

Europees beleid biedt geen antwoord op landbouwproblemen

Esmeralda Borgo

Boerderijen zijn volop aan het verdwijnen. Kleine boeren ruimen plaats voor grootschalige, intensieve landbouwbedrijven die gericht zijn op zo veel mogelijk specialisatie. Dit heeft een negatieve impact op ons leefmilieu en op het welzijn van de boeren. Ook de kwaliteit en diversiteit van de landbouwproductie komen steeds meer onder druk te staan.

Het Europese Gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) heeft dit mee bewerkstelligd. Europa draagt vandaag de negatieve gevolgen van het productiestimulerend landbouwbeleid uit het verleden. Daarenboven kreunt onze landbouw onder de eisen van de internationale handelsverdragen van de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation, WTO), die Europa en de lidstaten steeds meer dwingt om de voedselproductie aan de grillen van de vrije markt over te laten. Om het hoofd te bieden aan een markt met zeer scherpe prijzen, staan onze landbouwbedrijven onder druk om steeds meer te groeien. Onze landbouw is in een negatieve spiraal terechtgekomen.

Geschiedenis van het GLB in een notedop

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) viert dit jaar zijn vijftigste verjaardag. Onder het motto 'nooit meer honger' deed dit GLB z'n intrede in 1962. Na de oorlog waren er problemen met de voedselvoorziening in Europa. Het GLB diende om de landbouwproductie op te krikken, en voedsel te voorzien tegen betaalbare prijzen. Om dat te garanderen, kregen de landbouwers prijs- en afzetgaranties voor een reeks basislandbouwproducten, zoals granen, suiker, melk en rundsvlees. Dat werd gecombineerd met importtarieven voor deze producten uit niet-Europese landen.

Dit beleid had verstrekkende gevolgen.

Vooreerst vormde het een aanmoediging om steeds meer te produceren. Kort na de wereldoorlog was een hogere productie noodzakelijk om een zekere mate van zelfvoorziening te realiseren. Daarna werd de steeds productievare en intensievere landbouw problematisch: prijsgaranties zonder productiebeperkingen zorgden voor overproductie en gesubsidieerde dumping in andere landen via exportsubsidies. Deze exportsubsidies hadden een negatieve impact op de verdere ontwikkeling van de vaak zwakke landbouw in die landen. Binnen Europa ontstonden de zogenaamde melkplassen en boter- en vleesbergen. De intensivering van de landbouw leidde verder tot de vervuiling van water en bodem en tot een verlies aan landschappelijke en biologische diversiteit.

Dat alles resulteerde na verloop van tijd in een beleid van suiker- en melkquota. Deze kwamen er mede – of vooral – door de te hoog oplopende kosten van het landbouwbeleid binnen het Europese budget.

Het landbouwbeleid had eveneens effect op landbouwproducten die geen ondersteuning kregen. Via de GATT-onderhandelingen (*General Agreement on Tariffs and Trade*, voorloper van de Wereldhandelsorganisatie) van 1962 had Europa verkregen dat ze haar interne markt mocht afschermen tegen fluctuaties op de wereldmarkt voor producten als granen, suiker, melk en rundsvlees. Maar in ruil wou de VS quasi geen douaneheffingen voor oliehoudende zaden en eiwithoudende gewassen zoals soja en andere ingrediënten van veevoeders. Dus fabrikanten van veevoeders begonnen meer en meer goedkope niet-Europese grondstoffen te gebruiken. Het *Blair House*-akkoord van 1992 bevestigde nogmaals de afspraken rond eiwithoudende producten.

Zo ontstond rond de Europese havens een concentratie van de grondloze intensieve varkenshouderij, gevoed met overzeese producten. Dat leidde tot de gekende mestproblematiek en verzuring van ons milieu. De mineralenkringloop werd op grote schaal doorbroken.

In 1992 nam het Europese landbouwbeleid met de *McSharry-hervorming* een nieuwe wending. Het systeem van prijsondersteuning moest geleidelijk aan afgebouwd worden. Ter compensatie van de prijsdaling ontvingen boeren rechtstreekse steun per hectare of per dier: dit is de productgerelateerde of gekoppelde rechtstreekse steun. De *Agenda 2000-hervorming* zette dit beleid verder. Later, als gevolg van de zogenaamde *Mid Term Review (MTR)* van 2003 ging Europa nog verder en werd de steun volledig ontkoppeld. Lidstaten mochten een bedrag per hectare vastleggen op basis van datgene wat er vroeger tijdens een referentieperiode op die hectare geproduceerd was. Dit zijn de 'historische rechten' of 'MTR-rechten': ze geven recht op een bepaalde subsidie, onafhankelijk van wat er vandaag geproduceerd wordt. Deze MTR-rechten kunnen landbouwers vandaag onderling verhandelen. Naast dit historische model, konden lidstaten ook kiezen voor een regionaal model, waarbij de totale directe steun in een regio evenredig wordt verdeeld over het totaal aantal hectaren, de *flat rate*.

Vlaanderen koos, zoals vele oude lidstaten, voor het historische model. Dit resulteert vandaag in een systeem met MTR-rechten van hoge en van lage waarde, waarvan de link met de huidige productie vaak onbestaande is. Effectief doelgericht landbouwbeleid is quasi onmogelijk, en het is dan ook niet meer dan logisch dat de Commissie nogmaals op zoek zou moeten gaan naar een systeem om de Europese landbouw te beschermen en tegelijkertijd de wensen van de WTO in acht te nemen.

Met *Agenda 2000* voerde Europa op het einde van de vorige eeuw de tweede pijler van het GLB in (de eerste pijler betrof de prijs- en afzetafspraken). Met deze tweede pijler wou Europa het platteland verbeteren. De bedoeling was om initiatieven te steunen, gericht op diversificatie, een betere productmarketing of de herstructurering van het landbouwbedrijf. Een programma met veel mogelijkheden, maar helaas met een veel te beperkt budget, dat niet per definitie altijd bij de meest duurzame bedrijven terecht zou komen.

Resultaat van vijftig jaar GLB in Europa

Ontoereikende landbouwprijzen en lage inkomens

Landbouwprijzen reflecteren onvoldoende de kosten van de productie. Intussen worden de kosten van de landbouwinputs (meststoffen, energie,...) steeds hoger. Tegelijkertijd zien we wel een grotere stijging van de consumentenprijzen: de voedselprijzen stegen voor de consumenten in Europa gemiddeld met 3,3 % per jaar sedert 1996. Maar aan landbouwzijde stegen de prijzen slechts gemiddeld 2,1 % per jaar, terwijl de werkingskosten voor de boeren jaarlijks toenemen met gemiddeld 3,6%.

Boeren en consumenten zijn de zwakste schakels in de voedselketen. De machtsconcentratie bij de verwerkingsindustrie en de distributieketens bepaalt de prijzen. Het aandeel van de toegevoegde waarde van de landbouwproductie binnen de voedselvoorzieningsketen daalt jaar na jaar: van 31% in 1995 tot 24% in 2005. Dit, terwijl de marges van verwerkers en groothandelaars blijven stijgen.

In een mededeling van 2009 erkent de Europese Commissie dat 'aanzienlijke onevenwichten in de onderhandelingsmacht tussen contractsluitende partijen schering en inslag zijn'. Grote en machtige partijen oefenen praktijken uit die voor de kleine onderhandelaars moeilijkheden opleveren. Het gaat daarbij om oneerlijke praktijken (zoals late betalingen), unilaterale en ad-hocwijzigingen in de contractvoorwaarden, betalingen vooraf om aan onderhandelingen te mogen deelnemen enzovoorts. Kleine landbouwbedrijven en coöperatieven hebben veelal te maken met grote afnemers, die vaak hun enige toegangskanaal tot de markt vormen.

Daarenboven zijn de landbouwprijzen ook nog eens onderhevig aan de schommelingen van de wereldmarkt en de schadelijke gevolgen van de voedselspeculatie.

Het gevolg is dat de landbouwinkomens beduidend lager zijn dan in andere economische sectoren. In 2008 wordt het landbouwinkomen per persoon geschat op ongeveer 58% van het gemiddelde inkomen in de EU. De kloof is groter in de nieuwe lidstaten, waar het landbouwinkomen 30% lager is dan het gemiddelde inkomen. Deze kloof is echter aan het vergroten in de oude lidstaten; terwijl in 2000 het landbouwinkomen er 70% van het gemiddelde inkomen was, is dit gedaald naar 60% in 2008.

Landbouwinkomens zijn beduidend lager dan inkomens in andere economische sectoren: voor 2008 een schatting van ongeveer 58% van het gemiddelde inkomen in de EU per persoon.

Landbouworganisaties argumenteren dat de Europese inkomenssteun te verantwoorden is om onder meer het gebrekkige landbouwinkomen te compenseren. Daar valt iets voor te zeggen zolang boeren geen eerlijke prijs krijgen voor hun product. Toch komen de Europese middelen niet noodzakelijk terecht op de plaatsen waar ze het hardste nodig zijn. Uit officiële cijfers van de Europese Commissie blijkt dat 85% van de middelen terecht komen bij slechts 19% van de producenten.

Het huidige systeem van verhandelbare toeslagrechten is ook niet billijk. Niet alle boeren hebben toeslagrechten, en de toeslagrechten hebben onderling een verschillende waarde. Voor het beleid bestaat met deze toeslagrechten geen enkele mogelijkheid om

sturend op te treden door middel van differentiëring. Landbouwers krijgen steun op basis van de productie uit het verleden en op basis van de handel in deze toeslagrechten tussen landbouwers onderling. De geschiedenis en de markt bepalen uiteindelijk waar het geld van de belastingbetaler terecht komt. Boeren 'investeerden' in deze gebakken lucht om hun toekomstig inkomen veilig te stellen. Het is nog maar de vraag of zo'n investering wel verstandig was, het was immers voorspelbaar dat een dergelijk systeem op termijn niet houdbaar zou zijn.

Sommige boeren zijn intussen erg afhankelijk geworden van inkomenssteun. Zo bedraagt bijvoorbeeld het gemiddelde aandeel rechtstreekse inkomenssteun bij Vlaamse vleesveebedrijven liefst 80% van het bedrijfsinkomen.

Steeds meer grootschaligheid en specialisatie – van boer naar ondernemer

Oneerlijke landbouwprijzen en een te laag inkomen: het gevolg kon niet uitblijven. Zowel in Europa als in Vlaanderen gaat het aantal boeren zienderogen achteruit. In 2010 zijn er nog 28.331 boerderijen: dit is net niet de helft van het aantal landbouwbedrijven in 1990, of slechts 37% van het aantal in 1980. Nochtans daalde de landbouwoppervlakte in Vlaanderen minder dan 3% tussen 1980 en 2010: de bedrijven kennen dus een voortdurende schaalvergroting. In diezelfde periode is de gemiddelde oppervlakte cultuurgrond per bedrijf gestegen van 8,4 ha in 1980 naar 21,8 ha in 2010.

Tabel: Overzicht van het aantal landbouwbedrijven, opp. cultuurgrond, effectieve arbeidskrachten en oppervlakte per bedrijf in Vlaanderen tussen 1980 en 2010

	1980	1990	2000	2008	2009	2010
Aantal landbouwbedrijven	75.898	57.934	41.047	30.666	29.394	28.331
Opp. cultuurgrond (ha)	634.397	603.896	636.876	623.699	620.161	616.866
Arbeidskrachten (effectief)	124.658	96.015	74.695	60.563	58.635	56.575
Oppervlakte per bedrijf	8,4	10,4	15,5	20,3	21,1	21,8

Bovendien veroudert de landbouwbevolking. Het aandeel boeren van 65 jaar en ouder neemt toe. En de opvolging is vooral een probleem bij de kleinere bedrijven.

Schaalvergroting, intensifiëring en specialisatie implicieren dat landbouwers vaak grote, op lange termijn af te schrijven investeringen doen om het bedrijf steeds verder uit te bouwen. Ze nemen grote financiële risico's, waardoor hun kwetsbaarheid nog verder vergroot.

Ecologische gevolgen

Het GLB ligt mee aan de basis van een steeds productiever en intensiever landbouwsysteem, wat druk legt op de natuur en het leefmilieu. Het grootschalige, intensieve landbouwmodel draagt bij aan de uitputting van ons leefmilieu: overmatige exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, uitputting van de bodems enzovoorts. De landbouwproductie is losgerukt van haar omgeving, met alle gevolgen vandien. De bodem krijgt enorme hoeveelheden stikstof, fosfaat en bestrijdingsmiddelen te verwerken, maar is 'ondervoed' aan organische stof en sommige micronutriënten. De afhankelijkheid van chemische meststoffen en bestrijdingsmiddelen bij plantaardige productie en van diergeneesmiddelen bij dierlijke productie is enorm.

Uit het biodiversiteitsrapport van de Europese Commissie blijkt dat het met de biodiversiteit, geassocieerd met landbouw nog erger gesteld is dan in andere habitats. Slechts 7% van de habitats, gelinkt aan landbouw, krijgen een gunstige beoordeling, 52% ervan scoren ronduit slecht. Vergelijk dit met de gunstige score van 21% van de overige habitats versus 30% slecht. Ook de biodiversiteit die rechtstreeks van belang is voor de landbouw, de functionele agrobiodiversiteit, zoals natuurlijke vijanden en bestuivers, lijdt onder de intensivering. Dit is een dramatische ontwikkeling: tenminste 84% van de Europese gewassen is afhankelijk van bestuivers zoals honingbijen, wilde bijen en andere – de geschatte economische waarde ervan bedraagt 22 miljard Euro per jaar. Eveneens cruciaal voor een gezonde landbouw, maar helaas al te vaak onderschat, is de bodembiodiversiteit, van belang voor onder meer een goede bodemstructuur en -vruchtbaarheid, de koolstofopslag en het waterbergend vermogen van de bodem. De kosten van slecht bodembeheer worden op mondiaal niveau geschat op meer dan 1.000 miljard Euro per jaar.

Tot slot, een ander – vaak vergeten – knelpunt is de teloorgang van de diversiteit van de cultuurgewassen, én die van de genetische diversiteit binnen de gewassen zelf. En met de stilaan oprukkende ggo's ziet het er op dit vlak weinig rooskleurig uit...

In januari 1999 verscheen de mededeling, *Wegen die naar een duurzame landbouw leiden*, waarin de Europese Commissie erkende dat het GLB een belangrijke rol had gespeeld in de voorbije intensivering van de agrarische sector, en dat dit had geleid tot de vervuiling van water en bodem, en tot verlies aan landschappelijke en biologische diversiteit. Geleidelijk aan is – in min of meerdere mate – de zorg om het leefmilieu en de biodiversiteit in het GLB opgenomen. De hervorming van 2003 introduceerde de randvoorwaarden (*cross-compliance*): het verkrijgen van inkomenssteun werd algemeen aan milieuvorwaarden gekoppeld. De wijze waarop dit wordt geïmplementeerd en gecontroleerd, is tot op vandaag echter nog sterk afhankelijk van de lidstaten.

De hervorming van 2003 koppelde inkomenssteun al aan milieuvorwaarden, ook de plattelandsontwikkeling creëerde nieuwe mogelijkheden. Helaas zetten heel wat lidstaten deze middelen in voor een verdere intensivering, en ook de schaalvergroting rukt verder op.

Ook de introductie van pijler twee voor plattelandsontwikkeling creëerde nieuwe mogelijkheden en positieve maatregelen om de biodiversiteit te stimuleren. Maar als gevolg van het loslaten van de productiebeperkingen en door de voedselproductie

onderhevig te maken aan de vrije markt, bleven intussen de schaalvergroting en intensivering verder oprukken. Ook pijler 2 draagt daar uiteindelijk toe bij. In Vlaanderen gaat het merendeel van de PDPO-middelen (Programmatiedocument voor Plattelandsontwikkeling) naar steun voor investeringen (VLIF). Op zich kan investeringssteun nuttig zijn voor innovatie in functie van een agro-ecologische landbouw en diversificatie door verbredingsactiviteiten binnen het bedrijf. Helaas zetten heel wat lidstaten deze middelen in voor een verdere intensivering. In Vlaanderen bijvoorbeeld zijn de voorwaarden om investeringssteun te kunnen verkrijgen zo opgesteld dat boeren die effectief willen verbreden via korteketenverkoop, vaak niet in aanmerking komen voor steun voor landbouwgerelateerde investeringen. Die boeren werken immers vaak samen met collega's om een gevarieerd aanbod te hebben voor hun groenteabonnementen of hoevewinkel. Zo wordt het aandeel van handel te groot, en vallen ze niet meer binnen de door VLIF gehanteerde definitie van 'landbouwer'.

Productie uit evenwicht – de natuurlijke kringloop doorbroken

In een resolutie van 2011 klaagt het Europese Parlement aan dat Europa slechts 30% van de eiwithoudende gewassen levert die nodig zijn voor de diervoeders van de Europese veestapel. Zeventig procent moet geïmporteerd worden, dat komt neer op

In Vlaanderen zijn de voorwaarden om investeringssteun te kunnen verkrijgen zo opgesteld dat boeren die effectief willen verbreden via korteketenverkoop, vaak niet in aanmerking komen voor steun voor landbouwgerelateerde investeringen.

20 miljoen ha landbouwgrond buiten de EU, of meer dan 10% van het akkerbouwareaal van de EU. Deze eiwithoudende gewassen komen hoofdzakelijk van sojamonoculturen uit Brazilië, Argentinië en de VS. Ze zijn er de oorzaak van ontbossing en erosie. Familiale landbouw is er sterk in de verdrukking, en de landarbeiders werken er vaak in mensonwaardige omstandigheden. Ook de ggo-wetgeving is er minder streng dan in Europa. Intussen gaat in Europa de kennis op het gebied van de teelt van

plantaardige eiwitten verloren en wordt er niet meer geïnnoveerd. Typerend daarbij is dat het aantal Europese onderzoeksprogramma's rond plantaardige eiwitten terugliep van 50 in 1980 tot 15 in 2010. In heel Europa gaat de praktische ervaring met het verbouwen van eiwithoudende gewassen als onderdeel van extensieve vruchtwisseling verloren, zoals de kennis over de selectie, opslag, verwerking en gebruik als veevoeder op de boerderij. Uiteindelijk hebben ook handelaren in olie- en eiwithoudende gewassen zich inmiddels volledig op de invoer gericht en tonen zij maar weinig belangstelling voor inheemse productie.

Deze ontwikkelingen zijn uiteraard het gevolg van de akkoorden met de VS, onder andere het *Blaire House-akkoord* van 1992. Het Europees Parlement vraagt terecht om een grondige evaluatie van de huidige invoertarieven en handelsovereenkomsten. Tevens wil het Parlement dat het GLB de landbouwers aanzet tot vruchtwisseling met eiwithoudende gewassen. Afgezien van de nood aan eigen productie, heeft vruchtwisseling met eiwithoudende gewassen vele andere voordelen (voorkomen van plantenziekten, fixeren van stikstof, betere bodemvruchtbaarheid...) en kan je dit beschouwen als een goede landbouwpraktijk.

Wat is er nodig?

In de zomer van 2011 kwamen in Krems, Oostenrijk, meer dan 400 mensen uit 34 landen samen om na te denken over de toekomst van ons voedsel. Meer dan 120 organisaties, vertegenwoordigers van sociale bewegingen en individuele boeren of consumenten debatteerden samen onder de noemer *Europees Nyeleni forum voor voedselsoevereiniteit* over de impact van het huidige Europese en globale beleid. Samen ontwikkelden ze een reeks principes die moeten leiden naar meer voedselsoevereiniteit. Deze debatten resulteerden in een verklaring, waarin 'niet-industrieel', 'kleinschalig', 'decentralisatie van het voedseldistributiesysteem', 'regionaliteit' en 'eerlijke prijzen' sleutelwoorden zijn.

Niet alleen vanuit de maatschappij, maar ook vanuit wetenschappelijke hoek duiken de laatste jaren meer en meer stemmen op die pleiten voor een landbouwmethode waarbij het omringende landbouwecosysteem in al zijn facetten het uitgangspunt vormt: agro-ecologische landbouw. Een agro-ecologisch landbouwsysteem gaat in natuurlijke interactie met z'n omgeving. Het houdt rekening met een zuinig watermanagement, groenbemesting met stikstoffixerende gewassen, biologische plaagbestrijding, agroforestry en het functioneren in kringlopen door plantaardige productie en veeteelt beter op elkaar af te stemmen. Agro-ecologische boeren zijn door deze productiewijze minder of niet afhankelijk van inputs zoals kunstmeststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. Diversiteit is cruciaal: van een ruime teeltrotatie en *intercropping* tot het realiseren van genetische diversiteit binnen de gewassen zelf. Dankzij deze diversiteit kunnen schadelijke pesticiden sterk teruggedrongen of zelfs weggelaten worden. Met agro-ecologie wordt de band met de ecologische en, bij uitbreiding, sociale omgeving hersteld.

Het debat rond agro-ecologie kreeg een enorme boost dankzij de conclusies van een rapport van een internationaal, wetenschappelijk en interdisciplinair forum van meer dan 400 experts uit meer dan 50 landen. Dit rapport van IAASTD (*International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*) van 2009 kwam tot de conclusie dat enkel een multifunctionele, duurzame, kleinschalige en agro-ecologische landbouw antwoord kan bieden op de honger in de wereld en de vraag naar voedsel. De onderzoekers besluiten dat we moeten inzetten op gediversifieerde en kleinschalige landbouw, een landbouw die gebruik maakt van natuurlijke systemen om ziektes te vermijden en om de bodemvruchtbaarheid te herstellen en te behouden. Een gediversifieerde agro-ecologische landbouw kan een antwoord bieden op de klimaat- en de biodiversiteitscrisis.

Het belang van een agro-ecologisch landbouwsysteem wordt onder meer ook door Olivier De Schutter, VN-rapporteur voor het Recht op Voedsel, benadrukt. Begin 2011 lanceerde hij zijn rapport *Agro-ecology and the right to food*. Hij is van mening dat, om een antwoord te bieden op de steeds stijgende wereldbevolking, het geen optie is om enkel in te zetten op technologieën die louter gericht zijn op de verhoging van de productie. Wel ziet hij veel mogelijkheden in een agro-ecologisch landbouwsysteem als antwoord op de wereldwijde voedselcrisis.

Kennis en vakmanschap van de individuele boer moeten opnieuw primeren, en boeren die instaan voor een duurzaam gebruik van ons ecologisch kapitaal. En hij moet een betere prijs voor z'n product krijgen: de enige manier om het tanend aantal boeren een halt toe te roepen... en op termijn onze voedselproductie te garanderen.

De mogelijkheden van agro-ecologie beginnen stilaan ook door te sijpelen bij de Europese instellingen. In opdracht van de Europese Commissie, *Standing Committee on Agricultural Research (SCAR)*, werd onderzocht welke transitie nodig zijn in het landbouw- en voedselsysteem, rekening houdende met de gekende begrenzing van de hulpbronnen. Opmerkelijk voor dit rapport was dat nu ook uit deze hoek een pleidooi kwam voor een efficiëntie-oriëntering in landbouwproductie, -verwerking en consumptie naast het al lang erkende efficiëntiepleidooi). Een verademing voor ngo's die al jarenlang nauwelijks gehoor kregen voor 'less is more', naast de al lang gekende mantra 'more with less'.

Meer kleinschaligheid, meer diversiteit, meer rekening houden met het lokale landbouwecosysteem: het zou een enorme stijlbreuk betekenen met de huidige trends in de landbouw. Kennis en vakmanschap van de individuele boer moeten opnieuw pri-

Landbouw wordt steeds meer in het keurslijf van de vrije markt wordt gedwongen, maar zij kan niet om met grillen van de vrije markt, afhankelijk als ze is van wisselende klimaatsfactoren en traag reagerend op prijswijzigingen.

meren. We hebben boeren nodig die instaan voor een duurzaam gebruik van ons ecologisch kapitaal, er is nood aan een boerenlandbouw die multifunctioneel en divers is.

En die boer moet een betere prijs voor z'n product krijgen. Dit is de enige manier om het tanend aantal boeren een halt toe te roepen... en op termijn onze voedselproductie te garanderen.

Om dit te kunnen garanderen, zal de overheid een en ander terug in handen moeten nemen. Organisaties zoals Wervel pleiten al jarenlang voor aanbodbeheersing, gekoppeld aan eerlijke prijzen. Dit staat helaas in schril contrast met de evolutie die het GLB in de loop der jaren onderging, namelijk een evolutie waarbij de landbouw steeds meer in het keurslijf van de vrije markt wordt gedwongen. Het is nochtans eigen aan landbouwproductie dat het niet goed kan omgaan met de grillen van de vrije markt. Landbouw is afhankelijk van wisselende klimaatsfactoren en reageert te traag op wijzigingen van de prijzen. Een fruitteiler kan bij een hoge vraag niet plots meer appels gaan leveren. Als hij nieuwe fruitaanplantingen doet, duurt het nog enkele jaren vooraleer hij kan oogsten. Omgekeerd, als de aardappelen de helft goedkoper worden als gevolg van een te groot aanbod, zal de consument niet meer aardappelen gaan eten. Dat was wel het geval geweest voor luxeproducten als kreeft of dure wijn. Maar niet voor basisvoedselproducten waarvoor de markt inelastisch is.

Het uitgangspunt zou moeten zijn dat boeren in de eerste plaats voor de eigen markt produceren, een systeem van aanbodmanagement op Europees consumptieniveau. Met quota, afgestemd op de vraag. Maar de aversie voor een vergaand ingrijpen in de markt is bij de Europese Commissie zeer groot.

Het uitgangspunt zou moeten zijn dat boeren in de eerste plaats voor de eigen markt produceren. Een systeem van aanbodmanagement op Europees consumptieniveau is noodzakelijk voor alle basisproducten (granen, plantaardige eiwitten, zuivel, suiker,...). Quota moeten worden afgestemd op de vraag: zo worden productie en consumptie met elkaar in verband gebracht. Overproductie wordt vermeden. Dit aanbodmanagement kan jaarlijks opnieuw onderhandeld worden met vertegenwoordigers uit de betrokken sectoren. Het systeem van Europese interventievoorraden moet nieuw leven

worden ingeblazen, om fluctuaties in oogsten op te vangen en te zorgen voor stabiele en correcte prijzen. Door het goed afgestemde aanbodmanagement zouden deze voorraden ook beperkt kunnen blijven. Geen nieuwe boterbergen en melkplassen, en landbouwers zouden minder afhankelijk zijn van de inkomstensteun. Zo komen middelen weer beschikbaar voor een écht landbouwbeleid, gericht op de verduurzaming van het platteland.

Helaas is dit een piste die niet onderzocht wordt. De aversie voor een vergaand ingrijpen in de markt is bij de Europese Commissie dermate groot, dat ze niet eens bereid is om de mogelijkheden ervan te onderzoeken. Technische kennis om dit aan te pakken ontbreekt. De Commissie blijft geloven dat de markten het probleem wel vanzelf zullen oplossen.

Wat met de nieuwe voorstellen voor de periode 2014-2020?

In oktober vorig jaar presenteerde Eurocommissaris voor Landbouw, Dacian Ciolos, de nieuwe voorstellen voor het landbouwbeleid na 2013. Hoewel Ciolos de plannen zeer ambitieus noemde, kon niet meteen over een trendbreuk gesproken worden. De kans is eerder klein dat de plannen de negatieve tendensen een halt kunnen toeroepen. De positie van de boer zal wellicht niet veel verbeteren.

Positief is dat de Commissie komaf wil maken met het betalingssysteem gebaseerd op de historische MTR-rechten. Deze oude toeslagrechten zouden worden vervangen door nieuwe betaalrechten, verdeeld over quasi het volledige landbouwareaal in een bepaalde regio, de *flat rate*. Voor elke hectare in die regio zou hetzelfde bedrag betaald worden. Er is geen enkele relatie met de aard van de productie. Dertig procent van de betaling zou wel afhankelijk zijn van het al dan niet voldoen aan vergroeningsvoorwaarden.

Door deze *flat rate* zouden meerdere hectaren in aanmerking komen voor een toelage, maar de toelage per hectare zou lager zijn dan de gemiddelde toeslagrechten die vandaag gelden. In Vlaanderen geeft het gemiddelde toeslagrecht recht op een premie van 486 euro, maar de effectieve waarde ervan kan heel erg schommelen. Volgens berekeningen van de Vlaamse landbouwadministratie zou het nieuwe betaalrecht goed zijn voor een jaarlijkse premie die, afhankelijk van bepaalde beleidsopties, ergens tussen de 305 en 378 euro zou liggen (inclusief vergoening, zie verder). Voor sommige landbouwbedrijven zou deze premie een nieuw gegeven zijn, zoals bijvoorbeeld voor de groentesector, waaronder zelfs de kasteelt: sectoren die het historisch zonder directe steun moesten doen en het wellicht ook niet nodig hebben. Omgekeerd zijn er sectoren die hier zwaar onder zullen lijden, zoals bijvoorbeeld de vleesveesector, die vandaag voor gemiddeld 80% van het bedrijfsinkomen afhankelijk is van de directe inkomenssteun. Hoe zullen dergelijke bedrijven daarmee omgaan?

Zo'n *flat rate* is dan wel transparant en lijkt op het eerste zicht eerlijker dan de verhandelbare historische rechten, toch is een dergelijke gratuite verdeling van overheidsmiddelen moeilijk te verdedigen tegenover de belastingbetaler. Bovendien sluipt een nieuw gevaar om de hoek, namelijk het

Europa zou het systeem van directe betalingen kunnen hervormen zodat deze terecht komen bij boeren en landbouwsectoren op basis van duurzaamheidscriteria.

risico op kapitalisering van deze middelen in de pacht prijs. Landbouwmiddelen komen zo niet bij de boeren terecht, maar bij de grondeigenaars, die dan perfect weten hoeveel subsidie de boer krijgt. Het valt moeilijk te verdedigen dat de grondeigenaars beter worden van het GLB, dit ten koste van de boeren en van de belastingbetaler. Het is dan ook vrij waarschijnlijk dat de lidstaten dit voorstel van tafel zullen vegen. De vraag is welk alternatief ze vervolgens zullen voorstellen? Zal terug de behoudsgezinde reflex opduiken? Behouden wat er is, het zoveel mogelijk inperken van veranderingen in het landbouwsubsidielandschap? Indien Europa het ernstig meent met haar doelstellingen op vlak van duurzaamheid, is er nog een andere mogelijkheid. Europa zou het systeem van directe betalingen kunnen hervormen zodat deze terechtkomen bij boeren en landbouwsectoren op basis van duurzaamheidscriteria.

Om tegemoet te komen aan de maatschappelijke verzuchtingen heeft de Commissie een lijst vergroeningsmaatregelen in de eerste pijler geïntroduceerd. Ten eerste zou dertig procent van de directe steun afhankelijk gemaakt worden van drie vergroeningsvereisten. Het areaal permanent grasland moet behouden blijven op het niveau van 2014.

Ten tweede voorziet de Commissie dat landbouwers aan gewasdiversificatie moeten doen. Indien de landbouwer meer dan drie hectaren bewerkt, en de landbouwgrond voor een groot deel van het jaar niet gebruikt wordt als grasland of braak ligt, dan moeten tenminste drie verschillende gewassen geteeld worden op die grond. Geen daarvan mag minder dan 5% van de grond in beslag nemen, en het hoofdgewas bestrijkt niet meer dan 70%, aldus de Commissievoorstellen. Een sterk afgezwakte teeltrotatie zeg maar, dat wellicht een zekere impact zal hebben op de eindeloze maïsvelden op onze Vlaamse akkers. Als het even meezit, zullen boeren misschien eiwithoudende gewassen inzaaien om aan de gewasdiversificatievereiste te kunnen voldoen. Meerdere Europese ngo's pleiten voor een minimale verbetering met name de verplichting om eiwithoudende gewassen in de rotatie op te nemen, en het verlagen van de oppervlakte van het belangrijkste gewas naar 50%.

De derde vereiste ligt het meest onder vuur, namelijk de voorwaarde om 7% van het landbouwareaal per bedrijf in te zetten als ecologisch aandachtsgebied, zoals braakland, terrassen, landschapselementen, bufferstroken, beboste gebieden,... Milieu- en natuurorganisaties zijn niet tevreden, omdat 7% niet voldoende is om verweving te realiseren. Birdlife stelt dat pas bij een goed beheerde ecologische infrastructuur van 10% van het landbouwgebied significante milieu- en natuurwinsten geboekt worden. Landbouworganisaties vrezen voor het productieverlies en bijgevolg het inkomensverlies voor de boeren. Ze zijn van mening dat de vergroeningspremie niet tegemoetkomt aan de extra kosten en inkomensverliezen die deze ecologische focusgebieden met zich meebrengen.

Voor Vlaanderen zou de vergroeningspremie neerkomen op ongeveer 110 euro per hectare. Er is heel weinig draagvlak voor bij de Vlaamse landbouwers, in het bijzonder

Een beter doordacht systeem, dan de focus op een kwantitatieve doelstelling, om meer vergroening in het landbouwgebied te realiseren, was welkom geweest.

ten aanzien van de vereiste voor ecologische focusgebieden. Doordat de Commissie zo sterk heeft gefocust op een kwantitatieve doelstelling, loopt ze het risico op een minimalistische invulling. Een beter doordacht systeem om meer vergroening in het landbouwgebied te realiseren, was welkom geweest. De maatregelen die de Commissie voorstelde zijn helaas

zeer algemeen geformuleerd en ze roepen nog vele vragen op. Ze missen de nodige precisie om voldoende garantie te bieden op een effectief milieu-effect. De vergroeningsmaatregelen vormen tijdens de Europese debatten in de landbouwraad een van de heetste hangijzers. De Commissie heeft in een non-paper al enkele afzwakkingen voorgesteld, maar de lidstaten blijven ontevreden. Een aantal daarvan, waaronder België, plaatsten vervolgens een alternatief voorstel, dat grotendeels neerkomt op een verdere uitholling. Voorlopig (op het moment van dit schrijven) houdt de Commissie voet bij stuk.

En de prijzen?

Als antwoord op de sterk fluctuerende voedselprijzen stelt de Commissie slechts een marginale oplossing voor. Onder pijler twee voor plattelandsontwikkeling is een nieuwe inkomensstabiliseringstool opgenomen. Landbouwers die een inkomensverlies van meer dan 30% ten opzichte van het voorafgaande jaar lijden, zouden daar beroep op kunnen doen. Stimulansen voor risicospreiding en preventie, door bijvoorbeeld de activiteiten te differentiëren en te verbreden, worden zo tenietgedaan. Het gaat opnieuw om een curatieve aanpak die geen enkele oplossing biedt voor de oorzaak van het probleem. Meer nog, men kan zich afvragen in welke mate een dergelijk instrument de landbouwprijzen zelfs niet nog meer onder druk zal zetten.

In plaats van productiebeheersing en aanbodmanagement, zien we het omgekeerde gebeuren. De laatste mechanismen om de aanbodzijde te beheren, worden afgebouwd, de resterende quota verdwijnen.

Zo'n maatregel biedt geen structureel antwoord op het onstabiele inkomen van de landbouwers en is bijgevolg geen oplossing voor het verdwijnen van de boerenlandbouw en de voedselsoevereiniteit. Zonder instrumenten om structurele overschotten of tekorten tegen te gaan, zal de prijsvolatiliteit voor landbouwproducten blijven bestaan. In plaats van productiebeheersing en aanbodmanagement, zien we het omgekeerde gebeuren. De laatste mechanismen om de aanbodzijde te beheren, worden afgebouwd, de resterende quota verdwijnen.

Conclusie

Hoe het GLB voor de periode 2014-2020 er uiteindelijk uit zal zien is voorlopig nog koffiedik kijken. Op basis van de voorstellen van de Europese Commissie en de debatten die plaatsvinden in het Europese Parlement en de Landbouwraad zal uiteindelijk de nieuwe regelgeving gevormd worden. De kans dat er fundamentele veranderingen zullen komen, is quasi nihil. Laten we aannemen dat er wel een minimum van bijkomende vergroeningsmaatregelen goedgekeurd zullen worden. Maar of de boer, en bij uitbreiding, het milieu er op lange termijn beter van zullen worden, is nog maar de vraag... Zolang de overproductie en de oneerlijke prijzen en handelspraktijken niet ten gronde worden aangepakt, blijft ook deze hervorming, net zoals de

Zolang de overproductie en de oneerlijke prijzen en handelspraktijken niet ten gronde worden aangepakt, blijft ook deze hervorming, net zoals de voorgaande, de tendens naar meer schaalvergroting en intensivering verder stimuleren.

voorgaande, de tendens naar meer schaalvergroting en intensivering verder stimuleren.

Bio

Esmeralda Borgo studeerde in 1990 af als landbouwkundig ingenieur aan UGent, deed daarna diverse projecten rond milieuzorg en duurzame ontwikkeling aan zowel de UGent als de VUB, en stond mee aan de wieg van het Centrum Duurzame Ontwikkeling van de UGent.

Tussen 2000 en 2009 was ze werkzaam als beleidsmedewerker bij Bond Beter Leefmilieu, en sindsdien als beleidsverantwoordelijke bij BioForum Vlaanderen.