

# EEN VERANTWOORD LANDBOUWBELEID WAAROM EN HOE?

Standpunt Boerenbond - juni 2010

## Inhoud

1	Doelstellingen van een landbouwbeleid	3
1.1	Voedselzekerheid garanderen	3
1.2	Inspelen op maatschappelijke eisen en verwachtingen	3
1.3	Redelijke consumentenprijs	5
1.4	Eigenheid van de landbouwsector	6
1.5	Leefbaar inkomen	7
1.6	Besluit	8
2	Instrumenten voor een verantwoord landbouwbeleid	9
2.1	Marktcorrigerende maatregelen	9
2.2	Directe overheidstussenkomst	11
2.3	Stabiliserend beleid	11
2.4	Stimulerend beleid	13
3	Budgettaire invulling van het landbouwbeleid	15
	Summary of Boerenbond position	16
	Zusammenfassung des Bauernbund-Standpunktes zur GAP nach 2013	18
	Résumé de la position du Boerenbond concernant la PAC après 2013	20



# I | Doelstellingen van een landbouwbeleid

*Er kunnen drie doelstellingen aangehaald worden om een goed landbouwbeleid te verantwoorden:*

1. *Te allen tijde voedselzekerheid garanderen;*
2. *Inspelen op de maatschappelijke eisen en verwachtingen;*
3. *Aan een redelijke prijs voor de consument.*

*Deze doelstellingen kunnen enkel gerealiseerd worden als rekening gehouden wordt met twee essentiële voorwaarden:*

1. *De landbouwsector is een economische sector met specifieke eigenschappen;*
2. *De landbouwers moeten een leefbaar inkomen kunnen realiseren.*

## 1.1 | Voedselzekerheid garanderen

Internationale handel op basis van comparatieve voordelen, waarbij landen zich specialiseren in de productie en uitvoer van goederen die ze goedkoper kunnen produceren dan andere landen, waardoor ze in ruil meer dingen kunnen invoeren die ze zelf duurder zouden moeten produceren, leidt tot een algemene welvaartsstijging. Daarom pleiten internationale organisaties als de WTO, het IMF en de Wereldbank voor vrijmaking van de wereldhandel. Dit principe geldt niet alleen voor industriële goederen maar ook voor de landbouwproducten. Landen zonder comparatief voordeel op het vlak van voedselproductie zijn beter af als ze hun voedsel invoeren. Maar zo stellen ze zich kwetsbaar op. Voedsel is een strategisch goed. Exporterende landen kunnen om politieke, economische of strategische redenen beslissen de uitvoer te beperken of stop te zetten. Dit heeft nefaste gevolgen voor invoerende landen die zwak staan om dergelijke externe

beslissingen bij te sturen. Daarom is het opbouwen of vasthouden en beschermen van een zekere graad van zelfvoorziening op het vlak van voedsel onontbeerlijk. In een vrije wereldmarkt is deze doelstelling echter zeer moeilijk te realiseren voor landen zonder comparatief voordeel. Europa is voor bepaalde landbouwsectoren zeker in dit geval. Dit is zo omwille van natuurlijke factoren, maar ook omwille van maatschappelijke factoren zoals de sterke verstedelijking, het versnipperd landbouwareaal, strenge product- en procesnormen, hoge arbeidsnormen,...

Zonder beleidsinitiatieven die dit comparatief nadeel en dus de extra kosten compenseren, kunnen Europese landbouwers niet concurreren tegen ingevoerde producten en kunnen ze geen rendabel bedrijf leiden. Ze zullen de productie stop zetten en een leefbaar inkomen uit andere beroepsactiviteiten halen. De Europese productie valt dan terug en wordt vervangen door invoer waardoor de voedselzekerheid van de Europese bevolking niet te allen tijd meer gegarandeerd kan worden door de Europese beleidsmakers. Om deze garantie te bieden kan de overheid remediërend optreden door marktcorrigerende maatregelen te nemen. Hierdoor kunnen Europese producten toch rendabel geproduceerd worden. Of de overheid kan de producenten rechtstreeks vergoeden voor de extra kosten.

## 1.2 | Inspelen op maatschappelijke eisen en verwachtingen

Naast de productie van voldoende voedsel, produceert de land- en tuinbouw ook een veelheid aan verwante of afgeleide goederen

en diensten. De landbouw is de grootste landschapsbeheerder, benut en draagt dus zorg voor milieu en natuur, is de ruggengraat van een levendig platteland,...

Met de productie van deze veelal publieke goederen en diensten komt de landbouw tegemoet aan en speelt ze in op de maatschappelijk eisen en verwachtingen rond zorg voor milieu en natuur, respect voor dierenwelzijn, landschapsbeheer, plattelandsrecreatie,...

Als iemand betaalt voor iets en anderen kunnen er zonder beperkingen kosteloos van meegenieten, zoals van een mooi onderhouden landschap, spreken we van een publiek goed of een publieke dienst. Omdat de meeste consumenten kosteloos meegenieten, faalt de markt om deze publieke goederen of diensten ten volle te waarderen, hoewel de productie ervan wel degelijk kosten met zich meebrengt. Zonder tussenkomst van de overheid zal de productie van deze extra goederen en diensten door de landbouw minimaal zijn en veronachtzaamd worden. Het is dan ook billijk dat de overheid tussenkomt met een redelijke vergoeding voor de productie van deze goederen en diensten.

De landbouw wil zich immers zeker ontvankelijk tonen ten opzichte van de brede waaier aan maatschappelijke verwachtingen en eisen. De sector is bereid hiervoor inspanningen te leveren. Maar vaak is niet duidelijk hoe deze maatschappelijke verwachtingen en eisen het best kunnen ingevuld worden. Het is een continu zoeken naar de beste praktijken om de vooropgestelde doelstelling te bereiken op de meest efficiënte manier.

*De Boerenbond pleit voor een stimulerende aanpak waarbij de maatschappelijke verwachtingen als algemene doelstelling worden vooropgesteld en waarbij het de sector toekomt hieraan invulling te geven op een efficiënte manier. Bepaalde investeringspistes kunnen via een stimulerend investeringsbeleid op het voorplan geplaatst worden. Dit beleid past perfect binnen het plattelandsbeleid. Bijkomende maatschappelijke verwachtingen worden dus bij voorkeur via het plattelandsbeleid en op een stimulerende manier opgenomen in het landbouwbeleid veeleer dan ze direct te vertalen naar bindende wetgeving en ze represief op te nemen in de randvoorwaarden.*

In wat volgt maken we een expliciet onderscheid tussen maatschappelijke eisen en maatschappelijke verwachtingen. Naar inhoud hoeven ze niet te verschillen, maar de beleidsaanpak is fundamenteel verschillend.

### 1.2.1 | Maatschappelijke eisen

Maatschappelijke eisen kunnen we definiëren als normen waarvan de naleving wettelijk verplicht is. Het gaat dus om maatschappelijke wensen en verwachtingen die in een bindende wetgeving zijn gegoten.

Op internationaal vlak werden in de rand van de WTO minimumstandaarden vastgelegd waaraan landbouwproducten moeten voldoen om ze internationaal te kunnen verhandelen. Het betreft de sanitaire en fyto-sanitaire maatregelen (SPS) op het vlak van voedselveiligheid, diergezondheid, dierenwelzijn en plantengezondheid. De extra kosten verbonden aan de naleving van deze internationale standaarden kunnen verrekend worden in de prijs, omdat alle producenten wereldwijd er aan moeten voldoen.

Landen kunnen evenwel hogere standaarden instellen die verder gaan dan de internationale standaard. Ze kunnen deze echter niet afdwingen bij producenten en producten uit derde landen wanneer die willen invoeren. Europa stelt zo een hele reeks bijkomende en strengere eisen aan producenten en producten van eigen bodem die ze evenwel niet kan afdwingen bij ingevoerde producten. De naleving van deze hogere standaarden brengt extra kosten met zich mee, waardoor Europese producten een duidelijk kostennadeel oplopen ten opzichte van ingevoerde producten. Deze extra kost kan niet doorgerekend worden in de prijs van het eindproduct omwille van de concurrentie met ingevoerde producten die onder minder strikte voorwaarden en dus aan lagere kosten werden geproduceerd. Zo krijgt de naleving van hogere standaarden de vorm van het produceren van publieke goederen en diensten. De overheid creëert zo zelf een comparatief nadeel. In dit geval is overheidstussenkomst noodzakelijk om de voedselzekerheid te allen tijde te blijven garanderen.

### 1.2.2 | Maatschappelijke verwachtingen

Niet alle maatschappelijke verwachtingen en wensen worden in bindende normen gegoten. Omdat er een specifieke vraag is vanuit een deel van de bevolking en er een zekere bereidheid tot betalen is om deze bijkomende verwachtingen ingelost te zien, ontstaat er een deelmarkt die de kosten van de producenten die hierop inspelen vergoedt via een hogere prijs.

Deze markt formaliseert zich op individueel niveau door afspraken tussen individuele producenten en consumenten, door het ontstaan van nichemarkten waar specifieke producten aan een hogere prijs worden verhandeld of door een stimulerend overheidsbeleid dat producenten aanzet in te spelen op deze

niet verplichte maatschappelijke verwachtingen via een billijke vergoeding.

Op zich hoeft de overheid hier niet in te grijpen maar soms is dit vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk omdat de spontaan groeiende markt te beperkt is. De overheid kan faciliterend en stimulerend optreden door producenten en consumenten met elkaar in contact te brengen via promotie, door het investeringsbeleid zo te oriënteren dat investeringen die helpen inspelen op maatschappelijke verwachtingen aantrekkelijker worden of door zelf contracten af te sluiten om deze bijkomende goederen en diensten te produceren. Dit gebeurt reeds onder de vorm van beheersovereenkomsten of in de biologische landbouw.

### 1.3 | Redelijke consumentenprijs

Het garanderen van voedselzekerheid door het opbouwen van een zekere mate van zelfvoorziening en door het inspelen op maatschappelijke eisen en verwachtingen kan echter nooit ten alle prijze gerealiseerd worden. Een redelijke meerprijs ten opzichte van het vrije marktsценario valt nog te verantwoorden maar de overheid en de landbouwsector zijn het aan de consument verplicht om continu te streven naar de meest efficiënte invulling van deze doelstellingen.

*De overheid en de landbouwsector moeten continu streven naar toenemende productiviteit, efficiëntieverbetering en dus versterking van de concurrentiekracht. Zo kan een rendabele productie aan een redelijke prijs gegarandeerd worden. Dit impliceert dat de gecorrigeerde markt en het prijssignaal hun rol moeten blijven spelen.*

De markt geeft immers aan waar overschotten of tekorten zijn en blijft zo het best geplaatst om de productie aan te sturen. Daarnaast kan de overheid de sector ondersteunen in haar continu streven naar efficiëntie door een stimulerend en sturend investeringsbeleid.

## 1.4 | Eigenheid van de landbouwsector

De bedrijfscontinuïteit in de landbouw en dus de voedselzekerheid wordt niet enkel bedreigd door comparatieve nadelen als gevolg van natuurlijke en maatschappelijke factoren maar ook door de eigenheid van de landbouwsector zelf.

*Enkele specifieke kenmerken van de landbouwsector resulteren in de onmogelijkheid om een voldoende hoog prijsniveau uit de markt te halen en in een sterke mate van onzekerheid en instabiliteit die de bedrijfscontinuïteit bijkomend in gevaar brengen. De overheid moet hier remediërend optreden wil ze de voedselzekerheid garanderen.*

### 1.4.1 | Onvoldoende prijsniveau

In de agro-voedingsketen staan de individuele landbouwers zeer zwak ten overstaan van de geconcentreerde en internationaal georganiseerde toeleveranciers en afnemers. Prijsstijgingen van grondstoffen kunnen door toeleveranciers doorgerekend worden aan de landbouwers, maar de landbouwers kunnen hun gestegen kosten moeilijk doorrekenen aan hun afnemers. Integendeel, afnemers verkeren vaak in de positie dat ze bijkomende eisen kunnen stellen aan landbouwers zonder de meerkost ervan te vertalen in een meerprijs. Zo belandt de landbouwsector tussen hamer en aambeeld.

Daarnaast worden landbouwers vaak geconfronteerd met extra kosten of verminderde opbrengsten in hun bedrijfsvoering omwille van natuurlijke omgevingsfactoren die ze niet in de hand hebben. Deze extra kosten of verliezen kunnen ze in een concurrentiële markt moeilijk doorrekenen of recupereren. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de hogere productiekosten in berggebieden of de lagere opbrengsten in drassige gebieden. Ook de landbouwproductie in sterk verstedelijkte gebieden brengt aanzienlijke extra kosten met zich mee door versnippering, hogere grondprijzen, bijkomende investeringen omwille van de hogere maatschappelijke eisen en verwachtingen,... Deze bijkomende kosten kunnen in sterk verstedelijkte gebieden slechts gedeeltelijk gecompenseerd worden door de nabijheid van een grote, kapitaalcrachtige markt in de steden. Zonder extra compensatie dreigt de landbouw in verstedelijkte gebieden verder onder druk te komen.

*De Boerenbond pleit voor het opnemen van 'landbouw in verstedelijk gebied' onder de Europese regeling voor benadeelde gebieden.*

### 1.4.2 | Instabiliteit

Onze magen kunnen geen ongelimiteerde hoeveelheden verwerken, wat de prijs ook is. Overschotten blijven dus op de markt wegen en trekken de prijs naar beneden. Als er tekort is, kan dit niet snel bijgeproduceerd worden, maar moet een vaste productiecyclus doorlopen worden. Tekorten zetten de markt onder spanning en stuwen de prijs naar boven. De trage reactie van het volume op de prijs maakt dat de minste volumetekorten of -overschotten grote prijseffecten veroorzaken. We spreken over de inelasticiteit van de landbouwmarkt aan zowel vraag- als aanbod-

zijde. Dit resulteert in sterke prijschommelingen. Prijschommelingen verhogen het bedrijfsrisico en kunnen een ernstige bedreiging vormen voor de continuïteit van de bedrijfsvoering. Dit geldt niet alleen voor de landbouwbedrijven, maar ook voor de agrovoedingsindustrie in zijn geheel.

De landbouwproductie staat bloot aan klimatologische invloeden en aan ziekten en plagen die de productie sterk kunnen beïnvloeden. Grote productieverliezen kunnen het landbouwincome ernstig schaden. De impact kan dermate groot zijn dat het bedrijf niet verder kan gezet worden, zeker wanneer tegenslagen zich herhaaldelijk voordoen.

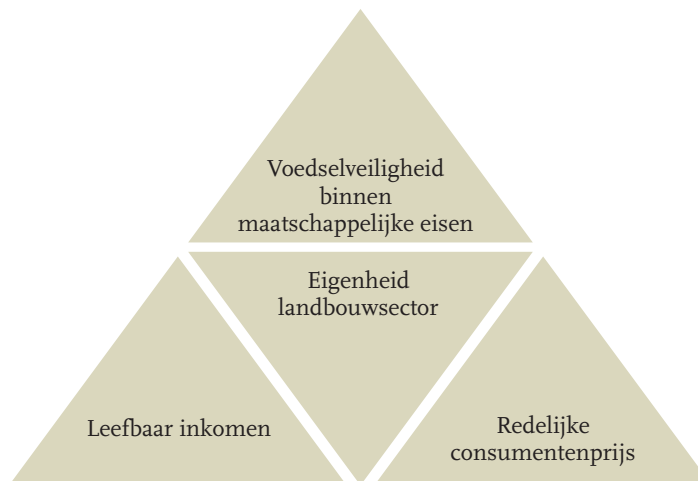
De landbouwsector draait op investeringen die een laag rendement genereren en op lange termijn worden terugverdiend in vergelijking met investeringen in andere economische sectoren. Een laag rendement en lange terugverdientermijnen hoeven op zich geen obstakel te zijn voor zover de investering weinig risico in zich draagt. Maar de instabiliteit en prijschommelingen van de land-

bouwmarkt vormen juist wel een groot risico waar een groot rendement op investeringen zou moeten tegenoverstaan en korte terugverdientermijnen. Dit kan echter niet gerealiseerd worden op lange termijn. Daarom dringt het stabiliseren van de landbouwmarkten op lange termijn zich op.

## 1.5 | Leefbaar inkomen

*Het garanderen van voedselzekerheid, met respect voor de maatschappelijke eisen, kan alleen als de rendabiliteit en dus de leefbaarheid van de landbouwsector verzekerd wordt. Daarvoor moeten landbouwers een inkomen kunnen puren uit hun beroepsactiviteit dat de vergelijking met andere arbeidsinkomens kan doorstaan.*

Zo niet zullen de actieven in de landbouwsector een sterke stimulans voelen om hun inkomen in andere sectoren te verwerven en de sector verlaten.



## 1.6 | Besluit

De basis van een verantwoord en evenwichtig landbouwbeleid ligt in het verzoenen van de belangen van beide zijden van de markt door een redelijk inkomen aan de landbouwers te garanderen en redelijke prijzen aan de consument. Enkel zo kan de doelstelling van het landbouwbeleid gerealiseerd worden dat erin bestaat voedselzekerheid te garanderen aan de bevolking met respect voor de maatschappelijke eisen en verwachtingen.

Maar het nastreven van deze evenwichtige verhouding tussen producent en consument is slechts een noodzakelijke maar geen voldoende basis voor een verantwoord en evenwichtig landbouwbeleid. Het sluitstuk is de noodzakelijke erkenning van de eigenheid van de landbouwsector waarop moet ingespeeld worden.





## 2 | Instrumenten voor een verantwoord landbouwbeleid

De Boerenbond onderscheidt vier instrumenten om de doelstellingen van het landbouwbeleid te realiseren:

1. **Marktcorrigerende maatregelen**  
Deze instrumenten zijn erop gericht het falen van de vrije markt of het tekortschieten van de vrije markt in het garanderen van voedselzekerheid gericht te corrigeren. Hierdoor zet de gecorrigeerde markt een prijs waarbij het marktfalen vervalt en voedselzekerheid door een zekere mate van zelfvoorziening rendabel kan gerealiseerd worden.
2. **Directe overheidstussenkomst**  
Het marktcorrigerend optreden heeft zijn beperkingen waardoor een deel van de meerkost van het nastreven van de doelstellingen van het landbouwbeleid nog steeds niet door de markt vergoed worden. Daarom is een directe overheidstussenkomst bij de producent noodzakelijk om zijn bedrijfsvoering finaal rendabel te maken.
3. **Stabiliserend beleid**  
Rendabiliteit op lange termijn kan maar gegarandeerd worden als de inherente instabiliteit van de landbouwmarkt door het inelastische karakter ervan of door de nefaste natuurlijke invloeden kan opgevangen worden door stabiliserend beleid.
4. **Stimulerend beleid**  
Het laten spelen van de gecorrigeerde markt biedt een voldoende stimulans om continu te blijven streven naar efficiëntieverbetering. De overheid kan de noodzakelijke investeringen hiervoor echter bijkomend versterken of gericht sturen naar een specifieke doelstelling via een stimulerend investeringsbeleid.

*Een mix van marktcorrigerende maatregelen, directe overheidstussenkomst, stabiliserend en stimulerend beleid is noodzakelijk om de doelstellingen van het landbouwbeleid te omvatten.*

### 2.1 | Marktcorrigerende maatregelen

*Invoerreffingen kunnen de markt afschermen tegen invoer van goedkopere producten die onder minder strikte of betere voorwaarden geproduceerd worden. Invoerreffingen blijven dus een noodzakelijk instrument om de Europese zelfvoorzieningsgraad zo maximaal mogelijk in te vullen binnen de grenzen gesteld door de WTO.*

Zonder deze invoerreffingen zullen deze goedkopere producten de prijs op de binnenlandse markt drukken. De prijs wordt hierdoor ontoereikend om de extra kosten te dekken die gepaard gaan met de productie onder striktere voorwaarden of onder minder gunstige omstandigheden.

*Quota kunnen voor bepaalde sectoren een prijsondersteunend effect hebben. Daarvoor moet echter aan twee voorwaarden tegelijk voldaan worden: de sector beperkt zich tot het produceren voor de eigen markt en is dus niet exportgericht en de eigen markt is voldoende afgeschermd van goedkopere producten van buitenaf.*

In exportgerichte sectoren kan zeer moeilijk een onderscheid gemaakt worden tussen pro-

ductie voor de eigen markt die aan een hoge prijs moet verkocht worden en productie voor buitenaf die aan wereldmarktprijs moet verkocht worden. De effectieve marktprijs voor het product middelt zich uit over wat in beide markten zou gehaald worden en neigt steevast naar de laagste referentie, met andere woorden de wereldmarktprijs. De meest efficiënte producenten die op de exportmarkt gericht zijn, zijn immers steeds in staat op de thuismarkt te concurreren met hun door omstandigheden minder efficiënte collega's. Zij zullen dus eerst de quotumpremie op de thuismarkt benutten waardoor die onderdruk komt te staan en pas in tweede instantie hun productie op de wereldmarkt afzetten. Indien er dus geen adequaat onderscheid kan gemaakt worden tussen de thuismarkt en de wereldmarkt verliest het quotumsysteem zijn prijsondersteunend effect. Wanneer de markt voor het product onder quotum niet voldoende is afgeschermd, waardoor goedkopere producten onbeperkt kunnen ingevoerd worden, zal deze invoer het prijsondersteunende effect van het quotum teniet doen. Beperkte en vooraf gekende hoeveelheden die ingevoerd worden verminderen het prijsondersteunend effect van het quotum, maar hollen het niet helemaal uit. In Europees perspectief voldoen weinig sectoren aan beide voorwaarden tegelijkertijd. Voor vele producten is de marktbescherming niet meer sluitend, omwille van afspraken in het kader van de WTO. Andere sectoren zijn dan weer zeer exportgericht waarbij producenten uit specifieke regio's in Europa zo'n kostenstructuur hebben dat ze concurrentieel kunnen handel drijven op de wereldmarkt. Na de noodzakelijke suikerhervorming voldoet de Europese suikersector aan beide voorwaarden waarbij een quotumsysteem prijsondersteunend kan werken.

*Producentenorganisaties kunnen de zwakke positie van de landbouwers in de agro-voedingsketen versterken. De bundeling van aanbod en het zelf realiseren van toegevoegde waarde vergroot de onderhandelingsmacht en biedt de mogelijkheid meerwaarde in eigen handen te houden.*

*De Boerenbond erkent dat samenwerking tussen boeren een opportuniteit is, zowel op kleine schaal als in grootschalige samenwerkingsverbanden. Bij het stimuleren van samenwerking bouwt men best verder op al bestaande vormen van samenwerking. Het komt de EU toe een regelgevend kader uit te werken met voldoende vrijheidsgraden zodat de specifieke invulling kan gebeuren door de betrokken sectoren op regionaal niveau. Het is tenslotte cruciaal dat de keuzevrijheid van de individuele boer verzekerd wordt.*

*Interprofessionele akkoorden laten toe afspraken te maken doorheen de agro-voedingsketen waarbij rekening gehouden wordt met de eigenheid van de landbouwsector. Deze afspraken zijn complementair aan het landbouwbeleid en versterken de effectiviteit ervan.*

**Kwaliteitsbeleid** is er op gericht in te spelen op de maatschappelijke verwachtingen rond een hoogstaande product- en proceskwaliteit. Door een hieraan gekoppeld **promotiebeleid** wordt deze kwaliteitsfocus sterk benadrukt. De verwachting hierbij is dat de consument bereid zal zijn voor deze kwaliteitsvolle producten te kiezen en er de meerprijs voor te betalen. Hoe effectiever dit beleid is, hoe minder marktcorrigerend beleid aan de aanbodzijde nodig is en hoe minder directe overheidstussenkomst er nodig is. Het spreekt dan ook voor zich dat de overheid

zeer sterk inzet op dit instrument om de kosten van het landbouwbeleid te beperken.

*Een kwaliteits- en promotiebeleid kan een bijdrage leveren om een bijkomend deel van de meerkost uit de markt te halen via hogere prijzen, maar het kan nooit de volledige oplossing bieden. Dergelijk beleid moet aanvullend zijn op een marktcorrigerend beleid en op directe overheidstussenkomst, maar mag niet tot de kern van het beleid uitgroeien.*

## 2.2 | Directe overheidstussenkomst

Ondanks het marktcorrigerend optreden van de overheid zullen niet alle extra kosten gedekt worden die verbonden zijn met het garanderen van voedselzekerheid door het opbouwen van een zekere graad van zelfvoorziening en met het inspelen op maatschappelijke verwachtingen. Om de doelstellingen van het landbouwbeleid effectief te bereiken zal een directe overheidstussenkomst voor de producent noodzakelijk blijven. Deze steun vormt het sluitstuk om tot een leefbaar inkomen te komen op lange termijn naast de marktvergoeding die uit de gecorrigeerde markt kan worden gepuurd.

Het Europese systeem van bedrijfstoelagen heeft net deze doelstelling. De historische referentie waaraan deze bedrijfstoelagen zijn gekoppeld blijft in een dynamische markt moeilijk houdbaar. In de zoektocht naar alternatieven moet er aandacht zijn voor een zinvolle economische invulling van de directe overheidstussenkomst. Daarnaast zal elke overgang van het huidige systeem naar een alternatief systeem geleidelijk aan moeten gebeuren.

*De bedrijfstoelagen hebben een duidelijke rol te spelen. De oude instrumenten uit het GLB die de meerkost van de Europese landbouwproductie uit de markt haalden door een hogere Europese marktprijs te betrachten, zijn zo goed als afgebouwd. Om de meerkost en de kwetsbaarheid van de Europese landbouwproductie die niet door de markt wordt vergoed toch te vergoeden is een zekere vorm van overheidstussenkomst nodig. De bedrijfstoelagen vormen een deel van deze noodzakelijke overheidstussenkomst.*

*De Boerenbond vindt de piste van de 'flat rate' (een gelijk bedrag per hectare voor alle bedrijven) niet zinvol en kan het als toekomstige invulling van het instrument van de bedrijfstoelagen niet aanvaarden. De Boerenbond is van oordeel dat de verschillen in uitdagingen en mogelijkheden tussen sectoren en regio's op een objectieve manier moeten weerspiegeld worden in de toegekende bedrijfstoelagen. Hierbij moet ook aandacht gegeven worden aan de niet-grondgebonden sectoren. De Boerenbond erkent dat de historische referentie moeilijk houdbaar is maar bepleit een lange overgangperiode via een hybride model naar een economisch betekenisvolle en faire herverdeling van de toelagen. Er moet in elk geval over gewaakt worden de administratieve kosten en de controle-druk van een toekomstig systeem zo beperkt mogelijk te houden.*

## 2.3 | Stabiliserend beleid

De inherente instabiliteit van de landbouwmarkt door het inelastische karakter ervan en de nefaste natuurlijke invloeden moet opgevangen worden door een stabiliserend beleid.



**Exportstabilisatie** is een dergelijk aandachtspunt voor het stabiliserend beleid. Concurrentieel verworven exportposities kunnen door wisselkoersschommelingen, die niet altijd marktconform zijn, ernstig bedreigd worden. Het wegvallen van deze exportmarkten zet extra druk op de eigen markt waardoor de prijs sterk kan dalen met als gevolg dat de producenten in de problemen komen.

*De Boerenbond schaart zich achter het principe dat dumping van overschotten via exportsubsidies ten alle prijze moet vermeden worden. Maar een rationeel gebruik van exportondersteuning om concurrentieel verworven marktposities te vrijwaren van de nefaste gevolgen van uitzonderlijke marktomstandigheden zoals competitieve devaluaties valt te verantwoorden.*

**Strategisch voorraadbeheer** voor basisproducten kan de inherente instabiliteit van de landbouwmarkten temperen. Doelstelling van het beleid ligt hem vooral in het opvangen van nefaste prijsspieken en –dalen door het ondersteunend inkopen bij sterke prijsdalingen en het temperend verkopen bij sterke prijsstijgingen. Het strategisch voorraadbeheer mag echter geenszins het fundamentele prijssignaal blokkeren dat aangeeft waar overschotten of tekorten dreigen en dat op die manier de markt aanstuurt. Dit kan enkel wanneer slechts beperkte hoeveelheden in voorraad worden genomen of op de markt worden afgezet en wanneer voorraadopbouw en –afbouw geleidelijk gebeuren.

**Verzekeringssystemen** kunnen de productierisico's omwille van ziekten, plagen en klimatologische omstandigheden op een haalbare manier dekken. Om betaalbaar te zijn dringt het samenbrengen van verschillende risico's zich op. Daarnaast kan een belangrijke overheidsinbreng via bijvoorbeeld staatsgarantie de premie verder drukken. Enkel een betaalbare premie verzekert een grote aansluitingsgraad en dus voldoende dekking van het maatschappelijk risico verbonden aan de productie-uitval.

## 2.4 | Stimulerend beleid

Een stimulerend en sturend **landbouw investeringsfonds** zet de sector aan om de voedselzekerheid in het belang van de consument op de meest efficiënte manier te blijven invullen en om de maatschappelijk wenselijke investeringen te doen in het belang van de burger. De verbetering van het concurrentievermogen is in het belang van producent, consument en belastingbetaler en moet dus een goed gefinancierd sleutelement blijven van het GLB.

**Agro-milieumaatregelen** stimuleren de sector om in te spelen op de maatschappelijke verwachtingen. Dit instrument laat beter toe om te zoeken naar effectieve en efficiënte invullingen van deze maatschappelijke verwachtingen. Deze beleidskeuze valt veruit te verkiezen boven een onmiddellijke vertaling van maatschappelijke verwachtingen in wettelijke normen die repressief worden gecontroleerd.

Dit stimulerend beleid komt het best tot zijn recht in het plattelandsbeleid. De stimulan- sen die uitgaan van het plattelandsbeleid dragen bij tot een breed draagvlak voor de Europese landbouw en haar beleid. De doel- stelling van het plattelandsbeleid moet dan ook blijven liggen bij het versterken van de landbouw als ruggengraat van het platteland. Binnen het plattelandsbeleid bieden de doel- stellingen onder as 1 (verbetering van het concurrentievermogen van de landbouw door steun te verlenen voor herstructure- ring, ontwikkeling en innovatie) de grootste meerwaarde aan de landbouw. De doelstel- lingen onder as 2 (verbetering van het milieu en het platteland door steunverlening voor landbeheer) dragen in belangrijke mate bij aan het noodzakelijke draagvlak voor het landbouwbeleid. Maar heel wat investerin- gen die via as 1 medegefinancierd worden, dragen bij tot het behalen van de globale doelstelling onder as 2, verduurzaming van de landbouwproductie. Hiermee moet reke- ning gehouden worden bij de beoordeling

van de plattelandsontwikkelingsprogram- ma's. Het samengaan van verbreed platte- landsbeleid (as 3 en 4, verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevorde- ring van diversificatie van de economische bedrijvigheid ondermeer via Leader) en het landbouwbeleid is onontbeerlijk. Het ver- breed plattelandsbeleid moet echter meer inzetten op de samenwerking en de dialoog tussen landbouw- en plattelandsactoren. De landbouw moet altijd betrokken worden in projecten in het kader van een verbreed plat- telandsbeleid. De huidige minima en maxi- ma per as moeten behouden blijven.

*Stimulerend exportbeleid moet de meest efficiënte producenten aansporen te ekspor- teren. Concurrentiële export moet gestimu- leerd en gewaarborgd kunnen worden door middel van exportkredieten en –waarbor- gen en ondersteund worden door exportpro- motie en actieve exportprospectie.*

### 3 | Budgettaire invulling van het landbouwbeleid

Het huidige Europese landbouwbeleid gebruikt de meeste instrumenten die werden aangehaald. Maar ze zijn vaak sterk afgebouwd naar inhoud en budget. Een heroriëntering en een budgettaire versterking dringen zich dus op. Andere instrumenten zijn vrij recent opgenomen in het GLB, soms zelfs nog onder experimentele vorm. Deze instrumenten moeten in de toekomst verder uitgebouwd worden en dus financieel versterkt.

*Een algemene versterking van het beschikbare budget voor het GLB dringt zich op. Enkel een evenwichtige mix van financieel sterke instrumenten kan de doelstellingen van een verantwoord en evenwichtig landbouwbeleid ten volle realiseren. Dit impliceert ook dat het landbouwbudget jaarlijks geïndexeerd wordt om zijn slagkracht over de jaren te behouden.*



# Summary of Boerenbond position

## Why do we need a European common agricultural policy?

*Three universal goals justify agricultural policy:*

1. *To ensure food security at all times;*
2. *While responding to societal requirements and expectations;*
3. *At a reasonable price for consumers.*

*This is only possible if two crucial conditions are met:*

1. *The singularity of the agricultural sector is recognised;*
2. *Farmers can realise a fair income.*

The basis for a responsible, balanced agricultural policy is bringing together the interest of both sides of the market by guaranteeing a fair income for farmers and reasonable prices for consumers. Only then the goals of the agricultural policy can be realised: ensuring food security while respecting the societal requirements and expectations.

Striving for this balance between producers and consumers is a necessary but insufficient condition for a responsible, balanced agricultural policy. The capstone is the indispensable recognition of the singularity of the agricultural sector that has to be taken into account.

## What do citizens expect from agriculture?

The agricultural sector has to produce sufficient, qualitative, safe and affordable food and a multiplicity of related and derivative goods and services that answer the societal requirements and expectations concerning

environment and nature, animal welfare, land management, rural recreation, the viability of rural areas,...

Requirements and expectations need different policies.

Requirements are legal standards. The EU imposes many requirements on its own producers. This results in higher costs which cannot be fully recovered because of competition with lower cost imports. This makes direct payments necessary.

Expectations are not mandatory. Niche markets respond to expectations. Higher prices compensate for the higher costs. Agricultural policy can support niche markets through promotion, it can stimulate producers to produce in a niche through a guiding investment policy or it can offer contracts such as agri-environment measures.

The agricultural sector must constantly strive for improvements in productivity and efficiency. This guarantees profitable production at reasonable prices. The corrected market leads the way. Agricultural policy can support by enabling and guiding investment policy.

## Why reform the CAP?

Societal requirements and expectations evolve constantly. The same is true for the strengths and weaknesses, threats and opportunities the agricultural sector is facing while responding to those societal demands. The CAP must acknowledge both dynamics so it also has to evolve. But the revolution of the CAP, as advocated by some, is not desirable, unnecessary and even harmful because



producers as well as consumers need time to adjust.

The CAP already uses quite some necessary instruments to answer the societal requirements and expectations and to respond to the challenges the agricultural sector is facing. But they often have been reduced in terms of content and budget. Reorientation and budgetary strengthening are much needed. Other instruments are new in the CAP. These instruments must be elaborated and financially strengthened.

A reinforcement of the CAP budget is pressing. Only a balanced mix of financially strong instruments is able to fully realise the goals of a responsible, balanced agricultural policy. This implies a yearly indexation of the budget to maintain its strength throughout the years.

## What tools do we need for the CAP of tomorrow?

1. Measures correcting market failures  
Correcting market failures can result in better prices that enable profitable multi-functional agricultural production.
2. Direct government intervention  
Correcting market failures has its limitations. Parts of the higher costs that come with the ambitious goals of the agricultural policy are still not covered in the corrected market. Therefore direct payments at farm level are still needed to close the gap between what markets pay and what is necessary to have a profitable farm.
3. Stabilising policy  
Profitability on the long run can only be assured if the inherent instability of the agricultural market, given its inelastic character and the pernicious natural

influences, can be overcome by stabilising policy.

### 4. Enabling policy

The corrected market gives a strong impetus to continuously strive for efficiency improvements. The agricultural policy can strengthen or guide the necessary investments through an enabling investment policy.

A mix of these instruments is needed to meet the agricultural policy's objectives.

# Zusammenfassung des Bauernbund-Standpunktes zur GAP nach 2013

## Weshalb wir eine gemeinsame europäische Agrarpolitik benötigen

Jede Agrarpolitik verfolgt grundsätzlich drei Kernziele:

1. *jederzeit die Versorgung mit Nahrungsmitteln gewährleisten*
2. *unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Forderungen und Erwartungen und*
3. *zu vertretbaren Preisen für die Verbraucher*

Grundbedingung für die Verwirklichung dieser Ziele ist, dass:

1. *man berücksichtigt, dass die Landwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftszweigen zahlreiche Besonderheiten aufweist und*
2. *die Landwirte in der Lage sein müssen, ein angemessenes Einkommen zu erwirtschaften*

Das Fundament einer verantwortungsbewussten und ausgewogenen Agrarpolitik ist es, die Interessen der Marktteilnehmer so miteinander in Einklang zu bringen, dass sowohl ein faires Einkommen für die Landwirte als faire Verbraucherpreise gewährleistet sind. Nur wenn dies gelingt, können die Ziele der Agrarpolitik verwirklicht werden, nämlich die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Forderungen und Erwartungen.

Ein solches Gleichgewicht zwischen Erzeugern und Verbrauchern ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine verantwortungsbewusste und ausgewogene Agrarpolitik, es reicht aber alleine nicht aus. Zusätzlich müssen die Besonderheiten der Landwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftszweigen anerkannt und berücksichtigt werden.

## Was die Gesellschaft von der Landwirtschaft erwartet

Aufgabe der Landwirtschaft ist es, sichere, hochwertige und preisgünstige Nahrungsmittel in ausreichenden Mengen bereitzustellen und parallel dazu eine Vielzahl von Nebenleistungen in den Bereichen Umwelt-, Natur- und Tierschutz, Landschaftspflege, Naherholung, Lebensqualität des ländlichen Raumes, ... zu erbringen, die den gesellschaftlichen Forderungen und Erwartungen gerecht werden.

Die Erfüllung der gesellschaftlichen Forderungen und Erwartungen erfordert unterschiedliche politische Ansätze.

Gesellschaftliche Forderungen sind als Auflagen in gesetzliche Normen und Standards gefasst. In der EU sind die Anforderungen sehr hoch. Für die Erzeuger ist die Erfüllung dieser Auflagen jedoch mit Mehrkosten verbunden, die der Markt auf Grund der Konkurrenz von Importware nicht vergütet. Als Ausgleich für diese Wettbewerbsnachteile sind Direktzahlungen an die europäischen Erzeuger unverzichtbar.

Die Erfüllung gesellschaftlicher Erwartungen beruht dagegen auf Freiwilligkeit. Nischenmärkte gehen auf diese Erwartungen ein und vergüten die Mehrkosten der Erzeuger dank höherer Preise. Durch Absatzförderung, Umstellungsanreize für die Erzeuger oder Agrarumweltprogramme können diese Nischenmärkte gefördert werden.

Um rentabel und kostengünstig produzieren zu können, müssen die Landwirte permanent eine Verbesserung der Produktivität und der Effizienz anstreben. Die Steuerfunk-

tion obliegt dem korrigiertem Markt. Die Politik kann diesen Prozess aber durch eine stimulierende und lenkende Investitionspolitik unterstützen.

### Weshalb die Gemeinsame Agrarpolitik einer Reform bedarf

Gesellschaftliche Anforderungen und Erwartungen verändern sich ständig. Das gilt auch für die Stärken und die Schwächen, die Chancen und die Risiken der Landwirtschaft bei der Erfüllung ihrer gesellschaftlichen Aufgaben. Die GAP muss Entwicklungen auf beiden Seiten erkennen und sich entsprechend anpassen. Die von manchen Seiten geforderte grundlegende Umwälzung der GAP ist weder wünschenswert, noch erforderlich; sie wäre sogar schädlich, da sowohl Erzeuger als Verbraucher für eine Umstellung Zeit benötigen.

Der GAP steht eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung, um die gesellschaftlichen Forderungen und Erwartungen zu erfüllen und der Landwirtschaft Antworten auf die zukünftigen Herausforderungen zu bieten. Viele dieser Instrumente sind aber in Umfang und finanzieller Ausstattung im Laufe der Zeit stark abgebaut worden. Ein Umdenken und eine finanzielle Stärkung sind zwingend erforderlich. Andere, neue Instrumente sind hinzugekommen. Diese müssen weiter ausgebaut und finanziell besser ausgestattet werden.

Es drängt sich eine Stärkung des EU-Agrarhaushaltes auf. Nur mit einem ausgewogenen Mix von finanziell gut ausgestatteten Instrumenten lassen sich die Zielsetzungen einer verantwortungsbewussten, ausgewogenen Agrarpolitik in vollem Umfang verwirklichen. Dies impliziert auch, dass der Agrarhaushalt jährlich indexiert werden muss, will

die Agrarpolitik ihre Schlagkraft über die Jahre behalten.

### Welche Instrumente wir für die GAP von morgen benötigen

1. Marktkorrigierende Maßnahmen  
Wenn der freie Markt versagt, können gezielte marktkorrigierende Maßnahmen den Preis stützen und so zu einer rentablen, nachhaltigen, multifunktionalen Agrarproduktion beitragen.
2. Direkte öffentliche Beihilfen  
Selbst in einem korrigierten Markt sind die Erlöse der Landwirte für ihre Erzeugnisse nicht ausreichend, um die Mehrkosten zu decken, die ihnen auf Grund der ambitionösen europäischen Agrarpolitik entstehen. Für eine rentable Betriebsführung sind direkte öffentliche Beihilfen an die Erzeuger deshalb nach wie vor unerlässlich.
3. Eine stabilisierende Politik  
Langfristig ist die Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe nur gesichert, wenn die den Agrarmärkten eigene Instabilität – auf Grund der geringen Elastizität von Angebot und Nachfrage sowie der Witterungsabhängigkeit der Agrarproduktion – durch eine stabilisierende Politik abgefedert wird.
4. Eine stimulierende Politik  
Der korrigierte Markt bietet ausreichende Anreize dafür, kontinuierlich eine Verbesserung der Effizienz anzustreben. Mit einer stimulierenden öffentlichen Investitionspolitik können die unerlässlichen Investitionen zusätzlich gefördert oder gezielt gesteuert werden.

Die Zielsetzungen der Agrarpolitik können nur mit einem Mix aus diesen Instrumenten verwirklicht werden.

# Résumé de la position du Boerenbond concernant la PAC après 2013

## Pourquoi avons-nous besoin d'une politique agricole européenne commune ?

Partout dans le monde, la politique agricole vise trois objectifs principaux:

- 1 *assurer à tout moment l'approvisionnement en denrées alimentaires*
- 2 *à des prix raisonnables pour les consommateurs*
- 3 *tout en tenant compte des exigences et des attentes sociétales*

La réalisation de ces objectifs n'est assurée que si:

- 1 *la politique tient compte des spécificités de l'agriculture par rapport aux autres secteurs économiques*
- 2 *les agriculteurs sont en mesure de réaliser un revenu convenable.*

La base de toute politique agricole responsable et équilibrée est de concilier les intérêts des deux bouts de la chaîne alimentaire de façon à ce qu'à la fois un revenu équitable pour les producteurs et des prix raisonnables pour les consommateurs soient assurés. Les objectifs de la politique agricole - à savoir l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires en tenant compte des exigences et des attentes sociétales dans les processus de production - ne peuvent être réalisés que si on réussit ce défi.

Un tel équilibre entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs est une condition indispensable pour assurer une politique agricole responsable et équilibrée. Cependant, cela n'est pas suffisant. Il faut en outre que la politique agricole reconnaisse

les spécificités de l'agriculture par rapport aux autres secteurs économiques et en tienne compte.

## Qu'est-ce que la société attend de l'agriculture ?

Le but premier de l'agriculture est la production de denrées alimentaires de qualité, sûres, à des prix abordables pour les consommateurs et en quantité suffisante. Parallèlement, l'agriculture apporte des réponses aux attentes de la société en matière de protection de l'environnement, de bien-être animal, d'entretien du paysage, de tourisme et de récréation, de viabilité du milieu rural ...

Les exigences d'un part et les attentes d'autre part demandent des approches politiques différentes.

Les exigences vis-à-vis de l'agriculture sont traduites en normes et standards légaux qui sont très stricts dans l'Union Européenne. Il en résulte des coûts de production plus élevés, qui ne peuvent être répercutés dans les prix de vente, vu la concurrence de produits importés qui ne répondent pas à ces normes et sont par conséquent moins chers. Les aides directes sont indispensables pour compenser les coûts supplémentaires des producteurs européens.

Par contre, les producteurs sont libres de répondre aux attentes sociétales. Ce sont les marchés de niche qui y répondent et les coûts supplémentaires y sont couverts par des prix de vente plus élevés. De tels marchés de niche peuvent être stimulés par des mesures promotionnelles, des incitants pour la conversion et par des programmes agro-environnementaux.

Afin d'assurer à la fois une production rentable pour les agriculteurs et des prix raisonnables aux consommateurs, l'agriculture doit viser en permanence une amélioration de la productivité et de l'efficacité. C'est le marché corrigé qui indique le chemin de ce processus. La politique agricole peut soutenir ce processus en stimulant et en dirigeant les investissements correspondants.

## Pourquoi réformer la PAC ?

Les exigences et les attentes sociétales vis-à-vis de l'agriculture évoluent perpétuellement. Par conséquent, il en va de même pour les atouts et les faiblesses, pour les chances et les risques de l'agriculture lors de l'accomplissement de ses fonctions sociétales. Cependant, une réforme fondamentale de la PAC telle que certains la réclament n'est ni désirable ni nécessaire; elle serait même néfaste, vu qu'aussi bien les producteurs que les consommateurs ont besoin d'une période de transition pour s'adapter.

La PAC dispose déjà d'une multitude d'instruments pour répondre aux exigences et aux attentes sociétales ainsi que pour répondre aux défis auxquels l'agriculture doit faire face. Cependant, bon nombre de ces instruments ont été démontés progressivement, tant en termes de volume qu'en termes de moyens financiers. Il est indispensable de corriger cette évolution et de renforcer à nouveau les moyens financiers. A côté de cela, de nouveaux instruments doivent être développés et aux aussi dotés de moyens financiers conséquents.

Il est dès lors urgent de renforcer le budget de la PAC. Seul un ensemble cohérent et réfléchi d'instruments pourvus de moyens financiers adéquats permet de réaliser pleinement les objectifs d'une politique agricole responsable et équilibrée. Cela implique une

indexation annuelle du budget agricole indispensable pour maintenir la force de frappe de la PAC dans le temps.

## De quels instruments avons-nous besoin dans la future PAC ?

1. Des mesures correctrices du marché  
En cas de faillite du marché libre, des interventions correctrices ciblées peuvent soutenir les prix des matières agricoles et contribuer ainsi à une production agricole rentable, durable et multifonctionnelle.
2. Des aides publiques directes  
Même dans un marché corrigé, le produit des ventes des matières agricoles est insuffisant pour couvrir les coûts supplémentaires qui résultent de la politique agricole ambitieuse de l'Union Européenne. Les aides publiques directes aux producteurs restent dès lors indispensables pour assurer la rentabilité de la production agricole et la viabilité durable des exploitations.
3. Une politique stabilisatrice  
Vu la faible élasticité de l'offre et de la demande des denrées alimentaires ainsi que la dépendance de la production agricole vis-à-vis des conditions météorologiques, la rentabilité des exploitations agricoles n'est assurée durablement que si l'on dispose d'une politique agricole qui amortit l'instabilité inhérente aux marchés agricoles.
4. Une politique stimulatrice  
Le marché corrigé constitue le moteur pour rechercher continuellement une amélioration de l'efficacité de la production agricole. La politique agricole peut soutenir et guider ce processus en optant pour une politique d'investissement forte.

Les objectifs de la politique agricole ne peuvent être atteints qu'au moyen d'une combinaison de ces instruments.





Boerenbond, Diestsevest 40, 3000 Leuven, 016 28 64 17  
[www.boerenbond.be](http://www.boerenbond.be)

