

Franse denktank: EU-landbouwbeleid moet verregaand hervormd: 'Het werkt niet en heeft geen zin meer'

door Joop de Koeijer
februari 2019

Inleiding

Frankrijk was altijd vóór de hervormingen van het EU-landbouwbeleid zoals die sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw zijn doorgevoerd. De inkomenstoelagen per hectare leverden voor het land een mooie stroom geld uit Brussel op. En de Franse graanketen, de grootste telersclub, de AGPB, voorop, zag de combinatie van lage prijzen en inkomenstoelagen als enige mogelijkheid haar aandeel op de wereldmarkt te behouden c.q. te vergroten. De exportsubsidies die tot dan toe de export mogelijk maakten zouden immers verdwijnen. Deze opstelling van de AGPB en haar moederorganisatie de FNSEA vormde in 1993 de aanleiding tot de oprichting van de Coördination Rurale (CR): de FNSEA verraadde de boerenzaak omwille van het exportbelang van de graanketen. De slogan van de Coördination: geen premies, maar prijzen.

Nu, 25 jaar later, heeft de CR zich een vaste plaats in de Franse landbouw verworven en nodigt ze op haar congres een Franse denktank uit, die juist scherp afstand neemt van de jongste voorstellen voor hervorming van het EU-landbouwbeleid. Wie vormen die denktank en wat is haar analyse en wat zijn haar voorstellen?

Agriculture Strategies (AS) (www.agriculture-strategies.eu) is opgericht door Jacques Carles, die onder meer werkzaam was bij de Europese Commissie. De adviesraad van deze denktank bestaat uit Franse boerenbestuurders, wetenschappers, parlementariërs en twee voormalige Ministers van Landbouw. Er zitten twee buitenlanders in: Sophia Murphy, die voor het Amerikaanse Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) jarenlang de onderhandelingen in de WTO volgde en de bij de NAV bekende Niek Koning. Agriculture Strategies komt voort uit Momagri; ook een denktank met een nog wat bredere samenstelling. Aanleiding voor de oprichting van deze denktanks is dat volgens de oprichters landbouw en landbouwpolitiek te weinig prioriteit krijgen in Europa en in de ontwikkelde wereld in het algemeen. Terwijl er grote vraagstukken voor de toekomst zijn waar landbouw een belangrijke rol bij speelt: de voedselzekerheid in de wereld, migratie, de klimaatverandering en de geopolitieke ontwikkelingen. Deze verwaarlozing van de landbouw komt voor een deel door een gebrek aan kennis, menen de initiatiefnemers. Daar wil men wat aan doen door middel van het publiceren van onderzoek en het deelnemen aan debatten, zoals op het congres van de CR en onlangs ook bij een hoorzitting van het Europees Parlement. In mei 2018 publiceerde AS 'Voor een vergaande hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in een te vernieuwen multilateraal kader'.

Ontkoppelde steun werkt niet en heeft geen nut meer

Vrijwel gelijk met de presentatie van de hervormingsvoorstellen van landbouwcommissaris Hogan, eind 2017, kwam uit Buenos Aires het bericht dat er weer een Ministeriele Conferentie over de WTO mislukt was. Volgens AS is de EU, als coauteur met de VS van het huidige WTO-akkoord over landbouw daar medeverantwoordelijk voor. Kern van dat akkoord was het vervangen van prijssteun (het geheel van interventieprijzen, importheffingen en exportsubsidies) door ontkoppelde inkomenssteun. Ontkoppeld wil zeggen, onafhankelijk van de omvang van de productie. Dergelijke steun zou niet tot productieverhoging leiden en dus niet handelverstorend werken.

De veronderstelling, van onder meer de economen bij de OECD, was namelijk dat de overschotten van landbouwproducten en de daarmee gepaard gaande kosten en handelsperikelen een gevolg zijn van versturende effecten van het landbouwbeleid zelf. Schaf die versturende effecten af en dan zorgt de vrije markt voor evenwicht en kan op termijn ook de ontkoppelde steun afgeschaft. Maar de veronderstelling dat de markt in de landbouw voor evenwicht zorgt klopt niet.

Vlak na het tot stand komen van het WTO-akkoord leek het te werken: de graanprijzen liepen op. De eerst nog verplichte braak in de EU hielp daar ook wat bij. Ook de VS ging over op ontkoppelde steun: de Freedom to Farm act van 1996, alle productiebeperkende maatregelen werden geschrapt. Dat pakt zo desastreus uit dat de VS vele miljarden noodhulp moet verstrekken bovenop de ontkoppelde steun. In 2002 herintroduceert de VS daarom de anticyclische steun; hoe lager de prijzen hoe hoger de steun. Vanaf dan vormt de ontwikkeling van de ethanol-productie een steeds belangrijker afzetkanaal voor de Amerikaanse mais.

En de EU? Die gaat als braafste jongetje van de klas met Agenda 2000 door met verder ontkoppelen en het afschaffen van de melk- en suikerquota.

Zo hoopt de EU voldoende wisselgeld te hebben om de WTO-onderhandelingen, de Doha-ronde, verder te helpen. Maar de EU staat volstrekt alleen. Hoe komt dat?

- De overgang naar ontkoppelde steun vereist budgettaire en administratieve middelen, die voor veel landen, met name die met nog een groot aandeel van de beroepsbevolking in de landbouw, niet op te brengen zijn.
- Het afschaffen van bestaande instrumenten (het aanhouden van voorraden, het toepassen van importheffingen) om de interne markt te stabiliseren is voor veel landen te riskant. Dat geldt vooral voor landen waar het aandeel van voedsel in de kosten van levensonderhoud hoog is. Onvoldoende stabiliteit kan dan tot zoveel inflatie leiden dat dat schadelijk is voor de economie als geheel.
- Hoe geloofwaardig is de stelling van de EU, dat ontkoppelde steun geen invloed heeft op de productie als na 25 jaar hervormingen het inkomen in de landbouw voor ruwweg de helft bestaat uit inkomenssteun? En op hetzelfde moment draagt ze bij aan verdere destabilisering door melk- en suikerquota af te schaffen?

Volgens veel waarnemers loopt de Doha-ronde definitief vast in juli 2008. De VS stemt niet in met India, dat de mogelijkheid wil om voorraden aan te leggen om prijsexplosies te vermijden. De EU doet of er niets aan de hand is en gaat, blijkens de jongste voorstellen, verder op de ingeslagen weg van verdere afbouw van ontkoppelde steun. En laat zo haar boeren steeds verder onbeschermd tussen de hamer van de strengere milieueisen en het aambeeld van de internationale dumprijzen.

Andere landen hebben sinds de crisis van 2007/08 hun landbouwbeleid juist geïntensiveerd. Daarbij zijn 3 verschillende strategieën te onderscheiden.

- De eerste is de klassiekste, het toepassen van invoerheffingen, het wapen bij uitstek voor importerende landen. In China bijvoorbeeld geldt een minimum graanprijs van 320 dollar per ton. Ook India, de landen in het Midden-Oosten en aan de zuidkust van de Middellandse Zee bedienen zich van deze strategie.
- De tweede strategie is het bevorderen van alternatieve afzet. Zo bevordert Brazilië de productie van ethanol om de suikerrietmarkt te ondersteunen. De graanteelt op de vlakten van Oekraïne en Rusland profiteert van de letterlijk explosieve groei van de productie van wit-vlees.
- De derde manier om boeren tegen internationale prijsbewegingen te beschermen is het verstrekken van anticyclische steun. Hoe lager de prijzen hoe hoger de steun. Dat gebeurt in Canada en de Verenigde Staten. Een Amerikaanse farmer kan zo aan een gegarandeerde prijs van 202 dollar per ton voor 85% van zijn oogst komen.

Het grootste deel van de agrarische grootmachten kijkt dus bepaald niet passief toe bij de prijsdaling die na 2013 is ingezet. Des te langer zal het duren voordat de prijzen zich zullen herstellen, waar de EU op lijkt te wachten. Daarom komt de denktank AS nu met voorstellen om het EU-beleid vergaand te hervormen en de internationale samenwerking weer vlot te trekken. Om een indruk te geven: in een ander verband sprak AS uit, dat het voorstel van de CR om de interventieprijs van graan te verdubbelen naar zo'n 20 cent per kg. op zijn minst bespreekbaar zou moeten zijn.

De structurele instabiliteit van de landbouwmarkten

De landbouwmarkten werken niet zó, dat er vanzelf een duurzaam evenwicht ontstaat:

- Aan de ene kant leidt de prijs-inelasticiteit van de vraag naar voedsel en de vrees voor tekorten tot prijzen, die ruim boven de kostprijs kunnen oplopen.
- Aan de andere kant leiden de kenmerken van het aanbod tot een te trage daling van het aanbod bij lage prijzen. Het aanbod is sterk versnipperd en een individuele boer heeft geen belang bij het inkrimpen van zijn productie. Zolang de opbrengst groter is dan de variabele kosten wordt tenminste nog een deel van de vaste kosten (grond, gebouwen, (eigen) arbeid) goed gemaakt. De landbouw heeft namelijk een verhouding tussen vaste en variabele kosten die vergelijkbaar is met die van de zware industrie. Bovendien gaat ook bij lage prijzen de technische ontwikkeling en dus de groei van het aanbod door. De technische ontwikkeling wordt namelijk vooral buiten de primaire landbouw tot stand gebracht en is dus op korte termijn weinig gevoelig voor slechte prijzen in de landbouw zelf.

Zo is het "natuurlijk" verloop van de landbouwmarkten: korte pieken afgewisseld door lange diepe dalen. Dat is geen nieuws. Vanwege de gevolgen voor de voedselzekerheid, voor boeren en voor de economie als geheel is ooit landbouwpolitiek uitgevonden.