

Verslag van de conferentie

***Kansen voor meer
marktwerking in de landbouw***

Eindredactie
Hans H.J. Labohm

Georganiseerd door:

het Directoraat-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie
van Economische Zaken, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer & Visserij en het
Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

29 mei 2001, Instituut Clingendael

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
Postbus 93080
2509 AB Den Haag
Tel: 00 31 70 3245384
Fax: 00 31 70 3282002
E-mail: info@clingendael.nl

Inhoud

	Blz.
Welkomstwoord	
<i>Prof. dr. Alfred van Staden</i> , Directeur van het Instituut 'Clingendael'	1
Openingswoord	
<i>Mr. drs. Dick Bruinsma</i> , Directeur-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Economische Zaken	3
Multifunctionaliteit in de landbouw	
<i>Gerard Doornbos</i> , Voorzitter LTO-Nederland	5
<i>Ir. August Sjaauw-Koen-Fa</i> , Hoofd Cluster Agrarisch van Stafgroep Economisch Onderzoek, Rabobank	11
<i>Drs. Wouter van der Weijden</i> , Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM)	14
Discussieronde 1	19
Voedselveiligheid en vrijhandel	
<i>Winny de Jong</i> , Hoofd Consumenten en Kwaliteit, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel	27
<i>Drs. Otto Genée</i> , Plv. Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de VN en WTO te Genève	30
<i>Prof. dr. Ir. Wim de Wit</i> , Projectdirecteur van de Nederlandse Voedselautoriteit	36
Discussieronde 2	38
Verzekeringen als gedeeltelijke vervanger van het GLB	
<i>Prof. dr. ir. Ruud Huirne</i> , Hoogleraar, Wageningen UR. Institute for Risk Management in Agriculture (IRMA), Farm Management Group	42
<i>Toon Bullens</i> , Directeur, Interpolis Re	48
<i>Dr. Huib Silvis</i> , Landbouw Economisch Instituut (LEI)	50
Discussieronde 3	55
Mogelijkheden voor marktwerking	
<i>Prof. dr. Michiel Keyzer</i> , Hoogleraar Wiskundige Economie, Directeur Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit	64
<i>Mr. drs. Dick Bruinsma</i> , Directeur-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen, Ministerie van Economische Zaken	75
<i>Drs. Chris Kalden</i> , Lid Bestuursraad MinLNV	78
<i>Gerard Doornbos</i> , Voorzitter LTO-Nederland	80
Bijlagen	
1. Discussienota: GLB ter discussie. Naar meer marktwerking in de landbouw.	83
2. Programma	111
3. Deelnemerslijst	113

Welkomstwoord

Alfred van Staden¹

Allereerst hartelijk welkom op het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' voor deze besloten studiebijeenkomst over de kansen voor meer marktwerking in de landbouw. Het is nauwelijks nodig te zeggen dat wij bijzonder verheugd zijn dat de Ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Economische Zaken (EZ) juist deze plaats hebben gekozen om een brainstorming te houden over dit belangrijke onderwerp. Immers de naam 'Clingendael' wordt traditioneel verbonden met wat soms wel wordt genoemd *high politics*: de internationale politieke politiek, inclusief veiligheid en defensie. Maar de internationale agenda is in het tijdperk van Europeanisering en mondialisering veel rijker en gevarieerder geworden. Wat traditioneel werd aangeduid met *low politics* neemt op deze agenda een steeds belangrijker plaats in. Voor 'Clingendael' impliceert dit een verbreding van de focus van onze activiteiten om ook op andere dan de traditionele terreinen een constructieve bijdrage aan de dialoog te leveren. Vandaar dat wij grote waarde aan deze bijeenkomst hechten.

Ik heb het al gezegd: het thema van deze bijeenkomst is zeer belangrijk. Het past in een brede - ja - mondiale trend van economische liberalisering die zo'n twintig jaar geleden is begonnen, maar zich aanvankelijk overwegend beperkte tot politiek retoriek. Maar geleidelijk aan is deze retoriek toch in daden omgezet. En de landen die daarin de meeste vorderingen hebben gemaakt - waaronder Nederland met zijn poldermodel - hebben daarvan ook de meeste vruchten kunnen plukken. Maar het potentieel van deze succesformule is geenszins uitgeput. Op vele terreinen bestaan er mijns inziens nog ruime mogelijkheden om te profiteren van de voordelen van verbeterde marktwerking. Zo ook de landbouw.

Deze bijeenkomst is ook in een andere opzicht bijzonder. Dat geldt met name voor de deelnemers: mensen uit de sfeer van LNV en uit de sfeer van EZ. Voor zover mij bekend, heeft deze samenstelling geen precedent in de contemporaine geschiedenis van ons Koninkrijk. Ik moet u dan ook bekennen dat mij bij de voorbereiding van deze bijeenkomst het beroemde gedicht van Rudyard Kipling door het hoofd speelde:

1. Directeur van het Nederlandse Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

‘Oh, East is East and West is West
and never the twain shall meet,’

Wat de meeste mensen echter niet weten is dat dit gedicht een vervolg heeft waarin precies het tegenovergestelde wordt beweerd:

‘But there is neither East nor West
Border nor breed nor birth
when two strong men stand face to face,
tho’ they come from the end of the earth.’

Ik heb begrepen dat de voorbereiding van deze bijeenkomst door deze geest werd gekenmerkt. Er heerste een welhaast achteloze vanzelfsprekendheid dat er over dit thema zou dienen te worden gepraat. Mij dunkt, een betere start is nauwelijks denkbaar. Ik wens u veel succes!

Openingswoord

Dick Bruinsma ¹

Ik open deze bijeenkomst vooral namens EZ en minder namens de BEB. De bevordering van duurzame groei en marktwerking is de zorg van EZ, en dat gaat verder dan de meer specifieke zorg van de BEB voor verdergaande handelsliberalisering in het kader van de WTO.

De EU economie heeft zich in de afgelopen jaren gunstig ontwikkeld. Er is sprake geweest van groei en de opkomst van nieuwe sectoren. Een voorbeeld van de sterke groei biedt Finland en m.n. de ontwikkeling van een bedrijf als Nokia. Een en ander is met name het gevolg geweest van beleidswijzigingen die neer kwamen op het geven van ruimte aan marktkrachten. Ook in de landbouw hebben zich geweldige ontwikkelingen voorgedaan, met name in die sectoren van de landbouw die niet of in geringe mate onder invloed hebben gestaan van het GLB. Innovaties in productie- en distributietechnologie zijn hierbij van groot belang.

De Nederlandse landbouw is iets om trots op te zijn. Nederland met een landoppervlak zo klein dat de meeste mensen het nauwelijks op een aardbol kunnen aanwijzen is na de VS en na Frankrijk de derde grootste exporteur van landbouwproducten in de wereld.

In Nederland geldt dat het vooral sectoren als de tuinbouw, de pootaardappelen, en de bloementeel zijn (sectoren die niet onder invloed staan van het GLB), die een vooraanstaande positie in de wereld hebben veroverd. Marktwerking levert in de landbouw levert dus wel degelijk sterke sectoren op.

Ik stel er prijs op te benadrukken dat we veel genuanceerder naar marktwerking kijken dan in de dagen van Margaret Thatcher toen gezegd werd: *more market and less government*. Nu benadrukken we keer op keer dat marktwerking vraagt om een sterke overheid. Bij marktwerking hoort een marktmeester. De Nederlandse Mededingingsautoriteit speelt die rol.

De overheid moet met sterke organisaties zorgen voor goede spelregels en randvoorwaarden, en dient er op toe te zien dat de regels ook daadwerkelijk door de marktpartners worden nageleefd. In dit kader zie ik een grote noodzaak voor een lichaam als de Amerikaanse *Food and Drugs Administration*, en kijk ik met zorg naar de ontwikkelingen ten aanzien van de Europese Voedselautoriteit (EVA). Wat we nodig hebben is een werkelijk onafhankelijke organisatie, die

1. Directeur-generaal van de Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Economische Zaken.

door haar onafhankelijkheid vertrouwen wekt zoals de FDA. Ik zie nu met zorg dat we in de EU al geluiden te horen krijgen dat iedere lidstaat een vertegenwoordiging in de board van de EVA wil hebben om politieke sturing mogelijk te maken.

Wat de twee ministeries betreft die hier vandaag bijeen zijn in dialoog met elkaar (waarbij ik wil opmerken dat we in een grijs verleden één ministerie vormden), met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de wetenschap. Het beleid van landbouw maken kunnen en willen we niet. Daar hebben we de capaciteit en kennis helemaal niet voor. Wel hebben wij specifieke kennis over marktwerking en die kennis kan ingezet worden. Tot nu toe leek het er misschien op dat: *East is East (LNV) and West is West (EZ) and never the twain shall meet*. Is er een brug of een tunnel nodig om deze twee weer bij elkaar te brengen? Ik denk dat deze bijeenkomst aantoont dat samenwerking gewoon goed mogelijk is.

Multifunctionaliteit in de landbouw

*Gerard Doornbos*¹

Het onderwerp waarover ik wordt geacht te spreken is dat van multifunctionaliteit. Dit als deelonderwerp van het hoofdthema: meer marktwerking in de landbouw. Het onderwerp van 'meer marktwerking in de landbouw' hangt samen met de vraag of landbouw een economische sector is als andere waarbij de markt volledig vrij spel heeft. In de optiek van LTO-Nederland is dit ten dele het geval, zij het dat de sector te maken heeft met een tweetal bijzondere omstandigheden, die een specifiek landbouwbeleid rechtvaardigen.

Deze eerste omstandigheid heeft te maken met de **structuur** van de landbouwproductie, en houdt verband met de term multifunctionaliteit. De andere bijzondere omstandigheid hangt samen met de **conjunctuur** van landbouwmarkten, die wordt gekenmerkt door grote prijsfluctuaties.

Beide bijzondere omstandigheden hebben wij trachten te verwoorden in onze visie op het toekomstig landbouwbeleid die wij in april 2000 aan de minister van LNV presenteerden. De visie draagt de titel: 'Nieuwe argumenten, nieuwe instrumenten'. Uitgangspunt van onze visie is de spagaat waarin de landbouw terecht komt: liberalisering en bezuinigingen enerzijds en extra voorwaarden aan de Europese productie anderzijds.

Met deze titel wordt benadrukt dat als het huidige landbouwbeleid wordt afgebroken, in nieuwe vormen van beleid zal moeten worden voorzien. Dit juist vanwege die bijzondere omstandigheden. Meer marktwerking kan daarbij een rol spelen, mits daarbij recht wordt gedaan aan die bijzondere omstandigheden.

Gebrekkige marktwerking

Specifieke prijselasticiteiten

Voor de volledigheid en in het kader van het hoofdthema, schets ik de specifieke omstandigheden van de landbouwconjunctuur. Alleen op deze wijze kan de LTO-visie in zijn samenhang, met structuur- en conjunctuurcomponent, beoordeeld worden.

De landbouwmarkt wordt gekenmerkt door:

- een zeer geringe elasticiteit van de vraag, (bij agrarische produkten veroorzaakt een lagere prijs nauwelijks een hogere consumptie), waardoor een iets te hoge produktie of voorraad

1. Voorzitter, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland.

- tot sterke prijsverlagingen leidt,
- geringe elasticiteit van het aanbod (het aanbod reageert slechts traag op wijziging in de prijs vanwege natuurlijke beperkingen),
- sterke schommelingen van de fysieke opbrengsten (door calamiteiten vanwege weersomstandigheden of veterinaire- en fytosanitaire rampen en kringloop van de seizoenen).

De combinatie van de bovenstaande drie factoren leidt tot grote prijsfluctuaties. Dit wordt nog versterkt doordat de agrarische sector wordt gekenmerkt door volledige mededing. Tot dusver werden de fluctuaties voor een deel ondervangen door interventieregelingen, exportrestituties en importbescherming. Deze worden evenwel geleidelijk afgebouwd, terwijl de fluctuaties bij verdere liberalisering juist zullen toenemen. Om onaanvaardbare gevolgen van dergelijke fluctuaties tegen te gaan, is in de LTO-visie daarom een buffer nodig. Een systeem van verzekeringen kan daarbij een rol spelen, waarover dus ongetwijfeld meer in het derde deel van het programma van vandaag.

Een ander belangrijk element bij prijsvorming van agrarische producten wil ik ook nog noemen. In de keten vindt een enorme concentratie plaats bij toeleverende industrie, verwerkende industrie en 'retail'.

In de VS is het al zodanig ontwikkeld dat 4 bedrijven 80% van de rundslachtingen en 50% van de produktie en verwerking van pluimvee vlees controleert. Bij granen verwerken de 4 grootste bedrijven 74% van alle maïs, 62% van de tarwe en 80% van de soja uit de VS. Internationaal controleert de top-10 van de gewasbeschermingsproducenten 85% van de gewasbeschermingsproduktie. En als laatste controleert de Europese 'retail' top-3 50% van alle 'foodsales' in Europa.

Naast die specifieke conjunctuur is er sprake van specifieke produktie-omstandigheden. Daarmee kom ik op multifunctionaliteit.

Multifunctionaliteit

Nu ik ben toegekomen aan het ware onderwerp van mijn inleiding begin ik graag met een citaat: 'De logica van liberalisering kan niet zomaar worden toegepast op de landbouwsector, althans voor zover deze niet uitsluitend kan worden gezien als een handelsactiviteit. Die sector heeft namelijk te maken met allerlei doelstellingen op het gebied van milieu, landschapsbeheer, agrarisch gebruik, voedselkwaliteit en beschikbaarheid van voedsel.'

Ik haal deze woorden graag aan omdat ze uit onverdachte hoek komen. Het is een citaat uit een toespraak van de u welbekende Pascal Lamy, lid van de Europese Commissie.

Het citaat sluit aan bij onze opvatting over de rol van landbouw in de maatschappij. Deze rol wordt gekenmerkt door het door COPA¹ gelanceerde begrip Europees Landbouwmodel. Een begrip dat tijdens de Agenda 2000 discussies door de landbouwraad is overgenomen (informele Raad Luxemburg). Het is geïntroduceerd om aan te geven dat de Europese landbouw zich onderscheidt van de wereldmarkt door de specifieke omgevingseisen die in Europa aan de sector worden opgelegd.²

1. Committee of Agricultural Organizations in the European Economic Community.

2. Het wordt vaak geconfronteerd met het afwijkende Amerikaanse model, dat minder beperkingen kent. Dat liberalisering onderhevig is aan grenzen blijkt uit de omvangrijke steunoperatie voor Amerikaanse boeren. In de VS bedraagt de steun per boer momenteel zelfs aanzienlijk meer dan in de EU. In de VS

Volgens het Europese Model heeft de landbouw een multifunctionele positie in het landelijk gebied. Naast het produceren van veilig voedsel vervult (produceert) zij tevens belangrijke maatschappelijke functies (goederen), waaronder onderhoud van het landschap, behoud van cultureel erfgoed, biodiversiteit en natuurbeheer (nadere specificatie zie bijlage 1). Veel van de verschijningsvormen hangen samen met grondgebonden karakter.

Waar overheidsvoorwaarden die worden gesteld aan de Nederlandse land- en tuinbouw verder gaan dan de eisen van de (wereld)markt werden deze voorheen indirect vergoed door hogere dan wereldmarktprijzen. Met de afbouw van invoerbescherming en de opeenvolgende landbouwhervormingen is hier steeds minder sprake van.¹ Door deze twee ontwikkelingen ontstaat voor de landbouw een spagaat van liberalisering en bezuinigingen enerzijds en extra voorwaarden aan de Europese productie anderzijds. Dit creëert een internationaal ongelijkwaardige concurrentiepositie voor de Europese boer.

Beleidsconsequenties

Gevolgen multifunctionaliteit voor beleid

Meer marktwerking vraagt een consequente houding van de overheid. Ofwel moet het voorwaardenbeleid geliberaliseerd - i.e. aan de markt overgelaten, met kansen voor een *level playing field*. Ofwel zal de overheid bepaalde extra eisen aan ondernemers moeten vergoeden.

In de huidige Europese context lijkt van het eerste geen sprake te kunnen zijn. Een consequente houding is dan dat met de hervorming van het GLB een beloning voor de multifunctionele rol van de landbouw wordt ingebouwd.

Multifunctionaliteit is een container begrip. Bij de beleidsvorming moet er rekening mee worden gehouden dat multifunctionaliteit twee verschijningsvormen heeft:²

- een meervoudige output door één en dezelfde activiteit (voorbeelden: melkproductie en instandhouding veenweidecultuurlandschap; relatie recreatie en bollenteelt in de Zuidelijke Bollenstreek);
- een meervoudige output door hoofd- en bijprodukten (minimaal 2 activiteiten, bijvoorbeeld: voedselproductie en oeverbeheer of agrarisch natuurbeheer).

In onze visie kan het beleid dan als volgt vorm worden gegeven:

Cross compliance

Cross compliance wordt door LTO gedefinieerd als beloning voor de goede landbouwpraktijk in het eigen gebied. De **Goede Landbouw Praktijk** (GLP) maakt het multifunctionele karakter van de landbouw expliciet en omvat eisen aan de landbouw die ten opzichte van de wereldmarkt niet door de markt worden beloond, maar wel door de (plaatselijke) maatschappij worden gevraagd. Bij het definiëren van die GLP wordt het verschil met de wereldmarkt daarmee expliciet gemaakt.

Zo wordt een element in het landbouwbeleid ingebouwd waarbij tegemoet wordt gekomen aan de extra eisen die niet worden vergoed door de markt maar die worden opgelegd door de overheid.

was de gemiddelde PSE (Producer Support Equivalent) per boer in de periode 1998-2000 \$ 20 803, tegen \$ 16 028 voor de EU (zie nota statistiek GLB, LTO).

1. EZ-aandachtspunt 1 (zie bijlage).

2. EZ-aandachtspunt 2 (zie bijlage).

Een belangrijk kenmerk in de uitwerking van GLP is dat zij niet op Europees niveau kan worden gedefinieerd maar lokaal sterk kan verschillen. Bovendien is GLP een dynamisch begrip: een beschrijving van GLP vandaag is morgen verouderd. De omgeving verandert voortdurend en dus moet de ondernemer daar weer op inspelen.

Het huidige landbouwbeleid kent het instrument *cross compliance* al. Om onze visie niet bij loze woorden te laten, heeft LTO-Nederland, als eerste landbouworganisatie in Europa, dit instrument omarmd.

Agri-milieumaatregelen

Ook deze maatregelen zijn opgenomen in het huidige beleidsinstrumentarium. Het betreft vergoeding voor taken die uitgaan boven de GLP. Met 'Agri-milieumaatregelen' kan hiervoor een marktconforme vergoeding worden betaald. Vergoeding kan direct of bijvoorbeeld via fiscale voordelen (via bijvoorbeeld Duurzame Ondernemers Aftrek) of het geven van recht op lagere rentekosten (groenfinanciering) zijn. Directe vergoeding kan nu al met de Kaderverordening plattelandsbeleid. Een voorbeeld van het laatste is het Programma Beheer en het gebiedscontract in Mergelland. Bij dit laatste voorbeeld sluiten boeren - op vrijwillige basis - milieu- of groencontracten af met het rijk. Met dit beleid stimuleert de overheid gericht (als het kan via de markt) de multifunctionele ontwikkeling van de landbouw.

Inpassing in WTO en Uitbreiding en Regionaal beleid

Gezamenlijk worden *cross compliance* en agri-milieumaatregelen wel gevat onder de term multifunctionele betalingen. Evenals inkomensverzekeringen hebben deze nieuwe instrumenten een niet-handelsversturend karakter.

Het coherente systeem van multifunctionele betalingen (structuur!) en inkomensverzekeringen (conjunctuur!), zoals voorgestaan door LTO, heeft de interesse gewekt in een flink aantal lidstaten van de EU, en via IFAP, waar ik tevens voorzitter van ben, daarbuiten.

Op basis van deze niet-handelsversturende pijlers zou ook het landbouwbeleid in Midden- en Oost Europa kunnen worden vormgegeven en ook in andere werelddelen. Beide instrumenten zijn bij uitstek geschikt in een globaliserende wereld, waarbij beleid in alle werelddelen op elkaar moet worden afgestemd.¹ Het door ons voorgestane beleid past ook goed bij de twee laatste punten die in de agenda zijn genoemd onder 'mogelijke aandachtspunten'. Aangezien het bij GLP gaat om (landbouw-) praktijk in het eigen gebied is de regionalisering zoals ingezet bij het Plattelands Ontwikkelings Plan (POP) ook hierbij logisch. Dit komt ook tot uiting in de substantiële co-financiering die gepaard gaat met het POP. Overigens blijft dit vanwege de verbondenheid van GLP met de agrarische produktie zelf, wel onder landbouwbeleid vallen. Ten aanzien van POP heeft de minister van Landbouw het nuanceverschil met het oude beleid wel tijdig voorzien door zijn ministerie om te dopen in dat voor Voedsel en Groen.²

Terug naar de WTO, waar het begrip multifunctionaliteit leidt tot verhevigde discussie over de definitie van de groene box. Die definitie is voor Nederlandse boeren niet alleen van belang vanwege verdediging van EU-beleid. Mogelijk minstens zo belangrijk is deze van belang voor

1. EZ-aandachtspunten 3 en 4 (zie bijlage).

2. De indruk wordt soms gewekt dat andere ministeries of haar ambtenaren bij tijd en wijle niet op de hoogte zijn van de drastische wijzigingen in het landbouwbeleid die al 10 jaar geleden zijn ingezet, versterkt met Agenda 2000 en verder gaan onder Agenda 2000 +. De koers is nadrukkelijk verlegd. LTO stemt ermee in dat dit geleidelijk en evenwichtig gebeurt.

interne EU-discussies over concurrentievervalsing. Nederland heeft nauwelijks blauwe box steun (0,9% van inkomenspremies) en ontvangt ca. 1,4% van de betalingen uit de tweede pijler. In andere landen wordt derhalve aanzienlijk meer steun ontvangen, steun die steeds vaker wordt gekoppeld aan nationale inzet van middelen. Met deze partiele renationalisering van het beleid controleert de EU nog slechts op elementen van staatssteun. Het is voor de marginaal ontvangende Nederlandse land- en tuinbouw dan van het grootste belang dat deze steun elders is afgekaderd in de groene box op een wijze dat deze zo veel mogelijk is losgekoppeld van productie en niet concurrentieverstorend werkt.

Nederlandse implementatie tot dusver

Naar het soms lijkt is de Nederlandse overheid minder gecharmeerd van het opbouwen van nieuw beleid. De indruk die soms ontstaat is dat de Nederlandse overheid wenst te liberaliseren om te liberaliseren. Het ministerie LNV wenst geen fundamentele of principiële discussie aan te gaan over *cross compliance*. *Cross compliance* wordt slechts beschouwd als hefboom voor extra milieubeleid.

Met de invulling van het Plattelands Ontwikkelings Plan bedoeld voor onder andere agri-milieumaatregelen gaf het ministerie niet thuis. De POP-gelden werden aangewend voor opkoop van natuur. Het stuit mij tegen de borst dat geld dat door Brussel is geoormerkt voor aanpassing van de landbouw aan de omgevingseisen zo wordt ingezet tegen de belangen van de sector in. In het kleine Nederland lijkt multifunctioneel grondgebruik gepast, opkoop voor natuur gaat volledig voorbij aan ondernemerschap, lijkt bijkans op planeconomie en daarmee terug naar het hoofdthema: over meer marktwerking gesproken!

Ik kan u nu al aangeven dat als met het geld beschikbaar voor natuuraankopen hooguit 10% van de grond kan worden aangekocht. **Nog altijd 50% van de Nederlandse grond wordt bewerkt door Nederlandse boeren.** Dit voorbeeld illustreert dat de rol van landbouw op het platteland en in het landschap ernstig wordt onderschat. Dat dit een serieus signaal mag zijn voor de Nederlandse overheid.

Ik sluit af met de opmerking dat LTO in beginsel meer marktwerking steunt. We vragen echter wel om een consequente houding van de overheid. Uitgangspunt is voor ons een *level playing field* en eerlijke concurrentie. Dit betekent ofwel dat Europa de eisen van duurzame productiemethoden tevens moeten stellen aan import van landbouwprodukten ofwel dat de overheid bepaalde extra eisen (publieke goederen) aan ondernemers vergoedt. Dit is de essentie van multifunctionaliteit.

‘In mijn visie kan het niet anders dan dat de groene ruimte van Nederland een economische functie zal houden. Ik ril bij het opkopen van landbouwgrond door natuurorganisaties. Elke verandering wordt tegengehouden, het gebied komt stil te staan, wordt enkel geconserveerd. Dan maken we één groot museum van ons platteland. Dat kan nooit de bedoeling zijn van onze schaarse grond.’

José Van Eijndhoven, Rathenau-instituut en lid Commissie Wijffels

Multifunctionaliteit betreft zaken als:

- produceren in een landbouwstructuur die is ingebed in het platteland
- het leveren van waardevol cultuurlandschap
- produceren onder voorwaarden inzake environnement / leefmilieu
- bevolkt houden van het platteland
- welzijnsvriendelijke dierlijke productie zonder hormonen en antibiotica
- In Nederland specifiek gaat het om het tegenhouden van de negatieve onderdelen van de verstedelijking

Concreet gaat het o.a. om de volgende functies:

Voedselvoorziening:

- kwantiteit: voedselzekerheid
- kwaliteit
- voedselveiligheid
- hormonen
- antibiotica
- dierenwelzijn (voorbeeld: leghennen EU: 450 cm² per hen, 2012: 750 cm², VS 325 cm²)

Zorg voor milieu- en omgevingskwaliteit:

- milieubehoud
- natuurbehoud
- landschap
- in stand houden publieke voorraden door produceren in een landbouwstructuur die is ingebed in het EU-plattelandstructuur, die voldoet aan een aantal typische EU-voorwaarden (milieu-effectrapportage, ruimtelijke ordening, schaalgrootte)
- toegankelijkheid landschap
- het leveren van een waardevol agrocultuurlandschap
- non-food productie en duurzame energie

Bijdrage aan plattelandontwikkeling:

- bevolkt houden platteland
- in andere delen van EU: voorkomen van negatieve consequenties van urbanisatie
- recreatie

Eerst een paar algemene opmerkingen vooraf:

- De actuele vraag met betrekking tot multifunctionaliteit (MF) is niet of MF er zal komen, maar het is eerder de vraag ‘wanneer’ die zal worden ingevoerd (de EU en de VS willen dat).
 - Het gaat in de discussie om de invulling van het begrip MF en de ‘kleine lettertjes’.
 - Hoe gaat men, als in de praktijk meningsverschillen bestaan, te werk? Men zet een aantal wetenschappers/experts bij elkaar om te sleutelen aan de definitie.
 - Ons is immers geleerd, dat wetenschap en wetenschappers objectief en waarde vrij zijn.
 - Zo’n opdracht luidt (dat zeggen de opdrachtgevers uiteraard niet): ‘Haal het normatieve (dus: wat we willen) eruit, en maak er een waarde vrij begrip van.’ (dus: het is nu eenmaal zo, of je het nu lust of niet).
- OECD-deskundigen hebben intussen zo’n werkdefinitie ontwikkeld.

MF

- Multiple commodity and non-commodity outputs that are *jointly* produced.
 - *Some* of the non-commodity outputs are externalities and/or public goods (externe effecten).
-

Criterium: Er is geen markt voor deze laatste categorie goederen of er is sprake van dat de markt faalt. Het venijn zit in de woorden ‘jointly’ en ‘some’. Concreet betekent deze OECD-definitie voor gewone mensen: ‘schrappen in het wenslijstje dat ik voor u heb opgesteld.’

Wenslijstje

Recreatieve waarden	Bestrijding urbanisatie
Kwaliteit milieu	Biodiversiteit
Groene ruimte	Duurzame ontwikkeling
Voedselzekerheid	Kleinschaligheid
Dierwelzijn	Voedselveiligheid
Cultureel erfgoed	Natuurbeheer
Leefbaarheid platteland	Armoedebestrijding
Waterbeheer	Landschap
Extensivering	Duurzame energie

Moeilijker wordt het om uit te vinden en het met elkaar eens te worden over de vraag: Is MF iets waarvoor de agrariër geen vergoeding heeft gekregen/ontvangen (anderen wel, bijvoorbeeld de monumentenzorg). Hij werd of wordt dus onderbetaald. Of is MF voor agrariërs een nieuw gat in de markt, om te diversificeren bijvoorbeeld. Volgens de definitie van de OECD gaat dit laatste niet op, want dan zou er sprake zijn van een bestaande markt.

MF: vergoeding

- Het komt in de groene box (internationaal gezien), zeg box 3: de bekende pretbox van Zalm.
- Criterium: minimale verstoring van de internationale handel.

Dilemma voor de belastingbetaler en concurrentie:

- De cruciale vraag is: wat is het effect voor de internationale handel. Dat is de som van box 1 + 2 + 3.
- Een andere vraag die hiermee samenhangt is: 'Waarop zal de vergoeding worden gebaseerd?' De vraag en het aanbod van de publieke goederen (dus wat de belastingbetaler er voor over heeft/moet hebben, of, de agrarische exploitatie (dus gebaseerd op de inspanning van de agrariër).

In de convocatie van deze conferentie staat een 5-tal vragen voor de inleiders en discussianten die ik thans stuk voor stuk zal behandelen.

Vraag 1: Is de boer verschaffer van private of van publieke goederen?

Voor een bank is een agrariër nog altijd ondernemer en vakman van nature. Hij produceert voedsel dat lonend kan worden afgezet. Het GLB is daarbij een gegeven, geen doel op zich zelf. Doet hij dat niet, dan zorgt de tucht van de markt te zijner tijd, dat hij eieren voor zijn geld moet kiezen. Boer/tuinder zijn dus geen verschaffers van goederen en diensten. Dat doen liefdadigheidsinstellingen zoals het 'Leger' en de vele stichtingen die ons land rijk is.

Een zakelijke benadering van MF is naar mijn mening zeer essentieel, anders belanden we in de subsidiesfeer. We moeten het beeld, dat de Europese landbouw niet zonder de miljarden subsidie uit de voeten kan, niet doen opleven. Laat het voor iedereen duidelijk worden: de belastingbetaler, burger, consument moet er een goed gevoel bij krijgen, d.w.z. het denken over en benaderen van MF vanuit het idee, dat je waar krijgt voor je geld.

Uitgangspunt van mijn visie over de landbouw is, dat succes nog altijd door de markt zal worden bepaald, en die begint met de consument.

Vraag 2: Kan dit goed worden verstrekt, los van de agrarische productie?

Volgens de OECD definitie niet, maar in de WTO is het geven en nemen.

Vraag 3: Als de boer verstrekker is van een publiek goed, hoe kan de beloning dan vorm krijgen, met minimale verstoring van de marktwerking?

Een bankmedewerker gaat als volgt te werk:

- Hij stelt vast dat er een nieuwe (vaste?) inkomstenbron voor agrariërs in aantocht is, en wel één met een knipoogje van de concurrentie en de belastingbetaler.
- Krijgt iedere willekeurige agrariër dat, of is er een differentiatie (gebied, object, groot-klein, per ha, dier, gebouw)?
- Wat is de juridische status (grondgebonden, naam, overdraagbaarheid).
- Is het een soort premie, die fiscaal aantrekkelijk is voor bijvoorbeeld een lijfrentepolis of vanwege het cyclische karakter rijp voor een verzekering.
- Moet er voor de MF geïnvesteerd worden, wat zijn de toegerekende investeringen en kosten, en wat is het rendement?
- Kan het rendement verbeterd worden, hoe?
- Staat het op de balans? Kan het gekapitaliseerd worden?

- Welke impulsen gaan hiervan uit naar de grondmarkt en de grondprijs?
- Wat gebeurt er als het nationaal economisch slecht gaat en de premie wordt beëindigd? De praktijk is dat de overheid hierin niet consistent is.

Vraag 4: Als de boer in het kader van MF door de overheid beloond wordt, hoe verhoudt een dergelijke steunverlening zich dan tot het Europese Regionale Ontwikkelingsbeleid?

Deze vraag suggereert een keuze tussen:

- | | |
|------------|----------------------|
| - landbouw | - regionale economie |
| - DG-6 | - DG-11 |
| - LNV | - VROM |

Mijn persoonlijke visie is: ‘Geen van deze organisaties kan het complexe vraagstuk *alleen* aan.’ Om dit te begrijpen, moet je eerst onderkennen dat het aanvaarden van het principe van MF een fundamentele verandering is van het maatschappelijke denken en de opvattingen over voedselproductie in het Westen. Die moet nog een plaats krijgen tussen de oren en binnen de bestaande instituties en wet- en regelgeving. Deze cultuuromslag moet bovendien nog plaatsvinden in een wereld die sterk en in snel tempo aan het veranderen is. Dit vraagt, kort gezegd, om radicale breuken met werkwijzen, concepten en besturings/organisatie systemen uit het verleden, want:

- beweeglijkheid en individualiteit verhouden zich slecht tot centrale sturing;
- complexiteit verhoudt zich slecht met compartimentale structuren, die ieder hun eigen gang gaan (‘verkokering’, hoor je vaak zeggen).

Om dit te doorbreken, is het organiseren op basis van zelfordening en coalitievorming gewenst. Er is behoefte aan nieuwe organisatieconcepten met als paradigma ‘zelfordening’.

Hoe dan wel? Over zelforganiserende structuren is veel nog niet bekend en er is evenmin een recept dat je uit de la kunt trekken. Dit zal derhalve iedere keer bedacht, ontwikkeld en uitgewerkt moeten worden.

Vraag 5: Moet hierbij ruimte zijn voor (financieel) nationaal beleid binnen de regels van de interne markt?

Het kan niet anders, want de Nederlandse belastingbetaler is niet gemotiveerd om te betalen voor bijvoorbeeld cultuurhistorie op Corsica. Publieke goederen in de context van MF in de landbouw hebben namelijk meestal slechts een lokale en regionale waarde en herkenning door de burger/consument. Veel MF-goederen en -diensten zullen lokaal en regionaal worden vergoed, rechtstreeks door de bewoners aldaar (door een gemeentelijke heffing, toeristenbelasting of iets dergelijks). Dit valt buiten de groene box.

Hoe uniek is de landbouw? In discussies over marktwerking en liberalisering van de wereldhandel wordt vaak de vraag gesteld: waarom is er eigenlijk een bijzonder regime nodig voor de landbouw? Waarom behandelen we deze sector niet net zo als andere sectoren zoals de auto- of de computersector? Dat is een legitieme en belangrijke vraag. Vanuit de landbouw en de landbouweconomie worden vaak vijf bijzondere kenmerken van de landbouw aangevoerd die een bijzondere positie zouden rechtvaardigen:

- de vraag is weinig elastisch
- het aanbod is weinig elastisch
- de produktie is sterk afhankelijk van het weer
- de produktie is sterk verweven met de fysieke omgeving
- de prijsfluctuaties zijn relatief sterk.

Deze kenmerken zijn juist, maar niet uniek. Een weinig elastische vraag vinden we bijvoorbeeld ook op de benzinemarkt, en een weinig elastisch aanbod in iedere sector met een lange produktietijd. Sterke afhankelijkheid van het weer treffen we ook aan in het toerisme en de bouw, sterke verwevenheid met de fysieke omgeving ook in de visserij, de bosbouw en de watersector, en sterke prijsfluctuaties ook in bijvoorbeeld de visserij en de aandelenmarkt.

Andere argumenten voor een bijzondere positie van de landbouw zijn dat de sector:

- voorziet in een basisbehoefte. Maar dat geldt ook voor de watersector, de energiesector en de woningbouw;
- is sterk verweven met de fysieke omgeving. Maar dat geldt ook voor water, visserij en bosbouw;
- produceert met levende organismen in een open systeem. Dat geldt verder alleen voor de visserij en de bosbouw;²
- multifunctioneel is. Dat vinden we verder alleen duidelijk in de bosbouw.

Wie een rechtvaardiging zoekt voor overheidsinterventie in landbouwmarkten zal deze moeten zoeken in de laatste drie genoemde kenmerken. En hij zal bovendien aannemelijk moeten maken dat sprake is van marktfalen. Dat de landbouw voorziet in een basisbehoefte is dus geen voldoende argument voor overheidsinterventie als ook de markt op aanvaardbare wijze in die basisbehoefte kan voorzien. In het rijke westen geldt dat zeker voor de kwantiteit, maar niet altijd voor de veiligheid van het voedsel. Daar is dus een structurele rol voor de overheid gewenst, straks misschien in de vorm van een Voedselautoriteit. Minder duidelijk ligt dat voor de beide andere kenmerken: ‘levende organismen’ en ‘multifunctionaliteit’.

Markt en levende organismen

In het debat over de landbouw wordt van veel kanten gepleit voor hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU en voor meer marktwerking. Daarvoor worden vaak drie hoofdargumenten genoemd:

- de WTO-onderhandelingen;
- uitbreiding van de EU;
- de recente catastrofes met dierziekten, zoals varkenspest, gekke-koeienziekte en mond- en klauwzeer.

1. Centrum voor Landbouw en Milieu.

2. Ook delen van de industrie, zoals bierbrouwerijen, maken gebruik van levende organismen, vooral bacteriën, maar dat gebeurt in gesloten systemen.

Die argumenten zijn valide, met één uitzondering: de catastrofes met dierziekten pleiten weliswaar voor hervorming van het GLB, maar niet in de richting van *meer*, maar juist van *minder* marktwerking. Dat komt doordat de principes van de markteconomie geen rekening houden met het feit dat de landbouw produceert met levende organismen. Die hebben de unieke eigenschap dat ze zich kunnen vermenigvuldigen. Soms is dat een zegen, soms een plaag.

Het eerste principe van de markteconomie is dat van de *volledige mededinging*. Dat impliceert dat er veel aanbieders en veel vragers zijn die vrijelijk met elkaar in contact kunnen treden en zaken doen. Dan kan de onzichtbare hand haar werk doen en ontstaat een lage prijs in het algemeen belang. Maar juist door die vele contacten kon de varkenspest zich in 1997 in Brabant snel verspreiden en ontstond een catastrofe in de orde van miljoenen varkens en miljarden guldens. De onzichtbare hand dook op als een virus.

Ten tweede pleiten markteconomen vaak voor het *wegnemen van handelsbarrières*. Dat stimuleert de internationale handel en vervolgens kan de produktie zich conform de theorie van de comparatieve kosten concentreren in de regio's met de laagste kostprijs. Maar juist door die internationale handel kon het MKZ-virus zich vanuit Engeland snel verplaatsen naar het vasteland. En mede door concentratie van de produktie kon het varkenspestvirus zich in Brabant snel verspreiden.

Ten derde pleiten markteconomen vaak voor *deregulering*. Dat neemt obstakels voor ondernemers weg en leidt tot een lagere kostprijs. Maar juist door deregulering¹ ontstond de grootste catastrofe uit de recente Europese veterinaire geschiedenis: BSE.

Er bestaan dus fricties tussen de wetten van de markt en de wetten van de biologie, meer speciaal de populatiebiologie en de epidemiologie². De belangrijkste les uit de catastrofes is niet dat de landbouw de tucht van de markt moet voelen, maar dat markt en landbouw de tucht van de biologie moet voelen. Wordt die les genegeerd, dan kan marktwerking uitdraaien op een fiasco.

Overigens is dat risico al onderkend bij de totstandkoming van de GATT in 1947. Toen zijn al regels vastgesteld om te voorkomen dat dierziekten zich via internationale handel gemakkelijk kunnen verspreiden. Toch zijn de trauma's die de EU recent met dierziekten heeft opgelopen een afbreukrisico in de nieuwe WTO-ronde die komend najaar van start gaat in Qatar.

Markt en multifunctionaliteit

Dan de multifunctionaliteit van de landbouw: in hoeverre is die een reden voor overheidsinterventie? Laten we eerst nagaan om welke functies het gaat het. Het kan gaan om sociale functies zoals agrotourisme of zorgboerderijen, maar meestal gaat de discussie over de groene functies van de landbouw. Welke functies zijn dat en in hoeverre zijn die ook te realiseren *zonder* de landbouw?

-
1. De regering-Thatcher besloot om de markt meer verantwoordelijk te maken voor de veiligheid van veevoer en verlaagde de minimumtemperatuur voor de verhitte van dierlijk afval, met noodlottige gevolgen.
 2. Marktwerking kan overigens ook helpen dierziekten te voorkomen: als de veehouderij zelf nog meer financieel verantwoordelijk wordt voor de schade van dierziekten, zal de sector nog meer doen om dierziekten te voorkomen en te beheersen.

1. Beheer van het landschap. Die functie is ook te realiseren met natuurgebieden, maar dat geldt niet voor elk type landschap. Agrarische cultuurlandschappen vergen per definitie landbouw. Open landschappen zijn zonder landbouw vaak moeilijk te realiseren. Niet voor niets zien de Vereniging Milieudefensie en de Vereniging Natuurmonumenten de grondgebonden landbouw als een bondgenoot.
2. Beheer van natuur en biodiversiteit. Dat kan vaak even goed of beter met natuurgebieden, maar de enorme aantallen weidevogels en ganzen waarin Nederland excelleert zijn meer gebaat bij (grondgebonden) landbouw.
3. Waterbeheer. Nederland heeft behoefte aan waterberging in tijden van piekafvoer. Dat kan niet in woonwijken, want dat accepteren de bewoners niet. Maar ook bedrijventerreinen lopen bij overstroming grote schade op. Veel natuurgebieden kunnen weinig extra water bergen omdat zij al veel water bevatten. De landbouw, althans de melkveehouderij, is één van de weinige sectoren die zonder grote schade tijdelijk water kan bergen. Daarbij komt het goed uit dat deze sector ook de grootste grondgebruiker van Nederland is.
4. Produktie van groene energie. Waar het gaat om biomassa zijn de landbouw en de bosbouw en de verwerkende industrieën de enige sectoren die een grote bijdrage kunnen leveren.
5. Hergebruik van organische reststoffen. Dat doet de landbouw al op grote schaal. Weliswaar is voeding van dierlijke reststoffen riskant gebleken en terecht beëindigd, maar plantaardige reststoffen uit de voedingsmiddelenindustrie kan de veehouderij op grote schaal blijven benutten. Benutting kan ook zonder de landbouw, met name door verbranding, maar dat is veel duurder.

Landbouw is dus meer dan produktie van voedsel, vezels en siergewassen.¹ De OESO, die uitstekend theoretisch werk heeft gedaan aan multifunctionaliteit, spreekt van *joint production*. In Nederland spreken we van functiecombinaties. Dat kan goedkoper zijn dan scheiding van functies. Er is dan sprake van *economy of scope*.

Multifunctionaliteit is van cruciaal belang, en zeker niet alleen in Europa, zoals de term Europees Model suggereert. Multifunctioneel grondgebruik is extra belangrijk in een dichtbevolkt land als Nederland. Terecht besteedde de Nota Milieu en Economie veel aandacht aan functiecombinaties.

In hoeverre is hier sprake van marktfalen? Ten eerste betaalt de markt niet voor alle groene functies, vooral niet voor landschap en biodiversiteit. Ten tweede kan de markt groene functies ondermijnen. Liberalisering zal er toe leiden dat in delen van Europa niet alleen de landbouwproduktie verdwijnt, maar ook daar nauw mee verbonden waardevolle landschappen. Maar ook als de landbouw blijft, kan het landschap door toenemende prijsdruk veel van zijn waarde verliezen.

Nu accepteert vrijwel de hele wereld het recht om subsidies te geven voor landschapsbeheer. Mits, zo wordt er vaak bijgezegd, die subsidies de handel niet verstoren. Maar deze voorwaarde is niet reëel en zelfs *killing*, want vrijwel iedere subsidie beïnvloedt op enigerlei wijze de handel. Wie dat ontkent, stapt in een valkuil en staat in discussies met Australische economen snel schaakmat. De enige redelijke eis is dat de subsidies de handel *zo min mogelijk* verstoren. Gelukkig gebruikt zelfs de Cairns groep de term *minimally trade distorting*. Overigens zal het effect op de produktie niet zelden negatief zijn. Ook dat is marktverstoring, maar geen enkele Australische of Amerikaanse economen zal daar bezwaar tegen maken.

1. Van groot belang is dat de eerste drie functies niet zijn te vervangen door geïmporteerde produkten. Daarom moeten we er extra zuinig op zijn.

De Cairnsgroep stelt aan subsidies bovendien de eis dat ze *targeted* zijn. Men bedoelt daarmee dat de subsidie specifiek voor landschap moet worden gegeven, niet voor landschapsvriendelijke landbouw. Maar ook die eis kan *killing* zijn, want wat is een agrarisch cultuurlandschap zonder landbouw?

Minder marktwerking

De landbouw is zeker een sector waar meer marktwerking mogelijk is, maar laten we eerst eens kijken waar *minder* marktwerking nodig is.

1. In mei 2001 hebben de zuivelindustrie en de supermarkten een afspraak gemaakt om een dubbeltje op de melkprijs te zetten in verband met de economische schade door mond- en klauwzeer. Die afspraak is verboden door de NMa. Het lijkt gewenst dat het mededingingsbeleid wat meer ruimte biedt voor zulke afspraken, althans als die zijn gericht op duurzaamheid en worden gesteund door maatschappelijke organisaties.
2. Uit overwegingen van diergezondheid en voedselveiligheid zijn strakkere regels nodig ten aanzien van veevoer, veehandel en diertransport. En die regels moeten strak worden gehandhaafd, straks misschien door de Nederlandse Voedselautoriteit.
3. Het voorzorgbeginsel verdient een volwaardige plaats in de WTO. Ook moet er enige ruimte zijn voor *consumer concerns* die niet 100% worden gesteund door wetenschappelijk onderzoek. Het voordeel van de twijfel komt immers niet toe aan de producent, maar aan de consument. Als de Europese bevolking hormoonvlees massaal afwijst en de VS kunnen de EU via de WTO toch dwingen hormoonvlees op de markt toe te laten, dan wordt het voordeel van de twijfel bij de producent gelegd en ontstaan vragen bij de legitimiteit van de WTO. Is een importverbod van hormoonvlees niet haalbaar, dan zou de EU op zijn minst een verplichting moeten kunnen opleggen om hormoonvlees te labelen. Ook dat zal overigens op verzet van de VS stuiten: een label kan immers suggereren dat er iets met het vlees mis is.

Meer marktwerking

Waar in de landbouw is méér marktwerking gewenst?

1. Om *groene marktwerking* te introduceren, waarbij bedrijven in landbouw en voedingsmiddelensector concurreren op groene prestaties.¹ Een aardig precedent zien we nu al bij groene stroom. Voorwaarden zijn:
 - groene prestaties worden transparant gemaakt, zo nodig onder druk van wetgeving;
 - goede prestaties worden beloond en slechte aan de kaak gesteld door de overheid² en/of de *civil society*.
2. Er is behoefte aan *markten voor groene diensten*, met name het beheer van:
 - landschap
 - natuur/biodiversiteit
 - natuurlijke hulpbronnen, zoals bodem, water en klimaat.

Niet dat de overheid hier overbodig zal worden, maar de markt kan meer leveren dan zij nu doet.

3. Ten derde is het verstandig om de financiële verantwoordelijkheid voor de schade van uitbraken van dierziekten (nog) meer bij de individuele veehouder zelf te leggen. Dat dwingt

1. Zie P. Terwan, W.J. van der Weijden & S.J.H.F. Seegers, *Groene concurrentie in en rond de land- en tuinbouw*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht, 469-2000.

2. De Britse regering heeft bijvoorbeeld recent besloten om vergelijkende gegevens over de hygiëne van ziekenhuizen openbaar te maken.

hen tot (nog) meer voorzorgsmaatregelen.

4. We naderen langzaam het punt dat *concentratie in de supermarktwereid* ten koste gaat van de marktwerking, zoals dat al het geval is in Groot-Brittannië. De boer krijgt dan te weinig en de consument betaalt teveel. De NMa zal hier alert op moeten zijn, overigens zonder afspraken die duidelijk zijn ingegeven door het streven naar duurzaamheid uit te sluiten.
5. Tenslotte is in de *wereldhandel* meer marktwerking mogelijk, met name op de volgende punten:
 - een verbod op *dumping*, zowel door de EU (via exportsubsidies) als door de VS (via oligopolies);
 - subsidies aan boeren verder loskoppelen van de produktie en koppelen aan groene diensten in de sfeer van duurzaamheid en multifunctionaliteit;
 - grensbescherming alleen toestaan voor zover die kan worden gemotiveerd door voedselzekerheid, duurzaamheid en multifunctionaliteit;
 - meer ruimte in de WTO voor verplichte *labeling*, bijvoorbeeld van hormoonvlees en transgeen voedsel.

Perspectief

Het perspectief dat zo ontstaat is dat van een sociaal-ecologische markteconomie met als uitgangspunt 'markt waar mogelijk, overheid waar nodig'. Die economie bevordert een duurzame, multifunctionele land- en tuinbouw. De boer wordt daarbij verlost uit de spagaat waarin hij nu verkeert tussen de eisen van de markt en de eisen van de samenleving. In die spagaat doet hij het eigenlijk altijd fout. In de nieuwe situatie kan hij het ook een keer goed doen.

Discussieronde 1

*Frans Vera*¹

De beelden die een rol spelen bij de waarden die worden toegekend aan multifunctionaliteit worden ontleend aan een aantal vooronderstellingen. Eén ervan is dat de ontvolking van het platteland slecht is voor bijvoorbeeld de biodiversiteit. Deze kwalificatie gaat uit van de vooronderstelling dat de landbouw noodzakelijk is voor het behoud van de biodiversiteit. Is dat zo? Er is sprake van biodiversiteit binnen het raamwerk van de landbouw. De landbouw kan daarom een bijdrage leveren aan het behoud ervan. Het verdwijnen van de landbouw kan daarentegen ook een grote bijdrage leveren aan de biodiversiteit en mijns inziens een veel grotere. De reden daarvan is dat het principe van de landbouw is: een selectie van enkele soorten uit de van nature aanwezige biodiversiteit ten behoeve van productie. Zo zijn de afgelopen 10.000 jaar van de 50.000 beschreven soorten zoogdieren en vogels er slechts ca. 40 geselecteerd als landbouwhuisdieren en gedomesticeerd. De landbouw heeft vervolgens de biotoop van dat beperkt aantal soorten overal gecreëerd door natuur om te vormen tot landbouwgrond. Op deze wijze is de biotoop van deze ca. 40 soorten over de hele wereld uitgesmeerd, ten koste van de aldaar van nature aanwezige biodiversiteit. In Europa heeft dat tot een enorme verarming geleid en ook daarbuiten in andere continenten. Zo heeft het Europese rund de bizon in Noord Amerika uit zijn biotoop verdrongen en op de rand van uitsterven gebracht. Met het Europese rundvee heeft men Europese grassen meegenomen dan wel opzettelijk ingevoerd. Het resultaat is dat de inheemse grassen in Noord Amerika in het veeteeltgebied ernstig bedreigd zijn en vaak alleen nog kunnen overleven als de Europese grassen actief worden bestreden. Verder zijn andere exotische grassen in Noord Amerika ingevoerd, zoals de granen die uit de Midden Oosten stammen. Deze hebben de plaats ingenomen van de grassen en kruiden van de *tall-grass* en de *short-grass prairies* die tot akkerland zijn omgevormd. Het resultaat is dat een groot deel van de inheemse prairie flora zeer sterk achteruit is gegaan en voor een deel ernstig in haar voortbestaan wordt bedreigd.

Wat betreft de rol van de landbouw op het Nederlandse platteland is er nergens meer een plek aan te wijzen waar de landbouw de belangrijkste economische drager is, dus ook niet regio's die voor typisch agrarische doorgaan. Vaak blijkt de 'import' op het platteland veel meer belang te hechten aan het behoud van het streekeigene en een belangrijke rol te spelen in het voortbestaan van de lokale verenigingsleven dat veelal als de hartslag van de plattelandsnederzettingen wordt beschouwd, zoals toneelverenigingen.

1. Senior Beleidsmedewerker, Bureau Strategische Beleidsvorming, Ministerie van LNV.

*Henk Don*¹

Ik zou graag een opmerking maken bij de term *level playing field* die door verschillende inleiders is gehanteerd. De term klinkt aantrekkelijk, maar is gevaarlijk en misleidend: het kan niet de bedoeling zijn producenten te compenseren voor alle lokale ongemakken die zij in hun productieproces ondervinden, noch om de productievoorwaarden in alle landen gelijk te trekken. Als sinds Ricardo begrijpen we dat het juist de comparatieve voor- en nadelen zijn die een belangrijke motor vormen achter de internationale handel. Het streven naar een *level playing field* is een hellend vlak: als alle verschillen gecompenseerd zijn is er geen reden meer voor handel. Ongelijke omgevingsfactoren en lokale randvoorwaarden moeten uiteindelijk gereflecteerd worden in verschillen in arbeidskosten en wisselkoersen. We merken dan wel welke productieve activiteiten in de diverse landen wel of niet rendabel zijn in het evenwicht.

*Otto Genee*²

Ik zou graag willen reageren op de inleiding van de heer Doornbos die de burger en een WTO-diplomaat weer enige moed geeft voor de komende WTO-Ministeriële Conferentie te Qatar. Landbouw zal daarin wederom centraal staan en het succes of mislukking van Doha bepalen. De heer Doornbos bepleit ten eerste een volledige loskoppeling van de productie voor zogenaamde multifunctionaliteit betalingen, kortom productie is geen voorwaarde meer om ervoor in aanmerking te komen, en, ten tweede, directe losgekoppelde inkomenssteun. Nu wil het dat de EG momenteel in de voorbereidende schermutselingen in het kader van de gemandateerde landbouwonderhandelingen in de WTO hard inzet op met name twee zaken: handhaving van de zogenoemde *blue box* die destijds in het kader van de Uruguay-ronde door de EG en de VS is geïntroduceerd om gedeeltelijk gekoppelde inkomenssteun binnen programma's van productiebeperking te vrijwaren van de interne steundisciplines. Dit is destijds door vrijwel alle WTO-leden opgevat als een eenmalige optie om de MacSharry-payments in de EG mogelijk te maken als overgangsmaatregel. De Commissie lijkt nu echter bereid in de loopgraven te sterven voor handhaving van de *blue box*. Is dat wel zo verstandig? Ten tweede zet de Commissie hard in op het onderbrengen van de zogenaamde *deficiency payments* van de VS onder de disciplines van exportsteun teneinde daarmee tactisch tegenwicht te bieden aan de eisen van de VS en de Cairns-landen om tot volledige afschaffing van exportsubsidies te komen. Ook hier is de vraag of dit nu wel zo verstandig is van de EG – even afgezien van het anti-cyclische karakter van deze vorm van steun. Reageert de EG niet te negatief alleen omdat het om de VS gaat? Misschien biedt dit instrument wel potentie om zowel tot meer marktwerking te komen in de EG als rechtstreekse aanvulling van boereninkomens.

Tenslotte een opmerking over het terrein van intellectueel eigendomsrechten en de steeds groter wordende concentratie van economische macht van een beperkt aantal zadenondernemingen. Ik maak enigszins zorgen over de kwetsbaarheid van de mondiale voedselvoorziening als slechts een beperkt aantal multinationals via octrooien op de zaden van de belangrijkste voedselgranen zo'n greep krijgen op de markt en boeren dat niet alleen de voedselvoorziening maar ook de mededinging in het geding raakt. Ik moet erkennen dat dit aspect van TRIP's ook een blinde vlek is bij EZ.

*Michiel Keyzer*³

Het is van belang niet mee te gaan met de redenering dat MF-maatregelen minimaal handels-

1. Directeur Centraal Planbureau (CPB).

2. Plv. Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de VN en WTO te Genève.

3. Hoogleraar Wiskundige Economie, Directeur Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit.

verstorend mogen zijn. De GATT staat voor *non-trade concerns* alleen die maatregelen toe die minimaal handelsverstorend zijn. Dat is ook de positie van de EU-onderhandelaars en het recente rapport van de OECD over MF neemt dat ook over. Maar het is van belang niet te snel deze bal weg te geven. MF als betaling voor goed gedefinieerde diensten heeft uiteraard effect op de handel, maar is daarmee nog niet meteen handelsverstorend. Integendeel! Het mag een heleboel effect op de handel hebben, met braakleggingspremies, quota en zo meer. De anderen zullen het toejuichen dat de multifunctionaliteit de productie in West-Europa vermindert. En datzelfde geldt voor het toelaten van de diensten. Daarbij wil ik aansluiten op wat Henk Don zegt. Deze zullen worden betaald. Daarbij is het een kwestie van marktwerking om die diensten te definiëren. Maar die horen zelf niet eens bij de groene box thuis. Dat zijn gewoon lokale of nationale diensten, net zoals huisvesting of campings. Die behoren ook niet in de groene box.

*Gerard Doornbos*¹

De eerste vraagsteller wees er op dat men ontvolking van het platteland niet uitsluitend negatief zou moeten beoordelen. In deze gedachtegang zou men in de eerste plaats kunnen stellen dat de landbouw reeds niet meer de sterkste economische factor is op het platteland. In de tweede plaats zien we dat de mensen uit de steden die zich op het platteland vestigen nu juist een veel positievere invloed hebben op de plaatselijke structuur in de dorpen. Dat laatste wil ik overigens met klem ontkennen. Dat is de ervaring op het platteland. We noemen dat dan ook hier en daar de schimmelranden rond de dorpen, waar de mensen allerlei kostelijke huizen hebben staan, waar ze alleen als het mooi weer is nog eens een keer willen gaan zitten, maar waar men overigens helemaal niets aan heeft en waar de plaatselijke economie ook helemaal niets aan heeft. Het is juist dat de landbouw niet meer de belangrijkste economische drager is van het platteland. Ik denk dat dat overigens ook betekent dat het in zijn totaliteit, als het gaat om infrastructuur, vestigingsbeleid enz., als het gaat om een visie op het platteland, wij daaraan ook juist veel meer aandacht willen schenken. Als landbouw in veel bedrijven in toenemende mate ook een deeltijd-activiteit wordt - want wij zijn in Nederland een uitzondering ten opzichte van de rest van Europa - hebben wij ook een groot belang bij werkgelegenheid op het platteland. Wij hebben daarbij ook een groot belang bij het ontwikkelen van andere economische activiteiten in het landelijk gebied dan alleen maar land- of tuinbouw. Waar het mij om gaat, is dat wij bij wet- en regelgeving nogal een periode achter ons hebben liggen waarin het moeilijk werd gemaakt te werken in de land- en tuinbouwproductie, bijvoorbeeld door verschillen in geurcirkels afhankelijk van het feit of de betrokkenen plattelander of niet-plattelander waren. Dat heb ik nooit helemaal goed begrepen, want we hebben allemaal dezelfde neus.

Maar u hebt gelijk als u zegt: landbouw is niet de enige beschermer van het platteland. En we moeten uitdrukkelijk kijken of alles wat als negatief wordt gekenmerkt ook inderdaad negatief is. En daar zal best tussen u en mij - dat proef ik al - een stuk discussie zitten over vragen als: wat vind je nu een mooi landschap? Wat vind je daar de belangrijkste dingen? Wat vind je natuur enz. enz.? Maar dat is een discussie over het stellen van prioriteiten.

Henk Don verwees naar het *level playing field*. Dat moet je niet in alle gevallen willen nastreven, want het is nu juist de grondslag van de economie dat je vanwege de comparatieve voordelen op de ene plek bepaalde dingen doet die je elders minder goed kan doen. Daarmee wordt handel gecreëerd. Daar heeft u gelijk in. Het is alleen wel zo dat het daarnaast niet alleen om comparatieve voordelen gaat, maar ook om de uitstraling en de effecten die een bepaalde activiteit heeft. Neem het voorbeeld van de chemische industrie. Indien wij bepaalde activitei-

1. Voorzitter LTO-Nederland.

ten in Nederland niet willen, betekent het wel dat wij het van een ander moeten importeren. Dat doen wij ook. De energiemarkt biedt er een fantastisch voorbeeld van. We sluiten kern-energiecentrales in Nederland en importeren vervolgens de stroom uit kernenergie uit Frankrijk. Maar de vraag is of we dat met zijn allen willen. Als we geen chemische fabriek in Nederland willen en we zetten hem in Polen neer, waar deze aan minder eisen hoeft te voldoen, dan rijst daarbij een heikel punt. Juist ten aanzien van landbouw, gezien het enorme ruimtebeslag en de invloed daarvan op een veel groter gebied dan alleen die lokale vestigingsplaats, zou dat mogelijkserwijs nog in versterkte mate kunnen gaan spelen. Maar u hebt wel gelijk: nastreven van regels van een *level playing field worldwide* is natuurlijk een illusie. Dat moet je ook helemaal niet willen.

Genève verwees naar *deficiency payments* en vroeg wat we daaraan wel en niet goed vinden. Met alle genoegen kom ik nog een keer naar Genève om daarover met hem van gedachten te wisselen. Maar dat wordt een heel technisch en ook wel langdurig gesprek. In algemene zin vraag ik mij af of ik Genève nu zo moet verstaan dat hij meer sympathie heeft voor bepaalde vormen van het Amerikaanse beleid. Als dat zo zou zijn, wijkt dat toch wel af van de Europese opstelling ten opzichte van dat Amerikaanse beleid. En dat is terecht. Die indruk is ook terecht omdat dat komt omdat ik soms misschien wel ambivalent ben. Aan de ene kant vind ik dat wij uiteraard ten opzichte van de Amerikanen, daar waar hun landbouwbeleid handelsverstoring is, dat *unverfroren* aan de kaak moeten stellen: *export credits* enz. enz.. Dat geldt ook voor de *deficiency payments*. Maar aan de andere kant heb ik de wel de zorg dat als we dat aan beide kanten van de oceaan - en aan alle andere oceanen - doen het resultaat volstrekt helder is. Dan breken we overal alle beleid af. En dan ben ik weer terug aan het begin van mijn verhaal. Dat is niet de oplossing. En ik heb af en toe ook wel de lichte neiging om in elk geval te willen zeggen: ook beleid van anderen kan een vorm hebben die voor ons interessant is. We moeten niet alleen maar zeggen: we moeten het kwijt want het zijn Amerikanen. Misschien zitten daar wel ideeën in die we in Europa zouden moeten invoeren. Misschien zouden we het er samen over eens kunnen worden. Niettemin zijn de *deficiency payments* zwaar handelsverstoring. Die worden rechtstreeks gekoppeld aan de produktie. Maar vormen van anti-cyclische systemen die veel meer op verzekeringen lijken, zijn wel interessant; en dan gaat het niet alleen om Amerika, maar bijvoorbeeld ook om Canada. Die werken overigens niet allemaal even goed, zeg ik er nadrukkelijk bij. Maar daar zit uw terechte constatering.

Een opmerking over concentratie in de markt. Met die constatering ben ik het volstrekt eens. Ik ben niet van plan een heksenjacht te beginnen tegen grote multinationale ondernemingen. Daar gaat het mij helemaal niet om. En ik weet ook onmiddellijk het tegenargument. Zodra er op een bepaalde markt bijvoorbeeld tenminste nog drie grote spelers zijn, dan is er dus nog concurrentie en dan moet je niet zeuren want dan domineren ze de markt niet. Waar het om gaat - en u gaf er al een aanzet voor - is dat er binnen die totale markt een enorme segmentatie is. Die grote multinationale ondernemingen mogen dan op een heel groot grondgebied misschien nog slechts met zijn drieën zijn, maar in bepaalde delen van die markt is dat helemaal niet meer het geval. Bovendien bestaan er ten aanzien van bepaalde gewassen patenten, waardoor er nog maar één is. In bepaalde landen in de wereld zijn er daardoor nog maar één leverancier van het zaad en één afnemer van het produkt. Dat zijn situaties die inmiddels toch grote problemen gaan opleveren.

Ten slotte de laatste vraag. Michiel Keyzer stelde dat men niet zo snel de positie over handelsverstoring diende weg te geven. Daar hoefde men niet zo bang voor te zijn, want eigenlijk moet het wel de handel verstoring. Immers, multifunctionaliteit verlaagt de produktie. Daar zijn we het vergaand met elkaar over eens. Dat is een versterking van mijn punt dat het veel meer

in de structuur zit. En via marktwerking moet je maar definiëren wat je diensten zijn. Dat is in belangrijke mate waar. Je zou kunnen zeggen - daarbij terug naar Henk Don - dat je je af moet vragen of het overheidsbeleid eigenlijk een van de elementen is bij de beoordeling van de vlakheid van het speelveld. Om de discussie wat te prikkelen mag ik misschien verwijzen naar een gesprek dat ik onlangs met mijn Australische collega had. Ik zei hem dat het eigenlijk een rare situatie is dat wij de Australiërs voortdurend tegenkomen om ons beleid af te breken. Maar eigenlijk is het ons comparatieve voordeel dat wij actieve organisaties hebben die de overheid tot topbeleid weten te brengen. Ik voegde daaraan toe dat zij daar thuis niets van hadden gebakken en gaf hem de raad om nu eens thuis te zorgen dat ze ook een nationaal landbouwbeleid krijgen. Dan zijn we van de discussie af. Ik kan het met mijn Nieuwzeelandse collega's nog sterker vertellen. Ik kwam tot de ontdekking dat heel Nieuw Zeeland zoiets van 3,5 miljoen inwoners telt. Daarvan zijn er 35.000 landbouwer. En als je nu kijkt hoeveel herrie zij maken in de internationale handel! Ik heb mijn Nieuwzeelandse collega aangeboden dat ik naar landbouwcommissaris Fischler zou gaan om er voor te zorgen dat al die 35.000 boeren een premie zouden krijgen als ze voortaan hun mond houden.

Maar even terug naar een *level playing field* en het comparatieve voordeel. Ja, misschien behoort overheidsbeleid tot op zekere hoogte wel bij die cultuurverschillen en moeten we die vooral in stand houden.

August Sjauw-Koen-Fa

Wat betreft de biodiversiteit wijs ik er op dat het op het wenslijstje stond dat ik heb laten zien. Het is een maatschappelijk vraag die rijst in het kader van de duurzaamheid. Dat betekent dat degene die die prioriteit stelt naar de toekomst toe, degene is die dat gaat afdwingen, en niet degene die daaraan moet voldoen. Het is niet een gunst van de agrariër om biodiversiteit een kans te geven, maar het zal op een of andere manier worden afgedwongen. In dat geval zal een publiek goed worden aangeleverd. Daarover dient men dan aan tafel te gaan zitten om de prijs te bepalen.

Wat betreft het *level playing field* ben ik het eens met de stelling dat het marktmechanisme een neutraal instrument is. Wij proberen dat instrument hier te gebruiken door er normen en waarden aan te hangen. We moeten niet de schuld geven aan het marktmechanisme dat het niet goed is, dat er ellende komt, zoals ontvolking enz. Dat komt door de manier waarop wij ermee omgaan en daaraan vorm geven.

Wat betreft de stelling dat de publieke goederen niet in de groene box zouden dienen te worden gestopt, ben ik van mening dat als men het lijstje dat ik heb getoond naloopt, er een heleboel zaken zullen zijn die gewoon nationaal georganiseerd moeten worden omdat dat diensten zijn die lokaal, regionaal en nationaal maatschappelijk en/of sociale waarde hebben. Of je nu de boerin benoemt om die diensten te leveren binnen het bedrijf, dat is iets dat lokaal en gemeenschappelijk geregeld moet worden. Het voordeel is dat ook herkend wordt waarvoor betaald wordt. Dan moet men dus niet proberen om door te gaan naar Brussel of naar de WTO om daar nog eens af te dwingen dat het dus mag. Dat kun je alleen doen indien je de indruk hebt dat alle agrariërs in Europa daarvoor in aanmerking moeten komen. Als we het over de multifunctionaliteit hebben, hebben we het meestal over regionale en lokale waarden. En die moet men van daaruit weten te organiseren en niet vanuit Brussel.

Wouter van der Weijden

Wat betreft de vraag van Frans Vera of het wel slechter wordt als de landbouw verdwijnt is mijn antwoord ontkennend. Er zijn gevallen dat dat maatschappelijk gezien meer voor- dan na-

delen heeft. Maar het is natuurlijk ook naïef om te denken dat als de landbouw verdwijnt het allemaal maar natuur wordt. De kans dat het tweede woningen of pretparken enz. worden is natuurlijk veel groter. Als je in Nederland de bescherming van de agrarische ruimte via het bestemmingsplan opheft, is het gebeurd met een groot deel van de landbouw. Vroeger was het argument: we moeten toch voedsel produceren. Dat argument kun je niet meer op Nederlandse schaal hanteren. Nu is er het argument dat landbouw er voor zorgt dat de ruimte open en groen blijft. Dan is er ook een goed motief om via de regelgeving en ruimtelijke ordening daar wat aan te sturen.

De woorden *level playing field* had ik misschien beter niet in de mond kunnen nemen. Henk Don legt de vinger op de zwakke plek. Indien overal in de wereld dezelfde normen bestaan zou dat niet leuk zijn. Het is wel goed indien wij overal dezelfde basisnormen hanteren. Landbouw- of handelsblokken moeten mijns inziens in staat zijn de lat wat hoger te leggen, als men dat wenst, bijvoorbeeld in Europa met hormonen. Als wij aan onszelf hogere normen opleggen, moeten we ook het recht hebben om dat aan onze import op te leggen. Dan is er weer een eerlijke concurrentie.

Henk Don

Als wij er voor kiezen om wat voor reden dan ook, om bepaalde eisen op te leggen aan vormen van produktie, dan hangt daar een prijskaartje aan. Er zal nog maar moeten blijken of wij bereid zijn voor de groene ruimte een x bedrag te betalen. Voor de maatschappelijke waarde daarvan komen de *payments*. En als dan blijkt dat de landbouw daarmee niet uitkomt, dan is dat jammer. Dan zal ze verhuizen naar elders. Dat is de logische consequentie van de manier waarop we ernaar kijken. Dat betekent helemaal niet dat je extra eisen aan de import zou moeten stellen. Waarom zou je je normen aan de hele wereld moeten opleggen? Je kunt om ethische redenen vinden dat je dat toch zou moeten doen, maar er zijn geen economische argumenten voor. De woorden *level playing field* klinken zo economisch, neutraal en technisch, maar ze zijn het helemaal niet. Het is een ethisch of een fout argument.

Wouter van der Weijden

Ik blijf staande houden dat het gelegitimeerd is dat als wij onze boeren verbieden hormonen te gebruiken bij de vleesproduktie, dat het recht zou moeten zijn bij de WTO - ook als het wetenschappelijke bewijs daarvan niet 100% te leveren is - dat het ook aan de import mag worden opgelegd. Dat is iets anders dan de hele wereld onze normen opleggen. Niets belet de Amerikanen om ook vlees te gaan produceren zonder hormonen. Dan kunnen ze toch een stuk van onze markt krijgen.

Henk Don

Bepaalde kwaliteitseisen aan een produkt stellen is toegestaan. Al je kunt zien of er hormonen in zitten of niet dan heb je een titel om daar iets aan te doen. Wat betreft de vangst van tonijnen zonder dat de dolfijnen er ellende van hebben gehad: zulke eisen mag je bij import niet stellen. Want dat kun je aan het produkt niet zien. Dan dreigt het gevaar van protectie. En dan is het einde zoek.

Als je wilt dat daarover mondiale afspraken komen, moet je het op een ander niveau regelen. Bijvoorbeeld via een internationale conferentie over de bescherming van dolfijnen of van walvissen. En daar worden dan internationale afspraken over gemaakt. Maar dat wordt dan niet aan de handel gekoppeld.

Ik weet niet precies hoe het technisch zit met die hormonen: of je het kan zien of niet. Ik weet

dus niet of daar een wetenschappelijk probleem bestaat of je kwaliteitseisen kunt stellen of niet. Ik ben onvoldoende landbouwkundige om dat te kunnen beoordelen. Maar het belangrijkste punt is wat mij betreft dat het argument van een *level playing field* niet gebruikt mag worden om aan de import dezelfde eisen te stellen als aan de lokale producten en aan de randvoorwaarden waarbinnen wordt geproduceerd.

Wouter van der Weijden

Er zijn twee manieren om daarmee om te gaan. De eerste met grensbescherming en de andere met verplichte etikettering en daarvoor wordt gekozen bij de genetisch gemodificeerde organismen (GMO's). Dat was oorspronkelijk onaanvaardbaar voor de Amerikanen, maar na Seattle zijn zij er toch mee akkoord gegaan. Dat is dus een soort compromisoplossing die een uitweg kan bieden.

Ik was zeer blij met de opmerking van Michiel Keyzer over de betalingen voor diensten. Die moeten gewoon kunnen. De vraag is wel in welke mate en onder welke voorwaarden. De productie zal soms eerder omlaag gaan dan omhoog. Er zijn gevallen waar de betaling voor publieke diensten landbouw in stand houdt in een gebied waar deze het anders niet gered zou hebben. Ik vind dat ook het legitieme belang van handelsverstoring, of liever gezegd: handelsbeïnvloeding. Daar moet het in de komende ronde ook over gaan.

Wat betreft de opmerking van Gerard Doornbos dat de betalingen de handel niet behoeven te verstoren wijs ik op de hectaretoeslagen die worden gegeven in Europa, bijvoorbeeld voor akkerbouwprodukten. Als wij zouden kiezen voor een verlaging van de exportsubsidies, maar tegelijkertijd zouden de hectaretoeslagen worden verhoogd, waardoor wij net zo hard zouden kunnen blijven exporteren als thans het geval is, dan is dat niet als een bijdrage aan een rechtvaardig handelssysteem te kwalificeren. Dan kunnen de ontwikkelingslanden met recht stellen dat dit een vervalsing van de concurrentie is.

Gerard Doornbos

Maar die premies zijn nu nog niet ontkoppeld.

Wouter van der Weijden

Akkoord, je kunt ze verder ontkoppelen dan is gebeurd.

Wat betreft de vraag van de uitsluiting van de publieke goederen van de groene box verwijs ik naar August Sjauw-Koen-Fa die stelt dat het nationale *concerns* betreft die ook nationaal moeten worden opgelost. Toch zou ik er een lans voor willen breken dat we ook op dit gebied Europese solidariteit betrachten. Spaanse boeren - in Estramadura bijvoorbeeld: een schitterend gebied met extensieve landbouw - zouden het niet redden zonder enige vorm van steun. Dit gebied is ook uit het oogpunt van biodiversiteit interessant. Als men zich op het standpunt stelt dat de Spanjaarden dat zelf maar moeten betalen, dan gaat het misschien echt onderuit. Ik vind dat wij als rijk land in Europa bereid moeten zijn om een stukje mee te betalen aan de instandhouding van die landbouw met dat landschap.

*Leo Hagedoorn*¹

Ik heb een vraag aan de Heer Doornbos. U omarmt het concept multifunctionaliteit landbouw, maar staat dat niet op gespannen voet met de structuur van de Nederlandse landbouw? Is het niet zo dat de Nederlandse landbouw zich juist kenmerkt door intensiteit? Met andere woor-

1. Coördinator Internationaal Levensmiddelenbeleid, Ministerie van LNV.

den: veel produkt in relatie tot de produktiefactor grond. Als de steun nu ontkoppeld wordt, bijvoorbeeld van de produktiefactor grond, dan is dat toch in het nadeel van de Nederlandse landbouw? Als mijn veronderstelling juist is, wat is dan uw advies aan de onderhandelaars, bijvoorbeeld van het Ministerie van LNV, in Brussel wanneer daar wordt onderhandeld over de landbouwparagraaf in de komende WTO-ronde?

Gerard Doornbos

Ik omarm niet het concept, ik constateer gewoon dat multifunctionaliteit een feit is. Het gaat er nu om hoe je er in het beleid mee omgaat. Het is juist dat wij verhoudingsgewijs in Nederland een hoge produktie hebben en heel weinig tweede pijler - als ik het zo mag zeggen. Dat was ook precies mijn oproep. En op uw vraag wat het Ministerie van LNV nu moet doen zou ik willen zeggen dat het als de wiedeweerga daar nu wel actief in gaat worden. Zie de discussie rond de multifunctionele markt enz. Betekent dat dan dat wij minstens net zo veel zullen kunnen profiteren als andere landen? Nee! Maar de realiteit is dat dat de richting is waar het landbouwbeleid naartoe gaat. En als men nu niet heel actief op dat terrein is, dan komt men achterop.

Voedselveiligheid en vrijhandel

Winy de Jong ¹

In mijn voordracht zal ik aandacht schenken aan de volgende vier elementen:

- Informatie over supermarkten
- Ervaring met voedselveiligheid
- Initiatieven van CBL
- Internationale context

Het CBL vertegenwoordigt:

- alle supermarktketens (5000 supermarkten)
- 200.000 medewerkers

Het houdt zich bezig met:

- *Public relations / public affairs*
- Personeel en Opleiding
- Logistiek
- Consument en Kwaliteit

Het CBL fungeert als:

- Lobby -organisatie
- Vertegenwoordiging gezamenlijke belangen

Maar het CBL bemiddelt niet in het maken van commerciële afspraken: wel standaards voor makkelijke handel. Daarnaast is het CBL actief ten aanzien van:

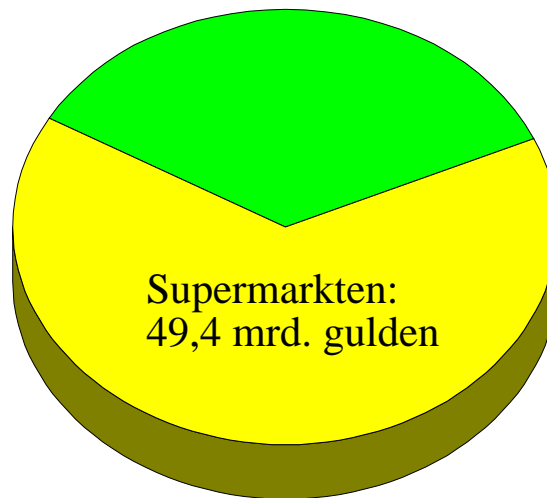
- Logistiek, opleidingen en diploma's
- Voedselveiligheid

De Nederlandse markt omvat:

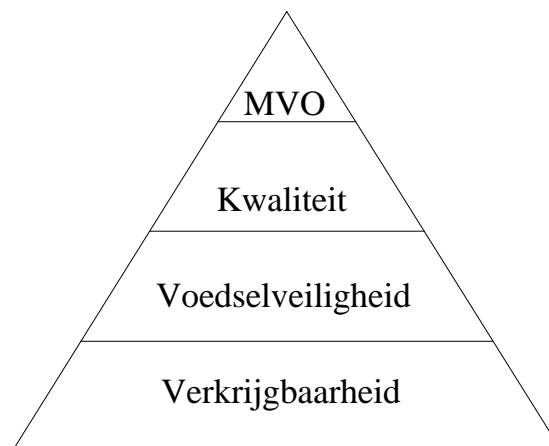
- 16 miljoen consumenten
- 6.8 miljoen huishoudens
- De totale consumentenbesteding bedraagt: Hfl 400 miljard
 - 15% aan *food*
 - 20% duurzame consumenten goederen
 - 65% aan overige consumenten goederen en dienstverlening

1. Hoofd Consument en Kwaliteit, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel.

Besteding aan dagelijkse aankopen in 2000



De voedselveiligheid is belangrijker dan toegevoegde waarde (zie onderstaande piramide):



De basis-laag van de piramide geeft de verkrijgbaarheid weer. Als een produkt niet verkrijgbaar is, kan naar additionele kenmerken niet worden gekeken. De tweede laag vertegenwoordigt de voedselveiligheid. Die moet altijd gegeven zijn en hierover kennen *retailers* ook geen concurrentie. Pas indien de twee onderste lagen aanwezig zijn, kan naar de daarboven liggende lagen worden gekeken. Daarin ligt dan het onderscheidende vermogen per retail-formule. De derde laag heeft betrekking op de kwaliteit: culinair, milieu, welzijn. De bovenste laag vertegenwoordigt maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO): arbo, 3e wereld, kinderarbeid, oftewel de ethische aspecten.

Waarom is voedselveiligheid zo belangrijk?:

- Minder incidenten
- Consument vergeet snel, maar blijft zich altijd herinneren!
- Het volgende incident ligt al op de loer!
- En nooit te vergeten: het gaat om voedsel!

Er heeft zich de laatste tijd een aantal voedselincidenten voorgedaan:

- BSE

- Dioxine-crisis
- Dieselolie in palmolie
- Rioolslib in veevoer
- Listeria in kaas
- Residuen op aardbeien
- Salmonella, campylobacter en antibiotica in kippevlees
- CCC in peren
- DON in granen
- BADGE in blik
- E-coli 157 in rundvlees

Wat is nu de rol van de supermarkten/CBL bij deze crises?

De dioxine-crisis biedt hiervan een illustratief voorbeeld. Taken van het CBL hierbij waren:

- Spil voor alle supermarkten
- Coördinatie mega-*recall*
- Uitgeven lijst verdachte produkten
- Stellen prioriteiten traceren
- Consument vertrouwen geven

De oorspronkelijke rol van de kruidenier bestaat uit:

- Inkopen
- Juiste kwaliteit - vereist bijzondere gemeenschappelijke inspanningen
- Juiste prijs
- Inkoopagent voor de consument

De aandacht bij inkoop omvat de zorg voor de juiste kwaliteit. Dat vereist bijzondere gemeenschappelijke inspanningen. Daarom is er de noodzaak om tot inkoop-standaards te komen.

Ten aanzien van de import kan worden opgemerkt dat de Nederlandse supermarkten meer dan 15.000 artikelen verkopen. Hiervan zijn ongeveer 7.500 van buitenlandse oorsprong: ongeveer 70% uit EU-landen en de rest uit niet EU-landen (in totaal dus 15% van alle artikelen).

De kwaliteitsaansturing bestaat uit:

- *Recall* waarschuwingsprogramma
- Standaardisatie leverancieraudits (CBL-BRC-code)
- Stimulering certificering (HACCP)
- Stellen eigen eisen: Eurep-GAP
- Verhogen traceerbaarheid-ketenaanpak stimuleren

De kenmerken van het *Recall* waarschuwingsprogramma zijn:

- Snel
- Efficiënt
- Alleen indien echt nodig
- Consument niet overmatig veronzekeren

Wat betreft de Internationale Standaardisatie leverancier audits

- CBL-BRC-code
- Waarom?
- Wat houdt code in?
- Geen belemmering maar kans om te leveren!

Internationale standaard primaire productie: Eurep-GAP

- Uitbreiding produktaansturing op grondstoffen
- kansen voor MOE's en MOL's

Voedselveiligheid en vrijhandel

- Geen belemmering maar voorwaarde voor verkeer van waren.
- Zolang wetgeving ontbreekt, grijpt de handel het initiatief.
- Globale markt is een feit (*CIES global food safety initiative*) waar standaards op inspelen.

CIES

- Wie zijn CIES?
- *Retailers* en fabrikanten uit de hele wereld: bijvoorbeeld: Ahold, Carrefour, Delhaize, Migros, Superquinn, Disco en Nestlé, Procter & Gamble, Gillette, Heinz etc.
- Website: www.ciesnet.com

Wat wil CIES?

- Opdracht: global food safety initiative
internationaal *recall*-programma
harmonisatie standaards
consumentencampagne

Voedselveiligheidsoffensief

- Begin mei 2000 - september 2001 afronding in Genève
- *International early warning system* inclusief *risk assessment*
- harmonisatie: BRC, FSI-SQF 1000/2000; mondiale HACCP-standaard
- consumentencampagne vergelijkbaar met 'fight-bac'¹ in VS komt later nog.

De rol van de nationale en internationale overheden moet zich vooral richten op:

- Snelle oprichting NVA
- Meer onafhankelijke voorlichting - rol Voedingscentrum
- Meer harmonisatie in Brussel
- Snelle oprichting EVA
- WTO-afspraken ook over landbouw

Meer informatie over de Nederlandse supermarkten is te vinden op: www.cbl.nl

*Otto Genee*²

Ik spreek op persoonlijke titel en zal mijn stellingen iets scherper aanzetten ten behoeve van het debat. Zoals altijd is de werkelijkheid meer genuanceerd. Uiteraard draag ik in Genève in de WTO het Nederlandse standpunt uit zoals dat in Den Haag tot stand is gekomen. Ik ga met name in op het SPS (sanitair en phyto-sanitair)-verdrag (het raamwerkverdrag in de WTO ten aanzien van voedselveiligheid), de problemen rond de zogenaamde *consumer concerns*, het voorzorgsbeginsel en *eco-labeling* en de mogelijkheden c.q. wenselijkheid voor organische landbouw en de bredere context van de komende WTO-onderhandelingen.

1. www.fightbac.org is een Amerikaanse website met voorlichting over bacteriën.

2. Plv. Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de VN en WTO te Genève.

Mijn eerste stelling is dat consumenten in ontwikkelde landen momenteel nooit eerder in de geschiedenis zo grote mate van voedselveiligheid en variëteit in hun voedselpakket hebben gekend. Consumenten en politici in reactie hebben echter een andere perceptie. Incidenten bepalen het beeld, alhoewel consumenten gelijktijdig een kort geheugen hebben. Problemen met voedselveiligheid zijn overigens in de meeste situaties niet het gevolg geweest van te veel handelsliberalisatie, eerder het resultaat van te veel bescherming. De meeste incidenten in de EG in de laatste decennia hebben immers plaatsgevonden in de meest beschermde sectoren van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) waar nauwelijks sprake was van concurrerende import.

In de tweede plaats moet er een fundamenteel onderscheid gemaakt worden tussen voedselveiligheid en *consumer concerns*. Om het eerste te bereiken hebben overheden onder de WTO-regels een grote mate van beleidsvrijheid, m.n. onder het SPS-verdrag. Onder het tweede versta ik andere zorgen van (sommige) consumenten, die betrekking hebben op het productieproces van het voedsel en niet op de fysieke produktkenmerken van voedselprodukten. Ze betreffen bijvoorbeeld dierenwelzijn in geval van dierlijke produkten en de gevolgen voor het milieu als gevolg van te intensieve landbouw. Multilaterale regels in de WTO sluiten aan op dit fundamentele onderscheid.

Ten derde zou ik graag willen reageren op de piramide in de presentatie van mevrouw De Jong van het Centraal Bureau Levensmiddelen. Daarin zijn de elementen/criteria aangegeven die beslissend zijn voor het aankoopgedrag van consumenten in het geval van voedselprodukten: aan de basis verkrijgbaarheid en voedselveiligheid, vervolgens kwaliteit en aan het topje elementen die samengevat kunnen worden onder de noemer maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Mijn stelling is dat de overheid zich in haar beleid vooral zou moeten richten op de twee basislagen (voedselzekerheid hetgeen niet hetzelfde is als zelfvoorzienendheid én voedselveiligheid) en dat het aan het bedrijfsleven zelf is om in te spelen op de twee toplagen: kwaliteit en MVO-elementen. Mijn indruk is echter dat de laatste tijd de piramide op zijn kop staat en dat de overheid zich in haar beleid in toenemende mate onder druk van NGO's richt op deze twee laatste elementen en zich zelf mogelijk laat verleiden tot verplichte regelgeving. Ik vraag me overigens af hoe groot het aandeel werkelijk is van de consumenten die zich in hun koopgedrag laten leiden door MVO-elementen, de daadwerkelijke aankoop in de supermarkt is wat anders dan het invullen van het sociaal gewenste antwoord in een enquête.

Het SPS-verdrag

Ik wil nu graag ingaan op het SPS-verdrag en de twee voorstellen, die relevant zijn in het kader van dit Clingendael-debat die de EU sinds Seattle nastreeft, te weten de introductie van het voorzorgsbeginsel in de WTO en het verruimen van de mogelijkheden voor verplichte *eco-labeling*. Beide voorstellen zijn mijns inziens niet erg doordacht, puur defensief en mogelijk een tweesnijdend zwaard, zeker voor Nederland als derde landbouwexporterende natie in de wereld. De voorstellen wekken bovendien bijzonder veel achterdocht bij andere WTO-leden over een mogelijk verborgen agenda van de EG in de landbouwsector, indien gebruikelijke handelsbeschermende maatregelen verminderd moeten worden in een nieuwe onderhandelingsronde.

Ik zal in vogelvlucht het SPS-verdrag uiteenzetten. Het SPS-verdrag bevat het raamwerk voor verstandig en evenwichtig overheidsbeleid ter bescherming van de gezondheid en veiligheid van mens, plant, dier en het milieu. SPS-maatregelen worden gedefinieerd als regelgeving ter bescherming tegen dier- en planteziektes, ziektedragende of -verwekkende organismen, dieren

en planten en regels die toevoegingen aan voedsel, besmetting en giftige stoffen in voedsel en voederprodukten reguleren. Het SPS-verdrag is echter geen gezondheidsverdrag maar een handelsverdrag. De WTO schrijft zelfs geen standaarden of normen voor op SPS-gebied. Het laat overheden vrij hun eigen beschermingsniveau te kiezen maar richt zich vooral op het mogelijke misbruik van nationale SPS-maatregelen. Vele gezondheids- en milieurisico's worden niet door SPS gedekt maar door het TBT (*technical barriers to trade*) verdrag, bijvoorbeeld als het gaat om *labeling* van produkten.

Het SPS-verdrag dat pas in de Uruguay-ronde tot stand kwam, voegt een belangrijk element toe aan de verplichting tot nationale behandeling in artikel III;4 in het GATT-verdrag, i.e. de plicht om ingevoerde produkten op dezelfde manier te behandelen als gelijke nationale produkten wat betreft nationale regelgeving ten aanzien van het op de markt brengen van produkten. In het verleden konden GATT-leden iedere gezondheidsregel hanteren - hoe vergezocht of dun de rechtvaardiging ook was - als er maar sprake was van gelijke behandeling van binnenlandse en buitenlandse produkten. Sinds de introductie van het SPS-verdrag zijn niet-discriminerende binnenlandse regels ook onderworpen aan de supervisie en disciplines van het SPS-verdrag als ze een effect hebben op de handel. Ditzelfde geldt in zekere zin voor het TBT-verdrag maar de disciplines zijn iets minder vergaand.

Welke zijn de SPS-disciplines en hoe zijn ze tot heden geïnterpreteerd door het Beroepslichaam in concrete geschillen? In hoofdlijnen bevat het SPS-verdrag acht kerndisciplines en één uitzondering. Ik zal vanwege de beperkte tijd alleen op de belangrijkste ingaan.

WTO-leden worden geacht hun SPS-maatregelen te baseren op wetenschappelijke beginselen en niet langer te handhaven als die ontbreken. Landen zijn verplicht internationale standaarden van drie met naam genoemde internationale organisaties (Codex Alimentarius voor voedselveiligheid, OIE voor diergezondheid en IPPC voor planten) te hanteren als basis voor nationaal SPS-beleid tenzij anders aangegeven in het SPS-verdrag. WTO-leden zijn echter vrij een hoger beschermingsniveau te kiezen dan de internationale standaard en hoeven een afwijking naar boven niet te rechtvaardigen. Wel zijn WTO-leden dan verplicht de regels van artikel 5 na te leven met betrekking tot de wetenschappelijke onderbouwing van de SPS-maatregel door middel van een risicoanalyse (*risk assessment*) en zich in hun risicomanagementbeleid te laten leiden door de bepalingen van artikel 5.2. Artikelen 5.1. en 5.2 van het SPS-verdrag stonden centraal in drie WTO-geschillen, t.w. EG - groeihormonen in rundvlees, Australië - zalm, en Japan - fruitvariëteiten.

In alle drie zaken werden de verdedigende landen schuldig bevonden aan schending van de SPS-regels. De uitspraken van het Beroepslichaam laten niettemin een grote mate van vrijheid aan overheden van importerende landen die aan de veilige kant willen blijven als het gaat om voedselveiligheid en de bescherming van mens, plant en dier. Het Beroepslichaam stelde vast dat de verplichte risicoanalyse als men afwijkt van de internationale standaard, mag uitgaan van risico's in de echte wereld en niet alleen in het laboratorium en dat wetenschappelijke consensus niet een noodzakelijke voorwaarde is ten aanzien van de schadelijkheid van een produkt of stof. Gelijktijdig moet de SPS-maatregel wel gebaseerd op een specifieke risicoanalyse en moet er sprake zijn van een identificeerbaar risico - hoe klein dan ook - en niet slechts van een theoretisch risico. Het beschermingsniveau of aversie tegen risico's dat een land kiest staat niet ter discussie maar overheden dienen wel coherent te zijn in hun beleid, dat wil zeggen arbitraire of ongerechtvaardigde verschillen in beschermingsniveaus die resulteren in discriminatie of een verholde handelsbelemmering dienen te worden vermeden. Artikel 5.5 wordt door sommigen gezien als een zeer ingrijpende discipline die een neerwaartse harmo-

nisatie zou bevorderen. De jurisprudentie van het Beroepslichaam met haar rigoureuze drie-stappen-analyse geeft mijns inziens geen aanleiding tot zorg. Ook dient een overheid de minst handelsbelemmerende maatregel te kiezen om het gepaste beschermingsniveau te bereiken. Het Beroepslichaam stelt echter vast dat een alternatieve SPS-maatregel redelijkerwijs voor handen moet zijn, die het beoogde beschermingsniveau kan halen en dat de bewijslast daarvoor bij de klager rust.

Het voorzorgsbeginsel en consumer concerns in het SPS-verdrag

Tenslotte de veiligheidsklep en uitzondering in artikel 5.7. Dit artikel is een directe incorporatie van het voorzorgsbeginsel in het SPS-verdrag. Het geeft overheden de ruimte om in situaties waar er onvoldoende relevant wetenschappelijk bewijs voor handen is om toch voorlopige SPS-maatregelen te nemen op basis van beschikbare pertinente informatie. De overheid is dan wel gehouden om additionele informatie te verzamelen die noodzakelijk is om een meer objectieve risicoanalyse te verrichten en de SPS-maatregel binnen een redelijke termijn te evalueren. In de hormonenzaak stelde het Beroepslichaam geheel terecht dat een algemeen voorzorgsbeginsel ter rechtvaardiging van een maatregel (in casu een verbod) niet boven de specifieke disciplines in artikelen 5.1. en 5.2 van het verdrag kan gaan. Kortom, de afwezigheid van een specifieke risicoanalyse kan niet worden gerechtvaardigd met een beroep op een algemeen voorzorgsbeginsel, een concept overigens waarvan de juridische status in het volkenrecht nog niet vast staat.

De Europese Commissie heeft echter destijds er bewust voor gekozen om artikel 5.7 niet in te roepen als rechtvaardiging voor het hormoonverbod wat enigszins merkwaardig zou zijn geweest ruim 12 jaar na introductie van de maatregel. Een rationele benadering in de EG van groeihormonen in de rundvleesproductie, waarvoor overigens Codex-normen bestaan, lijkt steeds verder achter de horizon te geraken vanwege alle emoties. De Commissie stond eind 1997 met de organisatie van een grote wetenschappelijke veterinaire conferentie op het punt de bocht te maken ten aanzien van het toestaan van de meeste van de zes omstreden groeihormonen, totdat de BSE-crisis dit politiek onmogelijk maakte. Ook nu twee jaar na de uitspraak van het Beroepslichaam in de hormonenzaak heeft de Commissie nog steeds niet met wetenschappelijke bewijzen de schadelijkheid van vijf van de zes omstreden groeihormonen kunnen aantonen ondanks alle wetenschappelijke onderzoeken.

In de Japanse zaak heeft het Beroepslichaam in die specifieke situatie van SPS-testen in verband met het toelaten van vergelijkbare fruitsoorten invulling gegeven aan de elementen en voorwaarden in artikel 5.7, maar gelijktijdig vastgesteld dat een en ander per geval bezien moet worden. Panels worden bovendien door het Beroepslichaam gemaand om bij de beoordeling van situaties waar sprake is van onvoldoende wetenschappelijk bewijs, rekening te houden met het feit dat verantwoordelijke en representatieve regeringen gewoonlijk handelen vanuit een perspectief van voorzichtigheid en voorzorg, met name wanneer risico's voor de volksgezondheid onomkeerbaar zijn.

De bovengenoemde disciplines en de interpretatie ervan door het Beroepslichaam geven aan dat overheden zelf hun beschermingsniveaus mogen vaststellen en een grote mate van beleidsvrijheid hebben ten aanzien van de maatregelen/instrumenten om dit te bereiken. Er is absoluut geen sprake van een situatie waarin handelsbelangen prevaleren boven de belangen van de gezondheid van mens, plant, dier en milieu. Uiteraard is niet alles toegestaan omdat misbruik onder de dekmantel van de bescherming van deze belangen altijd op de loer ligt. Een wetenschappelijke verankering van overheidsbeleid met alle nuances en uitzonderingsmogelijkheden die het SPS-verdrag en de jurisprudentie bieden, is zeer belangrijk om diezelfde overheden te

beschermen tegen politieke druk van bepaalde gevestigde belangen.

In de Uruguay ronde heeft de EG geprobeerd om elementen van *consumer concerns* waaronder dierenwelzijn in het SPS-verdrag opgenomen te krijgen. Dit is niet gelukt en de kans dat het zal lukken in een volgende ronde is uiterst klein zo niet nul, omdat andere WTO-leden de verworvenheden van het SPS-verdrag niet op het spel zullen willen zetten. Het wantrouwen ten opzichte van de EG is gelet op haar gedrag in het laatste decennium te groot. Dierenwelzijn is bovendien een zaak die sterk cultureel bepaald is en vaak per diersoort verschilt. Het kan aanleiding geven tot zeer selectieve en dus hypocriete maatregelen. Ik vraag me bijvoorbeeld af of de EG-verordening ten aanzien van de produktie van eieren in legbatterijen, waar een kip pas na een periode van maar liefst 12 jaar de beschikking krijgt over een oppervlakte van $\frac{3}{4}$ A-4 i.p.v. een $\frac{1}{2}$ A-4 tot een hoger welzijn van de kip leidt. De Cairns-landen hebben altijd veel pret in de WTO als de EG weer eens dierenwelzijn bepleit door simpelweg te vragen of de produktie en consumptie van *foie gras* in de EG nog steeds is toegestaan. Nogmaals, de WTO-regels vormen geen enkel obstakel voor nationale maatregelen om het welzijn van dieren in nationale produktieprocessen te vergroten. Maar waarom zouden dergelijke PPM-maatregelen ook opgelegd moeten worden aan het produktieproces van buitenlandse produkten op straffe van weigering van toegang tot de markt?

De EG is tot heden er niet in geslaagd duidelijk te maken waarom het voorzorgsbeginsel explicieter in het SPS-verdrag zou moeten worden geïntroduceerd en waarom de huidige regels, met name artikel 5.7, en de jurisprudentie niet voldoende zijn. Eufemistisch noemt de EG dit verheldering van de toepassing van het beginsel. Het ironische is dat de EG nu zelf slachtoffer wordt van misbruik bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel in het geval van haar eigen export van agrarische produkten naar derde landen. Dit betrof recentelijk onder meer de onmiddellijke importverboden op varkensvlees uit de gehele EG vanwege de MKZ-crisis in drie lidstaten, het tijdelijke importverbod van caseïne en kaas in de VS en melkpoeder in Argentinië, beide laatste vanwege het vermeende risico van BSE-besmetting. In alle gevallen zagen de overheden van de importerende landen hun kans schoon, onder druk van landbouwlobby's, ook al konden ze het importverbod niet wetenschappelijk onderbouwen. Om zeker te zijn werd vervolgens een beroep gedaan op het voorzorgsbeginsel. Hoe komisch om de Franse ambassadeur in Washington op hoge poten te zien eisen dat het SPS-beleid van de VS toch vooral op wetenschappelijk bewijs gebaseerd dient te zijn. Hopelijk leidt dit soort voorbeelden waarbij de EG zelf het slachtoffer is geworden, tot een meer rationele opstelling van de EG zelf en tot het besef dat het ook in het belang van de EG zelf is om het huidige SPS-verdrag in tact te laten.

(Eco)-Labeling

Is *labeling* van produkten dan een oplossing? Wie kan er nu tegen het verstrekken van accurate en volledige informatie aan de consument zijn? In beginsel is er niets op tegen maar ik plaats wel de nodige kanttekeningen en randvoorwaarden teneinde misbruik en protectionisme te voorkomen. *Labeling* valt in principe onder het TBT-verdrag, omdat het als een TBT-maatregel wordt gezien. In de eerste plaats kom ik terug op het fundamentele onderscheid dat ik eerder maakte tussen voedselveiligheid en *consumer concerns*. Indien de voedselveiligheid of de gezondheid van mens, plant, dier of milieu in het geding is op het eigen grondgebied, dan kan iedere overheid uiteraard eisen stellen aan de fysieke kenmerken van het produkt, toevoegingen of residuen, bijvoorbeeld pesticiden gebruikt tijdens het produktieproces die zijn achtergebleven op het produkt. Dergelijke eisen kunnen ook aan ingevoerde produkten gesteld worden en kunnen eventueel via een labelplicht worden afgedwongen. Ook belemmert de WTO niet dat de overheid minimumeisen aan het produktieproces van een produkt stelt dat op

het eigen grondgebied plaatsvindt of aan de gevolgen ervan in de afval- of verwerkingsfase.

TBT maakt een onderscheid tussen verplichte regelgeving (door de overheid) en vrijwillige standaarden (van standaardorganisaties). Artikel 2.2 van het TBT-verdrag verplicht WTO-leden om er voor te zorgen dat hun (verplichte) technische regelgeving (waaronder een verplicht label op grond van het voldaan zijn aan de technische regelgeving) geen onnodige handelsbelemmering oplevert en niet meer handelsbeperkend is dan noodzakelijk om een legitiem beleidsdoel te verzekeren. Alhoewel informatie aan de consument niet expliciet wordt genoemd in artikel 2.2, mag er van worden uitgegaan dat informatie aan de consument in beginsel een legitiem beleidsdoel is. Artikel 2.2 hanteert echter een proportionaliteitsvereiste tussen het beleidsdoel en de (handels)maatregel: 'not more trade restrictive than necessary'.

Hoe zit het als de informatie aan de consument via een label verder gaat dan alleen de fysieke produktkenmerken en ook informatie bevat over de produktie- en procesmethoden (PPM's), die niet terugkeren in de fysieke produktkenmerken van het eindprodukt? Naar mijn mening staat het TBT-verdrag niet in de weg van vrijwillige *labeling*, zowel voor binnenlandse als ingevoerde produkten. Immers andere niet-gelabelde produkten die niet voldoen aan de voorwaarden van het label, kunnen nog steeds op de markt en worden niet geconfronteerd met de *labeling*kosten. Als de sector van een bepaald produkt, bijvoorbeeld scharrelvlees van kippen of varkens, de produktieomstandigheden van de dieren wil verbeteren is er niets op tegen dat de sector dit zelf regelt en hun produkt onderscheidt via een label. Zo kan men proberen de hogere kosten van produktie en *labeling* te verhalen op de werkelijk geïnteresseerde consument, die bereid is daarvoor de hogere prijs te betalen. Overigens zou bij de ontwikkeling van de PPM-standaard sprake moeten zijn van een open en transparant proces waarin ook buitenlandse producenten kunnen participeren en waar equivalentie van standaarden mogelijk zou moeten zijn via wederzijdse erkenning. Teveel blijkt dat PPM-achtige standaarden toch wel heel erg zijn afgestemd op de specifieke situatie van de binnenlandse industrie.

Als echter de overheid *labeling* op basis van PPM's verplicht stelt en dit bovendien wil uitstrekken naar ingevoerde produkten, dan wordt een fundamentele grens overschreden. Een dergelijke labelplicht is niet WTO-conform, een vorm van het extra-territoriaal toepassen van de eigen normen en waarden, handelsbelemmerend en zal vooral de export van ontwikkelingslanden treffen.

Een verplichte *eco-labeling* teneinde de consument te informeren zou kunnen leiden tot een omzeiling van de GATT-eis tot nationale behandeling alleen op basis van produktkenmerken, het TBT-voorschrift om geen onnodige handelsbelemmeringen op te werpen of de SPS-verplichting om SPS-maatregelen die verdergaan dan internationale standaarden te baseren op een risicoanalyse en een wetenschappelijke onderbouwing. Ontwikkelingslanden klagen nu al terecht over de wijze waarop internationale TBT- en SPS (sanitaire en phyto-sanitaire)-produktstandaarden ten aanzien van de veiligheid, volksgezondheid en gevolgen voor het milieu van het importerende land worden ontwikkeld. Vele ontwikkelingslanden zijn nauwelijks in staat effectief te participeren in de ontwikkeling van produktstandaarden in internationale standaardorganisaties. Ze worden echter wel geconfronteerd met de juridische veronderstelling in een mogelijk geschil dat importerende industrielanden aan hun GATT-verplichtingen hebben voldaan, indien ze hun verplichte technische regelgeving baseren op dergelijke standaarden. Op SPS-gebied is in toenemende mate sprake van een uitbanning van soms theoretische risico's in industrielanden in de technische regelgeving. Dit levert wèl significante problemen op voor de exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden. Een concreet voorbeeld is de zeer scherpe aflotoxine-standaard in de EG, die volgens de Wereldbank potentieel ten koste kan gaan van

een omvangrijke export van agrarische produkten uit Afrika ter waarde van \$ 700 mln., zonder overigens een noemenswaardige verbetering van de volksgezondheid in de EG op te leveren.

Indien onder WTO-recht zou worden toegestaan dat er ook PPM-achtige eisen kunnen worden opgelegd aan ingevoerde produkten op grond van de produktiewijze van het produkt, terwijl deze geen enkel effect hebben voor de volksgezondheid of het eigen milieu in het importerende land, dan ontstaat grote onzekerheid over de voorspelbaarheid van de markttoegang. Ik zeg altijd dat er niets handelsbelemmerender kan zijn dan een label. De geschiedenis van de eigen interne EG-markt toont dit aan. Ging het baanbrekende ‘Cassis de Dijon’ arrest van het Europese Gerechtshof niet over een verplicht label op een produkt dat goedgekeurd was voor de Franse markt maar niet op de Duitse markt mocht? Er wordt verder te gemakkelijk voorbij gegaan aan het feit dat PPM-standaarden in landen veelal een directe relatie vertonen met het ontwikkelingsniveau, zoals ook de geschiedenis in Nederland over de laatste 45 jaar heeft laten zien.

Wim de Wit ¹

Mijn uitgangspunt is dat vrijhandel de voedselveiligheid negatief beïnvloedt. Deze bijeenkomst is bedoeld om vrij uit ‘met de benen op tafel’ enkele lange termijn gedachten te ventileren. Wanneer we de voedselcalamiteiten van de afgelopen periode nader bekijken dan valt op dat juist vrijhandel een oorzaak kan zijn. Met andere woorden: in plaats van de biologie bepaalt de economie de kaders waarbinnen de voedselveiligheid bewaakt kan worden en dit feit leidt ertoe dat niet de juiste grenzen worden gelegd. De natuur, de biologie, kent natuurlijke barrières. MKZ kon overkomen uit Engeland omdat we de natuurlijke barrière, de Noordzee, doorbreken. Handel is internationaal en vindt plaats over grote afstanden. Levende dieren kunnen elkaar besmetten tijdens transporten. Micro-organismen worden over de wereld ‘uitgesmeerd’. Besmette grondstoffen, dioxine en vet van BSE verdachte koeien, worden in *no-time* verwerkt in talloze produkten, die snel in een groot gebied worden afgezet. Vet van een koppel BSE verdachte koeien uit Noord Frankrijk was binnen 14 dagen in kalvermelk op Noord-Duitse boerderijen aanwezig.

De genetische basis van dieren en gewassen is smal. De beste produktiecapaciteit wordt nagestreefd. Door deze genetische verarming vermindert het weerstandsvermogen. De topstier Sunny Boy heeft 1,2 miljoen nakomelingen. De genetische variatie bij leghennen en slachtkippen is afkomstig van minder dan tien ‘families’.

Economies of scale leiden ertoe dat boerenbedrijven dicht op elkaar zitten, zoals in de Peel, waardoor besmettingskansen hoog zijn. We spreken over duurzame produktie, maar ook hier geldt sterk het element van duurzame economische produktie. Duurzaam ecologisch zou betekenen meer uitgaan van biologische wetmatigheden wat tot een ander soort marktordening zou leiden, namelijk compartimentering, meer variatie afdwingen en verdunning van de bezetting. Dit zou tevens sporen met uitgangspunten van het triple P-concept: ‘Planet, People, Profit’, en wel in déze volgorde.

De dilemma’s die ontstaan wanneer dit debat in bijvoorbeeld het kader van de WTO wordt aangezwengeld, is dat de beschuldiging van protectie voor de hand ligt en dat ontwikkelingslanden zich buitengesloten voelen van de verworvenheden van de moderne voedselpro-

1. Projectdirecteur van de Nederlandse Voedsel Autoriteit.

duktie. Wat dit laatste betreft zijn er echter juist weer kansen.

Discussieronde 2

*Ronald Roosdorp*¹

Wim de Wit vroeg zich hardop af of vrijhandel en voedselveiligheid elkaar wel verdragen. Dat lijkt mij wel. Neem bijvoorbeeld de automarkt. Deze markt is behoorlijk geliberaliseerd. Desondanks zijn auto's de afgelopen decennia alleen maar veiliger geworden. Ook zijn ze milieuvriendelijker en hoeven er minder materialen te worden gebruikt voor de productie van auto's. Wim de Wit stelde tevens dat vroeger niet werd gesleept met dieren, in tegenstelling tot de enorme diertransporten in de moderne wereld. 'In de jaren dertig was de wereld niet groter dan Tubantia', aldus De Wit. Maar het gesleep met levend vee is geen uitvloeisel is van de mondialisering, maar juist het gevolg van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid dat pas na de oorlog is opgetuigd. Juist door het verstrekken van subsidies komen economisch inefficiënte vervoersstromen op gang. Met die erfenis van het GLB leven we nog steeds. En dit heeft ook ziektes als MKZ en varkenspest in de hand gewerkt.

Mijns inziens heeft De Wit te veel angst voor de gevolgen van liberalisering. Bij mijn weten bestaat er geen sector in de wereld die volledig gedereguleerd is. In iedere markt gelden regels en/of is een toezichthouder actief. De landbouw zal hier geen uitzondering op vormen. Kortom men hoeft niet bevreesd te zijn voor volledig vrije marktwerking. Maar een verdergaande liberalisatie van de Europese landbouwsector is wel gewenst.

*Berend Pastoor*²

Ik grijp deze kans ook aan om te reageren op voorgaande spreker. De relatie die hij legt tussen dierziekte en GLB is volstrekte nonsens. Mijn vraag betreft een opmerking van mevrouw De Jong. Onder voedselincidenten noemt mevrouw als voorbeeld residuen op aardbeien. Zover ik weet betrof het residuen van gewasbeschermingsmiddelen die in België wel zijn toegestaan. Via dit bruggetje kom ik op onze kritiek op EUREP-GAP. EUREP-GAP wordt ook hier weer gepresenteerd als 'internationale standaard primaire produktie'. In praktijk gaat EUREP evenwel voor bijvoorbeeld gebruik van gewasbeschermingsmiddelen uit van nationale eisen in het land van herkomst. Als de produktiewijze in het land van herkomst is toegestaan, staat EUREP het toe. Er is dus geen sprake van harmonisatie.

De bewuste aardbeien uit België kunnen zo onder EUREP-GAP op het schap terechtkomen, terwijl het middel in Nederland is verboden. Mogelijk kan mevrouw aangeven of op termijn EUREP aangepast wordt aan deze kritiek ?

1. Beleidsmedewerker, Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken.
2. Hoofd, Afdeling Internationale Zaken/Bureau Brussel, LTO-Nederland.

*Ed Hecker*¹

Op het gebied van voedsel kunnen we steeds meer meten. Dat impliceert dat we ook steeds meer weten van de voedselveiligheid en incidenten sneller op het spoor kunnen komen. Het beeld dat hiervan bij de consumenten bestaat wijkt echter af van dat van de wetenschappers. De laatsten zijn van oordeel dat het voedsel nog nooit zo veilig is geweest. Er is dus een kloof tussen de perceptie van de consument en die van de wetenschapper. Hoe kan die kloof worden overbrugd? Hoe moet je daarmee omgaan?

*Jan Versteeg*²

Ik zou graag willen inhaken op wat Otto Genée zei. Enerzijds zei hij dat etikettering niet zal werken omdat de doorsnee-consument zich niets van etiketten aantrekt. Anderzijds noemt hij etikettering, ook vrijwillige, extreem handelsbelemmerend. Hoe zit dat?

Etikettering is belangrijk thema. Het is duidelijk dat er een spanning kan ontstaan tussen enerzijds het streven naar meer maatschappelijk verantwoorde productie en anderzijds de wens de markt zijn werk te laten doen en de EU-markt verder open te stellen voor producten uit derde landen. De hoge eisen aan produkt en produktiemethode werken kostprijsverhogend. Volgens sommigen moet die hogere prijs eenvoudigweg worden opgebracht door de consument. Etikettering zou een belangrijk instrument zijn om de consument ertoe te bewegen het duurder Nederlandse produkt te kopen, en niet het met minder strenge eisen gefabriceerde produkt van een andere aanbieder. Zou het niet zo zijn dat etikettering weinig effectief is, zeker voor de exporterende Nederlandse landbouwsector? Dit om drie redenen:

- Veel consumenten zijn onverschillig over de zaken die op het etiket staan vermeld. Men maakt het niet uit of een carbonaatje diervriendelijk en duurzaam is geproduceerd, ze gaan gewoon naar de Kiloknaller voor het goedkoopste stukje vlees.
- De consument van bijvoorbeeld Nederlands vlees woont vaak elders. Bijvoorbeeld in Zuid-Europa spelen zaken als dierenwelzijn veel minder. De Italiaan die Parmaham koopt, kan het weinig schelen of het varken op een gezellige manier is gehouden.
- Veel landbouwprodukten worden verwerkt in andere produkten. Etikettering van al die verwerkte produkten is vrijwel onmogelijk. Men kan toch moeilijk op de koekjesverpakking zetten: deze koekjes zijn gemaakt met eieren van kippen in grote legbatterijen en met boter van biologisch gehouden koeien

*Pieter Karsdorp*³

De stelling dat 'voedselveiligheid geen belemmering maar een voorwaarde is voor het verkeer van waren' lijkt mij wat cryptisch. Het hangt er maar van af hoe ver je met de voedselveiligheidseisen gaat. Het is zeer wel denkbaar dat wij in het Westen door onze snel voortschrijdende technische kennis of door de steeds kritischer wordende consument steeds verder gaan met het opschroeven van onze voedselveiligheidseisen en op grond daarvan de import van produkten uit ontwikkelingslanden weren. Er kan dan dus wel degelijk sprake zijn van een belemmering van het vrije verkeer van waren. Met andere woorden: pas op met al die eisen, want ze kunnen gebruikt worden als argument om de markt af te schermen.

1. Plv. Directeur Veterinaire-, Voedings- en Milieu-aangelegenheden (VVM), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
2. Directie Integratie Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken.
3. Plv. Directeur, Directie Europese Integratie Strategie, Ministerie van Economische Zaken.

*Bram van Overbeeke*¹

Ik heb een vraag aan Winny de Jong. De steeds strengere eisen op het gebied van voedselveiligheid vormen een belemmering, in het bijzonder voor de ontwikkelingslanden. Bij het CBL is veel kennis aanwezig. Kan die kennis ten dienste worden gesteld van het CBI (Centrum voor de bevordering van de invoer uit ontwikkelingslanden te Rotterdam)?

*Wijnand Wiegeraadt*²

Een belangrijk verschil tussen het consumentenvertrouwen in voedselveiligheid in de USA en de Europese landen is, dat men aldaar vertrouwen heeft in de autoriteit van de FDA, terwijl in Europa dat vertrouwen niet bestaat ten gevolge van onverstandige opportunistische uitlatingen van politici zodra voedselveiligheidskwesties in het publieke debat aan de orde komen. Mijn vraag aan Winny de Jong is: denkt u dat de Europese EVA en de Nederlandse voedselautoriteit snel in staat zijn om niet alleen in hun naam, maar ook als zodanig ervaren door het publiek, autoriteit zullen te krijgen op het onderhavige gebied?

Winny de Jong

Wat betreft de vraag ten aanzien van EUREP-GAP is het niet juist dat er qua residuen ook produkten met een hogere contaminatie dan in Nederland is toegestaan in de winkels te vinden zijn. Alle produkten, zowel de binnenlands geproduceerde als de geïmporteerde, moeten altijd aan de wettelijke kaders voldoen. De nationale wetten hebben betrekking op het gebruik van bestrijdingsmiddelen ten opzichte van de milieubelasting. Maar ten opzichte van de produkten op de winkelvloer worden wat voedselveiligheid betreft geen twee soorten maatstaven toegepast.

Wat betreft de etikettering moet worden erkend dat etiketten geen optimale vorm van informatieverschaffing vormen. Daarbij moet echter worden bedacht dat als een levensmiddel geen etiket zou hebben, de consument zeer wantrouwend zou zijn. De aanwezigheid van een etiket op zich boezemt al vertrouwen in. Maar de kwaliteit, hoeveelheid en diepgang van de informatie kunnen inderdaad worden verbeterd. Hierbij kan worden gedacht aan moderne methoden van koppeling aan databases, scanning, internet en info-zuilen. Mogelijkheden tot toepassing daarvan in supermarkten zouden dienen te worden onderzocht. De volledig vrijwillige etikettering brengt veel onbeheersbare problemen met zich, zoals nu al duidelijk wordt bij de gedragscode en gezondheidsclaims. Daar zal waarschijnlijk verplichte etikettering worden voorgeschreven om eenduidigheid bij *functional foods* voor de consument te krijgen. Een etiket hoeft geen handelsbelemmering te zijn. De importeur kan een juist etiket verzorgen. Immers, wat de ingrediënten etc. zijn dient altijd bekend te zijn.

Wat betreft de vraag over de contacten met het CBI ontvangen wij bij het CBL inderdaad wel eens verzoeken om zakelijk te bemiddelen bij export uit ontwikkelingslanden, maar anders dan onze naam doet vermoeden, zijn wij geen overheidsinstantie. Als brancheorganisatie zijn onze activiteiten niet gericht op de bevordering van de levensmiddelenhandel. Individuele supermarktorganisaties zijn de afnemers van de exporteurs. Daar bestaan ook al veelvoudige banden.

Wat betreft de vraag over het NVA pleit het CBL er voor dat de NVA in Nederland ook een echte autoriteit op het gebied van voedsel en voedselveiligheid zal worden met zoveel eigen gezag als mogelijk om snel en slagvaardig te kunnen optreden bij voedselincidenten. De FDA

1. Directeur, Directie Handelspolitiek en Investeringsbeleid, Ministerie van Economische Zaken.
2. Algemeen Secretaris, Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi).

kan in sommige opzichten als voorbeeld dienen, maar is niet helemaal vergelijkbaar. Daarenboven krijgen we in Europa ook nog eens een EVA. Veel voedselcrises zijn ontstaan doordat lidstaten de Europese regelgeving niet of niet juist naleefden. Ik verwacht dat de EVA daarop gaat toezien waardoor er minder crises zullen ontstaan.

Ten aanzien van de voedselveiligheidseisen dient duidelijk te zijn dat het hier om leveringsvoorwaarden gaat. Wij constateren dat ontwikkelingslanden vaak sneller bereid zijn om te investeren in de eisen van afnemers omdat zij dan een langlopende afzetrelatie kunnen opbouwen. Met het hanteren van mondiale codes kunnen handelspartners uitgaan van dezelfde taal (waar hebben we het over, welke produktkwaliteit en hoe is die gewaarborgd?).

Wim de Wit

Wat betreft de opmerking van Roosdorp, zou ik willen stellen dat auto's geen bederfelijke waar vormen. Zij hebben bovendien geen last van allerhande biologische effecten. Wat het GLB betreft, kan in herinnering worden geroepen dat de doelstellingen van dit beleid, zoals de veiligstelling van de voedselzekerheid en de garantie van een redelijk inkomen voor de boeren, in het begin in lijn waren met de toen heersende economische inzichten. Dat na verloop van tijd bijstelling nodig is, daar zijn we het over eens. De EU doet daarover voorstellen en Nederland is zeker niet de meest conservatieve partner daarin. Indien de EU voorstellen doet voor wijziging van het GLB, houdt Nederland daarbij zeker niet vast aan het huidige systeem van marktbescherming, maar streeft naar een meer open op de wereldmarkt gericht systeem.

Wat betreft de opmerking van Versteeg over etikettering, zijn er natuurlijk altijd voorbeelden te vinden waaruit blijkt dat een maatregel moeilijk is of zelfs niet kan. Anderzijds zou men eens kunnen beginnen met de 80% waar het wel mogelijk is. Doen wat je redelijkerwijze kunt doen!

Wiegeraadt heeft gezegd dat de FDA gezag heeft. Dat zien wij vanaf deze kant van de oceaan. Ontegenzeggelijk doet de FDA goed werk, maar op een beperkt gebied. Het bemoeit zich bijvoorbeeld niet met vlees en dierlijke produkten. Niet alleen de Europese en Nederlandse cultuur, maar ook ons staatsbestel, laten lang niet alle bevoegdheden toe die de FDA wèl uitoefent.

Verzekerbare risico's in de landbouw

*Ruud Huirne*¹

Ik zou willen beginnen met een klein mopje als introductie op mijn verhaal. Er waren eens een jongen en een meisje, twee buurkinderen op het platteland, die allebei vee bezaten. De jongen die had een koe meegebracht en dat meisje een stier. De koe moest worden gedekt door de stier. Aldus gebeurde. Het was Amerikaans vee van topkwaliteit: dus geen risico's voor een of andere ziekte. De beesten werden bij elkaar in de wei gezet en wat gepland was, geschiedde. En zo gaandeweg dacht die jongen: 'Dat buurmeisje van mij ziet er ook wel aardig uit.' En tegen het eind van het hele proces maakte hij de opmerking tegen het meisje 'wat die beesten daar doen, daar heb ik ook wel trek in'. Het was duidelijk dat hij wat met dat meisje wilde. Waarop het meisje zei: 'Dat is goed. Je moet het zelf weten, want uiteindelijk is het jouw eigen koe.'

Moraal van het verhaal: we moeten duidelijkheid verschaffen over de definities; over de vraag waar we nu eigenlijk over praten. Om welke eigenschappen van producten gaat het? Welke van die eigenschappen wekken bij ons 'lusten' op? Welke eigenschappen van ver weg kunnen bij ons worden toegepast? Deze vragen hebben direct betrekking op verzekeringsvraagstukken waar we in Europa nu snel ervaring mee gaan opdoen – het onderwerp van mijn presentatie. Zijn catastrofale risico's te verzekeren? Een andere vraag is waarom de politiek vindt dat zij zich hiermee moet bemoeien. Dat gebeurt overigens al sinds de tijd van de farao's. Dus, voor zover wij weten, zijn risico's altijd al een onderdeel van publiek beleid geweest.

Policy intervention

- Risk can and does reduce farmers' welfare
 - Governments feel that they have to intervene when markets fail (in particular with catastrophic events), and they should!
 - 'Disaster relief' undermines the 'market system', especially if there are disincentives for responsible self risk management!
 - 'Traditional' crop insurance (incentive problems, high administration costs)
-

Het probleem van risico's is dat niemand er een goed gevoel bij krijgt, behalve speculanten of

1. Hoogleraar, Wageningen UR. Institute for Risk Management in Agriculture (IRMA), Farm Management Group.

mensen die voor hun plezier een gokje wagen in het casino. Maar als het echt risico's betreft die het voortbestaan een bedrijf kunnen bedreigen dan praat je wel over iets anders. In de rest van mijn bijdrage heb ik het over risico's die de welvaart of het vermogen van de boeren ernstig kunnen treffen, zoals grote prijsschommelingen en hoeveelheidsfluctuaties. Indien dat niet in de markt kan worden opgevangen, grijpt tot dusver de overheid in. Vaak komen er dan programma's van *disaster relief*. Vindt er een calamiteit plaats, dan wordt de minister-president uitgenodigd - modder aan de laarzen, huilende boeren op de TV - en die zegt: 'Dat kan toch niet langer. De boeren hebben recht op compensatie.' Men realiseert zich daarbij echter niet dat dit soort acties het marktsysteem ondermijnen. En dan komt men in een vicieuze cirkel. Want zolang die markten er niet zijn, zijn er geen goede alternatieve systemen. Dergelijke (goedbedoelde) hulpprogramma's vormen een ontmoediging (*disincentive*) voor *responsible self-risk management*. Zoals gezegd, men komt in een vicieuze cirkel terecht: bijvoorbeeld een boer die verbouwt een bepaald gewas op de rand van een droog gebied in Spanje en daar komt de (te verwachten) droogte aan. Dat is dan natuurlijk vervelend, denkt de boer, maar de overheid betaalt als het fout gaat. En wat doet de boer? Hij verbouwt het gewas opnieuw (of zelfs nog een gewas met meer droogte risico's), want als het niet droog is heeft hij een mooie hoge opbrengst, en als het wel droog is krijgt hij compensatie. En die *disaster relief* is toch ook wel erg aantrekkelijk voor andere gewassen die de boer verbouwt. Dus je kunt maar beter dure aardappels hebben die verdrogen dan een of ander goedkoop gewas dat verdroogt. Het resulteert immers in een hogere *disaster relief* in geval van droogte. En zo blaast het systeem zichzelf op. Dat gebeurt ook in Amerika. Die 'verzekeringssystemen' geven de verkeerde signalen aan de boeren, waardoor gewassen niet meer op de juiste locatie verbouwd worden. Als je foto's naast elkaar legt van de gewassen die vroeger in de Mississippi delta werden verbouwd, zie je die gewassen jaar op jaar verder weg 'schuiven' uit de optimale gebieden. Bepaalde gewassen worden nu in Noord-Dakota verbouwd. Dat is biologisch natuurlijk krankjorum, maar het hele *incentive* systeem is zodanig dat daar waar deze gewassen vroeger werden verbouwd dat thans niet meer gebeurt, terwijl ze thans wel worden verbouwd in gebieden waar dit niet zou moeten gebeuren.

Zo was ik vorig jaar in Washington DC tijdens de zoveelste 'droogte'. Op TV liet men een interview met een boer zien, met op de achtergrond een verdroogd veld met maïs. 'Waarom verbouwt u hier maïs? Daarvoor is uw grond toch helemaal niet geschikt?' En dan komt hetzelfde verhaal. Dat komt door *disaster relief*. Er worden miljarden overheidsgeld in de sector gepompt, voornamelijk omdat de mensen het omgekeerde doen van wat de beleidsmakers willen. Bij *traditional crop insurance* dient men dus goed op te passen voor die *incentive* problemen. Ook zijn de administratie/transactiekosten doorgaans zeer hoog, zeker als de overheid zelf voor verzekeraar gaat spelen. Er zijn diverse analyses gemaakt. Daar is nog nooit uitgekomen dat, wanneer de overheid zelf voor verzekeraar speelt, de administratiekosten worden gedekt door de premies. Het is niet ongebruikelijk dat voor elke dollar premie \$ 2 aan administratiekosten gemaakt worden; in Japan soms zelfs \$ 4. Zoiets kan geen enkele particuliere verzekeraar zich veroorloven. Dit betreft *traditional insurance*, maar er zijn diverse nieuwe ontwikkelingen en verbeteringen, en daar moeten we het van hebben.

Farmer's risk management strategies

- Avoiding or reducing exposure to risk
 - Selecting less risky technologies
 - Diversification
 - Flexibility
 - Insuring
 - Contract marketing and futures trading
 - Cost of reducing risk can be significant
-

Er is natuurlijk meer in de wereld dan verzekeringen. De vraag kan worden gesteld of wij (de hele produktiekolom, alle bedrijven, alle boeren) alles zouden moeten willen verzekeren. Men kan ook bepaalde risico's vermijden. Wat betreft MKZ kan bijvoorbeeld aan minder transport worden gedacht. Bij *selecting less risky technologies* kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het niet verbouwen van onbekende (GMO) gewassen. *Diversification* en *flexibility* hebben betrekking op het spreiden van risico's over meerdere activiteiten resp. het snel inspelen op meerdere zaken (bijvoorbeeld markten). En pas daarna komt er de mogelijkheid van *insurance*. Dat dient dus zeker niet op de eerste plaats te worden gezet. Men dient eerst de andere opties te benutten. Ook is er de mogelijkheid van *contract marketing and futures trading*: het afsluiten van contracten met toeleveranciers of afnemers. *Futures trading* heeft betrekking op het gebruik van de termijnmarkt, die overigens in Europa nog niet goed van de grond is gekomen. Het past misschien niet zo goed bij ons produktiesysteem, omdat op de termijnmarkten grote hoeveelheden gestandaardiseerde produkten verhandeld worden. Als wij produkten willen differentieren past dat nu eenmaal moeilijk in de termijnmarktstructuur. Wat betreft *cost of reducing risk* kan worden opgemerkt dat niets voor niets gaat. Elke vorm risico-reductie kost geld.

Major requirements for insurable risks

- Large number of exposure units
 - Accidental and unintentional loss (-- ICT)
 - Determinable and measurable loss (-- ICT/index products)
 - No catastrophic loss (-- capital markets)
 - Calculable chance of loss (-- more research)
 - Economically feasible premium
 - globalization / fair international competition
-

Welke zaken kan men verzekeren? Om risico's te kunnen poolen moeten er voldoende deelnemers zijn. Als er een te klein aantal verzekerden is, werkt het systeem niet. Het moet voorts om een *accidental and unintentional loss* gaan: dat wil zeggen: een van buitenaf komend onheil waar men zelf weinig invloed op heeft. 'Slecht management' kan men bijvoorbeeld niet verzekeren. De schade moet ook meetbaar zijn. Als men het niet kan kwantificeren, dan rijst er een groot probleem. Voorts moet er *no catastrophic loss* zijn. *Catastrophic loss* betekent dat heel veel mensen door dezelfde calamiteit worden getroffen. Auto-ongelukken of brand in huizen zijn voorbeelden van *no catastrophic loss*. Men kan daarbij de kans uitrekenen hoe vaak dat gebeurt. Bij MKZ is dat niet het geval. Dat is veel schade in één keer. Je moet de kans kennen dat een bepaalde schade zal optreden en er moet een redelijke premie zijn, want anders zijn er te weinig deelnemers.

Wat zijn de ontwikkelingen van de laatste paar jaar? In de eerste plaats technologie-ontwikkelingen, in het bijzonder op het terrein van de ICT. Er zijn thans methoden om vast te stellen of de mensen zelf schuld hebben aan catastrofes. Stel dat er een schade wordt aangemeld waarbij drieduizend varkens gestikt zijn als gevolg van brand door blikseminslag. Dan kan via ICT worden nagegaan of er in de betrokken periode in het betrokken gebied echt sprake was van blikseminslag. Ook kunnen via ICT verbanden worden vastgesteld tussen water- en voedselopnamen van dieren en de aanwezigheid van ziekten bij die dieren. *Index products* heeft betrekking op het meten van een objectieve index (bijvoorbeeld regenval) die correleert met een bepaalde schade (bijvoorbeeld droogte aan een gewas) en die een verzekering *triggert*. Voorbeeld: een boer in Noord-Holland beweert dat hij schade heeft als gevolg van extreme regenval, maar dat kan moeilijk op zijn land worden geverifieerd. De regenval op zijn land correleert goed met de regenval zoals gemeten door een weerstation in de buurt of De Bilt. Als de regenval in het weerstation boven een bepaalde waarde komt dan zal de verzekering tot uitbetaling overgaan. Dat kan ook in ontwikkelingslanden. Dan kan men afhankelijk van de gemeten regenval de boeren compenseren, onafhankelijk van wat de werkelijke schade is. Het voordeel is dat de omvang van de risico's op voorhand bekend is en objectief gemeten kan worden, en dat er lage administratiekosten zijn

Catastrophic loss (bijvoorbeeld als gevolg van MKZ, varkenspest, dioxine) vormde in de oude tijd een belemmering omdat de (financiële) capaciteit van de verzekeringsmarkt beperkt was. Maar sinds een paar jaar is de verzekeringsmarkt nauw gelieerd met de kapitaalmarkt. Er is dus veel meer financiële capaciteit aanwezig om catastrofale risico's, die vroeger onverzekerbaar waren, nu wel te verzekeren. Maar er moet nog meer onderzoek plaatsvinden. Wat bijvoorbeeld de MKZ betreft zou men natuurlijk graag willen weten wat de kans daarop is in de toekomst, nadat voorzorgsmaatregelen zijn genomen.

About insurance...

- Systemic versus independent risks (-- capital markets)
 - Moral hazard
 - Adverse selection
 - Asymmetric/private information (-- ICT/indexes)
 - Measurement/monitoring costs (-- ICT)
 - Performance incentives (very difficult!)
 - Deductible, premium differentiation, etc.
-

Vele risico's die vroeger onverzekerbaar waren, zijn thans dus te verzekeren. Normaal zijn er dan twee problemen te weten *moral hazard* (nalatigheid nadat het contract is afgesloten) en *adverse selection* (ongewenst, immoreel gedrag voordat het contract is getekend). *Moral hazard* is als de dood in de pot voor verzekeringen omdat verzekerden hun gedrag gaan aanpassen omdat ze verzekerd zijn. Bij *adverse selection* stelt de verzekeringsnemer de zaken, voordat het contract wordt afgesloten, mooier voor dan zij daadwerkelijk zijn waardoor een te lage premie wordt berekend. *Adverse selection* betekent vaak dat alleen de mensen met hogere risico's zich gaan verzekeren. Mensen met lagere risico's doen dat niet omdat de premie als te hoog wordt vervaren. Het gevolg is dat het systeem zichzelf opblaast. Dat heeft alles te maken met *asymmetric/ private information*: de verzekerde heeft meer en betere informatie dan de verzekeraar. Pas later komt de aap uit de mouw. Maar met ICT en indices kan men daaraan veel doen. Indien de boeren weten dat de verzekeraar met deze instrumenten aanvullende in-

formatie kan krijgen, dan zullen zij wellicht het ongewenste gedrag niet gaan vertonen.

ICT speelt ook een belangrijke rol bij *measurement/monitoring costs*. In Amerika worden er al *crop insurance* contracten afgesloten waarbij het verplicht is dat er een GPS (*Global Positioning System* voor plaatsbepaling) op de trekker komt, die registreert op welke momenten en op welke plaatsen de boer bepaalde werkzaamheden verricht, bijvoorbeeld het strooien van kunstmest. Als de boer dat niet volgens de regels doet, vervalt de claim in geval van schade. Ik vind dat een goede ontwikkeling.

De kunst is om *performance incentives* te creëren. Hoe kun je nu als verzekeraar of als overheid dusdanige signalen afgeven in de richting van de boeren of andere geledingen in de voedselketen opdat zij het gewenste gedrag gaan vertonen. Dus prikkels voor goed gedrag, zodat het belang van verzekerde en verzekeraar gaan samenvallen. Maar pas op: als men daarbij fouten maakt gebeurt het omgekeerde van wat men wil. In de VS is het vaak fout gegaan. Men dacht goede regels te hebben opgesteld, maar de boeren waren toch slimmer en het omgekeerde gebeurde.

Role of the government

- Reinsurance (non-proportional reinsurance)
 - Providing a starting buffer for insurance companies
 - Subsidizing the insurance premium
 - Offering attractive tax regulations
-

Wat kan dan de rol van de overheid zijn? Ik vind dat de overheid bij catastrofes zeker een rol zou moeten spelen, want als de zaak echt uit de hand loopt heeft de overheid daar meestal ook schuld aan. In geval van bijvoorbeeld extreme regenval heeft de overheid ook een taak wat betreft de bescherming van dijken en bemaling. De overheid hoeft niet alles voor haar rekening te nemen, maar er is een niveau waarboven die overheid op een of andere manier zou moeten bijdragen. Dat geldt ook voor dierziekten. De overheid is en blijft verantwoordelijk voor het dierziektenbeleid en het is onmogelijk en ongewenst om voor de schade een verzekering te ontwikkelen die geheel aan de markt wordt overgelaten. Bovendien kan men vaak betere deals krijgen met herverzekeringsbedrijven indien de overheid medeverantwoordelijkheid draagt. *Non-proportional reinsurance* zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat de eerste F 500 miljoen voor rekening van de sector komt; bij calamiteiten van grotere omvang zou de overheid dan inspringen.

Ook kan de overheid een startsubsidie geven. Dat lijkt mij echter niet zo wenselijk, want dan is de overheid er met een eenmalige schenking van af. Ik ben evenmin voorstander van *subsidizing the insurance premium*, want ik vind dat de boeren de risico's moeten voelen die zij zelf veroorzaken, individueel of als sector. De overheid kan ook belastingregelingen treffen maar dit is dan een regeling voor schade achteraf. Dat alles is tot op heden nog niet zo goed doordacht. Per saldo gaat mijn voorkeur uit naar de eerstgenoemde rol voor de overheid.

Risk perception

- People tend to underestimate, or even ignore, low-probability risks
 - People tend to underestimate risks of natural disasters but overestimate man-made risks
 - People are generally optimistic and think that their own risk is lower than risk for other people
 - Farmers believe governments will pay in case of disasters
-

Inmiddels is het enthousiasme onder de boeren voor een verzekering niet groot. Men vertrouwt er op dat als het fout gaat de overheid wel betaalt (*disaster relief*). Verder is vaak het bedrijfskapitaal dat in de koeien is geïnvesteerd niet verzekerd. Tegelijkertijd worden een nieuwe Mercedes gekocht voor meer dan een ton. Maar daarvoor wordt wel zomaar tien-duizend gulden per jaar aan verzekering betaald. Dat is vanzelfsprekend voor de betrokken boeren, terwijl het toch niet direct verband houdt met de primaire bedrijfsfunctie. De mensen zijn dus irrationeel in dat soort zaken. Want mensen onderschatten of negeren *low-probability risks*. De kans dat een bepaald bedrijf volgend jaar door MKZ wordt getroffen is minuscule. Dat is een risico dat men negeert. Na de varkenspest hebben we bijvoorbeeld onderzoek uitgevoerd waarbij wij ons hebben afgevraagd wat het *worst-case scenario* is ten aanzien van de varkenspest. En de meeste boeren beoordeelden het risico daarvan veel kleiner dan hetgeen het jaar tevoren in werkelijkheid is gebeurd. Zij waren van mening dat dat een uitzondering was en dat men intussen lessen daaruit had getrokken zodat dat nooit meer zou gebeuren. Mensen onderschatten ook natuurlijke risico's. Ze liggen wakker van het feit dat zij met een vliegtuig op reis moeten - dat is dan een *man-made risk* - en onderschatten natuurlijke risico's van ziektes, overstromingen enz. Mensen - en zeker boeren - zijn in het algemeen optimistisch en zij denken dan ook vaak dat het risico voor henzelf veel lager is dan voor een ander. *Tijdens* de varkenspest is een enquête gehouden met de vraag of boeren waren geïnteresseerd om zich tegen die ziekte te verzekeren. Minder dan de helft beantwoordde deze vraag met 'ja'. Dat komt natuurlijk ook omdat de boeren geloven dat de overheid wel zal betalen.

Some illustrative examples

- Insuring losses caused by contagious animal diseases on pig farms (CSF, ASF, SVD, FMD)
 - Insuring losses caused by extreme weather conditions on arable and horticultural farms (rainfall, drought, frost)
 - all-risk revenue and income insurance
 - Financial role of the government is (and should be).... providing part of the reinsurance
-

Uit onderzoek dat wij hebben gedaan is naar voren gekomen dat verzekeren voor een aantal risico's zeer wel mogelijk is als men het maar goed regelt en als de overheid bereid is een rol te spelen op de achtergrond als herverzekeraar.

Conclusions

- There are important developments in the insurance and financial markets, and in technology
 - Government should make up its mind if it really wants to stimulate the development of insurance products for catastrophic risks
 - Partial versus integral risk approach
 - More information needed on frequency and size of risks
 - Income insurance in European context
-

Er zijn belangrijke ontwikkelingen gaande in de verzekerings- en financiële markten en in de technologie. We moeten oppassen dat wij niet te veel in het verleden blijven hangen. Verder moet de overheid zelf beslissen wat zij wil. Want het beleid hinkt thans op twee gedachten. Dat is funest. Dat is twee keer niets. ‘*Stuck in the middle*’, zeggen de Amerikanen. Enerzijds wil men dat de markt zijn werk moet doen, anderzijds geeft men steeds maar weer *disaster relief*. Ik heb de relatie tussen beide toegelicht. Zolang er geen duidelijk standpunt is aan de kant van de overheid, moet men het de sector niet kwalijk nemen dat het de kat nog maar even uit de boom kijkt.

Bij *partial versus integral risk approach* dient men te bedenken dat de boeren nog andere activiteiten hebben. Hierbij rijst de vraag of men ook zeer kleine risico's dient af te dekken, terwijl de boer toch andere buffers heeft. Dat boeren deze kleine risico's niet willen verzekeren is gezien de aanwezigheid van andere buffers logisch.

We moeten in ieder geval wel flink doorstuderen wat betreft de *frequency and the size of the risks*. Ik denk dat het ideaal is om een inkomensverzekering in de Europese context tot stand te brengen, gericht op de totstandkoming van een vangnet oftewel een verzekering tegen faillissement; tenminste indien het onheil echt van buiten komt. Verzekering kan daaraan een bijdrage leveren.

Final conclusion

‘June’. This is one of the particularly dangerous months to forget about catastrophic risk. The others are July, January, September, April, October, May, November, March, December, August and February.’

After Mark Twain, Pudd'nhead Wilson (1894)

Toon Bullens¹

Ik ben het overwegend eens met de vorige spreker. Ik was gisteren op een bijeenkomst in Hamburg met een aantal verzekeraars. Daar vertelde iemand mij de volgende anekdote: ‘Wird man nichts, dann wird man Wirt. Ist auch das dann nicht gelungen dan geht man in Versicherungen.’ Daarop zei ik dat het geen wonder is dat er in Duitsland zo veel grote verzekeraars zijn. Toen werd de lunch opeens een stuk korter.

Een verzekeringsbedrijf wordt over het algemeen bestuurd door een algemeen directeur. Wat dat precies inhoudt kan misschien het beste als volgt duidelijk worden gemaakt. De algemeen

1. Directeur, Interpolis Re.

directeur zit achter het stuur van een auto met een blinddoek op. Rechts naast hem zit een commercieel directeur die zegt: 'Gassen ... gassen gassen.' En achter hem zit een actuaaris die door de achterrauit kijkt en zegt: 'Op basis van mijn analyse van de vorige bocht zal de volgende bocht wel naar links gaan.'

Deze beide grapjes illustreren de problematiek van de verzekeringsindustrie in relatie tot het verzekeraar maken van agrarische risico's om de redenen die door Ruud Huirne duidelijk zijn geschetst. In het bijzonder door de aanwezigheid van een door de overheid geregisseerd beleid, zowel met betrekking tot de produktie als ten aanzien van de financiering van risico's achteraf, ontbreekt aan de vraagkant een vraag naar verzekeringsbescherming. Dat is probleem één. Het tweede probleem heeft met het aanbod van verzekeringscapaciteit te maken. Door de snelle opeenvolging van verschillende risico's en de wijzigingen die er komen in de aard van de risico's, is het voor de verzekeraars - en overigens ook voor de toegang tot de kapitaalmarkten - buitengewoon moeilijk om oplossingen ten aanzien van de toekomst te organiseren.

Ik ben het overigens buitengewoon eens met de eerste stelling onder de aandachtspunten voor dit onderdeel van het programma (zie bijlage programma) dat het landbouwbeleid tot nu als een verzekeringspolis heeft gefunctioneerd. Welke faciliteit kan een overheid bieden om het verzekeringswezen een grotere kans te geven in het financieren van agrarische risico's? Ik denk dat dat in de eerste plaats zou moeten gebeuren door een stabiele toekomstrichting te bepalen, op basis waarvan zowel agrarische ondernemers als het verzekeringsbedrijf hun analyses naar de toekomst kunnen maken en beslissingen kunnen nemen. In de tweede plaats dient de verzekeringsindustrie in de overgangsfase - tot dat wij daartoe gekomen zijn - te functioneren als, wat ik zou willen noemen, *lender of last resort*, waarbij de (her)verzekeringsindustrie een stuk van het risico kan dragen, en zo mogelijk ook de toegang tot andere kapitaalmarkten kan organiseren, op voorwaarde dat er een stop zit op de top van het risico. Dit alles dient plaats te vinden in het kader van een stabiele, bestendige en - hopelijk ook - veilige voedselvoorziening. Dat lijkt mij voor de eerstkomende jaren in ieder geval in het bijzonder een rol voor de overheid.

Ten slotte zou ik graag willen aansluiten bij wat August Sjaauw-Koen-Fa vanmorgen eerder heeft gezegd. Ik zie in het bijzonder grote kansen in het organiseren van zo mogelijk regionale en in ieder geval sectorale onderlinge verzekeringsstructuren, waarbij de bestaande verzekeringsmaatschappijen kunnen voorzien in de daarvoor noodzakelijke infrastructuur.

*Hans Labohm*¹

Mijn indruk is dat wij hier op dit gebied bijzonder weinig ervaring hebben. Is dat juist?

Toon Bullens

We hebben wel enige ervaring, maar deze is inderdaad beperkt. Deze strekt zich uit tot *assets*, boerderijen en tractoren, alsmede aansprakelijkheid, maar slechts in beperkte mate tot storm en hagel en dat soort risico's en de bescherming van gewassen.

Hans Labohm

En de voorbeelden die werden genoemd, hebben die precedents in het buitenland?

1. Senior Wetenschappelijk Medewerker, Instituut 'Clingendael' en voorzitter van de conferentie.

Toon Bullens

Vooraf in het buitenland; gelukkig ook de laatste jaren enkele - zij het kleinschalig - in Nederland. Wij hebben een onderlinge verzekeringsmaatschappij voor de verzekering van het Salmonellarisico bij pluimveehouders die inmiddels een jaar of vier een gelukkig bestaan leidt. Er is ook een verzekering voor bruinrot voor aardappeltelers. Voorts een Fyto tegen quarantaine-organismen. En zo zijn er nog een paar kleinschalige voorbeelden te noemen. Om deze verzekeringen te ontwikkelen hebben we dus nog veel werk te verzetten.

*Huib Silvis*¹

Graag wil ik reageren op het betoog van Ruud Huirne. Eigenlijk ben ik het helemaal met hem eens, dus wat dat betreft kan ik kort zijn. Laat ik een paar punten uit zijn voordracht lichten.

Punten in referaat prof. Huirne

- (On-)mogelijkheden van verzekeringen tegen rampen
 - Onderscheid tussen
 - risico's die ondernemers moeten dragen
 - risico's waarvoor overheid voorzieningen moet treffen
 - Zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij de producent, die al of niet kiest voor verzekeringen
 - Meer onderzoek
 - Rol overheid: spanning tussen korte en lange termijn
-

Hij heeft gesproken over de mogelijkheden en onmogelijkheden van verzekeringen tegen rampen. Hij onderscheidde risico's die ondernemers zouden moeten dragen en die waarvoor de overheid voorzieningen dient te treffen. Dat is natuurlijk een gevoelig punt. Ik ben het eens met zijn stelling dat de verantwoordelijkheid zo veel mogelijk bij de producent dient te worden gelegd. Die dan kan kiezen voor verzekeringen, maar kan ook andere strategieën volgen ter beperking van de risico's. Er is inderdaad meer onderzoek nodig, zoals Huirne bepleit. Wat betreft de rol van de overheid, kan een spanning worden vastgesteld tussen de korte en lange termijn. Op de lange termijn dient men zich op de beleidsdoelstellingen te richten, maar op de korte termijn prevaleren vaak politieke overwegingen. Dat is een realiteit, die we voor lief moeten nemen.

Wat ik aan de orde wil stellen - en daar hebben de vorige sprekers niet over gesproken - is de relatie met het GLB: een centraal thema van deze dag. Zijn die risicoverzekeringen nu een alternatief voor het GLB, zoals we dat thans kennen?

1. Landbouwk Economisch Instituut (LEI).

LEI-rapport 'Alternatieve instrumenten voor het GLB?'

Beoordeling verzekeringsprogramma's

- Praktijkervaringen
 - Literatuurstudie
 - Interviews in Washington en Ottawa
 - Toepassing in de EU
 - Literatuurstudie
 - Interviews in Brussel, Londen, Berlijn, Parijs
-

Het LEI heeft onlangs een rapport uitgebracht, waarbij risicoverzekering een belangrijk aandachtspunt was, naast directe toeslagen, exportkredieten en inkomensstabilisatiefondsen. Ik beperk mij hier tot het hoofdstuk van de risicoverzekering. In het onderzoek hebben we ons gericht op de praktijkervaringen, in het bijzonder in de VS en Canada, zulks op basis van literatuurstudie, maar ook op basis van interviews in de hoofdsteden. En we zijn ook nagegaan hoe dat in de EU wordt ervaren als mogelijk alternatief voor het landbouwbeleid, ook op basis van literatuurstudie en interviews in de verschillende hoofdsteden.

Enkele programma's in de VS en Canada

- VS: Multi Peril Crop Insurance (MPCI)
 - Rampendeckking (50%)
 - Overheidssubsidies boven 50% van de premies
 - VS: diverse andere programma's
 - Group Risk Plans, Revenu Insurance, (gross) Income Protection Insurance, Adjusted Gross Revenu plan (AGR) (whole farm insurance)
 - Canada: Crop insurance
 - Subsidie (50%) en uitvoering door overheid
-

In de VS en Canada heeft men talloze programma's die reeds vele jaren worden toegepast. De *Multi Peril Crop Insurance* met een rampendeckking op basis van 50%. De overheidssubsidies gaan uit boven de 50% van de premies die door de boeren worden betaald. Huirne sprak over de oude *crop insurance*, maar die wordt nog volop toegepast als instrument van landbouwbeleid in de VS. Welke bedragen gaan daar nu in om? Vanaf 1994 zo'n anderhalf miljard dollar subsidie per jaar voor de *crop insurance*. Dat is in reactie op de inkomensdaling in de landbouw nog enorm verhoogd de afgelopen jaren. Met de bekrachtiging van de Agricultural Risk Protection Act in juni 2000 is er 8,2 miljard USD extra beschikbaar gesteld voor aanpassing en uitbreiding van risicoverzekeringen in de periode 2001-2005.

Oogstverzekeringen in Canada bieden bescherming tegen produktieverliezen als gevolg van natuurlijke rampen die niet door producenten te controleren of te beïnvloeden zijn (droogte, vorst, wateroverlast, hagel, ziektes, insectenplagen). Er is voor vrijwel alle gewassen een produktiegarantie beschikbaar; 88% van de plantaardige produktiewaarde in Canada is verzekeraar. Tussen 1991 en 1995 was er in Canada ook een opbrengstverzekering (verzekering

van prijs x productie) beschikbaar op basis van gemiddelde opbrengsten uit het verleden, het Gross Revenue Insurance Plan (GRIP). Door de hoge budgettaire uitgaven van het programma is het stopgezet.

Risicoverzekeringsprogramma's: mechanisme

Doel

- Bescherming producent tegen oncontroleerbare risico's

Methode

- Verzekering met subsidie op premie
 - Veelal als produktiegarantie (volume protectie)
 - In sommige gevallen opbrengstgarantie (prijs protectie)
 - Garantieniveau naar keuze (premieafhankelijk)
-

We hebben in eerste instantie naar het mechanisme van die verzekeringen gekeken en de programma's vervolgens beoordeeld aan de hand van een aantal criteria, zoals doeltreffendheid, uitvoerbaarheid, budgettaire lasten en WTO-aanvaardbaarheid. Het doel van de programma's is duidelijk: bescherming van de producent tegen oncontroleerbare risico's. De methode is verzekering met subsidie op de premie, vaak gepaard gaande met een produktiegarantie. Deze houdt in: een protectie van het volume. In sommige gevallen is er ook een opbrengstgarantie. Dan is er een prijscomponent ingebouwd. Het garantieniveau is veelal naar keuze. Het spreekt vanzelf dat hoe hoger dat niveau is, hoe meer premie er dient te worden betaald.

Wat betreft het eerste criterium, de doeltreffendheid van de verzekeringsprogramma's, kan worden gesteld dat het verzekeringsinstrument in beginsel geschikt is om bepaalde risico's af te dekken. Het werkt op basis van vrijwilligheid en tamelijk marktconform. In de praktijk zien we dat het vooral wordt toegepast op de grote akkerbouwgewassen, zoals granen en oliezaden, en in gebieden met hoge produktierisico's. Het wordt niet toegepast in de tuinbouw en de veehouderijsector. En wat in relatie tot het GLB wel belangrijk is: het is geen oplossing voor een verstoorde prijsontwikkeling. Er zit wel een prijsbescherming in, maar die heeft betrekking op de prijsontwikkeling binnen een jaar en biedt geen bescherming tegen een langdurig laag prijsniveau. Daar kan men zich niet tegen verzekeren.

Huirne heeft reeds veel kritiek naar voren gebracht over de uitvoeringsaspecten. Verzekeringstechnisch zijn die verzekeringen nooit gezond. De verhouding één op twee betekent dat de kosten hoger zijn dan de premies die men binnenhaalt, terwijl het verschil door de overheid wordt bijgepast. Dat is aantrekkelijk om je daarmee te gaan bemoeien. Daar gaan miljarden in om. *Rent seekers* melden zich om ook een bijdrage te leveren en die weten het dan zo te spelen dat de risico's en lasten eigenlijk bij de overheid komen te liggen. Dat dit mogelijk is, houdt ook verband met het politieke systeem in de VS.

Bij de uitvoering van individuele verzekeringen is vrij veel statistische informatie nodig van de producent om de juiste premie te kunnen berekenen. Wat betreft de inkomensverzekering kan worden opgemerkt dat er zoveel factoren zijn die het inkomen bepalen dat het praktisch onuitvoerbaar is om deze gezond op te zetten. Er komt natuurlijk ook fraude voor.

Het punt van de ad hoc steun is ook al naar voren gebracht. Tenslotte het element van de uitvoeringsorganisatie: wie moet het uitvoeren? In de VS gaat het om een samenwerking tussen

overheid en bedrijfsleven, maar in Canada had men negatieve ervaringen met het bedrijfsleven en heeft de overheid de uitvoering in eigen hand gehouden.

Budgettaire uitgaven van verzekeringsprogramma's

- Meer dan 50% subsidie op premies om voldoende deelname te krijgen
 - Uitvoeringskosten in de VS geschat op circa 55% van de geïnde verzekeringspremies
 - Bij toepassing in EU-verband en financiering via de EU-begroting gunstig voor lidstaten met een relatief groot landbouwareaal en veel kans op schade (Spanje)
 - Andere landen zijn dan nettobetalers
-

Dan het budgettaire aspect. De VS-overheid betaalt meer dan 50% subsidie op de premie om voldoende deelnemers te krijgen, anders krijgt men de programma's niet van de grond. Daarbij komen dan nog de uitvoeringskosten van die verzekeringen. Die komen ook voor rekening van de overheid, want de verzekeringsmaatschappijen doen dat op basis van provisie die betaald wordt door de overheid. Als we dit soort instrumenten in de EU willen gaan introduceren, is de verdeling van de lusten en lasten interessant. Sommige landen hebben er wel belangstelling voor. Het hangt van een groot aantal factoren af of het gunstig uitpakt. Maar gezien de mogelijkheden lijkt toepassing van het instrument gunstig voor lidstaten met een relatief groot landbouwareaal die veel kans op schade hebben. In Spanje betaalt de overheid reeds 60% van die verzekeringen. Dat is dus een land dat best nationale programma's op Europees niveau zou willen voortzetten. En dan bestaat de kans dat landen met veel minder oogstrisico dat soort programma's zouden moeten betalen. Dat lijkt me ook wel een element waaraan Nederland aandacht zou moeten schenken.

WTO-aspecten van verzekeringsprogramma's

- Onder voorwaarden aanvaard in WTO
 - Markteffecten kunnen aanzienlijk zijn
 - Vaak wordt niet voldaan aan criteria groene-box
 - Bij beperkte steun beroep op 'de minimis'
-

Dan het vierde punt: de WTO-aspecten. In principe is het een aanvaard instrument in WTO-verband, maar dan wel onder bepaalde voorwaarden. Eén van die voorwaarden is dat het geen marktverstoring effect heeft. Afhankelijk van de opzet van het programma kan het markteffect echter vrij groot zijn. Er zijn daarvan al een paar voorbeelden genoemd. Het kan wel degelijk productie in stand houden die het zonder die steun niet zou redden. In de praktijk wordt vaak niet voldaan aan de criteria van de groene box. In principe moet de steun dan worden teruggebracht, tenzij die valt onder de 'de minimis'-clausule. In dat geval gaat het om gele box-steun die niet hoeft te worden teruggebracht, omdat er ten opzichte van de betrokken productie een te gering steunbedrag mee gemoeid is.

Conclusie

- Er zijn mogelijkheden om rol verzekeringen te vergroten
 - Ze bieden echter geen garantie tegen (te) lage marktprijzen en inkomens
 - Draagvlak in andere EU-lidstaten beperkt
 - Verzekeringen geen alternatief voor GLB
-

Ten slotte de conclusie van deze beoordeling. Er zijn zeker mogelijkheden om de rol van verzekeringen te vergroten. Maar - en dat is een cruciaal punt als men denkt aan toepassing binnen het GLB - ter vervanging van prijssteunmaatregelen - kunnen verzekeringen geen garantie bieden tegen langdurig lage prijzen en inkomens. Men kan natuurlijk stellen dat men van de huidige prijs- en inkomenssteun af wil. Dat betekent dan dat er een tijd lang lage inkomens in de landbouw kunnen zijn. Voor dat probleem kunnen verzekeringen geen oplossing bieden. Het draagvlak voor de gedachte van verzekeringen ter vervanging van het landbouwbeleid in de EU-lidstaten is vrij beperkt. Mijn conclusie is dat verzekeringen geen alternatief vormen voor het huidige GLB.

Discussieronde 3

*Hans Labohm*¹

Wat is de reactie van Eurocommissaris Fischler geweest op eerdere studies over verzekering van landbouwrisico's?

Ruud Huirne

Allereerst denk ik niet dat ik zo negatief over verzekeringen ben als Huib Silvis. Als we creatief zijn, kunnen wij een eind komen. Wat Fischler betreft kan ik er op wijzen dat wij in 1997 een studie hebben uitgevoerd voor de Europese Commissie, voor DG-II: Economic and Financial Affairs. Deze studie had betrekking op de haalbaarheid van *income insurance in the European context*. Men vindt dat in plaats van het landbouwbeleid iets anders zou moeten komen. Dan voelt men zich meer op gemak om het landbouwbeleid af te bouwen. Daarbij rees de vraag of inkomensverzekeringen daarbij niet tot de oplossing konden bijdragen. Het was een relatief korte studie. DG-II was er blij mee en trad daarover in overleg met de collega's van DG-VI. Toen was het enthousiasme al snel verdwenen, want de reactie aldaar was af houdend. Zij wilden de studie niet zien. Gevolg: frustratie bij DG-II.

Ik merk ook in Nederland een afhoudende reactie. LNV en LTO willen eerst het standpunt van Fischler afwachten. Het vervelende is echter dat Fischler nu ongeveer twee jaar bezig is om een standpunt te bepalen. Er zijn een paar *workshops* in Brussel geweest sinds dat rapport werd uitgebracht. Maar bij elke bijeenkomst waar ik ben geweest, zat er een meerderheid van Zuid-Europeanen aan tafel. Meestal ging men toch nog even stemmen over wat er met de voorstellen diende te gebeuren. De Spanjaarden waren natuurlijk tegen en de meerderheidsopvatting was dat er eerst nog verdere studie noodzakelijk was. Volgens mijn informatie zou Fischler reeds vorig jaar een standpunt moeten hebben bepaald. Maar ik heb nog steeds geen uitslag daarvan gezien. En hier in Nederland wacht men eerst af wat Fischler wil. Per saldo zijn heel wat van deze ideeën al drie jaar oud. Maar er is tot op heden niets mee gebeurd.

Huib Silvis

Dat is mooi om te constateren, maar misschien zit er ook wel een argument achter, namelijk dat het geen geschikt alternatief is voor het huidige systeem. Dat wil niet zeggen dat er geen hervorming dient plaats te vinden, maar de gedachte dat verzekeringen daarvoor een oplossing zouden kunnen bieden is naar mijn mening een illusie.

1. Senior Wetenschappelijk Medewerker, Instituut 'Clingendael' en voorzitter van de conferentie.

Toon Bullens

Ik ben het eens met de conclusie dat verzekeringen geen alternatief kunnen zijn voor het landbouwbeleid. Het vertrekpunt van het landbouwbeleid was ook de veiligheid van de voedselvoorziening; niet de verzekering van risico's. Aan de andere kant denk ik dat we niet zo lang met elkaar hoeven te discussiëren. We zouden het toch met elkaar eens moeten kunnen worden over het feit dat we het op lange termijn met de beperkte mogelijkheden in deze wereld niet volhouden om een beperkt arsenaal van landbouwgrond inefficiënt te benutten, bijvoorbeeld door het produceren van gewassen waarvan je eigenlijk a priori weet dat de kans op mislukken veel groter is dan de kans op slagen. En dát is de feitelijke situatie op dit moment in enkele delen van de wereld. Ik denk dat het daarom verstandig is om tot een liberalisatievorm te komen, waarbij echte risico's bij de uiteindelijke ondernemer terecht komen, zodat hij daarop ook verstandig kan sturen. Maar dan moet men vervolgens ook dat ondernemen op een degelijke manier kunnen faciliteren: als verzekeringsindustrie, als bancaire dienstverleners en ik denk ook als samenleving die wordt vertegenwoordigd door de overheid.

*Ronald Roosdorp*¹

De drie inleiders waren behoorlijk enthousiast over de mogelijkheden om bepaalde risico's in de landbouwsector te verzekeren. Ik zou daar een kanttekening bij willen plaatsen. Eind jaren tachtig waren er in Nederland hevige regenbuien geweest waar boeren schade van hadden ondervonden. In de Ministerraad was besloten tot een vergoedingsregeling voor deze boeren. Na afloop van de Raad werd premier Lubbers gevraagd of hij dacht dat de boeren nu tevreden zouden zijn, waarop Lubbers antwoordde: 'Heeft u ooit wel eens een tevreden boer gezien?'

Dit schetst precies de problematiek van de boeren. Is er sprake van een goede zomer met veel zon en af toe een buitje, dan is de oogst hoog, maar zijn de prijzen laag. Gevolg: alle boeren ontevreden. Echter, is er sprake van een slechte zomer met veel regen etc. en dus een lage oogst, dan zijn de boeren ook ontevreden. De boeren die wel hebben kunnen oogsten zijn dolgelukkig, want de prijs is hoog; maar deze boeren hoor je dan niet. Kortom, goed of slecht weer, er zijn altijd ontevreden boeren. Het probleem met verzekeren is dat je je alleen tegen een verloren gegane oogst (q) kunt verzekeren en niet een geringe opbrengst ($p \cdot q$), zoals ook aangehaald in de inleiding van Huib Silvis. Verzekeren biedt dus alleen mogelijkheden in geval van overstromingen etc.

Aangezien er aan verzekeren ook andere problemen kleven (ook aan de orde geweest in de drie inleidingen) als *moral hazard*, *adverse selection*, vaststellen van de premies, controle etc., is er een wellicht beter alternatief voorhanden: swappen. Bijvoorbeeld, een aardappelboer uit Zeeland ruilt een deel van zijn opbrengst met een aardappelboer uit Noord-Holland. Het ligt namelijk niet voor de hand dat beide provincies tegelijkertijd door een natuurramp worden geplaagd. Maar je hoeft het niet te beperken tot Nederland of tot een bepaald produkt. In het Europa zonder grenzen kan de aardappelboer uit Zeeland ook een deel van zijn opbrengst ruilen met een olijfolieboer uit Spanje. Ook hoeft je je niet te beperken tot één tegenpartij. Dergelijke transacties zijn in principe met heel veel andere boeren aan te gaan. De ICT-ontwikkelingen bieden al voldoende mogelijkheden om een dergelijke markt te organiseren. De nadelen van verzekeren worden hierdoor volledig (*adverse selection*, vaststellen van de premies, controle) of deels (*moral hazard*) ondervangen. Immers, de goede risico's zullen niet willen deelnemen aan een dergelijke ruil, maar dat is ook niet noodzakelijk voor het goed functioneren van het systeem: het gaat alleen maar om spreiding van risico's. *Moral hazard* valt niet geheel uit te sluiten, maar een boer die zijn land niet goed verzorgt zal een jaar later

1. Beleidsmedewerker, Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken.

geen tegenpartij meer bereid vinden om een deel van zijn opbrengst mee te ruilen. Wel moet een goede marktmeester worden gevonden die partijen bij elkaar brengt, de afwikkeling van de virtuele markt verzorgt en de betalingen garandeert. Maar dat zal niet zo moeilijk zijn.

*Gerrit Meester*¹

Ik zou behoefte hebben aan een vergelijking van de situatie zoals die zich in de landbouw en de agribusiness voordoet ten opzichte van wat er in andere sectoren aan de orde is. Bepaalde soorten risico's kunnen we elders wel afdekken, maar in de landbouw hebben we dat om verschillende redenen niet gedaan. Eerder werd de olie-industrie als voorbeeld aangehaald. De schroeven en bouten van een olieplatform worden wél gecontroleerd omdat er een aansprakelijkheidssysteem achter zit. Dat doen we kennelijk in voedsel niet. De vraag rijst waarom? Misschien hebben we dat soort systemen in het verleden nooit ontwikkeld omdat we er steeds uitzonderingen op maakten. En het zou dus wel eens zo kunnen zijn dat we een stuk ontwikkeling kunnen krijgen door de overeenkomsten en de verschillen tussen de voedselsector en andere sectoren te vergelijken. Ik heb zelf vaak het gevoel dat die verschillen veel minder zijn dan vele van mijn collega's op LNV en aanverwante instituten beweren. Ik denk dat dat van belang is, in het bijzonder wanneer we praten over verzekerbare risico's, niet zo zeer als vervanging van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, maar wél omdat wij met een paar substantiële risico's worden geconfronteerd, onder andere met betrekking tot MKZ, varkenspest en een aantal andere zaken. Hierdoor wordt de aansprakelijkheidsvraag opnieuw aan de orde gesteld. In dit licht rijst de vraag of we niet naar een situatie zullen toe moeten dat als men bijvoorbeeld met dieren sleept, dat er dan een risico wordt gelopen dat op een of andere manier niet meer voor rekening van de overheid komt. Daarover zou ik graag nog wat meer willen horen in vergelijking met andere sectoren.

Verder begrijp ik Ruud Huirne niet helemaal wanneer hij aangeeft dat zoiets zal moeten worden geregeld in een Europese context. Ik vrees dat we dan binnen de kortste keren weer de kant op gaan van lastenverdeling die we thans ook binnen het GLB kennen. Dan weten bijvoorbeeld de Spanjaarden de risico's af te wentelen naar Brussel, en Brussel weer naar alle andere lidstaten. Als de verantwoordelijkheid niet dicht genoeg bij de eigen regering wordt gelegd, dan loop je binnen de kortste keren het gevaar dat het risico wordt afgewenteld.

Ten aanzien van het aftoppen van risico kan ik mij voorstellen dat dat in het begin een rol speelt om het systeem op gang te brengen. Maar ik kan mij ook voorstellen dat je dat later als het ware gaat doorkoppelen. Nu moeten de varkenshouders f 500 miljoen betalen en de veehouders ook. En daarboven wordt de schade nog gedurende een zekere periode door de overheid betaald. Maar ondertussen komt er nu wel een systeem op gang dat zelf die f 500 miljoen inzamelt, door een bonus-malusregeling waarschijnlijk. Op het moment dat dat gebeurt, druk je het risico terug tot normalere proporties, heb je verantwoordelijkheid gecreëerd en zou je vervolgens kunnen overwegen om het plafond voor de sector te verhogen. Dat is dan een leerproces, waarbij de overheid in het begin een zekere rol speelt, maar uiteindelijk de verantwoordelijkheid dáár wordt gelegd waar die hoort.

*Otto Genee*²

Twee sprekers hebben oncontroleerbare risico's aan de orde gesteld. Als ik zelf een verzekering afsluit, wordt ik daarna wel geacht mij als een goed huisvader op te stellen. Als het nu gaat om een dierziekte zoals MKZ, dan heeft dat volgens mij directe consequenties voor het

1. Adviseur Landbouwpolitieke Vraagstukken, Ministerie van LNV.

2. Plv. Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de VN en WTO te Genève.

non-vaccinatiebeleid. Dan zal men toch in feite een vaccinatiebeleid moeten invoeren en daarmee de boer dwingen zich als een goed huisvader op te stellen, zodat de risico's in ieder geval worden gereduceerd. Dat heeft natuurlijk directe consequenties voor onze export. Hoe denken de sprekers daarmee om te gaan.

*Willem-Jan Laan*¹

Als beleid risico's afdekt, is er geen *incentive* voor commerciële verzekering. Daar bestaat dus een hele duidelijke wisselwerking. Het is goed om dat verder te onderzoeken. Het zou onjuist zijn de conclusie te trekken dat er nu een dekking in commerciële zin mogelijk is voor het landbouwbeleid. In plaats daarvan zou men moeten zoeken naar aanvullende mogelijkheden van verzekeringen op onderdelen, dáár waar het beleid in de toekomst aangepast zal worden. Ik denk zeker dat dat mogelijk is. Als men dan vervolgens de vraag gaat stellen aan individuele betrokkenen of zij die overgang wenselijk zouden achten - de boeren in Spanje bijvoorbeeld - dan zullen die daarvan waarschijnlijk geen voorstander zijn indien zij zelf de verzekeringspenningen moeten betalen. Vanuit hun optiek lijkt mij dat een voor de hand liggende conclusie. Maar men moet het tegen de achtergrond van de ontwikkeling van het beleid zien. De marktwerking vraagt om dergelijke aanvullingen. Ik denk dus dat die weg zeker verder geëxploreerd zou moeten worden voor onderdelen van het beleid.

We kennen reeds exportrestituties als onderdeel van het Europese landbouwbeleid. Een van de redenen daarvoor is dat er op de wereldmarkt allerlei onzekere factoren een rol spelen, bijvoorbeeld monetaire ontwikkelingen en de betrouwbaarheid van de afnemers. Er zijn echter ook verzekeringsinstrumenten voor die exportaangelegenheden. Die worden gebruikt; ook door de agribusiness. Ik huldig de opvatting dat je dergelijke risico's ook op een commerciële basis zou kunnen afdekken als daartoe wederzijds de bereidheid bestaat en dat er dus geen exportrestituties nodig zijn vanwege die additionele risico's. Als de grondstofprijzen verschillend zijn en men een overbrugging nodig heeft voor die prijsverschillen, dan rijst de vraag of men bereid is dat te betalen. Vanuit handelspolitiek oogpunt rijst de vraag of men daartoe in de gelegenheid is. Budgettair rijst de vraag of de belastingbetaler bereid is dat te betalen. Een andere optie is het prijsverschil te reduceren. Maar als je niet kunt concurreren op die wereldmarkt, dan verdien je daarop eigenlijk geen plaats. Dat is een andere afweging. Maar de risico's kun je ook commercieel verzekeren. En dus kan dat wel degelijk een alternatief zijn op dat specifieke onderdeel van het beleid.

Hans Labohm

De Heer Laan is van Unilever. Heeft Unilever ervaring met verzekeringssystemen bij de eigen landbouwproductie van het concern?

Willem-Jan Laan

Er is een groot verschil tussen plantageteelt van thee of palmolie en de productie van gewassen die wij in het westen kennen. Maar het is juist dat de leveranciers van deze grondstoffen, zowel op onze eigen plantages als aanliggende plantages, van de afnemers bepaalde zekerheden wensen. Als we starten met een activiteit, dan wil men die zekerheid hebben. Dat is overigens niet zeer verschillend van de gewassen die op jaarlijkse basis in de VS worden geteeld. Ook daar wil men de opbrengst aan het eind van het jaar het liefst al kennen en afdekken, zodanig dat men de investeringen daarvoor ook financieel gezien gedekt weet. De schema's die daar sterk zijn ontwikkeld, vind je ook bij plantages, maar dan in andere vorm. Dat gaat dan niet via een beurs, maar dat gaat direct via contracten die met de leveranciers worden afgesloten.

1. Unilever, Rotterdam.

Overigens is het interessant om te zien dat er in de VS - het voorbeeld van Huib Silvis: m.b.t. de 50/50-verdeling - kennelijk nog een rol is voor de overheid om het hele systeem draaiende te houden. Maar het is wel degelijk mogelijk om de risico's op die basis af te dekken. Die 50/50-verdeling zou een overbrugging kunnen zijn. Dat betekent dat de overheid zich niet ineens terugtrekt. Immers, de overheid heeft er belang bij dat er een goede zekerheid is voor die producenten en daarmee ook voor het hele systeem.

*Jan Versteeg*¹

Ik had de deskundigen ook hun mening willen vragen over het diergezondheidsfonds waarnaar Gerrit Meester verwees. Dat is een fonds dat bestaat uit kasmiddelen en bankgaranties bij de produktschappen, waaruit geput wordt op het moment dat zich een dierziekte voordoet en dat daarna door middel van heffingen binnen de sector weer wordt aangevuld. Hoe denken de verzekeringsdeskundigen daarover?

Verder vraag ik mij af of ik het goed heb begrepen dat uw opvatting over de twee typen verzekering is dat je eventueel wel zou kunnen verzekeren tegen risico's als varkenspest, maar niet tegen ontwikkelingen als de varkenscyclus. Anders gezegd: er zijn wel kansen om je te verzekeren tegen natuurrampen en dierziekten e.d., maar je kunt je niet verzekeren tegen marktfluctuaties (daarom is het ook geen alternatief voor het landbouwbeleid).

*Frans Vera*²

Ten aanzien van verzekering, zoals dat ter sprake is gekomen met dierziekten, heb ik steeds gehoord over de risico's betreffende de individuele boer en de sector. Als er één ding zeer navrant bij de laatste MKZ-crisis naar voren is gekomen, in het bijzonder in Engeland, dan is het wel de enorme schade die andere sectoren oplopen door zo'n ziekte. Rijst daarbij niet het probleem van de aansprakelijkheid?

Ruud Huirne

Wat betreft de vraag over de compensatie van prijzen en hoeveelheden in Nederland moet ik de vraagsteller teleurstellen. Voor kleine produkten bestaan daar wel regelingen voor, zoals fruit. Maar voor produkten die in breder verband worden verhandeld is de invloed van regionale catastrofes, zoals regenval, niet terug te vinden in de gemiddelde landelijke cijfers. Neem bijvoorbeeld de aardappelen die in heel Noord-Holland verdroogd of verregend kunnen zijn. Kijkt men naar de nationale statistieken dan kan men niet een significant effect vinden. Dus het compenserende effect werkt helaas niet. Anders was het inderdaad een mooie manier of aan *self-insurance* te doen.

Verder zijn we volop bezig met de vergelijking van agribusiness met andere sectoren. Wij moeten naar mijn mening open staan voor ervaringen elders. Ik ben het eens met de stelling dat de land bouw niet zo'n unieke sector vormt dat dat een aparte aanpak zou rechtvaardigen, alleen om dat er met levend materiaal wordt gewerkt of omdat de activiteit op het platteland plaatsvindt.

Aansprakelijkheid is de keerzijde die veel mensen niet in de gaten hebben. Want als men in ketenbeheersing *tracing* en *tracking* toepast dan kan men natuurlijk aantonen dat men de zaak goed voor elkaar heeft, maar als dat eens een keer niet het geval is, dan is men er ook snel bij. Daardoor kan paniek worden voorkomen omdat men snel weet wat er aan de hand is. Dat zal

1. Directie Integratie Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2. Senior Beleidsmedewerker, Bureau Strategische Beleidsvorming, Ministerie van LNV.

best wel juridisch te verzekeren zijn. Er is groeiende belangstelling van bedrijven voor *tracing* en *tracking* ook richting de aansprakelijkheid. De wetgeving schuift elke keer weer een beetje op. Tegenwoordig komt men er met een simpele spijtbetuiging niet meer zo makkelijk vanaf, bijvoorbeeld als men ziekmakende Salmonella-eieren aan een bejaardentehuis heeft geleverd.

Toon Bullens

Aansprakelijkheid is overwegend verzekerd in dit land. Als men een aansprakelijkheidsverzekering heeft en men overtreedt een bepaalde norm - al dan niet vastgelegd in een wet - waardoor schade aan een ander wordt toegebracht, dan is men aansprakelijk op grond van het burgerlijk wetboek. En die aansprakelijkheid is over het algemeen verzekerd; zij het tot bepaalde maxima: overwegend f 5 miljoen per gebeurtenis.

Ruud Huirne

Wat betreft de opmerking van Gerrit Meester over regelingen in de Europese context erken ik dat dat van mijn kant misschien aan *wishful thinking* moet worden toegeschreven. Ik zou het wenselijk vinden als dat in Europees verband mogelijk zou zijn, maar de realiteit leert dat dat moeilijk is. Daarom is het verstandig om dan maar zelf eerst eens een voorbeeld te geven. Dat gebeurt nu ook. Ik heb sterk het gevoel dat Nederland voorop loopt in de ontwikkeling van dit soort gedachten en de aanvaarding daarvan.

Wat betreft de herverzekering en de rol van de overheid ben ik toch voorstander van een voortzetting van die rol. Naar mijn mening zou de overheid een deel van de verantwoordelijkheid voor de schade op zich moeten nemen, zeker als die uit de hand loopt. Dat geldt ook voor de non-vaccinatie. Als Nederland een eiland zou zijn, dan zouden we het snel eens worden. Het ziektebeleid is echter per definitie een thema dat men in groter, Europees verband dient te regelen. Het wordt een chaos indien bijvoorbeeld Nederland wel gaat vaccineren en Duitsland, Frankrijk niet. Wat moet er dan gebeuren met het transport van vleesprodukten tussen die landen? Ook de landbouwsector binnen landen is geen geheel. Het MKZ is via kalveren binnengebracht en de varkenshouders betalen nu de rekening. De rundveehouders worden in het algemeen redelijk gecompenseerd. Met een leuke truc met de superheffing komen we er ook wel uit. Maar waar is de markt ingestort? Dat is in de intensieve veehouderij, onder andere in de varkenssector. Die zouden kunnen stellen dat zij de dupe zijn geworden van het geklungel met de kalveren. Hoe uniform en solidair is dan een sector? Wat zijn de randverschijnselen, dat wil zeggen andere mensen of sectoren die schade hebben gehad? In dit verband worden dan wel loonwerkers genoemd. Maar die hebben dan ook wel jaren geprofiteerd van de groei in de sector. En hebben ze wel schade gehad? Of dient eventuele schade aan het koude voorjaar te worden toe geschreven? Toerisme idem dito. Als we de balans opmaken dan zou het mij niets verbazen dat er dit jaar amper schade is geweest. Wel natuurlijk in de beruchte driehoek. Maar er zijn amper minder toeristen geweest met Pasen. Ze hebben ook niet minder besteed. Maar het geld is in andere laden terecht gekomen. In dat geval is het toch moeilijk vol te houden dat het toerisme schade heeft geleden in dit land. Bij het opmaken van de rekening dient men natuurlijk ook een correctie toe te passen voor het koude voorjaar. Ik ben dan ook benieuwd naar de CPB-berekeningen.

*Herman Stolwijk*¹

Wij hebben - heel ruw en voorlopig - het volume-effect bekeken. Maar er is natuurlijk ook nog een prijseffect. Het hele aanbod van vee- en vleesproductie in Europa is veranderd. De toename van de inflatie heeft voor een deel te maken met de prijsverhogingen in de landbouw,

1. Hoofd Afdeling Landbouw en Voeding, Centraal Planbureau.

in het bijzonder de dierlijke landbouw. Dat heeft vermoedelijk ook wel deels te maken met die dierziektes. Dus in termen van inkomen zal het beeld er weer heel anders uitzien dan in termen van schade uitgedrukt in het effect op het volume van de BNP-groei.

Frans Vera

Zoëven werd gerefereerd aan het toerisme. Daar doelde ik ook in eerste instantie op toen ik eerder een opmerking maakte over aansprakelijkheid, in het bijzonder in Engeland. Het klopt waarschijnlijk dat het geld elders is besteed, maar een recreatieondernemer in de driehoek heeft er niets aan dat een recreatieondernemer in Noordwijk er beter van is geworden. Ik doelde dus op de individuele ondernemers.

Ruud Huirne

Wat betreft de 50/50-verdeling denk ik dat wat de overheid en de markt voor hun rekening nemen een continuüm vormt. Dat zou men in stapjes moeten overdragen. Van export restituties heb ik niet zo veel verstand. Je kunt een risicoanalyse uitvoeren om er achter te komen waar de pijn zit. Als blijkt dat bepaalde exportrisico's van belang zijn, dan zou men daar ook producten voor kunnen ontwikkelen. Mijn stelling is dat de mogelijkheden groter zijn dan men op het eerste gezicht zou vermoeden, zeker in het licht van de ervaringen elders.

Ten aanzien van het diergezondheidsfonds, bankgaranties en heffingen geloof ik dat dat een mooie opstap is naar verzekeringsvormen. In het vorige systeem betaalde iedereen dezelfde heffing. Dat was ongenueanceerd en weinig stimulerend om degenen die het beter willen doen dan de rest aan te moedigen. Het verdient natuurlijk de voorkeur dat men helemaal geen ellende heeft; dus helemaal geen MKZ en varkenspest. Dus men dient maximale stimulansen daarvoor in te bouwen. En boeren die het risico willen nemen, moeten dat ook in hun portemonnaie voelen.

Toon Bullens

Ik vind het diergezondheidsfonds een belangrijk voordeel hebben in vergelijking met een 'gewone' verzekering. In dit verband zou ik een signaal aan Financiën willen afgeven, want een nadeel van een verzekeringsconstructie is dat de kosten daarvan altijd 7% hoger zijn dan elke andere vorm van risicofinanciering. Dat komt door het effect van de assurantiebelasting die niet, zoals bijvoorbeeld bij een BTW het geval is, gecompenseerd wordt. We zitten toch al met hoge structurele kosten. Als die 7% er nu van af kan, dan scheelt dat in ieder geval in de concurrentiepositie. En dat is goed voor de boer.

Ruud Huirne

Ik ben voorstander van een verzekeringsachtig concept vanwege de stimulansen van premie-differentiatie. En dat zou nog veel verder kunnen worden ontwikkeld dan thans het geval is. Dat het werkt, was al gelijk merkbaar toen er nog niet eens MKZ in ons land was en de LTO de minister reeds opriep om verdergaande maatregelen te nemen. Het is in het verleden nog nooit gebeurd dat LTO en andere vertegenwoordigers van de landbouw verder wilden gaan dan de minister. Maar ze hebben natuurlijk goed in de gaten dat het hun eigen centen waren. Dus ze hadden er alle belang bij dat er snel en effectief zou worden ingegrepen. En dat is natuurlijk wel winst.

Wat het verzekeren van de varkenscyclus betreft denk ik dat dat in principe mogelijk is, maar dat zal wel heel duur zijn. Het prijsrisico kan efficiënter worden afgedekt via de termijnmarkt.

Bij opbrengstverzekeringen is er sprake van prijs maal hoeveelheid. Om dit te verzekeren kan

de verzekeringsmaatschappij een deel van de prijsrisico's op de termijnmarkt afdekken. Dat soort ideeën zijn in Amerika in ontwikkeling. Hierbij wordt gedacht aan één produkt dat via één loket aan de boer wordt aangeboden. Maar daarvoor is een goed-functionerende termijnmarkt nodig en dat is in Europa nog een probleem.

Toon Bullens

Wij kennen al een bedrijfsschadeverzekering die betrekking heeft op schade op het eigen bedrijf als gevolg van ontwikkelingen die elders plaatsvinden. Die zou verder kunnen worden ontwikkeld. De vraag is echter of daarvoor een markt is. Om redenen die eerder zijn genoemd, vraag ik mij af of dat het geval is.

In aanvulling op wat Ruud Huirne al heeft gezegd zou ik nog een opmerking willen maken over de verhouding tussen nationaal en Europees beleid op het onderhavige gebied. Ik durf de stelling aan dat Nederland zich hier om twee redenen buitengewoon goed zou kunnen profileren. In de eerste plaats door de profilering als zodanig. In de tweede plaats ook om een stuk leerervaring op te doen, die vervolgens op Europees en mondiaal niveau naar buiten zou kunnen worden uitdragen.

Wat betreft de rol van de overheid als *lender in last resort* denk ik dat de overheid primair alleen in een overgangsfase een rol dient te spelen, tenzij men algemeen van mening is dat de zekerheid van zo'n voorziening zodanig gegarandeerd moet zijn dat men als samenleving bereid is daar iets voor over te hebben. Als die vraag positief beantwoord wordt, dan kan een dergelijke regeling ook zodanig vorm worden gegeven dat de overheid ook bepaalde risico's op de lange termijn overneemt.

Naar aanleiding van de opmerkingen over de mogelijke opstelling van de Spanjaarden ten aanzien van het subsidiesysteem verdenk ik de Spanjaarden ervan dat zij zo verstandig zijn dat men ze uit kan leggen dat dat korte-termijndenken is. Maar op de lange termijn - in het bijzonder als Spaanse boer - is men er beter bij gebaat door produkten op de grond te verbouwen waarvoor die grond beter geschikt is dan de produkten die er thans worden verbouwd.

Huib Silvis

De vragen over varkenspest en varkenscyclus waren ook interessant omdat we voor varkens vrije prijsvorming kennen. Dat betekent dat de problematiek wezenlijk verschilt van die van de produkten die onder de prijsgarantie vallen. Bij de varkens wordt de hele ontwikkeling van de sector bepaald door vraag en aanbod. Er is wel enige ondersteuning via particuliere opslag, maar dat mag toch niet worden vergeleken met het prijsbeleid zoals we dat in de zuivel, het rundvlees en de suiker kennen.

Er bestaan ook grote verschillen per sector. Men doet vaak alsof de hele landbouwsector beschermd is, maar dat is niet juist. Voor de tuinbouw is er bijna geen bescherming, wel wat externe protectie. Voor de intensieve veehouderijsectoren is er in grote mate vrije prijsvorming op de Europese markt. Maar voor de grote grondgebonden sectoren hebben we wel degelijk zware protectie.

Er is geen behoefte om de varkenscyclus te verzekeren. Daarin voorzien de bedrijven zelf. Die kunnen dat soort schokken ook zelf opvangen. Ze hebben een aantal goede jaren gehad.

In verschillende sectoren, zoals de niet-grondgebonden sectoren, bestaat een veel betere marktwerking. Dat betekent dat er op langere termijn een beter prijsniveau ontstaat dan in de

grondgeboden sectoren die langdurig met zeer slechte prijzen te maken kunnen hebben. En dat is een van de achtergronden van het huidige landbouwbeleid.

Ik ben niet negatief over nieuwe instrumenten; zeker niet als aanvulling op het bestaande beleid. Wat betreft de vraag van Laan over exportkredieten stel ik vast dat daarvan in Nederland in vergelijking met andere landen relatief veel gebruik wordt gemaakt. Dat komt natuurlijk ook omdat we zo'n grote exporteur zijn.

Waar het in WTO-verband ook om gaat, is de vraag of het commerciële of gesubsidieerde kredieten zijn. In dit geval maakt Amerika gebruik van gesubsidieerde exportkredietprogramma's. Waar er zoveel en toenemende kritiek is op restituties - die dus verder zullen moeten worden teruggebracht - denk ik dat het op zich terecht is, dat aan de andere kant ook de EU naar voren brengt dat andere landen hun gesubsidieerde exportkredietprogramma's maar moeten aanpassen. Immers, dat zijn ook marktversturende instrumenten.

Mogelijkheden voor marktwerking

Michiel Keyzer ¹

Vandaag zijn inleidingen gehouden over multifunctionaliteit, voedselveiligheid en vrijhandel, en over verzekeringen. Er is op vele manieren gewezen op de specificiteit van de Europese landbouw en de bijzondere behandeling die deze sector daarom zou behoeven.

De door Economische Zaken gecirculeerde notitie *GLB ter discussie* ademt een andere geest. Daarin wordt eerder een politiek dan een analytisch standpunt ingenomen. Eigenlijk wordt vastgesteld dat de traditionele doelstellingen van het GLB inmiddels achterhaald zijn en dat de grondslag voor een specifieke behandeling van de landbouwsector daarom is weggefallen. Er zijn misschien wel wat specifieke kwesties, zoals multifunctionaliteit, voedselzekerheid en onverzekerbare risico's maar die rechtvaardigen nog geen handelsprotectie. In wezen blijft EZ hiermee trouw aan de rechte lijn die vrijhandel, concurrentie en afschaffing van alle steun propageert. Aan de andere kant is men er zich blijkbaar wel van bewust dat men in het verleden niet erg veel succes heeft geboekt langs deze weg. Door vandaag samen met LNV een conferentie te organiseren waar drie belangrijke thema's van de hedendaagse landbouwpolitiek nu eens goed tot hun recht komen, toont EZ in elk geval bereidheid aan een discussie mee te doen die wat genuanceerder is dan het klassieke handelsverhaal. Dat is volgens mij een wijze beslissing. Want landbouwpolitiek is veel meer dan handelspolitiek. Volgens mij zou EZ dan ook lang niet alleen voor wat de handel betreft de discussie moeten aangaan, maar over de economische politiek ten aanzien van landbouw, natuurbeheer en voedselvoorziening, of in LNV-termen ten aanzien van voedsel en groen.

Het is niet gemakkelijk als wetenschapper op de door EZ ingenomen positie te reageren, want een departement heeft nu eenmaal een eigen rol als speler in het grote spel, in Den Haag, Brussel en Genève. Een al te genuanceerd optreden kan ertoe leiden dat er helemaal niets gebeurt. Maar daarmee is ook al direct een duidelijk probleem aangegeven. In Den Haag wordt binnen de departementen zeer verschillend over voedsel en groen gedacht en naar buiten opgetreden. En elk departement heeft weer zijn eigen lijntjes naar Brussel of Genève. Dat is vooral op het ogenblik erg lastig omdat andere landen op nationaal niveau bezig zijn hun positie te herdefiniëren, terwijl Brussel tegen beter weten in blijft zeggen dat men op de juiste koers zit

1. Hoogleraar Wiskundige Economie, Directeur Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening van de Vrije Universiteit. Wegens familieomstandigheden was Michiel Keyzer plotseling genoodzaakt om de vergadering te verlaten. De tekst van zijn voordracht werd door dr. Max Merbis (eveneens van de VU te Amsterdam) uitgesproken.

met het Agenda 2000 beleid van prijsverlagingen die worden gecompenseerd via verhoogde areaal- en dierpremies.

Voor Nederland is er juist nu een nieuwe, geïntegreerde benadering nodig die de losse stukken van de puzzel samenvoegt tot een coherent beleid. Daar is al door velen op gewezen en vandaag mag er trouwens aan worden herinnerd dat juist ontwikkelingssamenwerking al jaren om deze coherentie vraagt. Het kan immers niet zo zijn dat van ontwikkelingslanden wordt verwacht dat zij hun markten voor landbouwprodukten openstellen, terwijl Europa de deur dichthoudt. Dat is vanuit een ontwikkelingsoptiek de primaire contradictie die moet worden aangepakt.

Nu is het aandringen op coherentie heel wat anders dan het oproepen tot blind vertrouwen in de vrije marktwerking. Dat geldt voor Nederland net zo zeer als voor ontwikkelingslanden. Wie de teloorgang van de ruimtelijke ordening in het Westen van Nederland gadeslaat, en ziet hoe grootschalige landbouwbedrijven het landschap kunnen aantasten, en wie daarnaast de dierenwelzijnsproblematiek in ogenschouw neemt, moet volgens mij concluderen dat, GLB of niet, de uitkomst bepaald anders lijkt dan wat we met z'n allen zouden willen, en dat er dus van marktfalen sprake is. Hoe beter men dat falen weet aan te pakken, des te meer welvaartswinst er te halen valt bij liberalisering van de buitenlandse handel. Maar wie de ogen sluit voor dat marktfalen en zich eenzijdig op liberalisering richt, vindt naar mijn mening terecht vele tegenstanders op z'n weg.

In mijn inleiding wil ik eerst in samenvattende zin ingaan op de drie eerder behandelde onderwerpen: multifunctionaliteit, voedselveiligheid en produktverzekeringen. Eigenlijk gaat het daarbij om het verbeteren van de werking van de markten voor voedsel en groen. Daarnaast wil ik aandacht schenken aan de twee factormarkten die een sleutelrol vervullen in de landbouw, te weten de arbeidsmarkt en de grondmarkt. Want de termen voedsel en groen geven het al aan; het zijn eindprodukten, terwijl in de moderne tijd economisch beleid meer succes blijkt te hebben als het zich richt op de efficiency van het gebruik van produktiefactoren. En daarom moeten we dus ook grond en arbeid in onze beschouwing betrekken.

Multifunctionaliteit, voedselveiligheid en marktwerking

In de notitie van EZ wordt vastgesteld dat de klassieke doelstellingen van het GLB zijn verouderd. Er wordt ook aangegeven dat de regeringsleiders van de EU in maart jongstleden al een nieuw perspectief hebben gekozen: *de landbouw moet milieuvriendelijk zijn, het voedsel veilig, het beleid minder bureaucratisch en de sector concurrerend*. Ik mis hier trouwens de diervriendelijkheid. Het gaat er daarbij wel om welke accenten men legt en hoe snel men de overgang wil maken. Nederland moet daarbij zeker een eigen plan trekken. Dat vraagt om veel coördinatie tussen de departementen, overigens niet alleen tussen EZ en LNV. Vanuit Nederlandse optiek zouden de volgende doelstellingen bij een hervorming van het Nederlandse landbouwbeleid moeten worden nagestreefd:

- Realisatie van redelijk kleinschalige landbouw in Nederland: veilig voedsel, diervriendelijk, milieuvriendelijk, landschappelijk aantrekkelijk
- Inpassing binnen het Europees beleid en waken over Nederlandse exportpositie
- Inpassing binnen het landbouwbudget
- Acceptatie door exporterende landen in rest van de wereld
- Verbetering van de positie van ontwikkelingslanden
- Verhoging van marktefficiëntie en concurrentiekracht

We hebben gezien dat er bij zo'n hervorming naast wijziging in het conventionele markt- en

prijsbeleid betrekkelijk nieuwe onderwerpen in beeld komen, met een eigen instrumentarium, namelijk:

- Vergoeding voor multifunctionaliteit
- *Labeling* op grond van keurmerken
- Inkomenstabilisatie via verzekeringen

Mij is gevraagd te bespreken in hoeverre deze instrumenten aan de verbetering van de marktwerking, en daar mee aan de zesde doelstelling, verhoging van marktefficiëntie en concurrentiekracht, kunnen bijdragen, en eigenlijk dus ook aan handelsliberalisatie. Vanuit economisch perspectief zou ik willen stellen dat deze drie instrumenten worden ingeroepen om een specifiek type marktfalen te verhelpen en mogelijk ook als een soort flankerend beleid dienen om de liberalisering van het huidige landbouwregime mogelijk te maken. En dat laatste is voornamelijk voor de ontwikkelingslanden van belang.

Vergoedingen voor multifunctionaliteit, en natuurbeheer

De Nederlander heeft veel over voor een wandeling in de vrije natuur en zeilen op de plassen. Maar vrije natuur is geen wilde natuur. Juist de natuur- en cultuurgoederen die een kleinschalige en enigszins traditioneel ogende landbouw kan bieden hebben hoge toeristische waarde. Boeren ontvangen weliswaar vergoedingen voor het schoonhouden van de beken en sloten maar tot een echte beloning voor een rustieke bedrijfsvoering is het nog niet gekomen.

Het multifunctionaliteitsbegrip komt in wezen neer op een pleidooi dit type bijproduct te gaan belonen. Dat roept dan ook direct drie vragen op: (1) om welke bijproducten gaat het; (2) hoe zou men de prijs daarvan kunnen bepalen, en (3) wie dat zal betalen. Ik ben van mening dat de lijst van bijproducten niet te ruim mag worden en beperkt moet blijven tot aanwijsbare diensten die het boerenbedrijf aantrekkelijker maken maar waarvoor momenteel geen marktprijs wordt betaald. Bij eerdere gelegenheden, zoals de internationale conferentie in Maastricht is gebleken dat een brede interpretatie die de hele *rural way-of-life* omvat grote verwarring wekt en tevens sterke weerstand oproept, met name vanuit Amerika, die het als oude protectionistische wijn in nieuwe zakken ziet.

Vergoeding voor het beheer van natuurgebieden staat overigens los van dit multifunctionaliteitsbegrip omdat in een natuurgebied de landbouwopbrengst tot onbelangrijk bijproduct is geworden. Natuurlijk is de overgang soms vloeiend, want een slootwal kan eigenlijk ook als een mini-natuurgebied worden aangemerkt en als multifunctionele vergoedingen gaan oplopen, kunnen zij soms de hoofdbron van inkomsten worden. Het spreekt overigens voor zich dat aanvaarding van het multifunctionaliteitsbegrip in de landbouw ook inhoudt dat men voor schadelijke bijproducten die het milieu vervuilen moet worden aangeslagen. Het essentiële punt is echter dat het gaat om diensten die, net als fysieke goederen, beloning behoeven.

Ik besef heel goed dat er in landbouwkringen en bij sommige milieuorganisaties een veel bredere definitie wordt voorgestaan, waarbij de boer niet alleen vergoeding int voor wat hij doet maar ook voor wat hij nalaat. Ik heb gezien dat ook de Europese Commissie bereid is in dit opzicht heel ver te gaan. Zelfs de OECD spreekt zich in het recente rapport over multifunctionaliteit uit voor een brede interpretatie

Maar daar zit dan ook het addertje onder het gras. Want de OECD brandmerkt het geheel vervolgens als *payments for non-commodity output* om ze daarna in de steunmaat, bekend als de PSE, op te nemen, en om het later natuurlijk in WTO kader te laten aanpakken. Ik vind het ook onverstandig dat Europa daarmee akkoord is gegaan, want hier ligt al de kiem van het toe-

komstig conflict binnen de WTO die het hele gebeuren dan als een soort flankerend beleid ziet, waarbij nog alle moeite zal moeten worden gedaan om het de groene box in te krijgen. Er valt nog enig begrip voor op te brengen dat een wat slordig ontkoppelde areaal- of dierpremie uit het GLB als zodanig wordt ingedeeld, maar het blijft principieel onjuist en voor de EU zeer nadelig om de multifunctionaliteit hiertoe te beperken.

Het moge een woordenkwestie lijken, maar voor een econoom en voor de marktwerking is dat het bepaald niet. Want een vergoeding om iets na te laten krijg je nooit uit de markt. Het is ook politiek zeer kwetsbaar want het heeft veel van afpersing weg en past erg in karteldenken, net als overigens de huidige braakleggingspremies. De anders zo op marktwerking aansturende concurrenten uit Amerika zullen het overigens in het kader van kartelafspraken prima vinden, want het beperkt de export en de concurrentiekracht van Europa alleen maar. De Commissie vindt het ook prima want het schept ruimte voor de toetredende boeren uit Oost Europa.

Maar het is geen goede zaak voor de Nederlandse economie, want het organiseert onder termen als *cross compliance* de sector via steunregelingen. En straks als het Europa eens wat minder gaat, is er alle aanleiding in deze vergoedingen te snijden. Ik pleit er dan ook voor alle te leveren diensten in positieve zin te omschrijven, en te zorgen dat daar een vergoeding voor komt. Uit de markt krijg je alleen vergoeding voor welomschreven diensten.

Welomschreven regelingen voor de vergoeding voor multifunctionaliteit hoeven overigens niet tegen de WTO bepalingen in te druisen, aangezien het de boeren zeker vrijstaat inkomsten te behalen uit dienstverlening. Aangezien de betrokken diensten bovendien niet eens internationaal worden verhandeld, kan de WTO hen nauwelijks aan disciplines onderwerpen.

Hoe het ook zij, als men ervan uitgaat dat lijst van te leveren diensten is vastgesteld en inkomenssteun niet de primaire legitimering is, dan ziet de goede marktwerking zich voor twee problemen gesteld. Ten eerste, wanneer de verhouding tussen het geproduceerde hoofd- en bijprodukt redelijk vast ligt, wordt het moeilijk via concurrentie op de markt tot een eenduidige prijs voor elk van beide te komen. Ten tweede, het bepalen van de prijs is hier extra lastig voor de landschappelijke dienst doordat deze een sterk publiek goed karakter heeft. Er kunnen meer mensen tegelijk genieten zonder elkaar te beconcurreren en verder kan of wil men geen hek om een mooi polderlandschap zetten, en iedereen kan het filmen. Het marktfalen treedt op doordat de beloning van het publieke goed achterwege blijft. Geholpen door een technische ontwikkeling die winstgevendheid tracht te verhogen, levert de ondernemer dan uiteindelijk nog slechts het private hoofdprodukt en kiest een produktietechniek die het landschap verwaarloost, en zo wordt dat marktfalen dan ook echt zichtbaar.

Via regelgeving en eventueel via subsidies en belastingen kan de overheid dan proberen levering van de maatschappelijk gewenste bijprodukten veilig te stellen. Voorlopig lijkt het GLB-budget via vrij eenvoudige hervormingsmaatregelen ruimte te bieden de huidige areaal- en dierpremies voor dit doel aan te wenden. Maar dit kan niet meer dan een overgangsregeling zijn. Uiteindelijk moet juist omdat het om een vorm van dienstverlening gaat, ook deze beloning grotendeels uit de markt komen.

Er is nog heel wat overleg nodig om de lijst van bijprodukten vast te stellen. Opbrengsten uit toeristenbelasting en elektronische tolheffing kunnen in Nederland een belangrijke financiële bijdrage leveren. Net als bij de overgang van wegenbelasting naar kilometerheffing op baanvakken, is het te zijner tijd ook denkbaar zonder kaartverkoper entree te heffen in gebieden waar de landbouw een rustieke aanblik heeft, net als overigens in echte natuurgebieden. Men

betaalt dan niet per kilometer, maar voor de tijd die in een bepaald gebied wordt doorgebracht.

Naar verwachting zullen andere exporteurs weinig bezwaar uiten, omdat het inzetten op dit type kleinschaligheid de export intoomt. Voor hen is er dus wel win-win. In wezen is West Europa met zijn verzadigde voedselvraag trouwens niet zo'n interessante markt meer voor deze exporteurs van bulkprodukten. Azië, vooral China, biedt in dat opzicht veel meer perspectief, mede in verband met de welvaarts- en bevolkingsontwikkeling. Daardoor ziet het er zelfs naar uit de vraag naar veevoer, zuivel en vlees in de komende jaren scherp zal aantrekken. Zolang de EU maar minder exporteert vinden zij het waarschijnlijk wel goed.

Bovendien vermindert een goed vormgegeven multifunctionaliteit de weerstand van de EU tegen verdere liberalisatie, en dat schept beleidsruimte voor verlaging van importbeperkingen waar met name ontwikkelingslanden baat bij kunnen hebben. Overigens vinden de ACP-landen die geen tarief betalen dat laatste helemaal niet prettig, maar daar wil ik het verder niet over hebben want de EU moet hen dan maar compenseren. Ontwikkelingssamenwerking zou hier volgens mij dus positief op moeten insprijnen, want het vermindert de weerstand tegen liberalisering. Maar verder heeft het weinig direct met ontwikkelingssamenwerking te maken want het gaat hier juist om internationaal niet-verhandelde goederen.

Het enige nadeel dat te noemen valt is dat multifunctionaliteit typisch niet vanuit Brussel kan worden geregisseerd. Dat maakt het moeilijker voor de EU om over eerlijke mededinging tussen de lidstaten te waken. Samengevat scoort multifunctionaliteit in beperkte en in ruime zin volgens mij als volgt op de genoemde doelstellingen:

Score: multifunctionaliteit en natuurbeheer

	beperkt	ruim
Realisatie van redelijk kleinschalige landbouw in Nederland	++	++
Inpassing binnen het Europees beleid/ Nederlandse exportpositie	-	+
Inpassing binnen het landbouwbudget	+	-
Acceptatie door exporterende landen in rest van de wereld	+	?
Verbetering van de positie van ontwikkelingslanden	+/-	--
Verhoging van marktefficiëntie en concurrentiekracht	++	-

Voedselveiligheid in brede zin: labeling met of zonder subsidie

Terwijl multifunctionaliteit vanuit een oogpunt van marktwerking bezien in enge zin moet worden opgevat, vraagt een bespreking van het begrip voedselveiligheid voor Europa om een brede interpretatie, die naast de gezondheidsaspecten ook de consumenteneisen ten aanzien van diervriendelijkheid en milieubehoud omvat. Over de gezondheidsaspecten kan men kort zijn. Iedereen vindt dat de overheid in dit opzicht de veiligheid moet kunnen garanderen. Overigens stelt de industrie hier momenteel zelf eisen die in beginsel strenger zijn dan wat de overheid vraagt, al laat men zo nu en dan wat steken laat vallen, zoals de BSE crisis heeft aangetoond. Veiligheid is dus niet alleen een kwestie van eisen, maar ook van controle op die eisen, en hoe dan ook er blijven risico's die aan de consument zouden moeten worden gemeld, anders volgt de ene vertrouwenscrisis na de andere.

Aan de consumentenkant is de centrale beleidsvraag ten aanzien van milieu- en diervriendelijkheid of de overheid ook als rentmeester mag optreden, als de consument het laat afweten. Is het antwoord ontkennend dan kan men niet verder komen dan vaststellen en bewaken van produktlabels en verder maar hopen dat de consument de duurdere produkten koopt. Is het bevestigend, dan moet er heel veel internationaal worden geregeld met name buiten Europa. Het belangrijke punt is hier dat Nederland de officiële voedselveiligheidseisen ook aan de import uit andere lidstaten en de rest van de wereld kan opleggen. Maar dat geldt vooralsnog niet voor de ethische eisen, ook wel consumer concerns genaamd. In WTO-kader is het aangaan van een verdrag met het exporterende land de enige mogelijkheid, en dan wil de WTO in geval van problemen de eigen geschillenregeling ter beschikking stellen. Verder gaat men niet. En dus zou de EU met alle potentiële exporteurs een regeling moeten treffen, eventueel in ruil voor tariefsverlaging. Het ziet er dus niet naar uit men met de ethische eisen in termen van verbodsbepalingen voorlopig veel verder kan komen dan een aanduiding op het label.

Natuurlijk staat het de Nederlandse regering vrij via strenge interpretatie van de mestrichtlijnen en allerlei fiscale maatregelen bedrijven met een ongewenst soort van bedrijfsvoering te straffen. En Nederland kan zich net als met de legbatterijen en de nertsfokkerij ook inzetten voor verbodsbepalingen, maar deze eisen kunnen daarmee nog niet aan de import kunnen worden opgelegd en ook niet aan andere Europese boeren.

Dat verklaart dan ook waarom LTO vermoedelijk graag ziet dat de overheid voorlopig een vergoeding voor gedeelde inkomsten biedt. Of voedselveiligheid langs deze weg dan weer onder multifunctionaliteit belandt is een politieke zaak waar ik mij verre van wil houden, maar ik wil wel herhalen dat dit neerkomt op een vorm van steun en dus als iets heel anders moet worden beschouwd dan de betaling voor een herkenbare multifunctionele dienst. Want de tegenvraag zal steeds zijn: als de consument het allemaal zo belangrijk vindt, waarom betaalt hij er dan niet voor? Hoe het ook zij, ik zou er krachtig voor willen pleiten de echte multifunctionaliteit in enge zin, die welomschreven en meestal ook zichtbare diensten levert, goed gescheiden te houden van de subsidies ter bevordering van ethisch gewenste produktietechnieken. Als men beide mengt maakt men ze in hun geheel kwetsbaar.

Maar ik begrijp heel goed dat men bij LTO het begrip multifunctionaliteit breed tracht op te rekken, want dat is veel meer een kwestie die met de Nederlandse regering en eventueel de Europese Commissie te regelen valt, terwijl het onderbrengen van milieu en diervriendelijkheid bij de voedselveiligheid in brede zin, het probleem legt waar het eigenlijk thuishoort, namelijk bij de consument. En dit maakt de Nederlandse boer afhankelijk van de voorkeuren van voornamelijk buitenlandse consumenten, en die vinden het Nederlands milieu en het welzijn van de Nederlandse dieren misschien minder belangrijk. Er is dus misschien wel een argument te bedenken waarbij men stelt dat het voor wat de ethische kwesties betreft niet om een *consumer concern* gaat, maar om een *taxpayer's concern* ten aanzien van de manier waarop de produktie plaatsvindt. Maar ook dan moeten alle onderdelen scherp uit elkaar worden gehouden en krijgt men dus vier categorieën die elk om hun eigen beleid vragen aan de produktiekant: (1) landschappelijke diensten die de landbouw levert, (2) natuurgebieden, (3) gezondheidsaspecten van voedselproduktie, (4) milieu en diervriendelijke aspecten van de produktie.

Gevolgen voor de keten

Labeling en keurmerken zijn nodig om de eigenschappen van het geleverde produkt aan de consument kenbaar te maken. Of men nu voedselveiligheid in brede of in enge zin interpreteert, *labeling* is in alle gevallen nodig, want de Europese consument moet weten wat hij koopt. Trouwens, als Nederland via de overheid gesubsidieerde milieu- en diervriendelijke produkten

voor de export kan aanbieden, zal dat de verkoopbaarheid van die produkten zeker niet schaden! Maar de opgeplakte etiketten moeten daarna ook worden waargemaakt. Dat speelt natuurlijk net zo goed in andere sectoren als bijvoorbeeld de elektronica, maar als gezondheid of ethiek in het spel zijn treedt een speciaal besmettingseffect in werking dat tot marktfalen kan leiden. Want zodra er dan maar bij een enkele schakel in de keten iets mis gaat kan alles besmet raken omdat de hele reputatie van het produkt dan in het geding is. De gebruiker kan immers niet aan zijn biefstuk zien of hij in orde is. Als het om een computer gaat kan hij de nodige tests uitvoeren en kan een eventuele klacht in stilte met de individuele klant worden afgehandeld. Gaat het om gezondheid of ethiek, dan verliezen niet alleen de varkens van dat ene kwalijke bedrijf hun waarde maar voor een lange tijd bijna het hele distributiekanaal. Dit verschijnsel veroorzaakt marktfalen enerzijds doordat, net als met bijprodukten, de beloning van de verschillende schakels in de keten niet meer eenduidig via vraag en aanbod is te bepalen (complementariteit), en anderzijds door het externe effect van de besmetting (publiek goed).

Dit dubbele probleem kan via ketenvorming worden tegengegaan, waarbij veehouders, akkerbouwers en overige leveranciers van veevoer aan strenge contracten worden onderworpen, die hen sterk beperken in hun contacten met derden. Soms zal de keten daardoor zo gesloten worden, dat er totale verticale integratie ontstaat. Hoe dit geheel zich tot goede marktwerking verhoudt zal vooral afhangen van de verhoudingen binnen de keten, want als de verwerker te zeer domineert wordt de boer niet meer dan een knecht of bewakingsbeambte.

Voor de boeren is het in dit verband erg belangrijk dat de etikettering voldoende gedifferentieerd blijft. Als er bijvoorbeeld maar een enkel label is, zoals bij het thans door de detailhandel voorgestelde *Good Agricultural Practice* (GAP), dan moet elk produkt er eenvoudig aan voldoen. De meerwaarde van het label komt in dit geval vrijwel geheel aan de verwerking en de detailhandel ten goede, terwijl de boer een ruwe grondstoffen producent wordt, met een inelastisch aanbod en een lage beloning. Door zich net als vroeger ketengewijs te organiseren en met verwerkers te onderhandelen kunnen zij enigszins vermijden al te zeer tegen elkaar te worden uitgespeeld. Maar als de import straks is geliberaliseerd helpt dat waarschijnlijk niet veel.

Onderscheid tussen een groot aantal kwaliteiten en garanties stelt de landbouw daarentegen in staat meer te vragen voor hogere kwaliteiten, en het aanbod van topkwaliteit beperkt te houden, net als voor wijnen gebruikelijk is.

Zolang het maar binnen de WTO kaders blijft kan de EU, voor wat betreft de ethische eisen net als bij de multifunctionaliteit vermoedelijk op de nodige mildheid rekenen, want de extensivering die de grotere milieu- en diervriendelijkheid met zich meebrengt schept ruimte voor anderen. De gezondheidseisen zijn niet nieuw en tegen strenge naleving kan men in elk geval in Noord Amerika geen bezwaar maken, want dat geldt daar ook. Hier wil ik alleen opmerken dat het om een structurele ontwikkeling gaat die niet valt tegen te gaan, en die wanneer de boereninkomens op peil kunnen worden gehouden en met redelijke kleinschaligheid gepaard gaat, het verzet tegen liberalisering via tariefsverlaging doet afnemen. Ik kom dus tot de volgende score:

Score: labeling

Realisatie van redelijk kleinschalige landbouw in Nederland	++
Inpassing binnen het Europees beleid en waken over Nederlandse exportpositie	+/-
Inpassing binnen het landbouwbudget	+
Acceptatie door exporterende landen in rest van de wereld	+
Verbetering voor ontwikkelingslanden	+/-
Verhoging van marktefficiëntie en concurrentiekracht	+/-

Hierbij wijst het grote aantal +/- tekens op de gevaren van het proces, en de nauwgezette bewaking die het behoeft.

Banken en verzekering

Dat banken en verzekeringen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de modernisering van de landbouw lijkt vanzelfsprekend, want dit hebben zij altijd gedaan, en ook nu zullen zij een sleutelrol spelen, want er moeten nieuwe investeringen worden gedaan, oude schulden gesaneerd, enz. Bovendien vereist de implementatie van multifunctionaliteit, naast vergoedingen voor natuurbeheer en *labeling*, aanpassingen in de financieringstructuur.

Zoals eerder gesteld, door strenge kwaliteitsbeheersing wordt de toekenning van de waarde van het eindprodukt aan de verschillende schakels in de keten in beginsel onbepaald. Hierdoor ontstaan grote belangentegenstellingen die slechts via verdere regulering, of via aanpassing van de zeggenschap, bijvoorbeeld in coöperatieve vorm of in de sfeer van aandelenparticipatie kunnen worden overbrugd. De suikerindustrie waar de boeren en de verwerkers het eens moeten worden over de prijs van de suikerbiet, terwijl zij geheel aan elkaar vastzitten is daar een sprekend voorbeeld van. Hier bieden door de overheid vastgestelde bodemprijzen, aangepaste overlegorganen en bijbehorende financiële prikkels uiteindelijk uitkomst. Dat aanpassing van de vermogensstructuur niet de hele oplossing levert is gemakkelijk in te zien. Wanneer het financiële vermogen van alle deelnemers voor een aanzienlijk deel uit aandelen in de gehele keten zou bestaan dan valt de belangentegenstelling weg, want dan is de collectieve winstmaximering in ieders belang. Maar het is altijd erg moeilijk gebleken dit beginsel in de landbouw door te voeren, want het vraagt net als binnen elke industriële onderneming het geval is om redelijk streng toezicht, om te voorkomen dat de een voor zijn luie of minder bekwame collega de kar moet trekken. Niettemin is hier nauwelijks sprake van marktfalen, eerder van het zoeken naar de juiste vermogensmix.

Voor wat de verzekeringen aangaat, momenteel wordt in navolging van de VS en Canada nogal vaak gesproken van de mogelijkheid het bank- en verzekeringswezen aan te wenden voor het verzekeren van oogsten tegen prijs- en weerschommelingen ter vervanging van de prijssteun. Soms wordt voor deze steun verwezen naar de onverzekerbaarheid van bepaalde risico's. Maar zelfs in Amerika met zijn uitgestrekte monoculturen blijkt het alleen mogelijk de boeren voor dergelijke regelingen te interesseren wanneer de overheid ruim met subsidies bijspringt. Verzekering dient daar vooral als een instrument voor inkomenssteun dat door de WTO als ontkoppeld is erkend, en dus niet tot steun wordt gerekend. Het is vooralsnog onduidelijk of de volgende WTO ronde deze vrijwaring zal handhaven. Het steunmechanisme is namelijk bepaald niet onschuldig. In de landbouw speelt preventie immers een sleutelrol. Als een oogstverlies toch door de verzekering wordt vergoed, heeft de boer minder belang bij het

nemen van beschermende maatregelen. In feite is steun aan verzekeringscontracten daardoor eigenlijk een produktsubsidie.

De verzekeringsmarkten zijn ook in Europa misschien verre van perfect, en voor de landbouw is er mogelijk zelfs sprake van marktfalen, maar de overheid kan daar niet veel aan doen. Het falen is immers niet te wijten aan gebrek aan onderpand. Alleen, door de hoge monitoringskosten voortvloeiend uit asymmetrische informatie tussen boer en verzekeraar is de schade op het individuele bedrijf vaak moeilijk verzekeraar. Bovendien hebben boeren alternatieven. Zij kunnen op de beurs in algemene klimaatgevoelige fondsen handelen, of termijncontracten sluiten, om zich in te dekken. In Europa zijn zij ook meer gediversificeerd, zelfs buiten de landbouw, en lijkt zo'n produktverzekering niet het aangewezen instrument voor inkomensstabilisatie. Deze boeren kunnen via hun toegang tot de kapitaalmarkten de inkomensschommelingen wel opvangen.

Niettemin zal het buitenland steun via verzekering stellig verkiezen boven importbescherming. Het toepassen van steun via verzekeringen valt bovendien vrij gemakkelijk via de EU te organiseren. Ontwikkelingslanden hebben er verder baat bij als de EU prijsschommelingen toelaat omdat de wereldmarktprijzen daardoor stabiel worden. Ervan uitgaande dat de VS en Canada die al lang met verzekeringsregelingen werken er een legitimering van hun eigen beleid in zien, en dat ontwikkelingslanden verwachten dat het er gemakkelijker door wordt importbarrières te slechten, kom ik op de volgende score uit:

Score: steun verzekering

Realisatie van redelijk kleinschalige landbouw in Nederland	0
Inpassing binnen het Europees beleid en waken over Nederlandse exportpositie	+
Inpassing binnen het landbouwbudget	+
Acceptatie door exporterende landen in rest van de wereld	++
Verbetering voor ontwikkelingslanden	+
Verhoging van marktefficiëntie en concurrentiekracht	-/+

Kleinschaligheid en de factor arbeid

Ik heb het nu gehad over voedsel en groen, maar daarmee eigenlijk nog alleen over de eindprodukten. Er bestaat in de landbouw een lange traditie om te trachten alles via de beloning van de eindprodukten te willen regelen. Daarbij wordt in de regel weinig aandacht geschonken aan de twee andere produktiefactoren die het allemaal leveren, met name arbeid en grond.

Concreter gezegd, de vraag is niet of een bepaalde mate van liberalisering economisch haalbaar is. De vraag is eerder hoe kleinschalig de uitkomst zal zijn, en voorlopig lijkt de meerderheid in Nederland kleinschaligheid te verkiezen. De recente notitie van EZ gaat ervan uit dat dit bij liberalisatie vanzelf goed komt, via niche markten en hobbyboeren. Die mening deel ik niet. Ruimtelijke ordening stelt hogere eisen.

Om kleinschaligheid te bereiken moet het boereninkomen per hoofd voldoende zijn om het hiervoor benodigde aantal boeren in bedrijf te houden. Dat inkomen is op te krikken via de opbrengstenkant, door middel van de vandaag genoemde maatregelen, bijvoorbeeld in de sfeer van multifunctionaliteit of *labeling*. Maar in hoeverre het proces ook tot kleinschaligheid leidt,

ligt primair aan de mobiliteit en kwaliteit van de produktiefactoren.

Doordat de arbeidsproduktiviteit daarbij centraal staat, is het sturen van de beloning voor het eindprodukt hier geen geschikt instrument. De prijs regelt immers primair het aanbod, en niet het inkomen per boer en daarmee dus ook niet de kleinschaligheid. Het probleem speelt zowel bij hoge als bij lage prijzen. Als de prijs te laag is verpauperen de boeren en vergrijsst de sector. Aan de andere kant, als de prijs van het eindprodukt te hoog is of de kosten te laag zijn, zonder dat er hoogwaardige vaardigheden van de boer worden gevraagd, dan is toetreding makkelijk en zal de winstgevendheid uiteindelijk wegsmelten.

Dat is volgens mij de centrale problematiek van de Nederlandse intensieve veehouderij die moet worden aangepakt. Alleen als de boer economisch hoogwaardige arbeid levert en blijvend innoveert kan hij duurzaam een redelijk inkomen verwerven. Met andere woorden, het probleem waarmee de landbouw zich vandaag geconfronteerd ziet is dat de Nederlandse boer langzamerhand van agrariër een soort industriewerker is geworden, die kapitaalintensief en vaak milieuvervuilend produceert voor een klant in de voedselverwerkende industrie die steeds meer de baas over hem speelt. Om een voldoende groot aandeel in de meerwaarde van het eindprodukt te kunnen bemachtigen moeten de boeren dus zowel in de produktie van kwaliteit als in het toezicht erop een centrale rol spelen. Dit vereist echter de nodige om- en bijscholing.

Grond

Terwijl de zojuist genoemde problemen op de arbeidsmarkt de problemen structureel lijken, terwijl er weinig wordt ingegrepen, geldt voor de grondmarkt dat er heel krachtig wordt ingegrepen maar dat dit een deel van de problemen veroorzaakt. In verband met de grote belangen ligt het onderwerp van de grondpolitiek in Nederland dan ook zo gevoelig, dat iedereen er het liefst over zwijgt. Maar wie over vergaande hervorming van de landbouwpolitiek heeft, kan er letterlijk niet omheen. Bestemmingsplannen leggen de al of niet agrarische bestemming vast, en bij wijziging daarvan in verband met woningbouw of stadsuitbreiding worden torenhoge sommen verdient, die slechts voor een bescheiden deel aan de landbouw toekomen, en in elk geval zeer ongelijk over de boeren worden verdeeld. De redenen voor het ingrijpen zijn welbekend. Men vertrouwt de grondmarkt gewoon niet. Maar het zal duidelijk zijn dat deze grondpolitiek een essentieel element vormt in de marktordening en van de regulering van de vergoedingen voor de multifunctionaliteit en natuurbeheer. De grondpolitiek is in Nederland bijzonder streng en daardoor is agrarische grond maar een fractie waard van de prijs in de steden. De kwestie is hier niet zozeer of regulering nodig is, maar veeleer aan wie de baten toekomen.

En hoe dan ook, zolang men de grondmarkt zo streng reguleert kan men niet verdedigen dat men consequent opereert op het gebied van de vrije marktwerking. Een zekere aanpassing van de grondpolitiek zou daarom in de sfeer van verbeterde marktwerking logisch zijn. Daarbij zou men ertoe kunnen besluiten een groter deel van de rent op grond naar de landbouw te leiden als multifunctionaliteitsvergoeding. Het keiharde argument is daarbij dat het de beheerders van het landschap zijn die voor een belangrijk deel de woonkwaliteit bepalen, en daarmee de waarde van het verhandelde object.

Concreet zou een deel van de winst uit wijzigingen in bestemmingsplannen in een algemeen fonds kunnen worden gestort, en verkoop voor natuurterreinen zou tegen een hogere prijs kunnen geschieden, mogelijk ook met een storting van een deel van de opbrengst in datzelfde fonds. Verder is de recent ingestelde belasting op bebouwing van de open ruimte een goede kandidaat.

Beleidsimplicaties voor Nederland

Samengevat, *labeling*, multifunctionaliteit en natuurontwikkeling zijn volgens mij de belangrijkste instrumenten om de Nederlandse landbouw een nieuw gezicht te geven. Om de kleinschaligheid te realiseren is het met name belangrijk de grond- en de arbeidsmarkt in de beschouwing te betrekken want daar doen de principiële structurele problemen zich voor. Ten aanzien van produktverzekeringen verwacht ik dat die in de EU pas een wezenlijke rol gaan spelen, als de overheid deze als kanaal voor steunverlening zou gaan gebruiken.

Naarmate de liberalisering verder gaat, de milieueisen strenger worden en de *labeling* minder op het boerenprodukt gericht is, zal een geringer aantal kleine bedrijven kunnen overleven. Uiteindelijk zal het aanzien van het land worden bepaald door de mate waarin de verschillende instrumenten worden ingezet, en de graad van liberalisering waarmee dat gepaard gaat. Hieruit kan het volgende worden afgeleid.

- Multifunctionaliteit kan worden gefinancierd via rekeningrijden, toeristenbelasting en opbrengsten uit onroerend goed. Daarbij dient de grondpolitiek te worden herzien, maar dient te worden opgemerkt dat een ruime definitie van multifunctionaliteit de kansen hierop aanzienlijk vermindert
- Het is principieel onjuist, en vanuit een oogpunt van WTO-onderhandelingen bijzonder ongelukkig de multifunctionaliteitsvergoeding als een *non-commodity payment* te zien zoals de OECD dat doet. Deze vergoeding behoort als de betaling voor een dienst te worden beschouwd. De beleidsvraag is het zoeken naar de juiste prijsstelling voor deze dienst.
- Het is voor boeren van belang dat labels voldoende gedifferentieerd blijven, ook naar de klassieke verschillen in produktkwaliteit, naast differentiatie naar milieu- en diervriendelijkheid.
- De om- en bijscholing van boeren tot parttime landschapsbeheerder, certificeerder, inspecteur en aanbieder van voedselveiligheid in brede zin moet worden bevorderd. Opnieuw moet hierbij worden opgemerkt dat een brede interpretatie van het begrip multifunctionaliteit de aanpak van het structurele probleem aanzienlijk bemoeilijkt, omdat er dan voor boeren veel minder aanleiding is zich om- en bij te scholen.
- De kwetsbaarheid van boeren kan worden verminderd door herstructurering van hun bedrijfsfinanciering via gedeeltelijke aandelenruil binnen de voedselketen, mogelijk aangevuld met verbeterde verzekeringen voor boeren.

Liberalisering van het GLB loopt via verlaging van de importbescherming veel meer dan via aanpassing van exportsubsidies en steunprijzen.

Alles overziend lijkt *labeling* in brede zin gunstig voor zowel boer als consument, maar het levert pas echt wat op als het buitenland zich er ook toe bekeert. Multifunctionaliteit en onroerend goed bieden binnen Nederland een veel zekerder opbrengst. Dat is daarom de basis van de ombuiging, die in een beginstadium kan worden aangevuld met aan extensivering gekoppelde dier en areaal-premies, die op hun beurt hoger kunnen worden als de marktprijzen in het kader van de liberalisering worden verlaagd. Zo ontstaat de ruimte voor de transitie.

LNV kan daarbij moeite doen in Brussel goede regelingen ten aanzien van *labeling* en de aanwending van GLB-premies uit het vuur te slepen. EZ kan de erkenning bij de WTO van welge-

formuleerde multifunctionaliteit helpen bewerkstelligen, als betaling voor een gewone dienst, met daarnaast erkenning en invulling van de ethische consumenten *concerns*. Men zou zich krachtig moeten distantiëren van elke karakterisering als *non-commodity output*, want daarmee wordt de geleverde dienst niet meer als zodanig erkend, en verwordt de hele betaling tot een tijdelijk getolereerde vorm van steun.

Wat de grondpolitiek betreft is het de grote vraag of de politiek dat dossier aandurft. Maar de inhoudelijk lastigste taak is toch het opwaarderen van de factor arbeid. Ook dat is een puur Nederlandse aangelegenheid en een grote uitdaging voor het middelbaar en hoger landbouwonderwijs evenals voor het landbouwpraktijkonderzoek en de boerenorganisaties zelf.

Voorlopig lijkt het trouwens weinig zin te hebben in Nederland op kabinetsniveau op verregaande liberalisering aan te sturen zolang dat in Brussel niet aan de orde is. Voor de zuidelijke Europese lidstaten zijn afschaffing van steun en algehele liberalisering voorlopig nog volstrekt onbespreekbaar. Dat geeft Nederland enig respijt en maakt het gemakkelijker de sector geleidelijk de gewenste kant op te sturen. De nieuwe richting moet dan wel een breed draagvlak genieten, en een enigszins helder en aantrekkelijk perspectief bieden.

Tenslotte, wereldwijd zien we op nationaal niveau een soort cyclus van beleidsconjunctuur waarbij nu eens het opruimen en dan weer het reguleren voorrang krijgen. De handelsliteratuur blijft echter al vele jaren op het opruimen hameren, mede omdat er op internationaal niveau zo weinig mogelijkheden bestaan voor regulering maar ook omdat er op de grote wereldmarkt minder noodzaak voor is omdat alle ondeelbaarheid en externe effecten daar als het ware mede door de globalisering tot kleine lokale verschijnselen worden. Maar het is wel op dat kleine lokale niveau dat de mensen leven, en waar met name de neiging tot *free rider's* gedrag ten aanzien van publieke goederen als natuur, cultuur, kennis en veiligheid moet worden ingetoomd.

Aan de andere kant moeten we ook toegeven dat er vanuit allerlei lobbygroepen altijd op marktfalen wordt gewezen als men weer eens op subsidie of protectie uit is. De WTO heeft zich in de loop der jaren dan ook een stevig harnas aangemeten tegen dit type verhalen. Het komt er ditmaal dus op aan erg concreet te zijn in de voorgestelde maatregelen en duidelijk te maken dat zij boven een eng sectorbelang uitstijgen. Landen als Duitsland en Frankrijk zijn hier al mee begonnen. Daarom moet Nederland nu inzetten op een snelle, geïntegreerde en departements-overstijgende aanpak.

*Dick Bruinsma*¹

In het betoog van professor Keyzer wordt gesteld dat de analyse van EZ bedoeld is als discussienota. Dat is juist. Dat het stuk eerder politiek dan analytisch van aard zou zijn is een kwalificatie die ik verre van mij werp. Het is overigens een opvatting die men de afgelopen tijd vaak tegen komt, bijvoorbeeld als men de kranten doorneemt, zowel nationaal als internationaal. Op basis van analyse en economische studie van 'beleidsfalen' kan de conclusie worden getrokken dat het beter is dat het economisch beleid zich richt op de mondiale economie, op marktwerking en op het scheppen van kansen voor die landen, groepen en mensen die die kansen tot nu toe niet hebben gekregen. Maar als men dat dan doet, krijgt men vaak het verwijt dat men politiek bedrijft. Dat vind ik jammer.

1. Directeur-generaal van de Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Economische Zaken.

En eigenlijk wil ik proberen die discussie zo veel mogelijk te vermijden. Demonstraties in de straten van Seattle, Washington, Praag, en misschien in november in Doha in Qatar, zijn uitingen van de politieke strijd die daarover wordt gevoerd. Maar mijn voorkeur gaat er naar uit om liever geen politiek te bedrijven en mij te beperken tot nuchtere, objectieve analyse.

De Wereldbank heeft in haar rapporten de afgelopen jaren aangetoond dat die economieën waarin de markt en de particuliere sector de ruimte krijgen en waar de overheid terughoudend is met haar zichtbare hand - in tegenstelling tot de onzichtbare hand van de markt - de beste prestaties leveren. Dáár wordt de armoede het beste bestreden. Dáár wordt de werkgelegenheid gecreëerd. Het zijn niet de politici, bankiers, welzijnswerkers of ontwikkelingswerkers die welvaart creëren, maar de mensen zelf die gelegenheid krijgen te ondernemen. Het jarenlange Nederlandse ontwikkelingsbeleid - dat natuurlijk nauw is afgestemd op dat van de Wereldbank - heeft de afgelopen jaren ook een enorme omslag gekend. Vorig jaar hebben de minister van ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van economische zaken samen een nota aan de Tweede Kamer aangeboden: 'Ondernemen tegen armoede'. In deze nota is geen politiek bedreven, maar is een analyse gepresenteerd. Die analyse bevat ook veel waardevolle elementen die relevant zijn voor verschillende aspecten van de Nederlandse economie, inclusief de landbouw.

Ik heb de discussie van vandaag over marktwerking en landbouw buitengewoon gewaardeerd. Ik zou deze discussie over verschillende aspecten van deze problematiek ook in de toekomst verder willen voeren. Dat is geen ideologische keuze, dat is een kwestie van dialoog en van wennen aan elkaars taal en manier van denken.

Vanuit het ministerie van Economische Zaken hebben we de afgelopen jaren geprobeerd een aantal sectoren van de Nederlandse economie aan te pakken op basis van objectieve analyse. We hebben dat samen gedaan met collega's van andere departementen. Daaruit zijn rustige, concrete stappen voortgevloeid ter verbetering van onze economie die door een meerderheid werden gesteund. Daarbij zijn successen geboekt. Voorbeelden daarvan zijn: de sanering van de overheidsfinanciën, de versterking van het ondernemerschap, een beter mededingingsbeleid en een betere marktwerking. We hebben geprobeerd dat te doen op een flink aantal terreinen, zoals de telecommunicatie en het energiebeleid. Ik zou ook de financiële sector kunnen noemen waar het Nederlandse bankwezen en de gehele financiële sector in een rap tempo veel meer internationaal georiënteerd zijn geraakt. Hierdoor is de Nederlandse financiële sector wereldwijd een hele sterke sector geworden. Daar waar de overheidsinvloed in de markt te ver was doorgeschoten, streven we naar een terugtreden van de overheid, bijvoorbeeld op het terrein van de sociale zekerheid, waarop we wel héél ver waren doorgeschoten. We hebben bovendien geprobeerd een arbeidsmarktbeleid te creëren, waarbij de mensen weer gewoon de prikkels krijgen zodat zij wat kunnen gaan aanpakken.

Ik heb reeds eerder aangegeven dat er sectoren binnen de Nederlandse landbouw zijn, die het buitengewoon goed doen; zonder steun van het GLB. Professor Keyzer stelt terecht: 'landbouwpolitiek is meer dan handelspolitiek'. In mijn visie gaat het in de landbouwpolitiek om een brede vorm van marktdenken, om ondernemerschap en innovatie. Op de Top van Lissabon heeft de EU de ambitie uitgesproken om van Europa in tien jaar tijd de meest dynamische, concurrerende en kennisintensieve economie ter wereld te maken. Deze ambitie werd op de Top in Stockholm dit voorjaar door regeringsleiders van de Europese Unie herbevestigd. In dit licht is het voor mij nog altijd verbijsterend te constateren dat wij ons richten op onderwerpen, waarvan ik mij afvraag of we daarmee de 'oorlog kunnen winnen'.

Ik heb een jaar lang van heel dichtbij gezien hoe het zogenaamde Venus van Milo-pakket (*everything but arms*) voor de toegang van de minst-ontwikkelde landen op de Europese markt tot stand kwam. Daarvan waren uitgezonderd: bananen, suiker en rijst. Maar zijn dat nu de producten waarmee we in dit deel van de wereld verder moeten? Wat is er gebeurd met de uitspraak dat innovatie en kennis een belangrijke rol dienen te spelen in de ontwikkeling van onze markten?

Waarom schenken we niet meer aandacht aan zowel de technische als de logistieke ontwikkelingen zoals die in ons land in de bloemensector plaatsvinden? Onze tuinbouwsector en poot-aardappelsector hebben zonder grote, ja soms zonder enige Europese interventie wereldwijd een geweldige vlucht genomen. Dat is iets om trots op te zijn. Daarbij behoren natuurlijk ook de aanverwante industrie en verwerkende sector te worden genoemd, die het ook goed doen. Dat zijn voorbeelden die mijns inziens navolging verdienen. Het is jammer dat zij vandaag niet aan bod zijn gekomen.

Daarom vond ik het in alle eerlijkheid hartverwarmend om kennis te nemen van de gedachten van professor Huirne uit Wageningen over de ontwikkeling van een verzekeringssysteem om iets van marktdenken te introduceren. Het verbaast mij niets dat de reactie in Brussel afhoudend is. 'Wat de boer niet kent, dat eet hij niet', zegt men wel eens. En als men jarenlang is opgevoed in een systeem dat niet op marktdenken, maar wèl op overheidsinterventie is gebaseerd, is dat natuurlijk heel moeilijk.

Er is de afgelopen tijd veel veranderd. In de discussienota is een stuk van die historische ontwikkeling aangegeven. De nieuwe oriëntatie om subsidies niet meer te richten op de producten, maar op de inkomenssfeer, heeft natuurlijk tegelijkertijd een verandering gebracht in de benadering van de markt. Tegen deze achtergrond mag men hopen dat er iets gaat veranderen.

Binnen het ministerie van Economische Zaken proberen we mee te denken met collega's van andere ministeries. We proberen niet het beleid op die andere terreinen te maken. Dat kunnen wij niet. Daarvoor hebben we te weinig ervaring. En daarvoor zitten wij niet genoeg in de materie. Maar wat we wèl proberen is iets van onze kennis en ervaring, in het bijzonder ten aanzien van marktwerking - en dat is niet in de eerste plaats handelspolitiek - in te brengen. Het is niet voor niets dat er op dit ogenblik heel nauw wordt samengewerkt met VWS om de markt voor zorgverzekeraars verder te ontwikkelen. Een ander voorbeeld betreft het onderwijs. Misschien gaan er straks wel universiteiten naar de beurs toe omdat op deze wijze vraag en aanbod in het onderwijssysteem beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Dat is een noodzakelijke voorwaarde voor de totstandkoming van een dynamische, kennisintensieve economie gericht op verdere welvaartsontwikkeling in dit deel van de wereld. Dat wens ik de landbouwsector ook toe.

Ik hoop dus in de komende periode verder over een aantal voorstellen te kunnen praten. Ik ben Gerard Doornbos buitengewoon dankbaar dat hij met voorstellen is gekomen. Hij is op de hoogte van wat er in Europa en de wereld omgaat. Hij weet hoe er in de VS en de Cairns-groep wordt gedacht over landbouwbeleid, landbouwsubsidies en de vrije markt, en dat men vreemd aankijkt tegen ons landbouwbeleid in dit deel van de wereld. Hij weet hoe de WTO functioneert. De vraag of de voorstellen van Doornbos allemaal passen in èchte marktwerking kan ik op dit moment niet precies beoordelen. Maar zij hebben in ieder geval de charme van de eenvoud. Het is uit te leggen. Of het zo moet, dat weet ik niet. Of het kan met de verzekeringen? Ik zou het niet weten. Ik hoop dat het De Wit zal lukken een onafhankelijke voedsel-autoriteit te vestigen, niet alleen in Nederland, maar wat mij betreft ook zeker in Europa.

Zonder voedselautoriteit zal er naar mijn indruk niet voldoende vertrouwen zijn in de ontwikkeling van de markt. Deze autoriteit mag niet alleen maar door de politiek of door platte mercantilistische motieven worden bepaald.

In de komende twintig jaar zal de beroepsbevolking wereldwijd met 700 miljoen arbeidskrachten toenemen. Dat is meer dan de beroepsbevolking van Europa en de VS samen. Die mensen willen gewoon dingen produceren waarmee zij geld kunnen verdienen en leven. Zij hebben goed voedsel nodig voor zichzelf en hun kinderen. Dat kan niet anders dan door gebruik te maken van nieuwe technieken. Natuurlijk moeten die veilig zijn. Maar we kunnen ons niet in dit deel van de wereld de weelde veroorloven om net te doen alsof de rest van de wereld niet bestaat. Ik vind dat geen marktdenken. Dat zijn dus motieven van een hogere orde dan handelspolitieke- of mercantilistische motieven.

We gaan er toch een wat meer marktgeoriënteerd verhaal van maken. Naar mijn oordeel is dat meer dan alleen voedselveiligheid en dierenwelzijn. Er behoren meer financiële prikkels te worden ingebouwd. Dat is in grote lijnen wat ik als reactie voor de discussie van vandaag wil geven, maar zeker niet het laatste woord.

*Hans Labohm*¹

Er blijft natuurlijk een verschil van appreciatie over het feit of die nota nu analytisch is of politiek. Naar mijn persoonlijke indruk is het eigenlijk de wederopstanding van Adam Smith met de *invisible hand*. We zijn nu zo'n twintig jaar retorisch bezig met de introductie van marktelementen in onze sociaal-economische orde. Pas de laatste tien jaar is dat ook in de realiteit redelijk gelukt. Maar er zijn toch nog steeds grote verschillen tussen landen, in het bijzonder in de EU. Ik geloof dat we Economische Zaken en andere ministeries die daarin een actieve rol hebben gespeeld toch wel de eer moeten geven die zij verdienen. In een onlangs verschenen rapport van de Lehman Brothers² - een rapport uit onverwachte en onverdachte hoek - komt Nederland er uitzonderlijk goed uit wat betreft de prestaties die we hebben geboekt op het gebied van de introductie van aanbodseconomische maatregelen ter bevordering van marktwerking. In feite is dat helemaal in lijn - en er is naar gerefereerd - met de ambities die Europa heeft geformuleerd op de Top van Lissabon om de meest dynamische, concurrerende, op kennis gebaseerde economie ter wereld te worden. Dat is in feite een soort van *benchmarking*. *Benchmarking* is thans populair op deelterreinen van beleid. In dit geval geldt het ons gehele sociaal-economische systeem. En als men deze doelstelling formuleert, impliceert dat eigenlijk dat Europa het beter wil gaan doen dan de VS. Dat is ongelofelijk ambitieus. Wie A zegt, moet ook B zeggen. Als men echter kijkt naar de werkelijkheid - en Dick Bruinsma heeft daarvan voorbeelden gegeven - dan blijkt dat Europa dat onvoldoende doet.

*Chris Kalden*³

Ik heb de neiging om me iets minder verdedigend op te stellen als het gaat om het strikte onderscheid tussen analyse en politiek. Ook is het woord ideologie gevallen. Maar dat is toch weer heel iets anders. Het waarde geven aan een analyse is bij uitstek het bedrijven van politiek. Daar is niets mis mee. Daar voel ik mij buitengewoon in thuis, in mijn hoedanigheid van adviseur van de mensen die politiek bedrijven.

1. Senior Wetenschappelijk Medewerker, Instituut 'Clingendael' en voorzitter van de conferentie.

2. Jane Edwards & Jochen Schanz, Global Economics, Faster, Higher, Stronger, An International Comparison of Structural Policies (Lehman Brothers, Structural Economics Research Papers, No. 3, 2001.)

3. Lid Bestuursraad, Ministerie van LNV

Indien men de discussienota ter voorbereiding van deze conferentie vanuit een LNV-optiek met stekeltjes op zou lezen, dan zou men heel veel storende aspecten tegenkomen. Wat nu het aardige is, is dat wij in een discussie als deze onze stekeltjes al lang hebben afgelegd. Wij zijn niet meer de egels, die het volgens het bekende grapje samen heel voorzichtig doen. Maar dat hoeft al helemaal niet meer. In de discussies in ons eigen huis wordt de vraag of er ruimte is voor marktwerking op hoofdlijnen reeds beantwoord met een: 'ja, volop!' Maar laten we wel zorgen dat we de begrippen die over elkaar heen buitelen als het over dat soort dingen gaat ook goed hanteren. Het volstrekt identiek verklaren van de interne Europese markt met het GLB is er zo een die makkelijk tot vergissingen aanleiding kan geven. Als internationalisering gelijk wordt gesteld met Europeanisering, dan is er makkelijk grond voor misverstand. Er zijn talloze soortgelijke termen. Een van de waardevolle aspecten van een dag als deze is dat men in ieder geval stil staat bij het begrippenkader. Want als men dat gemeen heeft dan is mijn stellige overtuiging dat we elkaar zeer makkelijk kunnen vinden op algemene beginselen van beleid. En vergeef mij dat wij misschien wat andere accenten leggen wanneer het gaat over specifieke aspecten van duurzaamheid, die wij in zowel nationale, Europese als internationale context kennen. Die zijn niet strijdig maar soms wel verschillend.

In het rapport-Wijffels dat vandaag wordt gepresenteerd, wordt veel aandacht geschonken aan dierlijke productie-elementen. Dat was ook het geval in het betoog van Keyzer. In de groep-Wijffels was marktwerking geen punt van discussie. Maar er zitten wel dilemma's achter. Bijvoorbeeld: wat het betekent het te produceren in een sterk verstedelijkend land als Nederland? Hoe verhoudt de maatschappelijke context waarbinnen onze landbouwproductie plaatsvindt zich met de Europese of internationale vereisten, mores of normen. Dat soort vragen is voor een deel voorzien van een antwoord. Dat antwoord sluit zeer nadrukkelijk aan bij de insteek van vandaag naar meer marktwerking in de landbouw.

Het rapport-Wijffels schetst in tien punten de contouren van de veehouderij in 2010. Ik noem de eerste twee: 'De dierlijke productie in ons land is een sector die past in de context van een hoog-ontwikkelde stedelijke samenleving. Ze is omgevormd van een gerichtheid op een homogeen produkt en prijsconcurrentie naar produktdifferentiatie en toegevoegde waarde. Kwaliteit wordt onder meer gewaarborgd door transparantie van productie en productieprocessen.' En het tweede punt: 'De sector wordt gekenmerkt door een grote mate van differentiatie in kwaliteit. Biologische produkties naast gangbare produktiemethoden, productie van streekprodukten naast die voor exportmarkten, intensieve veehouderij zowel als grondgebonden veehouderij.'

Juist in die variatie zit veel van de uitdaging. De oude bewering dat landbouw een sector is die niets met de markt te maken wil hebben, maar sterk behoefte heeft aan regulering, is een volstrekt achterhaald beeld. Dat stukje van het advies-Wijffels zal waarschijnlijk ook wel door de minister worden omarmd. Wij denken dat marktgerichtheid ook voor de Nederlandse landbouw wel degelijk een duurzame toekomst kan leveren, uitgaande van de beginselen die in het rapport zijn beschreven. Dus ik denk dat we elkaar niet op principes maar op praktische vertaling van die principes in de toekomst met vrucht zullen kunnen ontmoeten.

*Gerard Doornbos*¹

Ik ben oprecht bijzonder blij dat deze studiedag is gehouden. Deze uitwisseling van gedachten aan deze conferentie was zeer interessant, in het bijzonder ook vanwege het niveau van de deelnemers. Inderdaad moeten we oppassen dat we niet allemaal ons eigen vakjargon bezigen

1. Voorzitter LTO-Nederland.

met de daarbij behorende voorstellingen en beelden. Want dat leidt nogal eens tot verwarring en communicatiestoringen. Als zo'n dag als vandaag tot een vermindering daarvan bijdraagt en tot het besef dat de andere partij misschien veel meer ruimte heeft dan altijd werd gedacht, dan is dat toch een heel belangrijke ontwikkeling.

Dick Bruinsma verloochent zijn afkomst niet en heeft nog een duidelijk gezegd dat de ontwikkelingen in de wereld in de richting van vrijere markten uiteindelijk ook leiden tot de beste economische resultaten. Voor een belangrijk deel heeft hij daar gelijk in. En om mijn stekeltjes maar eens vergaand naar beneden te zetten: als het hier vandaag om gaat of dat ook wij in een positie zouden moeten zitten waarin we - als ik het even zo mag zeggen - het oude Europese landbouwbeleid zouden moeten gaan verdedigen - alsof dát nu nog zo lang mogelijk behouden moet blijven - dan is dat niet mijn positie. Ik heb ook vaker, namens LTO, publiekelijk gezegd dat het GLB is verouderd. En dat wij wat dat betreft ook veel verder gaan op die weg van méér marktwerking, aanpassing van beleid, liberalisering enz. Dan is het in belangrijke mate niet een discussie over de hoofdroute, maar een discussie over de mate en het tempo waarin en de wijze waarop dat dient te worden gedaan. Cruciaal daarbij is wel - en daarbij ga ik toch een stap verdere dan Dick Bruinsma en dat miste ik nog steeds in zijn betoog - dat de discussie veel minder gaat over wat er mis is met het oude beleid, maar de erkenning van het feit dat we het daar alléén niet bij kunnen laten. Wij moeten met z'n allen dus kijken of we creatief kunnen zijn om daar waar alléén maar marktwerking problemen gaat opleveren, hetzij in de kwaliteit van het produktieproces, hetzij in de kwaliteit van de omgeving, dan wel ook mogelijkerwijze ten aanzien van de sociale of culturele gevolgen, beleid kunnen ontwikkelen dat niet dezelfde nadelen heeft als het oude beleid. Daar gaat het in essentie om! Een beleid van alleen maar afbraak leidt vaak tot nieuwe problemen. En durven wij te erkennen dat alléén maar marktwerking niet al onze problemen oplost? En zo ja, wat voor soorten van beleid kun je daarvoor dan ontwikkelen? Dan kom je natuurlijk op die elementen rond multifunctionaliteit: kwaliteit van de omgeving, landschap, plattelandsontwikkeling, enz. Er is gesteld dat de producenten door het beleid niet meer gewend zouden zijn aan vrije markten. Aan de ene kant zou men dan het standpunt kunnen innemen dat zij daaraan maar moeten wennen. Aan de andere kant geeft dat waarschijnlijk zo veel belemmeringen om de gewenste route door te zetten, dat het juist ook die verdere liberalisering kan vergemakkelijken als men de mensen keuzemogelijkheden geeft om hun risico's af te dekken. Daar ligt dus een groot gezamenlijk belang.

Ik blijf er echter toch op wijzen dat het te gemakkelijk is om te beweren dat als het in de tuinbouw kan lukken, het ook zou moeten lukken in de melkveehouderij. Daar stuiten we toch op specifieke karaktertrekken, zowel ten aanzien van produktieprocessen als produkten zelf, die dusdanig verschillend zijn dat die vergelijking niet altijd te trekken is.

Wat de nota van EZ betreft ging het mij er niet zo zeer om of het een analytisch of politiek document was. In sommige opzichten vond ik het stuk een beetje achterhaald en in sommige opzichten schoot het ook een beetje tekort door een zekere eenzijdigheid. Maar ik onthoud mij ervan omdat nu breed uit te meten, want dan vervallen we weer in het oude verhaal. In hoofdlijnen is de analyse voor mij zeer herkenbaar. We kunnen niet op de oude voet verder.

Wat betreft het vermeende Europese belang ten aanzien van bananen, suiker en rijst, ook daar moeten we ons realiseren dat dat met diezelfde liberaliseringsgolf heeft te maken. Wat zouden de gevolgen zijn als we het in die produkten wel doen? Aan wie komt dat ten goede? Is de theorie die we aanhangen, dat dat voor die landen beter is? Leidt dat er ook toe dat de opbrengsten uiteindelijk terecht komen bij de mensen waarvoor het bedoeld is. En dan geldt juist bij dit soort produkten dat je daarbij op zijn zachtst gezegd grote vraagtekens kunt plaatsen.

Er is ook een opmerking gemaakt over de rol van multinationale ondernemingen, concentratie in de industrie enz.. In de richting van Dick Bruinsma vraag ik mij af of we daar ook niet eens naar kunnen kijken.

Wat betreft de besluitvorming op de EU-Top in Berlijn hadden velen in Europa verwacht dat deze verder zou gaan dan is gebeurd. Het resultaat heeft in zekere zin het karakter van uitstel van executie of daarmee mogelijkwerwijs ophoping van problemen. Ik denk wel dat de Nederlandse overheid consequent moet zijn. Wanneer men zich realiseerde dat men in Berlijn akkoord ging met een pakket dat mogelijkwerwijs te beperkt was, men dan toch wat terughoudend moet zijn om een jaar later te roepen dat het allemaal versneld moet worden. Want wie heeft dat nu eigenlijk besloten? En als nu dan het budget is dichtgetimmerd, wie gaat dan een verdergaande hervorming waar nu geen budget meer voor is, betalen?

Ten slotte enkele opmerkingen over het betoog van Michiel Keyzer. Ik vond het een uitstekend verhaal. Het sprak mij op vele punten aan. Een paar punten zou ik willen belichten. Voortdurend werd gewezen op de gewenste kleinschaligheid van de landbouw. Maar kleinschaligheid is een subjectieve term. Mijn Griekse collega vindt mij grootschalig. En ik vond weer mijn Amerikaanse collega grootschalig. Wat bedoelen we daar nu precies mee? Ik ben het eens met de stelling dat de schaal dient te zijn aangepast aan de structuur van de omgeving. Wat dat betreft moet men bekijken hoe groot dat mag zijn. Ik moet daaraan wel toevoegen dat indien men dat beoordeelt in relatie met de kwaliteit van de omgeving, plattelandsontwikkeling en multifunctionaliteit dat LTO-Nederland al eens samen met LNV een onderzoek heeft gedaan naar zogenoemde megabedrijven - omdat er een motie in de Tweede Kamer lag die stelde dat megabedrijven in de land- en tuinbouw ontmoedigd zouden moeten worden - zonder dat er eigenlijk bijstond waarom. Maar de veronderstelling was dat dat slecht was. Uit het onderzoek kwam naar voren dat juist die grote bedrijven ten aanzien van de kwaliteit van de omgeving beter scoorden dan de kleinere. Over het algemeen bood het rendement daarvoor meer ruimte. Bovendien waren het moderne ondernemers die door de omvang van het bedrijf ook wel eens even wat konden missen. Wat betreft die doelstelling van kleinschaligheid dient men dus ten eerste vast te stellen wat men ermee bedoelt en in de tweede plaats moeten we beseffen dat kleinschaligheid niet automatisch de doelen dient die we voor ogen hebben.

Ten aanzien van de factor arbeid zou ik er op willen wijzen dat als we dan toch een relatieve kleinschaligheid in stand zouden willen houden, dat wel eens zou kunnen leiden tot het versneld ontstaan van een groot aantal deeltijd-bedrijven in de land- en tuinbouw, want op dit moment is Nederland een uitzondering. In de andere Europese landen is momenteel al meer dan de helft van de boeren deeltijd-boer. Dat heeft zo zijn consequenties: enerzijds op de produktiviteit en anderzijds ook op de kwaliteit van het productieproces die men zou willen verbeteren, en die in een deeltijd-bedrijf niet altijd in dezelfde mate is verzekerd. Want de professionaliteit heeft nogal eens - niet altijd - te lijden in die bedrijven.

Ook begrijp ik van Keyzer dat hij ten aanzien van de factor arbeid een kwaliteitsslag wil maken wat betreft het kennisniveau. Daar worstel ik toch wel een beetje mee. Immers, het kennisniveau in de Nederlandse land- en tuinbouw is waarschijnlijk hoger dan waar ook ter wereld. Nederlandse agrarische ondernemers staan dan ook wereldwijd bekend als vrij vooruitstrevende en goede ondernemers. In termen van agrarisch onderwijs moet men zich realiseren dat 90% van de studenten in het agrarisch onderwijs niet meer in de agrarische sector terecht komen. In dat onderwijs kan dus niet meer zo veel vooruitgang worden geboekt.

Interessant vond ik de opmerkingen rond grond. Dat 'afromen' van de meerwinst van de grond

zodra men de bestemming verandert, is een interessante gedachte. Aan de ene kant hebben wij steeds gezegd dat tot op heden de overheid haar eigen instrumenten - bijvoorbeeld voorkeursrecht gemeenten - onvoldoende benut. Er kan dus nog veel met het bestaande instrumentarium. In algemene zin hebben wij een groot belang bij de daling van de grondprijs. Voor blijvers in de sector mag de grondprijs naar beneden, want die wordt nu niet gedreven door de agrarische opbrengst, maar door het feit dat we eigenlijk nog maar nauwelijks platteland hebben. De relatie die vervolgens in de instrumenten wordt gelegd naar multifunctionaliteit vind ik interessant, maar voor mij minder kenmerkend, want het zijn toch in feite allemaal instrumenten waarvan de opbrengst gaat naar de overheid. En of de overheid de premiebetalingen voor multifunctionaliteit nu uit haar rechter of linker broekzak haalt is voor mij niet het meest essentiële punt. Het kan hooguit iets met draagvlak te maken hebben.

Wat betreft de rol van de landbouw in het landelijk gebied zou ik willen besluiten met het verhaaltje van het kleine katholieke boertje dat in Brabant na een dag hard werken in zijn tuintje stond te wieden waarop mijnheer pastoor langskwam en tegen hem zei: 'Sjefke, samen met Onze Lieve Heer maak je er toch weer wat moois van vandaag.' Waarop Sjefke zei: 'Mijnheer pastoor, u had het eens moeten zien toen Hij het nog alleen deed.'

Bijlage 1

GLB ter discussie

Naar meer marktwerking in de landbouw

Discussienotitie ten behoeve van het Landbouwsymposium op 29 mei 2001
op Instituut Clingendael

Inhoud

I. Inleiding

II. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de effecten

- 2.1 Europees landbouwbeleid
- 2.2 Doeleinden en principes
- 2.3 Financiële consequenties van het GLB
- 2.4 Effecten op de internationale handel
- 2.5 Positie Nederland

III. Tijd voor hervorming?

- 3.1 Verdere hervorming?
- 3.2 WTO
- 3.3 EU-uitbreiding
- 3.4 BSE, MKZ en andere crises

IV. Marktalternatief

- 4.1 De rol van de markt versus die van de overheid
- 4.2 Geliberaliseerde markten en de oorspronkelijke doelstellingen

V. Multifunctionaliteit en marktwerking

VI. Voedselveiligheid, *consumer concerns* en vrijhandel

- 6.1 Inleiding
- 6.2 Internationale coördinatie
- 6.3 Alternatieven

VII. Marktwerking en Inkomensrisico

VIII. Conclusie

I. Inleiding

In toenemende mate staat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie ter discussie. Niet alleen vanwege de recente crises door BSE, varkenspest en mond- en klauwzeer. Velen zetten al langere tijd vraagtekens bij het enorme beslag van landbouw op het EU-budget en het marktversturend karakter van het beleid. De handelspartners van de EU-landen spreken al decennia van *Fortress Europe*, niet in het minst vanwege het GLB. Ontwikkelingslanden, die veelal een comparatief voordeel hebben voor agrarische producten, worden in hun streven naar meer welvaart belemmerd, omdat de EU de markttoegang voor deze producten beperkt en overschotten op de wereldmarkt dumpst.

De start van onderhandelingen dit jaar in het kader van de WTO en EU-uitbreiding maakt de problematiek nog actueler en deze externe druk maakt de noodzaak om het GLB te hervormen des te meer urgent.

In de ogen van een econoom is het GLB natuurlijk een heel bijzonder fenomeen, dat de wenkbrauwen regelmatig doet fronsen. Is het GLB niet een protectionistisch, marktversturend overheidsbeleid, waarin de belangen van de producent en niet van de consument centraal staan? Heeft de subsidiëring en afscherming van de Europese landbouw niet geleid tot een allocatie van produktiemiddelen die de concurrentiepositie van de Europese landbouw op langere termijn ondermijnt en een marktconforme hervorming van het landbouwbeleid bemoeilijkt?

Als gevolg van het GLB zijn in de markt allerlei onbedoelde neveneffecten opgetreden, die in deze notitie de revue passeren.

Vanuit een economisch standpunt is meer marktwerking in een zo belangrijke economische sector als de landbouw gewenst. EZ wil de mogelijkheden voor meer marktwerking daarom onderzoeken. Daarbij hoort een kritische analyse van de randvoorwaarden waaronder die marktwerking kan plaatsvinden.

Deze discussienotitie vormt een eerste aanzet tot discussie. Zij begint met een korte analyse van het GLB en gaat vervolgens in op bijzondere kenmerken van de landbouwsector die veelal worden gezien als rechtvaardiging voor overheidsbemoeienis. Deze kenmerken zijn multifunctionaliteit, voedselveiligheid en de (niet) verzekerbaarheid van inkomensschommelingen.

Mede op basis van de discussies op het symposium van 29 mei a.s. hoopt EZ samen met andere betrokken ministeries concrete voorstellen te formuleren die meer marktwerking in het landbouwbeleid mogelijk zullen maken.

II. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de effecten

2.1 Europees landbouwbeleid

Tijdens de crisis in de jaren dertig ontwikkelden de landen in Europa een landbouwbeleid, dat erop gericht was de nationale producenten te beschermen en te streven naar autarkie. Het eerste doel was het gevolg van de hoge werkloosheid in de landbouw en het tweede doel hing samen met de ervaringen uit de Eerste Wereldoorlog. Dit beleid werd tijdens en na de oorlog voortgezet. Als gevolg van de Tweede Wereldoorlog was Europa netto-importeur van landbouwprodukten geworden en een belangrijke doelstelling van het beleid werd hierin zo snel mogelijk verandering te brengen. Bij de vorming van de EEG was landbouw een sleutelsector. Landbouwbeleid werd communautair beleid, waarbij Nederland en Frankrijk de grootste belanghebbenden waren. Het bestaande landbouwbeleid vormde de basis voor het in 1958 tot stand gekomen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en werd op hoofdlijnen voortgezet, waarbij er een gemeenschappelijke (afgeschermd) landbouwmarkt kwam voor de zes oorspronkelijke lidstaten.

2.2 Doeleinden en principes

De doeleinden van het GLB zijn sinds de totstandkoming ervan ongewijzigd gebleven:

- bevordering landbouwproduktiviteit (door technische vooruitgang en stijging arbeidsproduktiviteit)
- redelijke levensstandaard voor werkers in de landbouwsector
- stabilisering van markten
- garantie van aanbod
- redelijke prijzen voor consumenten.

Het GLB heeft als uitgangspunt de eenheidsmarkt. Binnen de Europese markt is er een vrij verkeer van landbouwgoederen. Dit betekent dat er sprake is van gelijke prijzen en gelijke concurrentieverhoudingen binnen de EG. Door het huidige GLB is er echter geen sprake van vrij verkeer van alle produktiefactoren (bijvoorbeeld door quoteringsmaatregelen).

Een tweede belangrijk principe van het GLB is de communautaire preferentie. Produkten die in eerste instantie betrokken te worden van de Europese markt, ook als ze goedkoper uit derde landen kunnen worden betrokken.

Met het GLB werd de gemeenschappelijke financiering ingevoerd. Marktinterventies worden communautair gefinancierd, hetgeen een gelijke behandeling van alle communautaire producenten garandeert.

Om de produktie te stimuleren, werden Gemeenschappelijke Marktordeningen (GMO's) geïntroduceerd. Deze GMO's leggen de voorwaarden en normen voor produktie vast. Tevens bepalen zij de omstandigheden waaronder marktinterventie kan plaatsvinden. Dalen de prijzen van belangrijke grondgebonden produkten¹ onder een bepaald minimum, de zgn. garantieprijs, dan treden er mechanismen in werking die of het aanbod beperken of de vraag stimuleren, zodanig dat de prijs die de producent voor zijn produkt ontvangt niet onder het vastgestelde minimum komt. De directe kosten van deze interventiemaatregelen worden grotendeels door

1. Graan, zuivel, suiker, rundvlees e.d.

de Gemeenschap betaald. In de loop van de tijd is het aantal GMO's uitgebreid. Momenteel zijn er nog maar enkele sectoren die geen GMO kennen (tuinbouw, bloemen, aardappelen).

In de aldus gecreëerde gemeenschappelijke (geïsoleerde) Europese landbouwmarkt zorgde het systeem van garantieprijzen en de afscherming van de wereldmarkt voor een sterke verlaging van de ondernemersrisico's. Gevolg was dat de agrarische produktie binnen de EEG fors werd gestimuleerd en toenam. Het beleid gericht op de verhoging van de produktie bleek succesvol. De EEG werd van een netto-importeur van voedsel een netto-exporteur.

Hierna zal nader worden ingegaan op de in de markt opgetreden neveneffecten van het GLB en de in de loop der jaren gepleegde aanpassingen die vooral als reactie op internationale handelsproblemen en budgetproblemen hebben plaatsgevonden.

2.3 Financiële consequenties van het GLB

De landbouwwitgaven vormen sinds het bestaan van het GLB de grootste uitgavenpost van de EU. In 2000 besloegen ze 45% van de totale uitgaven (41,4 mld. Euro). Relatief is het aandeel van de landbouwwitgaven fors teruggelopen (in 1980 was het nog 70%), maar nominaal zijn de landbouwwitgaven sinds 1980 bijna verviervoudigd. Het betreft dan alleen de GLB-marktorde-ningsuitgaven. De uitgaven voor plattelandsontwikkeling, die voor een groot deel aan de landbouw zijn gerelateerd, zijn daarbij buiten beschouwing gelaten (zie tabel).

Tabel 2.1 Uitgaven van de EU over de tijd, mld. Euro

	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000
Totale uitgaven EU	16.06	28.22	46.93	65.50	81.17	85.56	89.6
Idem, in %BBP van EU	0.71	0.84	0.99	1.20	1.13	1.13	1.12
GLB-uitgaven	11.32	19.74	26.45	34.50	39.13	40.9	41.4
Idem, in %totale uitgaven EU	70	70	56	53	47	47	45

Noot: GLB-uitgaven exclusief uitgaven voor plattelandsontwikkeling. Data voor 1999 en 2000 voorlopig.

(Bron: Europese Commissie)

Toen door het produktiegericht beleid de produktie uit de hand dreigde te lopen (denk aan melk- en wijnplassen, boter- en vleesbergen) werden allerlei niet marktconforme produktiebe-perkende maatregelen genomen. Zo werd een quota-systeem voor zuivel en suiker ingevoerd. Deze hield in dat de produktie bevroren werd en produktierechten werden verdeeld volgens historische produktie. Dit systeem beperkte het aanbod en werkte daarmee prijsondersteunend.

Afgezien van het feit dat uit de genoemde maatregelen hoge directe kosten voortvloeiden, die direct in de begroting kunnen worden teruggevonden, zijn er nog veel verborgen kosten die bij de maatschappij worden neergelegd. Zo betaalt de consument een hogere prijs dan noodzakelijk voor zijn voedsel. Bovendien leidt het quota-systeem tot handel in produktierechten, die de zittende ondernemers enorm bevoordeelt en daarmee toetreding van nieuwe produ-centen vrijwel onmogelijk maakt. Ook dit is uit economisch oogpunt verre van ideaal, omdat het de concurrentie beperkt.

Begin jaren '90 werd besloten over te gaan op een meer marktconform systeem: de MacSharry-hervormingen, die een verschuiving in het landbouwbeleid van overwegend prijssteun naar overwegend directe inkomenssteun (compenserende bedragen) inhielden.¹ Deze inkomenssteun is overigens wel gekoppeld aan de historische produktiehoeveelheden, waardoor deze maatregelen nog steeds (zij het in mindere mate) marktverstoring werken.²

De naderende toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen noopte echter tot verdere hervormingen (o.a. om een explosie van het EU-budget te voorkomen) en deze kregen hun beslag in Agenda 2000, een blauwdruk voor de toekomst van het EU beleid, die de Europese Commissie in juli 1997 presenteerde. Hierin zijn ook voorstellen voor hervorming van het GLB opgenomen, die voortbouwen op de MacSharry-hervormingen. Daarnaast is een nieuw beleid voor plattelandontwikkeling als tweede pijler in het GLB opgenomen en worden o.a. een grotere marktgerichtheid, voedselveiligheid en -kwaliteit, milieubescherming en dierenwelzijn als uitgangspunten voor het landbouwbeleid genoemd. De hervormingen omvatten reducties in prijssteun variërend van 15% voor graan tot 20% voor rundvlees. Tijdens de Europese Raad van Berlijn (maart 1999) werd een akkoord over Agenda 2000 bereikt, maar besloten is de voorgestelde reductie van 15% voor de zuivelsector pas vanaf 2005/2006 toe te passen.

Met name door de hervorming van de zuivelsector zou de directe inkomenssteun in eerste instantie verder toenemen. De toekomstige landbouwuitgaven voor de EU en de kandidaat-lidstaten hangen vooral af van de factoren die de hoogte van de directe compenserende steun bepalen.

Omdat in Berlijn de discussie over de netto-positie van de hervormingsgezinde lidstaten de boventoon voerde, kon er onvoldoende financiële dekking worden gevonden voor de inkomenscompensatie voor de prijsdalingen die het gevolg zouden zijn van de voorgenomen hervormingen. De politieke context liet de kortetermijnbelangen prevaleren boven een langetermijnvisie (die op termijn tot *grotere* kostenbesparingen leidt). Hierdoor was Berlijn een gemiste kans en bleven belangrijke elementen in de discussie - met name degressiviteit in de inkomenssteun, nationale co-financiering en hervorming van de zuivelsector - liggen voor later.

Door de verschuiving van prijs- naar inkomensondersteuning (in twee stappen MacSharry hervormingen en Agenda 2000) is de ondersteuning meer geëxpliciteerd en daarmee grotendeels direct in de begroting terug te vinden. Voorheen zat de steun immers voornamelijk in de productprijzen, waardoor deze niet zichtbaar was. Driekwart van de huidige begroting heeft betrekking op compenserende steun.

De verdeling van de lusten en lasten van het landbouwbeleid zullen als gevolg van de vorig jaar in werking getreden Agenda 2000 en de uitbreiding van de Unie sterk veranderen. De compenserende bedragen zijn bijna uitsluitend gerelateerd aan de historische productiecapaciteit (i.c. de veestapel en akkerbouwarealen die in aanmerking komen voor EU-premies). In tegenstelling tot wat veelal wordt verondersteld, komt deze compensatie grotendeels terecht bij de grote agrarische bedrijven die dit eigenlijk niet nodig hebben.
produkt

-
1. Het lukte de sterke boerenlobby bij elke hervorming compensatie af te dwingen voor negatieve inkomenseffecten van nieuw beleid, hetgeen een verhoging van het budget impliceerde. De prijzen voor de hervormde landbouwprodukten gingen overigens wel omlaag.
 2. In WTO-kader worden deze maatregelen daarom niet in de *Green Box*, maar in de *Blue Box* ondergebracht.

2.4 Effecten op de internationale handel

Het GLB leidde in toenemende mate tot internationale handelsproblemen. Het stelsel van garantieprijzen resulteerde in structurele overproductie. Door het prijsverschil tussen EU- en wereldmarktprijs (in stand gehouden door invoerbeperkende maatregelen) konden deze overschotten alleen met behulp van exportsubsidies ('exportrestituties') op de wereldmarkt worden afgezet. Het GLB benadeelde concurrerende producenten op verschillende manieren. Ten eerste moesten zij op hun exportmarkten concurreren met gesubsidieerde produkten waarvan de prijs naar gelang de concurrentieverhouding kon worden bijgesteld. Hierdoor verloren zij exportvolume. Ten tweede werd de wereldmarktprijs door het dumpen van de Europese overschotten gedrukt waardoor zij met een lagere opbrengst werden geconfronteerd. Ten derde hinderde de afscherming van de EU-markt door middel van hoge invoerheffingen ook de exportmogelijkheden van deze exporterende landen op de EU-markt. Deze hoge tariefmuren werden verder versterkt door allerlei non-tarifaire handelsbelemmeringen. Dit leidde tot een effectieve afscherming van de EU-markt voor concurrerende produkten uit derde landen.

Bovenstaande effecten hadden naast een directe werking voor exporterende landen ook een remmende werking op de ontwikkeling van productie en handel van niet exporterende landen. De gesubsidieerde export naar voedselimporterende landen drukte de lokale productie van de markt of hinderde de ontwikkeling daarvan. Tevens hinderden de invoerbelemmeringen van de EU ook de ontwikkeling van de export van landen die daartoe wel de potentie hadden, maar deze als gevolg van de oneigenlijke concurrentie niet konden ontwikkelen. Wel leidde de gesubsidieerde export van EU-produkten tot lagere kosten voor de voedselvoorziening voor sommige importerende landen.

Overigens waren er veel meer landen die in gelijke of mindere mate hun landbouwsector afschermden. Dit had tot gevolg dat de handel in landbouwprodukten pas met de oprichting van de WTO in 1995 effectief werd onderworpen aan multilaterale handelsregels.

Het WTO-landbouwverdrag heeft geleid tot disciplines op de volgende terreinen: toegang tot de eigen markt, interne steun en exportsteun. De gemaakte afspraken hebben tot op zekere hoogte geleid tot een inzichtelijker en meer marktgeoriënteerd landbouwbeleid en grotere zekerheid in de internationale handel in landbouwprodukten. Het blijft landen toegestaan om met (minder) handelsverstoringe instrumenten hun plattelandseconomie te ondersteunen. De aanpassingen die de EG heeft moeten doorvoeren in de gesubsidieerde landbouwsector waren tamelijk evenwichtig en voldoende gefaseerd en zij werden verenigbaar gemaakt (door middel van 'Blue Box') met de destijds ingezette MacSharry hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EG. Onderdeel van het WTO-landbouwverdrag¹ is de verplichting om na vijf jaar verdere onderhandelingen over verdergaande liberalisering te voeren. Deze zijn formeel in maart 2000 gestart. Hierop wordt nader ingegaan in par. 3.2.

2.5 Positie Nederland

Wat betekenden de in de vorige paragrafen geschetste ontwikkelingen voor Nederland? Allereerst kan geconstateerd worden dat de Nederlandse landbouw vanaf het begin van het GLB een stormachtige ontwikkeling heeft doorgemaakt. Gemiddeld groeide de landbouw in de periode 1970-2000 met 3,9% per jaar (volume toegevoegde waarde). De gehele economie (BNP) groeide in diezelfde periode gemiddeld met slechts 2,7% per jaar. In het kielzog van de ex-

1. Voor de belangrijkste bepalingen van het WTO-Landbouwverdrag zie de bijlage.

pansie van de landbouw kenden ook de verwerkende en toeleverende industrie een periode van forse groei. De groei van de agrosector werd onder andere mogelijk gemaakt door de open binnengrenzen en de technologisch vooraanstaande positie van de Nederlandse agrarische sector. Toen de EU-markten voor een aantal produkten verzadigingsverschijnselen gingen vertonen, hielpen Brusselse subsidiestromen de produkten buiten de EU af te zetten. Nederland is thans de derde exporteur van agrarische produkten ter wereld.

Uit deze ontwikkelingen kan evenwel niet worden geconcludeerd dat het GLB zonder meer positieve gevolgen heeft gehad voor de Nederlandse economie. Kijken we bijvoorbeeld naar de groeicijfers van de landbouw, dan valt op dat in de periode van het GLB vooral de tuinbouw¹ en de intensieve veehouderij explosief zijn gegroeid.

Het GLB raakt de tuinbouwsector nauwelijks. De explosieve groei van de tuinbouw komt vooral voort uit de technologische vernieuwingen die in deze marktgestuurde sector plaatsvinden. De tuinbouw is dus bij uitstek een voorbeeld van een bedrijfstak, die aantoonde dat een sterke landbouwsector zonder het GLB zeer goed mogelijk is.

De intensieve veehouderij valt wel onder het GLB-instrumentarium. Het beleid van hoge Europese graanprijzen heeft het gebruik van graanvervangers als cassave, sojaschroot, maïsgluten en diermeel voor veevoer een belangrijke impuls gegeven. Het concurrentienadeel dat de Nederlandse varkens- en kippenhouders hadden omdat ze ver van de Europese graanoverschotgebieden liggen, kon dankzij de EU-regelingen worden omgezet in een concurrentievoordeel omdat de graanvervangers zonder heffing via Rotterdam Europa binnen konden komen. De dichtbij Rotterdam gelegen intensieve veehouderij heeft daar maximaal van kunnen profiteren. Keerzijde is dat, mede dus dankzij het GLB, Nederland zich heeft 'gespecialiseerd' in een betrekkelijk laagwaardige tak van landbouw die veel milieuschade veroorzaakt. Het blijkt buitengewoon moeilijk die milieuschade terug te brengen. Ondanks 15 jaar actief mestbeleid zijn de oorspronkelijke (en later aangepaste) milieudoelen nog steeds niet bereikt. De groei in de intensieve veehouderij is dus sterk verbonden met het GLB, maar de vraag is of deze specialisatie voor Nederland niet verkeerd uitvalt.

Het punt van verkeerde specialisatie geldt in meer algemene zin voor het gehele GLB. Door het markt- en prijsbeleid is een aantal produktprijzen kunstmatig 'hoog' gehouden. Dit lokte extra investeringen uit en leidde tot overproductie. Vanuit een macro-economisch gezichtspunt hadden die investeringen beter in andere sectoren plaats kunnen vinden. De overproductie wordt met subsidies vooral buiten de EU afgezet. Deze investeringen en subsidies dragen niet bij aan een macro-economische efficiënte allocatie van de beschikbare middelen. Door het markt- en prijsbeleid van het GLB zijn de producenten in de landbouw als het ware op het economisch verkeerde been gezet, hetgeen macro-economisch tot een situatie leidde die als suboptimaal kan worden bestempeld.

1. Met name snijbloemen, pootaardappelen, tuinbonen en zaden.

III. Tijd voor hervorming?

3.1 Verdere hervorming?

De aanpassingen van het GLB die in de jaren '90 zijn doorgevoerd leidden tot de oplossing van acute problemen als stijgende overproductie. In zekere zin is er sprake geweest van symptoombestrijding. Hoewel de gedeeltelijke overschakeling van prijssteun naar inkomenssteun wel een significante hervormingsstap was, zijn hiermee de structurele problemen van het GLB niet opgelost:

- de protectie blijft in stand (zij het op een lager niveau), hetgeen o.m. een belemmering vormt voor de vergroting van de concurrentiekracht;
- het beleid blijft aanbodgericht;
- producentenbelangen staan centraal, niet consumentenbelangen;
- het beslag op het EU-budget blijft zeer groot.

De ervaring leert dat besluitvorming over het GLB vrijwel nooit plaats vindt zonder acute en externe druk. Er zijn nu drie ontwikkelingen te onderkennen, die voldoende urgent zijn om snel tot een ingrijpende hervorming van het GLB te komen:

- de nieuwe WTO-onderhandelingen
- de op handen zijnde uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen
- crises als BSE en mond- en klauwzeer.

3.2 WTO

Ondanks de mislukking van Seattle om een brede onderhandelingsronde te starten, zijn de onderhandelingen over landbouw inmiddels begonnen. Tijdens de Uruguay ronde was namelijk afgesproken dat, in het kader van het lange termijn doel van substantiële progressieve reductie van steun en bescherming, nieuwe onderhandelingen in 2000 zouden beginnen. De belangrijkste inzet van deze onderhandelingen is de verdere liberalisering van de wereldwijde handel in landbouwprodukten. Tot dusver (in afwachting van het alsnog opstarten van een brede ronde in Qatar) is dit beperkt gebleven tot uitwisseling van informatie en het presenteren van onderhandelingsvoorstellen van de WTO-leden.

De onderhandelingen zullen zich concentreren op drie klassieke handelsterreinen: exportsubsidies, tarieven en interne steun. Daarnaast zal ook worden gesproken over de zgn. *non-trade concerns* (NTC's) en één van de openstaande vragen is of en zo ja in welke mate deze NTC's invloed uitoefenen op de uitkomsten van de onderhandelingen over de handelsterreinen. Onvermijdelijk is dat op alle drie handelsterreinen verscherpte verplichtingen zullen komen. Het valt verder te verwachten dat de druk voor afschaffing van de exportsubsidies, het meest handelsverstorende instrument van het GLB, het grootst zal zijn. Daarnaast zal ook het stelsel van prijsondersteuning verdere reductie niet kunnen ontlopen, en er zal tenminste een poging worden gedaan om de compensatie door middel van directe inkomenssteun in de huidige vorm aan banden te leggen. Als gesteld wordt dat de afspraken van de Uruguay Ronde een net over het GLB vormen, zal tijdens deze onderhandelingen het net onverbiddelijk worden aangetrokken. Kortom, de externe druk op de EU om tot substantiële hervorming van het GLB te komen, zal aanzienlijk zijn.

3.3 EU-uitbreiding

Ook in de uitbreidingsonderhandelingen is het GLB een bijzonder hoofdstuk. In financiële termen en in hoeveelheid wetgeving is het GLB het meest omvangrijke beleidsterrein van de EU. De onderhandelingen over het landbouwhoofdstuk vallen uiteen in sanitaire en fytosanitaire regels (SPS) enerzijds en de financiële aspecten (markt- en prijsbeleid, directe inkomenssteun) anderzijds.

Een goede implementatie van het sanitaire, fytosanitaire en voedselveiligheidsacquis is noodzakelijk voor de bescherming tegen plant- en dierziekten in de EU. Eventuele overgangstermijnen op dit gebied zullen daarop en op hun invloed op de werking van de Interne Markt getoetst worden.

Budgettair zet de uitbreiding het GLB onder zware druk. De Financiële Perspectieven (FP) voor 2000-2006 zijn zodanig opgesteld dat de uitgaven voor de huidige vijftien lidstaten in deze jaren ruwweg reëel constant blijven. Er ontstaat ruimte doordat het percentage van het EU-BNP daalt en deze ruimte wordt gebruikt voor het opvangen van de kosten van de uitbreiding. Bij de opstelling van de FP is verondersteld dat in 2002 zes nieuwe lidstaten zouden toetreden en dat deze zes in een aantal jaren ingroeien in de uitgaven programma's van de EU. Zij zouden echter niet in aanmerking komen voor directe inkomenssteun. De nieuwe lidstaten zouden juist profiteren van prijsstijgingen, en dus geen compensatie voor dalende prijzen nodig hebben. Het overige markt- en prijsbeleid zou na toetreding wél direct van toepassing zijn op de nieuwe lidstaten.

Inmiddels is deze aanname achterhaald. Hoewel de EU en de kandidaatlidstaten aanzienlijke voortgang boeken bij de uitbreidingsonderhandelingen, zal de eerste nieuwe lidstaat niet vóór 2004 worden verwelkomd. Maar intussen zijn ook de onderhandelingen met een tweede groep van zes kandidaat-lidstaten begin 2000 van start gegaan. Dit betekent dat binnen de huidige FP zelfs méér dan zes nieuwe lidstaten zouden kunnen toetreden.

Daarbij willen de kandidaat-lidstaten gelijk behandeld worden in het GLB en dus ook in aanmerking komen voor directe inkomenssteun. Ook de Commissie sluit dit niet langer uit.¹ Sterker nog, bij DG Landbouw wordt getwijfeld aan de juridische houdbaarheid van een verschillende behandeling. Er is ook een onderhandelings technisch verband tussen directe inkomenssteun en produktiebeperkende maatregelen. Met het één kan het ander bereikt worden.

Na EU-uitbreiding zal een GLB, in welke vorm dan ook, vroeg of laat gelijkkelijk van toepassing zijn op alle lidstaten (d.i. de essentie van het 'gemeenschappelijke'), dus ook de nieuwe lidstaten. Indien het huidige GLB niet drastisch wordt hervormd, zou dit de uitgaven voor het GLB aanzienlijk doen stijgen.² Ook daarom zijn spoedige hervormingen van het GLB onvermijdelijk, met name degressiviteit van de inkomenssteun.

Los van de financiële besommingen bestaat de economische wenselijkheid van verdere her-

-
1. De EU neemt nog geen definitieve positie in: 'With regard to direct payments, the EU will take a position at a later stage of the negotiations after a thorough examination of all the aspects related to the issue', is de standaardzin in de *Draft Common Positions* (DCP's) van vorig jaar.
 2. Toepassing van het huidige GLB na EU-uitbreiding met de 12 kandidaat-lidstaten per 2004 zou naar schatting een extra beslag op het EU-budget betekenen van f 23 miljard in 2004, oplopend tot f 33 miljard in 2010 (*Bron: LEI*).

vorming van het GLB. Eerder zijn de nadelige effecten voor de Europese landbouw, de ontwikkelingslanden en de consument beschreven. Ten aanzien van de produktiequota en andere produktiebeperkende maatregelen is er het belang van het inperken van de produktie in de kandidaatlidstaten, omdat anders overschotten op de EU-markt zullen ontstaan¹

Toepassing van het huidige GLB zal de omslag naar een duurzame, marktgeoriënteerde landbouwsector in de kandidaat-lidstaten onvoldoende bevorderen. De negatieve effecten van het huidige GLB zouden niet geëxporteerd moeten worden naar de toetreders. Hiermee is de urgente noodzaak van hervorming vóór toetreding nog eens onderstreept. Hervorming ná toetreding zal helemaal moeilijk zijn!

3.4 BSE, MKZ en andere crises

De recente crises in de landbouwsector zoals BSE en MKZ en meer in het verleden dioxinekippen en varkenspest vormen het derde element voor noodzakelijke hervorming van het GLB. Gemeenschappelijk kenmerk van deze crises is dat ze alle betrekking hebben op de voedselveiligheid en dierenwelzijn, die in relatief korte tijd zeer veel politieke aandacht heeft gekregen. Deze crises zijn niet noodzakelijkerwijs het gevolg van het GLB: ze zijn voor een deel inherent aan de produktie van voedsel. Een belangrijk punt van kritiek is dat het overheidsoptreden bij deze kwesties te veel gericht zou zijn op de belangen van de producent en te weinig op die van consument en dier. In elk geval hebben deze crises bijgedragen aan een opleving van de publieke discussie over de toekomst van het landbouwbeleid.

Opvallend in deze discussie is dat deze crises soms (onterecht) exemplarisch worden gesteld voor de negatieve effecten van mondialisering. Bijna zonder uitzondering vinden deze crises echter in de EU plaats en worden ze niet veroorzaakt door externe bronnen. Wel is het uiteraard zo dat naarmate de interactie in de EU en met landen buiten de EU toeneemt, de mogelijkheid van bredere verspreiding ook toeneemt. Hierdoor wordt de noodzaak van goede afspraken op het gebied van voedselveiligheid en dierenwelzijn groter, zowel binnen de EU als op mondiaal niveau.

1. Het feit dat enkele kandidaat-lidstaten voorstellen doen voor verbreding van het GLB naar andere sectoren (Pools voorstel voor marktordening aardappelen) geeft te denken.

IV. Marktalternatief

4.1 De rol van de markt versus die van de overheid

De bestaande en toekomstige problemen met het GLB rechtvaardigen de vraag of het niet anders kan. Is het wel noodzakelijk dat de EU-overheid zich zo intensief met de prijsvorming en de omvang van de produktie bezighoudt als momenteel het geval is? De economische theorie suggereert dat, net als in de meeste andere sectoren van de economie, ook in de landbouw de krachten van de vrije markt de omvang van de produktie en de hoogte van de prijzen zouden moeten bepalen. Overschotten, budget- en internationale handelsproblemen zouden dan tot het verleden behoren. De vele studies die de afgelopen jaren aan dit onderwerp zijn gewijd laten steevast zien dat een (stapsgewijze) liberalisering van de landbouwmarkten tot een hogere welvaart leidt. Dit betekent overigens niet dat daarmee alle met de landbouw samenhangende problemen zouden zijn opgelost. Daarvoor is de landbouw te veel verweven met de fysieke omgeving. Zowel de wijze van produceren als de omvang van de produktie hebben invloed op die omgeving. Deze zogeheten externe effecten kunnen in beginsel om nadere regelgeving door de overheid vragen. Het is evenwel weinig effectief en efficiënt om doelstellingen met betrekking tot de fysieke omgeving, die veelal op het gebied van kwaliteit en leefbaarheid liggen, door middel van typische GLB-maatregelen als prijsbeleid of invoerrestricties te realiseren. Veel beter kan getracht worden om beleid te formuleren dat specifiek op deze doelstellingen is toegespitst en dat de produktmarkten zo min mogelijk verstoort. Dit geldt eveneens voor doelstellingen op het gebied van voedselveiligheid en dierenwelzijn. Alvorens hier verder op in te gaan, zal in dit hoofdstuk worden stilgestaan bij de vraag hoe geliberaliseerde landbouwmarkten zich verhouden tot de oorspronkelijke doelstellingen van het GLB. Anders gezegd: in hoeverre zal een geliberaliseerde Europese landbouw produktief zijn, een redelijk inkomen aan de landbouwarbeid verschaffen, bijdragen aan de stabilisering van de markten voor voedselprodukten en de Europese consument de verzekering verschaffen van voldoende aanbod tegen redelijke prijzen?

4.2 Geliberaliseerde markten en de oorspronkelijke doelstellingen

Landbouwproduktiviteit

Er is *a priori* geen reden om te veronderstellen dat bij afwezigheid van prijssteun en grensbescherming de stijging van de produktiviteit in de landbouw (de eerste ‘oorspronkelijke’ doelstelling) minder zal zijn dan in een situatie waarin de bescherming blijft bestaan. Eerder werd al gewezen op de niet of minder beschermde sectoren als de tuinbouw en de intensieve veehouderij waarin de produktiviteitsstijging zeker niet minder is geweest dan in de akkerbouw en de melk- en rundveehouderij. Na de afschaffing van de produktsteun zal de internationale concurrentie toenemen. Bedrijven zullen hierdoor worden gestimuleerd om nieuwe technologieën te ontwikkelen en het produktieproces zo efficiënt mogelijk in te richten.

Redelijk inkomen voor agrariërs

Maar zullen na liberalisering de inkomens niet zeer sterk dalen met mogelijk dramatische gevolgen voor de agrariërs?

In de ogen van velen was het verschaffen van een redelijk inkomen aan werkers in de landbouw de primaire functie van het markt- en prijsbeleid. Door het garanderen van minimumprijzen op een relatief hoog niveau is dit tot op zekere hoogte gelukt. Tegelijkertijd kan echter worden geconstateerd dat, ondanks de prijsgaranties, de inkomens in de landbouw achtergebleven zijn

bij die buiten de landbouw.

Meer in zijn algemeenheid kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit en de efficiëntie van het prijsinstrument ter verwezenlijking van inkomensdoelstellingen. Door hoge garantieprijsen wordt meer arbeid in de landbouw gehouden. Aldus wordt extra produktie uitgelokt. Van die extra produktie gaat op termijn een drukkend effect uit op de garantieprijsen. Vanuit een dynamisch perspectief is de hypothese daarom niet onzinnig dat de bescherming in inkomenstermen de werkers in de landbouw niet zo heel veel heeft opgeleverd. De hypothese wordt bevestigd door het feit dat in de niet-gesteunde landbouwsectoren (vooral de tuinbouw) gemiddeld hogere inkomens zijn behaald dan in de gesteunde sectoren (vooral de grondgebonden teelten).

Aan de effectiviteit en de efficiëntie van de prijssteun kan ook nog om andere redenen worden getwijfeld. Zo neemt de steun proportioneel toe met de omvang van de produktie. Anders gezegd, de steun komt met name terecht bij grote boeren, dat wil zeggen bij degenen voor wie de steun het minst bedoeld is.

Van belang is ook dat de steun uiteindelijk tot uitdrukking komt in de prijzen van produktiemiddelen die niet of moeilijk buiten de landbouw kunnen worden aangewend. Dit zijn vooral grond en produktierechten (bijvoorbeeld melkquota). Omdat in veel EU-lidstaten een groot deel van de grond in handen is van de niet-landbouw, komt het hoge-prijzenvoordeel van het GLB dus eveneens voor een groot deel in de niet-landbouw terecht.

De gestage uitstroom van arbeid uit de landbouw heeft een zelfde type ‘overheveling’ tot gevolg. Die uitstroom gaat namelijk gepaard met de verkoop of verhuur van grond en produktierechten van de uittrekders. Omdat de hoge produktiprijzen tot uitdrukking komen in hoge prijzen van grond en produktierechten, zijn de blijvers (opvolgers) veel geld kwijt om de uittrekders te compenseren.

Een adequate beloning voor de factor arbeid lijkt het best te kunnen worden bereikt door enerzijds de mobiliteit van de factor arbeid te bevorderen en anderzijds door er voor te zorgen dat de blijvers de uittrekders niet tegen grote sommen geld uit moeten kopen. Scholing en arbeidsmarktmaatregelen kunnen voor het eerste zorg dragen, de afbraak van prijssteun en quota-regelingen voor het laatste.

Stabiele markten

Het GLB heeft er in elk geval voor gezorgd dat de prijsschommelingen op de Europese markten voor een aantal produkten verhoudingsgewijs bescheiden zijn geweest. Door een combinatie van variabele invoerheffingen, uitvoersubsidies en garantieprijsen werden de prijzen op de interne EU-markt binnen een smalle bandbreedte gehouden. Echter, het *variabele* karakter van invoerheffingen en uitvoersubsidies zorgden er ook voor dat internationale veranderingen in schaarsteverhoudingen niet aan de Europese consument en producent werden doorgegeven maar werden afgewenteld op de wereldmarkten. Met haar beleid heeft de Europese Unie daarom bijgedragen aan de ontwrichting van de wereldmarkten. (Potentiële) exporteurs buiten de Europese Unie hebben daar buitengewoon veel hinder van ondervonden. In geliberaliseerde omstandigheden zal aan die ontwrichting een einde komen. Tegelijkertijd zal liberalisering voor een aantal produkten tot grotere prijsschommelingen op de interne EU-markt leiden. Gezien het zeer bescheiden aandeel van de af-boerderijwaarde van die produkten in de totale consumentenuitgaven, zal het effect hiervan op de consumentenuitgaven bescheiden zijn.

Voedselvoorziening

De markten van de EU hebben vanaf de invoering van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid geen gebrek aan aanvoer gekend. Er is echter weinig reden om te veronderstellen dat er bij afwezigheid van het huidige GLB aanbodproblemen zouden zijn geweest. De agrarische productiecapaciteit van de Europese Unie is groot en niet afhankelijk van marginale, economisch onrendabele landbouwgebieden. Het liberaliseren van de Europese landbouw zal de Europese voedselvoorziening dan ook niet in gevaar brengen.

Redelijke prijzen voor consumenten

In hoeverre momenteel aan de doelstelling ‘redelijk prijzen voor consumenten’ wordt voldaan, valt moeilijk objectief vast te stellen. Wel kunnen twee relevante observaties worden gemaakt.

Ten eerste kan worden geconstateerd dat, gecorrigeerd voor inflatie, de prijzen van landbouwprodukten de afgelopen decennia zijn gedaald. Bijvoorbeeld in Nederland zijn, in de periode 1970-2000, landbouwprodukten gemiddeld reëel bijna 3% per jaar goedkoper geworden. Deze prijsdaling was vooral het gevolg van de grote stijging van de arbeidsproductiviteit in deze sector, een ontwikkeling die losstaat van het GLB zelf.

Een tweede observatie is dat de prijzen van de beschermde produkten binnen de EU structureel boven die op de wereldmarkt liggen. Op de sterk gereguleerde markten (zoals die van suiker en melk) zijn de prijzen soms zelfs twee- tot driemaal zo hoog als op de wereldmarkt. Op grond van deze vergelijking kan worden aangenomen dat na liberalisering de prijzen voor de Europese consument op een lager niveau zullen liggen. Het voordeel voor de consument is in dat geval bovendien dat de belastingmiddelen die nu voor het GLB worden ingezet, voor andere doeleinden zouden kunnen worden aangewend.

Bij verwijzing naar wereldmarktprijzen moet wel een kanttekening worden gemaakt. Omdat in veel landen de eigen landbouwsector wordt beschermd, heeft de wereldmarkt voor een aantal produkten het karakter van een ‘dumpmarkt’. Zou mondiaal de bescherming worden afgeschaft, dan zouden de wereldmarktprijzen voor een groot aantal produkten op een hoger niveau liggen. Maar zelfs bij vergelijking van de EU-prijzen met die hypothetische ‘evenwichtsprijzen’ blijkt, zo wijzen modelstudies uit, dat het prijsniveau in de EU voor een groot aantal produkten aanzienlijk boven het wereldmarktniveau ligt. Dergelijke studies bevestigen derhalve dat liberalisering leidt tot lagere prijzen voor de Europese consumenten.

Samenvattend kan worden gesteld dat het aanbodgerichte beleid in concreto betekende dat consumenten tweemaal werden aangeslagen voor het GLB, namelijk zowel via de belasting als door de hoge prijzen voor landbouwprodukten. De artificieel hoge prijzen in de EU zouden in een marktconforme situatie lager liggen voor de consument.

V. *Multifunctionaliteit en marktwerking*

Meer dan bijna elke andere economische activiteit maakt de landbouw gebruik van de fysieke omgeving. Visueel is landbouw de dominante economische activiteit in het grootste deel van ruraal Europa. Niet alle rurale gebieden in Europa zijn echter even geschikt om landbouw op uit te oefenen. Zo zullen, bij afwezigheid van financiële ondersteuning, bergachtige gebieden in Oostenrijk, de koude gebieden in Zweden en Finland, de minder vruchtbare en droge gebieden in Spanje en Frankrijk enz. vermoedelijk niet meer door de landbouw gebruikt worden. In de gebieden die zich vanwege klimaat en bodem wel goed lenen voor het uitoefenen van landbouw zullen boeren, in hun streven naar bedrijfseconomische rationaliteit, proberen hun bedrijf en kavels zodanig in te richten dat een zo hoog mogelijk inkomen wordt gehaald. Echter, de 'angst' dat door liberalisering van de landbouwsector ruraal Europa voor een deel zal gaan bestaan uit gebieden met een monotone, grootschalige en hoogproductieve landbouw en voor een ander deel uit gebieden die door de landbouw verlaten zijn (hetgeen tot erosie en andere vormen van landdegradatie kan leiden), is een overdreven voorstelling van zaken. Ook voor kleinschalige landbouw zal er ruimte blijven, bijvoorbeeld voor parttime boeren en 'niche'-markten.

Voorts wordt vaak gesteld dat landbouw naast de produktie van voedsel ook andere functies heeft, zoals het beschermen van landschappelijke en cultuurhistorische waarden, rurale leefbaarheid, milieu en biodiversiteit. Deze andere factoren geven aan de landbouw een multifunctioneel karakter: het gaat niet alleen om een efficiënte voedselproduktie, maar ook om een aantrekkelijk en leefbaar platteland.

In de 'mondiale vrije markt prijs' van voedselprodukten wordt met dit multifunctionele karakter geen rekening gehouden. Dit argument wordt overigens het meest gebruikt door landen die hierin een goede rechtvaardiging zien om hun bestaande niveau en wijze van landbouwbescherming te handhaven. Vanuit WTO-perspectief dient multifunctionaliteit met niet handelsversturende instrumenten te worden nagestreefd (*Green Box*- in plaats van *Blue Box*-maatregelen).

Hoewel de uiteenlopende functies van landbouw soms moeilijk met elkaar zijn te verzoenen, behoeven ze elkaar, zo wordt hier betoogd, niet uit te sluiten. Alvorens dit toe te lichten, moet allereerst worden benadrukt dat het huidige markt- en prijsbeleid afbreuk heeft gedaan aan de kwaliteit van de rurale leefomgeving. Ontvolking, verarming van landschappelijke en cultuurhistorische waarden, een vermindering van biodiversiteit e.d. vinden al decennia lang sluipenderwijs plaats. Voor een deel zijn ze het gevolg van het algemene en produktgerichte karakter van het huidige landbouwbeleid. Een EU-brede steun van, zeg, de graanprijs, draagt uiteraard maar weinig bij aan de bescherming van landschappelijk aantrekkelijke gebieden in EU-lidstaat A.

Vanuit een efficiency oogpunt is het aantrekkelijker om de beloning voor de zogeheten positieve externe effecten niet via de prijs van een produkt tot uitdrukking te laten komen, maar om producenten die het positieve externe effect genereren er rechtstreeks voor te belonen. Het nadeel van een koppeling aan de garantieprijs, namelijk dat alle producenten ervan profiteren, wordt hierdoor voorkomen.

Als er regionaal grond is voor de veronderstelling dat landbouwgronden worden 'opgegeven' en er, bijgevolg, angst bestaat voor erosie en rurale verpaupering, zouden bijvoorbeeld subsidies aan boeren kunnen worden gegeven om ze te belonen voor het in cultuur houden van die

betreffende gebieden, ongeacht de produktie die er op wordt voortgebracht. En als houtwallen, bosjes e.d. door boeren worden onderhouden, kunnen toeslagen voor de instandhouding van dergelijke natuurelementen worden overwogen.

Nederland heeft inmiddels al veel ervaring opgebouwd met een natuurbeleid dat gebiedsbeheerders belooft in de mate dat vastgestelde natuurdoelen worden gerealiseerd. Boeren zouden in dat kader kunnen worden ondersteund voor zover zij bijdragen aan dergelijke natuurdoelen, bijvoorbeeld in het kader van een regionaal ontwikkelingsbeleid.

Het beleid dat onder het GLB op de inkomenspositie van een specifieke groep (i.c. de boeren) is gericht, zou derhalve in een breder kader dienen te worden geplaatst. Er is in de EU veel ervaring opgedaan met regionaal ontwikkelingsbeleid. Een adequaat juridisch kader is opgezet voor steunverlening aan economische activiteiten, waarbij respect voor de principes van concurrentiebevordering de leidraad is. Dit juridisch en procedureel kader voor regionaal beleid zou een opvolger kunnen worden voor het juridisch kader van het GLB.

Omdat er bij regionale ontwikkeling lokale waarden in het geding zijn, lijkt het voor de hand te liggen om afwegingen met betrekking tot dit soort toeslagen vooral op nationaal en/of lokaal niveau te laten plaatsvinden. In het verlengde daarvan is het ook logisch dat niet in de eerste plaats de EU, maar nationale overheden voor de financiering van regionale programma's zorgdragen, inclusief de eventuele compensaties voor boeren.

Naast EU co-financieringsbijdragen, zou de rol van 'Brussel' er vooral uit moeten bestaan om erop toe te zien dat lidstaten met nationale compensaties niet alsnog proberen via een achterdeur de eigen landbouwproduktie te steunen.

VI. Voedselveiligheid, consumer concerns en vrijhandel

6.1 Inleiding

De maatschappij stelt steeds strengere eisen aan voedingsprodukten en aan de wijze waarop ze geproduceerd worden. Internationalisering van de handel in voedsel en recente ontwikkelingen als de BSE-crisis, de MKZ-crisis en ontwikkelingen in de biotechnologie dragen bij aan toenemende zorg om de veiligheid van ons voedsel en de gevolgen die de productie ervan heeft voor het milieu en het welzijn van mens en dier. Het onderscheid tussen het begrip *voedselveiligheid*, dat betrekking heeft op de eigenschappen van het *produkt* zelf, en het begrip *consumer concerns*, dat betrekking heeft op onder meer de dier- en milieuvriendelijkheid van *produktiemethoden* is daarbij relevant. Onder een deel van de (Westerse) bevolking heerst de angst dat door een te grote nadruk op het belang van marktwerking en vrijhandel vooral deze *consumer concerns* onvoldoende aandacht krijgen.

Op de overheid wordt een beroep gedaan om de veiligheid van voedsel te garanderen en de negatieve effecten van de productie te beperken door wet- en regelgeving. Aangezien er op het gebied van veiligheid en produktiemethoden van voedsel sprake kan zijn van marktfalen, is dat beroep op de overheid vanuit economisch perspectief gerechtvaardigd. Consumenten kunnen produkten bij aankoop niet voldoende beoordelen op hun kwaliteiten (informatie-asymmetrie) of er is sprake van onvoldoende beloning in de markt van eigenschappen die voor de maatschappij van nut zijn (externe effecten). De Nederlandse regering heeft op het gebied van voedselveiligheid onder meer besloten tot het oprichten van een onafhankelijk, hoogwaardig instituut, de Nederlandse Voedsel Autoriteit. Er is een initiatief om een soortgelijk instituut op EU-niveau op te richten. Op het gebied van dierenwelzijn maakt de Nederlandse regering zich sterk voor een hoog basisniveau van dierenwelzijn in Europese regelgeving. Verbeteringen van het dierenwelzijn boven het niveau van de Europese regels zullen in de markt tot stand moeten komen.

Wanneer landen echter verschillen in hun regelgeving ten aanzien van voedselveiligheid en produktiewijzen kunnen er handelsproblemen ontstaan. Eisen die in land A aan voedsel worden gesteld kunnen door exporteurs in land B dan als belemmerend worden ervaren. Deze verschillen in regelgeving ontstaan door verschillen in smaak, inkomen, risicoperceptie, risicomeetmethoden en culturele en sociale waarden. Eisen aan produkten en produktiemethoden kunnen in de praktijk bovendien aangegrepen worden om een binnenlandse sector te beschermen. Regelgeving kan vanuit het standpunt van voedselveiligheid en dierenwelzijn dus weliswaar wenselijk zijn, zij kan ook leiden tot non-tarifaire handelsbelemmering en protectionisme.

6.2 Internationale coördinatie

Met het oog op een goede balans tussen economische en handelsbelangen enerzijds en anderzijdse belangen als volksgezondheid, milieu en dierenwelzijn anderzijds, dient er op adequate wijze met deze andere belangen te worden omgegaan in het internationale handelsverkeer. In het spanningsveld tussen voedselveiligheid, *consumer concerns* en vrijhandel opereert de WTO met haar regelgeving. Die regelgeving biedt mogelijkheden voor overheden om tegemoet te komen aan nationale wensen, maar verbindt hieraan voorwaarden om protectionistische maatregelen te voorkomen. Uit de diverse verdragen (SPS-overeenkomst, TBT-overeenkomst, art. XX GATT) en de voorwaarden die daarin genoemd worden blijkt dat het vooral mogelijk is om door middel van invoerregulerende maatregelen tegemoet te komen aan wensen ten aanzien van de kenmerken van de ingevoerde produkten, zoals de veiligheid ervan voor de

consument. Wanneer door middel van handelsmaatregelen bevordering van de naleving van bepaalde normen in andere landen wordt nagestreefd, zoals dat veelal het geval is bij het stellen van eisen aan produktiemethoden, is dit al gauw in strijd met WTO-regels. Hier speelt mee dat er in internationale organen (zoals de Codex Alimentarius) een redelijke mate van overeenstemming is bereikt over de sanitaire en fytosanitaire eisen die aan produkten kunnen worden gesteld, uitmondend in internationale normen waarnaar de WTO-regelgeving kan verwijzen. Voor de eisen aan produktiemethoden, die een ethische kant hebben, is een internationale norm daarentegen nog ver weg, zodat dergelijke *consumer concerns* niet geschikt zijn om in de WTO-verdragen te worden opgenomen als criterium voor het al dan niet mogen nemen van handelsmaatregelen. Dierenwelzijn en uitsluiting van kinderarbeid zijn voorbeelden van dergelijke eisen.

Overigens levert ook het stellen van sanitaire en fytosanitaire eisen aan produkten (geregeld in de SPS-overeenkomst) de nodige problemen op door onenigheid over de definitie van wetenschappelijke risicomeetmethoden (die voorwaarde zijn voor afwijking van internationale standaarden) en onduidelijkheid over de betekenis van het voorzorgsbeginsel (dat afwijking van internationale standaarden zonder wetenschappelijk bewijs van optredende risico's tijdelijk toestaat).

Met aanpassing van de WTO-regels, om zo meer ruimte te scheppen voor invoerbelemmeringen die tegemoet komen aan voedselveiligheidseisen en *consumer concerns*, moet heel voorzichtig worden omgesprongen. De kans op succes moet worden afgewogen tegen een aantal nadelen. Bij dat laatste moet gedacht worden aan hogere prijzen en minder keuzemogelijkheden voor de consument, schade aan de exportbelangen van Nederland en ontwikkelingslanden, alsmede aan het risico van ontwrichting van de WTO door per se via die organisatie controversiële oplossingen te willen zoeken voor problemen die niet tot haar primaire taakgebied behoren. De positie van ontwikkelingslanden verdient hierbij speciale aandacht. Voor hen is het relatief moeilijk te voldoen aan strenge normen die door welvarender landen aan hen worden opgelegd. Eisen aan produkten en produktiemethoden kunnen hun exportmogelijkheden beperken en tot welvaartsverlies leiden.

Daar waar men toch wil streven naar meer ruimte voor handelsbeperkende maatregelen, moeten de voorwaarden waaronder deze maatregelen kunnen worden genomen helder en eenduidig zijn en mogen zij geen ruimte bieden voor protectionistisch misbruik. Waar het gaat om normen die zich richten op produktiemethoden en –processen in exporterende landen, zullen die normen een breed internationaal draagvlak moeten hebben. Dat internationale draagvlak zal in internationale organen (anders dan de WTO, zoals in de ILO, de WHO en de Codex Alimentarius) uitonderhandeld moeten worden. Om tot resultaten te komen zullen landen daarbij bereid moeten zijn compromissen te sluiten.

6.3 Alternatieven

Invoerbeperkende maatregelen zouden moeten dienen als 'ultimum remedium', die pas overwogen worden als sprake is van ernstige zorgen die niet blijken te kunnen worden verholpen met andere (handels)maatregelen. Bij deze alternatieven kan worden gedacht aan sluiting van verdragen met belangrijke handelspartners over bepaalde *consumer concerns*, het tot stand brengen van internationale normen in de bevoegde organen (zoals de Codex Alimentarius), het stimuleren van vrijwillige gedragscodes voor internationaal opererende bedrijven, maar ook aan maatregelen die de consument in staat stellen om zelf zijn keuzes te maken. Dit kan bijvoorbeeld door middel van etikettering en keurmerken.

De afweging overlaten aan de consument zal kunnen wanneer er geen sprake is van duidelijk aantoonbare milieu- of gezondheidsrisico's of van duidelijke schendingen van breed gedragen internationale normen. Op het gebied van etikettering stuit men echter ook op het dilemma van enerzijds tegemoet te willen komen aan de *consumer concerns* in eigen land en anderzijds andere landen niet te willen hinderen in hun handelen. Met name verplicht voorgeschreven etikettering/keurmerken die betrekking hebben op productieprocessen kunnen al gauw worden beschouwd als een onnodig invoerbelemmerende en/of discriminerende maatregel en zijn dan niet toegestaan op grond van het WTO-verdrag inzake technische handelsbelemmeringen (TBT). Om willekeur en onnodige handelsbelemmerende effecten tegen te gaan is coördinatie gewenst; exporterende landen zouden moeten kunnen meepraten over de ontwikkeling van keurmerken. De administratieve lasten die verplichte keurmerken met zich meebrengen voor bedrijven in binnen- en buitenland verdient eveneens aandacht.

In het tegemoet komen aan wensen ten aanzien van voedselveiligheid en *consumer concerns* is er een steeds grotere rol weggelegd voor de particuliere sector. Zij maakt onder meer gebruik van vrijwillige etikettering en particuliere keurmerken. Deze instrumenten geven minder problemen in de WTO. Wel blijft van belang dat exporterende landen betrokken worden bij de ontwikkeling van etiketten en keurmerken om de handelsbelemmerende effecten zoveel mogelijk tegen te gaan. De Nederlandse overheid acht het van belang dat de doorzichtigheid van keurmerken wordt gewaarborgd. De consument moet in staat zijn om te bepalen waar een bepaald keurmerk voor staat en of dit wordt waargemaakt. Door de grote diversiteit aan door particuliere organisaties ontwikkelde keurmerken kan die doorzichtigheid te wensen over laten.

Steeds meer waken private partijen ook zelf over het productieproces van het voedsel, ten-einde de kwaliteit van het voedsel te kunnen garanderen. Om de gehele productieketen te kunnen overzien is een gezamenlijke inspanning van marktpartijen nodig. Als het bedrijfsleven met adequate ketencontrolesystemen de veiligheid van produkten kan garanderen, zal de overheid, voor zover de EU-regelgeving dit toestaat, het toezicht richten op de gehanteerde controlesystemen. De overheid blijft dus betrokken. Voor bedrijven die geen eigen of helemaal geen ketencontrolesysteem toepassen waarmee zij de veiligheid van hun produkten kunnen garanderen, zal het overheidstoezicht worden aangescherpt. De overheid zal tevens via de daartoe aangewezen instanties erop toezien dat de ketenbeheersing niet leidt tot concurrentievervalsing of overmatige marktcontrole.

VII. Marktwerving en inkomensrisico

Als gevolg van fluctuaties in de weersomstandigheden is het aanbod van landbouwprodukten onderhevig aan grote schommelingen; dit in tegenstelling tot de meeste fabrieksmatig geproduceerde goederen. Vanwege de inelastische vraag naar de meeste landbouwprodukten zal in een vrije markt extra aanbod slechts kunnen worden afgezet nadat forse prijsconcessies zijn gedaan. Door het systeem van garantieprijzen, centraal onderdeel van het GLB, worden boeren hiertegen beschermd. Directe inkomenssteun legt in de betreffende sectoren bovendien een bodem in het inkomen van de boer. Bij afschaffing van het GLB vervalt deze bescherming. En de vraag kan worden gesteld of daardoor geen ‘onaanvaardbare’ inkomensrisico’s ontstaan.

Voor de beantwoording van deze vraag is het allereerst van belang te benadrukken dat boeren ondernemers zijn en dat ondernemers per definitie risico lopen. Ook onder het huidige GLB lopen ze risico’s. Oogsten kunnen tegenvallen, kosten kunnen onverwacht oplopen enz. Hoewel afschaffing van het GLB tot grotere prijsrisico’s leidt, zullen de effecten van het loslaten van de prijssteun vermoedelijk niet extreem groot zijn.

Een aanwijzing hiervoor verschaffen de landbouwsectoren die geen of nauwelijks prijsbescherming kennen, zoals de sierteelt- en de groentesector en de intensieve veehouderij. Deze sectoren laten zien dat agrarische bedrijven ook met scherpe prijsfluctuaties economisch kunnen floreren. De inkomens in respectievelijk de produktiviteit van deze niet of nauwelijks beschermde sectoren liggen, gemiddeld genomen, zeker niet beneden die in de door het GLB beschermde sectoren. Maar los hiervan zijn er nog andere redenen om niet al te veel angst te hebben voor de gevolgen van toenemende inkomensfluctuaties.

Ten eerste gaan lage prijzen vaak gepaard met grote volumes (goede oogsten). Een deel van het prijseffect wordt aldus gecompenseerd door een positief volume-effect.

Ten tweede beschermt het GLB niet alleen tegen lage prijzen, door grensregelingen en voorraadvorming voorkomt het GLB ook dat boeren incidenteel van extra hoge prijzen kunnen profiteren. Zonder GLB zullen ze dit wel doen.

Ten derde hebben met name de kleinere bedrijven dikwijls aanzienlijke neveninkomsten buiten de landbouw. Die neveninkomsten vormen een buffer tegen fluctuaties van het landbouwinkomen. Binnen de EU zijn Nederlandse boeren wat dit betreft overigens een uitzondering.

Ten vierde zijn veel boeren mede-eigenaar van de verwerkende bedrijven (coöperaties). Een lage af-boerderijprijs impliceert dan veelal een hoge winst voor de verwerkende industrie en dus voor de boer als ‘aandeelhouder’.

Ten vijfde kunnen boeren zich op verschillende wijzen ‘verzekeren’ tegen grote prijsfluctuaties. Voor een aantal produkten, bijvoorbeeld varkens, granen en aardappelen, zijn er termijnmarkten. Voor andere produkten, bijvoorbeeld groentes, kippen en kalveren, kunnen contracten met verwerkende industrieën worden afgesloten. Van het particuliere verzekeringswezen mag worden verwacht dat zij het ‘prijsgarantie-gat’ dat de overheid achterlaat voor een deel zal opvullen.

Van belang hierbij is dat inkomensverhogende subsidies van overheden de belangstelling van boeren voor commerciële verzekeringen zullen verminderen. Doordat risicospreiding daarmee ook lastiger wordt, zal het aanbieden van dergelijke verzekeringen eveneens minder interessant

worden. Het in stand houden van garantieprijzen of inkomenssteun staat commerciële verzekeringen dus in de weg. Hier schuilt derhalve het gevaar dat het gebrek aan verzekeringscapaciteit als oneigenlijk argument gehanteerd zal worden ten faveure van prijs- of inkomenssteun.

Kanttekening hierbij is dat brede inkomensverzekeringen door verzekeraars alleen haalbaar worden geacht indien de overheid als herverzekeraar in *public-private partnerships* optreedt. Dit duidt op marktfalen. Dit falen heeft alles te maken met de catastrofale risico's die gepaard gaan met mogelijke overstromingen of uitbraken van MKZ en varkenspest. Problemen hierbij zijn asymmetrische informatie (vooral voor veeteelt geldt dat het gedrag van de ondernemer het risico sterk beïnvloedt: *moral hazard*) en het ontbreken van mogelijkheden tot risicospreiding (calamiteiten treffen zeer veel ondernemers tegelijk).

Van groot belang is dus dat dit marktfalen kan worden opgelost door de overheid als herverzekeraar te laten optreden. De overheid draagt dan natuurlijk een flink risico, doch dit is kleiner dan onder de huidige omstandigheden, waarin zij (met de EU) alles draagt. Private verzekeraars zullen daarnaast aan verzekerden voorwaarden stellen gericht op risicoverkleining. Bovendien kunnen zij premiekortingen verstrekken aan boeren die zich in dat opzicht voorbeeldig gedragen, een gedragsprikkel die in de huidige situatie node gemist wordt.

In dit verband speelt ook de vraag of het verstandig is dat nationale overheden als herverzekeraar optreden, of dat hier een rol voor de EU is weggelegd. Enerzijds wordt in het laatste geval het risico verder gespreid over de verschillende EU-lidstaten. Anderzijds vermindert daarmee de prikkel voor nationale overheden om nauwlettend toe te zien op de handhaving van risicoverkleinende regulering. Daarnaast lijkt het aannemelijk dat verzekeraars liever met 'hun' nationale overheid zaken doen, dan met de EU.

Concluderend kan gesteld worden dat in een vrije markt zonder prijs- en inkomenssteun het boerenbedrijf niet blootgesteld wordt aan exorbitante risico's. Hoewel prijsfluctuaties groter zullen zijn dan onder het GLB, zullen marktmechanismen, neveninkomsten en verzekeringen de inkomensrisico's hanteerbaar houden. Commerciële brede inkomensverzekeringen vereisen in verband met mogelijke calamiteiten echter dat overheden als herverzekeraar optreden.

VIII. Conclusie

In deze discussienotitie is het GLB kritisch onder de loupe genomen. De in de ontstaansperiode van het GLB nastrevenswaardige doelstellingen werden voorzien van een instrumentarium dat beter past in een planeconomie dan in een markteconomie. Het was dan ook de tijd van de 'maakbare economie' waarin de Europese landbouwcommissaris Sicco Mansholt met zijn plannen kwam.

De belangrijkste negatieve effecten van dat GLB zijn in deze notitie aangegeven:

- zeer groot beslag op EU-budget, zowel absoluut als relatief (ca. f 91 miljard per jaar, 45% EU-begroting);
- consument betaalt dubbel voor het GLB: zowel via de belasting als door de veelal kunstmatig hoge prijzen voor landbouwprodukten;
- afscherming van de markt voor nieuwkomers;
- onvoldoende prikkels voor het introduceren van nieuwe technieken;
- het ontstaan van overschotten;
- internationale handelsproblemen: protectionisme (hoge invoerheffingen), dumpgedrag;
- geen optimale allocatie van produktiemiddelen, waardoor de concurrentiepositie van de Europese landbouw wordt ondermijnd.

Ook is in deze notitie belicht dat de in de loop der tijd aangebrachte aanpassingen (m.n. quota-regelingen, MacSharry-hervormingen) slechts een antwoord op acute problemen vormden, maar geen echte oplossing boden voor de structurele problemen van het GLB.

De in deze notitie geponeerde stelling is dat veel van de ongewenste effecten van het GLB kunnen worden voorkomen door meer marktwerking in het landbouwbeleid toe te laten (en dus het afschaffen van exportsubsidies; het vergaand reduceren van prijssteun en invoerheffingen; degressie van de inkomenssteun).

Vervolgens is stilgestaan bij de noodzaak en urgentie van hervorming van het GLB in verband met:

- internationale ontwikkelingen op handelsgebied (met name de nieuwe landbouw-onderhandelingsronde in WTO-kader)
- de vanaf 2004 te verwachten EU-uitbreiding met landen van Midden- en Oost-Europa (consequenties bij ongewijzigd beleid: zware extra druk op EU-budget, 'verbreiding' van de negatieve effecten van het huidige GLB ook over deze landen)
- crises als BSE en MKZ (die vragen om herziening van beleid m.n. in relatie tot voedselveiligheid, intensieve veehouderij en dierenwelzijn).

Tijdens de Europese Raad van Stockholm (23-24 maart 2001) hebben de regeringsleiders van de EU-lidstaten Agenda 2000 bekrachtigd en daarmee de volgende uitgangspunten voor het landbouwbeleid: een milieuvriendelijke landbouw, prioriteit voor voedselveiligheid, een minder bureaucratisch landbouwbeleid en de landbouw moet concurrerend zijn. In de discussie gaat het dan ook niet zozeer over deze uitgangspunten, maar over de manier waarop ze bereikt kunnen worden.

De *mid-term review* van 'Agenda 2000' in 2002 vormt een goede gelegenheid om besluiten te nemen over verdergaande hervormingen in het GLB, waardoor ook in de landbouwsector meer marktwerking kan worden gerealiseerd.

Natuurlijk is de consequentie van de overgang naar een vrije markt in de landbouw dat veel boeren zullen stoppen met het agrarisch bedrijf. Dit is echter noodzakelijk om het marktevenwicht te herstellen, waarna de resterende boeren in een gezonde sector kunnen opereren en de concurrentie op de wereldmarkt aankunnen. Dergelijke processen doen zich overal in de economie voor. Gezien de sociale en financiële gevolgen van zo'n GLB-hervorming ligt een flankerend beleid voor de getroffen en voor de hand. Ook het vinden van de juiste overgangsmatregelen maakt deel uit van de discussie over de hervorming van het GLB.

Ten slotte dient in de discussie te worden gezien waar overheidsbemoeienis wel gerechtvaardigd is en op welke wijze. Dan gaat het vooral over sectorspecifieke kenmerken als 'multifunctionaliteit' (zie hoofdstuk V), voedselveiligheid (hoofdstuk VI) en mogelijke onverzekerbare risico's (hoofdstuk VII).

Literatuur

- Blandford, *Emerging public concerns in agriculture: domestic policies and international trade commitments*, European Review of Agricultural Economics Vol. 26 (3), 1999
- Europese Commissie, *Strategiedocument voor de uitbreiding: verslag over de door de kandidaat-lidstaten geboekte vooruitgang in hun voorbereidingen op de toetreding*, COM(2000) 700 def., 8 november 2000
- C. Folmer, M.A. Keyzer, M.D. Merbis, H.J.J. Stolwijk and P.J.J. Veenendaal, *The Common Agricultural Policy beyond the MacSharry Reform*, 1995, North-Holland Elsevier, Amsterdam
- LEI, *EU-landbouwwitgaven bij verschillende toetredingsscenario's*, Den Haag, februari 2001
- Meuwissen, M.P.M., *Insurance as a risk management tool for European agriculture*, PhD-thesis Wageningen University, Posen en Looijen BV, Wageningen, 2000.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Stappen naar toetreding, een nieuwe fase in het EU-uitbreidingsproces*, Den Haag, november 2000
- Ministerie van Economische Zaken, *De WTO in de Winkel*, Nota aan de Tweede Kamer, Den Haag, 1999
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, *LNV tussen Europa en de regio: de nieuwe opgaven*, Den Haag, 1998
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, *Voedsel en Groen*, Nota aan de Tweede Kamer, Den Haag, 2000
- Schrader, J.J., *CAP reform, the Berlin Summit and EU Enlargement*, 2000, Kiel working paper 973, IfO Kiel
- Stolwijk, H.J.J. and Merbis, M.D., *The Berlin compromise of Agenda 2000*, CPB report 1999/3
- Ven, P. van de, *Laat boeren zich verzekeren*, in *De Volkskrant* van 20 maart 2001.

BIJLAGE

Belangrijkste bepalingen van het WTO-landbouwverdrag:

Markttoegang

Alle non-tarifaire maatregelen, zoals invoerverboden en -quota of variabele landbouwheffingen, zijn omgezet in zogenaamde tariefequivalenten. Deze omzetting, die ‘tarificatie’ wordt genoemd, maakt de onzichtbare bescherming voor binnenlandse landbouwprodukten zichtbaar in de hoogte van het tarief. De tarieven zijn gebonden en vervolgens over de periode van 1995 tot en met 2000 met een niet-gewogen gemiddelde van 36% verminderd. Lagere reductiepercentages voor individuele produkten waren hierbij mogelijk, maar de minimale reductie diende 15% per individueel produkt te bedragen. Omdat sommige tarieven dermate hoog waren, zou zelfs deze reductie concurrerende import feitelijk onmogelijk maken. Daarom hadden alle partijen de verplichting om ten minste een minimum markttoegang te bieden in de vorm van een tariefcontingent tegen een verlaagd tarief (minimaal 5% van de binnenlandse consumptie). De geboden markttoegang werd wel geclausuleerd door de mogelijkheid van het inroepen van een speciaal vrijwaringmechanisme. Op grond van aangegeven stijgingen in het importvolume van een produkt mogen additionele importheffingen worden opgelegd. Bij omvangrijke prijsdalingen mogen eveneens additionele importheffingen worden opgelegd.

Interne steun

Landen moesten hun totale geaggregeerde steunbudget voor de landbouwsector, met uitzondering van toegestane subsidievormen, over de periode tot en met 2000 met 20% verlagen. Het totaalbedrag diende zowel produktspecifieke steun als niet produktgebonden steun te omvatten (de ‘Amber Box’).

Generieke, niet produktiegebonden steun die geen of minimale handelseffecten heeft, is uitgesloten van de reductieverplichting. Voorbeelden daarvan zijn onder meer inspectiediensten, technische ondersteuning en onderzoek, volledig ontkoppelde directe inkomenssteun, sociaal ‘vangnet’ en structurele aanpassingsprogramma’s. Een groene lijst (de ‘Green Box’) geeft aan welke subsidievormen hiervoor in aanmerking komen. Directe inkomensstoeslagen die niettemin gedeeltelijk produktiegebonden zijn, kwalificeren ook, indien ze worden verstrekt in het kader van een programma gericht op produktiebeheersing (braaklegging van arealen of beperking tot een vast aantal dieren) (de ‘Blue Box’). Daarmee worden de directe inkomensstoeslagen in het kader van het hervormde Gemeenschappelijke Landbouwbeleid gedekt.

Exportsteun

Voor exportsteun geldt een tweeledige discipline. Exportsubsidies op primaire landbouwprodukten behoeften niet te worden afgeschaft, maar wel te worden verminderd. Het budget voor exportsubsidies voor zeventien primaire landbouwprodukten (granen, vlees, zuivelprodukten enz.) is in de afgelopen zes jaar met 36% gereduceerd. In aanvulling op de verlaging van het exportsubsidiebudget diende het gesubsidieerde exportvolume per primair produkt gelijkmatig over dezelfde periode van zes jaar met 21 % te worden verminderd.

Sanitaire en fytosanitaire (SPS) verdrag

Uitgangspunten van het SPS-verdrag zijn de erkenning van het soevereine recht van elk land om de gezondheid van mens, plant en dier en het eigen milieu op het gewenste niveau met SPS-maatregelen te mogen beschermen, maar gelijktijdig een inperking van de mogelijkheden tot misbruik voor protectionistische doeleinden.

Het SPS-verdrag zet duidelijk uiteen onder welke voorwaarden WTO-leden SPS-maatregelen mogen nemen dan wel handhaven. Landen mogen alleen die maatregelen toepassen en handhaven, die noodzakelijk zijn en gebaseerd zijn op wetenschappelijk bewijs en niet meer handelsbelemmerend dan noodzakelijk. Als SPS-maatregelen niet langer door beschikbare wetenschappelijk bewijs kunnen worden gerechtvaardigd, dan mogen ze in beginsel niet langer worden gehandhaafd.

Nationale SPS-maatregelen dienen bij voorkeur gebaseerd te zijn op internationale normen en richtlijnen. Landen kunnen voorts SPS-maatregelen van andere partijen in het kader van bindende geschillenbeslechting aanvechten op grond van onvoldoende wetenschappelijke rechtvaardiging. Aangeklaagde landen zullen ook op verzoek van andere partijen, inzicht moeten geven in hun nationale procedures en besluiten bij het vaststellen van de risiconiveaus en normen voor voedselveiligheid en de bescherming van dier en plant.

Belangrijkste bepalingen

- Overheden mogen zelf SPS-maatregelen treffen en de beschermingsniveaus en de aanvaardbare risico's met betrekking tot voedselveiligheidsnormen en bescherming van plant en dier in eigen land vaststellen. Daarmee kunnen belangen van volksgezondheid en bescherming van plant en dier dus boven die van de vrije handel worden gesteld. Voorwaarden zijn een wetenschappelijke basis, geen willekeurige discriminatie tussen verschillende GATT-landen die onder dezelfde omstandigheden handel drijven, en geen onnodige handelsbelemmeringen.
- De WTO schrijft zelf geen SPS-normen voor. Het SPS-verdrag moedigt partijen wel aan op een zo breed mogelijke basis SPS-maatregelen te harmoniseren aan de hand van internationale standaarden, richtlijnen en aanbevelingen voor zover deze bestaan. In het kader van de verschillende internationale organisaties op dit terrein (de gezamenlijke Codex Alimentarius Commissie van de WHO en de FAO voor voedselveiligheid, het International Office of Epizootics voor dieren en de International Plant Protection Convention voor planten) wordt getracht de ontwikkeling van internationale normen en richtlijnen te bevorderen.
- WTO-leden moeten elkaars normen als gelijkwaardig aanvaarden (ook als deze van elkaar verschillen) als het exporterende land kan aantonen, dat zijn maatregelen hetzelfde beschermingsniveau garanderen als dat van het importerende land. Hiertoe zijn bepaalde controle- en goedkeuringsprocedures in het verdrag neergelegd.
- WTO-leden mogen SPS-maatregelen invoeren of handhaven die op een hoger beschermingsniveau liggen dan internationale normen. In die gevallen moet echter wel sprake zijn van een wetenschappelijke onderbouwing of moeten de normen volgen uit een risico-afweging, die is gebaseerd op een gepaste risicobeoordelingsprocedure. De 'bewijslast' ligt bij het land dat de hogere standaard hanteert.

- Elk land kan nog steeds adequate (voorzorgs)maatregelen treffen om onveilige produkten te weren. In het kader van het proces van de nationale risico-beoordeling en de vaststelling van aanvaardbare risico-niveaus kunnen routinematig veiligheidsmarges worden ingebouwd om de volksgezondheid te beschermen. Bij de vaststelling van het aanvaardbare risico ter voorkoming van bijvoorbeeld de introductie van een bepaalde ziekte als gevolg van invoer, mag ieder land in zekere mate rekening houden met sociale en culturele opvattingen over risicomijdend gedrag in een samenleving. Tenslotte zijn voorzorgsmaatregelen toegestaan, indien er nog onvoldoende wetenschappelijk bewijs voor handen is voor een definitief besluit over geschikte veiligheidsnormen. Dit geldt ook voor importverboden in nood-situaties.
- Als een land echter eenmaal een aanvaardbaar risiconiveau heeft vastgesteld (bijvoorbeeld ten aanzien van de besmetting van de veestapel door mond- en klauwzeer), dan dient het land de minst handelsversturende maatregel te kiezen. Deze maatregel dient noodzakelijk te zijn voor het bereiken van het SPS-doel en ook technisch en economisch haalbaar te zijn. Er zijn immers verschillende maatregelen denkbaar, zoals verhoogde inspectie, behandeling of quarantaine, die in meer of meerdere mate de handel belemmeren.
- Het SPS-verdrag dekt niet maatregelen, die bedoeld zijn voor de bescherming van het milieu persé en voor het welzijn van dieren en consumentenbehoeften. WTO-leden kunnen niet op basis van deze overeenkomst eisen stellen aan het 'produktieproces' van ingevoerde dieren en daarvan afgeleide produkten, bijvoorbeeld een importverbod van diepgevroren kippevlees of eieren afkomstig uit de bio-industrie. Dit laat onverlet de mogelijkheid van vrijwillige etikettering van produkten in de vorm van eco-labels (bijvoorbeeld vlees van scharrelkippen), mits die niet bedoeld zijn als protectionistisch instrument.

Technische handelsbelemmeringen (TBT) verdrag

De meeste landen schrijven in technische voorschriften (waaronder etiketteringvereisten) voor aan welke normen een produkt moet voldoen en vereisen het ondergaan van een keurings- of certificatieprocedure alvorens een produkt op de markt mag worden gebracht. Bij de invulling van deze normen en voorschriften kan het belang van de eigen industrie wel eens voorop komen te staan en kunnen belangrijke handelsbelemmeringen ontstaan voor buitenlandse produkten. Er bestaat uiteraard een legitieme behoefte om de veiligheid van produkten voor de consument en het eigen milieu te garanderen. Sterk uiteenlopende systemen voor keuring en certificatie van produkten en het geringe gebruik van internationale normen leiden tot een versplintering van markten, vertragingen en hoge kosten voor exporteurs. Ze kunnen in de praktijk een ernstige belemmering voor de markttoegang van buitenlandse produkten opleveren.

Het verdrag erkent het recht van landen om zelf eigen normen en technische voorschriften vast te stellen ter bescherming van de consument en het eigen milieu. Daartoe mogen proportionele maatregelen worden getroffen, die noodzakelijk zijn ter handhaving van het gewenste beschermingsniveau. Analooq aan de situatie in de interne markt van de EG mogen landen strengere normen stellen dan internationale normen, indien dit gerechtvaardigd kan worden om de doelstelling van bijvoorbeeld de bescherming van het eigen milieu te bereiken. Landen worden wel aangemoedigd normen te harmoniseren en waar mogelijk internationale normen te hanteren.

Hoewel een belangrijk doel van het verdrag het stimuleren van het gebruik en de ontwikkeling van internationale normen is, is daar tot dusver in de praktijk nog onvoldoende van terechtgekomen.

Belangrijkste bepalingen

- Het verdrag heeft betrekking op zowel industriële als agrarische produkten. Uitzonderingen zijn gemaakt voor specificaties in het kader van overheidsaankopen en voor sanitaire en fytosanitaire maatregelen, waarvoor afzonderlijke regels gelden (zie hierboven).
- Elementen zijn de uitgebreide regels met betrekking tot certificatieprocedures, de wederzijdse erkenning van elkaars normen en keuringsinstituten en de mogelijkheid om naast produkteisen ook voorschriften te stellen aan de proces- en produktiemethodes van het produkt, indien deze een effect hebben op de eigenschappen van het produkt zelf.
- Het verdrag verschaft versterkte disciplines en grotere transparantie met betrekking tot certificatieprocedures, die gehanteerd worden bij de toetsing of een produkt voldoet aan de normen of technische voorschriften. De afspraken betreffen het gehele scala van certificatie, onder meer registratie, inspectie en accreditatie van keuringsinstituten. Er zijn voorts duidelijker afspraken gemaakt over de wederzijdse erkenning van de resultaten van certificatiebeoordelingen door elkaars instituten en de mogelijkheden voor buitenlandse keuringsinstituten om erkend te worden in het certificatiesysteem van andere landen.

Bijlage 2

Programma

Kansen voor meer marktwerking in de landbouw

Instituut 'Clingendael'

29 mei 2001

09.00 - 09.15 uur Aankomst deelnemers en koffie

09.15 - 09.20 uur Welkomstwoord

- *Prof. dr. Alfred van Staden*, Directeur van het Instituut 'Clingendael'

09.20 - 09.30 uur Openingswoord

- *Mr. drs. Dick Bruinsma*, Directeur-generaal van de Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Economische Zaken

09.30 - 11.00 uur Multifunctionaliteit in de landbouw

Referent: - *Gerard Doornbos*, LTO-Nederland

Co-referenten: - *Ir. August Sjauw-Koen-Fa*, Rabobank

- *Drs. Wouter van der Weijden*, Centrum voor Landbouw en Milieu

Mogelijke aandachtspunten:

- Is de boer verschaffer van een publiek goed? Kan dit goed ook worden verstrekt, los van agrarische productie?
- Als de boer verstrekker is van een publiek goed, hoe kan de beloning dan vorm krijgen met minimale verstoring van marktwerking?
- Als de boer in het kader van multifunctionaliteit door de overheid beloond wordt, hoe verhoudt dergelijke steunverlening zich dan tot het (Europese) regionale ontwikkelingsbeleid?
- Moet hierbij ruimte zijn voor (financieel) nationaal beleid, onder de regels van de interne markt?

11.00 - 11.30 uur Koffie-/theepauze

11.30 - 13.00 uur Voedselveiligheid en vrijhandel

Referent: - *Winny de Jong*, Hoofd Consumenten en Kwaliteit, Centraal Bureau Levensmiddelenhandel

Co-referenten: - *Drs. Otto Genée*, PV-Genève

- *Prof. dr. ir. Wim de Wit*, Projectdirecteur van de Nederlandse Voedselautoriteit

Mogelijke aandachtspunten:

- Hoe zou voedselveiligheid gewaarborgd kunnen worden in een systeem van vrijhandel?
- Wat kan hierin de rol van private partijen zijn?

- Hoe kan *labeling* bijdragen tot meer transparantie in de markt?
- Is *labeling* een taak van producenten of van de overheid?
- Is *labeling* een taak van de lidstaten van de EU of een taak van de EU?
- Welke mate van zekerheid kan de consument worden aangeboden m.b.t. de veiligheid van voedsel?
- Is ketenbeheersing een oplossing voor betere controle of een aantasting van het concurrentieprincipe?
- Hoe zal het fenomeen van ketenbeheersing zich ontwikkelen in de toekomst? Wat zijn dan de gevolgen voor de concurrentie?

13.00 - 14.00 uur Lunch

14.00 - 15.30 uur Verzekeringen als gedeeltelijke vervanger van het GLB

Referent: - *Prof. dr. ir. Ruud Huirne*, Wageningen UR
 Coreferenten: - *Toon Bullens*, Interpolis
 - *Dr. Huib Silvis*, LEI

Mogelijke aandachtspunten:

- Het GLB fungeert tot op zekere hoogte als een verzekeringspolis; welke opties zijn er voor meer uitgebreide particuliere verzekeringen tegen risico's van ziekten, plagen, misoogsten en mogelijk ook inkomensschommelingen?
- Welke faciliteiten kan een overheid bieden op nationaal en Europees niveau teneinde het verzekeringswezen een grotere kans te geven? Bijvoorbeeld in de vorm van een ondersteunend netwerk voor kennisopbouw over diverse landbouwisico's, zodat herverzekering van agrarische polissen beter mogelijk wordt?

15.30 - 15.45 uur Koffie-/theepauze

15.45 - 17.00 uur Mogelijkheden voor marktwerking

Referent: - *Prof. dr. Michiel Keyzer*, VU Amsterdam
 Panelleden: - *Mr. drs. Dick Bruinsma*, DG-BEB, MinEZ
 - *Drs. Chris Kalden*, lid bestuursraad MinLNV
 - *Gerard Doornbos*, LTO-Nederland

17.00 - Drankje

Deelnemerslijst

Asbeek Brusse, Dr. Wendy Boerma, Mw.mr. Hanneke	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Directie Europese Integratie en Strategie, Ministerie van Economische Zaken
Bruinsma, Mr.drs. Dick	Directeur-generaal van de Buitenlandse Economische Betrekkingen, Ministerie van Economische Zaken
Bullens, Toon Burger, Mw.ir. A.H. Burger, Dr. C.P.J.	Directeur, Interpolis Re Directeur Landbouw, Ministerie van LNV Hoofd, Algemeen Economische Onderzoek, Economisch en Sociaal Instituut (ESI-VU)
Dierikx, Drs. Mark	Plv. Directeur-generaal van de Buitenlandse Economische Betrekkingen, Ministerie van Economische Zaken
Dijksterhuis, G.B. Ditmars, Drs. Walter van	Economisch Onderzoeker, Rabobank Nederland Senior Beleidsmedewerker; Voorzitter Taskforce Land- bouw, Ministerie van Economische Zaken
Don, Dr. F.J.H. Doornbos, Gerard Gatsonides, Mr. J.R. Genee, Drs. Otto	Directeur, Centraal Planbureau Voorzitter, LTO-Nederland Manager, Directie Industrie en Handel, Ministerie van LNV Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de VN en WTO te Genève; Plv. Permanent Vertegenwoordiger bij de WTO
Germes, Ir. Frits H. Gies, Ir. E.C.M. Graaf, MSc., Jacques de	Directie Landbouw, Ministerie van LNV Coördinator Kwaliteit en Milieu, Laurus NV Beleidsmedewerker Internationale Zaken, Ministerie van LNV
Hagedoorn, Dr. Leo	Coördinator Internationaal Levensmiddelenbeleid, Ministe- rie van LNV
Haijer, Drs. Maarten	Afdeling Handelspolitiek, Ministerie van Economische Za- ken
Hecker, Ir. Edwin	Hoofd Afdeling Voeding en Kwaliteit; Plv. Directeur, Di- rectie Veterinaire, Voedings- en Milieuaangelegenheden, Ministerie van LNV
Hopman, Ir. Marjan	Senior Beleidsmedewerker Directie Landbouw, Ministerie van LNV
Huirne, Prof.dr. Ruud Jong, Winny de	Hoogleraar, Wageningen Universiteit Hoofd Consument en Kwaliteit, Centraal Bureau Levens- middelen-handel
Kalden, Drs. Chris Karsdorp, Drs. P.	Lid Bestuursraad, Ministerie van LNV Plv. Directeur, Directie Marktverkenning en Beleidsstra- tegie, Ministerie van Economische Zaken
Keulen, Mw.drs. Mendeltje van	Wetenschappelijk Medewerker afd. Opleidingen, Instituut Clingendael
Keyzer, Prof.dr Michiel Koolen, Ir. J.T.G.M. Laan, Ir. Willem Jan G.	Vrije Universiteit/Amsterdam Lid, Raad voor het Landelijk Gebied Agrarisch Economisch Adviseur, Unilever N.V.

Labohm, Drs. Hans	Senior Wetenschappelijk Medewerker, Instituut Clingendael en voorzitter van de conferentie
Martens, Drs. Roel	Beleidsmedewerker, Ministerie van Economische Zaken
Meester, Prof.dr. Gerrit	Adviseur Landbouwpolitieke Vraagstukken, Ministerie van LNV
Merbis, Dr. Max	Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening (SOW-VU)
Ollongren, Mw.drs. Kajsja	Directeur Europese Integratie en Strategie, Ministerie van Economische Zaken
Oostra, Mr. Ate	Directeur-Generaal, Ministerie van LNV
Oude Lansink, Dr. A.	Universitair Hoofddocent Agrarische Bedrijfseconomie, Wageningen Universiteit
Overbeeke, Drs. A.J. Van	Directeur, Directie Handelspolitiek en Investeringsbeleid, Ministerie van Economische Zaken
Pastoor, Drs. B.J.	Hoofd, Afdeling Internationale Zaken/Bureau Brussel, LTO-Nederland
Roosdorp, Drs. Ronald	Beleidsmedewerker, Directie Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken
Silvis, Dr. Huib	Landbouw Economisch Instituut
Sjauw-Koen-Fa, Ir. A.	Rabobank
Staden, Prof.dr. Alfred van	Directeur, Instituut Clingendael
Stolwijk, Ir. Herman	Hoofd, Afdeling Landbouw en Voeding, Centraal Planbureau
Tongeren, Dr.ir. Frans van	Landbouw Economisch Instituut
Vera, Drs. Frans	Senior Beleidsmedewerker, Bureau Strategische Beleidsvorming, Ministerie van LNV
Vereijken, Dr. Pieter	Wageningen Universiteit Research
Vermuë, Ir.Ing. A.J.	Adjunct-Directeur/Deskmanager, Directie Internationale Zaken, Ministerie van LNV
Versteeg, Jan	Directie Integratie Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken
Weijden, Drs. Wouter van der	Centrum voor Landbouw en Milieu
Westerink, Drs. Jeroen	Beleidsmedewerker, Ministerie van Economische Zaken
Wiegeraadt, Ing. W.	Algemeen Secretaris, Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi)
Wijbenga, R.	Beleidsmedewerker Internationale Zaken, Bureau Brussel LTO
Wit, Prof.dr.ir. Wim de	Projectdirecteur, Nederlandse Voedsel Autoriteit
Woltjer, Ir. E.P.	Voorzitter, Bestuur Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening (SOW-VU); Voorzitter, Stichting Wereldvoedselvraagstukken/FAO Comité Nederland
