

In het ruim honderd pagina's tellende SER-advies zijn zowaar twee regels opgenomen over de gevolgen van liberalisatie voor boeren en boerinnen: 'Voor de primaire sector lijken verdere schaalvergroting en inkrimping van de werkgelegenheid echter onvermijdelijk.'

Misschien ten overvloede wijzen we er nog eens op dat ook twee vertegenwoordigers van LTO-Nederland in de werkgroep van de SER zaten. Het advies ging echter unaniem naar de regering.

Van de nota van de minister waren we ook al niet vrolijk geworden. Daarin zijn de gevolgen van 'een beetje' en van 'een beetje meer' liberalisatie met elkaar vergeleken en dat verhaal leidt tot ongeveer dezelfde conclusie als het SER-advies. De minister zegt: 'Er is geen alternatief voor een beleid van verdere prijsverlaging in de EU. Als EU-prijzen niet worden verlaagd, zou Europa kiezen voor de eigen markt en zich terugtrekken van de wereldmarkt. De consequentie daarvan is inkrimping van de productie van onder meer melk, rundvlees en granen.' In een paar regels is daarmee een alternatief, zoals onder andere de NAV bepleit, weggeschreven.

Gealarmeerd door de desastreuze gevolgen van de zogenaamd onvermijdelijke liberalisatie en ongelukkig over de eenzijdige presentatie van de alternatieven voor het toekomstig landbouwbeleid ging de NAV op onderzoek. Op zoek naar mogelijkheden om haar eigen voorstel te laten doorrekenen deed ze een opmerkelijke ontdekking. Op verzoek van de SER had het Landbouw Economisch Instituut met behulp van een computerprogramma, het European Community Agricultural Model (ECAM), de gevolgen van liberalisatie berekend en dat vergeleken met de gevolgen van voortzetting van het huidige beleid. Bij toeval ontdekten we dat er ook berekeningen waren gemaakt voor een scenario productiebeheersing, en dat scenario komt dicht in de buurt van de NAV-voorstellen. Die berekeningen zijn niet opgenomen in de studie die het LEI voor de SER deed. Want 'die kant gaat het immers toch niet op'.

Het was dus zaak ervoor te zorgen deze berekeningen wel boven water te halen en ze te gebruiken als wapen in de strijd voor een betere landbouwpolitiek. De NAV legde samen met het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond de onderzoeksvraag voor aan het LEI. Dat leidde tot het LEI-rapport 'Productiebeheersing als alternatief voor het EU-landbouwbeleid; een verkenning van de gevolgen van meer marketingrijpen voor de EU-landbouw'.

In deze uitgave van de Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV) worden de resultaten van het LEI-onderzoek besproken. Er wordt vooral ingegaan op de gevolgen voor de akkerbouwsector. Duidelijk wordt welke belangen wel en welke niet worden gediend met een systeem dat is gebaseerd op productiebeheersing. Aan de orde komen onder meer de effecten voor het inkomen en de werkgelegenheid, de omvang van de productie en het verbruik, het Europese landbouwbudget en de consument.

**“De Europese bevolking accepteert niet dat hier een kaal-
slag ontstaat zoals in het Midden-Westen van de Verenigde
Staten is gebeurd. Daar ligt de grondslag voor ons pleidooi
voor een behoorlijke inkomenssteun. Je kunt niet de kille
wind van de markt z'n werk laten doen.”**

Gerard Doombos, voorzitter LTO-Nederland (Agrarisch Dagblad, 19 juli 1997)

VOOR TWINTIG CENT KAN NIEMAND GRAAN TELEN

Hij teelt graan, op alle 160 hectare van zijn bedrijf, en is er trots op. Zonder graan en water is er geen leven mogelijk en wat is dan mooier dan leverancier te zijn van een van die twee basisproducten.

Tjark Tijdens, akkerbouwer in het Groninger Nieuw-Beerta en bestuurder van de Nederlandse Akkerbouw Vakbond, is geen dromer. Het scenario productiebeheersing zoals dat door het Landbouw Economisch Instituut is doorgerekend, zal waarschijnlijk niet worden uitgevoerd. Maar hij legt zich ook niet neer bij de liberaliseringsgolf die deze jaren over de wereld spoelt, nooit. 'Ook al gaat het in de politiek alleen maar over liberalisering, ik laat me er niet van weerhouden te zeggen hoe het beter kan. Het kan namelijk wél beter. De productie in de landbouw moet en kan worden gereguleerd. De verbouw moet plaatsvinden in de omgeving van de consument. Van grootschalige wereldhandel worden alleen de handelshuizen beter, de handelshuizen die in grote mate bepalen welke akkoorden worden gesloten.'

Tijdens is onthutst over de jongste voorstellen uit Brussel. Graanprijs naar twintig cent, afschaffing braaklegging, en een beetje meer hectaretoeslag. 'Moet je nagaan, twintig cent. Ik herinner mij de jaren met een graanprijs van 56 cent nog heel goed, dat is helemaal niet zo lang geleden. In acht jaar tijd bijna tweederde eraf. Voor twintig cent kan niemand op deze wereld graan telen, echt niemand. En dat allemaal om export naar de wereldmarkt in de toekomst mogelijk te maken. De Europese akkerbouwers krijgen dan iets meer toeslag. Dat soort uitvoer, ik noem dat legale dumping. Daar zijn landen in de Derde Wereld absoluut de dupe van.'

Tjark Tijdens geeft toe dat het scenario productiebeheersing uit het LEI-onderzoek positief uitwerkt voor de akkerbouw en negatief voor de intensieve veehouderij. 'Dat is waar. Ik betwijfel of varkenshouders de stijging van de voerprijs kunnen opvangen. Dat tegengestelde effect van productiebeheersing voor akkerbouw en intensieve veehouderij is een moeilijk punt. Maar dat mag voor de akkerbouw geen reden zijn hun voorstellen in te trekken.

Varkenshouders moeten vechten voor hun eigen inkomen, voor redelijke opbrengstprijzen, voor vleesprijzen waarbij ze voor het voer een redelijk bedrag kunnen betalen.'

2 HET LEI-ONDERZOEK

Een kanttekening vooraf. Het bleek niet mogelijk om het NAV-plan Genoeg is Beter door te rekenen. Daarom is gebruikgemaakt van de uitkomsten van het scenario productiebeheersing. Er zijn overeenkomsten en verschillen met het NAV-plan. De overeenkomst is dat beide uitgaan van een kostendekkende graanprijs (45 cent) en van afschaffing van alle toeslagen. Het verschil zit in de vaststelling van het braakareaal en de beperking van de invoer van veevoergrondstoffen.

- GENOEG IS BETER IS ANDERS

Het NAV-plan houdt in: afschaffing van exportsubsidies in ruil voor een in volume gelijke vermindering van de import van veevoergrondstoffen. Vervolgens is dan een bepaald percentage braak nodig om een overschot te vermijden. Het scenario productiebeheersing rekent met een braakareaal dat jaarlijks met zes procent stijgt tot circa vijftien procent in 2007, en met een heffing van tachtig procent op de invoer van veevoergrondstoffen. Vervolgens is dan nog een bepaald volume graan met subsidie te exporteren.

Voor de uitkomsten van de berekeningen betekent dit dat het NAV-plan verder gaat dan wat nu door het LEI is berekend: de gesubsidieerde export van graan gaat helemaal naar nul, de invoer van veevoergrondstoffen gaat verder terug en dat leidt per saldo tot een lager braakareaal. De hoofdlijn, het effect van productiebeheersing voor de boer, het overheidsbudget en de consument, blijft echter hetzelfde.

“U wilt kostendekkende prijzen? U wilt geen vernietigende confrontatie met Australische of Amerikaanse boeren? U teelt liever eiwitgewassen tegen kostprijs dan graan voor wereldmarktprijzen? Dan hebben we dezelfde ideeën en vormen we een meerderheid die niet stil moet blijven.”

Uit een wervingsfolder van de Franse boerenorganisatie Coordination Rural (1995)

- DOEL EN AANPAK

Doel van het onderzoek is inzicht te verschaffen in de economische gevolgen voor de agrarische sector van een beleid dat uitgaat van productiebeheersing, gekoppeld aan hogere garantieprijzen. Dat beleid -het scenario productiebeheersing genoemd- zou vorm kunnen krijgen na afloop van het huidige Gatt-akkoord in 2001. De gevolgen van dit scenario worden vergeleken met de gevolgen van andere scenario's: het zogenoemde referentie-scenario waarin het huidige beleid wordt voortgezet en het liberalisatie-scenario. In dit laatste scenario wordt ervan uitgegaan dat na afloop van het huidige Gatt-akkoord verdergaande afspraken over liberalisatie worden gemaakt.

De uitkomsten van de verschillende scenario's zijn in hoge mate gebaseerd op berekeningen met het computermodel European Community Agricultural Model. Met dat model kunnen alternatieve toekomstbeelden voor de EU-landbouw worden geprojecteerd en doorgerekend.

Het onderzoek is uitgevoerd door het LEI en financieel mogelijk gemaakt door bijdragen van het ministerie van landbouw, NAV en NAJK. In de beleidingscommissie van het onderzoek zaten leden van NAV, NMV en NAJK.

In dit boekje wordt allereerst ingegaan op de uitgangspunten van het scenario productiebeheersing en die van de twee scenario's waarmee de effecten worden vergeleken. Daarna wordt ingegaan op de te verwachten wereldmarktprijs bij de verschillende scenario's, met name die van graan. Die is namelijk van belang vanwege de invloed op de kosten van het beleid en voor de beoordeling van de haalbaarheid van een nieuw Gatt-akkoord. Vervolgens worden de uitkomsten van het scenario productiebeheersing beschreven en vergeleken met de effecten van de twee andere scenario's. Daarbij wordt ook kort ingegaan op de gevolgen voor de sectoren zuivel en rundvlees. Tot slot de belangrijkste conclusies. In het nawoord gaat NAV-voorzitter Joop de Koeijer in op de mogelijke betekenis van het LEI-onderzoek.

“Als de Europese Unie een belangrijke speler op de internationale markt wil blijven, zal dat meer en meer zonder steun op de wereldmarkt moeten worden bevochten. Dat is een onherroepelijk gevolg van de vorige Gatt-overeenkomst. En de komende WTO-handelsronde zal alleen maar verder in die richting gaan.”

Commentaar Boerderij (22 juli 1997)

3 AANBOD BEHEERSEN OF DOORMODDEREN? DRIE SCENARIO'S

Om de verschillende effecten van een landbouwbeleid te onderzoeken dat is gebaseerd op productiebeheersing, moet dat beleid duidelijk worden omschreven. Het scenario moet concreet worden ingevuld. Datzelfde geldt voor de andere scenario's waarmee wordt vergeleken. Hoe zien de drie scenario's eruit voor de akkerbouw?

3.1 UITGANGSPUNTEN SCENARIO PRODUCTIEBEHEERSING

Allereerst wat filosofie. Het fenomeen productiebeheersing wordt bepleit door mensen, de zogenoemde interventionisten, die ervan uitgaan dat het vooral de technologische vooruitgang in de agrarische sector is die leidt tot inkomens- en overschotproblemen. De productie groeit harder dan de vraag en dat probleem kun je maar op twee manieren oplossen: prijsdaling of beperking van de productie. De interventionisten kiezen voor de laatste oplossing. In hun ogen heeft de noodzakelijke prijsdaling desastreuze gevolgen voor de inkomens. Veel beter is het aanbod te beperken en de boeren een redelijke prijs uit te betalen.

Concreter. In het scenario productiebeheersing waarmee het LEI heeft gerekend, is uitgegaan van een kostendekkende graanprijs van 45 cent per kilo (exclusief BTW). Dat was ongeveer de graanprijs in Nederland in 1995 als de MacSharry-toeslag wordt meegerekend. Dat is niet ontzettend hoog. Met 45 cent is het saldo van opbrengsten en kosten geheel nodig om een redelijke beloning van arbeid en geïnvesteerd vermogen mogelijk te maken. Vanwege de spilfunctie van graan mag worden verwacht dat voor de vrije akkerbouwproducten zoals aardappelen en uien ook redelijke prijzen tot stand komen.

De graanproductie wordt in dit scenario beheerst door verplichte braaklegging zonder vergoeding. Het percentage braaklegging neemt jaarlijks met zes procent toe. In 2007 is dan circa vijftien procent van het bouwlandareaal braakgelegd. Door deze braaklegging kunnen de volume- en exportsubsidie-afspraken van het huidige Gatt-akkoord worden nagekomen.

Er wordt paal en perk gesteld aan de invoer van graanvervangers via invoertarieven en maximale importhoeveelheden. Dat is noodzakelijk om te voorkomen dat granen uit het veevoer verdwijnen als gevolg van de stijging van de graanprijs. Er wordt in dit scenario vanuit gegaan dat alleen de Europese Unie dit beleid gaat voeren en niet de andere spelers op de wereldmarkt. Voor het

handelsbeleid is als uitgangspunt genomen dat een belangrijk deel van de doelstellingen van het huidige Gatt-akkoord gelden tot het jaar 2007. Het gaat dan om minimum-markttoegang en verminderen van de gesubsidieerde export, in volume en geld.

Het scenario productiebeheersing puntsgewijs:

- graanprijs 45 cent
- jaarlijks hoger percentage braaklegging
- geen vergoeding voor braak
- minder invoer graanvervangers

“Het braakpercentage moet worden afgestemd op de afzetmogelijkheden. Als je geen sturingselement houdt, verzuip je in het graan.”

Voorzitter Aike Maarsingh van de LTO-vakgroep Akkerbouw (Agrarisch Dagblad, 17 juli 1997)

3.2 REFERENTIESCENARIO EN LIBERALISATIESCENARIO

Het landbouwbeleid van het referentiescenario is niet wezenlijk verschillend van dat van het liberalisatiescenario. De scenario's verschillen alleen ten aanzien van de handelspolitiek en de veronderstelde wereldmarktprijs. In beide gevallen wordt uitgegaan van voortzetting van het huidige MacSharry-beleid tot 2007. Dat betekent ondermeer dat de reële graanprijs jaarlijks daalt.

In het referentiescenario is aangenomen dat aan alle einddoelstellingen van het huidige Gatt-akkoord ook in het jaar 2007 moet zijn voldaan. In het liberalisatiescenario geldt dat alleen voor de volumeafspraken. In dat laatste scenario worden de reductiedoelstellingen voor het jaar 2007 voor exportsubsidies, invoertarieven en totale steun verdubbeld ten opzichte van het referentiescenario.

“Ik ben het in grote lijnen eens met de oplossing die de Europese Commissie voorstaat. Gekozen wordt voor een prijsaanpassing, om op die manier de export naar de wereldmarkt te vergemakkelijken. Eerlijk gezegd lijkt me dat ook de enige serieuze optie.”

Uit een toespraak van landbouwminister Jozias Van Aartsen voor de Raad van Landbouwministers (juli 1997)

