
Liberalisering, koste wat het kost?

HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID EN DE VRIJE MARKT

Degi ter Haar

Begeleider: dr. J. de Kort

Mei 2002

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING.....	4
VAN PROTECTIONISME TOT LIBERALISERING.....	7
§ 1.1 DE GESCHIEDENIS VAN HET GLB.....	7
1.1.1 DE BOUW VAN FORT EUROPA, HET GLB VAN 1957 TOT 1977	7
1.1.2 OVERSCHOTTEN EN CRISES, HET GLB VAN 1977 TOT 1993.....	9
1.1.3 DE PRODUCTIE BETEUGELD, HET GLB VAN 1993 TOT 1999	9
§ 1.2 HET BELEID NADER BESTUDEERD	10
1.2.1 ARGUMENTEN VOOR BESCHERMING VAN DE LANDBOUW IN DE EU.....	10
1.2.2 VAN PRIJSSUBSIDIES NAAR DIRECTE INKOMENSSTEUN.....	11
1.2.3 HET DOEL VOORBIJ	12
§ 1.3 TUSSEN PLANECONOMIE EN VRIJE MARKT	15
MILIEUCRISIS IN DE LANDBOUW, DE SPANNING TUSSEN MARKT EN NATUUR.....	16
§ II.1 VERVUILING IN DE AKKERBOUW.....	17
II.1.1 ALGEMEEN	17
II.1.2 DE MESTPROBLEMATIEK	17
II.1.2.1 Het overschot.....	17
II.1.2.2 De Nitraatrichtlijn	18
II.1.3 ANDERE GEVOLGEN VAN DE AKKERBOUW.....	19
§ II.2 DE SITUATIE VAN DE DIEREN IN DE NEDERLANDSE VEETEELTSECTOR	19
II.2.1 DE BIO-INDUSTRIE	19
II.2.1.1. Kippen.....	20
II.2.1.2 Koeien	20
II.2.1.3 Varkens	20
II.2.1.4 Transporten	21
II.2.2 VEEZIEKTES	21
II.2.3 REGELGEVING	22
§ II.3 LANDBOUW EN DE VOLKSGEZONDHEID.....	23
§ II.4 DE GENETISCHE AFBRAAK	23
II.4.1 VERLIES VAN BIOLOGISCHE DIVERSITEIT	23
II.4.2 GENETISCHE MANIPULATIE	24
§ II.5 LANDBOUW EN HET MILIEU OP WERELDSCHAAL	25
II.5.1 UITSTOOT VAN BROEIKASGASSEN.....	25
II.5.2 DE MESTPROBLEMATIEK IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF.....	26
II.5.2 DE UITPUTTING VAN DE NATUURLIJKE HULPBRONNEN	26
§ II.6 CONCLUSIE	27
KRACHTEN TEGEN VERANDERING.....	29

§ III.1 DE ONDERHANDELINGEN IN DE LANDBOUWRAAD	29
III.1.1 DE ONDERHANDELINGEN OVER HET PLAN MANSHOLT (1967-1972)	29
III.1.2 PRIJSVERHOGINGEN VOOR HERVORMINGEN (1972 – 1992)	30
§ III.2 DE POLITIEKE BELANGEN	30
III.2.1 DUITSLAND	31
III.2.2 FRANKRIJK	32
§ III.3 HET BESLUITVORMINGSSYSTEEM IN DE LANDBOUWRAAD.....	32
§ III.4 CONCLUSIE.....	34
DE EXTERNE NOODZAAK VAN HERVORMINGEN	36
§ IV.1. DE WTO-ONDERHANDELINGEN	36
§ IV.2 DE TOETREDING VAN OOST EUROPA	38
IV.2.1 STRUCTUURPROBLEMEN	39
IV.2.2 POLITIEKE PROBLEMEN	40
IV.2.3 AFSCHAFFING VAN DE DIRECTE INKOMENSSTEUN ALS OPLOSSING?.....	41
§ IV.3 CONCLUSIE	42
DE VERDUURZAMING VAN DE LANDBOUW	44
§ V.1 BIOLOGISCHE LANDBOUW	44
§ V.2 HET PLATTELANDSBELEID	46
V.2.1 MILIEUBEWUSTWORDING IN DE EU.....	46
V.2.2 HET PLATTELANDSBELEID ALS PANACEE VOOR DE TEKORTKOMINGEN VAN DE VRIJE MARKT?	48
MARKTWERKING IN DE EUROPESE LANDBOUW VAN MORGEN.....	51
§ VI.1 MARKTWERKING IN DE GESCHIEDENIS VAN HET GLB	51
§ VI.2 DE KOSTEN EN BATEN VAN LIBERALISERING.....	52
VI.2.1 DE VOOR- EN TEGENSTANDERS VAN LIBERALISERING.....	52
VI.2.2 VOORDELEN VAN LIBERALISERING:.....	52
VI.2.3 NADELEN VAN LIBERALISERING	53
§ VI.3 DE POORTEN VAN HET FORT GEOPEND, EUROPA OP EEN VRIJE WERELDMARKT	54
VI.3.1 INTERNATIONALISERING VAN HET BELEID, DE WTO AAN ZET	54
VI.3.2 DE GEVOLGEN VAN LIBERALISERING VOOR DE EUROPESE LANDBOUW	55
VI.3.3 DUURZAME LANDBOUW OP EEN VRIJE MARKT.....	56
§ VI.4 TWEEDELING VAN DE LANDBOUWSECTOR.....	56
VI.4.1 DE INDUSTRIËLE BOEREN.....	57
VI.4.2 DE MULTIFUNCTIONELE BOEREN.....	57
VI.4.3 MOGELIJKE OBSTAKELS VOOR EEN TWEEELEDIG BELEID	58
§ VI.5 CONCLUSIE	59
CONCLUSIE.....	60

INLEIDING

‘Het is chaos in de landbouw.’ Dit is de laatste jaren een steeds weer terugkerende uitspraak van burgers die om hun mening over de situatie in de boerensector wordt gevraagd. Om de paar jaar zien zij op de televisie grijpmachines die op boerderijen kadavers van koeien of varkens weghalen, die al dan niet leden aan een veeziekte. Zij zien boze boeren in dreigende colonnes van tractors het verkeer stilleggen. Zij horen van verzuurde gronden als gevolg van het mestoverschot. Zij zien beelden van stallen met duizenden wegwijnende dieren die nooit het daglicht zullen zien. Zij zien politici die bij alle problemen steeds achter de feiten aanlopen en een minister van landbouw die volgens de boeren weinig goed kan doen. En steeds vaker vragen zij zich of af het eten dat op hun bord ligt nog wel veilig is. De landbouw beantwoordt dus niet meer aan het idyllische beeld dat de burgers altijd van het platteland hebben gehad. Gevraagd naar de oorzaak van deze ‘chaos’, moeten de meeste van hen echter het antwoord schuldig blijven. Daarvoor is de landbouw en het beleid eromheen te gecompliceerd.

De landbouw wordt gereguleerd door onder andere prijssubsidies, quota’s en directe inkomenssteun en die worden aangevuld door richtlijnen en verordeningen. Deze komen allen uit Brussel, aangezien de Nederlandse landbouw wordt geregeld door een gemeenschappelijk Europees landbouwbeleid, binnen het kader van de Europese Unie. Wie meer te weten wil komen over het wel en wee van onze landbouw ontkomt er dus niet aan om de problematiek te bestuderen in de context van de gecompliceerde regels van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Kennis van deze context is noodzakelijk voor het doorgronden van de problematiek. Algemene kennis van het landbouwbeleid is überhaupt belangrijk, omdat de landbouw niet alleen een sector betreft, waar jaarlijks tientallen miljarden euro’s van het budget van de EU aan worden besteed, maar ook omdat het gaat om essentiële zaken als de veiligheid van ons voedsel en een leefbaar milieu.

Het GLB bevindt zich in een cruciale fase. De EU is van plan om te gaan uitbreiden met Oost-Europese landen, landen met een grote boerenpopulatie, wat de druk op de politici om het GLB vooraf te hervormen groot maakt. Daarnaast wordt de EU door de onderhandelingen binnen de Wereld Handels Organisatie (WTO) gedwongen om zijn subsidies aan de boeren af te bouwen. En de Europese consument kijkt steeds kritischer naar de kwaliteit van z’n voedsel en de effecten van de landbouw op het milieu en het dierenwelzijn. Dit zijn allen ontwikkelingen die de beleidsmakers onder druk zetten om het GLB structureel te herzien.

Het begrip ‘vrije markt’ is de laatste tijd regelmatig in het nieuws. De politiek is op alle fronten bezig met marktliberalisatie. Adam Smith, de grondlegger van de moderne economie, zei reeds dat de aanwezigheid van een vrije markt zorgt voor de beste benutting van de productiefactoren, en dus voor optimale efficiëntie¹. Na vele decennia van het veelvuldig binden van de economie aan regels wordt liberalisering, door politici gezien als het afschaffen van regels voor markten van producten en diensten, vooral in het Westen nu steeds meer gezien als een voorwaarde voor economische duurzaamheid. Ook instanties als het IMF en de Wereldbank willen landen vaak alleen nog leningen verstrekken, wanneer deze de regels die hun economieën sturen beperken.

Het ontbreken van een vrije markt zou de reden zijn voor hoge kosten en slecht bestuur binnen ondernemingen, waardoor hun voortbestaan gevaar loopt. Van de privatisering van de Europese energiemarkt tot het openen van alle grenzen voor mondiale handel, de vrije markt wordt vaak beschouwd als de basis van een welvarende samenleving. Tegelijkertijd zien we een

¹ Adam Smith, *The wealth of nations*, Dent, Londen, 1910, Oorspr. uitg.: *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, London, 1776, (hierna aangehaald als: Adam Smith).

tegenbeweging opkomen tegen dit 'doorgeslagen' vrije marktdenken. Deze 'anti-globalisten' zien in de vrije markt het middel van de gevestigde orde om zich verder te verrijken. De liberalisering zou ten koste gaan van het milieu en de zwakkeren in de samenleving. Het zou de ecologische en sociale duurzaamheid bedreigen.

Het begrip 'markt', en de beheersing ervan, is altijd voer geweest voor discussie onder economen. Er zijn natuurlijk verschillende soorten 'markten', zoals een arbeidsmarkt of een dienstenmarkt en elke heeft zijn eigen verschillende karakter en kenmerken. Hier staat de markt voor landbouwproducten centraal, en wanneer er wordt gesproken over 'de markt' wordt hiermee de landbouwmarkt bedoeld.

De vrije markt - of de beperking daarvan - is altijd een belangrijk vraagstuk in de landbouw geweest. Landbouw wordt vaak door de overheid beschermd, omdat het voorziet in de basisbehoefte van de burgers. Gaat het mis in de landbouw, dan zijn de voedselvoorziening en daarmee de publieke orde in gevaar. De landbouw is kwetsbaar. Een teveel aan droogte, regen of koude kan de oogst doen mislukken en ziektes kunnen de veestapel minimaliseren, waardoor de boer en zijn productie in hun bestaan zullen worden bedreigd. Maar een overvloedige oogst is ook bedreigend voor de boer, aangezien daardoor - op een vrije markt - de prijzen flink zullen dalen. De overheid probeert daarom de vrije markt in de landbouw te beperken, zodat de boeren niet teveel bloot staan aan externe risico's en de prijzen stabiel blijven. De EU lijkt een goed voorbeeld van een gebied waar de vrije markt de afgelopen veertig jaar was opgeheven. De Europese boeren kregen sinds de instelling van het GLB in 1957 te maken met een markt waarvoor vaste prijzen waren ingesteld. Wanneer de prijzen te veel zakten, werden er door de EU landbouwproducten opgekocht om de prijs weer op te krikken. Ook van buiten de EU geïmporteerde producten mochten niet onder de vaste prijs worden verkocht. Maar als het aan landbouwminister Brinkhorst ligt duurt dit niet lang meer en komt ook de landbouw niet uit onder de invoering van de vrije markt, als een belangrijke bijdrage aan de oplossing van de huidige chaos.²

Bij mijn bestudering van het GLB wil ik kijken naar de factor die de vrije markt - of de afwezigheid daarvan - tot nu toe in de Europese landbouw heeft gespeeld. Was die vrije markt wel zo afwezig als vaak wordt aangenomen? En wat zijn de effecten van die af- of misschien juist ook aanwezigheid geweest, op bijvoorbeeld de efficiëntie van de sector of op het milieu? Wat zouden de lessen kunnen zijn voor de toekomst bij het opnieuw bepalen van de mate waarin de vrije markt in het GLB aanwezig moet zijn? Mijn vraagstelling zal aldus luiden: in hoeverre moet er in een toekomstig Gemeenschappelijk Landbouw Beleid sprake zijn van een vrije markt om economische, ecologische en sociale duurzaamheid te bereiken?

In hoofdstuk I zal ik het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid introduceren en haar geschiedenis bespreken. Ik zal bekijken of de in artikel 33 lid 1 EG genoemde doelstellingen zijn gehaald en in hoeverre de vrije markt daarbij een rol speelde. Hier zal blijken dat het GLB aanzienlijke negatieve externe effecten heeft veroorzaakt, welke ik in de daaropvolgende hoofdstukken nader zal toelichten. In hoofdstuk II zal ik de negatieve effecten van de Europese landbouw op het milieu belichten en aangeven in hoeverre de aan- of afwezigheid van de vrije markt daar de oorzaak van was. In hoofdstuk III zal ik bekijken wat de redenen zijn waarom het zo moeilijk is om het GLB te hervormen. Deze politieke uitweiding is van belang om het krachtenveld van de verschillende belangengroepen weer te geven die van invloed zullen zijn op een mogelijke toekomstige liberalisering. Hoofdstuk IV zal ik de ontwikkelingen buiten de EU beschrijven die de noodzaak groot hebben gemaakt om het GLB grondig te herzien en te liberaliseren: de WTO-onderhandelingen en de uitbreiding van de EU richting Oost-Europa. In hoofdstuk V zullen de

² L.J. Brinkhorst in RVU televisiedebat Het Referendum, Maandag 10 december 2001, 21.00 uur, Nederland 3.

recente ontwikkelingen worden geschetst van een verduurzaming van de landbouw, die voorbodes zouden kunnen zijn van de toekomstige Europese landbouw. In hoofdstuk VI zal ik de uiteindelijke voor- en nadelen van liberalisatie tegen elkaar afwegen, om zo tot een beter antwoord te kunnen komen op de vraag in hoeverre er sprake moet zijn van een vrije markt in een nieuw GLB. In mijn conclusie hoop ik dat antwoord te kunnen geven.

Ondanks mijn economische vraagstelling is deze scriptie niet puur economisch van aard. Bij mijn zoektocht naar een antwoord op de vraagstelling en de blik die ik mijzelf en de lezer wil geven achter de façade van het ingewikkelde Europese landbouwbeleid, heb ik me ook vastgegrepen aan juridische en politicologische handvaten. Rechten, politicologie en economie zijn immers de pijlers waarop de Internationaal-juridische opleiding van de Universiteit Leiden is gebaseerd. Deze drie disciplines bleken bij de bestudering van het landbouwbeleid uiterst nuttig bij het bereiken van de hier genoemde doelstellingen.

HOOFDSTUK I VAN PROTECTIONISME TOT LIBERALISERING

De landbouw kost de Europese Unie bijna 45 miljard euro per jaar.³ Dat is 46% van het EU budget.⁴ Toch betaalt de burger in het geval van producten met vaste hoge prijzen nog steeds 30% meer dan dat het kost op de wereldmarkt, alles bij elkaar 55 miljard euro per jaar.⁵ Dat brengt de totale kosten van het landbouwbeleid op 100 miljard euro per jaar. De gemiddelde Europese burger betaalt uiteindelijk 300 euro per jaar voor het beleid, 100 euro via belastingen en 200 euro via de hogere voedselprijzen.⁶ De EU heeft er dus veel geld voor over om z'n landbouw in goede banen te leiden. Velen zullen zich afvragen waar al dat geld dan voor nodig is. In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is uitgegroeid tot een miljardenproject.

De hier genoemde cijfers geven reeds aan dat in de landbouwmarkt sterk wordt geïntervenieerd. Weinig wordt overgelaten aan de vrije markt. Integendeel, de Europese landbouw wordt ook wel de laatste planeconomie van Europa na de val van de Berlijnse Muur genoemd. Na een algemeen historisch overzicht zal het GLB nader worden beschouwd en zal worden aangegeven wat de argumenten waren voor dit protectionistische en dure beleid. Vervolgens zal aan de hand van de in artikel 33 lid 1 EG opgesomde doelstellingen worden bekeken in hoeverre kan worden gezegd dat de politici met het protectionistische beleid die doelen hebben weten te bereiken en of de vele miljarden die hiervoor nodig waren goed zijn besteed. De punten van kritiek die naar boven komen zullen in de volgende hoofdstukken worden bestudeerd.

§ I.1 De geschiedenis van het GLB

I.1.1 De bouw van Fort Europa, het GLB van 1957 tot 1977

“Nooit meer honger!” Dat was de veelgehoorde uitspraak bij de beraadslagingen over het nieuw te vormen landbouwbeleid van na de Tweede Wereldoorlog. De hongervinter had, met name in Nederland, een diepe indruk achtergelaten. Ook na de oorlog konden de boeren niet genoeg voedsel voor de eigen burgers produceren. De West-Europese politici achtten het daarom van het grootste belang om op het gebied van landbouw zelfvoorzienend te worden. Aangezien elk land dat slechts zou kunnen in producten waar men in was gespecialiseerd, begreep men dat zelfvoorzienendheid alleen kon worden bereikt met een beleid dat de Europese landsgrenzen zou overstijgen. Deze gedachte was een van de drijfveren voor het begin van de Europese integratie. In 1957 werd met de ondertekening van het Verdrag van Rome de Europese Economische Gemeenschap opgericht, door België, Nederland, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en Italië. Het verdrag beoogde economische integratie door het creëren van een gemeenschappelijke markt. Het eerste onderwerp van het gemeenschappelijke beleid was de landbouw. Zo werd zij de motor van de Europese integratie en zou dat de komende decennia blijven.

Allereerst moesten de vanouds sterke nationale overheidsbemoedeningen met de landbouw op elkaar worden afgestemd om tot één Europees beleid te komen. Artikel 33 lid 1 EG (artikel 39 oud) noemt de doelstellingen:

³ Definitieve vaststelling van de gewijzigde en aanvullende begroting nr. 3 van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2001, Publicatieblad Nr. L 336 van 19 december 2001, pag. 19.

⁴ “From bad to worse, down on the farm,” *The Economist*, 3 maart 2001, pag. 27.

⁵ Brian Gardner, *European Agriculture, policies, production and trade*, Routledge, Londen, 1996, (hierna aangehaald als: Gardner), pag. 3.

⁶ Joop Meijnen, “Stop subsidieverslaving!”, *NRC Handelsblad*, 23 maart 2002, (hierna aangehaald als: Meijnen), pag. 46.

-
- 1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft ten doel:
 - a. de produktiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de produktiefactoren, met name van de arbeidskrachten, te verzekeren,
 - b. aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn,
 - c. de markten te stabiliseren,
 - d. de voorziening veilig te stellen,
 - e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

Ten tijd van de oprichting van het verdrag moesten de landen nog voedsel importeren om aan de behoefte van de burgers te kunnen voldoen. Een Europees beleid moest er voor gaan zorgen dat Europa in geval van crisis minder kwetsbaar zou zijn op het gebied van de voedselvoorziening. Verhoging van de productiviteit, stabilisering van de voedselmarkt en het garanderen van een redelijke levensstandaard aan boeren moesten hier uitkomst gaan bieden. Daarnaast maakte een gemeenschappelijke markt het de boeren gemakkelijker om hun producten af te zetten. Hoe groter de markt, des te beter de economie zou functioneren, was de gedachte. Deze redeneringen werden de drijfveren van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Teneinde de bovengenoemde doelstellingen te bereiken stelde de Raad van Ministers (de ministers van landbouw) een gemeenschappelijke markt in. Nadat men tussen 1957 en 1962 over de vorming van het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid had beraadslaagd, ging men voortvarend van start. Men schafte tijdens de overgangperiode van 1962 tot 1968 de interne douaneheffingen af en men stelde een gemeenschappelijke buitentarief in. De vrije markt kreeg weinig ruimte, wat ook bleek uit het feit dat men vaste prijzen instelde. Deze mochten in principe niet te hoog zijn, de boeren moesten immers worden gestimuleerd om efficiënter te gaan produceren, maar ook niet te laag, want hen moest het economische perspectief worden geboden dat modernisering en een hogere productie zouden lonen. Op die manier kon de boeren de garantie worden gegeven dat hun producten zouden kunnen worden afgezet, en tegen een rendabele prijs. Om dezelfde reden werd de Europese landbouwproductie beschermd tegen goedkopere importen uit het buitenland.⁷ Om de marktprijs te sturen richting het volgens haar vereiste niveau en prijsfluctuaties van de wereldmarkt te neutraliseren maakt de Raad, nu nog steeds, gebruik van gemeenschappelijke prijzen, importheffingen en exportsubsidies.

Jaarlijks worden door de Raad de gemeenschappelijke prijzen van alle landbouwproducten bepaald. Het gaat om drie prijzen per product. De *richtprijs* geeft het niveau aan waarop de marktprijs zich volgens de Raad zou moeten bevinden. Bij deze prijs zou de boer een voldoende inkomen moeten kunnen verwerven. De *interventieprijs* ligt daar op kleine afstand onder. Wanneer de marktprijs onder de interventieprijs zakt doen de EU-interventiebureau's van de Europese Commissie interventieaankopen om de prijs weer op te drijven. De interventieprijs kan dus ook worden beschouwd als een gegarandeerde minimumprijs voor de producent. De derde prijs die wordt bepaald is de *drempelprijs*. Deze geldt voor ingevoerde producten en ligt boven de richtprijs. Op die manier kunnen producten uit derde landen niet concurreren met producten uit de EU, die wel onder de drempelprijs mogen worden verkocht.

Om de prijs van de meestal goedkopere producten van buiten de EU gelijk te trekken met de drempelprijs, worden deze belast met een importheffing. Deze heffing is dus gelijk aan het verschil tussen de lagere wereldmarktprijs en de drempelprijs. Ondanks dat de wereldmarktprijzen meestal lager liggen dan de Europese prijzen wordt het de Europese boeren

⁷ M.J. Artis & N. Lee (eds), *The Economics of the European Union; Policy and Analysis*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 1997, (hierna aangehaald als: Artis & Lee), pag. 90.

mogelijk gemaakt om te exporteren, dankzij de exportsubsidies. Het verschil van de prijs die de boeren krijgen op de wereldmarkt en de richtprijs wordt uitgekeerd door de EU.

I.1.2 Overschotten en crises, het GLB van 1977 tot 1993

Het GLB is in de poging om de in artikel 33 genoemde doelstellingen om de productie te verhogen⁸ en de voorziening veilig te stellen⁹ zeer succesvol geweest. De productie steeg sterk. Zelfs zo dat er midden jaren '70 aanzienlijke overschotten ontstonden als gevolg van de gegarandeerde afzetmogelijkheid voor boeren. Deze werden door de gemeenschap opgeslagen en zo ontstonden de bekende melk- en wijnplassen en de boterberg. Omdat aankoop en opslag van producten duur zijn en omdat vanwege de stijgende export steeds meer werd uitgegeven aan exportsubsidies, stegen de uitgaven van het GLB aanzienlijk. De politici kwamen tot de conclusie dat de productie moest worden beteugeld. Zo kwamen in 1977 de medeverantwoordelijkheidheffing, in 1984 de quota's en in 1988 de stabilisatoren. Het waren allemaal verschillende maatregelen om het minder aantrekkelijk te maken om veel te produceren. Maar de ministers van landbouw eisten bij elke hervorming een prijsstijging, zodat zij de ergste pijn bij de boerenlobby konden wegmasseren. Deze prijsstijgingen hadden een averechts effect en stimuleerden juist de productie. Het GLB werd niet voor niets vaak afgeschilderd als een auto waarin de bestuurder met de ene voet op het gaspedaal trapt en met de andere op de rem.¹⁰

I.1.3 De productie beteugeld, het GLB van 1993 tot 1999

Pas in 1993 werden er met de MacSharry-hervormingen, genoemd naar de Ierse commissaris voor landbouw, meer doeltreffende maatregelen genomen om de overproductie tegen te gaan. Dit gebeurde onder druk van de handelspartners en het handelsliberaliseringproces in het kader van de GATT-onderhandelingen.¹¹ Van veel producten moesten de richt- en interventieprijzen aanzienlijk worden verlaagd. De handelsverstoringe prijssteun moest in een periode van zes jaar met 20% verminderen, de invoertarieven met 36% en de exportsteun eveneens met 36%. Het volume van de gesteunde export moest 21% dalen.¹² Als compensatie kregen veel boeren voor het eerst directe inkomenssteun. Dit is een vorm van subsidie die direct aan boeren wordt uitgekeerd en kan worden gebonden aan voorwaarden, zoals bijvoorbeeld het invoeren van milieu- en/of diervriendelijke maatregelen. Dit wordt ook wel *cross compliance* genoemd. Ook kan vereist worden dat men meedoet aan productiebeperkende programma's. Zo werd er in 1993 voor de veehouders een bovengrens voor het aantal dieren ingevoerd, gebaseerd op het aantal dieren dat zij hadden in het verleden. Akkerbouwers kregen directe inkomenssteun indien zij een gedeelte van hun land braak zouden leggen. Indien boeren ervoor kozen niet mee te doen hadden zij alleen nog recht op de sterk verminderde prijssubsidies en beperkte hun opbrengst zich tot wat zij voor hun producten kregen op de - door de sterk verlaagde richtprijzen - meer vrijgelaten markt.

In maart 1999 werden in Berlijn onder leiding van de Oostenrijkse landbouwcommissaris Fischler nieuwe hervormingen vastgesteld, Agenda 2000 genaamd. De ministers beseften dat, wilde men niet in de problemen komen tijdens de nieuwe WTO-onderhandelingen, men verder moest gaan met het loslaten van de productgebonden subsidies. Ten tweede dreigden nieuwe overschotten te ontstaan omdat de boeren wegens de eerdere WTO-afspraken minder op de wereldmarkt konden verkopen. Ten derde moest men maatregelen nemen voor de komende uitbreiding van de EU met landen uit Midden- en Oost-Europa. De ministers bereikten een akkoord over verdere

⁸ Artikel 33 lid 1 sub a EEG.

⁹ Artikel 33 lid 1 sub d EEG.

¹⁰ Gardner, pag. 3.

¹¹ Zie hoofdstuk IV voor een meer uitgebreide beschrijving van dit politieke proces.

¹² Uruguay Act Final Round, Agreement on Agriculture, artikel 4, 1994. Zie voor een samenvatting: www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#aAgreement

prijzverlaging in ruil voor meer directe inkomenssteun. Dit beleid van inkomenssteun in plaats van prijssteun spreidde zich uit over steeds meer sectoren in de landbouw. Zo werd voor melk besloten tot een omslag van prijssteun naar directe inkomenssteun in 2005. In een relatief korte termijn heeft men op die manier een grote omslag in het subsidiebeleid weten te bewerkstelligen. In de periode 1989-1991 werd nog 90,7 procent van het landbouwbudget besteed aan prijssteun en slechts 9,3 procent aan inkomenssteun. In 2001 was de prijssteun nog maar 28 procent van het budget en men heeft afgesproken dat dat in 2006 nog slechts 21 procent mag zijn.¹³ Toch is het volgens sommigen de vraag of dit voldoende tegemoetkomt aan de WTO-verplichtingen die mogelijk zullen voortvloeien uit de volgende handelsronde.¹⁴ De inkomenssteun werd opnieuw gekoppeld aan door de boeren in te voeren milieumaatregelen. De uitgaven van het GLB werden vastgelegd en geplafonneerd tot 2006, maar men sprak af in de zomer van 2002 tijdens een *mid-term review* het beleid opnieuw te beoordelen.¹⁵ De ministers maakten ook gelden vrij voor subsidies aan boeren in de Oost-Europese landen die vanaf 2002 zouden kunnen toetreden. Een nieuw beleid dat men invoerde was de steun voor plattelandsontwikkeling. Men erkende dat boeren belangrijk zijn voor het instandhouden van het platteland. Zij zorgen voor het landschap, doen aan milieubeheer en zorgen voor werkgelegenheid. Landelijke regio's kunnen nu, wanneer zij zorgen voor een ruraal ontwikkelingsplan, in aanmerking komen voor plattelandssteun.¹⁶

§ I.2 Het beleid nader bestudeerd

Men zou zich kunnen afvragen waarom de éne economische sector - de landbouw - zo zwaar wordt gesteund, terwijl de andere, bijvoorbeeld de auto-industrie, van de staat in principe niets ontvangt. De laatste sector is juist goed voor veel meer arbeidsplaatsen en een veel grotere economische output dan de eerste. De landbouw biedt in de EU plaats aan slechts zes procent van de beroepsbevolking en neemt slechts twee procent van de economische productie voor haar rekening¹⁷. Maar toch is het de enige economische sector waarvoor een speciaal ministerie is ingericht.

I.2.1 Argumenten voor bescherming van de landbouw in de EU

De regeringen beschouwen landbouw als een speciale tak van de economie die bescherming verdient en daar valt zeker wat voor te zeggen. Ten eerste is voedsel essentieel voor de mens om in leven te blijven. Daarnaast zijn constante voorraden en een stabiele prijs belangrijk om de orde en sociale rust binnen een maatschappij te bewaren. Landen met voedseltekorten kennen vaak opstanden tegen de regering, de zogenaamde broodrellen,¹⁸ wat aangeeft dat soms ook een regering zelf direct hinder ondervindt wanneer de landbouw niet voldoende opbrengt.

Ten tweede is de vraag naar landbouwproducten constant. Met andere woorden: de vraag is weinig elastisch, waardoor het prijsmechanisme hier ongewenste effecten heeft. Wanneer het aanbod van een bepaald product stijgt, daalt normaal gesproken de prijs. In de meeste gevallen zal de vraag naar het goedkopere product dan toenemen waardoor de prijs weer stijgt, of, in geval

¹³ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l60002.htm> en Hans Buddingh', "Politiek gevoelige snaren", *NRC Handelsblad*, 23 maart 2002, (hierna aangehaald als: Buddingh'), pag. 46.

¹⁴ Henk Massink en Gerrit Meester, *Boeren bij vrijhandel, De Nederlandse agrosector bij handelsliberalisatie en EU-uitbreiding: een verkenning*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, januari 2002 (hierna aangehaald als: Massink en Meester), pag. 13.

¹⁵ Buddingh', pag. 46.

¹⁶ Boukje Klinker, *Landbouw en de wereld, over internationaal landbouwbeleid*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, januari 2002, pag. 11 en 12, zie verder hoofdstuk V.

¹⁷ Gardner, pag. 4.

¹⁸ Denk ik hierbij aan de broodoproeren, die ook heden ten dage nog vaak voorkomen, bijvoorbeeld in sommige Arabische landen, zoals in Libië in 1996 en in Jordanië in 1998.

van een blijvende lage prijs zal de productie weer dalen. Het prijsmechanisme brengt zo evenwicht tussen vraag en aanbod. Maar wanneer de voedselprijs daalt gaat de consument niet méér eten, hooguit meer luxe producten. De voedselprijs zal dan juist verder gaan dalen, waardoor boeren, meestal de kleinere, zullen worden gedwongen om met hun bedrijf te stoppen. Maar wanneer de voedselprijs sterk stijgt zullen de minder kapitaalkrachtige consumenten meer moeite hebben om in hun eerste levensbehoeften te kunnen voorzien. Het overleveren van de landbouwbedrijven aan de grillen van de vrije markt is dus maatschappelijk gezien ongewenst. Een stabiele prijs is gewenst en daarin moet een evenwicht zijn verdisconteert van de belangen van de boeren en die van de consument.

De landbouw is van nature kwetsbaar en dat brengt ons op een derde argument om deze sector te beschermen. Sommige producten zijn niet lang houdbaar en de bedrijven hebben meer dan andere bedrijven te lijden onder weersomstandigheden. Op een niet gereguleerde markt zouden deze factoren zorgen voor sterke prijsfluctuaties. Dit is ongewenst voor de consumenten, voor wie voedsel de basisbehoefte is. En de meeste boeren, die vanwege de lange groeitijd van gewassen of vee niet tijdig op de ontwikkelingen kunnen anticiperen, kunnen op zo'n markt zonder stabiele prijzen niet overleven.

1.2.2 Van prijssubsidies naar directe inkomenssteun

De invoering van de directe inkomenssteun en de vermindering van de prijssubsidies kan worden gezien als misschien wel de belangrijkste beleidsverandering in de geschiedenis van het GLB. De ministers waren lange tijd tegen directe inkomenssteun, want dat zou een openlijke erkenning zijn van het bestaan van onrendabele bedrijven die niet kunnen overleven zonder subsidies.¹⁹ De steun is een niet-productiestimulerende subsidie, in tegenstelling tot de prijsinterventies, die in feite de boeren subsidiëren per geproduceerde eenheid, wat als vanzelfsprekend overproductie aanmoedigt. De vraag in het kader van dit onderzoek is nu of door de overgang naar deze directe inkomenssteun de landbouwmarkt - althans in theorie - ook liberaler is geworden. Oftewel, wordt de markt nu meer vrij gelaten en minder gestuurd door regels, waardoor er sprake is van meer concurrentie? Hier valt niet een eenduidige antwoord op te geven. Tijdens de prijssteun was er nauwelijks een mogelijkheid om onderling te concurreren op kwaliteit en lage kosten, door de hoge prijs en de interventieaankopen konden de boeren er vanuit gaan dat alles wat men produceerde voor een goede prijs zou worden verkocht. Nu de richtprijzen flink zijn gezakt is die mogelijkheid tot concurreren er eerder. De prijzen hebben weer de ruimte om te stijgen en te dalen, en kunnen zich - mits ze boven de verlaagde richtprijs blijven - aanpassen aan de vraag en het aanbod op de markt en aan de kwaliteit van de producten.

Aan de andere kant hebben de boeren door de directe inkomenssteun nu een soort basisinkomen, waardoor zij minder afhankelijk zijn van de verkoop van producten en aldus minder gedwongen worden om hun collega-boeren op lage kosten te beconcurreren. Hun voortbestaan is door de basissteun immers zo goed als verzekerd. Minder efficiënte boeren zijn hierbij gebaat want ze hoeven niet snel beducht te zijn voor hevige concurrentie, wat een teken is dat de directe inkomenssteun de landbouwmarkt niet liberaler heeft gemaakt. Wel kan worden gezegd dat deze vorm van subsidie minder marktverstoring is. Door de lagere richtprijzen is er minder snel sprake van overproductie en zal er dus minder op de wereldmarkt worden gedumpt. Dit was het argument voor het buitenland om de EU ertoe te dwingen de 'handelsverstoringe' subsidies te verminderen.

¹⁹ Tjeerd De Groot, *Dertien is een boerendozijn, onderhandelingen in de Raad van Ministers van Landbouw over Hervormingen van het Europees Landbouwbeleid*, Eburon, Delft, 1997, (hierna aangehaald als: De Groot), pag. 62.

1.2.3 Het doel voorbij

Op het eerste gezicht is het GLB in haar doelstellingen van artikel 33 EG geslaagd. Maar toch zijn veel boeren en consumenten niet tevreden met het behaalde resultaat. Hieronder worden daarom de subleden van artikel 33 lid 1 nogmaals aangehaald, ter beoordeling van het beleid.

Artikel 33 lid 1 sub a luidt:

- 1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft ten doel:
 - a. de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name van de arbeidskrachten, te verzekeren,

De ministers van landbouw zijn op het eerste gedeelte van dit sublid, de doelstelling van toename van de productiviteit door technische vooruitgang, glansrijk geslaagd. Het is hen gelukt om de landbouw drastisch te moderniseren en de productie exponentieel te doen groeien, waardoor de EU op het gebied van de belangrijkste landbouwproducten in de jaren zeventig zelfvoorzienend is geworden. Zij wisten vervolgens echter niet de productiegroei te stoppen, waardoor er vanaf toen sprake was van een voortdurende overproductie. Het lukte de Raad van Ministers niet om besluiten te nemen die het productieniveau zouden doen stabiliseren. Om de prijzen hoog te houden bleef de commissie tot begin jaren '90 voortdurend producten inkopen en opslaan of tegen veel lagere prijzen verkopen in andere landen. Dit kostte veel geld en het verstoorde de wereldmarkt.

Over het resultaat van het doel dat wordt beschreven in het tweede gedeelte van lid 1 sub a, dat gaat over de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie en het optimale gebruik van arbeid als productiefactor, valt te twisten. Hier wordt bedoeld op sanering van de landbouw. Bij het begin van het GLB was ruim 25% van de arbeidsbevolking nog boer.²⁰ Om van de Europese Economische Gemeenschap een moderne en gezonde economie te maken moesten veel arbeidskrachten zich van de boerderijen naar de industrieën verplaatsen en moest het aantal boeren aanzienlijk worden teruggebracht. Vele boeren zouden dus moeten worden gestimuleerd om met elkaar te fuseren of ermee te stoppen. De boeren die zouden overblijven zouden dan, dankzij hun schaalvoordelen en de modernisering, de verhoging van de algemene productie voor hun rekening nemen.

Zo voortvarend als de Raad van Ministers te werk ging bij de organisatie van de productieverhoging, het doel van het eerste gedeelte van lid 1 sub a, zo weigerachtig was zij wanneer het ging om het tweede doel van het sublid, de rationalisering oftewel sanering van de sector. Illustratief hiervoor is de totstandkoming van het plan Mansholt. In de periode van 1968 tot 1972 onderhandelden de ministers van Landbouw over het door Eurocommissaris Sicco Mansholt ingediende plan: hij wilde de landbouwproductie moderniseren en tegelijkertijd het aantal bedrijven en het bebouwde areaal verminderen, de prijzen na verloop van tijd verlagen en het aantal arbeidskrachten halveren. Hij wilde op die manier tegelijkertijd modernisering en sanering bewerkstelligen, met als gevolg prijsdaling voor de consument en inkomensstijging voor de overgebleven boeren. De niet efficiënte bedrijven zouden door lagere prijzen gedwongen worden te stoppen en op die manier zou de productiehoeveelheid in de hand worden gehouden. Er is zwaar over het plan gevochten. Uiteindelijk werden de moderniseringsmaatregelen doorgevoerd, maar de sanerings- en productiebeperkende maatregelen sneuvelden. De prijzen werden zelfs verhoogd in plaats van verlaagd. Hoewel Mansholt van plan was om het evenwicht in de markt terug te brengen, zou het uiteindelijk overeengekomen beleid de productiegroei ongeremd stimuleren en werd de sanering flink vertraagd.

²⁰ idem. pag. 22.

Sinds het plan Mansholt zijn er nog eens drie pogingen gedaan om het GLB te hervormen en de productie terug te dringen. Op initiatief van de Commissie werden steeds beperkte maatregelen doorgevoerd die overproductie moesten aanpakken, maar daarvoor moesten nieuwe controle- en implementatiemechanismen worden ontwikkeld, die veel geld kostten. En de hervormingen konden alleen worden doorgevoerd als de boeren er prijsverhogingen voor terugkregen.²¹ Op die manier liep de sanering van de sector verdere vertraging op. Hoewel gezegd kan worden dat alle overtollige arbeid nu uit de landbouw is verdwenen, had dat met een beter beleid ook veel sneller gekund. Nu moesten veel boeren onnodig lang lijden.

Artikel 33 lid 1 sub b luidt:

b. aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn,

In het geval van dit sublid, dat een redelijke levensstandaard voor de boeren vereist, zijn de ministers niet volledig geslaagd. In tegenstelling tot de groeiende inkomens van de Europese burgers zijn die van de boeren gelijk gebleven, ondanks de hogere prijzen voor hun producten. Dit komt onder andere omdat boeren gevangen werden door de spiraal van hogere voedsel- en grondprijzen. De grondprijzen in de landbouw zijn de laatste decennia zeer sterk gestegen. Dit is het gevolg van de gesubsidieerde voedselprijzen, die ervoor hebben gezorgd dat een stuk land per saldo meer oplevert, waardoor de prijs ervan stijgt. De boeren moesten vanaf toen voor grond veel meer rente betalen en vooral de kleinere boeren, die geen schaalvoordelen hebben en dus een lagere opbrengst, konden dat niet aan. Groei van het bedrijf en de productie was nog de enige manier waarop zij konden overleven.²²

De richtprijzen zijn door de Raad van Ministers tot aan de MacSharry-hervormingen, in tegenstelling tot het saneringsdoel, op een niveau gehouden waarbij de marginale en minder efficiënte boeren geacht werden te kunnen overleven.²³ Deze boeren waren echter weinig geholpen met de vrijgevigheid van de ministers. Men kan eerder zeggen dat het hun lijden slechts heeft verlengd. Uiteindelijk waren alleen de grootschalige landbouwbedrijven erbij gebaat, want zij hadden naast de middelen nu ook de stimulans om steeds meer te produceren. Een prijsverhoging van 5% betekende voor hen immers een veel grotere inkomensstijging dan voor de kleine boeren en dat maakte de kloof tussen hen alleen maar groter. Zo streken de grote boeren de meeste subsidies op, in 1990 kwam 80% van de subsidies terecht bij 20% van de landbouwbedrijven.²⁴ De grote groep kleinere bedrijven moest het met de overige 20% van de subsidies doen, net genoeg om het hoofd boven water te houden. Hun lage inkomsten zouden voor veel ondernemers een directe nekslag hebben betekend, wat ook het impliciete saneringsdoel was van artikel 33 lid sub a, maar boeren zijn vanouds niet zomaar van plan hun bedrijf op te geven. Sinds mensenheugenis zijn boeren immers uitgedaagd om onder wisselende omstandigheden te overleven en het erfgoed van hun voorouders koste wat kost te behouden. “De continuïteit van het bedrijf is een veel hogere waarde dan winstmaximalisatie of zelfs maar realisatie van een vooraf vastgesteld inkomen.”²⁵ Het is voor boeren, met hun specifieke kennis van de landbouw, vaak moeilijker dan voor andere beroepsgroepen om over te stappen op een nieuw vak. Daarnaast kent het boerenbestaan voordelen die je nergens anders vindt: “het eigen baas zijn, de vrijheid van de dagindeling, leven in de buitenlucht, de omgang met dieren, het

²¹ Zie hierover verder hoofdstuk III.

²² Gardner, pag. 8.

²³ P.J.G. Kapteyn & P. VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen: na Maastricht*, Kluwer, Deventer, 1995, (hierna aangehaald als: Kapteyn), p. 683.

²⁴ idem, p. 671.

²⁵ Paul Schnabel, *Waarom blijven boeren boeren? Over voortgang en beëindiging van het boerenbedrijf*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 22 november 2001, (hierna aangehaald als: Schnabel) pag. 11.

contact met de natuur, het ritme van de seizoenen, deel uitmaken van een lange traditie, samenwerken in het eigen gezin.”²⁶

De realiteit was echter hard. Om de economie te moderniseren moest de meerderheid van de boeren verdwijnen. In zulke tijden hadden de ministers misschien het beste het vonnis ineens kunnen vellen om het lijden van de boeren kort te houden. Het moet gezegd worden, de beulfunctie van de Raad van Ministers was niet gemakkelijk, maar door hun beleid van prijsverhogingen gaven ze de kleine boeren steeds weer nieuwe overlevingskansen en lieten hen in feite lang bungelen. De sanering ging voor hen uiterst traag en pijnlijk. Er heerste vaak armoede op het platteland. Daarnaast voelden de boeren zich steeds meer een gevangene van de wirwar aan regelgeving en beperkingen die de gevolgen van het slechte beleid moesten indammen. Geen wonder dat dit bij de boeren de afgelopen decennia veel woede heeft opgeroepen, waarvan hun vele demonstraties getuigen. Uiteindelijk, na een lange lijdensweg, legden de meeste van de kleine boeren toch het loodje. In Frankrijk verdween in de periode 1960-1980 tweederde van het aantal kleine boeren (met minder dan 50 hectare grond).²⁷ In Nederland is sinds 1950 het aantal boerenbedrijven al ruim gehalveerd van ongeveer 200.000 naar 92.000 in 2001. Nog steeds verdwijnen er hier jaarlijks 2 à 3 % en verwacht wordt dat in 2010 – 2015 nog eens de helft van de bedrijven zal zijn verdwenen.²⁸

Gezien de vaak voorkomende armoede onder de kleine boeren zijn de ministers in het doel van een redelijke levensstandaard van de landbouwbevolking niet geslaagd, en men kan zich afvragen of dit sublid b niet tegenstrijdig is met het saneringsdoel van sublid a tweede deel, een rationele ontwikkeling van de landbouwproductie. Sicco Mansholt is er achteraf om bekritiseerd, met het oog op de problematiek van de kleine boeren, dat hij met het GLB slechts aan marktordening heeft gedaan en geen structuurpolitiek voerde.²⁹ Hij zei: “ik heb gevochten voor een marktpolitiek waaruit een sociale politiek moest voortvloeien.”³⁰ Hij wilde van de markt “de motor maken, die dan de harmonisering van de sociale structuur op gang moest brengen”³¹ en wilde hier dus de krachten van de vrije markt beperkt toelaten om de problemen op te lossen. Hij had de structuurproblemen misschien ook rechtstreeks kunnen aanpakken, bijvoorbeeld met het aanbieden van opkoopregelingen aan kleine boeren, in plaats van de markt de strop om de nek van de kleine boeren te laten aanhalen. Maar misschien had hij gelijk en was bij het nog meer bureaucratiseren van de landbouw en het achterwege laten van het laatste beetje vrije markt de modernisering van de landbouw nooit op gang gekomen. Tevens kreeg hij van de politici niet de ruimte om een effectieve structuurpolitiek te voeren.³²

Artikel 33 lid 1 sub c, d en e luiden:

- c. de markten te stabiliseren,
- d. de voorziening veilig te stellen,
- e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

In deze doelstellingen lijken de ministers beter te zijn geslaagd. Door de enorme stijging van de voedselproductie is er een grote mate van agrarische autarkie bereikt. De prijzen voor de consument zijn, vergeleken met de prijsstijgingen van andere consumentenproducten, redelijk gebleven, hoewel ze vergeleken met de wereldmarkt nog lager hadden kunnen liggen. Er werd

²⁶ idem.

²⁷ Gardner, pag. 21.

²⁸ Schnabel, pag. 1. en René Moerland, “Boer worstelt met realiteit en romantiek”, *NRC Handelsblad*, 23 maart 2002 pag. 45.

²⁹ Kapteyn, pag. 670.

³⁰ Sicco Mansholt, *De Crisis*, Contact, Amsterdam, 1975, (hierna aangehaald als: Mansholt) pag. 91.

³¹ idem, pag. 88.

³² Kapteyn, pag. 686.

hier reeds aangegeven dat de Raad van Ministers er steeds voor koos om de prijzen te verhogen, ten behoeve van de boeren. Deze prijsstijgingen komen duidelijk naar voren wanneer men de huidige prijzen vergelijkt met die op de wereldmarkt, waar ze 30% lager liggen.³³

De Europese voedselmarkten zijn stabiel, dus ook daarin is men geslaagd. De wereldmarkten zijn echter, mede door toedoen van het GLB, niet stabiel. Vanwege de gesubsidieerde exporten van de Europese boeren is de prijs op de wereldmarkt van veel producten vaak extra laag, met ernstige gevolgen voor boeren elders in de wereld. De ontwrichting van de lokale markten door dumping van Europese landbouwproducten wordt hier dan nog buiten beschouwing gelaten.³⁴

Gesteld kan worden dat artikel 33 EG gevormd is door de problemen en uitdagingen van de landbouw ten tijde van de begindagen van de EEG. Het voorkomen van bepaalde nadelige externe effecten, zoals de bedreiging van het milieu, het dierenwelzijn en de voedselveiligheid heeft geen plaats gekregen in het artikel. Dat valt natuurlijk te begrijpen in het licht van de tijd toen het artikel werd geschreven. Milieu- en dierenwelzijnproblemen bestonden toe nog niet of men was er zich niet van bewust. Maar men zou kunnen concluderen dat artikel 33 EG verouderd is. Wil het artikel een goede leidraad zijn voor het toekomstige beleid, dan moeten de productiedoelstellingen, die inmiddels zijn bereikt, worden geschrapt en moeten nieuwe doelstellingen, zoals het voorkomen van negatieve externe effecten, worden toegevoegd.³⁵

§ 1.3 Tussen planeconomie en vrije markt

In de inleiding werd aangegeven dat het Europese landbouwbeleid veel weg heeft van een planeconomie. De strakke structuur van prijs- en exportsubsidies wijst daar inderdaad op en vanwege de natuurlijke kwetsbaarheid van de landbouw valt daar wat voor te zeggen. Toch bleek dat de politici ook plaats hebben vrijgelaten voor vrije markt-krachten, boeren moesten wel degelijk concurreren en het is mogelijk om de producten binnen de gehele EU vrij te verhandelen. Men zou kunnen zeggen dat zij een mix van de twee hebben proberen toe te passen. Mansholt zag in de markt een hulpmiddel om oplossingen te bewerkstelligen, zoals bijvoorbeeld voor het grote aantal kleine boeren, die door de marktkrachten werden gedwongen te stoppen. De Raad van Ministers werkte aan deze pijnlijke oplossing niet zomaar mee en beperkte de vrije markt-krachten met planeconomische middelen: zij hield de kleine boeren met hoge prijzen zo lang mogelijk in leven. Het gevolg was echter dat de grote boeren zo gestimuleerd werden om veel te gaan produceren, waardoor het GLB in grote moeilijkheden kwam. De ministers probeerden de productie te beperken met halfslachtige oplossingen, maar dit vergde alleen maar meer bureaucratie en kostte alleen maar meer geld. Zij draaiden zich steeds meer vast in een onoverzichtelijke mallempelen. Men zou dus kunnen stellen dat zij hier geen goede mix van planeconomie en markteconomie hebben toegepast. De vervanging van de prijssubsidies door directe inkomenssteun bleek - ondanks de extra bureaucratie die het opleverde - een goede stap. Het maakte de landbouwmarkt niet zozeer liberaler maar was wel minder marktverstoring en loste zo de negatieve effecten voor een groot deel op. Zo kon de overproductie worden beperkt en vormde het een goed middel om milieuproblemen aan te pakken. De ministers hadden uiteindelijk dus toch een betere mix van plan- en markteconomie weten te vinden.

³³ Gardner, pag. 3.

³⁴ Zie over deze problematiek verder hoofdstuk IV.

³⁵ Zie paragraaf V.2.1 over het met het Verdrag van Amsterdam toegevoegde nieuwe artikel 6 EG dat wèl de duurzaamheid van het EG-beleid tot doel heeft.

HOOFDSTUK II MILIEUCRISIS IN DE LANDBOUW, DE SPANNING TUSSEN MARKT EN NATUUR

Landbouw en natuur zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Sinds de mens leerde zaden te veredelen en dieren te houden hoeft hij niet meer in de vrije natuur zijn voedsel te zoeken. Hij heeft de natuurlijke groeiprocessen onder controle kunnen brengen die voor hem voedsel produceren. Reeds duizenden jaren brengt de combinatie van het vernuft en de techniek van de mens en de groeikracht van de natuur een vruchtbare landbouw voort. De moderne samenleving eist echter steeds grotere prestaties van de landbouw. De bevolking groeit en in de verstedelijkte gebieden is steeds minder plaats voor landbouw. Er moet daarom meer geproduceerd worden op een kleinere oppervlakte om de bevolking te voeden.

Zoals we reeds zagen hebben boeren tegenwoordig - althans tot op zekere hoogte - te maken met een grootschalige markt. In plaats van dat ze alleen zichzelf en de wekelijkse lokale markt van voedsel voorzien moeten ze nu concurreren met boeren uit andere landen en soms zelfs andere werelddelen. Boeren die hun efficiëntie verbeterden, zoals door ruilverkaveling, het gebruik van landbouwmachines en het telen van nieuwe gewassen, hebben de productie per eenheid goedkoper gemaakt. Hierdoor is hun totale productie exponentieel gegroeid, waardoor hun prijzen niet sterk stegen en zij hun concurrentiepositie, in ieder geval binnen de EU, konden handhaven. Maar de intensivering van de landbouw bleek negatieve effecten te hebben op de natuur: het gebruik van kunstmest en pesticiden bedreigt flora en fauna. En de intensieve veehouderij vermindert het leefcomfort van de dieren en heeft een mestoverschot tot gevolg dat de grond vervuult.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de negatieve effecten van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid op het milieu. Er zal worden gekeken naar de mate van vervuiling en de andere negatieve gevolgen van de landbouw voor de natuur in de Europese Unie. Eerst komt de akkerbouw aan bod (paragraaf 2.1), dan de veeteelt (paragraaf 2.2) en als derde de effecten op de volksgezondheid (paragraaf 2.3). In paragraaf 2.4 zal kort het toepassen van genetische manipulatie in de landbouw worden besproken. In de laatste paragraaf van het hoofdstuk worden de effecten voor het milieu op wereldschaal bekeken. Milieuproblemen zijn immers grensoverschrijdend, bijvoorbeeld vanwege het broeikas effect, maar ook omdat er voor onze landbouw op grote schaal gebruik wordt gemaakt van hulpbronnen uit de ontwikkelingslanden. Het onderzoek is niet uitputtend, dat is ook niet de bedoeling van deze scriptie. Het richt zich vaak op Nederland, aangezien dit land goede voorbeelden geeft van de diverse problemen die er door intensieve landbouw kunnen ontstaan.

Het doel van dit hoofdstuk is na te gaan wat de effecten zijn geweest van het GLB op het milieu en het dierenwelzijn, om daar vervolgens uit af te kunnen leiden in hoeverre de oorzaak van de schadelijke effecten van de landbouw het gevolg zijn van de aan- of afwezigheid van vrije marktkrachten. Is ecologische duurzaamheid bij de moderne landbouwmethodes mogelijk? Of worden boeren door de concurrentie op een vrijere markt zo veel beknelt, dat zij soms alleen nog financieel kunnen overleven wanneer zij bezuinigen op zorg voor dier en milieu? Deze vragen zijn actueel geworden, nu door berichten in de pers over mestvervuiling en veeziektes zich bij de consument een groeiende bezorgdheid over de schadelijke effecten van de landbouw heeft ontwikkeld, niet alleen op de eigen gezondheid, maar ook op dierenwelzijn en milieu. De samenleving lijkt een industriële landbouw niet langer automatisch te accepteren. In hoofdstuk V zullen de oplossingen worden bekeken die worden aangedragen voor de milieuproblemen in de moderne landbouw.

Voor dit hoofdstuk werd soms informatie gehaald uit de discussie die momenteel over de problemen van de moderne landbouw wordt gevoerd. De woordenstrijd is tekenend voor de huidige crisis en de kritiek in de media op de landbouw is zwaar. Het is moeilijk om uit deze - soms schreeuwerige - discussie objectieve feiten te halen en met cijfers te staven. Er wordt dus niet gepretendeerd dat hier een wetenschappelijk rapport over de misstanden wordt weergegeven. Maar er wordt wel vanuit gegaan dat de alarmerende verhalen over het milieu en het dierenwelzijn van belangengroeperingen niet uit de lucht zijn gegrepen.

§ II.1 Vervuiling in de akkerbouw

II.1.1 Algemeen

De Britse landbouwdeskundige Brian Gardner³⁶ betoogt dat de modernisering van de akkerbouw en de intensivering van de veeteelt van de afgelopen vijftig jaar zeer grote schade hebben aangebracht aan het milieu. Voornamelijk als gevolg van de landbouw zijn de bodem en het grondwater in grote delen van Europa verontreinigd en zijn honderden soorten planten en dieren uitgestorven. Even zovele worden door hetzelfde lot bedreigd. De voormalige EU Commissaris voor Milieu, Carlo Ripa di Meana, noemde de vervuiling door de landbouw een catastrofe, vergelijkbaar met de vervuiling door de industrie in Oost-Europa.³⁷

Ten eerste was er de ruilverkaveling waardoor heggen en stroken bos zijn verdwenen, met als gevolg dat daar voor wild geen plek meer is om zich op te houden. Vele wilde dieren, planten, insecten en vogels zijn hierdoor verloren gegaan. Het verlagen van de grondwaterstand, hetgeen vaak ten behoeve van de akkerbouwers gebeurt, heeft eveneens een 'desastreuze uitwerking'³⁸ op de flora. Een ander verstoring effect heeft het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Nederlandse boeren gebruiken hiervan jaarlijks 18 tot 20 miljoen ton,³⁹ ter bescherming van de gewassen tegen ongedierte en onkruid. Het is niet bewezen dat deze giftige stoffen schadelijk zijn voor de consument, maar wel voor de mensen die er mee werken. Daarnaast worden ze opgenomen door planten en dieren in de omgeving en komen zo in de voedselketen terecht.

II.1.2 De mestproblematiek

II.1.2.1 Het overschot

Mest en kunstmest bevatten mineralen als fosfaten en stikstof, oftewel nitraten. Deze worden gebruikt ter stimulering van de groei van gewassen. Kunstmest wordt vaker gebruikt, omdat de uitkomst van het gebruik beter valt te voorspellen en sneller zichtbaar is. In hun pogingen de productie te verhogen wordt door veel boeren hiervan scheutig gebruik gemaakt. Boeren verspreiden daarnaast mest over hun land om de uitwerpselen van hun vee kwijt te raken. Een gedeelte van deze mest en kunstmest wordt opgenomen door de planten. Maar in veel gebieden, vooral West-Europa, dat dichtbevolkt is en intensief van de landbouwgrond gebruik maakt, is de hoeveelheid veel groter dan de planten kunnen opnemen. Volgens Gardner is bijvoorbeeld in Nederland de hoeveelheid mest en kunstmest drie tot vier keer groter dan kan worden opgenomen.⁴⁰ Dit heeft ten eerste een verstoring uitwerking op het bodemleven in de grond,

³⁶ Brian Gardner is reeds 25 jaar actief in Brussel als analist van het Europese landbouw- en handelsbeleid. In de jaren '70 en '80 becommentarieerde hij dit beleid voor de BBC-televisie en radio. Hij is momenteel werkzaam voor het Brusselse lobbykantoor PRM Consultants.

³⁷ EU Commissaris voor Milieu, Carlo Ripa di Meana, in een lezing voor een congres in Brussel in november 1991, aangehaald door Gardner, p. 165.

³⁸ idem, p. 169.

³⁹ www.animalfreedom.org/paginas/informatie/veeteelt.html.

⁴⁰ Gardner gebruikt ter beoordeling het systeem van MAC(maximum acceptable concentration)-waarden, pag. 158. Animal Freedom heeft het over "twee maal zoveel als de hoeveelheid mest die de bodem nodig heeft voor een goede productie".

zoals bijvoorbeeld insecten en wormen. Ten tweede verspreidt de mest zich in de omliggende natuur, via het regenwater of via de lucht in de vorm van ammoniak. In eerste instantie heeft het daar een groeistimulerende werking op wilde planten, maar dit gaat gepaard met ernstige fysiologische veranderingen, zoals verstoring van de voedingsstoffenbalans, vervroegde blad- of naaldval en een verstoorde samenwerking tussen schimmels en plantenwortels, waardoor de plant minder goed beschermd is tegen droogte, vorst en ziektes. Het derde en meest ernstige gevolg van overmatig mestgebruik is dat de nitraten na tien tot twintig jaar het grondwater bereiken. De landbouw draagt zo aanzienlijk bij aan de grondwatervervuiling, meer dan de chemische industrie.⁴¹

Binnen de landbouw wordt de meeste schade aangericht door de intensieve veeteelt. Boeren die vee houden produceren volgens Gardner soms tien keer meer mest dan dat het land in de buurt kan opnemen. In de laatste veertig jaar is de hoeveelheid uitgereden nitraten met 400% gestegen.⁴² Het gevolg is dat gemiddeld vijftig procent van de nitraten niet wordt opgenomen door de planten en wegvloeit in de bodem en uiteindelijk in het grondwater. Het nitraatgehalte van de bodem van vooral West-Europa is zo de afgelopen decennia sterk gestegen. Een eerste gevolg hiervan is dat veel wilde plantensoorten verdwijnen⁴³ omdat zij worden verstikt door planten die extra hard groeien door de mest. Zo verdringt bijvoorbeeld het gras de heide en verstikt kroos al het leven in sloten. Maar ook de dieren verdwijnen, die van die planten leven. Het tweede gevolg is dat grondwater, rivieren en kuststroken vervuild raken, waardoor ook daar de ecosystemen worden verstoord. Het derde, en voor de mens meest ernstige gevolg is dat door de vervuiling van het grondwater ook het drinkwater wordt aangetast. Hierdoor drinkt een groeiend aantal mensen, vandaag de dag vijf tot zes procent van de Europeanen, water met te veel nitraat. Gardner schrijft dat dit onder andere darmkanker tot gevolg kan hebben.⁴⁴

II.1.2.2 De Nitraatrichtlijn

Om een eind te maken aan deze situatie is de Raad van Ministers in juni 1991 de nitraatrichtlijn overeengekomen.⁴⁵ Daarin staat de maximale hoeveelheid nitraat die in het grond- en oppervlaktewater voor mag komen. Implementatie van de richtlijn moet ervoor zorgen dat de toenemende vervuiling van de grond wordt gestopt en dat het drinkwater niet langer wordt aangetast. Om te voldoen aan de gestelde eisen mag er nog slechts 75 kilo nitraat per hectare worden uitgereden, ongeveer de helft van wat in 1991 in de EU gebruikelijk was. Deze maatregel is dringend nodig, ter bescherming van het milieu en de volksgezondheid, maar zij treft de boeren hard. Waar men in andere landen nog kan volstaan met beperkte maatregelen, zoals een meer efficiënte mestverwerking, moet men in de streken waar de meeste intensieve veeteelt voorkomt, in Nederland, Noord-Duitsland, Groot-Brittannië en België, verstrekkende maatregelen nemen. De boeren hier zullen hun veestapel drastisch moeten inkrimpen en daardoor gemiddeld vijftig procent van hun inkomen verliezen. Gardner heeft berekend dat er in Europa vanwege de Nitraatrichtlijn geen plek meer is voor twaalf procent van de varkens, tien procent van de kippen en acht procent van het melkvee. Vele veeboeren zullen moeten stoppen. In Nederland, het land met veruit het grootste mestoverschot per hectare, zou in principe 84 procent van het vee moeten verdwijnen, wil men de mestproductie beneden de normen van de richtlijn brengen.⁴⁶ Maar dit percentage kan naar beneden worden bijgesteld wanneer bepaalde maatregelen worden

⁴¹ Gardner, pag. 154.

⁴² idem, pag. 158.

⁴³ idem, pag. 154 en 164.

⁴⁴ idem, p. 156. Zie verder over de mestproblematiek: Boukje Klinker, *Minder mest, schonere mest, Over het mestprobleem en de oplossing daarvoor*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, augustus 2001, (hierna aangehaald als: Klinker) en www.animalfreedom.org/paginas/informatie/veeteelt.html.

⁴⁵ Richtlijn 91/676/EEG.

⁴⁶ Gardner, pag. 163.

genomen, zoals de hoeveelheid gebruikte kunstmest verminderen of deze vervangen door natuurlijke mest. Vanzelfsprekend kost dit alles veel geld.

Voor de meer concrete aanpak van het mestprobleem is er in Nederland regelgeving gekomen. Zo is er nu het Mineralen Aangifte Systeem (Minas), waarin de boer precies moet bijhouden hoeveel nitraten zijn bedrijf binnenkomen, in de vorm van bijvoorbeeld voer of kunstmest, en hoeveel er weer weggaat, in de vorm van producten als dieren en gewassen. Het verschil, het mineralenverlies, is verloren gegaan en dus uitgereden als mest op het land. Elk boer mag slechts een bepaalde hoeveelheid mest op z'n land verspreiden. De mestrechten zijn verhandelbaar.⁴⁷ De invoering van het Minas verloopt echter moeizaam.⁴⁸ Nederland wacht binnenkort sancties omdat zij - als enige land - nog steeds niet voldoen aan de normen van de richtlijn.⁴⁹ Naast dit systeem was er tot november 2001 een opkoopregeling voor varkensboeren. De overheid bood geld aan boeren die stopten, om zo hun aantal, en dus de varkensmest, terug te dringen. Dit was een groot succes. Hierdoor heeft Nederland binnenkort waarschijnlijk minder problemen met de implementatie van de Nitraatrichtlijn en behoort het mestprobleem in de toekomst misschien tot de verleden tijd.⁵⁰

II.1.3 Andere gevolgen van de akkerbouw

Er zijn volgens Gardner nog meer problemen die zijn veroorzaakt door de moderne landbouwproductie. Zo is er bijvoorbeeld sprake van grondverarming, door het té intensief bewerken van het land en het achterwege laten van gewassenwisseling. Ook verkeerde toepassing van kunstmest en bestrijdingsmiddelen zijn hier debet aan, evenals verkeerde irrigatiemethodes, die verzilting tot gevolg hebben. Een ander probleem is erosie. Door het gebruik van zware machines, het verdwijnen van bossen en heggen, verkeerde plantmethodes en de verlaging van de grondwaterstand, krijgen wind en water de kans veel vruchtbare grond weg te nemen van de akkers.⁵¹ Vooral in de zuidelijke EU landen is dit het geval. In Portugal zou eigenlijk 20 % van het land uit productie moeten worden genomen. Maar ook in het noorden van Europa is erosie een probleem. Hier gaat gemiddeld acht ton grond per hectare per jaar verloren.⁵²

§ II.2 De situatie van de dieren in de Nederlandse veeteeltsector

II.2.1 De bio-industrie

In de bio-industrie is het het meest duidelijk zichtbaar dat boeren al het mogelijke hebben gedaan om kostenbesparend te werken. In de laatste decennia zijn de meeste boeren overgegaan tot schaalvergroting en automatisering, maar vaak ging men ook bezuinigen op het gebied van de leefomstandigheden van dieren. Dit blijkt vooral in de bio-industrie. Vele bronnen getuigen van onnoemlijk leed dat dieren hier wordt aangedaan. In deze intensieve vorm van veehouderij worden dieren volgens hen op een fabrieksmatige wijze gehouden, waarbij het streven gericht is op het zo snel, efficiënt, grootschalig en veel mogelijk produceren van dierlijke producten. Hierbij zou weinig of geen aandacht worden besteed aan goede leefomstandigheden van de dieren,

⁴⁷ Klinker, pag. 6.

⁴⁸ "Invoering Mineralenaangiftesysteem", Rapport van de Algemene Rekenkamer, 26 juni 2001, Kamerstuk 27 825, nr. 2, Vergaderjaar 2000-2001, pag. 23.

⁴⁹ Roy van Dalm en Klasja van de Ridder, "Fout plattelandsbeleid gaat Nederland miljarden kosten", interview met prof.dr.ir. Jan Douwe van der Ploeg, *Europa van morgen*, 32^e jaargang, nummer 5, 4 april 2002, (hierna aangehaald als: Interview met van der Ploeg), pag. 115.

⁵⁰ "Het mestoverschot lijkt voorbij," *NRC Handelsblad*, 5 november 2001, pag. 3.

⁵¹ *The State of World Population 2001, Footprints and Milestones: Population en Environmental Change*, United Nations Population Fund (UNFPA), New York, (hierna aangehaald als: UNFPA-rapport), pag. 15.

⁵² Gardner, p. 169.

aangezien dit extra geld kost. Hieronder volgen enkele voorbeelden van misstanden die de laatste tijd in de pers regelmatig worden belicht.⁵³

II.2.1.1. Kippen

Kuikens die uit hun ei kruipen in de bio-industrie komen in een leg- of mestbedrijf terecht. Haantjes in een legbedrijf zijn waardeloos en worden meestal gedood en versnipperd. De kippen zitten met z'n vijven in een legbatterij, een hokje van 45 x 50 cm, vaak drie of meer kooien boven op elkaar, geplaatst in lange rijen in een loods. Uit frustratie pikken de kippen elkaar. Daarom worden hun snavels afgeknipt of afgebrand, beide zonder verdoving. De kippen krijgen een verstoord dag/nachtritme opgelegd, om ze meer eieren te laten leggen. Legbatterijkippen zijn als ze ongeveer 1 jaar oud zijn, met ongeveer driehonderd gelegde eieren, over hun top heen en worden dan gedood.

Mestkuikens worden in de korte tijd dat ze leven, ongeveer zes weken, met speciaal voedsel vetgemest, waarna ze worden geslacht. Veel langer zouden ze niet overleven, dan zouden ze doodgroeien. Het doden gebeurt met elektrische spanning, vaak echter op een lager voltage dan wettelijk is toegestaan, om schade aan het vlees te voorkomen. Het vlees van de kuikens wordt als kippenvlees verkocht.

II.2.1.2 Koeien

Kalveren in de bio-industrie worden niet meer dan zes maanden oud. Meestal één dag na de geboorte wordt het kalf bij de moeder weggehaald en in het donker in kleine groepen of afzonderlijk in hokken gezet. In het laatste geval staan ze in een hok dat weinig groter is dan zichzelf en al snel kunnen ze zich niet meer omdraaien. Zo ontwikkelen de spieren van het kalf zich niet en blijft het vlees mals. Het krijgt geen groenvoer te eten, maar voedsel met veel vet en zonder ijzer of vezels, want het vlees moet er blank uit zien. Door te likken aan spijkers van z'n hok en te bijten aan z'n vacht probeert het dier nog wat ijzer binnen te krijgen. Wanneer het geslacht wordt is het al zo ziek door bloedarmoede en diarree, dat het de behandeling überhaupt niet veel langer zou hebben volgehouden.

Melkkoeien worden vaak niet ouder dan viereneenhalf jaar, want dan is hun productie niet meer op topniveau. Ze kunnen echter 30 jaar oud worden. Ze krijgen elk jaar opnieuw een kalf, om hun melkgift op te wekken. Deze wordt echter vaak al na een paar dagen weggehaald, om een band tussen moeder en jong te voorkomen. Tegenwoordig worden steeds meer koeien (momenteel 10%) hun gehele leven op stal gehouden, omdat ze dan regelmatig eten en zo meer melk produceren. Indien deze trend zich voortzet en er geen wettelijke verplichting tot weidegang komt zal in 2015 75% van de koeien permanent op stal staan.

II.2.1.3 Varkens

Varkens moeten bijna 24 uur in het donker verblijven om hen rustig te houden. Ze staan vaak op roosters, waardoor ze lijden aan pootgebreken. Zeugen worden als ze jongen hebben ingeklemd tussen twee stangen, opdat de biggetjes niet worden doodgedrukt als gevolg van het ruimtegebrek. Ze kunnen zich hierdoor niet omdraaien, of zichzelf verzorgen. De biggen worden na een zoogperiode van 3 tot 4 weken (in plaats van de natuurlijke 14 weken) weggehaald bij hun moeder. Als ze 72 dagen oud zijn gaan ze naar het mestbedrijf, waar ze met z'n veertien in een hok van zes vierkante meter worden gezet, vaak zonder stro. De mannetjes worden zonder verdoving gecastreerd, omdat de buitenlandse markt dat zou vragen vanwege de veronderstelde

⁵³ Bronnen van de hier genoemde misstanden zijn op vele plaatsen te vinden. Ik gebruikte onder andere de website www.animalfreedom.org waar de problemen in de bio-industrie uitgebreid en gedetailleerd zijn gedocumenteerd, inclusief foto's, films en literatuurverwijzingen.

invloed van mannelijke hormonen op de geur van het vlees. Al met al ondervinden varkens ernstige stress (o.a. hart- en maagklachten) door beperking van bewegingsvrijheid. Van nature zijn het namelijk speelse en intelligente dieren. Uit frustratie kauwen ze vaak op de stangen van hun hok.

Als de varkens worden vervoerd naar het slachthuis (dan zijn ze drie tot zes maanden oud) raken ze in paniek, omdat ze door het leven in de voortdurende duisternis niets gewend zijn. Dit is nog erger tijdens de langdurige transporten naar het buitenland. Vanuit Nederland gaan per dag 10.000 varkens en biggen op transport om soms duizenden kilometers verderop te worden vetgemest en geslacht. De rit veroorzaakt onder de varkens veel stress en vaak worden ze ziek.

II.2.1.4 Transporten

De langeafstandstransporten zorgen überhaupt voor veel dierenleed. De dieren vertrekken vaak zonder eten in hun maag, om braken te voorkomen. Schapen worden bijvoorbeeld uit Engeland naar Griekenland vervoerd en varkens uit Nederland naar Italië en aldaar geslacht. Het vlees wordt dan bestempeld als de lokale delicatessen, bijvoorbeeld Parmaham, wat niet zou kunnen als de dieren op de plaats van herkomst al waren gedood. De langeafstandstransporten zijn mogelijk geworden door de EU-wetten die het vrij verkeer van goederen regelen. De gedachte achter deze Europese 'vrijheid' is dat de economie het meest gebaat is wanneer men produceert op de plaats waar dat het meest goedkoop kan.

Ook andere dieren lijken veel te lijden in de bio-industrie. Algemeen bekend is de manier waarop ganzen in Frankrijk met een trechter worden vetgemest, zodat zij een grote lever krijgen. Kalkoenen worden met duizenden tegelijk in een kleine, donkere ruimte vetgemest. Soms overleeft 40% van de kuikens de eerste levensweek niet. Ook nertsen zitten in krappe kooien. Voor hen is dit nog erger, aangezien het ongedomesticeerde roofdieren zijn. Ze worden extra gefrustreerd door de verveling in hun kleine kooi. Na een leven van zeven maanden worden ze gedood en gevild.⁵⁴

II.2.2 Veeziektes

Ziektes bij vee bestaan al zolang de mens dieren houdt. Varkenspest en mond- en klauwzeer (MKZ) hebben boeren al eeuwenlang schrik aangejaagd. De moderne techniek heeft ervoor gezorgd dat bepaalde veeziektes tegenwoordig in het Westen niet meer voorkomen. Maar toch zijn veeziektes de afgelopen tijd veel in het nieuws. Varkenspest, Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) en Mond- en klauwzeer (MKZ) zijn de bekendste. Deze bekendheid zal in eerste instantie voortkomen uit de aandacht van de media en de groeiende aandacht van de consument voor de veiligheid van zijn voedsel. Maar de schaal en de omvang waarin de ziektes zich openbaren is nieuw. Een VN-rapport verklaart dat al deze problemen "can be traced in some way to the desire to maximise agricultural output and reduce costs."⁵⁵ Door de invoering van het marktmechanisme in de landbouw zijn veebedrijven steeds meer 'open' geworden. Het vee is vaak gekocht van andere bedrijven, omdat die een betere prijs-kwaliteit verhouding bieden. Voordat het vee wordt geslacht worden vaak honderden kilometers afgelegd voordat het aankomt bij de bieder van de hoogste prijs. Deze handel van dieren heeft een ideaal netwerk gelegd voor de verspreiding van ziektes. Zo werd in februari 2001 het MKZ-virus op een Franse rustplaats voor vee overgebracht van een besmette kudde Britse schapen op een transport kalveren, onderweg van Ierland naar Nederland.⁵⁶ Om de zeer besmettelijke ziektes te bestrijden laat men niet zoals vroeger de ziektes uitwoeden, wat de meeste dieren zouden overleven, maar maakt men alle dieren in de omgeving af, om verspreiding van de ziekte te voorkomen. Dieren

⁵⁴ www.animalfreedom.org/paginas/informatie/misstanden.html.

⁵⁵ UNFPA-rapport, pag. 15.

⁵⁶ "Rusten vee in Frankrijk was verplicht, en fataal," *de Volkskrant*, 27 maart 2001, pag. 3.

die ziek zijn geweest produceren minder melk en vlees. Tot voor kort was het vaccineren tegen MKZ geen optie. De landbouweconoom P. Berentzen van Universiteit Wageningen zei in 1997 dat de samenleving met een non-vaccinatiebeleid eens in de tien jaar een grote uitbraak riskeert. “Maar dat weegt niet op tegen de kosten van het vaccineren. De kosten van de uitbraak van MKZ kunnen in Nederland oplopen tot 500 miljoen gulden. Verdubbelt dit naar een miljard gulden, dan pas is op financiële gronden het inenten van vee tegen het MKZ-virus te verkiezen.”⁵⁷ Inenten zou de winsten drukken: sommige landen buiten de EU willen geen producten kopen die zijn ingeënt, omdat men tot nog toe geen onderscheid kan maken tussen ingeente en zieke dieren. Uiteindelijk zijn tijdens de crisis van het voorjaar van 2001 270.000 meestal gezonde dieren vervroegd afgemaakt⁵⁸ en wordt de economische schade door het Centraal Plan Bureau geschat op 2,8 miljard gulden.⁵⁹

Een andere veeziekte die veel ophef heeft veroorzaakt is BSE. Aangenomen wordt dat mensen die van met BSE besmet vlees eten een kans lopen om de dodelijke ziekte van Creutzfeldt-Jakob te krijgen.⁶⁰ Dieren krijgen BSE, omdat veevoederbedrijven slachtafval van besmette dieren verwerken in het voer van varkens, pluimvee en runderen.⁶¹ Om de kosten zo laag mogelijk te houden gebruiken deze bedrijven vaak allerlei soorten afval als bestanddeel van het voer. Dat dit niet altijd even goed gaat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat eind jaren negentig in België veevoer met citruspulp en met afgewerkte olie is teruggevonden, beide met hoge concentraties van het zeer giftige dioxine.⁶²

II.2.3 Regelgeving

Om de bovengenoemde problemen aan te pakken heeft de overheid pogingen ondernomen om regels op te stellen. Vanaf 2002 is het wettelijk verplicht om zeugen in groepen te huisvesten. Hiermee komt voorgoed een einde aan het fenomeen ‘kettingzeug’. Vanaf 2004 is het houden van kalveren in kisten verboden. Sinds 1998 mogen er in Nederland al geen nieuwe boxen worden bijgebouwd. Een ander boegbeeld van de bio-industrie, de legbatterij, zal ook uit Nederland verdwijnen. Vanaf 2012 mogen er geen kippen meer in legbatterijen worden gehouden. Vanaf 2003 mogen er al geen nieuwe legbatterijen meer worden gebouwd.⁶³ De Europese Commissie werkt tevens aan strengere regels voor veetransporten, die omstreeks mei 2002 worden verwacht. Dieren zullen regelmatig rust moeten krijgen om te drinken en te eten, de transporten mogen niet verder dan een beperkt aantal kilometers gaan en de vrachtwagens moeten worden aangepast.⁶⁴ Het is echter vaak moeilijk om de regels te controleren. Uit verschillende onderzoeken tussen 1994 en 2000 van de Algemene Inspectie Dienst bleek dat steeds meer dan de helft van de twintigduizend varkensboeren de minimale welzijnsregels overtrad.⁶⁵

⁵⁷ www.nd.nl/archief/2001/03/27/leco2a.htm.

⁵⁸ Meijnen, pag. 46.

⁵⁹ www.cpb.nl/nl/news/2001_16.html.

⁶⁰ *Gevolgen BSE en MKZ voor de rund- en kalfsvleessector*, Productschappen Vee, Vlees en Eieren, Rijswijk, rapportnummer 0114, oktober 2001, pag. 19.

⁶¹ idem, pag. 20.

⁶² www.animalfreedom.org/paginas/informatie/dioxine.html.

⁶³ Website van de Dierenbescherming: www.boe.nl/strijd.php.

⁶⁴ www.minlnv.nl/infomart/parlemnt/2002/par02046.htm.

⁶⁵ www.animalfreedom.org/downloads/duizenden%20varkensboeren%20overtreden%20de%20wet.doc.

§ II.3 Landbouw en de volksgezondheid

Algemeen wordt aangenomen dat er een verband bestaat tussen het overmatig eten van vlees en hart- en vaatziekten, veroorzaakt door de onverzadigde vetzuren in vlees.⁶⁶ Het eten van vlees draagt sinds de modernisering van de landbouw echter sowieso meer risico's voor de mens met zich mee. Hiervoor werd reeds aangegeven dat runderen die zijn besmet met BSE bij de mens de ziekte van Creutzfeld-Jacob kunnen veroorzaken. Daarnaast is er de laatste jaren in Europa meerdere keren dioxine in vlees aangetroffen. Dit is één van de meest giftige stoffen die er bestaan: 10 milligram is al dodelijk voor de mens, maar het komt meestal in verdunde vorm voor. Het kan in dierlijke producten terecht komen via de neerslag op weilanden afkomstig uit vuilverbrandingsovens en via het veevoer.⁶⁷

Volgens de Consumentenbond is minimaal dertien procent van het kippenvlees besmet met de ziekmakende *Salmonella*-bacterie en bijna de helft met *Campylobacter*.⁶⁸ Maar ook antibiotica vormt een bedreiging voor de gezondheid van ons voedsel. Dit wordt al tientallen jaren aan het veevoer van varkens en kippen toegevoegd en is bedoeld ter voorkoming van ziektes en ter versnelling van de groei van de dieren. In Nederland zou een kwart miljoen kilo per jaar worden toegevoegd aan veevoer.⁶⁹ Onderzoek van de Consumentenbond toonde vorig jaar aan dat tien procent van de kipfilets resten van antibiotica bevatten.⁷⁰ Deze kan ziekteverwekkende bacteriën bij mens en dier resistent maken tegen de gebruikte antibiotica. Hierdoor verliest antibiotica zijn werking op het lichaam en kunnen ziektes zoals griep onbehandelbaar worden. Het is nog de vraag wat de (in de EU illegale) toevoeging van hormonen aan vlees voor gevolgen heeft voor de volksgezondheid.

Wanneer we het hebben over de consumptie van vlees is het interessant om ons af te vragen hoe noodzakelijk vlees is voor het menselijk lichaam. Het onafhankelijke Voedingscentrum kwam tot de conclusie dat vlees geen onmisbaar bestanddeel van de maaltijd is en dat mensen de voedingsstoffen van vlees, bij een gebalanceerd menu, ook voldoende uit andere producten kunnen halen.⁷¹

§ II.4 De genetische afbraak

II.4.1 Verlies van biologische diversiteit

Degenen die het Zuid-Spaanse Andalusië doorkruisen en verwachten idyllische dorpjes in een schitterend landschap tegen te komen, komen bedrogen uit. Daar staat tegenwoordig bijna niets anders meer dan olijfbomen, zo ver men kan kijken, in kaarsrechte rijen, allemaal precies even groot. Het is een voorbeeld van een ander verontrustend kenmerk van de moderne landbouw, monocultuur genaamd. Sinds de dag dat de mens het land bewerkt en dieren houdt is hij bezig met het kruisen van de beste soorten, zodat de opbrengst hoger en beter wordt. Op die manier zijn dieren meer melk, vlees of eieren gaan geven en dragen planten meer vrucht en zijn zij beter bestandig tegen het lokale klimaat. Nog niet lang geleden bestonden er honderden soorten koeien en evenveel soorten rijst. Maar de moderne landbouw gebruikt, dankzij de mogelijkheid om internationaal zaden en dieren te verhandelen, nog slechts enkele soorten, omdat die bewezen hebben het meeste op te leveren. Zo zijn in Europa de meeste lokale koeiensoorten vervangen

⁶⁶ Tijn Touber, *Gekke koeien? Gekke mensen!*, "Ode", nummer 37, Maart/April 2001, (hierna aangehaald als: Touber), pag. 42.

⁶⁷ Zie paragraaf II.2.2 en www.animalfreedom.org/paginas/informatie/dioxine.html.

⁶⁸ Touber, pag. 42.

⁶⁹ www.animalfreedom.org/paginas/informatie/antibiotica.html.

⁷⁰ Touber, pag. 42.

⁷¹ idem.

door Holsteiner en Friese koeien⁷². Sinds de Groene Revolutie van de jaren zestig en zeventig is dit proces ook in de ontwikkelingslanden in gang gezet. De traditionele gewassen werden vervangen door de door Westerse bedrijven ontwikkelde soorten die meer opbrengen.

De ontwikkeling van de monoculturen is ernstig voor de biodiversiteit op aarde. Vele soorten planten en dieren gaan nu verloren. Sommige bronnen beweren dat sinds het jaar 1900 reeds 75% van de landbouwgewassen in de wereld is uitgestorven en 50% van de soorten veedieren in Europa verloren zijn gegaan, terwijl daar 43% met uitsterven wordt bedreigd.⁷³ Al deze soorten nemen hun genen met specifieke eigenschappen en kwaliteiten mee het graf in. In de toekomst hadden deze genen misschien uitkomst kunnen bieden bij het weerbaar maken van dieren en gewassen tegen nieuwe ziektes en klimatologische omstandigheden. Elke soort heeft om de tijd verse genen nodig. De enkele soorten planten en dieren die in de monocultuur overblijven worden dus vaak overgefokt. Zij zijn meer vatbaar voor ziektes en deze kunnen sneller om zich heen grijpen omdat zij slechts te maken hebben met één soort.⁷⁴

II.4.2 Genetische manipulatie

Een nieuwe ontwikkeling is het manipuleren van de genetische informatie van planten en dieren. Dit houdt in dat men bepaalde genen vervangt, of verplaatst van de ene soort naar de andere. Dit biedt eindeloos veel mogelijkheden. Zo kan men bijvoorbeeld een blauwe roos maken door het gen dat petunia's blauw kleurt in het DNA van de roos te zetten.⁷⁵

Wetenschappers kunnen op deze manier veel sneller veranderingen aanbrengen aan planten en dieren dan dat men kan met de conventionele fok- en kweekmethoden. Het kweken van een nieuwe en betere soort duurde normaal gesproken acht tot twaalf jaar, nu is de termijn een fractie daarvan.⁷⁶ En de gewenste uitkomsten zijn veel beter controleerbaar, men krijgt direct het gewenste resultaat. Daarnaast kan men nu soorten kweken van twee planten die men eerst niet kon kruisen. Zo kunnen wetenschappers cellen van een cactus plaatsen in een graansoort om meer droogtebestendige graanplanten te maken. Genetische manipulatie heeft echter bij het publiek voor veel ophef gezorgd. Sommigen zien het als de mens die de plaats van de Schepper inneemt en daarvan de gevolgen niet kan overzien. Vooral de Europese consument is bang voedsel te eten van de gemanipuleerde gewassen waarvan de veiligheid nog niet is bewezen.

Sinds de jaren tachtig zijn wetenschappers in de VS begonnen met het manipuleren van soorten voor de commerciële landbouw. De projecten zijn echter niet onomstreden. Een bekend voorbeeld is het bedrijf Monsanto dat een maïssoort (Bt-maïs) heeft ontwikkeld waarvan het stuifmeel giftig is voor de stengelboorder, die de planten aantast. Achteraf bleek het ook giftig voor de beschermde Monarchvlinder.⁷⁷

Begin jaren tachtig heeft men ontdekt dat het regelmatig injecteren van koeien met 'bovine somatotropin' (BST) - gemanipuleerde cellen afkomstig van muizen - twintig procent meer melk oplevert. In de VS wordt dit groeihormoon nu volop gebruikt en met een zelfde techniek leveren runderen meer vlees. Dit zijn de in WTO-verband fel bediscussieerde hormoonrunderen. In de EU is het gebruik van BST sinds 1989 jaarlijks voor een termijn van één of meer jaren verboden, deels om de angst bij het publiek weg te nemen, maar ook omdat gebruik van het middel het

⁷² Zij vormen nu 90% van de veestapel in de EU, Gardner p. 170.

⁷³ www.oneworld.org/ni/issue288/bio.htm.

⁷⁴ Zie verder ook de brochure: Geert van Duinhoven en Hans Bleumink, *Biodiversiteit en Nederland*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, februari 2002.

⁷⁵ Tijn Touber, *De mythe van de biotechnologie; of: wat is er eigenlijk mis met de natuur*, "Ode", nummer 25, Maart/April 1999, pag. 44.

⁷⁶ "Feeding the five billion, new agricultural techniques can keep hunger at bay," *The Economist*, Survey, 10 november 2001, (hierna aangehaald als: The Economist-survey), pag. 5.

⁷⁷ www.platformgentechnologie.nl/nieuwsbrief/GZ1/GZ1_btmais.shtml.

melkoverschot zou verdubbelen, en hiermee de subsidiekosten van het GLB.⁷⁸ Bekend is de hormoonmaffia in België, die ondanks het geldende verbod dieren met onder andere BST injecteerd. Nu de wetgeving daar is aangescherpt zou zij steeds vaker in Nederland opereren.⁷⁹ Het is de vraag of BST een voorbeeld is van hoe biotechnologie moet worden toegepast. Er worden vooral commerciële belangen mee gediend en men moet nog ontdekken hoe veilig het is voor de volksgezondheid. Daarnaast worden de koeien er niet beter van, aangezien hun uiers meer melk dragen dan goed voor hen is.

Maar het is onverstandig biotechnologie principieel af te wijzen. Indien op een integere manier gebruikt kan men er goede dingen mee doen. Wetenschappers beweren dat de mensheid in de toekomst niet zonder zal kunnen.⁸⁰ Wanneer de wereldbevolking met het huidige tempo blijft doorgroeien, zal de druk op de landbouwcapaciteit steeds verder toenemen. Mensen zullen dan natuur verwoesten om meer landbouwgrond te winnen. Het ontwikkelen van graansoorten met genen van een cactus zal de teelt van graan in woestijngebieden mogelijk maken. Ook ontwikkelt men rijst met een hoog gehalte aan vitamine C, om het tekort hiervan bij arme mensen die geen geld hebben voor vers fruit tegen te gaan.⁸¹ Wanneer biotechnologie op een ethisch verantwoorde manier wordt aangewend om voedselproblemen op te lossen, en niet om de marktpositie van multinationals te verbeteren, moet het gebruik hiervan een kans krijgen. Afwijzing vanwege onze ethische bezwaren is arrogant tegenover armere landen. Vanzelfsprekend moet biotechnologie onder zeer strikte voorwaarden worden toegepast en moet er een internationaal controlemechanisme worden ontwikkeld. Dit is dus een gebied dat in geen geval door de vrije markt mag worden gereguleerd.

§ II.5 Landbouw en het milieu op wereldschaal

Veel van de problemen die worden veroorzaakt door de Europese landbouw hebben een grensoverschrijdend effect. Daarnaast maakt Europa voor haar landbouw gebruik van de natuurlijke hulpbronnen van de ontwikkelingslanden. Alleen al 25 % van het veevoer voor onze varkens en kippen komt daar vandaan.⁸² Deze landen hebben zelf echter steeds grotere tekorten, vanwege hun bevolkingsgroei en economische ontwikkeling en de overname van het Westerse eetpatroon.

II.5.1 Uitstoot van broeikasgassen

De uitstoot van broeikasgassen in Nederland wordt voor bijna 13% veroorzaakt door de productie en consumptie van landbouwproducten. Vooral de productie van vlees, zuivelproducten en kasgroenten levert in ons land een belangrijke bijdrage aan de uitstoot. De agrarische sector neemt 40% van de productie van methaan voor z'n rekening (onder andere door de gassen van koeien), 60% van het lachgas (de kunstmestindustrie is hier voor de helft verantwoordelijk voor) en 4,5% van de Nederlandse CO₂-uitstoot. De glastuinbouw levert 80% van dat percentage.⁸³

⁷⁸ Gardner, p.178.

⁷⁹ www.agriholland.nl/nieuws/1999/36/19286.html.

⁸⁰ Ally Smid, "Pleidooi voor bio-landbouw is boerenbedrog", *Het Parool*, PS-bijlage, 5 april 2002, (hierna aangehaald als: Smid), pag. 4 en 5, Gardner, pag. 177 en *The Economist-survey*, pag. 4 – 6.

⁸¹ *The Economist-survey*, pag. 5.

⁸² www.animalfreedom.org/paginas/informatie/vleeseten.html.

⁸³ F.M. Brouwer en P. Berkhout (red.), "De klimaatdimensie van voedsel en groen: opties voor de vermindering van de emissies van broeikasgassen", Rapport 3.01.09, Landbouw Economisch Instituut, Den Haag, december 2001, pag. 37.

Agrarische producten nemen veertig procent van het wegtransport in Nederland voor hun rekening.⁸⁴ Dit draagt eveneens bij aan de uitstoot van CO². Door het mogelijk maken en stimuleren van de handel en het vrij verkeer van goederen binnen de EU eet de consument steeds minder de groentes van het seizoen, maar worden zomergroentes uit warme landen, als bijvoorbeeld Spanje en Griekenland gehaald. Zoals reeds besproken worden door het vrij verkeer van goederen binnen Europa ook veel dieren getransporteerd. Daarnaast neemt, als gevolg van de liberalisering, de handel met landen buiten de EU steeds meer toe. Ook dit stimuleert de uitstoot van broeikasgassen. Het Landbouw Economisch Instituut pleit, in het verlengde van het Kyoto-verdrag, voor het uitgeven van verhandelbare emissierechten aan boeren en tuinders, als instrument om de uitstoot van broeikasgassen terug te brengen.⁸⁵

II.5.2 De mestproblematiek in internationaal perspectief

Zowel op regionale schaal als op wereldschaal is er sprake van een stofkringloop. Planten groeien met behulp van energie van de zon, kooldioxide uit de lucht en voedingsstoffen uit de bodem. Mensen en dieren eten deze planten, of eten andere dieren. Daaruit wordt energie gehaald en de resten verdwijnen uit het lichaam als mest. Deze mest komt op de bodem terecht, evenals overblijfselen van dieren en planten, en dat wordt daar omgezet in voedingsstoffen voor de planten. Zo is de kring rond en is er sprake van een evenwichtige situatie.

Op wereldschaal is deze stofkringloop echter verbroken. 75% van het veevoer in Nederland komt uit het buitenland, waarvan een derde uit de Ontwikkelingslanden.⁸⁶ Dit wordt hier omgezet in mest, die niet teruggaat naar de grond waarin het begin de voedingsstoffen voor de planten uit werden gehaald. Het gevolg is dat hier een teveel aan mest ontstaat, terwijl in andere landen een uitputting van de grond plaatsvindt. Dit effect wordt versterkt doordat uit Zuid-Amerika en het Midden-Oosten voedingsstoffen voor kunstmest naar het Westen worden geïmporteerd.⁸⁷

II.5.2 De uitputting van de natuurlijke hulpbronnen

De wereldbevolking is sinds 1960 verdubbeld tot 6,1 miljard in 2001 en demografen verwachten dat deze met nog eens 50% zal groeien, tot 9,3 miljard in 2050.⁸⁸ Alle groei zal plaatsvinden in de ontwikkelingslanden. Om al deze extra monden te voeden zal er veel nieuwe landbouwgrond moeten worden gecultiveerd. Tropische regenwouden en andere gebieden met een hoge natuurwaarde - de stabilisatoren van ons klimaat en de schuilplaatsen van de biologische diversiteit - zullen dan moeten wijken. Het milieu heeft nu reeds te lijden onder het overmatig gebruik van landbouwgronden, met bodemuitputting en erosie als gevolg. De schade kan misschien worden beperkt door het gebruik van betere technieken en het ontwikkelen van gewassen met hogere opbrengsten, eventueel met behulp van genetische manipulatie.

Door sommigen wordt de groeiende vleesconsumptie in de wereld als grootste milieubedreiging gezien. Nu is het al zo dat een derde van het graan dat wereldwijd wordt geproduceerd aan slachtdieren wordt gevoerd, vooral in het Westen.⁸⁹ En door graan in dierlijk voedsel om te zetten, gaat een groot gedeelte van de voedingswaarde verloren. Er is namelijk vier à vijf kilo plantaardig voedsel nodig om een kilo rundvlees te produceren.⁹⁰ Zo bezien, kan het eten van veel vlees dus worden gezien als een verspilling van voedingsstoffen. Door de groeiende welvaart in landen buiten de Westerse wereld, en de overname van het Westerse eetpatroon, verwachten beleidsmakers dat de mondiale vleesconsumptie in de toekomst flink zal stijgen. Een gematigde

⁸⁴ idem, pag. 41.

⁸⁵ idem, pag. 68 - 80.

⁸⁶ www.animalfreedom.org/paginas/informatie/vleeseten.html.

⁸⁷ idem.

⁸⁸ UNFPA-rapport, pag. 1.

⁸⁹ Touber, pag. 43.

⁹⁰ UNFPA-rapport, pag. 17.

stijging van de vleesconsumptie wordt over het algemeen toegejuicht, aangezien het bij veel mensen chronische tekorten aan ijzer, zink, kalk en vitaminen zal wegnemen, maar bij een kleine consumptiestijging zal het naar men verwacht niet blijven. Het rapport van het United Nations Population Fund (UNFPA) van 2001 spreekt van een verdubbeling van de vraag naar graan voor veevoer, in de komende 25 jaar. China is hier een goed voorbeeld, waar een enorme groei van de consumptie van varkens- en kippenvlees is ontstaan. Volgens het Internationaal Onderzoeksinstituut voor Voedselbeleid eet men daar over twintig jaar meer vlees dan in de hele Westerse wereld bij elkaar.⁹¹ In de ontwikkelingslanden zal door deze ontwikkeling, mede gezien de bevolkingsgroei, de vraag naar landbouwgrond verder toenemen; niet alleen voor de teelt van graan, maar ook voor weidegebieden. Wie doorrekent komt tot de slotsom dat per kilo vlees alleen al voor veevoer vier keer meer land nodig is; weidegrond niet meegerekend. Daarnaast zal men daar met dezelfde problemen van de intensieve veeteelt te maken krijgen als Europa, inclusief een mestoverschot. De druk op het milieu zal dus nog veel sterker worden.

Een ander groot milieuprobleem dat in verband staat met de landbouw is dat deze veel water gebruikt. Zeventig procent van het water dat de mens gebruikt gaat naar de landbouw.⁹² Er is een steeds groter tekort aan zoetwater op aarde. En dit zal snel toenemen wanneer de mensen in opkomende economieën eveneens veel vlees gaat eten. Voor de productie van vlees is namelijk veel water nodig: drinkwater en water voor de teelt van het voedsel. In totaal zou een kilo vlees 25 duizend liter water kosten. Ter vergelijking, een kilo tarwe kost slechts 250 liter water.⁹³ De hier geschetste problemen zijn ernstig en zullen, bij een ongewijzigd beleid, steeds ernstiger worden. De EU is hier deels verantwoordelijk voor, aangezien zij door haar beleid de ongeremde groei van de Europese veesector heeft gestimuleerd. Er is daardoor een grote vraag ontstaan naar graan uit de ontwikkelingslanden, die daar een milieuverstorend effect heeft en tevens lokale voedseltekorten veroorzaakt. Tevens hebben de Westerse landen de trend gezet voor een consumptiepatroon dat, indien overgenomen door een aanzienlijk deel van de wereldbevolking, een vernietigend effect zal hebben op onze planeet.

§ II.6 Conclusie

Alle in dit hoofdstuk opgesomde problemen hebben met elkaar gemeen dat ze de laatste tijd steeds actueler worden. Dit komt omdat de burger milieubewuster is geworden en meer bezorgd is over de veiligheid van zijn voedsel. Hij accepteert niet meer automatisch een type landbouw dat enkel en alleen is gericht op een zo efficiënt mogelijke productie. De pers en de politiek volgen hem daarbij op de voet. Duidelijk is dat de moderne landbouw veel schade heeft berokkend aan het milieu, in binnen- en buitenland. Een van de redenen hiervoor is het toelaten van vrije marktkrachten op de Europese landbouwmarkt, zonder tegelijkertijd strenge milieuregels in te voeren. Ten eerste werden de kleine boeren, die vanwege de saneringsdoelstelling in de relatief vrije markt aan hun lot werden overgelaten, gedwongen zo veel mogelijk te bezuinigen. Bij het uitblijven van strenge milieuregels konden zij alleen nog economisch overleven ten koste van het milieu. Ten tweede heeft het productiestimulerende effect van het GLB de grote boeren aangezet om koste wat kost zoveel mogelijk te produceren. Het in eerste instantie uitblijven van strenge milieuregels verleidde veel boeren ertoe om zich ongevoelig te tonen voor de effecten op het milieu en de dieren in hun omgeving. Het investeren in milieubeschermdende maatregelen betekende namelijk een zwakkere concurrentiepositie ten opzichte van boeren die dat niet deden. Men moet zich evenwel realiseren dat milieuonvriendelijke productie goedkoper *lijkt*, maar dit in zuiver economische zin niet is. Milieuonvriendelijke productie brengt namelijk milieukosten met

⁹¹ Peter Vermij, "De wereld stapt over op vlees," *Intermediair*, 19 april 2001, pag. 48.

⁹² UNFPA-rapport, pag. 16.

⁹³ idem.

zich mee die in de productprijs niet zijn meeberekend. De werkelijke kosten zijn moeilijk in te schatten, maar dit feit is een goede grond voor het heffen van belasting over niet duurzame productie in een toekomstig landbouwbeleid.

In sommige gevallen was er ook sprake van puur winstbejag, zoals in de bio-industrie. Deze industriële bedrijven zijn opgekomen toen de markt hiervoor de kansen gaf en milieu- en dierenwelzijnregels uitbleven. Hier kan men nauwelijks spreken van boeren, eerder van ondernemers die alleen zijn gericht op winstmaximalisatie. Het zijn waarschijnlijk niet altijd mensen die veel waarde hechten aan belangen van milieu en dierenwelzijn. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zij, wanneer de economische omstandigheden het gebieden, er zo gemakkelijk mee ophouden, zoals bleek uit het succes van de opkoopregeling van varkensbedrijven.

Het toelaten van vrije markt-krachten in de landbouw, zeker daar waar de productie zo wordt gestimuleerd als in de EU, heeft dus grote negatieve effecten op het milieu. Naast het bezuinigen op milieubescherpende maatregelen door boeren, worden door de interne markt transporten gestimuleerd die vlees en groenten ophaalt daar waar ze het goedkoopst zijn, met dierenleed en CO²-uitstoot als gevolg. Maar ook de beslissing om niet in te enten tegen MKZ is door handelsoverwegingen geïnspireerd en veevoer is soms vergiftigd, omdat het voeren van afvalstoffen de kosten verder terugbrengt. Vrije markt-krachten kunnen dus alleen worden toegelaten op een landbouwmarkt wanneer er strenge milieuregels zijn gesteld. De nitraatrichtlijn en de dierenwelzijnswetten zijn hiervan een begin. Er zal op dit terrein echter nog veel moeten gebeuren, er moet bijvoorbeeld goede regelgeving komen voor biotechnologie, zodat deze alleen op een ethische wijze wordt toegepast en niet voor geldelijk gewin. Milieuregels zullen echter vaak worden overtreden wanneer de politici de productiestimulans en - zoals in het geval van de kleine boeren - de noodzaak tot bezuinigen op het milieu niet verwijderen. Met de komst van de directe inkomenssteun is hier al gedeeltelijk aan tegemoet gekomen. Bij het bepalen van de hoeveelheid marktwerking in een toekomstig Europees landbouwbeleid zullen de ministers met bovenstaande overwegingen eveneens rekening dienen te houden, teneinde ecologische duurzaamheid in de landbouw te bereiken.⁹⁴

⁹⁴ Zie verder hoofdstuk V over een duurzaam landbouwbeleid.

HOOFDSTUK III KRACHTEN TEGEN VERANDERING

In het eerste hoofdstuk werd aangegeven dat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid door zwak beleid is verworden tot een geldverspillend project dat de productie uit de hand heeft laten lopen. In het tweede hoofdstuk werd duidelijk dat Europese boeren, ondanks de hoge subsidies, vaak zijn gedwongen - of verleid - om te bezuinigen op uitgaven die het milieu zouden sparen. De vraag rijst nu waarom het in het veertigjarig bestaan van het GLB zo moeilijk is gebleken om een verantwoord beleid te voeren. De ministers wisten de schade met nieuwe regelgeving enigszins te beperken, bijvoorbeeld door het instellen van quota's en het laten braakleggen van grond, maar het beleid werd daarmee ook duurder en ingewikkelder en veel van de schadelijke effecten zijn nog niet verleden tijd. De overschotten werden minder, maar het beleid destabiliseert nog steeds buitenlandse markten en stimuleert productiemethoden die schadelijk zijn voor het milieu en het dierenwelzijn. Al decennialang lijken dus weinigen gelukkig met het beleid. Het GLB is voor de politici een 'hoofdpijndossier', de handelspartners vinden het beleid 'oneerlijk', de milieubeweging ziet het als 'crimineel' en de belastingbetaler vraagt zich af waar al zijn geld naartoe gaat. Zelfs de boeren zijn allerm minst tevreden. Zij krijgen dan wel subsidies maar worden gek van steeds weer nieuwe regels en de onzekerheid over hun toekomst. Waarom kunnen de ministers dan geen beter beleid tot stand brengen? De oorzaak moet worden gezocht in de "politisering van het landbouwbeleid."⁹⁵ Het weergeven van het Europese politieke klimaat rond het GLB is belangrijk, omdat het een inzicht geeft in de kansen en knelpunten voor een liberalisering van het landbouwbeleid. Welke landen zijn voor en welke tegen hervormingen? Allereerst zal worden gekeken naar de geschiedenis, omdat dat een goed beeld geeft van het politieke systeem waarbinnen besluiten over het GLB tot stand komen.

§ III.1 De onderhandelingen in de Landbouwraad

Het orgaan waar het GLB wordt ontwikkeld is de Landbouwraad. Dit is de Raad van Ministers van de EU waar alle landbouwministers bij elkaar komen, inclusief de EU-commissaris van landbouw, die de beleidsvoorstellen doet. Deze raad komt sinds het ontstaan van het GLB in 1962 maandelijks bij elkaar. In eerste instantie kwam men tot besluiten, op grond van artikel 37 lid 2 EG (artikel 43 lid 2 oud), op voorstel van de Commissie en met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Maar met het akkoord van Luxemburg van 1966 stelden de ministers vast alleen nog maar op basis van unanimiteit te gaan beslissen.⁹⁶ De belangen van de individuele lidstaten vond men te groot om door een meerderheid overstemd te laten worden. Het Europese Parlement heeft, behalve het recht om geraadpleegd te worden, geen enkele invloed op het beleid. Zelfs vandaag de dag, nu de macht van het parlement op andere terreinen sterk is toegenomen, heeft zij nauwelijks medebeslissingsrecht over het landbouwbeleid, behalve daar waar het gaat om veterinaire en fytosanitaire zaken die een direct verband hebben met de volksgezondheid.⁹⁷

III.1.1 De onderhandelingen over het Plan Mansholt (1967-1972)

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk I is sinds de eerste dagen van het landbouwbeleid gevochten over de vraag of er in de moderne Europese landbouw plaats is voor kleine boeren. Deze werkten destijds vaak inefficiënt en konden niet concurreren op een vrije markt. Zij hadden daarom veel steun nodig. De landbouwcommissaris Sicco Mansholt zag in 'rationalisering' van de landbouw het enige middel om de doelstellingen van artikel 33 te bereiken. Dit betekende modernisering, schaalvergroting en dus het fuseren en verdwijnen van een groot aantal

⁹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Naar een Europabrede Unie, rapporten aan de regering*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001, (hierna aangehaald: als WRR), pag. 147.

⁹⁶ Kapteyn, pag. 475.

⁹⁷ Massink en Meester, pag. 12.

boerenbedrijven. Tevens zou landbouwgrond uit productie moeten worden genomen, teneinde landbouwoverschotten als gevolg van de modernisering te voorkomen. De ministers waren het eens met de modernisering, maar belemmerden de sanering van de kleine bedrijven en de inkrimping van het bebouwde areaal.⁹⁸ Het bleek niet in hun politieke aard te liggen om zomaar akkoord te gaan met maatregelen die pijnlijk zijn voor de boeren. Op die manier kregen de kleine boeren voldoende inkomsten om net te overleven en werd de sanering een langdurig en pijnlijk proces.

III.1.2 Prijsverhogingen voor hervormingen (1972 – 1992)

De houding van de ministers in de Landbouwwraad tijdens de onderhandelingen over het Plan Mansholt bleek typerend voor de pogingen tot hervorming in de periode van 1972 tot die van MacSharry in 1993. De Commissie kwam steeds met pijnlijke, maar noodzakelijke en weloverwogen hervormingsvoorstellen. De Ministers van Landbouw verwijderden dan echter steeds de kern van het voorstel en wat er van over was werd aangenomen maar pas nadat de ministers een flinke compensatie hadden binnengehaald. Vrijwel altijd was dat een verhoging van de garantieprijzen, waardoor het EG-landbouwbudget wederom moest worden verhoogd.⁹⁹ Dit, terwijl het uiteindelijke doel van de hervormingen juist altijd verlaging van de kosten was. Bestuurskundige Tjeerd de Groot¹⁰⁰ noemde de onderhandelingen een *positieve-som-spel*: in ruil voor hervormingen betaalden de lidstaten meer geld aan Brussel, waardoor de Commissie zijn reikwijdte kon vergroten.¹⁰¹

De ministers meenden op te komen voor de belangen van de boeren. Het gevolg van de hogere prijzen was inderdaad dat de sanering werd belemmerd en dat de kleine boeren, tegen de zin van de Commissie, economisch konden overleven. Ze leden echter een kwijnend bestaan. Uiteindelijk moesten velen toch stoppen, maar door het beleid van de ministers moesten ze nu langer lijden. Het waren dus niet zozeer de kleine, maar eerder de grote boeren die profijt hadden van de hogere prijzen. Deze werden zo gestimuleerd om nog meer te produceren en productieoverschotten waren al snel het gevolg die, samen met de hogere prijssubsidies, de EG handenvol geld kostten. Die hoge rekeningen konden de Ministers van Landbouw echter niet zo veel schelen, die gingen immers naar de Ministers van Financiën. En die konden de besluiten van de Landbouwwraad, vanwege de formele ondeelbaarheid van de Raad van Ministers, niet meer terugdraaien.¹⁰² De Landbouwwraad werd ook wel eens vergeleken met een dinerend gezelschap, waarvan de leden het duurste gerecht kiezen, in de wetenschap dat zij de rekening uiteindelijk zullen delen.¹⁰³ De vraag is nu waarom de ministers het zo sterk opnamen voor de boeren en zich inzetten voor een dure en verspillende landbouw, in plaats van voor het algemenere belang van een economisch en fysiek gezonde sector die niet meer belastinggeld kost dan werkelijk nodig is.

§ III.2 De politieke belangen

Landbouw is politiek gezien altijd een gevoelige kwestie geweest. Het gaat ten eerste om het platteland, in de ogen van de stedeling een toevluchtsoord voor ruimte en rust en tevens onmisbaar voor de productie van ons dagelijks brood. Dat moest beschermd worden. Ten tweede was het platteland in veel EU-landen vanouds een onderdeel van de nationale cultuur en trots. Politici die niet sterk genoeg opkwamen voor zaken als ‘le vin de campagne’, ‘bayrisch Bier’ of ‘the country life’, konden bij de volgende verkiezingen op aanzienlijk stemmenverlies rekenen. Ten derde maakten de boeren in de begindagen van het GLB een groot deel van de bevolking

⁹⁸ De Groot, pag. 76. Zie verder paragraaf I.2.3.

⁹⁹ idem, pag. 16.

¹⁰⁰ Tjeerd de Groot promoveerde met “Dertien is een boerendozijn” als proefschrift in 1996 op de Bestuurskundefaculteit van de Universiteit Leiden. Hij is sinds 1996 werkzaam bij het Ministerie van Landbouw.

¹⁰¹ De Groot, pag. 200.

¹⁰² idem, pag. 209.

¹⁰³ idem, pag. 12.

van de EG uit, zo'n 25 procent.¹⁰⁴ Zij hadden dus een aanzienlijke politieke invloed. Deze werd nog eens versterkt doordat veel nationale kiesstelsels het platteland verhoudingsgewijs nog meer macht gaven. Hieronder volgen drie voorbeelden van EU-lidstaten die altijd een uitgesproken mening hebben gehad in de politieke discussie rond het landbouwbeleid, vaak onder invloed van de stem van de boerenbevolking.

III.2.1 Nederland

De Nederlandse landbouwsector is altijd gezien als een van de modernste van Europa. Ondanks het kleine oppervlak van het land is het - nu nog steeds - na Frankrijk en de VS de grootste landbouwexporteur ter wereld. Nederland boerde daarom lange tijd goed bij het GLB, haar landbouwers streken jarenlang miljarden guldens op van de exportsubsidies. In 1988 hield Nederland - na aftrek van de betalingen - nog één miljard euro per jaar over aan het GLB.¹⁰⁵ Dat is de reden waarom Nederland over het algemeen een conservatieve factor was, wanneer het over hervormingen ging. Zo heeft het land lang dwars gelegen voor de invoering van de directe inkomenstoelagen, omdat het er financieel flink op achteruit zou gaan. Vandaag kost het GLB het land een half miljard euro per jaar.¹⁰⁶ Met het nieuwe plattelandsbeleid valt er door de Nederlandse boeren zelfs nog minder aan de EU te verdienen.

Tegenwoordig hoort Nederland bij de groep landen die het landbouwbeleid willen hervormen. Dit lijkt ingegeven door het idee dat het verspillende en milieu- en dieronvriendelijke beleid moet worden bevochten, maar de achterliggende gedachte zou wel eens puur economisch kunnen zijn. De subsidies kosten Nederland veel geld en deze zouden nog verder oplopen wanneer het beleid ongewijzigd in een uitgebreide EU zou voortbestaan. Het op de schop gaan van het GLB is dus voor Nederland van het allergrootste belang.

III.2.1 Duitsland

Een voorbeeld van een land waar boeren veel politieke macht hebben is Duitsland. De liberale FDP, die vaak heeft meegeregeerd, nam het voor hen op, en later ook de CDU, toen bleek dat veel boeren niet meer op haar hadden gestemd nadat in 1964 in EG-verband mede dankzij haar goedkeuring de graanprijzen waren verlaagd.¹⁰⁷ De beschermheer van de boeren was de FDP'er Ertl die van 1969 tot en met 1982 als minister van landbouw in de Duitse regering zat. Hij werd gezien als het verlengstuk van de sterke Duitse boerenbond, de DBV.¹⁰⁸ Hij nam het op voor de kleine boeren, de ouderwetse familiebedrijven, die wat hem betreft koste wat kost moesten overleven. Hij wist steeds weer de interventieprijzen omhoog te krijgen en vocht zo - lijnrecht tegen de doelstellingen van Mansholt in - voor het voortbestaan van de kleine boeren. Het lukte hem zelfs, door de invoer in het GLB van het ingewikkelde systeem van monetaire compenserende bedragen¹⁰⁹, de goedkopere producten uit andere EG-landen gedeeltelijk van de Duitse markt te weren. Dat Duitsland, als nettobetaler, door zijn beleid nog meer geld aan de EG moest afdragen nam men voor lief. Dankzij de op volle toeren draaiende Duitse industrie kon men dat gemakkelijk dragen. Zijn politiek was echter één van de oorzaken van de latere landbouwoverschotten in de EU en zorgde ervoor dat de Duitse boeren relatief inefficiënt bleven.¹¹⁰ Het aan de macht komen van de SPD en de Groenen in Duitsland in 1998 gold als een belofte voor een doorbraak in de hervormingen van het GLB. Deze partijen zijn namelijk minder afhankelijk van de stemmen van de boeren. Landbouwminister Renate Künast (Groenen) voert

¹⁰⁴ Gardner, pag. 22.

¹⁰⁵ Jan Werts, "Van hoeksteen tot molensteen", *Europa van morgen*, 32^e jaargang, nummer 5, 4 april 2002, pag. 108.

¹⁰⁶ idem.

¹⁰⁷ Gardner, pag. 24.

¹⁰⁸ idem, pag. 24.

¹⁰⁹ Deze zijn ingevoerd om de nadelige effecten van de verhoging van de Deutschmark (in 1969) op de concurrentiepositie van de Duitse boeren ongedaan te maken. Zie ook Artis & Lee, pag. 94.

¹¹⁰ Gardner, pag. 25.

een beleid dat de *Agrarwende* wordt genoemd¹¹¹ en geldt als één de meest progressieve ministers in de raad.

III.2.2 Frankrijk

Op nationaal niveau zijn de Franse bestuurders altijd pragmatisch geweest. Zij wisten hun landbouwsector om te vormen tot de meest efficiënte van Europa, een kleine groep marginale boeren uitgezonderd. Tweederde van de kleine boeren verdween en het aantal grote boeren verdubbelde, in de periode van 1960 tot 1980.¹¹² Op Europees niveau zijn de Fransen echter, net als de Duitsers, altijd een conservatieve factor geweest. De geschiedenis van de EG toont aan dat Frankrijk vaak het meest van alle lidstaten vecht voor het landsbelang, zij boycotte zelfs een periode de raadsvergaderingen, omdat het EG-beleid haar niet zinde.¹¹³ Daarnaast hebben ook de Franse boeren veel macht in de nationale politiek. Zij stemmen niet vast op één partij, maar kiezen en bloc voor de partij die het het beste met hen voor heeft. Het kiesstelsel versterkt zelfs hun macht, aangezien veel zetels in de Assemblée Nationale per district worden gekozen. In veel van de districten op het platteland vormt de boerengemeenschap de meerderheid. Hierdoor kunnen zij in verkiezingen heel goed de doorslag geven, terwijl zij tegenwoordig nog geen tien procent van de bevolking uitmaken.¹¹⁴ Franse ministers denken dus wel twee keer na, voordat zij in Europa de belangen van de boeren op het spel zetten. En er staat veel op het spel voor de Fransen. Zij zijn dankzij het GLB de grootste netto-ontvanger van EU-gelden. Dit komt vanwege hun grote landbouwsector waardoor hun boeren, naast directe inkomenssteun, vanwege hun grote exportcapaciteit ook veel exportsubsidies ontvangen. Bijna de helft van het Europese landbouwbudget gaat naar de akkerbouw en Frankrijk profiteert hier het meeste van.¹¹⁵ Maar de subsidies staan vanwege de dreigende liberalisering op de tocht. De Fransen boden daarom onlangs als enige Europeanen zo lang verzet, toen in november 2001 in Doha in het kader van de WTO over de afschaffing van de exportsubsidies werd onderhandeld. De Franse regering voelde de hete adem van de boeren in haar nek, die in het voorjaar van 2002 weer naar de stembus gaan. Ook voor toekomstige hervormingen wordt Frankrijk als het belangrijkste obstakel beschouwd.¹¹⁶

Vandaag de dag houden politici dus nog steeds sterk rekening met de macht van de boeren in de politiek. Dit jaar zijn er presidents- en parlamentsverkiezingen in Frankrijk (resp. 21 april en 9 juni 2002) en parlaments- en presidentsverkiezingen in Duitsland (22 september 2002). “In de praktijk geldt dat een akkoord zonder instemming van Frankrijk en Duitsland hoe dan ook ondenkbaar is. Binnenlandspolitieke verschuivingen in deze twee landen kunnen dan ook een grote invloed hebben op het hervormingspotentieel van de Europese landbouwpolitiek.”¹¹⁷ In de periode voorafgaande aan de verkiezingen zullen er geen ingrijpende besluiten worden genomen in de Landbouwrap. Het zou de Franse en Duitse ministers van landbouw, samen met hun partijgenoten, in de oppositiebanken kunnen doen belanden.

§ III.3 Het besluitvormingssysteem in de Landbouwrap

Volgens de Groot zijn de ministers onder andere zo gevoelig voor de belangen van de boeren vanwege het open karakter van de onderhandelingen. De standpunten van de ministers worden gepubliceerd en de boeren kunnen op die manier over de schouders van de minister meekijken.

¹¹¹ Meijnen, pag. 46.

¹¹² Gardner, pag. 21.

¹¹³ De politiek van de lege stoel, een periode in 1966 toen de leden van de regering De Gaulle niet meededen aan de raadsvergaderingen.

¹¹⁴ Mansholt, pag. 92 en 93.

¹¹⁵ Buddingh', pag. 46.

¹¹⁶ idem.

¹¹⁷ WRR, pag. 147.

Deze komen op die manier onder grote druk te staan. Illustratief zijn de vergaderingen over het Plan-Mansholt in 1971, toen 80.000 boze boeren door de straten van Brussel trokken en er twee doden en een tiental gewonden vielen.¹¹⁸ Mansholt wilde een publieke discussie, maar de boeren, in tegenstelling tot de ministers niet gedwongen om concessies te doen, werden steeds extremer. De ministers werden nu, vanwege electorale redenen, gedwongen de hakken in het zand te zetten. De Groot: “toegeven aan de plannen van de commissie zou voor de meeste Ministers van Landbouw een publieke afgang hebben betekend.”¹¹⁹ Het genoemde voorbeeld geeft tevens aan dat boeren kunnen beschikken over uitzonderlijk krachtige protestmiddelen. Gewapend met tractoren hebben zij uit protest tegen nieuwe maatregelen vaak de samenleving weten lam te leggen. Het scheelde soms weinig of zelfs het leger moest tegen hen worden ingezet.¹²⁰

In 1983/84 viel er met de onderhandelingen over de zuivelquota voor het eerst een verandering waar te nemen. De onderhandelingen hadden voor het eerst een ‘gesloten’ karakter. Eerst bereikten de ministers achter gesloten deuren een principe-akkoord en pas daarna consulteerden zij de vertegenwoordigers van hun nationale landbouworganisaties. Het verzet van de boeren kwam toen echter te laat, zij waren buiten spel gezet. Het gesloten karakter van de onderhandelingen werd nog eens benadrukt door de afwezigheid van ambtenaren, waardoor ministers gemakkelijker concessies durfden te doen.¹²¹ Het gevolg was dat de voorstellen van de Commissie redelijk ongeschonden door de Landbouwrapad heen kwamen en dat de overproductie van melk voor het eerst kon worden ingeperkt. Een andere belangrijke factor tijdens deze onderhandelingen vormden de regeringsleiders, die zich voor het eerst serieus met het GLB bemoeiden. De financiële situatie en de overschotten waren volgens hen te ver uit de hand gelopen.¹²² Voorheen probeerden zij ook grip te krijgen op de onderhandelingen, maar dit stuitte toen op weerstand van de Ministers van Landbouw en omdat daarbij de landbouwproblematiek hen te specialistisch en te ingewikkeld was, trokken zij zich toen snel weer terug.¹²³

De ministers zelf zijn ‘slachtoffer’ geworden van het politieke machtssysteem. Ze zitten midden in het veelbesproken ‘democratische gat’ dat de EU kent. Hun beleid wordt namelijk niet door de nationale parlementen gecontroleerd, zoals dat ook bij andere besluiten van de Raad van Ministers niet het geval is. Maar hier is het gemis aan democratische controle nog schrijnender, omdat het EG-recht hun ongebruikelijk grote bevoegdheden heeft gegeven. Ook het Europees Parlement heeft nauwelijks zeggenschap over het GLB. De ondeelbaarheid van de raad en de complexiteit van de materie heeft er daarnaast voor gezorgd dat de regeringsleiders en de Ministers van Financiën hen lange tijd geen strobreed in de weg hebben kunnen leggen. Het algemene gebrek aan democratische controle is, mede gezien de grote bijdragen van de Europese belastingbetaler en de invloed van het GLB op het leefmilieu en de volksgezondheid van de burgers, een ernstige aantasting van de legitimiteit van het Europese landbouwbeleid. Aangezien landbouw steeds meer een vraagstuk van algemeen belang is geworden, zou het aanbeveling verdienen dat het Europees Parlement ook met betrekking tot het GLB medebeslissingsrecht verkrijgt.

Dit ‘democratische’ systeem heeft de boeren en hun aanhangers, ook wel het ‘groene front’ genoemd, altijd wél veel macht over het beleid van de ministers gegeven. Zowel kleine als grote boeren bepleiten bij hen hetzelfde belang – het hooghouden van de subsidies – terwijl deze voortkomen uit verschillende motivaties: van het overleven van hun bedrijf tot het binnenhalen

¹¹⁸ De Groot, pag. 60.

¹¹⁹ idem, pag. 78.

¹²⁰ Frank Westerman, *De Graanrepubliek*, Uitgeverij Atlas, Amsterdam, 1999, pag. 223.

¹²¹ De Groot, pag. 113.

¹²² idem, pag. 112.

¹²³ idem, pag. 91.

van nog meer winst. Dit groene front speelt in sommige landen nog steeds een electorale rol van formaat die partijen tijdens nationale verkiezingen kunnen maken of breken. Ten tweede is het groene front goed georganiseerd en hebben ze sterke belangenorganisaties. De Europese boerenorganisatie COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles) heeft het formele recht om geconsulteerd te worden tijdens de beleidsvorming aangaande het GLB, geen enkele belangenorganisatie heeft een vergelijkbaar recht.¹²⁴

Naast de direct belanghebbenden, de boeren, de veehandelaren en de verwerkingsbedrijven, worden er nog meer partijen genoemd die zouden behoren tot het groene front dat hervorming van het GLB probeert tegen te houden. Ten eerste zijn er de veevoederbedrijven en de banken, die beide grote leningen zouden hebben gegeven voor de opbouw van de bio-industrie.¹²⁵ Maar ook de EU-ambtenarij zou er belang bij hebben dat de bureaucratie ter ondersteuning van het huidige GLB blijft bestaan, anders zouden vele ambtenaren niet meer nodig zijn.¹²⁶ Er werken momenteel ongeveer duizend goedbetaalde ambtenaren bij het Directoraat-generaal Landbouw in Brussel.¹²⁷ Het aantal ambtenaren dat in de rest van de EU nodig is om het beleid uit te voeren zal daar een veelvoud van zijn. Het ligt volgens bestuurskundigen in de aard van ambtenaren om te streven naar uitbreiding van hun macht door verhoging van het budget. Vaak weten zij, dankzij hun kennismonopoly, hun baas, in casu de landbouwcommissaris, van de noodzaak van een budgetverhoging te overtuigen.¹²⁸ Maar hoeveel partijen dan ook door hun invloed hervormingen proberen te verhinderen, uiteindelijk zijn de Ministers van Landbouw aansprakelijk voor het uit de hand lopen van het GLB. Zij bezitten immers het machtsmonopolie en zijn de eindverantwoordelijken.

Tot voor kort ontbraken organisaties die opkomen voor de tegenovergestelde belangen, zoals die van het milieu, dierenwelzijn, de ontwikkelingslanden en de consumenten, als tegenwicht tegen het groene front.¹²⁹ Maar de betrokken burgers, vertegenwoordigd in de belangenorganisaties voor dier en milieu, vormen een nieuwe machtsfactor in opkomst in het landbouwbeleid. Gemobiliseerd door de pers hebben zij nu een duidelijke mening over het platteland. Zij willen in feite dat de boer hun ideale platteland schept. Een mooi landschap en zorg voor het milieu en het dierenwelzijn zijn voor hen van grote waarde. Het platteland wordt dus niet meer alleen als van de boeren gezien, maar nu ook als van de burgers. De burgers hebben potentieel een grote macht over de boeren, als kritische consument, maar zij weigeren die macht tot nog toe voldoende te gebruiken. In opiniepeilingen geven aan veel waarde te hechten aan dierenwelzijn en milieu, maar in de supermarkt kopen zij meestal het goedkoopste stukje vlees. Zo verzuimt de consument zijn potentiële macht te gebruiken om de productiemethoden door middel van zijn koopgedrag te sturen. Wij spreken als dominee, maar handelen nog steeds als koopman. Wij lijken hierin op de Nederlandse regering, die in de geschiedenis van het GLB uiteindelijk ook steeds koos voor de financiële belangen.

§ III.4 Conclusie

Gedurende de hele geschiedenis van het GLB waren de Ministers van Landbouw een factor die alleen de belangen van de boeren verdedigden. In plaats van de ministers *van* landbouw werden zij ook wel de ministers *voor* landbouw genoemd. Zij kwamen niet op voor het algemenere belang van een schoon milieu en het efficiënt gebruik van het belastinggeld. Zij toonden niet de politieke

¹²⁴ Gardner, pag. 6.

¹²⁵ www.animalfreedom.org/paginas/opinie/veevoeder.html.

¹²⁶ "Has the CAP peaked?", *The Economist*, 17 november 1998, pag. 35.

¹²⁷ europe.eu.int/comm/dgs/agriculture/index_nl.htm.

¹²⁸ Prof. Dr. J. van den Doel en dr. B.C.J. van Velthoven, *Democratie en welvaartstheorie*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1990, hoofdstuk 6.

¹²⁹ WRR, pag. 147.

moed om onrendabele boerenbedrijven de harde maar noodzakelijk boodschap te geven dat er in een moderne economie geen plaats meer voor hen is en hen de wacht aan te zeggen. In feite stierven deze bedrijven uiteindelijk, in plaats van een snelle, een langzame dood. Want de cijfers laten zien dat de meesten van hen nu toch zijn gestopt, of binnenkort zullen stoppen. Hervormingen en productiebeperkende maatregelen kwamen slechts na een prijsverhoging door de Landbouwrapraad. De latere hervormingen, zoals die van de quota, wisten wel de productie te beperken zonder de prijzen te verhogen. Dit kwam omdat de raadsvergaderingen toen meer gesloten waren. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat deze nieuwe koers met de hervormingen van MacSharry en Agenda 2000 werd doorgezet, maar toen vanwege de druk van het buitenland. De Wetenschappelijke Raad is echter negatief over het tot nu toe behaalde resultaat: “Nieuwe problemen worden meestal opgevangen met een nieuw arsenaal aan regels en instrumenten, dat boven op de bestaande instrumenten wordt gestapeld. [...] Geen enkele hervorming (noch de bescheiden hervorming van de jaren tachtig, noch die van MacSharry of de Europese Top in Berlijn van 1999) heeft de gestage toename van de EU-landbouwuitgaven weten te stoppen.”¹³⁰ Voor het GLB geldt dus dat zachte heelmesters stinkende wonden maken.

Duidelijk is dat de tegenstanders van hervormingen moeten worden gezocht in de kampen die het meeste geld verdienen aan het huidige systeem. De landen waar deze partijen een sterke invloed hebben op het nationale regeringsbeleid zouden nog wel eens een stok tussen de spaken van het hervormingsproces kunnen steken. Toch kan men uit de geschiedenis van het GLB ook een positieve boodschap voor de toekomst ontdekken. De Groot ontdekte dat de Europese Commissie bij elke nieuwe hervorming steeds weer minder concessies hoefde te doen.¹³¹ Inderdaad zijn de laatste twee hervormingen het meest vooruitstrevend geweest. De interne druk (van consumenten en de milieubeweging) en de externe druk (lees hierover meer in het volgende hoofdstuk) worden kennelijk steeds zwaarder gevoeld. Als deze tendens doorzet, zal het tot stand brengen van een grote hervorming, waarschijnlijk in de vorm van een verdere liberalisering, in de toekomst mogelijk moeten zijn.

¹³⁰ WRR, pag. 147.

¹³¹ De Groot, pag. 201.

HOOFDSTUK IV DE EXTERNE NOODZAAK VAN HERVORMINGEN

Het zijn momenteel spannende tijden voor de boeren in Europa. De meeste beleidsmakers zijn er inmiddels van overtuigd dat het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid is verworden tot een geldverspillend bureaucratisch gedrocht en snel moet worden hervormd. De geschiedenis heeft echter geleerd dat dat niet gemakkelijk gaat. De gevestigde belangen, die gebaat zijn bij handhaving van de status-quo, zijn tot nu toe te machtig geweest. Het verschil tussen nu en vroeger is echter dat zich de laatste tijd belangrijke zaken hebben aangediend die dwingen tot heroverweging van het GLB. Naast de al bestaande problemen van overschotten en uit de hand gelopen kosten, zijn sinds enkele jaren de in hoofdstuk II behandelde milieu- en dierenwelzijnproblematiek en voedselveiligheid onder de aandacht van de steeds kritischer consument gekomen.

Naast deze interne druk om te hervormen, is er een groeiende externe druk om het GLB te hervormen. Ten eerste heeft de EU zich, in het kader van de WTO, met het sluiten van de akkoorden van Marrakech in 1994 en van Doha in 2001 verplicht om langzaam maar zeker het GLB te gaan liberaliseren. Ten tweede is er de enorme uitdaging van de uitbreiding van de Europese Unie met landen uit Midden- en Oost-Europa. Toetreding van deze landen tot een Unie met een ongewijzigd GLB zou onbetaalbaar zijn. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op deze twee externe kwesties, die de politieke druk misschien zo ver zouden kunnen opvoeren dat een grondige hervorming van het GLB voor het eerst politiek opportuun wordt. Beide ontwikkelingen zouden kunnen leiden tot een liberalisering van het landbouwbeleid.

§ IV.1. De WTO-onderhandelingen

Het GLB vormt reeds decennialang een doorn in het oog van de handelspartners van de EU. De EU heeft altijd een beleid gevoerd dat haar landbouwmarkt reserveerde voor haar eigen boeren en gebruikte hiervoor handelsbelemmerende maatregelen, zoals prijssteun voor de Europese boeren en importheffingen, importquota en andere invoerbepalingen voor buitenlandse boeren. Een goed voorbeeld is het beleid van de EU voor suiker, dat sinds de invoering in 1968, dankzij een effectieve politiek van de suikerlobby, onveranderd is gebleven.¹³² Met uitzondering van de Europese ex-kolonies (ACP-landen) die een voorkeursbehandeling krijgen, kunnen ontwikkelingslanden geen suiker naar de EU exporteren. Dit komt omdat de EU op suiker een importtarief van 310 procent heft. Volgens de Europese Rekenkamer betaalt de Europese consument hierdoor jaarlijks 6,5 miljard euro te veel voor suiker.¹³³ Naast het beschermen van de eigen markt vergrootte de EU de afzetmarkt voor haar boeren, door hun exportsubsidies te geven, zodat hun producten toch concurrerend konden zijn op de wereldmarkt. In de economische wetenschap wordt algemeen aangenomen dat het bestaan van handelsbelemmeringen welvaartsverlies oplevert, omdat de kostenvoordelen van de verschillende landen niet optimaal worden benut. Theoretisch gezien geeft liberalisering van handel dus een win-win-situatie.¹³⁴

Tot in de jaren '80 hebben de verschillende GATT-onderhandelingsrondes op het gebied van de liberalisering van landbouw weinig bereikt. Alle gemaakte afspraken over liberalisering golden voor bijna alle goederen, behalve voor landbouwproducten. Staten beschouwden landbouwbeleid als een kwetsbare, nationale zaak, waarover men niet gemakkelijk de soevereiniteit wilde prijsgeven aan een internationaal orgaan. Maar vanaf 1980, toen duidelijk werd dat Europa op het gebied van landbouw, in plaats van een netto-importeur, een netto-exporteur was geworden,

¹³² WRR, pag. 148.

¹³³ Buddingh', pag. 46.

¹³⁴ Zie ook Adam Smith.

werd duidelijk dat het GLB een groot probleem werd voor andere landen. Die zagen dat de buitenlandse afzetmogelijkheden van hun boeren werden bedreigd, omdat zij moesten concurreren met zwaar gesubsidieerde producten uit de EU. Tegelijkertijd dreven de op de wereldmarkt verkochte overschotten de prijzen omlaag. Maar ook op microniveau was de uitwerking van het GLB op de buitenlandse landbouw dramatisch. Er zijn daarvan verschillende voorbeelden: vlees werd enkele jaren lang tegen dumprijzen gedumpt in de landen van de Sahel. De nomadische veeboeren konden hier niet tegenop concurreren en gingen er economisch aan kapot. Hetzelfde gebeurde met lokale melkboeren in Jamaica, die zich geconfronteerd zagen met grote hoeveelheden goedkope melkpoeder uit de EU.¹³⁵

Veel landen namen in het begin van de jaren '80 stelling tegen de hoge exportsubsidies en importtarieven van de EU en drongen er krachtig op aan dat zij haar GLB zou hervormen. Het gevaar van een handelsoorlog dreigde. Vooral de Verenigde Staten, gesteund door de Cairns-groep van grote landbouwexporteurs, zoals Australië en Nieuw-Zeeland, lieten van zich horen en maakten de liberalisering van het GLB tot een halszaak van de Uruguay-ronde. Deze ving aan in 1986. Moeilijke onderhandelingen volgden over welke vorm van steun wel, en welke niet, was toegestaan. De VS en de EU probeerden eerst hun problemen bilateraal op te lossen. Ze kwamen overeen dat men alleen boeren mocht steunen wanneer deze productiebeperkende en milieubescherpende maatregelen hadden genomen, zoals bijvoorbeeld braaklegging. Deze overeenkomst werd in november 1992 opgetekend in het Blair House akkoord. Tevens stond hierin vermeld dat in de periode van 1993 tot 1999 de importheffingen en de exportsubsidies beide met 36% moesten worden gereduceerd en dat het totaalbedrag van de subsidies aan boeren met 20% moesten afnemen. Er kwam een schaalverdeling van subsidies die aangeeft in hoeverre ze handelsverstoring zijn. Sommige vormen van subsidies, zoals de directe inkomenssteun die productiebeperkende maatregelen zoals braaklegging oplegt, zijn toegestaan, wat blijkt uit het feit dat ze in de 'groene box' worden geplaatst. Ook werd een zogenaamde 'Peace Clause' opgenomen, waarin werd afgesproken dat de VS en de EU zich tot het jaar 2000 zouden onthouden van eenzijdige handelsmaatregelen tegen elkaars landbouwbeleid. Deze is intussen verlengd tot 2003.¹³⁶ Het Blair House akkoord vormde de basis van het landbouwhoofdstuk van het GATT-overeenkomst van 1994. Dankzij het akkoord hadden de Europese ministers van landbouw een goed motief om de MacSharry-hervormingen goed te keuren, zonder dat de ministers bij de landbouwlobby een sterke indruk achterlieten dat ze door de GATT waren gedwongen.¹³⁷

Ondanks dat de hervormingen van MacSharry en Agenda 2000 de tarieven en subsidies van het GLB hebben verlaagd is er nog lang geen sprake van iets dat lijkt op een vrije landbouwmarkt. Het enige dat is gebeurd is dat de EU haar mate en soort van steun heeft teruggeschroefd tot het niveau van de VS. De mate van marktliberalisatie in de VS lijkt dus een streefpunt voor de EU. In 1996, met de aanneming van de Freedom to Farm Act, leken de Amerikanen van plan om hun landbouwsubsidies verder te gaan afbouwen.¹³⁸ Sindsdien heeft de machtige landbouwlobby in de VS, na een prijsdaling vanwege de Azië-crisis, er echter voor gezorgd dat de subsidiekraan met behulp van noodmaatregelen wijd open bleef staan en zelfs verder werd geopend. Tegenwoordig ontvangen de Amerikaanse boeren zo'n twintig miljard dollar per jaar aan subsidie.¹³⁹ Dit vermindert de motivatie en de noodzaak voor de EU om haar landbouwbeleid verder te gaan liberaliseren.

¹³⁵ Mariek Aarden en Bart Dirks, "Ons landbouwbeleid is immoreel", interview met Jacob Kol, *de Volkskrant*, Reflex-bijlage, 11 augustus 2001, (hierna aangehaald als: interview Kol), pag. 1.

¹³⁶ "The battle in Seattle", *The Economist*, 27 november 1999, pag. 24.

¹³⁷ Artis & Lee, pag. 101.

¹³⁸ idem, pag. 113.

¹³⁹ Taeke Zuidema, "Kansloos op de vrije markt", *Onze Wereld*, Februari 2002, pag. 43.

Als het aan de Derde Wereldlanden en de Cairns-groep ligt zullen de subsidies en tarieven van alle rijke landen echter verder moeten dalen. Nog steeds hebben zij te maken met oneerlijke concurrentie door de exportsubsidies van de EU. Voor hen was dus een verdere liberalisering van de landbouw van essentieel belang. Zij wilden daarnaast in de onderhandelingen serieus genomen worden en niet afhankelijk zijn van bilateraal tjes van de EU en de VS. Dat was één van de redenen van het mislukken van de WTO-top van november 1999, ook wel bekend als ‘the battle of Seattle’. De aftrap van een nieuwe handelsronde, vastgelegd in het Uruguay-akkoord van 1994 met 1999 als deadline, moest daarom worden uitgesteld. In november 2001 werd een nieuwe poging gedaan in Doha, in Qatar. Na moeizame onderhandelingen kwamen de vertegenwoordigers een agenda overeen voor een nieuwe onderhandelingsronde die tot uiterlijk 1 januari 2005 zal duren. De houding van de EU was niet eensgezind. Nederland wilde praten over afschaffing van de exportsubsidies¹⁴⁰ en bevond zich aan het ene uiterste, Frankrijk wilde dat vanwege de komende verkiezingen niet en bevond zich aan de andere kant. Uiteindelijk is men voor de nieuwe handelsronde een compromistekst overeengekomen waarin wordt onderhandeld over de exportsubsidies “met uitzicht op afschaffing,” maar “zonder vooringenomenheid over het eindresultaat”.¹⁴¹ Iedereen kan er dus in lezen wat hij wil. Toch werd positief gereageerd op dit resultaat en het wordt over het algemeen als een winstpunt voor de ontwikkelingslanden gezien. Bovendien noemt het verdrag dat: “in de onderhandelingen volledig rekening zal worden gehouden met belangen van ontwikkelingslanden en hun recht om verplichtingen [van ontwikkelde landen] niet volledig te compenseren.”¹⁴² Er bestaat dus een aanzienlijke kans dat in de komende onderhandelingsronde wordt bepaald dat de EU in ieder geval haar exportsubsidies zal moeten afschaffen.

§ IV.2 De toetreding van Oost Europa

Sinds het akkoord van Luxemburg van 1997 wordt onderhandeld met landen uit Midden- en Oost-Europa over toetreding tot de EU. Inmiddels zijn tien landen ver gevorderd met de toetredingsonderhandelingen en algemeen wordt verwacht dat zij binnen afzienbare tijd lid kunnen worden, op z'n vroegst in 2004. Het is de bedoeling dat daar eind 2002 tijdens de Europese Top in Kopenhagen over wordt besloten. Het lijkt er echter op dat landbouw het moeilijkste onderwerp van de onderhandelingen is. Een korte blik op de statistieken maakt duidelijk dat implementatie van het huidige GLB in landen als Polen, Hongarije en Roemenië onbetaalbaar is. Met de uitbreiding zullen er naast 100 miljoen consumenten, 60 miljoen hectare landbouwgrond bijkomen (momenteel 140 miljoen).¹⁴³ Ongeveer 25 procent van de beroepsbevolking in de tien kandidaat-lidstaten werkt in de landbouw.¹⁴⁴ Bij een ongewijzigde overname van het GLB zouden al deze mensen met directe inkomenssteun gesubsidieerd moeten gaan worden. Veel van de huidige EU-lidstaten die nu reeds nettobetaler zijn, zoals bijvoorbeeld Nederland, zien dit met argusogen tegemoet. Maar er zijn nog meer redenen waarom kan worden gesteld dat een ongewijzigde overname van het GLB in de nieuwe lidstaten een grote bedreiging vormt van een goed Europees landbouwbeleid.

¹⁴⁰ “Schaf subsidies landbouw af”, *Trouw*, 3 november 2001, pag. 3.

¹⁴¹ Michiel van Nieuwstadt, “WTO-akkoord: Ieder kan er in lezen wat hij wil”, *NRC Handelsblad*, 15 november 2001, pag. 13.

¹⁴² idem.

¹⁴³ Meijnen, pag. 46.

¹⁴⁴ WRR, pag. 156.

IV.2.1 Structuurproblemen

Naast het feit dat het heel veel geld kost, zou het ongewijzigd overnemen van het GLB in de achtergebleven landbouwgebieden van Oost-Europa de modernisering van de sector ernstig belemmeren. Grofweg kan men de vergelijking trekken tussen de landbouw in het Oost-Europa van nu en die van West-Europa kort na de Tweede Wereldoorlog: een aanzienlijk gedeelte van de bevolking is boer en hun bedrijven zijn meestal erg klein. Zo bestaan er in Polen nog miljoenen kleine boerenbedrijfsjes.¹⁴⁵ Het samenbrengen in landbouwcollectieven, zoals dat gebeurde in andere communistische landen, is daar nooit gelukt. Ze produceren nu nog steeds voornamelijk voor eigen gebruik en voor de lokale markt en maken nog gebruik van ouderwetse landbouwmethodes. In landen als Hongarije, Tsjechië en Slowakije bestonden tot aan de val van het communisme *wel* grote landbouwcollectieven. Deze vielen toen uiteen en, bij afwezigheid van goede regels voor het bezit van grond, ging iedereen, weliswaar formeel gegroepeerd in grotere landbouwcoöperaties, een beperkt stukje land bebouwen. Het huidige GLB is niet toegespitst op dit soort kleinschalige landbouw. Bijvoorbeeld verplichte braaklegging en zuivelquota kunnen bij kleine bedrijven moeilijk of niet worden opgelegd.¹⁴⁶

De gecompliceerde regelgeving van het GLB is tegenwoordig juist gericht op extensivering van de landbouw en met name op de beperking van de productie. Boeren worden gestimuleerd om land braak te leggen en alternatieve economische activiteiten worden gesteund opdat het platteland niet geheel leegloopt.¹⁴⁷ Dit beleid lijkt echter niet geschikt voor de Oost-Europese boeren. Hun productie ligt momenteel juist op een laag niveau en herstelt zich maar moeizaam van de enorme daling die zich in de beginjaren van de overgang van een centraal geleide economie naar een markteconomie voordeed.¹⁴⁸ Tevens is er sprake van veel verborgen werkloosheid op het platteland. Wil de landbouw in Oost-Europa concurrerend worden op één Europese markt, dan zal het door hetzelfde pijnlijke saneringsproces moeten worden gestuurd als dat waar de West-Europese landbouw de afgelopen decennia schoorvoetend doorheen is gegaan. Dit zal moeten gebeuren met behulp van maatregelen die de productiviteit per hectare en het concurrentievermogen van de landbouwbedrijven juist bevorderen en tegelijkertijd de noodzakelijke uitstroom van overtollige arbeid uit de sector stimuleren, zodat er uiteindelijk geen overschotten ontstaan.¹⁴⁹ Men kan hierbij denken aan subsidies voor ruilverkaveling, voor het beëindigen of fuseren van bedrijven en voor de aankoop van moderne machines.

Toepassing van het huidige GLB in Oost-Europa zou de boerenbevolking van directe inkomenssteun voorzien, maar dit soort subsidies zijn bedoeld ter stimulering van het verminderen van de productie. Daarnaast is directe inkomenssteun in principe bedoeld ter compensatie van een prijsdaling die in Oost-Europa niet heeft plaatsgevonden. Het inkomen van de boeren zou door de subsidies omhoog schieten, zeker gemeten naar nationale maatstaven, en de verhouding met de lonen in andere sectoren zou compleet scheef komen te liggen.¹⁵⁰ Hierdoor zou de uitstroom van arbeid worden vertraagd en de verborgen werkloosheid op het platteland zou blijven bestaan. De subsidies zouden, net als voorheen in West-Europa de grond- en dus de voedselprijzen opdrijven, wat voor problemen zou zorgen bij de Oost-Europese gezinnen, waar een groot aandeel van het huishoudbudget nog wordt uitgegeven aan voedsel.¹⁵¹ De productiviteit zou door de gegarandeerde prijzen weliswaar toenemen, maar de sector zou niet genoodzaakt worden om te saneren en drastisch te moderniseren. Een boer die rekening moet houden met productieplafonds en toch al flink geld verdient aan zijn producten wordt immers niet

¹⁴⁵ Moerland, pag. 45.

¹⁴⁶ WRR, pag. 159.

¹⁴⁷ Zie ook hoofdstuk V.

¹⁴⁸ Massink en Meester, pag. 31.

¹⁴⁹ WRR, pag. 158.

¹⁵⁰ idem, pag. 160.

¹⁵¹ idem, pag. 160 en 313.

gedwongen om bijvoorbeeld aan schaalvergroting te doen of betere machines te kopen. Daarnaast is hij tijdens zijn bestaan onder het communisme zijn bedrevenheid in het ondernemerschap vaak verleerd. Op de middellange termijn zou de landbouw in Oost-Europa in de problemen komen. Vanwege de geringe efficiëntie zou de concurrentiepositie van de boeren, vergeleken met die van die van hun West-Europese collega's, achterblijven en hun bedrijven zouden hierdoor niet levensvatbaar zijn. Zij zouden immers op de vrije Europese markt nooit kunnen concurreren met hun collega's, die de afgelopen decennia wel - min of meer - gedwongen zijn om efficiënter te gaan werken. Laat staan dat de Oost-Europese boeren zouden kunnen concurreren op een geliberaliseerde wereldmarkt. Het zou resulteren in een verarmde, relatief grote, boerensector die een kwijnend bestaan zou leiden en alleen dankzij dure subsidies het hoofd boven water zou kunnen houden. Dit, terwijl veel regio's in Oost-Europa het "natuurlijke en economische potentieel hebben om uit te groeien tot efficiënte, internationaal concurrerende productiegebieden voor agrarische grondstoffen en bulkgoederen."¹⁵²

IV.2.2 Politieke blokvorming

Een andere bedreiging van het ongewijzigd overnemen van het GLB is gelegen in de mogelijke onwerkbaar politieke polarisatie die er het gevolg van kan zijn. In de huidige EU is het al een hele opgave om consensus te krijgen over een hervorming die pijnlijk is voor sommige boeren, maar genoodzaakt wordt door belangen van bijvoorbeeld milieu of verstandig financieel beleid. Men kan aannemen dat een ongewijzigde overname van het GLB Oost-Europa zo mogelijk nog meer verslaafd zal maken aan de 'subsidietrog' van Brussel dan velen van de huidige EU-boeren.¹⁵³ Wanneer grote landbouwproducenten als Polen en Roemenië over hervormingen meestemmen, zullen zij zeker tegen hervormingen stemmen. Samen met zuidelijke lidstaten zoals Frankrijk en Spanje, eveneens grote subsidieontvangers,¹⁵⁴ kunnen zij in de Landbouwrapad een blokkerende meerderheid vormen.¹⁵⁵ Alle Oost-Europese landen hebben te maken met een grote landbouwbevolking en de politieke partijen zijn afhankelijk van hun stemmen. Vele landen kennen goed georganiseerde landbouwlobby's, Polen heeft zelfs een boerenpartij, die de stem van de boeren duidelijk in het Poolse parlement laat horen en momenteel zelfs deelneemt aan de regering.¹⁵⁶ De verschillende regeringen zitten dus net zo vast aan de boerenbelangen als sommige regeringen in de EU. Dat is een verklaring van de militante toon die de meeste Oost-Europese landen nu aanslaan tijdens de toetredingsonderhandelingen over de landbouw.

In januari 2002 is de Europese Commissie met het voorstel gekomen om de directe inkomenssteun gefaseerd in de nieuwe lidstaten in te voeren. Zij krijgen dan 25% van de steun bij toetreding, die over de jaren wordt vermeerderd tot 100% in 2013.¹⁵⁷ De Oost-Europese landen reageerden kritisch op het voorstel, zij noemen het discriminatie.¹⁵⁸ Nederland reageerde eveneens kritisch, maar dan om een geheel andere reden. Zij is bang dat met de uiteindelijke toekenning van volledige directe inkomenssteun aan boeren in de nieuwe lidstaten een "financiële tijdbom" onder de EU-begroting wordt gelegd.¹⁵⁹ Eveneens ziet zij in dat als het GLB nu niet wordt hervormd, het nooit meer kan worden hervormd. Staatssecretaris Benschop dreigde daarom de hervorming van het GLB en afschaffing van de directe inkomenssteun te koppelen

¹⁵² idem, pag. 144.

¹⁵³ Brinkhorst verweet ooit Nederlandse boeren verslaafd te zijn aan de "subsidietrog" uit Brussel, Marieke Aarden en Elaine de Boer, "Brinkhorst: boeren teren te veel op subsidietrog", *de Volkskrant*, 27 juni 2001, pag.13.

¹⁵⁴ Meijnen, pag. 46. en Massink en Meester, pag. 35.

¹⁵⁵ WRR, pag. 163.

¹⁵⁶ De leider van de Boerenpartij, Jaroslav Kalinowski, is momenteel Minister van Landbouw.

¹⁵⁷ Hans Buddingh' en RenéePostma, "Nieuwkomers in EU krijgen later steun", *NRC Handelsblad*, 28 januari 2002, pag. 1.

¹⁵⁸ idem.

¹⁵⁹ Hans Buddingh', "Uitbreiding brengt EU in spagaat", *NRC Handelsblad*, 31 januari 2002, (hierna aangehaald als Buddingh' 2), pag. 4.

aan de Nederlandse toestemming voor de uitbreiding. Hiervoor kreeg Nederland veel kritiek te verduren, vooral van de Commissie, Spanje en Frankrijk. Eurocommissaris Günter Verheugen heeft aangegeven dat een akkoord met de kandidaat-landen zonder deze directe inkomenssteun “politiek onhaalbaar” is.¹⁶⁰ Maar uiteindelijk bleken ook andere nettobetalers zoals Duitsland, Groot-Brittannië en België het met Nederland eens te zijn. Koppeling van hervorming van het GLB aan de uitbreiding kent echter ook een gevaar, het politieke momentum voor toetreding zou wel eens verloren kunnen gaan. De geplande datum voor de eerste uitbreiding, januari 2004, zou op losse schroeven komen te staan, aangezien de onderhandelingen daarvoor eind 2002 moeten worden afgerond. Onderhandelingen over een nieuw GLB zouden pas in de herfst van 2002, na de verkiezingen in Frankrijk en Duitsland, van start kunnen gaan. Deze zouden echter niet op tijd kunnen worden voltooid, waardoor de uitbreiding zou moeten worden uitgesteld.¹⁶¹ Het gevaar hiervan is dat de gehele uitbreiding dan in gevaar komt. Het enthousiasme voor het EU-lidmaatschap begint in de meeste kandidaat-landen reeds af te nemen en verder uitstel zou wel eens ten koste kunnen gaan van de vereiste meerderheid in een toetredings-referendum. Hier wordt de EU tijdens de onderhandelingen door de kandidaat-lidstaten vaak dreigend aan herinnerd.

Er vallen uit de discussie onder de EU-politici over de uitbreiding in relatie tot de landbouwhervormingen twee meningen te destilleren. Enerzijds is er de mening dat, wil men niet in een politieke polarisatie terechtkomen, de beleidsmakers eerst het GLB moeten herzien en pas daarna de Oost-Europese landen toelaten. Wanneer de groep netto-ontvangers van subsidies de overhand krijgt, kan er immers geen gekwalificeerde meerderheid meer worden bereikt voor een fundamentele hervorming. Het is volgens deze politici, waaronder staatssecretaris Benschop, dus misschien nog beter het risico te lopen dat sommige landen in een eerste uitbreidingsronde afvallen, dan dat het GLB opnieuw voor decennia in haar zelfgesponnen web verstrikt raakt. Aan de andere kant zien we politici, waaronder opvallend genoeg ook minister Brinkhorst, die het grotere belang van de uitbreiding prioriteit geven: “hervormen is nooit een voorwaarde van uitbreiding. Daar zijn wel eens suggesties naar gedaan. Dat is heel gevaarlijk, want er zijn veel bredere belangen in het spel bij die uitbreiding dan landbouw alleen. [...] Het heeft te maken met vrede en veiligheid, welvaart voor iedereen. [...] Uitbreiding van de EU tot heel Europa is de grootste uitdaging van onze samenleving.”¹⁶² De meeste EU-politici en de Commissie, lijken het laatste standpunt in te nemen. Zij hebben zich, ook vanwege de tijdnood, erbij neergelegd dat nieuwe lidstaten worden toegelaten, voordat het GLB wordt hervormd.¹⁶³ Nederland lijkt hier nog steeds een uitzondering te zijn. “Bij de regeringspartijen en het CDA speculeren sommigen er zelfs op, dat Nederland een veto uitspreekt over de uitbreiding als de landbouwpolitiek niet eerst onder het mes gaat.”¹⁶⁴

IV.2.3 Afschaffing van de directe inkomenssteun als oplossing?

De Nederlandse regering heeft gepleit dat, in het geval er dan toch directe inkomenssteun aan de Oost-Europese boeren zal worden gegeven, voor een infasering van directe inkomenssteun in de nieuwe lidstaten, echter tegelijk met een algehele afbouw van de directe inkomenssteun in de gehele EU.¹⁶⁵ Een EU-markt waarin de directe inkomenssteun is afgeschaft, zowel voor de boeren in Oost- als in West-Europa, zou de enige werkelijke vrije gemeenschappelijke markt zijn. Hier zouden de vrije marktkrachten de Oost- en West-Europese boeren de mogelijkheid geven

¹⁶⁰ idem.

¹⁶¹ idem.

¹⁶² Margreet Fogteloo, “Duurzame landbouw is altijd mijn inzet geweest”, interview met minister Brinkhorst, *de Groene Amsterdammer*, 14 mei 2002, pag. 3.

¹⁶³ Buddingh 2, pag. 4. en WRR, pag. 160.

¹⁶⁴ Jan Werts, “EU-lidmaatschap gunstig voor Oost-Europese boeren”, *Europa van morgen*, 32^e jaargang, nummer 5, 4 april 2002, pag. 117.

¹⁶⁵ Massink en Meester, pag. 34.

hun verschillende voordelen van bijvoorbeeld schaal of goedkope grond en arbeid optimaal te gebruiken, zonder verstoord te worden door subsidies die verkeerde ontwikkelingen tot gevolg hebben, zoals de hierboven genoemde belemmering van de herstructurering van de economie. Een ander voorbeeld van zo'n verkeerde ontwikkeling als gevolg van het invoeren van de directe inkomenssteun in Oost-Europa, is die van de Westerse landbouwspeculanten. Het huidige GLB-systeem met haar directe inkomenssteun per hectare heeft West-Europese ondernemers ertoe bewogen om op grote schaal landbouwbedrijven te kopen in Oost-Europa, met name in Polen en Tsjechië.¹⁶⁶ Zij willen op die manier de hoge subsidies opstrijken wanneer straks een ongewijzigd GLB in de nieuwe lidstaten zou worden ingevoerd. Daarnaast speculeren zij er op dat de prijs van de landbouwgrond bij invoering van de subsidies flink zal stijgen. Beleidsmakers zijn bang dat straks het merendeel van de grote landbouwbedrijven in Oost-Europa in handen zijn van buitenlandse ondernemers.¹⁶⁷ Alleen liberalisering van het GLB door het afschaffen van de directe inkomenssteun kan dit soort ontwikkelingen tegengaan.

Het afschaffen van de directe inkomenssteun is daarnaast de enige manier om een ongelijke behandeling van de huidige en de toekomstige lidstaten te voorkomen. De Poolse Minister van Landbouw Kalinowski heeft al aangegeven dat hij met een GLB zonder subsidies, maar met als gevolg daarvan gelijke behandeling, prima kan leven.¹⁶⁸ De Oost-Europese boeren zullen dan weliswaar gedwongen worden om te herstructureren, om de concurrentie aan te kunnen, maar ze hebben het voordeel dat arbeid en grond ruimer aanwezig, en dus goedkoper zijn. Natuurlijk zal regelgeving noodzakelijk blijven, bijvoorbeeld ter bescherming van milieu en dierenwelzijn en waar nodig moeten de structuurfondsen bijspringen om een snelle modernisering te stimuleren en financieel mogelijk te maken. Een aangepast plattelandsbeleid¹⁶⁹ kan hier ook heel goed werk doen. Er zullen hiervoor, indien de directe inkomenssteun wordt afgeschaft, ruime financiële middelen vrijkomen. Dit soort steun kan beter gekoppeld worden aan maatschappelijk gewenste productievoorwaarden, zoals milieu- en diervriendelijkheid. Dit alles, samen met de uitgestrektheid van de landbouwgebieden, kan van de Oost-Europese landbouw “een robuuste en stevige sector” maken.¹⁷⁰

§ IV.3 Conclusie

De onderhandelingen in de nieuwe WTO-ronde en de aanstaande uitbreiding van de EU zijn historische gebeurtenissen van formaat. In de komende drie jaar zal er op de desbetreffende internationale podia veel gebeuren en dat zal het GLB niet onberoerd laten. De WTO-onderhandelingen duwen het landbouwbeleid definitief verder in de richting van verdere liberalisering. Daarnaast werd hierboven betoogd dat een verdere afbouw van subsidies ook voor het landbouwbeleid in een toekomstige EU een goede oplossing zal zijn. Blijven de huidige subsidies in een uitgebreide EU bestaan, dan heeft dat een negatief effect op de hervorming van de Oost-Europese landbouw en zijn er grote financiële en politieke problemen te verwachten in de EU, omdat de netto-ontvangende landen een meerderheid in de raad zullen verkrijgen. Dit zal de Europese solidariteit zwaar op de proef stellen en zal uiteindelijk uitmonden in een politieke crisis. Beter zou het zijn wanneer het GLB wordt hervormd, voordat nieuwe landen toetreden. Maar het politieke momentum hiervoor lijkt te zijn verlopen. Het is te hopen dat de beleidsmakers zich de ernst van de situatie beseffen en alsnog binnen korte termijn een hervorming van het GLB doorvoeren, om niet opnieuw in een cyclus van beperkte hervormingen

¹⁶⁶ Van Casteren, pag. 13.

¹⁶⁷ idem.

¹⁶⁸ “The angry farmers”, *The Economist*, 9 februari 2002, pag. 26.

¹⁶⁹ zie hierover verder hoofdstuk V.

¹⁷⁰ Van Casteren, pag. 13.

in ruil voor dure afkoopregelingen terecht te komen, zoals dat in de eerste dertig jaar van het GLB het geval was. De EU mag niet aan het dreigement van de Oost-Europese landen toegeven, dat ze wel eens niet meer mee zouden willen doen. Uiteindelijk valt er met het afgelasten van de uitbreiding voor hen meer te verliezen, dan voor de EU. Alles is beter dan voor altijd met het huidige verspillende en geldverslindende systeem te blijven zitten.

HOOFDSTUK V DE VERDUURZAMING VAN DE LANDBOUW

De in hoofdstuk II beschreven milieu- en dierenwelzijnsproblemen in de landbouw hebben ertoe geleid dat de burgers kritischer gingen kijken naar de producten die zij op hun bord kregen. Zij werden bang voor besmet voedsel en voelden zich ongemakkelijk bij de beelden van dieren in kleine hokken in de bio-industrie. Aandacht voor de kwaliteit van voedsel en milieubewustzijn gingen hand in hand met de groeiende aandacht van de pers voor misstanden in de landbouw. Zo groeide een steeds krachtiger wordende publieke opinie, die mee ging denken over ecologische duurzaamheid in de landbouw. Het gevolg was dat een vraag van consumenten ontstond naar milieuvriendelijke producten. Deze kunnen worden geleverd door de biologische landbouw. Ook de EU-politici zagen steeds meer in dat het milieu door de landbouw flink was verwaarloosd. Naast losse regelgeving ter bescherming van het milieu, is men in Europees verband begonnen met een plattelandsbeleid, dat een structurele oplossing moet bieden voor de problemen tussen landbouw en milieu. Het zal blijken dat ecologische duurzaamheid en sociale duurzaamheid goed samen kunnen gaan. Na het lezen van hoofdstuk II zal duidelijk zijn dat men de vrije markt de milieuproblemen niet kan laten oplossen. De vraag is dus uiteindelijk hoe de overheid de markt het beste kan sturen om de milieuproblemen in de landbouw op te lossen en ook economische duurzaamheid te realiseren.

§ V.1 Biologische landbouw

Met de groeiende milieubewustwording van de consument ontstond er dus, vanaf eind jaren '80, een markt voor duurzaam geproduceerde producten. En deze konden worden geleverd door de biologische landbouw. Deze sector bestaat op beperkte schaal reeds sinds 1924 en produceert het voedsel zonder enige toevoeging van kunstmest of chemicaliën. Er wordt veel aandacht gegeven aan het milieu en dierenwelzijn en het veevoer dat aan de dieren wordt gegeven is biologisch geteeld. Biologische producten bevatten geen kleur- geur of smaakstoffen en geen genetisch gemodificeerde producten.¹⁷¹ De producten zijn te herkennen aan het EKO-keurmerk. De stichting SKAL (Stichting Keuring Alternatieve Landbouwproducten) is door de overheid aangewezen om de producten te keuren. Daarvoor wordt de hele keten minstens twee keer per jaar gecontroleerd. Het aantal biologische boerderijen is de laatste vijftien jaar sterk gestegen: in 1986 waren er 278, in 1994 waren er 512¹⁷² en sinds eind 2001 zijn er meer dan 1500 biologische landbouwbedrijven.¹⁷³ Dit komt omdat er steeds meer biologische producten worden verkocht in supermarkten. Naast melk en groente zijn er nu ook vele andere producten, zoals croissants, pasta en bonbons te koop.

Toch is nog maar één procent van alle landbouwproductie en -consumptie in Nederland biologisch. En ook de consument twijfelt nog, slechts zes procent van de Nederlanders koopt wel eens biologische producten. Dit komt omdat ze duurder zijn. Het telen van de gewassen en het verzorgen van het vee kost namelijk veel meer arbeid dan de gewone landbouw. Het kost bijvoorbeeld minder arbeidstijd om onkruid te bespuiten dan om het weg te schoffelen. En de gewassen groeien zonder kunstmest minder hard. Daarnaast heeft een veeboer meer land nodig dan normaal, om het biologische voer voor zijn vee te kunnen verbouwen en om er de mest kwijt te kunnen. En het kost hem meer tijd om de koeien elke dag naar de wei te brengen en daar te melken. Daarnaast krijgt een biologische boer de eerste twee jaar nog de lagere prijs voor gangbare producten voor zijn biologische producten. De Europese Unie (EU) heeft namelijk bepaald dat de eerste twee jaar waarin een boer biologisch werkt, hij zijn producten nog niet als

¹⁷¹ Men kan aannemen dat tot een eeuw geleden zo goed als alle producten biologisch waren.

¹⁷² Boukje Klinker, *Natuurlijk eten, over biologische landbouw in Nederland*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, juni 2001, (hierna aangehaald als: Klinker 2), pag. 5.

¹⁷³ "Groei biologische landbouw valt terug", *NRC Handelsblad*, 27 november 2001, pag. 3.

biologisch mag verkopen. Omdat zijn grond bijvoorbeeld nog kunstmest bevat van voorgaande jaren.

Het doel van de overheid is dat in 2010 tien procent van alle landbouwgrond wordt gebruikt voor biologische landbouw, tegen 1,4 % begin 2001. Dat betekent dat de biologische landbouw vanaf 2001 met zo'n 25 procent per jaar moet toenemen. Dat is meer dan de vorige jaren. Maar de groei zwakt momenteel juist af. Het aantal bioboeren nam in 1999 nog toe met 25 procent, in 2000 met 14 procent en het afgelopen jaar met 8 procent. Platform Biologica, de koepelorganisatie voor biologische landbouw, meent dat het inzakken van de groei "een zorgelijke trend" is. De oorzaken daarvan liggen volgens F. Melita van het platform in "een groeiend aantal overheidsregels, problemen bij de opvolging en de hoge arbeidsintensiteit".¹⁷⁴ Naast het feit dat de biologische landbouw hogere (omschakel)kosten heeft, heeft zij dus te maken met de belemmerende regels van de reguliere landbouw. Ze mag bijvoorbeeld eveneens slechts beperkt mest uitrijden, terwijl de mest van biologisch gevoerde koeien veel minder ammoniak bevat. Ten derde is de samenwerking tussen boeren en verwerkende bedrijven niet goed. Voedsel gaat langs meerdere bedrijven voordat je het kunt kopen. Deze bedrijven worden samen de *keten* genoemd. In de keten van melk zitten bijvoorbeeld de boer, de melkfabriek, de groothandel, en de supermarkt waar de consument melk koopt. Een goede samenwerking in deze ketens is erg belangrijk, want zo kan het aanbod worden afgestemd op de vraag. En een fabrikant zal pas nieuwe producten gaan ontwikkelen als hij denkt dat consumenten daar behoefte aan hebben. Op dit moment zijn vraag en aanbod niet goed op elkaar afgestemd, omdat de samenwerking in de keten nog veel te wensen overlaat.¹⁷⁵ Een vierde probleem is het gebrek aan technologische kennis in de biologische landbouw. Onderzoeksinstituten hebben zich altijd bezig gehouden met conventionele methoden om de landbouw te moderniseren. Het was niet rendabel om onderzoek te doen naar nieuwe productiemethoden voor biologische landbouw, zoals bijvoorbeeld milieuvriendelijke bemesting en gewassenbescherming.¹⁷⁶ De biologische landbouw zou echter een voortrekkersrol kunnen spelen bij de ontwikkeling van een meer duurzame conventionele landbouw. Zo wordt bijvoorbeeld de biologische manier van het bestrijden van insecten ook in de gangbare landbouw steeds vaker toegepast.

Bij al de vier hierboven beschreven knelpunten, de hoge (omschakel)kosten, belemmerende regelgeving, slechte samenwerking in de keten en achterblijvende technische kennis, lijkt de overheid de juiste instantie om de problemen op te lossen en het voor boeren aantrekkelijker te maken om over te schakelen op biologische landbouw en in te springen op de groeiende vraag naar consumenten. Duidelijk is dat de vrije markt hier niet zijn eigen gang kan gaan, maar dat de overheid sturend moet optreden. Anders zal de arbeidsintensieve en dure biologische landbouw nooit een kans maken om groot te worden naast de goedkopere conventionele landbouw.

Tegelijkertijd moet echter worden beseft dat biologische landbouw niet de enige oplossing is voor een milieuvriendelijkere landbouw. Men zou zelfs kunnen stellen dat het niet goed is voor het milieu wanneer alle landbouw in de wereld biologisch zou zijn. Het totaal achterwege laten van kunstmest in de landbouw zou de opbrengst per hectare drastisch doen verminderen, waardoor, willen boeren de gehele wereldbevolking kunnen voeden, er een sterke vraag zou komen naar nog meer landbouwgrond waarvoor bossen en natuurgebieden dan zouden moeten wijken. Professor Rudy Rabinge, van de landbouwuniversiteit in Wageningen, moet smakelijk lachen om de hype voor biologisch voedsel. "Dat is toch prachtig: een consument die bereid is voor een product dat kwalitatief minder is drie keer zoveel te betalen."¹⁷⁷ Hij geeft aan dat men,

¹⁷⁴ idem.

¹⁷⁵ Klinker 2, pag. 7.

¹⁷⁶ idem, pag. 8.

¹⁷⁷ Smid, pag. 4.

om de bodemvruchtbaarheid op peil te houden, in geringe mate kunstmest nodig blijft hebben. Het is volgens hem een bekend feit dat biologische boeren er wel bij varen wanneer boeren in hun omgeving kunstmest gebruiken.¹⁷⁸ Men zou dus kunnen stellen dat de strenge regels voor biologische landbouw, met haar onwillige houding tegen moderne ontwikkelingen, de duurzame landbouw te ver terugzet in de tijd waardoor deze niet is opgewassen tegen de grote voedselvraag van deze tijd. Biologische landbouw zou wel eens een doorgeschoten tegenreactie kunnen zijn tegen de vervuilende landbouw die door het GLB mogelijk werd gemaakt. Nu dreigt slechts een klein deel van de landbouw over te gaan op een methode met zeer strikte milieuregels, terwijl het overgrote deel van de boeren die regels te ver gaan en dan geen andere keus heeft dan te blijven werken volgens de vervuilende methode. Het is belangrijk om alle boeren mee te krijgen op een meer milieuvriendelijke koers. Een duurzame landbouwvorm, waarbij regels worden gesteld ter voorkoming van overmatig gebruik van kunstmest, maar die wel minimale hoeveelheden toestaat voor het op peil houden van de bodemvruchtbaarheid, is gezond voor mens en milieu en kan beter voorzien in de toenemende voedselbehoefte van de wereldbevolking. Een zelfde middenweg zou mogelijk moeten zijn voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Toch is het belangrijk dat er momenteel een markt en een beleid is voor biologische landbouw, vanwege haar voortrekkersrol voor de duurzame landbouw.

§ V.2 Het plattelandsbeleid

V.2.1 Milieubewustwording in de EU

Waar sommigen van de boeren en de consumenten met de biologische landbouw de handen ineenslaan voor verduurzaming van de sector, kwam de EU, ook onder toenemende druk van milieu- en consumentenorganisaties, met initiatieven die er voor moesten zorgen dat de gehele landbouw meeging op een meer milieu- en diervriendelijke koers. Ten eerste kwam er regelgeving zoals in paragraaf II.2.3 beschreven die de ergste uitwassen, vooral in de bio-industrie, moest voorkomen. Nog belangrijker was het met het Verdrag van Amsterdam expliciet opnemen van het doel van een duurzaam Europees beleid, dat verwoord is in het nieuwe artikel 6 EG:

De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, als bedoeld in artikel 3, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.

Dit artikel geeft aan dat zorg voor het milieu geïntegreerd dient te worden in elk beleidsterrein van de Europese Gemeenschap, zo ook het GLB. Het artikel is verder geconcretiseerd door de Europese Raad met de eis dat belangrijke beleidsvoorstellen voortaan vergezeld dienen te gaan van een milieueffectbeoordeling. Duurzaamheidsindicatoren moeten de vorderingen op milieugebied inzichtelijk maken. De Europese Commissie stelt in een document over duurzaamheid dat beleid dat afbreuk doet aan het milieu geen goede basis kan zijn voor een duurzame economische ontwikkeling. “Deze conclusie verraadt een prioritering van het ecologische boven het economische.”¹⁷⁹ Landbouw werd bij het streven naar duurzaamheid een van de eerste drie aangewezen sectoren genoemd.

Het eerste initiatief tot zo'n meer algemeen milieubeleid voor de landbouw werd reeds in 1995 door de Europese Commissie genomen met een Landbouwstrategiestudie,¹⁸⁰ waarin voor het eerst werd gesproken over een 'geïntegreerd plattelandsbeleid'. Dit plattelandsbeleid zou volgens de Commissie onder andere gekenmerkt moeten worden door:

¹⁷⁸ Smid, pag. 5.

¹⁷⁹ Massink en Meester, pag. 13.

¹⁸⁰ 'Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view to future accession of these countries (Agricultural Strategy Paper 1995), CSE(95)0607-C4-0023/96.

‘een landbouw met gezonde productiemethoden met respect voor het milieu die kwaliteitsproducten opleveren welke beantwoorden aan de verwachting van de samenleving;
 een landbouw met een grote verscheidenheid en met tradities, die er niet alleen is om te produceren, maar ook voor het beleid van de verscheidenheid van het landschap en vitale en actieve plattelandsgemeenschappen die werkgelegenheid scheppen en behouden.’¹⁸¹

Dit beleid streeft naar een landbouwsector waar belangen van milieu, diervriendelijkheid én werkgelegenheid evenredig worden gediend. Het is in grote lijnen overgenomen op de Top van Berlijn over Agenda 2000, in de vorm van Verordening 1257/1999, die de financiële steun voor initiatieven regelt die leiden tot plattelandontwikkeling.¹⁸² Investerings die voldoen aan de doelstellingen van het plattelandsbeleid kunnen rekenen op subsidie uit het budget van het GLB. Naast bescherming van het milieu vormt ook het terugdringen van de plattelandsvlucht een belangrijk doel van dit beleid. De leegloop van het platteland is de grote zorg van veel bestuurders. Het percentage boeren als onderdeel van de beroepsbevolking in de EU is afgenomen van bijna 25% na de Tweede Wereldoorlog, tot ongeveer 5% nu.¹⁸³ Door de modernisering van de landbouw en die van de verwerking van de landbouwproducten is er ook veel minder werk voor arbeiders. Daarnaast heeft het boerenleven nog weinig aantrekkingskracht op de jeugd, waardoor vele jongeren het platteland leven hebben verwisseld voor het meer bruisende stadsleven. In veel EU-landen vindt er dus een ware ontvolking plaats van het platteland. Het mogelijke terugschroeven van de subsidies voor de boeren zou dit proces alleen nog maar versterken, vrezende velen. Dat is de reden waarom het geïntegreerd plattelandsbeleid, naast de bescherming van het milieu, ook de rurale economie wil steunen.

Volgens artikel 2 van Verordening 1257/1999 kan het plattelandsbeleid betrekking hebben op:

- de verbetering van de structuur op de landbouwbedrijven en de structuur voor de verwerking en afzet van landbouwproducten,
- de omschakeling en heroriëntering van het agrarisch productiepotentieel, de invoering van nieuwe technologieën en de verbetering van de productkwaliteit,
- (...)
- diversificatie van de bedrijvigheid die erop is gericht aanvullende of alternatieve activiteiten te ontplooiën,
- de instandhouding en versterking van de levensvatbare maatschappelijke structuur in de plattelandsgebieden,
- de ontwikkeling van economische bedrijvigheid en de instandhouding en het scheppen van werkgelegenheid om een betere benutting van het bestaande eigen potentieel te waarborgen,
- verbetering van de arbeids- en levensomstandigheden,
- de instandhouding en bevordering van weinig productiemiddelen vergende landbouwsystemen,
- de instandhouding en bevordering van een landbouw die een hoge natuurwaarde bezit, duurzaam is en aan de milieueisen voldoet,¹⁸⁴

Artikel 4 van de verordening geeft aan dat alleen steun wordt verleend bij investeringen met één of meer van de volgende doelstellingen:

- verlaging van de productiecosten,
- verbetering en omschakeling van de productie,
- verhoging van de kwaliteit,
- instandhouding en verbetering van het natuurlijke milieu, de hygiënische omstandigheden en de normen op het gebied van dierenwelzijn,
- bevordering van de diversificatie van de landbouwactiviteiten.¹⁸⁵

¹⁸¹ WRR, pag. 152.

¹⁸² Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen, Publicatieblad Nr. L 160 van 26 juni 1999, (hierna aangehaald als: Verordening 1257/1999).

¹⁸³ Gardner, pag. 22 en pag. 4.

¹⁸⁴ Verordening 1257/1999.

¹⁸⁵ idem.

De hierboven genoemde punten vallen te herleiden tot enkele hoofdlijnen. Ten eerste willen de ministers door middel van het ondersteunen van maatregelen die de productiekosten verder moeten verlagen, bijvoorbeeld door efficiënter gebruik van de middelen of het overgaan op een ander product, kleine boerenbedrijven rendabel maken, zodat ze eerder levensvatbaar zijn.

Ten tweede worden investeringen in maatregelen ter bescherming van het milieu en het dierenwelzijn en de hygiëne door de EU financieel gesteund. Op deze manier willen de ministers een meer duurzame landbouw bewerkstelligen, die niet alleen goed is voor dier en milieu, maar ook het vertrouwen van de consument in de Europese landbouwproducten moet terugwinnen. Ook verhoging van de kwaliteit van de producten wordt daarom genoemd. In dit verband past ook het idee om boeren in de toekomst verantwoordelijk te maken voor milieubehoud en landschapsbeheer, zodat dat een nieuwe bron van inkomsten voor hen wordt.

Ten derde steunt de EU initiatieven die leiden tot diversificatie, het uitbreiden van de economische activiteiten op de boerenbedrijven. Moedigden de politici in de begindagen van het GLB nog aan tot specialisatie, vandaag de dag raden zij aan meerdere activiteiten te ontplooiën en steunt de EU een multifunctionele landbouw, om op die manier nieuwe inkomstenbronnen te creëren. Men kan hierbij denken aan het beginnen van een camping, een boerenwinkel, een bed & breakfast, een manege of een kinderboerderij. Op die manier kunnen boeren, ondanks lagere prijzen voor hun producten, door extra bij te verdienen een redelijk inkomen behouden.

Ten vierde willen de ministers de maatschappelijke structuur op het platteland onderhouden en verstevigen, om leegloop van de plattlandsgebieden tegen te gaan en het landelijk cultureel erfgoed te beschermen wil de Commissie. Het moet aantrekkelijker worden voor jongeren en nieuwkomers om er te wonen en te werken. Dat betekent dat de EU naast de boerenbedrijven, ook de lokale economieën zal gaan ondersteunen. Zo moet er extra werkgelegenheid worden gecreëerd, bijvoorbeeld door het stimuleren van de verwerkende industrie, maar ook door het ontwikkelen van alternatieve economische activiteiten, zoals een dienstensector en toerisme.

V.2.2 Het plattlandsbeleid als panacee voor de tekortkomingen van de vrije markt?

Landbouwcommissaris Fischler is de drijvende kracht achter de opkomst van het plattlandsbeleid. Hij ziet het als een vorm van subsidiëren die de toets van de WTO kan doorstaan. Fischler: “een vrije markt werkt voor autobanden, maar niet als we praten over duurzame voedselproductie”. De vraag voor hem is dus niet *of* maar *hoe* de Europese Unie voortgaat met landbouwsubsidies.¹⁸⁶ Hij wil met het plattlandsbeleid het belang van ‘multifunctionaliteit’ van de landbouw onderstrepen en de “boeren meer belonen voor maatschappelijke diensten waarin de markt niet voorziet, zoals bescherming van landschap en milieu, diervriendelijkheid en kwaliteitsverhoging van de producten.”¹⁸⁷ Momenteel wordt in de EU slechts 10% van het landbouwbudget besteed aan plattlandsontwikkeling. Als het aan commissaris Fischler ligt zal dat percentage in de toekomst flink stijgen en zal er een verdere verschuiving plaatsvinden van de eerste naar de tweede pijler van het GLB.¹⁸⁸

Het plattlandsbeleid wordt door verschillende regeringen, onder andere die van Duitsland en sinds kort ook die van Nederland,¹⁸⁹ steeds meer gezien als een fundamenteel onderdeel van een toekomstig Europees landbouwbeleid. Het wordt ook wel de tweede pijler van het GLB genoemd.¹⁹⁰ De Fransen zien het als een noodzakelijke oplossing voor de problemen die te verwachten zijn na verdere liberalisering van het landbouwbeleid. Een vrijere markt zal de

¹⁸⁶Buddingh', pag. 46.

¹⁸⁷ idem.

¹⁸⁸ Buddingh', pag. 46.

¹⁸⁹ Kabinetstandpunt naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over “De Financiering van het GLB na uitbreiding van de Europese Unie”, 7 september 2001, ondertekend door de ministers van LNV en van Financiën.

¹⁹⁰ “De Financiering van het GLB na uitbreiding van de Europese Unie”, Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, juni 2001, (hierna aangehaald als: IBO) pag. 6.

concurrentie vergroten en de export doen afnemen, met een verdere leegloop van het platteland als gevolg. Subsidies voor plattelandontwikkeling kunnen dit voorkomen. Wat dat betreft denkt Nederland minder profijt te zullen hebben van het plattelandsbeleid, hoewel ze het beleid sinds kort wel prefereren boven het voortbestaan van het huidige systeem. Er is in Nederland geen kans op leegloop van het platteland en daarom zal Nederland in dit kader geen subsidies ontvangen. Omschakeling van de Nederlandse landbouw naar een meer multifunctionele sector is zeker gewenst, maar cijfers van de regering geven aan dat bij versterking van het plattelandsbeleid de inkomsten van Nederland zullen dalen. Nederland ontvangt nu in het kader van het markt- en prijsbeleid 3,5% van het Europese landbouwbudget en slechts 1,3% van de gelden voor het plattelandsbeleid.¹⁹¹ Volgens professor van der Ploeg van Universiteit Wageningen heeft Nederland hier echter een grote kans laten liggen. Het ministerie van landbouw heeft inderdaad nooit geloofd in het plattelandsbeleid, “met vond dat maar gerommel in de marge. [...] Nederland heeft die omslag in het denken op EU-niveau van landbouw naar plattelandontwikkeling onvoldoende onderkend.”¹⁹² Het ministerie heeft zich daarom nooit erg ingezet voor het plattelandsbeleid en op die manier veel geld in Brussel laten liggen. Zij had een veel actiever beleid op bijvoorbeeld het gebied van dierenwelzijn, voedselveiligheid en het cultuurhistorische landschap kunnen voeren en op die manier meer subsidies voor plattelandsbeleid kunnen binnenhalen. “Juist in een dichtbevolkt en volgebouwd land als het onze is een aantrekkelijk platteland cruciaal en daar is geld voor nodig. [...] Plattelandontwikkeling zou het kompas moeten zijn dat verweven is in alle beleidsterreinen van [het ministerie van] LNV”¹⁹³

Kijken we naar de effecten van het plattelandsbeleid op de markt, dan kunnen we concluderen dat het handelsbeleid niet marktverstoring is. Subsidies voor plattelandontwikkeling vallen in het WTO-kader in de ‘groene box’, hetgeen betekent dat er geen directe invloed op productiebeslissingen van uit gaat en daarom voor de WTO niet hoeven te worden gereduceerd. Een verschuiving van de subsidiestroom richting plattelandsbeleid vergemakkelijkt dus de onderhandelingspositie van de EU in de WTO. Bovendien zijn deze subsidies minder marktverstoring, want boeren nemen productiebeslissingen dan niet meer op basis van subsidies, maar op basis van marktomstandigheden.¹⁹⁴

V.2.3 Conclusie

De beleidsmakers doen met de invoering van het plattelandsbeleid een poging om de belangen van markt en natuur, die elkaar tot nog toe zo in de weg zaten, te laten samengaan. Zij kunnen immers niet zonder elkaar. Een sector waar de natuur wordt geschaad door té intensieve landbouw, bedreigt niet alleen de zo noodzakelijke gezondheid van de grond en de dieren, maar verliest daarnaast ook het vertrouwen van de consument. Beide zijn uiteindelijk dodelijk voor de sector. De tweede achterliggende gedachte van deze verordening is dat de natuur ook niet zonder een goed lopende landbouw(markt) kan. Ten eerste zorgt zij ervoor dat voedsel terechtkomt bij de mensen in de steden, waardoor de mens het niet hoeft te komen halen uit de natuur en de bevolkingsdruk daar miniem is. Ten tweede is de landbouw het economische hart van de rurale gebieden en zorgt zij er voor dat het geen verlaten woestijn wordt, maar een prettig rustoord is voor de recreërende stedeling. Ten derde kan de boer een belangrijke functie hebben bij het

¹⁹¹ IBO, pag. 28.

¹⁹² Interview met prof. J.D. van der Ploeg, pag. 114.

¹⁹³ idem, pag. 115.

¹⁹⁴ IBO, pag 27 en 28.

beheer en gezond houden van de natuur. Markt en natuur hoeven dus niet altijd te botsen maar kunnen, mits politici een goed beleid voeren, elkaar ook een handje helpen. Het plattelandsbeleid zou hier wel eens een goed voorbeeld van kunnen worden.

HOOFDSTUK VI MARKTWERKING IN DE EUROPESE LANDBOUW VAN MORGEN

In dit hoofdstuk worden de uiteindelijke voor- en nadelen van liberalisatie tegen elkaar afgewogen, zoals die naar voren kwamen in de vorige hoofdstukken. Allereerst zal de geschiedenis van de vrije markt in de Europese landbouw worden samengevat. Vervolgens krijgen de voor- en tegenstanders het woord, waarna de verschillende argumenten voor en tegen liberalisering nog eens op een rijtje worden gezet. In de laatste paragraaf geef ik mijn eigen idee van een beleid waar marktwerking in juiste mate wordt toegepast.

§ VI.1 Marktwerking in de geschiedenis van het GLB

De Europese landbouw is de afgelopen veertig jaar flink afgeschermd van invloeden van buitenaf. Boeren uit landen van buiten de EU kregen geen enkele kans om eerlijk te concurreren met hun Europese collega's. Deze zelfde buitenlandse boeren delfden echter het onderspit wanneer een lading zwaar gesubsidieerde Europese producten op hún markt terechtkwam. De gedachte achter het uitschakelen van deze internationale marktwerking was dat de Europese boeren een stabiele en rustige markt nodig hadden om te kunnen moderniseren en de productie te verhogen. Toen men hierin was geslaagd, toonde de landbouwraad echter niet de moed om de Europese markt weer bloot te stellen aan de internationale marktwerking. Zij durfde in eerste instantie zelfs niet binnen die afgeschermd markt de productiestimulansen stop te zetten, het groene front had teveel macht over hen. Grote overschotten waren het gevolg.¹⁹⁵

Hoewel er geen sprake was van internationale marktwerking, was er binnen die afgeschermd grenzen wel een bepaalde mate van een vrije markt aanwezig: er was een gemeenschappelijke markt met een vrij verkeer van goederen, er waren productveilingen en boeren werden in eerste instantie niet beperkt in de hoeveelheid die - en de manier waarop - zij produceerden. Er kon veel op deze markt, de overheid zorgde ervoor dat de prijzen boven een bepaalde minimumgrens bleven. Men zou kunnen zeggen dat het hier ging om 'halve' marktwerking, want het mechanisme van dalende prijzen in geval van overschotten was eruit verwijderd. Dit stimuleerde boeren om zoveel mogelijk te produceren, aangezien de prijs toch hetzelfde bleef. In hun drang naar meer, verwaarloosden velen van hen - bewust of onbewust - het milieu, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de producten. Inefficiënte boeren, die op deze 'halve' vrije markt het hoofd nauwelijks boven water konden houden, konden vaak alleen ten koste van het milieu overleven.¹⁹⁶

Twee belangrijke ontwikkelingen, de liberalisering van de wereldmarkt in het kader van de WTO en de uitbreiding van de EU naar Oost-Europa, leggen een grote druk op de beleidsmakers om het GLB te hervormen. Met name de ontwikkelingen binnen de WTO noodzakten tot een liberalisering van het landbouwbeleid.¹⁹⁷ Een cruciaal element van de vraag hoe het beleid aan deze nieuwe ontwikkelingen moet worden aangepast is de vraag in hoeverre en op welke manier de politiek dan marktwerking moet toestaan in een nieuw Europees landbouwbeleid.

¹⁹⁵ Zie hoofdstukken I en III.

¹⁹⁶ Zie hoofdstuk II.

¹⁹⁷ Zie hoofdstuk IV.

§ VI.2 De kosten en baten van liberalisering

VI.2.1 De voor- en tegenstanders van liberalisering

De noodzaak van verdere liberalisering lijkt dus een feit. Daar is echter niet iedereen het mee eens. Er is momenteel een felle discussie gaande over de liberalisering van de landbouw. Vele leden van het groene front, de groepering die opkomt voor de belangen van de boeren, willen - in weerwil van de internationale ontwikkelingen - van geen liberalisering weten. Dit zou immers de concurrentie van het buitenland te groot maken, waardoor een groot deel van de productie uit handen wordt gegeven en Europese boeren moeten stoppen. De argumenten in Nederland zijn dat de Nederlandse agrarische sector, als twee-na-grootste exporteur van de wereld (39 miljard euro aan handelswaarde)¹⁹⁸ een stevige pijler is onder onze economie, met 12% aandeel van het Bruto Nationaal Product.¹⁹⁹ Het zou economisch onverantwoord zijn om deze sector op het spel te zetten, ook vanwege het vernietigen van het kapitaal dat in de sector is geïnvesteerd. Het verplaatsen van de landbouw naar het buitenland zou tevens de voedselzekerheid en voedselveiligheid in gevaar brengen. Het bestaande beleid van ondersteuning van de boerensector moet dus volgens deze visie worden voortgezet en liberalisering is uit den boze.

Sommigen pleiten juist voor een totale liberalisering. Eén van hen - door boeren gevreesd en verguisd - is de econoom Jacob Kol, verbonden als hoogleraar aan de Erasmus Universiteit. Hij vindt dat de subsidies moeten worden afgeschaft, omdat het de Europese burgers veel te veel geld kost en het schadelijk is voor boeren in andere landen. Men moet volgens hem produceren waar dit het goedkoopste kan. Dat de landbouw dan voor een groot deel uit Nederland en de EU zal verdwijnen ziet hij als een feit waar we ons bij neer moeten leggen.

Het bezwaar dat we onze voedselzekerheid op het spel zetten - in tijden van crisis en oorlog - ziet hij als ongegrond: 'toen de Sovjet-Unie in 1979 Afghanistan binnenviel, kondigde de Amerikaanse president Carter meteen een graanboycot tegen Moskou af. Brezjnev had amper de telefoon neergelegd of hij rinkelde alweer. Argentinië aan de lijn: hoeveel graan het moest wezen.'²⁰⁰ Kol ziet de ontwikkelingslanden als veel meer geschikt voor landbouwproductie, onder andere door de daar aanwezige goedkope arbeid. Daarom zijn zij volgens hem ook geschikter voor de biologische landbouw, die arbeidsintensief is. Over de voedselveiligheid van producten uit ontwikkelingslanden maakt hij zich geen zorgen: 'Als we die 300 miljard gulden per jaar aan boerensteun niet meer hoeven uit te keren, kunnen we voor veel minder geld heel wat controleurs aanstellen, die in een vliegtuig stappen om erop tot te zien dat ontwikkelingslanden veilig produceren.'

Deze twee sterk uiteenliggende meningen zijn extreem. Het is voor de vraag in hoeverre de politici vrije marktwerking in een toekomstig beleid moeten toepassen echter van belang om alle voor- en nadelen van liberalisering van de landbouw op een rij te zetten.

VI.2.2 Voordelen van liberalisering

De voordelen van liberalisering in de landbouw zijn in de eerste plaats dezelfde als die van het toelaten van vrije marktkrachten in andere sectoren. Het zal de efficiëntie binnen bedrijven stimuleren en men zal dáár gaan produceren waar het het minste kost. Handelsliberalisatie in de landbouw zou mondiaal de economische output van de sector met \$ 4 miljard dollar per jaar doen stijgen.²⁰¹ Een ander voordeel - dat Kol reeds aanhaalde - is dat het afschaffen van de

¹⁹⁸ Althans, volgens de website van het ministerie van landbouw: www.minlnv.nl/infomart/feiten. Volgens René Moerland, "De bio-industrie overwint", *NRC Handelsblad*, 23 maart 2002, pag. 47, (hierna aangehaald als: Moerland), pag. 47, is de handelswaarde beduidend lager, 24,5 miljard gulden.

¹⁹⁹ www.minlnv.nl/infomart/feiten.

²⁰⁰ Interview Kol, pag. 1.

²⁰¹ John B. Penson, Jr., Oral Capps, Jr., C. Parr Rosson III, *Introduction to agricultural economics*, Upper Saddle River, New Jersey, 1996, pag. 479.

subsidies de Europese belastingbetalers vele miljarden euro's bespaart. En de voedselprijzen zullen waarschijnlijk dalen. Tevens zouden, met het verdwijnen van de subsidies, ook de nadelige effecten daarvan voor de buitenlandse boeren tot het verleden behoren. Deze boeren zouden in de nieuwe situatie zelfs goed kunnen gaan verdienen, aangezien zij voor het eerst marktaandeel voor hun producten krijgen binnen de EU. Dit is voor de ontwikkelingslanden tevens een goede mogelijkheid om buitenlandse valuta binnen te krijgen, waardoor hun economieën sneller uit het slop zullen geraken en de levensstandaard er zal stijgen. Toetreding van de Oost-Europese landen zou door liberalisering ook vergemakkelijkt worden, aangezien de Europese landbouw door de vrije marktkrachten automatisch wordt geherstructureerd en het politieke discussies over subsidies uit de weg gaat.²⁰²

VI.2.3 Nadelen van liberalisering

Liberalisatie kent echter ook veel nadelen. De Europese landbouw zou niet meer gesteund worden door subsidies en door de sterke concurrentie uit het buitenland zou een groot gedeelte van de sector moeten verdwijnen. Slechts door nog efficiënter en nog grootschaliger te werken zou de boer zijn bedrijf voort kunnen zetten. Men zou op het platteland slechts kilometers lange velden van hetzelfde gewas tegenkomen. Nederland zou definitief een tuinbouwland worden, 'een land vol witlof, snijbloemen en tulpenbollen. Glazen kassen rukken verder op.'²⁰³

Het is in hoofdstuk II reeds gebleken dat de vrije marktwerking een bedreiging vormt voor het milieu en het dierenwelzijn. Een totale liberalisering van het landbouwbeleid zal boeren stimuleren om hierop verder te bezuinigen. Koeien zullen niet meer in de wei staan, maar het hele jaar door in *zero-grazing* stallen, waardoor zij dankzij een beter geregelde voeding meer melk produceren en altijd binnen bereik zijn van melkrobotten. Dieren zullen alleen nog op een industriële wijze gehouden kunnen worden. Zo mogelijk zal dat nog efficiënter gaan dan dat het nu al gebeurt. Zo steunen ambtenaren van het ministerie van landbouw het plan torenflats te bouwen voor varkens dichtbij de Rotterdamse haven. Voor tienduizenden dieren kan veevoer per schip worden bezorgd en het vlees kan efficiënt naar de uiteindelijke bestemming worden verscheept. Ondanks strenge regels ten behoeve van hun welzijn zullen dieren in de Nederlandse veesector zich nooit meer gedragen volgens hun natuurlijke leefpatroon.

Het Nederlands landschap zal door de ontwikkelingen ingrijpend veranderen. Boerenterreinen zullen worden gekenmerkt door de eentonigheid van dezelfde gewassen en grote stallen waarin het vee wordt gehouden. Koeien zullen niet meer een onderdeel vormen van de Nederlandse vergezichten. Consumenten zullen daardoor steeds meer het besef verliezen waar hun stukje vlees of glas melk vandaan komt. Zonder alternatief beleid zullen in de grotere EU-landen de landbouwgebieden ontvolkt raken.

Naast de voordelen die liberalisering kent voor de ontwikkelingslanden heeft het voor hen ook nadelen. Vooral de grootgrondbezitters zullen voordeel hebben bij de nieuwe mogelijkheid om te exporteren. In tegenstelling tot kleine keuterboertjes, die voor nauwelijks meer dan de eigen voorziening produceren, hebben zij het schaalvoordeel om te kunnen concurreren op de wereldmarkt. Zij halen hun kostenvoordelen onder andere uit de goedkope arbeid die, bij gebrek aan sociale regelgeving, soms meer weg heeft van slavernij. De voedselproductie is in ontwikkelingslanden vaak nauwelijks voldoende om in de eigen behoefte te voorzien, toch zullen grootgrondbezitters vaak liever kwalitatief hoogwaardige gewassen verbouwen voor de wereldmarkt, omdat die meer opleveren.²⁰⁴ Omdat er tegenwoordig vaak al nauwelijks genoeg landbouwgrond is zullen bossen worden gekapt voor uitbreiding van het areaal, om de nieuwe

²⁰² Zie ook paragraaf IV.2.3.

²⁰³ Moerland, pag. 47.

²⁰⁴ Gerald M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press, Oxford, 1995, pag. 400 - 401.

exportmogelijkheden zo goed mogelijk te benutten. Aangezien boeren in ontwikkelingslanden het vaak nog niet zo nauw neemt met regels voor hygiëne en ter beperking van bestrijdingsmiddelen, zal de voedselveiligheid in de Westerse landen gevaar lopen. Een voorbeeld hiervan is de in april 2002 in Rotterdam onderschepte Chinese lading vlees en vis die het in de EU verboden antibioticum chlooramfenicol bevatte en vervolgens werd vernietigd, wat vervolgens tot een diplomatiek conflict leidde.²⁰⁵

Naast de bedreiging van milieu en dierenwelzijn in de EU en de ontwikkelingslanden zal de liberalisering nog op een andere wijze schade veroorzaken. Het vervoer van landbouwproducten zal sterk groeien. Dit veroorzaakt milieuschade door een aanzienlijke toename van de uitstoot van uitlaatgassen. Maar ook planten- en dierziekten zullen sneller over de wereld worden verspreid en de biodiversiteit zal verder dalen.²⁰⁶

Het opsommen van de voor- en nadelen van de liberalisering heeft veel weg van een discussie over de ‘globalisering’ die de laatste tijd vaak wordt gevoerd. De argumenten van alle zijden zijn belangrijk. Men heeft het ook wel over de verschillende begrippen van duurzaamheid: tegenover economische duurzaamheid staan ecologische en sociale duurzaamheid.²⁰⁷ Al deze termen vertegenwoordigen grote belangen waar politici niet zomaar omheen kunnen. Een definitieve keuze voor de één heeft drastische gevolgen voor de ander. “Het mooiste is natuurlijk als ze [economische, ecologische en sociale duurzaamheid] elkaar alle drie versterken. Dat is de uitdaging voor een toekomstig landbouwbeleid.”²⁰⁸

§ VI.3 De poorten van het Fort geopend, Europa op een vrije wereldmarkt

VI.3.1 Internationalisering van het beleid, de WTO aan zet

Henk Massink en Gerrit Meester²⁰⁹ geven in hun in maart 2002 gepubliceerde nota over vrijhandel in de landbouw aan dat liberalisering onvermijdelijk is wanneer “het door technologieontwikkeling economisch aantrekkelijk wordt activiteiten op internationale schaal te bedrijven.”²¹⁰ Je kan volgens hen liberalisering niet stoppen, maar je moet het proces goed begeleiden. Het is belangrijk dat tegenover het verdwijnen van nationale regelingen die de handelsstromen tot dusverre beperkten er vervangende internationale regelingen komen te staan. Organisaties als de WTO, het IMF en de Wereldbank hebben “in het verleden veel te veel nadruk gelegd op de afschaffing van regelingen en instituties (dus liberalisering van beleid) en veel te weinig op het vervangen ervan (dus internationalisering van het beleid).”²¹¹ Dat verklaart volgens hen de weerstand van de ‘anti-globalisten’ tegen liberalisering. We moeten volgens de twee onderzoekers goed beseffen dat liberalisering geen doel op zichzelf is, maar een instrument dat onder bepaalde voorwaarden ertoe kan bijdragen dat een optimale internationale arbeidsverdeling leidt tot maximalisatie van welvaart van alle betrokkenen.

Het is dus de kunst om het beleid te ‘internationaliseren,’ met beperkt gebruik van instrumenten en met zo min mogelijk belemmering van het handelsverkeer. Massink en Meester noemen dit een ‘fine-tuning’ van instrumenten. De Europese Unie heeft bij de WTO-onderhandelingen in Doha onder de titel ‘non-trade concerns’ zijn bezorgdheid over het effect van liberalisering op onder andere het milieu en de arbeidsomstandigheden laten blijken en aangedrongen op goede internationale regels ter bescherming hiervan. De ontwikkelingslanden zijn echter bang dat dit

²⁰⁵ Garrie van Pinxteren, “Chinese boycott van Nederlands voedsel”, *NRC Handelsblad*, 20 april 2002, pag. 1.

²⁰⁶ Massink en Meester, pag. 15.

²⁰⁷ idem, pag. 16.

²⁰⁸ idem.

²⁰⁹ Henk Massink en Gerrit Meester zijn werkzaam bij het Ministerie van Landbouw.

²¹⁰ Massink en Meester, pag. 14.

²¹¹ idem, pag. 15.

soort regels zullen worden gebruikt om hun producten van Westerse markten te weren. De Westerse standaarden op het gebied van het milieu en de arbeidsomstandigheden liggen nog veel te hoog voor hen. Het toelaten in de EU van producten uit de ontwikkelingslanden zonder dat daar eisen aan worden gesteld komt echter de voedselveiligheid niet ten goede en vormt daarnaast oneerlijke concurrentie voor de Europese boeren. Met ‘fine-tuning’ van instrumenten, het maken van duidelijke internationale regels waarin de zorgen van zowel Westerse als ontwikkelingslanden worden meegenomen, moeten onderhandelaars in de nieuwe WTO-onderhandelingsronde tot een oplossing komen.

Er zijn voldoende mogelijkheden die het probleem van ongelijke standaarden kunnen aanpakken. Massink en Meester noemen er twee. Ontwikkelingslanden moeten worden gesteund bij ‘capacity- and institution building’, waardoor zij op korte termijn kunnen beantwoorden aan de toenemende kwaliteitseisen op de internationale markten.²¹² Daarnaast kunnen Westerse landen, bijvoorbeeld in OESO-verband of in bilaterale overeenkomsten met hun belangrijkste handelsconcurrenten, afspreken dat zij hun productie aan verder verscherpte milieuregels onderwerpen. Westerse boeren kunnen elkaar dan niet op kosten van milieu en dierenwelzijn beconcurreren, wanneer de milieuregels in WTO-verband in eerste instantie nog achterblijven.

VI.3.2 De gevolgen van liberalisering voor de Nederlandse landbouw

Volgens een studie van het Expertisecentrum LNV, die door Massink en Meester in hun nota is aangehaald zijn de effecten van liberalisering op de landbouw in Nederland vaak ingrijpend voor de boeren, maar de ontwikkelingen zijn niet alleen maar negatief voor hen en de landbouw is niet gedoemd te verdwijnen. Bij deze studie is men ervan uitgegaan dat in 2010 alle vormen van subsidie zullen zijn afgeschaft.²¹³

De centrale ligging van ons land, met in een straal van 1000 kilometer 300 miljoen veelal welvarende consumenten, een goede logistieke structuur en zeer efficiënt werkende toeleverende en verwerkende sectoren geven de Nederlandse landbouw een sterke uitgangspositie op de vrije markt. Nederland beschikt tevens over een relatief grote hoeveelheid, meestal zeer vruchtbare en goed bewerkbare landbouwgrond. Het afschaffen van de subsidies zal de prijzen van grond en productquota's doen dalen. Uiteindelijk zullen de vaste lasten van de boeren hierdoor dalen. Liberalisering schaft tevens de prijs- en inkomenssteun af in andere Westerse landen. Bovendien krijgen de Nederlandse en Europese boeren voor het eerst vrije toegang op andere markten in de wereld. Nog een positief gevolg van de handelsliberalisering is dat de wereldmarktprijzen, frappant genoeg, soms fors zullen stijgen, aldus verschillende internationale modelberekeningen. Dit is het gevolg van het verdwijnen van de exportsubsidies, die altijd een neerwaarts druk op de prijzen hebben gelegd. Het verschil tussen de Europese en internationale prijzen zal daarom aanzienlijk kleiner zijn dan vaak wordt verondersteld.²¹⁴

Toch zullen de effecten van liberalisering duidelijk merkbaar zijn in de Nederlandse landbouw. De studie van het Expertisecentrum LNV bekeek de te verwachten ontwikkelingen binnen de verschillende sectoren. De prijs- en inkomensdaling in de akkerbouw zal leiden tot het beëindigen en omschakelen van vele bedrijven. Alleen in de kleigebieden zal de akkerbouw voortbestaan en alleen na een proces van verdere schaalvergroting en specialisering. De teelt van zetmeelaardappelen zal zich verplaatsen naar de Oost-Europese lidstaten. Graanteelt op grote schaal zal blijven bestaan, aangezien de Europese graanprijs in 2010 op of onder het niveau van de wereldmarktprijs zal liggen.

²¹² idem, pag. 18.

²¹³ “Verkenning liberalisatie Europees landbouwbeleid en de Nederlandse agrosector”, Werkdocument 2001/029, Expertisecentrum LNV, Ede, 2001, aangehaald in Massink en Meester, pag. 22.

²¹⁴ Massink en Meester, pag. 22.

In de melkveehouderij zal de ontwikkeling zich voortzetten die de afgelopen decennia reeds te zien was. Het aantal bedrijven zal verder dalen, van 27.000 in 2000 naar ca. 16.000 in 2010. De bedrijven die overblijven zullen fors groeien, maar melkquota's zullen waarschijnlijk niet meer nodig zijn om de productie te beperken. Het zal niet meer rendabel zijn om koeien in de wei te houden. De bio-industrie zal eerder te lijden hebben onder de in hoofdstuk II besproken milieu- en welzijnsregels dan onder de liberalisering. De daling van het aantal bedrijven zal zich voortzetten. Het veevoer zal echter goedkoper worden en dat drukt de kosten en er zullen zich nieuwe markten voor de sector openen. Al met al zal er door de liberalisering voor de bio-industrie weinig veranderen.²¹⁵

VI.3.3 Duurzame landbouw op een vrije markt

Volgens deze aangehaalde voorspellingen zal liberalisering de landbouw in Nederland ingrijpend veranderen en waarschijnlijk zullen soortgelijke effecten merkbaar zijn in de rest van de EU. De landbouw zal definitief een industriële bedrijfstak worden en alleen de grootschalige en zeer efficiënte bedrijven zullen overleven. Het moge duidelijk zijn dat de meer extensieve en kleinschalige landbouw, waaronder de biologische landbouw, in dit toekomstscenario zeer waarschijnlijk zullen verdwijnen. Een sector die arbeidsintensief is kan zonder subsidies niet voortbestaan in een economie waar de factor arbeid zo duur is. En tot nu toe heeft de overheid biologische landbouw niet extra willen subsidiëren. Het is de vraag of consumenten het prijsverschil willen betalen tussen biologische en gewone producten, dat na liberalisering nog groter zal zijn geworden. De overheid hoopt dat burgers extra willen betalen voor voedsel dat milieu- en diervriendelijk is geproduceerd, maar hoewel zij in de opiniepeilingen daar veel om lijken te geven, blijken de goede bedoelingen in de supermarkt al snel te zijn vergeten en kiezen consumenten meestal voor het goedkoopste product. Dat vooral de Nederlandse burger uiteindelijk weinig geeft om de herkomst van zijn voedsel blijkt uit het feit dat op het hoogtepunt van de BSE-crisis in 2000 andere EU-burgers bijna de helft minder rundvlees aten, terwijl in Nederland nauwelijks een daling te zien was.²¹⁶ Het is dus nog de vraag of het initiatief van minister Brinkhorst om straks op al het vlees labels te plakken met afkomst en leefsituatie van het dier veel effect zal hebben. Het is echter een nobel initiatief en nu moet blijken of de consument zijn verantwoordelijkheid neemt in de strijd om een milieu- en diervriendelijkere landbouw.

§ VI.4 Tweedeling van de landbouwsector, een gulden middenweg?

Liberalisering van de landbouw zou volgens Massink en Meester niet zijn tegen te houden. Zoals beschreven heeft een liberalisering grote voordelen. Er zal bijvoorbeeld een eind komen aan een zeer verspillend beleid en de boeren in de ontwikkelingslanden krijgen eindelijk eerlijke kansen op de wereldmarkt. Maar de gewone - niet-industriële - boerderij zal uit het Europese landschap verdwijnen. Er zal in Europa sprake zijn van economische duurzaamheid en misschien ook van ecologische duurzaamheid, maar niet van sociale duurzaamheid. De sociale structuur op het platteland zal ophouden te bestaan. En een liberaliseringsbeleid zal gefaald hebben als aan de laatste duurzaamheids-eis niet ook is voldaan. Waarschijnlijk zullen de meeste Europese regeringen zo'n beleid niet snel aannemen. Vooral landen als Frankrijk en Duitsland, waar het platteland nog gekoesterd wordt door de samenleving, zullen dwarsliggen. Maar tijdens de jongste MKZ-crisis bleek dat ook burgers in andere Europese landen de kleinschalige landbouw willen bewaren en dat zij een industriële landbouw niet zien zitten. Er heerst dus een algemene stemming in Europa die luidt dat er plaats moet blijven voor kleinschalige landbouw. Toch zal er op 1 januari 2005 een akkoord moeten liggen om de Doha-ronde af te sluiten. Het is moeilijk

²¹⁵ idem, pag. 26.

²¹⁶ ? Oude NRC-artikelen.

kiezen om het landbouwbeleid wel of niet te liberaliseren. Een definitieve keuze voor één van beide zal drastische economische en sociale gevolgen hebben. Maar men kan er ook voor kiezen om niet te kiezen. Althans, men zou kunnen kiezen voor een gulden middenweg. Omdat een keuze voor wel of niet liberaliseren nooit een ideale oplossing zal opleveren wordt hieronder gepleit voor een tweedeling van de landbouwsector, aangezien dat mijn inziens de enige manier is om marktwerking op een goede manier toe te passen. De hier beschreven tweedeling van de landbouwsector is een scenario dat als antwoord zou kunnen dienen op de vraagstelling: in hoeverre moet er in een toekomstig GLB sprake zijn van een vrije markt om economische, ecologische en sociale duurzaamheid te bereiken?

VI.4.1 De industriële boeren

De eerste soort boeren in dit scenario, voor het gemak hier de industriële boer genoemd, zal op de vrije wereldmarkt moeten concurreren, zonder enige vorm van subsidie te ontvangen. Hiervoor bleek reeds dat zij, in sommige sectoren, hiertoe in staat zijn. Zij blinken uit in efficiëntie en halen voordeel uit hun high-tech mogelijkheden. De industriële boer komt in feite voort uit de huidige boer die door schaalvergroting en modernisering zich heeft voorbereid op de vrije markt. De boeren uit dit deel van de landbouw zullen het grootste aandeel van de voedselproductie op zich nemen, met producten waarmee men op de vrije markt kan overleven, zoals de tuinbouw en de bio-industrie die nu al, zonder subsidies, zijn uitgegroeid tot sterke, exporterende sectoren. Zij zullen zich echter aan eisen van milieu- en dierenwelzijn moeten houden, die eventueel in bilateraal overleg met de (OESO) handelspartners worden aangescherpt. In het kader van het Kyoto-verdrag zouden beleidsmakers met hen kunnen besluiten tot de uitgifte van verhandelbare emissierechten, die er naast de reeds bestaande mestrechten automatisch voor zorgen dat, naast de kosten van arbeid en kapitaal, nu ook de milieukosten in de uiteindelijke productprijs zullen worden meegenomen. In de toekomst zullen ook de ontwikkelingslanden aan zo'n systeem moeten meedoen.

De industriële boeren zullen dicht bij de steden en industriële knooppunten zijn gevestigd, zodat voer en producten snel en efficiënt kunnen worden aan- en afgevoerd. De industriële boeren zullen in principe niet meer door de overheid worden gefinancierd behalve in gevallen van misoogsten of het onderuitzakken van de prijzen op de wereldmarkt, welke vorm van steun door de WTO zal moeten worden goedgekeurd. Het verzekeren tegen deze problemen is ook een mogelijkheid.

Waarschijnlijk zal veel van de bulkproductie, waar de industriële boer in is gespecialiseerd, verdwijnen naar Oost-Europa en de ontwikkelingslanden, vanwege de lagere lonen en grondprijzen. De industriële boer in Europa zal daarom uiteindelijk alleen nog voor de Europese consumenten produceren, omdat hij daar voordeel heeft van de dichterbij gelegen afzetmarkt en de hogere kwaliteit die hij biedt. Daardoor zal bij een vrije markt de import van producten uit ontwikkelingslanden weliswaar toenemen, maar relatief beperkt blijven. Dit zal de milieuschade vanwege het lange-afstand transport en de uitbreiding van landbouwgebieden in de ontwikkelingslanden beperken. Deze landen zullen worden geholpen bij het opstellen en implementeren van milieuregels en bij de verbetering van de fytosanitaire voorzieningen.

VI.4.2 De multifunctionele boeren

De tweede soort boer in dit scenario, die ik hier de multifunctionele boer noem, is veel kleinschaliger en zal, naast de verdiensten uit zijn traditionele bedrijfsactiviteiten, inkomsten generen uit andere activiteiten, zoals het hebben van een boerenwinkel of een boerencamping. Maar hij kan ook betaald worden voor natuur- en landschapsbeheer, zoals het onderhouden van bossen of het knippen van heggen. Tevens heeft de multifunctionele boer als spil van het

platteland een structuur-economische functie, want dankzij hem blijft de plattelandsgemeenschap bestaan. Hij kan daarmee worden gezien als een logisch uitvloeisel van het plattelandsbeleid dat door de EU reeds is geïnitieerd. De multifunctionele boer zal, net als de industriële boer, geen productsubsidies meer ontvangen, maar hij zal, naast zijn inkomsten uit alternatieve activiteiten, door de staat worden betaald voor de landschappelijke diensten die hij levert. Het simpelweg beheren van een boerderij in een mooi boerenlandschap kan al een voldoende voorwaarde zijn. Het laten grazen van koeien in de wei is ook een dienst waarvoor betaald mag worden. Het is immers een geïntegreerd onderdeel van de Europese cultuur en heeft in die hoedanigheid ook een functie. Het bestaan van een mooi platteland als alternatief voor het steeds drukker wordende leven in de stad is van groot belang. De stedeling vindt het bestaan van een boerenlandschap belangrijk voor een prettige recreatie en voor de ontwikkeling van hun kinderen. Ouders willen hun kinderen laten zien dat melk uit een koe uit de wei komt en niet uit een dier dat de hele dag binnen staat binnen bereik van een melkrobot.

De multifunctionele boerderijen zullen gesitueerd moeten worden dichtbij natuurgebieden of in landschappen met een grote cultuurhistorische waarde, waar veel wordt gerecreëerd. Boerderijen in gebieden die geen landschappelijke waarde vertegenwoordigen kunnen in dit scenario geen extra betaling verwachten en maken alleen kans als industriële boer.

De multifunctionele boer zal zich toeleveren op kwaliteitsproducten, die eventueel op biologische wijze worden geteeld. Hij zal moeten voldoen aan strenge eisen voor milieu- en dierenwelzijn. Zijn producten worden niet gesubsidieerd, maar zullen voor de werkelijke en dus hogere marktprijs in de supermarkten worden verkocht, waarop met een sticker de herkomst van het product wordt aangegeven. Het prijsverschil met de producten van de industriële boer zal door de extra inkomsten van de multifunctionele boer beperkt blijven. Bewustwordingscampagnes onder de consumenten moeten er niet alleen voor zorgen dat zij meer producten van de multifunctionele boer gaan kopen, maar ook dat zij minder vlees gaan eten, aangezien dat slecht is voor het milieu. Door de afwezigheid van subsidies zullen de boeren niet gestimuleerd worden om meer te produceren dan door de markt wordt gevraagd. Door de alternatieve inkomsten is hij tevens financieel ingedekt wanneer als de marktprijs van zijn producten daalt. Hij zal niet voor de export buiten de EU produceren, omdat dat de acceptatie van het begrip 'multifunctionele boer' door de WTO-handelspartners onnodig moeilijk zou maken. Zijn aandeel in de voedselproductie binnen de EU zal, om dezelfde reden, tot een vast percentage beperkt blijven.

Men kan de betaling van de multifunctionele boer vergelijken met de betaling voor het onderhoud van oude gebouwen in het kader van de Monumentenzorg. Monumentale gebouwen en kleinschalige boerderijen waren vroeger in Europa geen bijzonderheid, maar nu worden beide in hun bestaan bedreigd, terwijl zij een onderdeel van de Europese cultuur vormen die niemand verloren wil laten gaan. De betaling van de multifunctionele boer is dus economisch verantwoord, ten eerste omdat er, met de opheffing van de subsidies, ruime budgetten vrij komen en ten tweede omdat de meeste burgers betaling voor een bepaalde landschappelijke waarde als een goede besteding van hun belastinggeld zullen zien. De betaling van de multifunctionele boer zal de Europese belastingbetaler een fractie kosten van het bedrag dat hij aan het huidige landbouwbeleid betaalt.

VI.4.3 Mogelijke obstakels voor een tweeledig beleid

De uitvoerbaarheid van een tweeledig landbouwbeleid binnen de huidige EU zal niet veel praktische problemen opleveren, omdat het in feite al in gang is gezet. Enerzijds zien we de boeren die zich hebben voorbereid op de vrije markt en geen subsidies meer ontvangen, anderzijds zien we de boeren die met behulp van het plattelandsbeleid een nieuwe rol hebben gekregen op het platteland. Een tweeledig beleid zou simpelweg een institutionalisering zijn van

deze twee ontwikkelingen. Toch zullen beleidsmakers rekening moeten houden met verzet binnen de WTO en de kandidaat-lidstaten.

Tijdens de komende WTO-onderhandelingen zouden de Europese politici over een dergelijk nieuw landbouwbeleid flink moeten onderhandelen, zodat betaling van boeren voor alternatieve diensten niet als verkapte steun wordt gezien. Maar aangezien het beleid niet handelsverstoring is en de maatregelen in WTO-termen in de 'groene box' kunnen worden geplaatst, moet men eruit kunnen komen. Daarnaast produceren de multifunctionele boeren, zoals reeds aangegeven, slechts een beperkt percentage van de algemene productie van de EU en niet voor de export. Exporteren van hun producten zou vanwege hun hogere prijzen überhaupt niet mogelijk zijn.

Een groter probleem van het idee van tweedeling van de sector is het feit dat het niet tegelijkertijd in de toekomstige Oost-Europese lidstaten kan worden ingevoerd. In West-Europa is het aantal boeren dermate geslonken, tot zo'n vijf procent van de beroepsbevolking, dat er voldoende mogelijkheden zijn om kleine boeren met andere activiteiten een extra inkomen te laten verdienen. In Oost-Europa, waar soms nog een kwart van de bevolking boer is, zouden er te veel boeren kiezen voor het beroep van multifunctionele boer. Daar moet eerst nog het pijnlijke saneringsproces van de sector worden voltooid. De Oost-Europese boeren zullen daarom moeten meedoen aan de vrije markt, om het saneringsproces op gang te brengen. Om de sanering soepeler en minder pijnlijk te laten verlopen kan de EU aanbieden om boeren uit te kopen. Waar nodig kan het plattelandsbeleid bijspringen om kwetsbare regio's te beschermen. Wanneer het aantal boeren op een gewenst niveau is gekomen en de meest efficiënte boeren de sanering hebben overleefd, kan ook daar de tweedeling tussen industriële en multifunctionele boeren worden ingevoerd.

§ VI.5 Conclusie

Een tweeledig beleid, zoals hier beschreven, is een voorbeeld van hoe de politici marktwerking binnen de landbouwsector in de toekomst zouden kunnen toepassen: iedereen doet mee aan de vrije markt, mits de milieukosten in de prijzen worden meeberekend en voor extra functies van de landbouw wordt betaald. De ontwikkelingslanden zijn hierbij gebaat, aangezien zij voor het eerst toegang zullen hebben op de Europese markt en zo de nodige harde valuta binnenkrijgen. Maar zij zullen niet de Europese markt overspoelen, aangezien de industriële boer ten opzichte van hen ook voordelen heeft, zoals de nabijheid van zijn afzetmarkt. Dit is beter voor het milieu, oftewel de ecologische duurzaamheid.

Beide soorten Europese boeren hebben geen onzekerheden meer over hun toekomst, aangezien beide niet meer afhankelijk zijn van politici die jaarlijks stoeien over de hoogte van de subsidies. De dreiging van veel verder dalende prijzen bestaat niet meer. De inkomsten van de multifunctionele boer liggen voor een gedeelte vast en het beleid is er uiteindelijk op gericht hem te laten overleven, zodat hij zijn maatschappelijke functie kan blijven vervullen. De economische duurzaamheid van beide boeren is daarom veel zekerder dan die tot nu toe is geweest.

Het platteland zal in dit scenario blijven voortbestaan en een nieuw bestaansrecht hebben verkregen, als recreatiegebied en drager van cultuurhistorische waarden. Ook de sociale duurzaamheid binnen de EU zal dus verzekerd zijn.

CONCLUSIE

De vrije markt speelde de afgelopen veertig jaar een dubbelzinnige rol in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Hij was zowel af- als aanwezig, maar liet zich hierbij steeds van zijn slechtste zijde zien. Afwezig was de vrije markt in internationaal perspectief, boeren van buiten de EU hadden geen toegang op de Europese markt. Er was in dit opzicht dus geen sprake van vrije marktkrachten die de productie zo efficiënt mogelijk verspreiden, waardoor alleen daar wordt geproduceerd waar de productiefactoren het goedkoopst zijn. Maar toch waren zij ook gedeeltelijk aanwezig, namelijk binnen de interne markt van de EU, alleen was het systeem van dalende prijzen in het geval van overschotten uitgeschakeld. Daardoor werden de boeren uitgenodigd om zoveel mogelijk te produceren, óf om de sanering te overleven, óf om hun kas verder te spekken. Hierdoor hebben het milieu en het dierenwelzijn harde klappen opgelopen. Zowel het slechte karakter van een afwezige vrije markt, namelijk inefficiëntie, als het slechte karakter van een aanwezige vrije markt, namelijk verwaarlozing van het milieu, kregen op die manier beide vrij spel binnen het GLB.

Het GLB kwam door deze combinatie in een neerwaartse spiraal terecht. Het miljardenproject creëerde een aan subsidies verslaafde boerenklasse die een grote invloed kreeg binnen de Europese politiek. Daardoor durfde de landbouwraad niet, toen het doel van zelfvoorziening was bereikt, het roer om te gooien. Overproductie was het gevolg, samen met verdergaande industrialisering van de sector die soms zeer negatieve consequenties had voor dier en milieu. De financiële belangen van het voortbestaan van het subsidiebeleid werden intussen steeds groter. Het duurde niet lang, of de sector was haar goede naam kwijtgeraakt van hoeder van het platteland. Burgers werden uit hun idyllische droom van het boerenbedrijf wakker geschut bij het zien van dode beesten die door grijpmachines bij geruimde bedrijven werden weggehaald. Toen de burgers ook meer direct betrokken raakten, door het gevaar van ongezond voedsel, ging het velen van hen te ver, waardoor zij opkwamen als nieuwe partij in de politieke strijd van de besluitvorming rond het landbouwbeleid. Deze strijd woedt nu in alle hevigheid.

De huidige strijd gaat om de vraag hoe het landbouwbeleid er in de toekomst uit moet zien. Ontwikkelingen als de uitbreiding van de EU en de onderhandelingen binnen de WTO hebben deze vraag des te belangrijker gemaakt. Een essentieel onderdeel van de problematiek vormt de vraag die gelijk is aan de vraagstelling die in de inleiding van deze scriptie is gesteld: in hoeverre moet er in een toekomstige GLB sprake moet zijn van een vrije markt om economische, ecologische en sociale duurzaamheid te bereiken? De lessen van hoe de politiek vrije marktkrachten niet moet toelaten zijn glashelder te vinden in de geschiedenis van het GLB. Er zal een geheel andere mix van af- en aanwezigheid van de vrije markt moeten worden gevonden. De vrije markt zal bijvoorbeeld afwezig moeten zijn op het gebied van de bescherming van het milieu en het dierenwelzijn en aanwezig op het gebied van de internationale handel, zodat de bulkproductie kan worden verlegd naar de ontwikkelingslanden.

Natuurlijk is de praktijk ingewikkelder en zal het bij de invoering van de vrije markt gaan om zeer technische details. Daarom moeten de beleidsmakers doen aan ‘fine-tuning van instrumenten’, om de voordelen van de vrije markt toe te laten, terwijl de negatieve effecten ervan buiten de deur worden gehouden. Dit betekent bijvoorbeeld dat men milieuregels moet opstellen én naleven, ook in ontwikkelingslanden. Zij moeten door de Westerse landen bij deze ‘institution building’ worden geholpen, zodat zij niet belemmerd hoeven te worden door strenge regels ten aanzien van milieu en hygiëne. Op die manier zal de liberalisering in de landbouw een vorm krijgen die voor alle partijen het beste is, waardoor er sprake is van economische, ecologische en sociale duurzaamheid. Een voorbeeld van zo’n liberalisering waarbij de vrije marktkrachten

binnen de EU in een goede mix worden aangewend, is beschreven in het scenario van hoofdstuk VI, over de tweedeling van de landbouwsector.

Het is de vraag of politici de juiste lessen uit het verleden zullen trekken en of zij een goed liberaliseringsbeleid zullen voeren. Het ziet er niet goed uit, aangezien de meeste EU-politici niet meer verwachten het GLB te zullen hervormen voordat de Oost-Europese landen zijn toegetreden, waardoor de kansen op liberalisering in de toekomst flink zullen afnemen. Aan de andere kant geeft de mid-term review, die gepland staat voor de zomer van 2002, een sprankje hoop. Hier is de mogelijkheid opengelaten om het beleid eventueel te hervormen. Gezien de vorderingen van het plattelandsbeleid en het groeiende enthousiasme daarvoor in de Europese politiek, liggen daar nog mogelijkheden. Het zou wel eens de laatste kans kunnen zijn, ingeklemd tussen de Franse verkiezingen en de definitieve uitbreidingsakkoorden, op een structurele hervorming. Mocht dit momentum verloren gaan dan dreigt het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid opnieuw terug te keren naar een woelige periode van moeizame besluitvorming en duur beleid.

LITERATUURLIJST

- Aarden, Marieke, en Bart Dirks, “Ons landbouwbeleid is immoreel”, interview met Jacob Kol, de Volkskrant, Reflex-bijlage, 11 augustus 2001.
- Aarden, Marieke, en Elaine de Boer, “Brinkhorst: boeren teren te veel op subsidietrog”, de Volkskrant, 27 juni 2001.
- Agricultural Strategy Paper 1995, ‘Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view to future accession of these countries CSE(95)0607-C4-0023/96.
- Algemene Rekenkamer, Rapport van de, “Invoering Mineralenaangiftesysteem”, 26 juni 2001, Kamerstuk 27 825, nr. 2, Vergaderjaar 2000-2001.
- Artis, M.J. & N. Lee (eds), *The Economics of the European Union; Policy and Analysis*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- Brinkhorst, L.J. in RVU televisiedebat Het Referendum, Maandag 10 december 2001, 21.00 uur, Nederland 3.
- Brouwer, F.M., en P. Berkhout (red.), “De klimaatdimensie van voedsel en groen: opties voor de vermindering van de emissies van broeikasgassen”, Rapport 3.01.09, Landbouw Economisch Instituut, Den Haag, december 2001.
- Buddingh’, Hans, “Politiek gevoelige snaren”, NRC Handelsblad, 23 maart 2002.
- Buddingh’, Hans, “Uitbreiding brengt EU in spagaat”, NRC Handelsblad, 31 januari 2002.
- Buddingh’, Hans, en RenéePostma, “Nieuwkomers in EU krijgen later steun”, NRC Handelsblad, 28 januari 2002.
- Casteren, Joris van, “Roofbouw”, interview met prof. J.D. van der Ploeg, de Groene Amsterdammer, 9 februari 2002.
- Dalm, Roy van, en Klasja van de Ridder, “Fout plattelandsbeleid gaat Nederland miljarden kosten”, interview met prof.dr.ir. Jan Douwe van der Ploeg, Europa van morgen, 32e jaargang, nummer 5, 4 april 2002.
- de Volkskrant, “Rusten vee in Frankrijk was verplicht, en fataal,” 27 maart 2001.
- Doel, Prof. Dr. J. van den, en dr. B.C.J. van Velthoven, *Democratie en welvaartstheorie*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1990, hoofdstuk 6.
- Duinhoven, Geert van, en Hans Bleumink, *Biodiversiteit en Nederland*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, februari 2002.
- europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l60002.htm
- europe.eu.int/comm/dgs/agriculture/index_nl.htm
- Expertisecentrum LNV, “Verkenning liberalisatie Europees landbouwbeleid en de Nederlandse agrosector”, Werkdocument 2001/029, Ede, 2001.
- Fogteloo, Margreet, “Duurzame landbouw is altijd mijn inzet geweest”, interview met minister Brinkhorst, de Groene Amsterdammer.
- Gardner, Brian, *European Agriculture, policies, production and trade*, Routledge, Londen, 1996.
- Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over “De Financiering van het GLB na uitbreiding van de Europese Unie”, 7 september 2001, ondertekend door de ministers van LNV en van Financiën.
- Kapteyn, P.J.G. & P. VerLoren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen: na Maastricht*, Kluwer, Deventer, 1995.
- Klinker, Boukje, *Landbouw en de wereld, over internationaal landbouwbeleid*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, januari 2002.
- Klinker, Boukje, *Minder mest, schonere mest, Over het mestprobleem en de oplossing daarvoor*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, augustus 2001.

- Klinker, Boukje, *Natuurlijk eten, over biologische landbouw in Nederland*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, juni 2001.
- Mansholt, Sicco, *De Crisis*, Contact, Amsterdam, 1975.
- Massink, Henk, en Gerrit Meester, *Boeren bij vrijhandel, De Nederlandse agrosector bij handelsliberalisatie en EU-uitbreiding: een verkenning*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, januari 2002.
- Meana, Carlo Ripa di, EU Commissaris voor Milieu, in een lezing voor een congres in Brussel in november 1991, aangehaald door Gardner, p. 165.
- Meier, Gerald M. *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Meijnen Joop, , “Stop subsidieverslaving!”, NRC Handelsblad, 23 maart 2002.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, “De Financiering van het GLB na uitbreiding van de Europese Unie”, Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), juni 2001.
- Moerland, René, “De bio-industrie overwint”, NRC Handelsblad, 23 maart 2002.
- Nieuwstadt, Michiel van, “WTO-akkoord: Ieder kan er in lezen wat hij wil”, NRC Handelsblad, 15 november 2001.
- NRC Handelsblad, “Groei biologische landbouw valt terug”, 27 november 2001.
- NRC Handelsblad, “Het mestoverschot lijkt voorbij,” 5 november 2001.
- Penson, Jr. John B., Oral Capps, Jr., C. Parr Rosson III, *Introduction to agricultural economics*, Upper Saddle River, New Jersey, 1996.
- Pinxteren, Garrie van, “Chinese boycot van Nederlands voedsel”, NRC Handelsblad, 20 april 2002.
- Productschappen Vee, Vlees en Eieren, *Gevolgen BSE en MKZ voor de rund- en kalfsvleessector*, Rijswijk, rapportnummer 0114, oktober 2001.
- Publicatieblad Nr. L 336, *Definitieve vaststelling van de gewijzigde en aanvullende begroting nr. 3 van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2001*, 19 december 2001.
- Schnabel, Paul, *Waarom blijven boeren boeren? Over voortgang en beëindiging van het boerenbedrijf*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 22 november 2001.
- Smid, Ally, “Pleidooi voor bio-landbouw is boerenbedrog”, *Het Parool*, PS-bijlage, 5 april 2002.
- Smith, Adam, *The wealth of nations*, Dent, Londen, 1910, Oorspr. uitg.: *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, London, 1776.
- The Economist, “Feeding the five billion, new agricultural techniques can keep hunger at bay,” *Survey*, 10 november 2001.
- The Economist, “From bad to worse, down on the farm,” 3 maart 2001.
- The Economist, “Has the CAP peaked?”, 17 november 1998.
- The Economist, “The angry farmers”, 9 februari 2002.
- The Economist, “The battle in Seattle”, 27 november 1999.
- Tjeerd De Groot, *Dertien is een boerendozijn, onderhandelingen in de Raad van Ministers van Landbouw over Hervormingen van het Europees Landbouwbeleid*, Eburon, Delft, 1997.
- Touber, Tijn, “De mythe van de biotechnologie; of: wat is er eigenlijk mis met de natuur”, *Ode*, nummer 25, Maart/April 1999.
- Touber, Tijn, “Gekke koeien? Gekke mensen!”, *Ode*, nummer 37, Maart/April 2001.
- Trouw, “Schaf subsidies landbouw af”, 3 november 2001.
- United Nations Population Fund (UNFPA), *The State of World Population 2001, Footprints and Milestones::Population en Environmental Change*, New York.
- Vermij Peter, , “De wereld stapt over op vlees,” *Intermediair*, 19 april 2001.
- Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen, *Publicatieblad Nr. L 160 van 26 juni 1999*.

- Werts, Jan, "EU-lidmaatschap gunstig voor Oost-Europese boeren", Europa van morgen, 32e jaargang, nummer 5, 4 april 2002.
- Werts, Jan, "Van hoeksteen tot molensteen", Europa van morgen, 32e jaargang, nummer 5, 4 april 2002.
- Westerman, Frank, De Graanrepubliek, Uitgeverij Atlas, Amsterdam, 1999.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Naar een Europabrede Unie, rapporten aan de regering, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001.
- www.agriholland.nl/nieuws/1999/36/19286.html.
- www.animalfreedom.org/downloads/duizenden%20varkensboeren%20overtreden%20de%20wet.doc.
- www.animalfreedom.org/paginas/informatie/antibiotica.html.
- www.animalfreedom.org/paginas/informatie/dioxine.html.
- www.animalfreedom.org/paginas/informatie/misstanden.html.
- www.animalfreedom.org/paginas/informatie/veeteelt.html.
- www.animalfreedom.org/paginas/informatie/vleeseten.html.
- www.animalfreedom.org/paginas/opinie/veevoeder.html.
- www.boe.nl/strijd.php.
- www.cpb.nl/nl/news/2001_16.html.
- www.minlnv.nl/infomart/feiten.
- www.minlnv.nl/infomart/parlemnt/2002/par02046.htm.
- www.nd.nl/archief/2001/03/27/leco2a.htm.
- www.oneworld.org/ni/issue288/bio.htm.
- www.platformgentechnologie.nl/nieuwsbrief/GZ1/GZ1_btmais.shtml.
- www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#aAgreement.
- Zuidema, Taeke, "Kansloos op de vrije markt", Onze Wereld, Februari 2002.

Afdrukken van de genoemde websites zijn bij de auteur verkrijgbaar.