

*Artikel naar aanleiding van mijn gelijknamige scriptie voor de studie Beleidsgerichte Milieukunde aan Katholieke Universiteit Nijmegen. Dit werd verstuurd naar de (landbouw)media en verspreid op Wereldvoedseldag te Amsterdam op 16-10-2002.*

## **Liberalisering in de landbouw, een heilloze weg!**

*- Op weg naar een compromis tussen internationale solidariteits-, milieu- en landbouwbelangen*

*In dit artikel ga ik in op het huidige internationale beleid op gebied van handel (WTO en EU), ontwikkelingssamenwerking en financiën (met name via Wereldbank en IMF), en landbouw (EU, inclusief EU-uitbreiding). Het artikel volgt op een onderzoek, binnen het campagne-team Globalisering en Milieu van Milieudefensie, naar de gevolgen van de liberalisering binnen de handel voor de voorziening van basisbehoeftes in Noord en Zuid, en het milieu. Na dit onderzoek schreef ik een scriptie over dit onderwerp voor mijn studie Milieu en Ontwikkeling aan de KU Nijmegen, de conceptversie (Word) is te downloaden via [www.guusgeurts.nl](http://www.guusgeurts.nl).*

Naar mijn mening is het mogelijk om tot een compromis te komen tussen internationale solidariteitsbelangen (terugdringing van honger en voorziening van andere basisbehoeftes), milieubelangen (als voorwaarde voor een sociaal en economisch stabiele samenleving op lange termijn, waaronder de mogelijkheid blijvend voedsel te kunnen produceren, en tevens het behoud van natuurgebieden en biodiversiteit) en boerenbelangen (een bestaanszekerheid op de lange termijn, op zowel kleine als middelgrote bedrijven).

Kern van dit compromis is een drastische hervorming van de liberalisering zoals die nu wordt geregeld binnen het Agreement on Agriculture binnen de WTO. Dit AoA is ook uitgangspunt van het huidige EU-beleid, en de voorstellen die EU-commissaris Fischler van landbouw heeft gedaan via zijn mid-term review in juli. Momenteel staan de hervormingen van het EU-landbouwbeleid weer ter discussie in het kader van de EU-uitbreiding.

Ik heb de liberalisering binnen de landbouw via verschillende invalshoeken benaderd in mijn scriptie:

- de achterliggende neoliberale wereldvisie die samenhangt met de drang tot liberalisering, en alternatieven hiervoor;
- analyse van de werking van de vrije-markt-theorie in de praktijk van de landbouw;
- de invloed en gevolgen van de schuldenproblematiek, de Wereldbank, het IMF en multinationals op de liberalisering en de exportgeoriënteerde ontwikkeling in de landbouw;
- het liberaliseringsbeleid binnen de EU (Gemeenschappelijk Landbouw Beleid) en de World Trade Organisation.

### **1. De neoliberale wereldvisie**

Het belangrijkste achter de drang tot liberaliseren is, naast de grote invloed van multinationals op nationale en internationale regelgeving, de achterliggende neoliberale wereldvisie. Onderdeel hiervan is dat de vrije markt, via het opruimen van handelsbelemmeringen weer ruim baan moet krijgen. Binnen het huidige neoliberale systeem zijn de voorziening van basisbehoeftes onder alle leden van de bevolking, inclusief de armsten en etnische minderheden, ook ondergeschikt aan een gemiddeld BNP per hoofd van de bevolking. In werkelijkheid hebben alleen consumenten met koopkracht rechten in een neoliberale samenleving, de overheid kan hierbij onvoldoende het maatschappelijk belang inclusief de voorziening van basisbehoeftes van alle inwoners, en natuur en milieu waarborgen. Als strenge normering van de overheid op deze gebieden ontbreekt krijgt het bedrijfsleven de kans een *race-to-the-bottom* uit te voeren op gebied van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden en milieu.

De Indiase wetenschapster Shiva gaat nog een stap verder, en stelt dat enerzijds het westers reductionisme in wetenschap, politiek en economie een oorzaak is van de huidige probematiek. Anderzijds gaat volgens haar de huidige markteconomie ten koste van de zelfvoorzienende economieën in met name ontwikkelingslanden, waarbij mensen in evenwicht leven met hun omgeving en kunnen voorzien in hun basisbehoeftes, en de economie van de natuur (de werking van ecosystemen). Vooral in ontwikkelingslanden met een slecht ontwikkeld sociaal verzekeringsstelsel en niet representatieve nationale overheid, moeten deze zelfvoorzienende economieën dan ook worden beschermd tegen verdergaande liberalisering. Gemeenschappen en regio's moeten de democratische rechten terugkrijgen of behouden op hun eigen hulpbronnen en eigen ontwikkeling. Eventuele oplossingen hiervoor zijn een verbetering van de democratie (een betere behartiging van de belangen van de bevolking in rurale gebieden ten opzichte van de urbane bevolking), toekennen van vergaande autonomie (aan inheemse volkeren), landhervorming waarbij grond weer beschikbaar komt voor eigen voedselvoorziening in plaats van voor exportgewassen via grootgrondbezitters, en bindende (inter)nationale wetgeving aan landen en multinationals

In de wereldeconomie kunnen we hetzelfde principe toepassen; maatgevend hierbij zijn regio's ter grootte van gebieden die democratisch in staat zijn de basisbehoeftes en het milieu van haar bevolking te beschermen. Dit loopt uiteen van de EU, tot nationale lidstaten, regio's en autonome gebieden (voor inheemse volkeren). Er is wat mij betreft geen alternatief voor de markteconomie, maar deze zal wel aan strengere (inter)nationale overheidsregelgeving (via VN) moeten voldoen op gebied van de voorziening van basisbehoeftes en het milieu, met de mogelijkheid tot sancties. Momenteel heeft alleen de WTO deze mogelijkheid tot sancties, en zij is dus als enige succesvol om internationale (handels)verdragen af te dwingen.

## **2. Toepassing van de vrije-markttheorie in de landbouw**

Het overheidsingrijpen in de vrije markt is vooral binnen de landbouw noodzakelijk, omdat landbouwproducten om diverse redenen niet te vergelijken zijn met andere goederen: ze zorgen voor een basisbehoefte (voedsel), het betreft levende wezens die afhankelijk zijn van het weer en gevoelig zijn voor ziekten en plagen, er is sprake van een aanbods- en vraaginelasticiteit, en landbouw betreft een multifunctionele bedrijfstak, met naast voedselproductie ook de zorg voor landschap en natuur. Andere factoren: er is sprake van een te grote concentratie van multinationals in de toevoer, afvoer en handel ten opzichte van landbouwbedrijven en de consument. Hierdoor is er geen sprake van vrije mededinging en volledige informatie. De huidige ongelijke machtsbalans tussen landen draagt ook bij aan marktfalen. Ook zijn niet alle externe effecten; baten (bijdrage aan landschap) en kosten geïnternaliseerd in de prijs, dit betreft voornamelijk milieukosten op gebied van uitputting en vervuiling. Door dit marktfalen wordt de landbouw momenteel dan ook beschermd in vele landen via tarifaire (bijvoorbeeld importheffingen en prijsondersteuning) en non-tarifaire (bijvoorbeeld importquota, normen op gebied van milieu en voedselveiligheid) handelsbeschermende maatregelen. Dit zal noodzakelijk blijven en niet moeten worden verhinderd door liberalisering, zoals ik verder zal behandelen.

## **3. Schuldenproblematiek, Wereldbank, IMF en de rol van multinationals**

De liberalisering in de landbouw loopt via verschillende kanalen: het vrij maken van handel binnen handelsblokken als de EU en de NAFTA, internationale verdragen binnen de WTO, en het gedwongen moeten opheffen van importheffingen op onder andere landbouwproducten als gevolg van Structurele Aanpassingsprogramma's (SAP's) van Wereldbank en IMF. Dit laatste gebeurt als met name ontwikkelingslanden in betalingsbalansproblemen komen o.a. door te hoge schuldenlasten.

Bij de opbouw van deze schuldenlasten is het Noorden in het verleden, en nu nog steeds, via leningen voor onder andere grootschalige en/of niet ontwikkelingsrelevante projecten (bilateraal, privaat of multilateraal via Wereldbank en IMF), leningen aan niet democratisch gekozen overheden, en exportkredieten ten bate van het eigen bedrijfsleven, zelf betrokken (geweest).

De nadelen van de SAP's en ander neoliberal beleid van IMF en Wereldbank zijn onder andere: de exportgeoriënteerde benadering binnen de landbouw (in plaats van de eigen voedselvoorziening), het hiermee gepaard gaande onduurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen, een vermindering van overheidsuitgaven die ten gunste kwamen aan de eigen bevolking (onderwijs, gezondheidszorg, landbouw en voedselvoorziening), en het gedwongen moeten privatiseren van gemeenschappelijk landbezit door lokale gemeenschappen. Maar vooral het gedwongen moeten opheffen van importheffingen, en dus het openen van markten voor buitenlandse producten had desastreuze effecten voor de eigen boeren. Hiermee wordt ook de grote invloed van multinationals op het tot stand komen van deze SAP's duidelijk. Zo zijn er markten voor zaad, kunstmest en bestrijdingsmiddelen opengebrouwen, en werden er Westerse overschotten van graan en maïs gedumpt in landen als India en de Filipijnen.

Verder droeg dit beleid weinig bij aan de nationale economie, de verhoogde buitenlandse investeringen konden over het algemeen de dalende overheidsbestedingen en kapitaalvlucht als gevolg van devaluatie van de munt, niet compenseren. Ook werd eigen industrialisatie om dure import van geïndustrialiseerde producten (imports substitutie) te voorkomen, ontmoedigd.

Om de voorziening van basisbehoeftes en het milieu te verbeteren, is het kwijtschelden van de onhoudbare schulden van ontwikkelingslanden, onder voorwaarde dat het vrijkomende geld wordt ingezet voor een duurzame ontwikkeling, een eerste prioriteit. Dit om de volgende redenen: om onder het neoliberale beleid van de Wereldbank en IMF uit te komen (wat mij betreft een nieuwe vorm van kolonialisme), de gedwongen uitputting van hulpbronnen te stoppen die de voorziening van basisbehoeftes en het milieu in gevaar brengt, een einde te maken aan de vijfmaal hogere geldstromen van Zuid naar Noord (in verband met rente en aflossing dan omgekeerd aan ontwikkelingshulp), een op de nationale en lokale economieën gerichte ontwikkeling mogelijk te maken, en een gelijkwaardige partner te zijn binnen de WTO. Dit is een betere oplossing dan de huidige roep om verbeterde markttoegang voor onbewerkte landbouwproducten van ontwikkelingslanden tot het Noorden, omdat dit niets meer betekent dan dat hun hulpbronnen worden ingezet voor nog meer luxe consumptie van het Noorden. Hiervan profiteren niet de kleine boeren en consumenten in het Noorden (zoals blijkt uit de huidige koffieprijs in de winkel), maar vooral de multinationals in toevoer, verwerking en handel, en grootgrondbezitters.

Een positief effect is naast schuld kwijtschelding, overigens wel te verwachten van toegang voor bewerkte tropische landbouwproducten, als textiel, koffie en chocolade. Hiermee wordt industrialisatie en de werkgelegenheid namelijk wel gestimuleerd.

#### **4. Liberalisering via WTO en EU**

Hetzelfde proces van openbreken van markten voor multinationals, en het creëren van toegang tot hulpbronnen in andere landen zien we terug binnen het AoA van de WTO. De leden hebben afgesproken de aanwezige handelsbelemmeringen binnen bepaalde tijd te verminderen. Hierbij hebben de VS en de EU echter vooral aan hun eigen belang gedacht; prijsverlaging zodat men concurrerend is op de wereldmarkt, gecompenseerd door inkomenstoelagen die de WTO wel toelaat maar die nog handelsverstorerder werken dan exportsubsidies. Deze exportsubsidies, maar ook exportkredieten en oneigenlijke noodhulp zijn nog steeds toegestaan door de WTO. Ontwikkelingslanden hadden al deels door de SAP's hun importtarieven verlaagd, en worden nu een worst voorgehouden voor verbeterde markttoegang tot het Noorden. In ruil hiervoor eisen ontwikkelde landen echter ook nog betere markttoegang tot de ontwikkelingslanden, die

de negatieve effecten van de SAP's nog eens zullen versterken. Daarbij hebben ontwikkelingslanden niet het geld om exportsubsidies en inkomenstoelagen te betalen, hun enige mogelijkheid om hun landbouw te beschermen zijn importtarieven.

Nadelen voor het milieu van een op de exportmarkt gerichte geliberaliseerde en industriële landbouw zijn: wateruitputting (door niet duurzame irrigatie), bodemerosie en -degradatie met name door een concurrentie om de grond tussen eigen voedsellandbouw en exportproductie, versterking van het broeikas effect met name door de vele transportkilometers, een teruggang van de biodiversiteit (door vernietiging van natuurgebieden), een teruggang in de agrarische biodiversiteit, toepassing van genetisch gemanipuleerde gewassen, en chemische vervuiling door de dominantie van westerse multinationals in de toeleverende industrie op de landbouw.

Nadelen voor de voorziening in basisbehoeftes van deze landbouw in ontwikkelingslanden zijn: een afname van voedselzekerheid zowel voor mensen die hun grond kwijt raken, als voor mensen die een minder uitgebalanceerd dieet hebben door gerichtheid op de export (via grootgrondbezit) in plaats van eigen voedselvoorziening, toenemende watertekorten door onduurzaam gebruik van water in de irrigatie en het toenemende broeikas effect, een onzekere toekomst in eventueel de sloppenwijk en de afbraak van het sociale vangnet en culturele patroon rond de productie van eigen voedsel in lokale gemeenschappen. Voor het Noorden zijn de nadelen: een afname van de voedselveiligheid door gebruik van (hier verboden) bestrijdingsmiddelen, antibiotica, hormonen en genetische manipulatie. Voor zowel Noord als Zuid zijn de nadelen: een risico op de verspreiding van ziektes die de voedselvoorziening in gevaar brengen, toenemende conflicten om onder andere door exportlandbouw uitgeputte hulpbronnen, toenemende overstromingen en droogtes als gevolg van het mede door exportlandbouw vergrote broeikas effect, deze laatste kunnen de kans op conflicten om hulpbronnen ook weer vergroten. Ook treedt er door schaalvergroting een verarming van het platteland op, zowel sociaal-economisch door uitstroom van vele boeren en bijbehorende lokale economie, als qua natuur en landschap.

Voordeel van lage wereldmarktprijzen door exportsubsidies en de huidige liberalisering hebben naast grootschalige landbouwbedrijven en multinationals overigens ook consumenten in de netto voedselimporterende landen, zoals de olie-exporterende landen in het Midden-Oosten. Ook de stedelijke bevolking in ontwikkelingslanden kan profiteren van de lage prijzen door dumping uit het Noorden, dit gaat echter ten koste van de eigen boerenbevolking.

Ik zou als alternatief een meer zelfvoorzienende benadering per regio (zie hiervoor) willen aanbevelen echter uitgaande van een sterke internationale overheid die bindende regels kan opleggen aan landen en multinationale bedrijfsleven. De onderdelen van dit alternatief zijn:

- Prijsondersteuning en importbescherming (via heffingen) op een prijsniveau waar tegen de boeren met inbegrip van maatschappelijke eisen op gebied van voedselzekerheid en – veiligheid, milieu, arbeidsomstandigheden en dierenwelzijn, kostendekkend kunnen produceren. In de EU moeten deze maatschappelijke eisen tevens op een hoger niveau worden geharmoniseerd. Onderdeel hiervan is het weer invoeren van importheffingen op al het veevoer (dat veelal genetisch gemanipuleerd is) uit met name de VS en Zuid-Amerika.
- Productiebeheersing die is afgestemd op de eigen nationale consumptie (of EU-consumptie in het geval van de EU) is noodzakelijk, om dumping in ontwikkelingslanden te voorkomen.
- Omdat niet elk land in de wereld (of blok van landen) zelfvoorzienend is en kan zijn, wordt de landbouwproductie voor deze landen via productiequota verdeeld over de producerende landen. Ook voor tropische (voedsel)producten zouden per product OPEC-achtige organisaties moeten worden opgericht die werken met productiequota, om overproductie en dus lage prijzen te voorkomen (zoals momenteel bij koffie).

- Exportsubsidies en inkomenstoelagen in de EU, en exportkredieten, inkomenstoelagen en oneigenlijke voedselhulp in o.a. de VS, worden afgeschaft.
- Alleen boeren die extra inspanningen leveren op gebied van natuur, milieu en/of landschap, bovenop de al verhoogde maatschappelijke eisen, krijgen hiervoor een vergoeding voor groene diensten. Dit zal echter een minderheid zijn, in plaats van de huidige meerderheid van akkerbouwers en rundveetelers. Vooral in de nieuwe EU-landen als Polen is dit noodzakelijk omdat zij nog niet dezelfde desastreuze schaalvergroting hebben ondergaan als boeren in West-Europa. Ook produceren zij vaak op een milieuvriendelijke methode. Het is van groot belang dat boeren ook in deze landen met vaak een hoge werkloosheid, kunnen blijven bestaan als ondersteuning van de lokale economieën, het platteland en de natuur.
- Producten die niet voldoen aan de eisen waaraan de eigen boeren moeten voldoen mogen aan de grens worden geweerd. Hierdoor wordt voorkomen dat de multinationale verwerkende industrie en handel, op zoek gaan naar de laagste prijs wat meestal inhoudt een race-to-the-bottom op gebied van milieu-, voedselveiligheids-, arbeidsomstandigheden-, en dierenwelzijnseisen, en een zo laag mogelijke belastingafdracht in de landen van herkomst. In de industrie treedt dit proces op dezelfde manier op, bij de concurrentie op lage arbeidsnormen en de laagste lonen.
- Markttoegang uit ontwikkelingslanden wordt alleen geboden voor tropische producten die we hier niet kunnen verbouwen, dus niet voor bloemen, veevoer en boontjes. Daarnaast worden deze tropische producten alleen toegelaten wanneer ze zijn geproduceerd via het Fairtrade principe (kostendeekkende prijs), terwijl deze productie niet ten koste van de natuurlijke hulpbronnen en de voedselzekerheid op lange termijn mag gaan.
- Dit alles lijkt veel op het huidige suikersysteem waarvan veel ACP-landen (ex-koloniën in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan) via importquota naar de EU afhankelijk zijn. Minst ontwikkelde landen (MOL's) krijgen analoog aan het ACP-principe bij suiker een quotum tot de EU voor tropische producten, waarbij men de vaste beschermde EU-prijs krijgt. De zojuist gestelde maatschappelijke eisen aan dit quotum blijven echter gelden. Een voordeel van dit ACP-systeem boven onbeperkte markttoegang voor Minst Ontwikkelde Landen (het EBA-voorstel) is, dat men zeker is van een hoge EU-prijs mede door genoemde productiebeheersing, in plaats van een lage wereldmarktprijs die gevoelig is voor overproductie.
- Binnen de WTO wordt het concept 'voedselsoevereiniteit' geaccepteerd, wat er op neer komt dat landen de eigen voedselproductie via eigen boeren mag beschermen tegen dumping en kwalitatief slechte importen.
- Om een begin te maken met het internaliseren van milieukosten op gebied van uitputting en vervuiling is een internationale energieheffing eerste prioriteit. Hierdoor zou er een stimulans ontstaan om het vele transport en ander gebruik van fossiele brandstoffen (als bijdrage aan het broeikas-effect) in deze naar verwachting meest vervuilende economische sector te verminderen, en over te gaan naar een meer regionale landbouwproductie.

Het voordeel van deze hernieuwde importheffing en prijsondersteuning (deze laatste is alleen noodzakelijk als de prijs onder een bepaald niveau zakt, het risico hierop is klein door genoemde productiebeheersing), en tegelijk afschaffing van inkomenstoelagen en exportsubsidies, is dat het landbouwbudget van de EU fors kan dalen. Er is alleen nog geld nodig om de laagste inkomensgroepen te compenseren voor een iets hogere voedselprijs (dit kan meevallen door de hoge marges tussen boerenprijs en winkelprijs als gevolg van de eerder genoemde concentratie van multinationals), en voor extra inspanningen op gebied van milieu, landschap en natuur. Vooral in de minder ontwikkelde gebieden binnen de EU en de nieuwe lidstaten als Polen, is

dit noodzakelijk. Nieuwe EU-lidstaten krijgen dus dezelfde kostendeekkende prijs en vergoeding voor 'groene diensten', als oorspronkelijke lidstaten.

Een ander groot voordeel is dus dat dumping in ontwikkelingslanden wordt gestopt, waardoor boeren in staat zijn om voor hun eigen regionale markt te produceren.

### **Tenslotte**

Afsluitend zal de oplossing van de problemen mijns inziens vooral een bewustwordingskwestie worden, waarbij de dominante neoliberale wereldvisie vooral bij sociaal-democraten en christen-democraten onder meer kritiek komt te staan. Maar ook veel ontwikkelingsorganisaties (als Oxfam) hebben zich (ongewild) voor het karretje van de multinationals laten spannen, zoals bij de eis om meer markttoegang voor ontwikkelingslanden voor onbewerkte landbouwproducten. Zoals gezegd zijn het vooral multinationals en grootgrondbezitters die hiervan profiteren ten koste van de natuurlijke hulpbronnen die de kleine boeren zo hard nodig hebben voor de voedselproductie van de eigen lokale bevolking. De omgekeerde concurrentie vanuit het Noorden die ook meer toegang tot deze ontwikkelingslanden eisen, is veel groter en werkt veel desastreuzer dan andersom. In plaats van aansluiting bij de globale wereldeconomie, leidt dit tot uitsluiting van de armsten uit hun regionale economie. Dus zoals Colin Hines zegt: 'Protect the local, globally'.

Een onderdeel van deze bewustwording is ook dat liberalisering binnen de landbouw niet als een onvermijdelijk natuurverschijnsel wordt gezien, maar een door de machtigen op deze aarde ontwikkeld fenomeen dat met rationele argumenten kan worden bestreden. Door als EU voor deze zelfvoorzienende benadering te kiezen, kunnen we de steun verwachten van de meeste ontwikkelingslanden, en een blok vormen tegenover de VS en Cairns-landen (landen als Australië, Canada, Brazilië, Thailand en de Filippijnen) die wel voor een verdere liberalisering binnen de landbouw zijn. Deze laatste ontwikkelingslanden en met name hun elite, verwachten veel van een geliberaliseerde wereldhandel, maar hun regeringen komen absoluut niet op voor de armste lagen van hun (boeren)bevolking die veel meer nadelen hiervan ondervinden. Binnen Nederland kunnen we naar verwachting de steun verwachten van milieu- en ontwikkelingsorganisaties (al zal dit nog veel discussie vergen), en van de boerenbevolking die het voortbestaan van hun bedrijf belangrijker vinden dan schaalvergroting en concurrentiekracht op de wereldmarkt. Verenigingen als het NAJK (ruim 18.000 jonge boeren), de Nederlandse Akkerbouw Vakbond, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond en het Platform Aarde Boer Consument zitten al op deze lijn. Nu de LTO, en de politiek nog.

Guus Geurts

Student Milieu en Ontwikkeling KU Nijmegen

Lid Landbouwwerkgroep, Noord-Zuid Netwerk en Themagroep Mondiale voedselzekerheid van GroenLinks

Eventuele reacties naar: [guusgeurts@yahoo.com](mailto:guusgeurts@yahoo.com)

Zie ook: <http://guusgeurts.tripod.com>

18 oktober 2002