

G. Meester

Med. No. 403

C. van Bruchem

**DE REDELIJKHEID VAN DE EG-LANDBOUWPRIJZEN
VOOR DE CONSUMENT**



SIGN: L27-403
EX. NO: B
MLV:

Februari 1989

Landbouw-Economisch Instituut

Afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek

doos 228

REFERAAT

DE REDELIJKHEID VAN DE EG-LANDBOUWPRIJZEN VOOR DE CONSUMENT

G. Meester en C. van Bruchem

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 1989

Mededeling 403

ISBN 90-5242-015-7

25 p., tab.

Deze publikatie, die een samenvatting vormt van een onderzoekverslag, geeft de belangrijkste uitgangspunten en resultaten weer van een onderzoek naar de redelijkheid van het niveau van de landbouwprijzen in de EG, gezien vanuit het gezichtspunt van de consument. Eerst worden de maatstaven besproken waarmee men de EG-landbouwprijzen zou kunnen vergelijken. Vervolgens wordt ingegaan op de gebruikte gegevens en uitgangspunten. Tenslotte worden de EG-prijzen vergeleken met enkele maatstaven, waarbij tevens de gevolgen voor de uitgaven van de consument zijn aangegeven.

EG-landbouwbeleid/Prijsbeleid/Consumentenprijzen/EG

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Meester, G.

De redelijkheid van de EG-landbouwprijzen voor de consument

/ G. Meester, C. van Bruchem. - Den Haag :

Landbouw-Economisch Instituut. - Tab. - (Mededelingen /

Landbouw-Economisch Instituut, ISSN 0166-8129 ; 403)

ISBN 90-5242-015-7

SISO 630.6 UDC (631/632:338.5)(4-672EG) NUGI 835

Trefw.: landbouwbeleid ; EG.

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Inhoud

	Blz.
WOORD VOORAF	5
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	9
1.1 Veilige voedselvoorziening en redelijke prijzen	9
1.2 Doel en inhoud van de studie	9
2. VERGELIJKINGSMAATSTAVEN VOOR REDELIJKE PRIJZEN	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Waargenomen wereldmarktprijzen	11
2.3 De prijzen in de OECD-landen	12
2.4 De "gemiddelde wereldprijs"	12
2.5 Evenwichtsprijzen op de wereldmarkt	12
3. GEGEVENS EN UITGANGSPUNTEN	14
3.1 Prijzen	14
3.2 Produkten	15
3.3 Prijselasticiteiten	15
4. RESULTATEN	17
4.1 De prijsverschillen bij de afzonderlijke produkten	17
4.2 Verschillen in consumentenuitgaven	19
5. ACTUALISATIE EN VERGELIJKING MET ANDERE STUDIES	21
5.1 De huidige situatie	21
5.2 Vergelijking met andere studies	22
6. CONCLUSIES	24
LITERATUUR	25

Woord vooraf

Het Ministerie van Landbouw en Visserij heeft op verzoek van de Consumenten Commissie voor Europa, aan het Landbouw-Economisch Instituut gevraagd een onderzoek te doen naar criteria voor de beoordeling van de redelijkheid van de prijzen van landbouwprodukten in de EG, gezien vanuit de consument. Dit onderzoek werd uitgevoerd op de afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek door G. Meester met medewerking van A. Vollebregt en A.J. de Kleijn. De resultaten van het onderzoek zijn enkele malen besproken door een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van consumentenorganisaties en van genoemd Ministerie. Met door de commissie gemaakte opmerkingen is voorzover mogelijk rekening gehouden, hetgeen onverlet laat dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze publikatie geheel berust bij het LEI.

De resultaten van het onderzoek zijn in eerste instantie vastgelegd in een onderzoekverslag dat dezer dagen door het LEI zal worden gepubliceerd. Er bleek daarnaast behoefte te bestaan aan een beknopte versie van dit onderzoekverslag, waarin de belangrijkste resultaten op een voor een breder publiek toegankelijke manier werden weergegeven. Deze mededeling, die is geschreven door C. van Bruchem, is bedoeld om in die behoefte te voorzien.

De directeur,



J. de Veer

Den Haag, februari 1989

Samenvatting

Deze publikatie geeft een beknopt verslag van een onderzoek dat op verzoek van het Ministerie van Landbouw en Visserij is verricht naar de redelijkheid van het niveau van de landbouwprijzen in de EG, gezien vanuit de consument. In hoofdstuk 1 wordt aandacht besteed aan de doelstellingen van het EG-landbouwbeleid, waarvan een veilige voedselvoorziening en een redelijk prijsniveau voor de consument in dit geval de belangrijkste zijn. Daarbij wordt een zekere spanning tussen deze beide doelstellingen geconstateerd.

In hoofdstuk 2 wordt een viertal maatstaven besproken waarmee men de voedselprijzen in de EG kan vergelijken. Daarbij gaat het achtereenvolgens om:

- 1) de waargenomen of feitelijke wereldmarktprijzen;
- 2) de prijzen in OECD-landen;
- 3) een "gemiddelde wereldprijs";
- 4) berekende evenwichtsprijzen op de wereldmarkt.

De laatste maatstaf geeft in wezen het offer aan dat de consument moet brengen voor het realiseren van de doelstellingen van het EG-landbouwbeleid. In die zin is deze maatstaf de meest interessante, maar daar staat tegenover dat de berekeningswijze het meest arbitrair is.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de gebruikte gegevens en de gehanteerde veronderstellingen. Bij de prijzen wordt gekozen voor het producentenniveau, omdat voor de prijzen op consumentenniveau te weinig vergelijkbare gegevens voorhanden zijn. Daarbij is verder uitgegaan van een absoluut constante handels- en verwerkingsmarge tussen producent en consument. Omdat ten tijde van het onderzoek 1982 het laatste jaar was waarvoor een redelijk complete set cijfers beschikbaar was, is het onderzoek gericht op de periode 1977-1982. Wat betreft de producten beperkt de publikatie zich tot granen, suiker, rundvlees, zuivelproducten, varkens- en pluimveevlees en eieren. Bij de berekeningen voor de evenwichtsprijs op de wereldmarkt is een prijselasticiteit van het aanbod verondersteld van 0,3 en een prijselasticiteit van de vraag van -0,1.

De belangrijkste conclusies uit de berekeningen zijn (zie hoofdstukken 4 en 6):

- in de beschouwde periode lagen de EG-prijzen ongeveer 40% boven het niveau van de wereldmarkt (maatstaf 1) en ruim 30% boven de gemiddelde prijzen in de OECD-landen en elders in de wereld (maatstaven 2 en 3);
- omdat de wereldmarktprijzen zouden stijgen bij een afschaffing van de bescherming van de landbouwprijzen door de EG, lagen de EG-prijzen zo'n 10 à 15% boven het berekende evenwichtsniveau op de wereldmarkt (maatstaf 4);

- voor de produkten met een zogenaamde zware marktordering (granen, suiker, zuivel en rundvlees) vallen de EG-prijzen meer uit de toon dan voor de andere produkten;
- op basis van de aannames van dit onderzoek is een redelijke schatting dat de gemiddelde Europese consument rond 1980 ongeveer 40 à 60 ECU (110 à 160 gulden) per jaar goedkoper uit had kunnen zijn voor zijn voedselvoorziening. Dit komt overeen met 4,5 à 7% van zijn uitgaven voor voedingsmiddelen en met 1 à 1,5% van zijn totale uitgaven voor levensonderhoud. De genoemde bedragen zijn ECU's en guldens van 1980. Bij een inflatie in de EG tussen 1980 en 1988 van in totaal 50% zouden deze getallen nu neerkomen op 60 à 90 ECU (ofwel 140 à 210 gulden) per consument per jaar. De percentages blijven dezelfde.

Uit een vergelijking met enkele andere studies (hoofdstuk 5) kan worden geconcludeerd dat daarin in het algemeen grotere verschillen tussen de EG-prijzen en de andere prijzen worden gevonden, met als gevolg dat ook de te berekenen extra uitgaven voor de consument groter uitvallen. Bij een berekening op basis van de situatie in 1985-1987 zou in ieder geval een groter prijsverschil tussen de EG en de wereldmarkt zijn geconstateerd.

1. Inleiding

1.1 Veilige voedselvoorziening en redelijke prijzen

Volgens artikel 39 van het EG-Verdrag heeft het Gemeenschappelijk landbouwbeleid behalve de bevordering van de produktiviteit in de landbouw en het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking, ook ten doel de voorziening veilig te stellen en redelijke prijzen te verzekeren aan de verbruikers. Deze doelstellingen liggen niet in elkaars verlengde. Integendeel, er bestaat soms een duidelijke spanning tussen de verschillende doelstellingen. Zo is een lage prijs gunstig voor de verbruikers maar nadelig voor de inkomens van de producenten. Toch kunnen de prijzen ook vanuit de consument gezien te laag worden, namelijk wanneer het produktieapparaat onvoldoende in stand kan worden gehouden, waardoor op langere termijn de voorziening in gevaar kan komen. Een redelijk prijsniveau is daarom niet zonder meer hetzelfde als een zo laag mogelijk prijsniveau.

1.2 Doel en inhoud van de studie

De mate waarin de doelstelling van redelijke consumentenprijzen wordt gerealiseerd kan eigenlijk alleen gezien worden in relatie tot de overige doeleinden van het landbouwbeleid. Daarom is niet eenvoudig aan te geven wat redelijke consumentenprijzen voor voedingsmiddelen zouden zijn. Toch is deze doelstelling naar het gevoel van vooral de consumentenorganisaties in de huidige landbouwpolitieke praktijk teveel in het gedrang gekomen. Daarom is het zinvol nader in te gaan op de vraag wat onder redelijke verbruikersprijzen kan worden verstaan en in hoeverre de huidige landbouwprijzen daarvan afwijken. In het onderzoek dat aan deze publikatie ten grondslag ligt, is getracht op deze vragen een antwoord te geven.

In dit verband moet er op gewezen worden dat de studie slechts een beperkte invalshoek heeft: de lasten van het markt- en prijsbeleid voor de consument worden slechts in de beschouwing betrokken, voorzover deze lasten via de prijzen tot uitdrukking komen. De kosten van onder meer het interventiebeleid voor de belastingbetaler, een hoedanigheid die de meeste consumenten ook bezitten, blijven in beginsel buiten beschouwing.

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste van de in de studie onderzochte vergelijkingsmaatstaven besproken die een aanwijzing zouden kunnen geven over de mate van redelijkheid of onredelijkheid van de landbouwprijzen in de Gemeenschap. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de gebruikte gegevens en de gehanteerde veronderstellingen bij de daadwerkelijke vergelijking van de EG-prij-

zen met de hiervoor bedoelde maatstaven. De resultaten van deze vergelijking worden behandeld in hoofdstuk 4, terwijl de publicatie wordt afgesloten met een beschouwing over de actuele situatie, een vergelijking met de uitkomsten van andere studies en met enkele conclusies.

Terwille van de presentatie is een aantal van de in deze samenvattende publicatie vermelde getallen op een andere manier weergegeven dan in het achterliggende onderzoekverslag. In deze mededeling worden de consumentenprijzen en -uitgaven in de EG uitgedrukt in procenten van de internationale vergelijkingsmaatstaf. In het achterliggende onderzoekverslag is het omgekeerde gebeurd en zijn dus de vergelijkingsmaatstaven uitgedrukt in procenten van het EG-getal.

2. Vergelijkingsmaatstaven voor redelijke prijzen

2.1 Inleiding

In het uitgebreide verslag van dit onderzoek wordt in totaal een elftal vergelijkingsmaatstaven voor de redelijkheid van de verbruikersprijzen in de Gemeenschap besproken (Meester, 1989). In deze beknopte publikatie wordt volstaan met een viertal maatstaven, mede omdat een deel van de oorspronkelijke elf in de praktijk nauwelijks verschillende uitkomsten blijkt op te leveren. De vier die nu achtereenvolgens worden behandeld zijn:

1. de waargenomen wereldmarktprijzen;
2. de prijzen in OECD-landen;
3. een "gemiddelde wereldprijs";
4. evenwichtsprijzen op de wereldmarkt.

De in deze publikatie niet, maar in het onderzoekverslag wel besproken maatstaven zijn op één uitzondering na allemaal varianten op de hier boven ad 2, 3 en 4 genoemde. Bij die uitzondering gaat het om een prijs waarbij binnen de EG vraag en aanbod van landbouwprodukten met elkaar in evenwicht zijn en blijven. Deze prijs blijkt echter bij voor de hand liggende veronderstellingen vrij snel te tenderen in de richting van het wereldmarktprijspeil (maatstaf 1) en levert dus weinig aanvullend inzicht op.

2.2 Waargenomen wereldmarktprijzen

Op het eerste gezicht ligt het voor de hand de prijzen binnen de EG te vergelijken met die op de wereldmarkt. Daar zit de gedachte achter dat de consument zijn voedingsmiddelen "op de wereldmarkt" zou kunnen kopen, wanneer deze in de EG niet of onvoldoende zouden worden geproduceerd. Nu zijn de wereldmarktprijzen veelal zo laag dat geen enkele producent daartegen kan (blijven) produceren, omdat de wereldmarkt een restmarkt is waarop met forse subsidies overschotten worden gedumpt. Om die reden zouden de wereldmarktprijzen geen redelijke vergelijkingsmaatstaf vormen. Tegen deze redenering valt in te brengen dat de manier waarop de wereldmarktprijzen tot stand komen er niet toe doet, als de Europese consument er maar van kan profiteren.

Dat laatste is evenwel slechts tot op zekere hoogte het geval. De wereldmarkt is immers vrij klein en wanneer de EG minder agrarische produkten zou exporteren of zelfs grote hoeveelheden op de wereldmarkt zou kopen in plaats van deze zelf te produceren, zouden de wereldmarktprijzen snel gaan stijgen. Daar komt bij dat een sterke afhankelijkheid van de wereldmarkt voor de gegarandeerde voedselvoorziening vrij grote risico's in zich bergt in verband met mogelijke verstoringen van de aanvoer als gevolg

van calamiteiten of politieke moeilijkheden. Kortom: op het hanteren van de feitelijke wereldmarktprijzen als maatstaf voor de (on-)redelijkheid van de EG-prijzen valt wel het een en ander af te dingen. Toch levert deze vergelijking zodanig interessante informatie op dat zij in deze publikatie wel wordt gemaakt.

2.3 De prijzen in de OECD-landen

Men mag dus niet aannemen dat de EG in een substantieel deel van haar voedselbehoefte zou kunnen voorzien door aankopen op de wereldmarkt, althans niet tegen de daar gebruikelijke zeer lage prijzen. Wanneer de EG op grote schaal agrarische produkten zou importeren in plaats van ze zelf te produceren, zouden deze produkten vooral afkomstig zijn uit andere OECD-landen (dat wil zeggen de meeste landen in West-Europa, de VS, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland en Japan). De ontwikkelingslanden hebben immers in de regel een ander produktiepakket en hebben bovendien, evenals de Oostbloklanden, grote moeite om hun eigen voorziening op peil te houden. Dit is een eerste reden om bij de beoordeling van de redelijkheid van de EG-prijzen deze ook te vergelijken met die in de andere OECD-landen. Minstens zo belangrijk is de overweging dat dan tegelijk kan worden vastgesteld of de EG-consument voor zijn voedselvoorziening duurder uit is dan de consument in vergelijkbare landen.

2.4 De "gemiddelde wereldprijs"

Een stap verder gaande kan men redeneren dat, wanneer er tussen de EG en de rest van de wereld belangrijke handelsstromen op gang zouden komen, de prijzen in de EG en elders naar elkaar toe zullen bewegen. Uiteindelijk zouden de prijzen dan in de buurt van het gewogen gemiddelde van de huidige prijzen in de verschillende blokken komen te liggen. Bij de berekening van deze, enigszins theoretische, prijs zijn verschillende wegen en derhalve evenzo vele varianten denkbaar. Men kan de prijzen bijvoorbeeld wegen met de geproduceerde of met de verhandelde hoeveelheden. Voorts kan men werken met gewogen prijzen per land of met gemiddelde prijzen voor de diverse handelsblokken. Mede om praktische redenen is gekozen voor een benadering waarbij de gemiddelde prijs in de EG, die in de overige OECD-landen en die in de rest van de wereld zijn gewogen met de geproduceerde hoeveelheden in deze drie blokken.

2.5 Evenwichtsprijzen op de wereldmarkt

Bij de hiervoor besproken maatstaven is geen rekening gehouden met wijzigingen in vraag en aanbod, zowel binnen als buiten

de Gemeenschap, wanneer in de EG inderdaad een ander prijsniveau zou gaan gelden of wanneer door afschaffing van de prijsbescherming door de EG de wereldmarktprijzen zouden gaan stijgen. Door bepaalde veronderstellingen te maken over de reacties van vraag en aanbod op deze prijsveranderingen, kan men een schatting maken van het prijsniveau dat tot stand zou komen wanneer alle aanpassingsprocessen zouden hebben plaatsgevonden en een nieuw evenwicht zou zijn bereikt. Dit theoretisch berekende prijsniveau zou ontstaan bij afschaffing van de bescherming aan de buitengrenzen. Daarbij is verder verondersteld dat alleen de EG daartoe overgaat. De huidige EG-prijzen worden dus vergeleken met de prijzen die op de wereldmarkt tot stand zouden komen, wanneer de Gemeenschap haar landbouwbescherming zou afschaffen. Daarbij wordt dan via de voor de wereldrestmarkt aangehouden elasticiteiten wel rekening gehouden met vraag- en aanbodreacties in andere landen.

In feite geeft deze maatstaf aan wat de consument moet betalen voor de realisatie van de andere doelstellingen van het EG-landbouwbeleid. In die zin is het wellicht de meest interessante maatstaf, maar daar staat tegenover dat de wijze van berekening nogal arbitrair is.

3. Gegevens en uitgangspunten

3.1 Prijzen

Omdat het in dit rapport gaat over de redelijkheid van de prijzen van voedingsmiddelen voor de consumenten, zou het voor de hand hebben gelegen de consumentenprijzen te hanteren bij de diverse vergelijkingen. Daarbij doen zich echter verscheidene problemen voor. De consumentenprijzen voor de verschillende (groepen van) landen zijn vaak moeilijk te achterhalen, terwijl ze voor de wereldmarkt zelfs niet bestaan. Voorzover de consumentenprijzen wel te achterhalen zijn, zijn ze vaak niet goed vergelijkbaar, bijvoorbeeld omdat de bijbehorende produkten sterk verschillen qua voorbereiding, verpakking, kwaliteit, etc. Een kilo gesneden, gewassen en verpakte andijvie in een Nederlandse supermarkt is vanuit de consument gezien niet hetzelfde als een kilo onverpakte andijvie op een markt ergens in Zuid-Frankrijk.

Om deze problemen te omzeilen zijn in deze studie niet de consumentenprijzen gehanteerd, maar de prijzen van de agrarische grondstoffen op producenten- en/of groothandelniveau. Deze zijn in het algemeen vrij gemakkelijk te achterhalen en ook tamelijk goed internationaal vergelijkbaar.

Voorts is aangenomen dat het verschil tussen grondstoffen- en consumentenprijs in absolute zin constant is. Anders gezegd: de handels- en verwerkingsmarges worden niet beïnvloed door een verlaging of een verhoging van de landbouwprijzen. Deze veronderstelling houdt in dat een daling van de grondstofprijzen met x gulden, voor de consument een voordeel oplevert van eveneens x gulden. Wanneer men in plaats van een absoluut constante, een procentueel constante marge tussen producenten- en consumentenprijs zou veronderstellen, zou het voordeel voor de consument in dit geval groter zijn dan x gulden omdat de marge bij een prijsverlaging absoluut gezien kleiner wordt.

In het geval waarin alleen de EG-prijzen met die op de wereldmarkt zijn vergeleken (maatstaven 1 en 4), zijn voor de agrarische produkten waarvoor de EG importerend is, zoveel mogelijk de drempelprijzen - de prijs waartegen een landbouwprodukt in de EG mag worden ingevoerd - gehanteerd. Voor de produkten waarvoor de EG netto-exporterend is, zijn in principe de interventieprijzen als maatstaf voor het interne prijspeil aangehouden. Als wereldmarktprijs is beschouwd de aanbiedprijs in de Gemeenschap, dus de drempelprijs verminderd met de invoerheffingen, of de prijs bij uitvoer vanuit de EG, uiteraard exclusief de exportrestituties. Voor de produkten waarvoor de hiervoor genoemde prijzen niet beschikbaar zijn, zijn deze zo goed mogelijk benaderd met behulp van andere prijzen of met de gemiddelde in- of uitvoerwaarde per eenheid produkt.

In die gevallen waarin de EG-prijzen niet of niet alleen met de wereldmarktprijzen worden vergeleken (dus de maatstaven 2 en 3) zijn voor de EG in het algemeen de waargenomen producenten-prijzen gehanteerd. Ook voor de overige OECD-landen zijn de producentenprijzen aangehouden; deze werden voornamelijk ontleend aan gegevens van ECE/FAO (ECE/FAO, diverse jaren). Voor de wereldmarkt zijn ook in dit geval de in de vorige alinea aangegeven prijzen aangehouden. Deze worden ook als representatief beschouwd voor de prijzen in de niet tot de OECD behorende landen.

Als laatste opmerking over de gebruikte prijzen kan worden vermeld dat het gemiddelde van de jaren 1977-1982 is gehanteerd (evenals trouwens voor de hoeveelheden). Ten tijde van het onderzoek was 1982 het laatste jaar waarvoor een nagenoeg complete serie cijfers beschikbaar was. Met het hanteren van een periode van zes jaar wordt voorkomen dat de onderzoeksresultaten worden verstoord door incidentele schommelingen in prijzen en volumina. De prijzen zijn met behulp van het indexcijfer voor de gezinsconsumptie in de EG omgerekend in ECU's van 1980. Alle in de volgende hoofdstukken genoemde prijzen en waardebedragen luiden dus in ECU's van 1980.

3.2 Producten

In het eerste deel van het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten weergegeven voor een achttal belangrijke producten waarvoor tegen aanvaardbare inspanningen redelijk vergelijkbare gegevens waren te verkrijgen. Met deze benadering wordt geen rekening gehouden met de onderlinge samenhang van de verschillende prijzen. Een hoge graanprijs leidt bijvoorbeeld tot een groter graanareaal waardoor er minder grond overblijft voor aardappelen. De aardappelproductie zal dan dalen en de aardappelprijs omhoog gaan. Via hogere veevoederprijzen beïnvloedt een hogere graanprijs de kosten van de dierlijke productie. Op langere termijn zal dus ook de prijs van varkens- en pluimveevlees hoger zijn als gevolg van een hogere graanprijs. Zo hangen alle prijzen met elkaar samen. Daarom is verderop in hoofdstuk 4 ook een methode gehanteerd waarbij verondersteld is dat alle landbouwproducten direct of indirect samenhangen met de ondersteuning van de vier belangrijkste producten met een zogenaamde zware marktorde-ning (graan, suiker, rundvlees en zuivel). Op die manier is getracht een beeld te krijgen van het totale effect op de consumptie-tenuitgaven van de prijsondersteuning van landbouwproducten door de Gemeenschap.

3.3 Prijselasticiteiten

Voor de resultaten van een vergelijking van de EG-prijzen met de berekende "wereldmarktevenwichtsprijzen" (paragraaf 2.5) zijn

de veronderstellingen die men hanteert over de reactie van vraag en aanbod op een wijziging van de prijzen van betekenis.

Bij een prijsverlaging van een enkel produkt kan de producent vrij gemakkelijk uitwijken naar een ander produkt. Bij een prijsdaling over de hele linie zijn de uitwijkmogelijkheden veel geringer. Voor de vraag geldt iets dergelijks: een algemene prijsverlaging zal slechts een beperkte extra consumptie van landbouwprodukten tot gevolg hebben. Onder meer om deze reden is in deze studie gewerkt met vrij lage prijselasticiteiten. Mede op basis van de berekeningen van anderen (zie onder meer World Bank, 1986 en OECD, 1987) zijn in deze studie de volgende aannames gedaan: voor alle gebieden is verondersteld dat 10% prijsstijging leidt tot een vermindering van de vraag met 1% en tot een stijging van de produktie met 3%. Voor een prijsdaling zijn dezelfde aanpassingen verondersteld, maar dan in omgekeerde richting.

Uit een door Vollebregt (1986) uitgevoerde gevoeligheidsanalyse voor de gekozen elasticiteiten valt af te leiden dat, binnen een zekere marge, de veronderstellingen ten aanzien van de elasticiteiten niet van doorslaggevende betekenis zijn voor de uit de berekeningen te trekken conclusies. Dit geldt echter alleen wanneer men de veronderstelde vraag- en aanbodselasticiteiten voor de EG en voor de andere gebieden in dezelfde mate verandert.

4. Resultaten

4.1 De prijsverschillen bij de afzonderlijke produkten

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de berekeningen voor de verschillende maatstaven (zie hoofdstuk 2) besproken voor de prijzen van een aantal belangrijke produkten. In de volgende paragraaf worden de resultaten gepresenteerd voor de uitgaven van de consumenten.

Tabel 4.1 geeft de uitkomsten aan voor de in de paragrafen 2.2 tot en met 2.5 besproken maatstaven. Het eerste dat opvalt is dat de landbouwprijzen in de EG in het algemeen hoger zijn dan alle als vergelijkingsmaatstaf gehanteerde prijzen. Gemiddeld lagen de EG-prijzen ongeveer 45% boven het niveau van de wereldmarkt. Dit verschil is kleiner dan dat wat wordt vermeld door de Wereldbank (World Bank, 1986), die constateert dat de EG-prijzen zo'n 55% boven het wereldmarktniveau lagen. Die berekening had echter betrekking op de periode 1980-1982.

Bij vergelijking met het gemiddelde prijsniveau in andere OECD-landen of met de gemiddelde wereldprijs (maatstaven 2 en 3)

Tabel 4.1 Relatieve prijzen van landbouwprodukten in de EG (gemiddelde 1977-1982, in ECU's van 1980)

Produkt	EG-prijs in ECU per ton	EG-prijs in procenten van de: 1)			
		wereld- markt- prijs (1)	gemiddelde prijs an- dere OECD- landen (2)	"gemiddel- de wereld- prijs" (3)	even- wichts- prijs (4)
Tarwe	162	133	147	132	122
Mais	181	172	182	172	156
Suiker	417	147	132	137	133
Zuivel	197	149	94	116	114
Rundvlees	2407	179	128	152	118
Varkensvlees	1520	125	112	116	102
Fluimveevlees	1149	120	141	123	105
Eieren	859	105	122	112	101
Gemiddeld 2)	-	146	119	129	113

1) Voor toelichting zie hoofdstukken 2 en 3.

2) Gewogen met het verbruik (tegen producentenprijzen) in 1977-1982.

blijken de EG-prijzen minder uit de toon te vallen dan bij een vergelijking met de wereldmarktprijzen. Dat ligt ook voor de hand omdat bij de maatstaven 2 en 3 de vaak relatief hoge producentenprijzen in andere landen in de vergelijking zijn betrokken. De steun voor de landbouwprijzen is in de EG dus groter dan gemiddeld in de andere OECD-landen. Uit andere studies (World Bank, 1986) is bekend dat met name in de VS, Australië en Nieuw Zeeland de landbouwprijzen in doorsnee lager zijn dan in de Gemeenschap. Landen als Japan en Noorwegen kennen daarentegen een hoger prijsniveau.

Bij een vergelijking met de voor de wereldmarkt berekende evenwichtsprijzen (kolom 4) blijken de EG-prijzen ongeveer 10 à 15% daarboven te liggen. Daaruit valt af te leiden dat een liberalisatie van het EG-landbouwbeleid bij de aangegeven veronderstellingen tot ongeveer 30% hogere wereldmarktprijzen zou leiden en dat deze zelfs boven het toenmalige gemiddelde prijsniveau in de andere OECD-landen zouden komen. Dat laatste komt dan doordat de gemeenschap veel minder afzet, c.q. veel meer koopt op de, betrekkelijk kleine, wereldmarkt. Vooral op de wereldmarktprijzen van rundvlees en zuivel heeft het EG-beleid grote invloed (tabel 4.1) 1).

De cijfers wijzen er voorts op dat de verschillen tussen de EG-prijzen en de andere prijzen in het algemeen voor de zogenaamde zware-marktordeningsprodukten (granen, suiker, zuivel en rundvlees) groter zijn dan voor de produkten met een lichter regiem (eieren, varkens- en pluimveevlees). Ook dat is een tamelijk voor de hand liggende constatering. Men kan voor de laatstgenoemde drie produkten zelfs uitrekenen dat de prijsondersteuning niet meer is dan een compensatie van de verhoging van de voerkosten, die het gevolg is van de prijsondersteuning in de plantaardige sector.

Slechts in één geval blijken de EG-prijzen lager te liggen dan de gehanteerde vergelijkingsmaatstaf. Dit betreft de prijzen van zuivelprodukten in vergelijking met die in andere OECD-landen (maatstaf 2). Dit verschijnsel is ten dele toe te schrijven aan de zeer hoge zuivelprijzen in enkele OECD-landen (o.a. Japan, Zwitserland, Noorwegen) en geeft verder aan dat de Gemeenschap wat betreft de zuivelprijzen niet uit de toon valt in vergelijking met andere geïndustrialiseerde landen. Alleen in Australië en Nieuw-Zeeland is de melkprijs beduidend lager dan in de Gemeenschap.

1) Wanneer de liberalisatie van het landbouwbeleid - waarover in het kader van het GATT overleg wordt gepleegd - niet tot de EG beperkt zou blijven, zouden de wereldmarktprijzen vermoedelijk nog sterker stijgen (zie hiervoor onder andere Tyers and Anderson, 1988 en EC/US Study Group, 1988).

4.2 Verschillen in consumentenuitgaven

In deze paragraaf worden de resultaten van de berekeningen weergegeven voor de uitgaven van de consument. Daarbij is ook rekening gehouden met de wisselwerking tussen de diverse produkten, zoals aangegeven in paragraaf 3.2 (de zogenaamde geaggregeerde methode). Het zou ook mogelijk zijn geweest de verschillen in consumentenuitgaven voor de afzonderlijke produkten (zie paragraaf 4.1) uit te rekenen en bij elkaar te tellen. Dat blijkt echter betrekkelijk weinig afwijkende resultaten op te leveren.

De totale consumentenuitgaven voor landbouwprodukten (alleen het grondstoffendeel, dus gewaardeerd tegen producentenprijzen) kunnen worden geschat op 93 miljard ECU. Dit bedrag is berekend door voor alle produkten de verbruikte hoeveelheid te vermenigvuldigen met de in tabel 4.1 aangegeven producentenprijzen. Het bedrag komt redelijk overeen met het grondstoffenaandeel (30 à 40%) in de totale consumentenuitgaven voor voedingsmiddelen, die in 1980 ongeveer 270 miljard ECU beliepen.

Tabel 4.2 Jaarlijkse uitgaven per EG-consument voor voedingsmiddelen bij verschillende vergelijkingsmaatstaven, berekend tegen producentenprijzen (gemiddelde 1977-1982, geaggregeerde methode)

Vergelijkingsmaatstaf	Uitgaven per EG-consument 1)	
	in ECU van 1980	idem, in %
Feitelijke EG-prijzen (0)	345	100
Feitelijke wereldmarktprijzen (1)	267	77
Gemiddelde prijs OECD (2)	298	86
"Gemiddelde wereldprijs" (3)	287	83
Evenwichtsprijs wereldmarkt (4)	306	89

1) Voor toelichting zie hoofdstuk 2 en paragraaf 3.2.

Het genoemde bedrag van 93 miljard ECU komt neer op ongeveer 345 ECU (rond 1980 circa 930 gulden) per Europese consument per jaar. De mogelijke besparing wanneer in de EG andere prijzen zouden gelden, loopt uiteen van 39 ECU bij de evenwichtsprijzen op de wereldmarkt tot 78 ECU bij vergelijking met de feitelijke wereldmarktprijzen (tabel 4.2). Ten opzichte van het bestaande uitgavenniveau betekent dit een daling van 10 à 20%.

Zoals eerder betoogd zijn de feitelijke wereldmarktprijzen in dit verband eigenlijk geen reële vergelijkingsmaatstaf, omdat deze zullen gaan stijgen wanneer de EG haar gedrag op de wereldmarkt drastisch wijzigt. De andere maatstaven zijn meer realistisch, zodat geconcludeerd kan worden dat de Europese consument,

gegeven de veronderstellingen van deze studie, een kleine 60 ECU (in 1980 ruim 160 gulden) goedkoper uit had kunnen zijn voor zijn voedselvoorziening. Voor een "modaal huishouden" van vier personen kwam dit neer op ongeveer 650 gulden per jaar, althans in de periode 1977-1982. Uitgedrukt in de totale uitgaven voor voedingsmiddelen betekent dit bedrag een daling met ongeveer 6% en op de totale consumentenuitgaven een kleine anderhalf procent.

Bij de bespreking van tabel 4.1 is geconstateerd dat de landbouwprijzen in de EG gemiddeld 13 tot 46% hoger lagen dan de prijzen die als vergelijkingsmaatstaf zijn gehanteerd, of, omgekeerd, dat deze vergelijkingsprijzen 11 à 30% beneden de EG-prijzen lagen. In tabel 4.2 worden verschillen vastgesteld van 11 tot 23%. De verschillen liggen bij beide benaderingen dus in dezelfde orde van grootte.

5. Actualisatie en vergelijking met andere studies

5.1 De huidige situatie

De vraag is in hoeverre de situatie omstreeks 1988 verschilt van die in de onderzochte periode. Daarbij valt onder meer op te merken dat het verschil tussen de prijzen in de EG en die op de wereldmarkt tussen 1982 en 1987 aanzienlijk is toegenomen. In de eerste plaats heeft de EG in het begin van de jaren tachtig enkele keren de landbouwprijzen fors verhoogd. In de tweede plaats is het relatieve overaanbod op de wereldmarkt de afgelopen jaren toegenomen en zijn de wereldmarktprijzen verder omlaag gegaan.

Naast deze twee factoren speelt het koersverloop van de Amerikaanse dollar een rol. Omdat de meeste wereldmarktprijzen in die munteenheid zijn uitgedrukt, leidt een stijging van de dollarkoers tot een vermindering van het verschil tussen EG-prijzen en wereldmarktprijzen, en omgekeerd. In de onderzoeksperiode (1977-1982) was de waarde van de dollar ongeveer 0,82 ECU. Na een dieptepunt in 1980 (0,72 ECU) trad een geleidelijke stijging op tot een gemiddelde van 1,31 ECU in 1985. Daarop volgde weer een daling en momenteel ligt de koers van de dollar ten opzichte van de ECU weer op ongeveer hetzelfde peil als het gemiddelde in de onderzoeksperiode.

De verhouding van de door de EG uitgegeven bedragen aan exportrestituties enerzijds en de waarde van de bijbehorende export anderzijds, is een indicator van het prijsverschil tussen de EG en de wereldmarkt. In de periode 1977-1982 beliepen de restituties voor rundvlees, zuivel, granen en suiker bijna 55% van de bijbehorende exportwaarde. Voor de jaren 1983-1985 gold eenzelfde percentage maar in de jaren 1985-1987 was het meer dan 70%. Dat wijst er op dat toen de EG-prijzen nogal wat meer verschilden van die op de wereldmarkt dan in de onderzochte periode.

In 1988 is het verschil tussen EG-prijzen en wereldmarktprijzen weer kleiner geworden, vooral door het aantrekken van de wereldmarktprijzen. Dit was voor een deel het gevolg van incidentele oorzaken, maar voor een ander deel van ombuigingen in het beleid, niet het minst in de EG, die voornamelijk neerkomen op beperking van de produktie(groei) en/of vermindering van de prijsondersteuning.

Gezien het bovenstaande zou een geactualiseerde berekening van de cijfers van tabel 4.1 voor maatstaf 1 (waargenomen wereldmarktprijzen) voor de jaren 1985-1987 tot grotere verschillen leiden dan die, welke voor de periode 1977-1982 werden berekend. Waarschijnlijk geldt deze conclusie in mindere mate voor de maatstaven (2) en (3) omdat de producentenprijzen in andere lan-

den ook meer uit de pas zijn gaan lopen met de wereldmarktprijzen. Dit is verder niet onderzocht.

Wat betreft de vierde maatstaf ("evenwichtsprijzen op de wereldmarkt") zou men kunnen veronderstellen dat deze méér beneden de huidige EG-prijzen zouden liggen dan rond 1980. Niet vergeten moet echter worden dat bij een liberalisatie van het EG-landbouwbeleid de wereldmarktprijzen in de huidige situatie wellicht méér zouden stijgen dan destijds. De EG heeft tegenwoordig een aanzienlijk hogere graad van zelfvoorziening en bij een liberalisatie zou de vermindering van de druk op de wereldmarkt dus in het algemeen ook sterker zijn dan rond 1980. Het is daarom niet op voorhand te zeggen of het verschil tussen EG-prijzen en de evenwichtsprijzen op de wereldmarkt momenteel groter is dan in de periode rond 1980.

5.2 Vergelijking met andere studies

In paragraaf 4.1 is al terloops gewezen op de resultaten vermeld in een rapport van de Wereldbank. Daarin werd een wat groter verschil tussen EG-prijzen en de feitelijke wereldmarktprijzen gevonden dan in deze publikatie (respectievelijk 55% en 40%) (World Bank 1986: 112-113). Het verschil zit vooral in de dierlijke sectoren. Volgens de Wereldbankstudie zou de protectie door de EG in vergelijking met andere OECD-landen relatief sterk zijn voor granen, rundvlees, varkensvlees en slachtpluimvee, ongeveer hetzelfde voor suiker en iets zwakker voor zuivel. Deze conclusies komen redelijk overeen met de in tabel 4.1 (maatstaf 2) vermelde cijfers.

De Wereldbankstudie geeft geen eigen berekeningen over de extra consumentenuitgaven als gevolg van het EG-landbouwbeleid. Wel worden in die studie Buckwell c.s. (1982) aangehaald, die deze lasten ten opzichte van een volledige vrijhandelssituatie berekenen op 35 miljard dollar of bijna 25 miljard ECU (World Bank, 1986: 121). Dit bedrag komt overeen met ongeveer 27% van de in de voorliggende publikatie berekende consumentenuitgaven voor de grondstoffencomponent van de voedingsmiddelen ad 93 miljard ECU (zie paragraaf 4.2). Deze 25 miljard ECU lijkt aan de hoge kant, want bij een vergelijking van EG-prijzen met de feitelijke wereldmarktprijzen laat zich slechts een besparing van 21 à 27 miljard ECU (respectievelijk berekend uit tabel 4.2, maatstaf 1, en tabel 4.1, maatstaf 1) berekenen.

In een studie van het Australische Bureau of Agricultural Economics (BAE, 1985) worden de voordelen voor de Europese consumenten bij de uitgaven voor voedingsmiddelen in het geval van een liberalisatie van het EG-landbouwbeleid voor de periode rond 1980 geschat op 27 tot 42 miljard ECU (in prijzen van 1980), afhankelijk van het jaar dat men kiest (BAE, 1985: 100). In deze publikatie wordt voor die situatie een voordeel in de orde van 10 miljard ECU berekend (vergelijk tabel 4.2, maatstaf 4). De belang-

rijkste oorzaak van het verschil is vermoedelijk dat de Australiërs in geval van een liberalisatie door de EG veel grotere dalingen van de EG-prijzen, en dus veel kleinere stijgingen van de wereldmarktprijzen veronderstellen. Het duidelijkste voorbeeld is rundvlees, waarbij de BAE-studie (p. 115) op een stijging van de wereldmarktprijs met 17% komt, terwijl in het hier behandelde onderzoek impliciet een stijging van ruim 50% is verondersteld.

Een OECD-studie van vorig jaar (OECD, 1987) behandelt weliswaar dezelfde materie, maar door de nogal afwijkende opzet - er wordt gewerkt met "Producenten- en Consumenten Subsidie Equivalenten" - is een vergelijking met de resultaten van de voorliggende studie niet eenvoudig.

De OECD-studie komt voor de periode 1979-1981 tot grotere verschillen tussen EG-prijzen en wereldmarktprijzen dan de voorliggende studie: gemiddeld zouden de EG-prijzen volgens de OECD ruim 70% boven het wereldmarktniveau liggen, terwijl deze studie (tabel 4.1) tot een verschil van 46% komen. De OECD berekent in het verlengde hiervan ook een hoger totaal aan extra consumenten-uitgaven, namelijk ruim 130 ECU per consument tegen een kleine 90 ECU volgens deze studie (vgl. tabel 4.2).

Geconcludeerd kan worden dat de omvang van de berekende nadelen van het EG-prijsbeleid voor de consument sterk afhangt van de veronderstellingen die men hanteert. Globaal gesproken lijken andere studies tot een grotere omvang van die nadelen te komen dan het hier gerapporteerde onderzoek.

6. Conclusies

Het in deze publikatie beknopt weergegeven onderzoek naar de redelijkheid van de voedselprijzen in de EG voor de consument leidt tot de constatering, dat het voor de te trekken conclusies van groot belang is welke prijzen en verdere veronderstellingen en uitgangspunten men hanteert.

In de periode 1977-1982 lagen de voedselprijzen (op producentenniveau) in de EG ongeveer 40% hoger dan op de wereldmarkt en ruim 30% boven de gemiddelde prijzen in de OECD-landen en elders in de wereld. Wanneer de EG de bescherming van de landbouwrijzen zou afschaffen, zouden daardoor de wereldmarktprijzen stijgen. De EG-prijzen lagen in de beschouwde periode dan ook zo'n 10 à 15% boven het te berekenen evenwichtsniveau op de wereldmarkt.

In het algemeen wijken de EG-prijzen voor produkten met een zogenaamde zware marktordening (granen, suiker, rundvlees en zuivel) meer af van de prijzen op de wereldmarkt of in andere landen, dan de prijzen voor andere produkten.

Op basis van de aannames van dit onderzoek is een redelijke schatting dat de gemiddelde Europese consument rond 1980 ongeveer 40 à 60 ECU per jaar goedkoper uit had kunnen zijn voor zijn voedselvoorziening omgerekend was dit voor een gezin van vier personen destijds 440 à 640 gulden. Deze bedragen kwamen voor de gemiddelde consument overeen met 4,5 à 7% van zijn uitgaven voor voedingsmiddelen en met 1 à 1,5% van zijn totale uitgaven voor levensonderhoud.

In de periode 1985-1987 verschilden de prijzen van agrarische produkten in de EG meer van die op de wereldmarkt dan in de periode 1977-1982. Bij een vergelijking met de feitelijke wereldmarktprijzen zouden de uit het EG-markt- en prijsbeleid voortvloeiende extra uitgaven voor de consument in de periode 1985-1987 dan ook groter zijn geweest dan in de periode waarop het onderzoek betrekking had. Het is de vraag of dit evenzeer het geval geweest zou zijn bij een vergelijking met de prijzen in andere landen of met te berekenen evenwichtsprijzen op de wereldmarkt.

Uit een vergelijking met de uitkomsten van andere, soortgelijke studies ontstaat de indruk dat daarin in het algemeen grotere verschillen tussen de EG-prijzen en de andere prijzen worden gevonden, met als gevolg dat ook de voor de extra uitgaven van de consument berekende bedragen hoger uitvallen.

Literatuur

- BAE (1985),
Agricultural Policies in the EG; their origins, nature and effects on production and trade,
Canberra, Australia, Bureau of Agricultural Economics.
- ECE/FAO (div. jaren)
Prices of agricultural products and selected inputs in Europe and North America.
- EC/US Study Group (1988), Disharmonies in EC and US Agricultural Policies: A summary of results and major conclusions, Commission of the European Communities, Brussels.
- Buckwell, A.E., D.R. Harvey, K.J. Thomson en K.A. Parton (1981),
The Costs of the Common Agricultural Policy, London.
- Meester, G. (1989),
Over de redelijkheid voor de verbruikers van de landbouwprijzen in de EG.
Onderzoekverslag No 46
Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut.
- OECD (1987),
National Policies and Agricultural Trade,
Parijs, OECD.
- Tyers, R. and K. Anderson (1986),
Distorsion in World Food Markets, Background Paper for the World Bank's World Development Report 1986,
Washington, World Bank.
- Tyers, R., and K. Anderson (1988),
Liberalising OECD Agricultural policies in the Uruguay Round: Effects on trade and welfare, Journal of Agricultural Economics 1988/2 pp. 197-216.
- Vollebregt, A. (1986)
Redelijk? Wat is dat?
Een onderzoek naar enkele criteria om de redelijkheid van de landbouwprijzen voor de consumenten binnen de EG aan te geven,
Wageningen, Landbouwhogeschool, Scriptie Vakgroep Algemene Agrarische Economie.
- World Bank (1986),
World Development Report 1986, Oxford University Press.