duiding

Commissie en OESO laten in hun kaarten kijken

duiding

Europees landbouwbeleid na 2020

21 NOVEMBER 2017 – LAATST BIJGEWERKT OM 4 APRIL 2020 15:54



De hervorming van het landbouwbeleid voor de periode na 2020 wordt een evolutie, en geen revolutie. Toch zullen er moeilijke knopen doorgehakt moeten worden gelet op de Brexit die het EU-budget onder druk zet en de hoge verwachtingen aan het adres van landbouw om bij te dragen aan milieu- en klimaatdoelstellingen. Stof genoeg voor discussie, meenden landbouwadviesraad SALV en de Belgische vereniging voor landbouweconomen (BVLE). Zij strikten de landbouwbeleidsarchitect van de Europese Commissie, Tassos Haniotis, en Frank Van Tongeren die uitleg gaf bij de OESO-doorlichting van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Van de OESO krijgt het GLB goede punten omdat het de normale marktwerking steeds minder verstoort. Al laat het ook punten liggen, bijvoorbeeld door tegenstrijdige signalen te sturen aan boeren. Een voorbeeld daarvan is de vergroening die een rem zet op het productiviteitsdenken van landbouwers maar vloekt met de gekoppelde steun die de productie in specifieke deelsectoren blijft aanwakkeren.

Het oudste gemeenschappelijke beleid van de Europese Unie, het landbouwbeleid, is aan hervorming toe. Alweer? De inkt van de vorige beleidsbijsturing is nog niet opgedroogd, want ze sleepte aan van 2014 tot 2015. Ten volle kende ze pas uitwerking in 2016, maar voor de periode na 2020 broedt de Europese Commissie alweer op wat nieuws. Op 29 november volgt de eerste officiële communicatie daaromtrent, maar de krijtlijnen van het nieuwe GLB zijn een maand geleden al uitgelekt.

Rechtstreekse inkomenssteun aan landbouwers krijgt uit verschillende hoeken kritiek, wegens niet doelgericht of simpelweg te duur, maar blijft overeind. Wel wordt het (weer) een beetje minder, inclusief een lager subsidieplafond (van 60.000 à 100.000 euro) per begunstigde. Ook zit er weer een herverdeling van de steun tussen grote en kleine bedrijven en tussen boeren uit West- en Oost-Europa aan te komen.

Het meer resultaatgericht werken, is niet opgenomen in de inkomenssteun maar wel in de milieu-inspanningen die landbouwers leveren. De Europese Commissie spreekt over het nieuwe GLB in termen van ‘slimmer’ en ‘moderner’, maar de implementatie ervan zal dat moeten uitwijzen. Aan de lidstaten wordt namelijk nog meer vrijheid gegeven bij het invullen van de uitgezette krijtlijnen zodat zij voor een groot stuk zullen bepalen hoe het GLB op het terrein ervaren wordt. Zo is het bijvoorbeeld aan hen om de beloofde vereenvoudiging waar te maken.

Europees landbouwbeleid in een internationaal perspectief

Op het SALV/BVLE-evenement in Brussel plaatste Frank Van Tongeren, hoofd van de OESO-afdeling landbouw en handel, het gemeenschappelijk landbouwbeleid in een internationaal perspectief. Europa is heus niet de enige die de landbouwsector financieel ondersteunt. De groeilanden (Brazilië, China, enz.) en de 35 OESO-lidstaten, samen 52 landen, spenderen ieder jaar 519 miljard dollar aan hun landbouwbeleid. Gemiddeld haalt een boer 16 procent van zijn inkomen uit overheidssteun, wat in de OESO-landen (18%) nog iets meer is dan in de groeilanden (14%). Meer dan de helft van de landbouwsubsidies worden verstrekt als

ondersteuning van de prijzen van landbouwproducten. Dat is een doorn in het oog van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de OESO, omdat het marktverstorend werkt en geen efficiënte manier is om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken.
De 52 landen waarvan het landbouwbeleid door OESO onder de loep wordt genomen, zijn samen goed voor twee derde van alle toegevoegde waarde door landbouw. Van Tongeren toont aan dat het aandeel overheidssteun in het landbouwinkomen in de OESO-landen geleidelijk daalt, waar het in de groeilanden sinds 2000 stijgt. Het niveau van landbouwsteun groeit naar elkaar toe, maar niet noodzakelijk de manier waarop die steun verstrekt wordt. Ook de mate waarin een overheid zijn landbouwsector subsidieert, kan sterk uiteenlopen. Het afdelingshoofd bij OESO zegt dat landen als Oekraïne en Vietnam hun landbouwsector niet steunen en integendeel bijna 'kapot' belasten, terwijl landbouwers in Noorwegen, Zwitserland en Korea grotendeels leven van subsidies.


Frankrijk.gebergte.melkkoe.koebel_geVILT.jpg

Na het fiasco van de boterbergen en de wijnmeren heeft Europa de subsidies losgekoppeld van productievolumes. De inkomenssteun nam de vorm aan van bedrijfstoeslagen die op een hectare grond geactiveerd worden, al liet de mid-termhervorming van 2003 nog wat ruimte voor gekoppelde subsidies. Ondertussen zijn we 14 jaar later, maar blijft een meerderheid van de lidstaten tot 10 procent van hun nationale enveloppe uitgeven aan gekoppelde steun. De begunstigden zijn deelsectoren die anders in problemen zouden komen, vanwege hun lage rendabiliteit of slechte concurrentiepositie vergeleken met dezelfde subsector in andere landen: vleesveehouderij, schapenhouderij, melkveehouderij, teelt van eiwithoudende gewassen, suikerbietenteelt in landen waar de opbrengst niet zo hoog is als in Noordwest-Europa, enz. De vaststelling dat een belangrijk deel van de landbouwsteun product-specifiek blijft, gaat niet alleen in Europa op. "Mondiaal worden landbouwsubsidies vooral gekoppeld aan suiker, katoen en rijst", weet Frank Van Tongeren.
Vrijhandel is het antwoord op de vraag waarom internationale organisaties zoals OESO en WTO zich interesseren in het landbouwbeleid van naties. Beleidsinstrumenten 'oude stijl', genre exportsubsidies en prijsondersteuning, werken handelsverstorend. "In de meeste landen is de samenstelling van de steun gewijzigd zodat de impact op handel verkleinde", stelt Frank Van Tongeren tevreden vast. Hij geeft Zwitserland als voorbeeld: "Het land subsidieert zijn landbouwers nog altijd fors, maar op een andere en meer markt-neutrale manier dan in het verleden. Ook in de Europese Unie gaat het de goede kant op. Dat is niet overal zo. China, Indonesië en de Filippijnen zijn hun landbouwsector sterker gaan ondersteunen en ze doen dat met voor de handel ingrijpende maatregelen zoals hoge importtarieven.
Het valt de OESO op dat landen het grotendeels eens zijn over de richting waarin het landbouwbeleid moet evolueren. Van Tongeren: "Doelstellingen die landen delen, zijn voedselzekerheid, een duurzame groei van de landbouwproductie, een betere levensstandaard voor landbouwers, het leveren van ecosysteemdiensten door landbouw, enz. Allemaal streven ze ook meer coherentie na met andere beleidsdomeinen. Waar ze het niet over eens zijn dat is hoe de doelstellingen bereiken. Om de doelstellingen die ze zelf formuleren te bereiken, zouden ze meer moeten investeren in strategische landbouwinfrastructuur, systemen voor risicomanagement op poten zetten, prijsondersteuning laten uitdoven, importtarieven en exportsubsidies afschaffen, sterker inzetten op vorming en landbouwinnovatie, het landbouwbeleid integreren in een voedselbeleid, enz. In de praktijk is dat niet wat ze doen."

Wat heeft het huidige GLB in zijn mars?

Bijna de helft van het landbouwbudget spendeert Europa aan inkomenssteun aan landbouw, sinds de hervorming van 2014-2015 wordt dat gesplitst in een basisbetaling en een vergroeningspremie. Het landbouwbeleid van de EU is gemeenschappelijk geformuleerd, maar geeft de lidstaten meer vrijheid dan ooit. Frank Van Tongeren geeft een aantal voorbeelden: "De mogelijkheid om een hogere inkomenssteun te koppelen aan de eerste hectaren van een bedrijfsareaal; eenvoudigere regels voor kleine begunstigden van inkomenssteun, het plafond dat gezet wordt op inkomenssteun; gekoppelde steun waarvan sommige lidstaten geen en andere maximaal gebruikmaken; enz." Die aan productie gekoppelde landbouwsteun zou de OESO liever zien verdwijnen want het verstoort de normale marktwerking en de bijbehorende verdeling van hulpbronnen (o.a. grond) tussen deelsectoren.
Fluctuaties in het landbouwinkomen vang je volgens de OESO niet op met gekoppelde steun maar met risicomanagement (termijnmarkt, verzekeringen, enz.). Voor de competitiviteit van een landbouwtak op lange termijn kunnen instrumenten uit het plattelandsbeleid, zoals investeringssteun, ingezet worden. Zowel binnen als buiten de EU worden landbouwers gepamperd in de ogen van de OESO. Landen zouden beter het onderscheid moeten maken tussen normale bedrijfsrisico's die de boer zelf het hoofd kan bieden en catastrofale risico's (bv. orkaan- of overstromingsschade) waar geen kruid tegen opgewassen is. Tussen beide uitersten heb je nog de risico's die een landbouwbedrijf kunnen doen wankelen, ware het niet dat een boer zich kan verzekeren of indekken op de termijnmarkt.
De GLB-analyse die OESO deze zomer publiceerde, loopt niet hoog op met het risicobeheer door het GLB 2014-2020.
"Risicobeheer wordt te weinig opgepakt in de tweede pijler. De rechtstreekse inkomenssteun aan landbouwers functioneert als een 'stootkussen' voor calamiteiten zodat er weinig animo rest om ook andere maatregelen te nemen tegen grote inkomensschommelingen. Je kan het nog het best vergelijken met een verzekeringssysteem dat te genereus is", citeert Van Tongeren uit 'Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union'. Hij geeft Spanje als voorbeeld van hoe het niet

moet. “Maatregelen overlappen sterk omdat te weinig het onderscheid wordt gemaakt tussen normale, verzekerbare en catastrofale risico’s. Een meer geïntegreerde aanpak is nodig waarbij de drie soorten risico’s duidelijk onderscheiden worden, de definitie van een ramp vaststaat vooraleer ze zich voordoet en de taakverdeling tussen overheid en privésector uitgeklaard wordt.”


noodweer.overstroming_geVILT.LoonwerkDefour.jpg

Met de milieumaatregelen uit het GLB 2014-2020 loopt de OESO evenmin hoog op. “Uit onze analyse blijkt dat de vergroening neutraal is wat de landbouwproductie en -prijzen betreft, maar van een positieve milieu-impact is ook weinig merkbaar. Op lokaal niveau is die er mogelijk wel, voor de ganse EU niet. Sterker nog, de vergroening heeft een mogelijk pervers effect, namelijk het intensiever gaan telen omdat een deel van het areaal uit productie genomen wordt.”

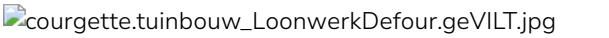
De oplossing die OESO voorstaat? De agromilieu- en klimaatmaatregelen uit de tweede pijler meer doelgericht maken en ze beter afstemmen op beleidsdoelstellingen en lokale randvoorwaarden. Verder moet het beleid coherenter en eenvoudiger want de controlekost is momenteel hoog. Anderzijds moet er wel over gewaakt worden dat landbouwers milieumaatregelen correct implementeren op hun bedrijf. De kennis van landbouwers omtrent goede milieupraktijken moet omhoog, en een minimale inspanning van hun kant moet verplicht worden. Wie dat wenst, kan tegen vergoeding meer verregaande inspanningen op zijn boerderij doen voor milieu en natuur. Het achterliggende doel moet altijd milieuwinst zijn, “en niet het bestendigen van bestaande landbouwpraktijken”. Dat het in de praktijk toch op dat laatste durft uitdraaien, ligt naar verluidt niet aan de goede intenties van de Europese Commissie bij de laatste GLB-hervorming maar wel aan de concrete invulling ervan door de lidstaten.

GLB is een ruwbouw die opgeleverd wordt door Europa, en afgewerkt door de lidstaten

De boodschap vanwege de OESO was helder in zijn eenvoud: “Maak van het GLB een coherent beleid, dat landbouwsubsidies richt op maatschappelijke doelen en van landbouwers een minimale milieu- en klimaatinspanning verlangt. Wie daartoe bereid is, levert extra milieu-inspanningen die vergoed worden door de overheid als het resultaat er is.” De repliek van Tassos Haniotis, de leidinggevende ambtenaar van het directoraat-generaal Landbouw van de Europese Commissie, was allesbehalve eenvoudig. Haniotis sleutelt al aan het Europees landbouwbeleid sinds de grote hervorming van 2003 die onder de verantwoordelijkheid viel van EU-commissaris Franz Fischler. “Nog nooit was er zoveel onzekerheid over het landbouwbeleid als nu”, doet hij een eerste belangrijke vaststelling. Dat is voor een groot stuk toe te schrijven aan de Brexit, en meer bepaald aan de onzekere (handels)relaties met het Verenigd Koninkrijk en de onvermijdbare budgettaire impact van hun vertrek uit de EU.

De hervorming van het landbouwbeleid is er geen uit bittere noodzaak want het GLB heeft tot dusver niet gefaald in de ogen van de Europese Commissie. Kritiek die te lezen staat in de publieksenquête over het GLB glijdt van Haniotis af: “De hervormingen die gestart zijn in de jaren ’90 hadden een duidelijk doel, namelijk de kloof dichten met de wereldmarktprijs, en daarin zijn we gelukt. De tijd dat de prijs van landbouwproducten twee tot drie keer hoger lag in Europa dan de wereldmarktprijs is voorbij. Dat is geen spijtig ongeluk want hebben dat zo gewild, bijvoorbeeld voor suiker en melk.” Haniotis, die al onder meer dan één landbouwcommissaris gediend heeft, wordt lyrisch wanneer hij over landbouwhandel praat: “Europa is de grootste exporteur én importeur van landbouw- en voedingsproducten. We exporteren meer (afgewerkte producten) dan we (landbouwgrondstoffen) importeren.” Hij rekent daarbij in euro’s en niet in volumes.

“Doorheen alle hervormingen is het landbouwinkomen in Europa relatief stabiel gebleven. Nu zit het terug op het niveau van voor de financieel-economische crisis”, maakt Haniotis zich sterk. Een inkomensverzekeringssysteem naar Amerikaans voorbeeld kan hem niet overtuigen. “Het landbouwinkomen is er ingestort en het prijskaartje van de US Farm Bill steeg. Contra-cyclische betalingen aan landbouwers om hen een inkomen in moeilijke tijden te verzekeren, zou het slechtste zijn wat we kunnen doen. In een aantal deelsectoren is het aandeel landbouwsubsidies in het inkomen zo groot dat niemand de stap wil (of kan?) zetten naar een verzekeringssysteem.”


courgette.tuinbouw_LoonwerkDefour.geVILT.jpg

Alle kritiek die er komt op de rechtstreekse inkomenssteun die Europese boeren ontvangen, gaat volgens de beleidsarchitect voorbij aan het achterliggende doel van die steun. Toen de marktondersteuning voor landbouwproducten afgebouwd werd, zijn boeren met een bedrijfstoeslag gecompenseerd voor de verliezen die daaruit voortvloeiden. De manier waarop landbouw nu gesubsidieerd wordt, is niet perfect maar de alternatieven zijn dat volgens Haniotis evenmin. “De kostprijs van arbeid, grond en andere inputs kan sterk verschillen tussen lidstaten zodat hij helemaal geen voorstander is van de ‘flat rate’ waarvoor een aantal oude EU-lidstaten, waaronder Nederland, opteerden. Wanneer de premie op alle hectaren dezelfde is, bestaat bovendien het risico dat eigenaars dit gaan verrekenen in de verkoop- en pachtprijzen van landbouwgrond.

Hij gaat ook de discussie over de vergroening van het landbouwbeleid niet uit de weg. “De vergroening was een one-size-fits-all voorstel dat goed controleerbaar was. We haalden de mosterd daarvoor bij de milieu- en natuurorganisaties die het nu bekritiseren.” Al is hij de eerste om toe te geven dat de vergroeningsvoorwaarde ‘ecologisch aandachtsgebied’ bijzonder complex is ingevuld. De twee andere maatregelen staan buiten kijf: “Niemand twijfelt aan het nut van het behoud van permanent grasland. Aan gewasdiversificatie gaven we de voorkeur boven teeltrotatie omdat het eenvoudiger te controleren is.”

Het grote debat van de komende maanden wordt welke basismilieu-inspanning het landbouwbeleid moet verplichten en wat de relatie is met de meer resultaatgerichte milieu-inspanningen die landbouwers op vrijwillige basis (en tegen vergoeding) kunnen

verrichten. Zelf zou Tassos Haniotis het GLB-debat graag opentrekken naar de volgens hem wenselijke evolutie van een beleid dat sterk steunt op controles naar een meer resultaatgerichte aanpak die de verantwoordelijkheid legt bij landbouwers. Een eerste obstakel dat opdoemt, is het gebrek aan indicatoren waaraan de resultaten afgemeten kunnen worden. “Neem nu de biodiversiteit in landbouwgebied. Daarvoor is er welgeteld één indicator, het voorkomen van akkervogelsoorten, en die is gebaseerd op vrijwillige monitoring door natuurliefhebbers. Je kan geen beleid stoelen op één indicator.”

VILT vzw

Bd Simon Bolivar 17
1000 Bruxelles

Contact

M • info@vilt.be

Volg ons op:

screenreader.visit us on our facebook page: https://www.facebook.com/vilt.nieuws/
screenreader.visit us on our linkedin page: https://www.linkedin.com/company/vilt-vzw/
screenreader.visit us on our instagram page: https://www.instagram.com/vilt.nieuws
screenreader.visit us on our x page: https://x.com/vilt_nieuws
screenreader.visit us on our bluesky page: https://bsky.app/profile/viltnieuws.bsky.social

---

© 2026 VILT vzw, all rights reserved |
Privacy policy
Copyright
Cookie Policy
Cookie instellingen aanpassen

Crafted by Brigada