



**Liberalisering Europees
landbouwbeleid
is risico voor duurzame landbouw
en voeding**

- de suikerbiet als casus -

*Publicatie RIDL&V
Maart 2013*

**Liberalisering Europees
landbouwbeleid
is risico voor duurzame landbouw en
voeding**

- de suikerbiet als casus -

*Wetenschappelijke Raad voor
Integrale Duurzame Landbouw en Voeding*

Maart 2013

Dit rapport is een uitgave van de Wetenschappelijke Raad voor Integrale Duurzame Landbouw en Voeding
Maart 2013.

Foto's kافت: Louis Bolk Instituut, Fingerprint, Dick Boschloo

© Wetenschappelijke Raad voor
Integrale Duurzame Landbouw en Voeding
Citeren toegestaan mits met bronvermelding.

Te refereren als:

RIDL&V, 2013. Liberalisering Europees landbouwbeleid is risico voor duurzame landbouw en voeding. www.ridlv.nl, 8 pagina's

Contactadres: INFO@RIDLV.NL

Samenvatting

Begin 2012 heeft de Wetenschappelijke Raad voor Integrale Duurzame Landbouw en gezonde Voeding een visie op de landbouw en voedselproductie gepresenteerd. Volgens de Raad is er behoefte aan een integrale aanpak. Integraal in drie opzichten: a) zowel sociale, economische als ecologische duurzaamheid, b) gericht op alle schakels van de keten, en c) zowel landbouw als voeding. Centraal in deze aanpak staat dat voedsel weer een zichtbare verbinding met zijn agro-ecologische en sociale omgeving krijgt. Daardoor worden relaties en samenhangen hersteld. De lineaire voedselketen moet plaatsmaken voor een circulaire voedselketting, waarbij de consument en producent weer met elkaar communiceren en zich verantwoordelijk voor elkaar voelen. Dat kan resulteren in sociaal draagvlak, maar ook in meer (bio)diversiteit, risicovermindering en -spreiding, herstel van kringlopen, en uiteindelijk een betere voedselkwaliteit.

Liberalisering van de landbouwmarkten versterkt door haar kostprijsverlagende logica andere processen zoals schaalvergroting en regionale specialisatie. Daardoor wordt afbreuk gedaan aan grondstofkringlopen en groeit de afstand tussen producent en consument.

Momenteel speelt er een discussie m.b.t. liberalisering van de Europese suikerproductie. De Raad plaatst kanttekeningen bij deze liberalisering, die de Europese suikerproductiecapaciteit nog verder dreigt weg te drukken. Dat is ongewenst omdat de suikerproductie belangrijke stappen aan het zetten is naar meer duurzaamheid, en een wezenlijke rol kan vervullen in een toekomstige bio-economie.

Integrale duurzaamheid en haar tegenkrachten

Verduurzaming van de landbouw staat hoog op de maatschappelijke agenda. Volgens de Raad moeten duurzame landbouw en gezonde voeding integraal als één systeem behandeld worden. In haar visiedocument (1) definieert de Raad integrale landbouw en gezonde voeding als een systeem waarbij voedsel weer een zichtbare verbinding met zijn ecologische, economische en sociale context heeft, zodat relaties worden hersteld. Relaties waardoor alle schakels in de keten, van zaadje tot carbonaatje en van grond tot mond, zich gezamenlijk betrokken voelen bij een duurzame productie en gezonde consumptie. Dat betekent afscheid nemen van het huidige systeem van "georganiseerde onverantwoordelijkheid" van de diverse, afzonderlijk opererende schakels in de keten. De Raad bepleit dat voedselproductie daarbij uit de anonimiteit wordt gehaald en weer een gezicht en een verhaal krijgt. Dat kan vaak makkelijker als voedsel uit de eigen regio komt. De lineaire voedselketen moet plaats maken voor een circulaire voedselketting, waarbij consument en producent weer op enigerlei wijze met elkaar communiceren en zich verantwoordelijk voor elkaar voelen. Dat biedt mogelijkheden voor meer ecologische veerkracht en sociaal draagvlak, risicoreductie en -spreiding, herstel van kringlopen, betere voedselkwaliteit en faire prijzen.

Om dit wensbeeld te bereiken zijn vele ingrijpende veranderingen nodig. De omschakeling naar een integrale duurzame landbouw en gezonde voeding is echter een broos proces dat tijd nodig heeft. Vandaar dat het van het allergrootst belang is dat mogelijke tegenkrachten spoedig worden herkend en geneutraliseerd. Anders wordt het spreekwoordelijk dweilen met de kraan open. Eén van die tegenkrachten die de Raad ziet is de steeds verdergaande liberalisering van landbouwmarkten, die ook doorwerkt in het Europese landbouwbeleid. De Raad wil dit illustreren met suikerbieten als casus.

Liberalisering van landbouwmarkten

Liberalisering van de wereldhandel heeft een overwegend economische logica: producten worden gemaakt in de regio waar dat het goedkoopst kan en worden dan via vrije wereldhandel, gebracht tot bij de consument die er een lage prijs voor betaalt. Iedereen tevreden, zo lijkt het, hetgeen in het economisch jargon welvaartsmaximalisatie heet. Verdere liberalisering gebeurt vooral onder druk van de exporterende landen binnen de Wereld Handels Organisatie (WTO). De Europese industriële sector ondersteunt de verdere liberalisering.

Liberalisering van de landbouwmarkten versterkt, met haar kostprijverlagende logica, andere processen zoals specialisatie en schaalvergroting. Deze leiden dan tot een verdere desintegratie en vervreemding binnen het landbouw-voedsel systeem. De geografische verschuivingen in voedselproductie kunnen bovendien tot milieuproblemen en geopolitieke spanningen leiden. Zo is Europa, door de vrije invoer van graanvervangende producten als voorloper van de liberalisering, zijn eigen productie van oliezaden en eiwitgewassen grotendeels kwijtgeraakt, omdat het niet kon concurreren tegen soja uit de V.S. en Zuid Amerika. Europa is afhankelijk van import geworden

wat betreft eiwithoudende producten voor de diervoeding (3). De kringloop van nutriënten raakt hierdoor steeds minder gesloten: in Noordwest Europa bestaat een overschot aan nutriënten (mest), terwijl in de V.S. en Zuid Amerika sprake is van verarming van de bodems en in Zuid Amerika is er tevens een voortschrijdende ontginning van bossen. Daarnaast is er een geopolitiek risico: China heeft bijvoorbeeld de financiële macht om alle op de wereldmarkt aangeboden soja op te kopen voor zijn eigen veestapel en zou dat kunnen doen als de binnenlandse vleesprijzen sterk stijgen. Het ombuigen van deze afhankelijkheid kan alleen door liberalisering te beperken en door te investeren in het weer opbouwen van de Europese productie van erwten, veldbonen, lupine en wellicht ook soja.

Het Europese Landbouwbeleid

De Europese agrarische sector wordt binnen het Gemeenschappelijke Landbouw Beleid (GLB) al beschermd en gesteund sinds 1968 (2). In de loop der jaren is er aan het systeem geschaafd en gesleuteld, om in te spelen op de technologische, economische en mondiale ontwikkelingen (o.a. liberalisering). Door het GLB heeft Europa een sterke landbouwsector, vooral in die sectoren die werden afgeschermd van de vrije wereldmarkt, zoals zuivel, graan, suiker, rundvlees en wijn. Sectoren die niet beschermd werden, hebben of zichzelf gered (bijvoorbeeld aardappelen, varkens, kippen) of zijn nagenoeg uit Europa verdwenen (zoals eiwit- en oliehoudende gewassen) (3). Het oorspronkelijk systeem is gebaseerd op importheffingen, garantieprijzen en exportrestituties. Voor de suiker- en zuivelsector werden ook productiequota ingevoerd.

Dat harde marktprotectionisme werd en wordt stapsgewijs afgebouwd en dat wordt gecompenseerd door een systeem van directe inkomenssteun voor producenten. Deze inkomenssteun wordt gaandeweg meer en meer afhankelijk gesteld van goede landbouwpraktijken. Daarmee worden de voorwaarden geschapen voor een duurzame landbouwproductie, ingebed in plattelandsontwikkeling. Dat kunnen we het Europees landbouwmodel noemen. Ook al ligt er een beginselakkoord, in de komende maanden wordt er in Brussel verder beslist over het GLB voor de periode 2013-2020. Daarin worden maatregelen voorgesteld die de integrale duurzame landbouw en voeding in Europa dichterbij brengen, zoals ecologische maatregelen die boeren op hun bedrijf moeten doorvoeren om in aanmerking te blijven komen voor inkomenssteun, de zogenaamde vergroening. Er worden echter ook maatregelen voorgesteld die bepaalde sectoren zullen liberaliseren en zullen overleveren aan de tucht van de wereldmarkt (afschaffing melkquotum en de suikerregeling in 2015).

Het is de vraag of sectoren zoals de zuivel- en suikersector hetzelfde staat te gebeuren als de eiwit- en oliehoudende gewassen? Misschien wel, misschien niet, er zullen delen van Europa zijn waar de productie wél mondiaal competitief zal zijn, maar ook grote delen waar dat niet het geval zal zijn. De vraag is niet zozeer of de zuivel- of suikerindustrie uit Europa zullen verdwijnen, als wel of de mondiale liberaliseringslogica de weg naar een meer integrale duurzame landbouw en voeding niet verstoort.

We benaderen deze vraag vanuit de optiek van liberalisering van de suikerproductie.

De suikerbiet als casus

De liberalisering van suikerproductie kan worden gezien vanuit meerdere invalshoeken, zoals een historisch perspectief, het opgebouwd menselijk en technologisch kapitaal, en potenties voor bio-economische ontwikkelingen. In historisch perspectief heeft de suikerbietencasus interessante wortels die dwars staan op de huidige liberaliseringstrends en mogelijke geopolitieke gevolgen. In de 19^e eeuw is de suikerbiet in Europa namelijk gecultiveerd juist om geopolitiek onafhankelijk te zijn van de externe wereldmarkt. Door onderzoek en technologische vooruitgang is een goed presterend productieapparaat opgebouwd, waardoor het voor een grote groep van boeren een goede inkomstenbron werd en de verwerking een efficiënte winning van een primaire grondstof toeliet. Dit opgebouwd menselijk en technologisch kapitaal vormt tevens de basis van een grote potentie van suikerbiet binnen de zich ontwikkelende bio-economie.

Onder druk van partners binnen de WTO heeft de EU suikersector de afgelopen jaren al voorgesorteerd op verdere liberalisering door de producentenprijs te verlagen. Sinds 2006 is het EU bietenareaal met 750.000 ha gekrompen en zijn 140.000 telers gestopt met de bietenteelt. Dit heeft vooral plaats gevonden in de landen aan de periferie van de EU, waar de productieomstandigheden minder optimaal waren. 80 Fabrieken zijn gesloten en 30.000 arbeidsplaatsen geschrapt. De EU is daardoor van netto-exporteur netto-importeur van suiker geworden. Verdere liberalisering van de EU suikersector (= afschaffen quota en opheffen van de importrestricties) zal leiden tot grotere schommelingen in de suikerprijs voor de consument en de verwerkende industrie. Daarnaast zal het leiden tot het verdwijnen van een deel van de suikersector uit Europa, omdat onder huidige marktomstandigheden de suikerrietproductie in Brazilië in veel gevallen goedkoper is dan de suikerbietproductie in Europa. In de huidige marktomstandigheden zijn echter productprijzen zonder verdiscontering van externe milieukosten ten gevolge van bijvoorbeeld het niet kunnen sluiten van nutriëntenkringlopen, het gebruik van fossiele brandstoffen voor transport, maar ook het wegvallen van een gewas in een rotatie van gewassen met bijbehorende plantenziektenproblemen. Hierdoor kan niet-duurzame suiker met lagere prijzen aangeboden worden.

Aangezien de suikersector een zeer kapitaal- en kennisintensieve sector is, zal deze slecht gedijen bij sterk fluctuerende prijzen en, eenmaal verdwenen, niet gemakkelijk weer opgestart worden. Dan wordt Europa ook voor zijn *suikervoorziening* afhankelijk van import. Bovendien kan het nog maar beperkt invloed uitoefenen op de duurzaamheid van het productieproces. Een meer beheerste eigen productie kan niet alleen de verdere aansturing van verduurzaming controleren, maar ook negatieve gevolgen zoals overconsumptie van suiker of dumping van overschotsuiker. We hadden het immers niet over de mate waarin een teveel aan suiker de gezondheid van mensen beïnvloedt. Maar zelfs al zou de consument de suikerconsumptie verminderen dan nog kan de suikerbiet voor andere doeleinden uitstekend gebruikt worden. Suiker kan immers omgezet worden in brandstof en kan dus een strategische grondstof worden in tijden van crisis, en nog belangrijker: suiker is een potentiële grondstof voor allerlei producten in de biobased economy zoals afbreekbare plastics (4).

De weg naar integrale duurzaamheid verstoord

Deze casus rond de suikersector staat niet op zichzelf: door liberalisering dreigen meerdere landbouwactiviteiten in een monofunctionele verschraving terecht te komen. De vraag is niet zozeer of de zuivel- of suikerindustrie uit Europa zullen verdwijnen, als wel of de mondiale liberaliseringslogica de weg naar een meer integrale duurzame landbouw en voeding niet verstoort. De Raad verwacht niet dat suikerindustrie geheel uit Europa zal verdwijnen. Een deel van de productie zal in staat zijn om de logica van de wereldmarkt te volgen. Dit deel zal echter in toenemende mate op een steeds smallere basis steunen. Het menselijk en technologisch kapitaal zal verder eroderen, waardoor evoluties naar herstel van de relatie producent-consument en benutting van bio-economische mogelijkheden gecompromitteerd worden.

Conclusies

De Raad komt tot de volgende conclusies:

- Verregaande liberalisering van de suikermarkt leidt tot verdere mondiale machtsconcentratie van de suikerproductie- en voedingsindustrie. Het bemoeilijkt een integrale duurzame landbouw en voeding in Europa en vergroot letterlijk en figuurlijk de kloof tussen voedselproducent en -consument.
- De suikerproductie wordt door vergaande liberalisering verder losgemaakt uit zijn ecologische en maatschappelijke context wanneer suiker niet meer in Europa, maar buiten Europa wordt geproduceerd. Nutriënten-kringlopen kunnen dan niet meer gesloten worden. Verregaande liberalisering versterkt een markteconomie waarin de externe milieukosten niet of nauwelijks in de prijs worden doorberekend, waarmee de weg naar een meer circulaire economie wordt bemoeilijkt. Het is onderdeel van een landbouwbeleid dat leidt tot een monofunctioneel productie-apparaat dat alleen gericht is op – althans op korte termijn - lage prijzen voor de consument, maar op langere termijn evenwichten verstoort.
- Met het afschaffen van marktordening wordt de mogelijkheid beperkt om maatschappelijk te sturen in prijsstabilisatie en duurzamere productie. De burger en de maatschappij verliezen een stuk regie over hun eigen voedselproductie en het gebruik van suikerbiet voor andere doeleinden. Bovendien leidt concentratie van de productie tot verhoogde geopolitieke risico's.

Advies

Op basis van bovenstaande adviseert de RIDL&V de Nederlandse minister van EZ, de Vaste Kamercommissie voor Economische Zaken van het Nederlandse parlement en de landbouwspecialisten van het Europese Parlement, een stimuleringsbeleid gericht op een Europese

incl. Nederlandse suikerproductie als onderdeel van een integrale duurzame Europese landbouw- en voedselvoorziening. Onderdelen hiervan dienen te zijn: gesloten kringlopen van nutriënten en een sterkere relatie consument-producent, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de potenties van suiker voor de biobased economy.

De Raad ondersteunt de plannen van eurocommissaris Ciolos voor stabiliteit van markten en levensvatbare gemeenschappen met voldoende werkgelegenheid op het platteland, voor behoud van biodiversiteit, en voor aandacht voor klimaataspecten. Maar de Raad wil verder gaan en pleit ervoor juist bij de liberalisering van de suikerproductie de kans te grijpen op transformatie van een lineaire voedselketen naar een circulaire voedselketting, die de weg opent naar een meer circulaire economie als onderdeel van een integrale duurzame Europese landbouw- en voedselvoorziening.

Literatuur

- (1) RIDL&V, 2011. Naar een integrale benadering van duurzame landbouw en gezonde voeding. www.ridlv.nl
- (2) Schelhaas H., 2009. De Landbouw tussen voedselcrisis en overschotten.
- (3) Rougoor, C. & E. Elferink (CLM) 2010. De drijvende krachten achter het eiwit. Een krachtenanalyse van productie, consumptie en duurzaamheid wereldwijd.
- (4) Suiker Unie (2012). Europese suikersector duurzaam in balans, ook na 2015. Position paper Nederlandse suikersector, namens 10.000 suikerbietentelers, over een toekomstbestendig Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2014-2020.

Over de Wetenschappelijke Raad voor Integrale Duurzame Landbouw en Voeding

De Wetenschappelijke Raad voor Integrale Duurzame Landbouw en Voeding (RIDL&V) stelt zich als hoofddoel om vanuit wetenschap en maatschappij oplossingsrichtingen aan te dragen die de ontwikkeling naar een integrale aanpak voor een duurzame landbouw en voeding leiden en die uitgaan van een koppeling van duurzame landbouw en gezonde voeding. De Raad richt zich daarbij in eerste instantie op Nederland, maar met het besef dat Nederland deel uitmaakt van een internationale gemeenschap. De Raad wordt gevormd door een interdisciplinaire denktank van personen, zonder last of ruggespraak, met bewezen expertise in integraal systeemdenken op dit terrein. De Raad heeft zichzelf in juni 2010 opgericht.

Werkwijze

De Raad zal gevraagd en ongevraagd adviezen opstellen om op lange termijn bovengenoemde knelpunten aan te pakken:

- De Raad richt zich met name op voorstudies en conceptfasen van adviezen van anderen
- De Raad richt zich op een vertaalslag hiervan naar een toekomstgerichte onderzoekagenda

Daarnaast wil de Raad het actuele politieke en maatschappelijke debat voeden over verduurzaming van de landbouw en gezonde voeding.

Stappen

- De Raad treedt actief in contact met adviesorganen en organisaties op het terrein van landbouw en voeding. Eerste gesprekken hebben plaatsgevonden met onder meer de Gezondheidsraad, de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad Landelijk Gebied en ZonMw.
- De Raad zal ideeën aanreiken hoe vanuit de wetenschap een bijdrage kan worden geleverd aan een integrale benadering van duurzame landbouw en gezonde voeding, en hoe die kunnen worden vertaald in onderzoekagenda's.
- De leden van de Raad nemen deel aan (inter)nationale conferenties over beleid en wetenschap op dit thema. Leden van de Raad hebben bijgedragen aan de werkconferentie Goede en Duurzame Voeding, georganiseerd door de Gezondheidsraad.
- Op termijn wil de Raad ook eigen activiteiten op dit terrein organiseren.
- De leden van de Raad zoeken actief de dialoog met onderzoekers, beroepsgroepen en het bredere publiek.

Samenstelling Raad (maart 2013)

Voorzitter:

Prof.dr.ir. Edith Lammerts van Bueren, buitengewoon hoogleraar Biologische Plantenveredeling, Wageningen Universiteit en Louis Bolk Instituut

Secretaris:

Dr.ir. Theo Jetten, secretaris Onderzoekschool *Production Ecology and Resource Conservation*, Wageningen Universiteit

Leden:

Peter Blom, directievoorzitter Triodos Bank

Drs. Machteld Huber, arts en senioronderzoeker voeding en gezondheid, Louis Bolk Instituut

Prof.dr.ir. Ludwig Lauwers, wetenschappelijk directeur Eenheid Landbouw en Maatschappij, Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, en gastprofessor Agrarische Bedrijfseconomie, Universiteit Gent

Ir. Anton van Vilsteren, biologisch teler in Marknesse, voorzitter van de coöperatie Nautilus

Drs. Wouter van der Weijden, directeur Stichting Centrum voor Landbouw en Milieu

Prof.dr. Herman Wijffels, hoogleraar Duurzaamheid en Maatschappelijke Verandering, Universiteit Utrecht

Prof.dr.ir. Akke van der Zijpp, emeritus hoogleraar Dierlijke Productiesystemen, Wageningen Universiteit.

Contact

Dr. Theo H. Jetten

Email: Info@RIDLV.NL