

EU landbouwbeleid, Doha Ronde en duurzame ontwikkeling.

Inleiding door Carlo Trojan, voormalig Secretaris Generaal van de Europese Commissie en IPC lid.

Hartelijk dank voor de uitnodiging om hier vandaag het woord te voeren. Het geeft aan dat U de ambitie van een duurzame zuivelketen- het onderwerp van vandaag - beziet in de internationale samenhang. Ik neem ook de gelegenheid te baat Zuivelzicht geluk te wensen met de 100^{ste} jaargang.

Laat ik beginnen met de lange termijn perspectieven. Er is de afgelopen maanden heel wat te doen geweest over de hoge voedselprijzen en de oorzaken die daaraan ten grondslag liggen. Die oorzaken zijn velerlei en vinden hun grond in een samenloop van conjuncturele en structurele omstandigheden. Wat de lange termijn aspecten betreft moeten wij onder ogen zien dat de wereldbevolking zal blijven toenemen en dat naar verwachting de vraag naar voedsel tegen het jaar 2050 zal verdubbelen. Dit gaat gepaard met een verandering van het dieet en een toenemende vraag naar biobrandstoffen.

Aan de aanbodzijde zien wij de invloed van de hogere energieprijzen, het effect van de klimaatverandering en de concurrerende claims op land en water. Ik geloof dat je kunt stellen dat er een zekere trendbreuk is van een aanbodeconomie voor landbouwproducten naar een vraageconomie. Indien die verwachting juist is zullen de relatief hoge prijzen voor landbouwproducten een meer permanent karakter hebben. Hier staan uiteraard ook hogere input prijzen tegenover. Op zich zelf is dit een positieve zaak, met name voor het bevorderen van de landbouw in ontwikkelingslanden. Men begint zich allengs te realiseren dat er in het ontwikkelingsbeleid onvoldoende aandacht aan de landbouw geschonken is.

Een en ander zal niet nalaten effect te hebben op het EU landbouwbeleid en op de internationale handel in landbouwproducten.

Laat ik beginnen met het laatste. Om de groeiende wereldbevolking te voeden is er eerder meer dan minder handel nodig. De roep om zelfvoorziening, die hier en daar opgeld doet, is eerder een excuus voor protectionisme dan een antwoord op de vraag hoe wij de wereldvoedselvoorziening kunnen veilig stellen.

De produktiviteits ontwikkeling en de beschikbare landbouwgrond kent zijn grenzen. De noodzaak van duurzame landbouw stelt eveneens zijn grenzen. Wij zien dat overduidelijk in een land als Nederland met zijn sterke ruimte- en milieudruk. Ik kom daar nog op terug.

China is op weg netto importeur te worden en de VS –mede door de politiek inzake biobrandstoffen- is hard op weg te verdwijnen als netto exporteur van voedergrondstoffen. De groeiende behoefte aan voedsel –met name in Azië- zal steeds meer gedekt gaan worden door exporten uit Z.Amerika, het enige continent waar beschikbare landbouwgrond nog in ruime mate aanwezig is. Men ziet dan ook een verplaatsing van de handel in landbouwproducten van Noord-Noord naar Zuid-Zuid.

Hogere landbouwprijzen brengen met zich mee dat EU landbouwers meer inkomen uit de markt zullen halen. Dit zal de druk op verdere hervormingen van het GLB alleen maar doen toenemen.

De z.g. health check is hier nog maar een voorloper van en beperkt zich tot aanpassingen van bestaand beleid: verdere ont koppeling, vereenvoudiging bedrijfstoelagen en meer modulatie, plafonnering bedrijfstoelagen, afbouw interventiesysteem tot veiligheidsnet, afschaffing set aside..Voor de zuivel sector is met name de uitfasering van het quotastelsel van belang. (“soft landing”).

In de aanloop tot de herziening van de financiële vooruitzichten 2013-2020 zullen er echter meer fundamentele vragen aan de orde komen. Deze vragen betreffen de hoogte van de inkomstenstoelagen, de maatschappelijke rechtvaardiging ervan en de wijze van financiering. Uiteraard worden deze vragen gesteld tegen de achtergrond van een meer fundamentele herziening van het gehele EU financieringssysteem. M.a.w. de vicieuze cirkel van VK korting, compensatiesysteem en uitgaven GLB.

De inkomstenstoelagen waren bedoeld als compensatie voor het wegvallen van de prijssteun. Deze zijn (of worden) gebundeld in een van de landbouwproductie ont koppelde integrale bedrijfstoelag met her koppeling aan de z.g. “cross compliance”.

De compenserende inkomstenstoelagen zouden aanvankelijk –althans volgens de Commissievoorstellen- een degressief karakter hebben. De enige degressiviteit is het ontbreken van de inflatiecorrectie. Hier staan echter de voortschrijdende produktiviteitsverbeteringen tegenover.

De maatschappelijke legitimiteit van inkomstenstoelagen roept steeds meer vragen op. Moeten tegenover deze betalingen geen maatschappelijke diensten staan: de z.g. groene diensten. Dit is ook de inzet van het huidige kabinet. Deze wil immers de inkomstenstoelagen in de landbouw sterker koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden zoals voedselveiligheid en voedselzekerheid, het instandhouden van het landschap en de zorg voor het milieu en het dierenwelzijn.

De SER heeft hier onlangs een uitgebreid advies over uitgebracht.

Tenslotte doet ook de kwestie van (verplichte) cofinanciering van inkomstenstoelagen steeds meer opgeld. Zo’n cofinanciering-binnen een gemeenschappelijk kader- zou Lid Staten meer ruimte geven om in te spelen op de grote structurele diversiteit binnen de EU. De wijze van invulling van maatschappelijke tegenprestaties gecombineerd met cofinanciering laat echter veel vragen open, met name die van het waarborgen van gelijke concurrentieverhoudingen op de interne markt. Bovendien is er de kwestie van de nieuwe Lid Staten die nog bezig zijn met het infasieren van inkomstenstoelagen die zij als een “acquis” beschouwen van de toetredingsonderhandelingen.

Over de Doha Ronde wil ik betrekkelijk kort zijn. Het is vijf voor twaalf en Pascal Lamy heeft zijn laatste kaart uitgespeeld met het bijeenroepen van een Ministeriele vergadering van zo’n 30 tot 40 landen in de week van 21 juli. Lamy zelf schat de kansen op succes op rond de 50% maar meent dat het mogelijk moet zijn om in de komende paar weken de verschilpunten verder te verkleinen. Inhoudelijk zijn wij zeer dicht bij overeenstemming, zeker wat de landbouw betreft. Er is veel vooruitgang geboekt inzake gevoelige produkten, tropische produkten en "preference erosion".Het moet mogelijk zijn ook oplossingen te vinden voor "special products"en "special safeguardmeasures", onderwerpen die met name voor ontwikkelingslanden van belang zijn. De nog openstaande punten kunnen met een beetje goede politieke wil geregeld worden.

Het evenwicht tussen markttoegang voor landbouwprodukten en industriële produkten staat nog immer centraal in de onderhandelingen. De EU en US zijn van mening dat tegenover de vergrote markttoegang voor agrarische produkten ook meer markttoegang voor industriële produkten moet

staan. Dit zou zich moeten vertalen in een verlaging van toegepaste tarieven.

Ontwikkelingslanden daarentegen-Argentinië voorop- menen dat het landbouwaanbod onvoldoende is om zo'n verlaging van tarieven te rechtvaardigen. Maar ook hier is voortgang geboekt in het vinden van formule's waarbij ontwikkelingslanden grotere flexibiliteit kunnen krijgen om sectoren buiten schot te laten naarmate de tariefverlaging groter is.

De uitkomst blijft echter ongewis ook omdat er nog andere zaken een rol spelen dan landbouw en industriële produkten. Wat de EU betreft b.v. de kwestie van geografische aanduidingen. Een akkoord over de modaliteiten moet ook voldoende draagvlak binnen de EU hebben.

De omstandigheid dat de Z.Amerikaanse landbouwexporten vanwege de hoge prijzen op de wereldmarkt fors zijn toegenomen maakt de aandrang om tot een compromis te komen er niet groter op. Daar komt bij dat er algemeen de nodige scepsis bestaat of een nieuwe administratie in de VS ook daadwerkelijk in staat zal zijn een "deal" te honoreren. De uitspraken van de democratische kandidaten in de campagne voor de voorverkiezingen stemmen niet hoopvol. Een goed landbouwakkoord ligt zoals gezegd binnen handbereik. Het zou een belangrijke stap voorwaarts betekenen voor verdere marktliberalisering en het terugbrengen van handelsversturende subsidies. Het falen van de Doha Ronde zal niet nalaten systeemgevolgen te hebben voor WTO. Juist bij een neergaande economische conjunctuur is een sterke wereldhandelsorganisatie van eminent belang.

Daar komt bij dat het wereldhandelssysteem aan een reeks van nieuwe uitdagingen het hoofd moet bieden. Allerhande "non tariff barriers" steken de kop op. Hoge voedselprijzen hebben exportbeperkingen tot gevolg gehad. Klimaatverandering en biobrandstoffen beleid hebben de roep om duurzaamheidscriteria versterkt. De moderne maatschappij stelt hogere eisen aan voedselveiligheid. Voedselkwaliteitsstandaards –zowel publieke als private- worden steeds meer gedictieerd door consumenten voorkeur en westerse waarden. De z.g. non trade concerns zoals arbeidsstandaards en dieren welzijn maken onderdeel van deze ontwikkeling. Veel van dergelijke maatregelen mogen een rechtvaardiging hebben, een bijeffect ervan is veelal een beperking van de handel. Het zijn doorgaans ontwikkelingslanden die hiervan de dupe zijn. Het is dus zaak bij de uitwerking van het beleid zorg te dragen dat de hand gehouden wordt aan de non discriminatieverplichtingen die de WTO ons oplegt. Dit is overigens eenvoudiger gezegd dan gedaan omdat veel van deze "non tariff barriers" ons brengen in de grijze zone van wat men in het jargon noemt "non product related product and process measures (PPM's)" waarvoor de uitspraken van WTO panels en Appellate Body nog niet eenduidig zijn. Daar komt bij dat private standaards buiten de WTO regels vallen maar desalniettemin hun uitwerking hebben op de exportmogelijkheden van met name ontwikkelingslanden. Daarmee geef ik overigens geen negatief oordeel over private standaards. Integendeel, in veel gevallen helpen zij producenten in ontwikkelingslanden door training en technische hulp zich aan te passen aan de markt. Platforms zoals die voor palmolie en soja zijn daar een goed voorbeeld van.

Een en ander neemt niet weg dat de noodzaak van duurzame ontwikkeling onomstreden is. Klimaatverandering, het behoud van ons milieu en de instandhouding van onze natuur en biodiversiteit dwingen ons daar toe. Dit stelt grenzen aan de wijze van produceren en de kwaliteit van het eindproduct. M.a.w. de gehele voedselketen is hierbij betrokken. U geeft dit zelf aan met de titel van dit seminar: de ambities van een duurzame zuivelketen.

Duurzame productie in een land als Nederland met zijn zeer grote milieu- en ruimtedruk stelt hogere eisen dan elders. Wij hebben nu eenmaal een zeer grote bevolkings- en veedichtheid. De stikstofbelasting is in Nederland dan ook vele malen groter dan in de ons omringende landen. Een

bijkomstig probleem is dat veel veehouderijbedrijven zijn gelegen in de buurt van Natura 200 gebieden met voor stikstof gevoelige habitattypen. Binnen een straal van drie kilometer van deze gebieden ligt ca. één derde van de veehouderijbedrijven, binnen een straal van vijf kilometer zelfs meer dan de helft.

Ik ben onlangs zelf op de feiten gedrukt in mijn kwaliteit van voorzitter van de Taskforce ammoniak. Tien dagen geleden heb ik het eindrapport aan de Minister aangeboden.

Ik wil niet al te zeer ingaan op de bevindingen van dit rapport. Een ding staat echter vast: natuur en milieu stellen grenzen aan de omvang van de veestapel. Ammoniak emissie kan verminderd worden door generieke maatregelen, gebiedsgerichte- en bedrijfsgerichte maatregelen. Een bijkomstige moeilijkheid in de melkveehouderij is dat er minder technische maatregelen voorhanden zijn om de emissie aan de bron te verminderen dan in de varkens-en pluimveehouderij die met gesloten stalsystemen werken en geforceerde ventilatie. Met de invoering van de melkquotering in 1984 is de mestproductie van de melkveestapel fors afgenomen. De voorgenomen uitfasering van de melkquotering stelt de sector echter voor nieuwe moeilijke uitdagingen. Hoe valt bedrijfsontwikkeling te verenigen met de instandhouding van natuurdoelen? Uitgangspunt is en blijft dat er geen verslechtering mag plaatsvinden van de beschermde habitats en soorten. Daarvoor hebben wij natuurdoelen geformuleerd voor instandhouding c.q. herstel. Deze doelen moeten over een bepaalde periode bereikt worden en daartoe worden beheerplannen vastgesteld. Over de periode van de beheerplannen moet de ammoniakdepositie op de Nederlandse natuurgebieden dalen.

Daar kan men ook in de melkveehouderij niet omheen. Wat men wel kan doen is een nationaal ontwikkelplan uitwerken voor de melkveehouderij waarbij enerzijds generieke maatregelen worden aangescherpt en anderzijds op regionaal niveau door een combinatie van effectgerichte maatregelen, bedrijfsgerichte maatregelen en bedrijfsbeëindiging de ruimte wordt geschapen voor bedrijfsontwikkeling. Wij kunnen deze last niet uitsluitend op de schouders van de individuele melkveehouder laten drukken. Er is sprake van een collectieve verantwoordelijkheid waarin ook de overheid –centraal en provinciaal-moet participeren. De beheerplannen kunnen hiertoe een aanzet vormen door het aangrenzende aandachtsgebied uitdrukkelijk daarbij te betrekken.

De tijd ontbreekt mij om diep in te gaan op de duurzame ontwikkeling van de zuivelketen. Meer deskundige inleiders dan ik zelf zullen dit onderwerp straks bij de kop nemen. Bovendien zijn er meerdere aspecten in het geding: voedselveiligheid, voedselkwaliteit, de (duurzame) wijze van productie en de herkenbaarheid van voedsel. Voedselkwaliteit is allengs een ruim begrip geworden waarvan natuur, landschap, milieu en dierenwelzijn onderdeel uitmaken. In Nederland is er een breed maatschappelijk debat op gang gekomen waarbij ook consumenten voorkeuren en sociaal culturele waarden een rol spelen. De reikwijdte van de overheidsverantwoordelijkheid vormt een belangrijk onderdeel in dit debat. In hoeverre moet de overheid wijdere publieke belangen borgen dan voedselveiligheid (door normstelling) en consumentenbescherming (door verplichte informatieverstrekking).

Wat mij opvalt is dat dit debat veelal naar binnen gekeerd en de Europese en internationale dimensie onderbelicht is. Bij het lezen van een recente publicatie van de Raad voor landelijk gebied-Rond de tafel- viel mij op dat er nauwelijks enig woord gewijd wordt aan de WTO aspecten van nationale regels op het gebied van voedselveiligheid en - kwaliteit noch aan hun mogelijke impact op de handel met ontwikkelingslanden. Dit zijn overigens onderwerpen waar binnen de IPC veel aandacht aan besteed wordt. Vanuit de Nederlandse zuivelwereld speelt Jan Maarten Vrij een belangrijke rol daarbij.

Het is ook prijzenswaardig dat het Ministerie van LNV onlangs een belangrijk Internationaal

Seminar heeft georganiseerd dat met name aandacht heeft besteed aan de impact van voedselveiligheidsstandaards op ontwikkelingslanden. Ik kan U de aanbevelingen van dit Seminar, dat ik mocht voorzitten, ter lezing aanbevelen.

Los van het maatschappelijke debat over veilig, gezond en duurzaam geproduceerd voedsel is het duidelijk dat de voedselketen een belangrijke eigen verantwoordelijkheid heeft en die ook neemt. Dit betekent ook dat men in de zuivelketen CO2 reductie moet nastreven. Bij het ontwikkelen van een duurzame zuivelketen moeten alle “stakeholders” er bij betrokken worden, niet in de laatste plaats de consumenten. Een duurzame zuivelketen is een eminent Nederlands belang, niet alleen uit een oogpunt van maatschappelijk ondernemerschap maar ook voor de verdere ontwikkeling van de sector. De Nederlandse zuivel is zich daarbij wel bewust van de internationale dimensie.

Ik hoop dat mijn inleiding daartoe tevens heeft bijgedragen.

Ik wens U een succesvol seminar toe.
