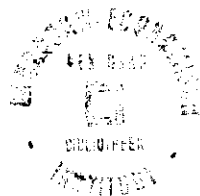


PRODUCTIEBEHEERSING ALS ALTERNATIEF VOOR HET EU-LANDBOUWBELEID

Een verkenning van de gevolgen van meer marketingrijpen
voor de EU-landbouw

November 1997



LEI-DLO L26-1.32
Bijlage A
NLV-1997490521

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)
Afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek

951556

REFERAAT

PRODUCTIEBEHEERSING ALS ALTERNATIEF VOOR HET EU-LANDBOUWBELEID; EEN VERKENNING VAN DE GEVOLGEN VAN MEER MARKTINGRIJPEN VOOR DE EU-LANDBOUW

Veenendaal, P.J.J.

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1997

Publicatie 1.32

ISBN 90-5242-416-0

67 p., tab., bijl.

Verkenkend onderzoek naar de economische gevolgen voor de EU-landbouw van het beleidsalternatief van verdergaande productiebeheersing met zodanige prijs-garanties dat deze op zichzelf al een redelijke beloning inhouden voor de inzet van de boer. De gevolgen worden geanalyseerd met behulp van simulatie-uitkomsten van het EU-landbouwmodel ECAM tot het jaar 2007 voor een drietal scenario's: verdergaande productiebeheersing, voortzetting van het huidige beleid, en verdergaande handelsliberalisatie. Voor elk van deze scenario's worden ramingen opgesteld van de ontwikkelingen van de wereldmarktprijzen. De aandacht wordt vooral gericht op de belangrijkste marktordeningsproducten: granen, zuivel en rundvlees. De gevolgen van het scenario productiebeheersing worden aangegeven voor de Europese zowel als de Nederlandse boer, voor het EU-budget, de Europese consument en de EU-handelspartners tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de beide andere scenario's. Bovendien worden enkele punten van discussie naar voren gebracht die voor de beoordeling van dit beleidsalternatief vanuit economisch gezichtspunt relevant zijn.

Landbouw/Landbouwbeleid/Handelsbeleid/GATT/WTO/EU/Toegevoegde waarde/
Werkgelegenheid/EU-budget/Welvaart

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

	Blz.
WOORD VOORAF	5
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	15
2. UITGANGSPUNTEN VAN DE SCENARIO'S	18
2.1 Achtergronden	18
2.2 Uitgangspunten landbouwbeleid	20
2.2.1 Scenario productiebeheersing	20
2.2.2 Referentie- en liberalisatiescenario	22
2.3 Handelsbeleid	23
3. WERELDMARKTPRIJSONTWIKKELINGEN	26
3.1 Inleiding	26
3.2 De wereldvoedselsituatie	26
3.3 Raming markt- en prijsontwikkelingen	28
3.3.1 Methodiek prijsramingen	28
3.3.2 Wereldgraanmarkt	29
3.3.3 Wereldzuivelmarkt	31
3.3.4 Wereldrundvleesmarkt	32
3.4 Samenvatting prijsontwikkelingen tot 2007	34
4. DE EU-LANDBOUW BIJ MEER MARKTINGRIJPEN, 1995-2007	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Productie, verbruik, export en prijzen	35
4.3 Gevolgen voor boer, EU-budget en consument	41
4.4 Relatie met verplichtingen handelsoverkomsten	46
4.5 Conclusies	52
5. DE EU-LANDBOUW BIJ MEER MARKTINGRIJPEN VERGELEKEN MET HET LIBERALISATIESCENARIO, 1995-2007	54
6. CONCLUSIES EN DISCUSSIE	57
LITERATUUR	62
BIJLAGE	65

WOORD VOORAF

De discussies over de toekomst van het EU-landbouwbeleid, die recentelijk met "Agenda 2000" een nieuwe impuls hebben gekregen, gaan vooral over varianten op een beleidslijn waarbij de garantieprijsen meer wereldmarktconform worden en de boeren als compensatie aan voorwaarden verbonden toeslagen ontvangen via de EU-begroting. In het onlangs verschenen SER-advies over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is met name aan deze beleidslijn aandacht besteed. Een ander beleid, waarbij juist meer in plaats van minder in de markt wordt ingegrepen, is echter ook denkbaar. En daarop richt de aandacht zich in deze studie. Dit rapport, dat verkennend van aard is, geeft de mogelijke economische gevolgen aan voor de boeren en andere betrokkenen van een beleid, waarbij verdergaande productiebeheersing gepaard gaat met zodanige prijsgaranties dat deze op zichzelf al een redelijke beloning inhouden voor de inzet van de boer.

Deze verkenning is gemaakt op verzoek van het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), de Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV) en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV). Het onderzoek is financieel mede mogelijk gemaakt door de bijdragen van NAJK en NAV. Bovendien is ook door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (MLNV) financiële steun verleend om deze studie als bijdrage aan de discussie over het EU-landbouwbeleid op langere termijn mogelijk te maken. De verkenning is begeleid door de begeleidingscommissie "Scenariostudie Productiebeheersing", waarvan - in wisselende samenstelling - de volgende personen deel uitmaakten:

Evert-Jan Aalpoel (NAJK)
Froukje Boonstra (NAJK)
Joop de Koeijer (NAV)
Jaap Korteweg (NAV)
Gerrit Roos (NMV)
Monique Veraart (NAJK)
Willem Verhaak (NAJK)
Albert Vermuë (MLNV)

De studie, die in belangrijke mate gebruikmaakt van reeds gepubliceerde simulatieresultaten van het zogenaamde ECAM-model, is verricht door Paul Veenendaal. Dank is verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie voor hun kritisch commentaar en waardevolle suggesties bij eerdere conceptteksten. Niettemin is uitsluitend LEI-DLO verantwoordelijk voor de inhoud van deze publicatie.

De directeur,



L.C. Zachariasse

Den Haag, november 1997

SAMENVATTING

Achtergrond

Het EU-landbouwbeleid wordt op gezette tijden hervormd om recht te doen aan veranderende omstandigheden. Belangrijke motieven daarvoor zijn geweest de bevordering van evenwichtige markt- en inkomensontwikkelingen, de beteugeling van de budgettaire lasten van het landbouwbeleid en het oplossen van conflicten met de handelspartners van de EU over de invoerheffingen en de gesubsidieerde exporten. De laatste jaren wordt bovendien gewezen op de noodzaak van hervormingen van het landbouwbeleid in verband met de voorgenomen toetreding van Oost-Europese landen. Met de recent door de Europese Commissie met "Agenda 2000" gepubliceerde gedachten over de toekomstige landbouwhervorming wordt de beleidslijn van de landbouwhervorming van 1992 verder voortgezet. Bij deze beleidslijn worden de interne prijzen verlaagd en meer wereldmarktconform terwijl de boeren als compensatie aan voorwaarden verbonden toeslagen ontvangen via de EU-begroting. Aan de economische gevolgen op middellange termijn van een dergelijk beleid is onder andere aandacht besteed in de vorig jaar verschenen achtergrondstudie ten behoeve van het SER-advies "Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid".

Er is echter ook een beleid denkbaar, waarbij productiebeheersing zo ver wordt doorgevoerd dat conflicten met handelspartners over gesubsidieerde exporten worden uitgesloten en de interne prijzen zo worden vastgesteld dat ze op de bedrijven met goede productieomstandigheden een redelijke beloning inhouden voor de inzet van de boer. De raming van de economische gevolgen van een dergelijk beleid staat in deze studie centraal. Het verlenen van toeslagen zou bij een dergelijk beleid beperkt kunnen blijven tot de bedrijven met ongunstige productieomstandigheden, terwijl de boer in de bij uitstek agrarische productiegebieden zich een adequaat inkomen kan verwerven uit de (interne) markt in plaats van via inkomenstoeslagen. Daarnaast wordt met verdergaande productiebeheersing beoogd om mogelijke conflicten met handelspartners over de gesubsidieerde exporten te vermijden. Volgens de voorstanders van dit beleid is grotere inkomenszekerheid één van de voordelen ervan: de boer is immers niet langer afhankelijk van inkomenstoeslagen die vanwege hun zichtbaarheid op het EU-landbouwbudget vatbaar zijn voor politieke druk om op de landbouwuitgaven te bezuinigen. Besparing op de EU-landbouwuitgaven vanwege verminderde uitgaven aan inkomenstoeslagen en mogelijk ook aan uitvoerrestituties kan een ander voordeel zijn van dit beleid. Daarnaast zijn er ook nadelen verbonden aan een beleid met hoge garantieprijzen, zoals de hogere uitgaven voor voedingsmiddelen van de Europese consument en mogelijke conflicten met de EU-handelspartners vanwege de belemmering van de

EU-invoer. Begrenzing van de invoermogelijkheden is immers noodzakelijk zolang de garantieprijs het prijsniveau van de wereldmarkt te boven gaan.

Doel

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verschaffen in de mogelijke economische gevolgen voor de EU-landbouw van een EU-beleid dat gericht is op productiebeheersing met hoge garantieprijsen en dat vorm zou kunnen krijgen na afloop van het huidige GATT-akkoord in 2001. In het bijzonder wordt ingegaan op de gevolgen voor de volumes van agrarische productie, verbruik en handel, het agrarisch inkomen en de werkgelegenheid, de wereldmarktprijsontwikkelingen, het EU-landbouwbudget en de welvaart van de consument.

Aanpak

In deze studie, die verkennend van aard is, worden de economische gevolgen geraamd tot het jaar 2007 van het beleidsscenario *productiebeheersing*. De gevolgen worden vergeleken met de uitkomsten van een tweetal scenario's die in een eerdere studie ten behoeve van het SER-advies "Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid" werden gepubliceerd. Enerzijds wordt een vergelijking gemaakt met de ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid volgens het zogenaamde *referentiescenario*; anderzijds worden de uitkomsten vergeleken met een scenario waarin na afloop van het huidige GATT-akkoord verdergaande liberalisatieafspraken worden gemaakt voor de periode 2001-2007 volgens het zogenaamde liberalisatiescenario. Hierbij richt de aandacht zich vooral op de ontwikkelingen bij de belangrijkste marktordeningsproducten granen, zuivel en rundvlees. De uitkomsten voor de verschillende scenario's zijn in hoge mate ontleend aan met behulp van het *European Community Agricultural Model* (ECAM) geprojecteerde alternatieve toekomstbeelden voor de EU-landbouw.

Beleidsuitgangspunten

Voor het scenario *productiebeheersing* worden de volgende beleidsuitgangspunten gehanteerd.

De graanprijs ligt op een niveau dat kostendekkend is in die zin dat de boer zowel voor zijn arbeid als het door hem geïnvesteerde kapitaal een redelijke beloning ontvangt. Er wordt vanuit gegaan dat daarvoor een graanprijs benodigd is van zo'n 45 cent per kilo. Door braaklegging (zonder vergoeding) wordt de graanproductie zodanig beheerst dat de volume- en exportsubsidieafspraken van het huidige GATT-akkoord kunnen worden nagekomen. Bij de berekeningen is aangenomen dat het verplichte braakareaal vanaf 1995 daartoe jaarlijks met 6% wordt verhoogd. Dit houdt voor het jaar 2007 ongeveer een verdubbeling in van het oppervlak verplichte braak ten opzichte van het niveau in het referentiescenario van het jaar 1995. Daarnaast wordt het volume van de graanvervangende veevoerimporten verminderd. Het onaantrekkelijker

maken van het gebruik van graanvervangers is immers noodzakelijk om te voorkomen dat door de graanprijsstijging de veevoerbesteding van granen wordt aangetast. Bij de berekeningen is uitgegaan van een invoertarief op graanvervangende importen dat iets hoger is dan de bescherming bij granen.

Bij zuivel wordt het quotum zo verkleind dat aan de huidige GATT-afspraken met betrekking tot de handelsvolumes en de uitvoerrestituties kan worden voldaan. De interventieprijsen worden zo aangepast dat het inkomensverlies vanwege de beleidswijzigingen ongeveer wordt gecompenseerd. Bij de berekeningen is uitgegaan van een quotumkorting van 4% in 1993 en van een stijging van de zuivelgarantieprijsen met 15% in datzelfde jaar ten opzichte van de niveaus van het referentiescenario.

Bij rundvlees worden in tegenstelling tot de prijsverlaging met 15% van de landbouwhervorming van 1992 de interventieprijsen juist verhoogd met 15%. Productiebeheersing vindt bij rundvlees plaats door quotering van de productie, eveneens met het oog op de GATT-afspraken. Inkomens toeslagen blijven achterwege. Bij de berekeningen is uitgegaan van quotering van de rundvleesproductie op het niveau van 1993.

Voor het scenario productiebeheersing wordt ervan uitgegaan dat alleen de EU een beleid gaat voeren volgens dit scenario; er wordt dus niet verondersteld dat ook de andere spelers op de wereldmarkten zullen overgaan tot een soortgelijk beleid van productiebeheersing met hoge garantieprijsen. Voor het handelsbeleid van het scenario productiebeheersing is uitgegaan van verlenging tot het jaar 2007 van de doelstellingen van het huidige GATT-akkoord met betrekking tot minimum markttoegang, het terugbrengen van het gesubsidieerde exportvolume en de reductie van de exportsubsidies. Doelstellingen ten aanzien van de invoertarieven en de totale steun zijn in dit scenario niet opgenomen.

Tussen het referentiescenario en het liberalisatiescenario bestaan geen verschillen ten aanzien van het gevoerde landbouwbeleid, dat een voortzetting is van het huidige beleid tot het jaar 2007. Er zijn wel verschillen op het terrein van de handelspolitiek. Zo wordt in het referentiescenario aangenomen dat aan alle einddoelstellingen van het huidige GATT-akkoord ook in het jaar 2007 moet zijn voldaan. In het liberalisatiescenario wordt dit ook verondersteld voor de volumeafspraken maar niet voor de overige afspraken, die verder worden aangescherpt. Zo worden in dit scenario de reductiedoelstellingen voor het jaar 2007 voor de exportsubsidies, de invoertarieven en de totale steun verdubbeld ten opzichte van het referentiescenario.

Wereldmarktprijsontwikkelingen

De uitgangspunten van de scenario's verschillen niet alleen op de terreinen van het EU-landbouw en -handelsbeleid, maar ook ten aanzien van de te verwachten prijsontwikkelingen op de wereldmarkten voor granen, zuivel en rundvlees. Ramingen van de wereldmarktprijsontwikkelingen voor de afzonderlijke scenario's zijn van belang om zowel de budgettaire gevolgen van het beleid te kunnen inschatten als om aan te kunnen geven hoe de ontwikkelingen van uitvoerrestituties en invoerheffingen zich verhouden tot de handels-

politieke afspraken. De ramingen, die mede gebaseerd zijn op recente projecties van de OECD, moeten overigens wel worden gezien tegen het licht van een groot aantal onzekerheden waarmee toekomstverkenningen van wereldmarkten nu eenmaal zijn omgeven. De achtergrond van de prijsramingen is de langetermijntrend van de landbouwprijzen op de wereldmarkten, die reële prijsdalingen laat zien. Er wordt met andere woorden in deze studie niet van uitgegaan dat de wereldvoedselsituatie in het komend decennium structureel zal verslechteren. Voor graan en zuivel wordt uitgegaan van een opwaarts effect van het GATT-akkoord op de wereldmarktprijzen in de periode 1995-2000. Dit effect wordt verondersteld nogmaals op te treden in het liberalisatiescenario in de periode 2001-2007 als gevolg van de verdergaande liberaliseringsafspraken. Na het jaar 2000 zal de trendmatige reële daling van de wereldmarktprijs van granen en zuivel, zoals deze zich vóór 1990 voordeed, in het referentiescenario iets afnemen, omdat de reductie van de gesubsidieerde exportvolumes leidt tot minder druk op de wereldmarktprijzen. Voor granen en rundvlees is in het scenario productiebeheersing een opwaarts effect verondersteld op de prijsvorming op de internationale markten ten opzichte van het referentiescenario vanwege de in dit scenario verminderde EU-exportpositie voor deze producten.

Gevolgen in vergelijking met het referentiescenario

Met het scenario productiebeheersing is vormgegeven aan een beleid waarbij sterker wordt ingegrepen in de prijsvorming op de interne markt en de productie verdergaand wordt beheerst dan op dit moment het geval is. De garantieprijsen voor de marktordeningsproducten worden bij dit beleid zo vastgesteld dat de boeren met goede productieomstandigheden een redelijk inkomen kunnen verwerven uit de interne markt zonder dat daarbij aanvullende toeslagen nodig zijn. Om te voorkomen dat dit beleid voor de granen wordt ondermijnd door toenemende importen van graanvervangers wordt het volume van de invoer hiervan beperkt. Tegelijkertijd wordt de productie bij dit beleid zo beperkt dat aan handelspolitieke voorwaarden met betrekking tot de minimum markttoegang voor derde landen, de toelaatbare omvang van de gesubsidieerde exporten en de toegestane omvang van de exportsteun kan worden voldaan. Een dergelijk beleid lijkt in economisch opzicht realiseerbaar en heeft de volgende consequenties.

De reële toegevoegde waarde van de landbouwsector wordt ermee vergroot ten opzichte van de situatie bij voortzetting van het huidige beleid, zowel in de EU als in Nederland. Bij de gekozen uitgangspunten heeft de reële inkomensverbetering in het jaar 2007 ten opzichte van het referentiescenario een orde van grootte van zo'n 9% in de EU en van 4% in Nederland. Daarbij zou in de EU de agrarische werkgelegenheid zo'n 3% hoger kunnen zijn, terwijl volgens de berekeningen in Nederland de werkgelegenheid hoegenaamd niet zou verschillen van die in het referentiescenario. Het beleid heeft echter niet voor alle boeren positieve inkomensgevolgen. Met name de intensieve veehouderij ondervindt nadelen doordat de voerkosten aanzienlijk stijgen zonder dat er prijsgaranties voor de eindproducten tegenover staan. De verhoging

van de garantieprijs met 15% voor zuivel en rundvlees blijkt noodzakelijk ter compensatie van het verlies aan productiemogelijkheden en van de voerkostenstijging. Het saldo van opbrengsten en variabele kosten is voor de melkveehouderij en de rundvleesproducenten ongeveer gelijk aan dat in het van het referentiescenario, terwijl de kostenontwikkeling voor de rundvleesproducenten ertoe leidt dat op termijn het productiequotum niet wordt gehaald. Dit komt mede doordat de ruwvoerpreisen stijgen in reactie op de prijsverhogingen van krachtvoeringrediënten. In Nederland gaan de rundvleesproducenten er ten opzichte van het referentiescenario overigens iets op vooruit; dit heeft te maken met het feit dat de inkomensvoelers voor rundvlees in het referentiescenario in internationaal opzicht van heel geringe omvang zijn. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat het melkquotum nog eens met 1% extra moet worden gekort (waarmee de quotumkorting uitkomt op 5%) om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van het handelsakkoord. In dat geval zou het saldo van de melkveehouderij met ongeveer 1% dalen. De akkerbouwers hebben relatief het meest baat bij het beleid van het scenario productiebeheersing. Hoewel de braakverplichting ongeveer verdubbelt ten opzichte van het referentiescenario tot bijna 15% van het bouwlandareaal in het jaar 2007 en hiertegenover geen vergoeding staat, neemt het akkerbouw-aandeel in het totale saldo van de landbouw niet onaanzienlijk toe in vergelijking met het referentiescenario.

Bovendien is er een aanzienlijk effect op de afdrachten van de lidstaten ten behoeve van het EU-landbouwbudget. De iets hogere tariefopbrengsten en vooral het wegvallen van de inkomensvoelers van het referentiescenario maken de iets hogere exportsteun meer dan goed. De afdracht van nationale middelen aan de totale EU-begroting in het kader van het landbouwbeleid kan hierdoor met ongeveer een kwart verminderen.

Hier staat tegenover dat de consument meer uitgeeft aan voedingsmiddelen doordat de inkomenssteun loopt via de markt in plaats van via het overheidsbudget en dat de mogelijkheden van de EU-handelspartners om naar de EU te exporteren afnemen. Het welvaartsverlies in reële termen voor de consument kan worden becijferd op zo'n 120 gulden per persoon per jaar. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat de belastingdruk kan afnemen door de verminderde afdracht van nationale middelen aan het EU-budget. Exporterende handelspartners hebben enerzijds voordeel vanwege de afnemende exportpositie van de EU op de wereldmarkten voor granen en rundvlees, waardoor de wereldmarktprijzen iets zouden kunnen stijgen. Anderzijds ontstaan er nadelen voor de exporteurs van graanvervangers die hun afzetmogelijkheden in de EU zien afnemen. Bovendien kan worden verwacht dat de prijzen op de wereldmarkten in vergelijking met het referentiescenario op termijn meer aan schommelingen onderhevig zullen zijn. In dat scenario kunnen immers vanwege de grenzen die er aan de invoertarieven worden gesteld aanpassingen van de interne prijzen nodig zijn als de omstandigheden op de wereldmarkten zich wijzigen. In het scenario productiebeheersing passen niet de interne prijzen zich aan maar de invoerheffingen, zodat verschuivingen naar overschot- of tekortsituaties op de wereldmarkten niet automatisch worden "gebufferd" door volumeaanpassingen in de EU.

In vergelijking met het referentiescenario werkt het beleid van het scenario productiebeheersing dus gunstig uit op het boereninkomen en de nationale bijdragen aan de EU-landbouwbegroting, terwijl de Europese consument en sommige exporteurs in derde landen van dit beleid nadeel ondervinden.

Gevolgen in vergelijking met het liberalisatiescenario

Indien de uitkomsten van het scenario productiebeheersing worden vergeleken met die van het liberalisatiescenario, dan kunnen deze conclusies als volgt worden aangescherpt. Van de verdergaande handelsafspraken in dit scenario lijkt de verdubbeling van de doelstelling met betrekking tot de vermindering van de invoertarieven het meest ingrijpend. De hierdoor afgedwongen verlagingen van de interne garantieprijsen zullen de in vergelijking met het referentiescenario reeds geconstateerde verschillen in termen van agrarische toegevoegde waarde en welvaart van de consument verder uitvergroten. Verlaaging van de garantieprijsen zal een gunstig effect hebben op de welvaart van de consument. Tarificatie zal ook tot meer stabiele prijzen op de wereldmarkten leiden, maar omgekeerd tot grotere inkomensfluctuaties voor de EU-landbouw. Voor de boereninkomens zouden de gevolgen van de garantieprijsverlagingen aanzienlijk kunnen zijn. Als het berekende maximale inkomensverlies geheel ten laste wordt gebracht van de Europese boer, dan zou het inkomensverschil met het scenario productiebeheersing meer dan 20% gaan bedragen in plaats van zo'n 9%. Als daarentegen het verlies geheel met toeslagen zou kunnen worden gecompenseerd en dus geheel ten laste zou kunnen worden gebracht van het EU-budget, dan zou de budgettaire besparing van het scenario productiebeheersing meer dan 40% gaan belopen in plaats van zo'n 25%. De verbetering van de welvaart van de consument zou in dat geval met de extra budgettaire lasten worden verminderd.

Per saldo leidt de vergelijking van het scenario productiebeheersing met het liberalisatiescenario in plaats van met het referentiescenario dus tot een "uitvergroting" van de omvang van de gevolgen.

Discussie

Er zijn vele kanttekeningen te plaatsen en punten van discussie op te voeren die het onderzochte beleid en de gevolgen ervan nuanceren. Zo zegt de *welvaarts-economische theorie* dat de instelling van garantieprijsen altijd welvaartsverminderend werkt. De economische theorie zegt overigens niet dat er geen redenen kunnen zijn om steun te geven aan de landbouwsector. Vanwege externe effecten waarmee in de theorie geen rekening is gehouden, zoals bijvoorbeeld de bijdragen van de landbouw aan natuur, landschap en de levensvatbaarheid van plattelandskernen, en vanwege andere afwijkingen van de veronderstellingen van de theorie kunnen er wel degelijk tal van redenen zijn om inkomenssteun te geven aan de landbouw. Deze moet echter niet via ingrepen op de prijsvorming worden verleend, maar via gerichte, zoveel mogelijk van de actuele productiebeslissingen losgekoppelde subsidies.

Daarnaast kan vanuit deze theorie kritiek worden gegeven op de instelling van *productiequota*. Als deze niet verhandelbaar zijn, dan leiden ze op termijn tot een ondoelmatige toewijzing van de productiefactoren, omdat degenen die het meest efficiënt kunnen produceren niet de extra quota kunnen aankopen waarover ze graag zouden beschikken. Als de productierechten wel verhandelbaar zijn, dan worden ze bij voldoende hoge prijsgaranties vanzelf geld waard. Voor de zittende boeren die de rechten om niet verkrijgen is dat geen slechte zaak. Nieuwkomers komen echter voor extra kosten te staan doordat ze om te kunnen starten eerst quota moeten aankopen.

In de derde plaats kan de *implementatie van de productierechten* onderwerp van discussie zijn. Voor de melkquota zijn er tussen de scenario's geen verschillen. Bij het huidige beleid met relatief lage garantieprijsen kan productiebeperking worden afgedwongen met de voorwaardelijke inkomens toeslagen. De boer heeft deze nodig ter dekking van de vaste kosten maar krijgt ze alleen als hij aan de productiebeperkende voorwaarden heeft voldaan. In het scenario productiebeheersing ontbreekt dit instrument echter. Hierdoor zou productiebeheersing in dit scenario moeilijker afdwingbaar kunnen zijn.

Ook kan als punt van discussie worden gewezen worden op de *gevolgen voor milieu, natuur en landschap*. Enerzijds kan worden verwacht dat door de relatief hoge prijzen het bouwland intensiever zal worden gebruikt. Hiertegenover staat echter een dubbel zo groot braakareaal, waarmee de mogelijkheden tot voortbrenging van hogere natuurwaarden worden vergroot. In plaats van de braakverplichting op te leggen, kan aan de productiebeheersing in de akkerbouw mogelijk ook op andere wijze vorm worden gegeven, namelijk door de boer tot extensievere methoden van voortbrenging te verplichten. De vee-stapels in het scenario productiebeheersing zullen geringer zijn met navenante gevolgen voor de totale mestproductie. En de uitbreiding van het ruwvoerareaal vergroot de afzetmogelijkheden voor lokale mestoverschotten. Ten slotte zou van de geringere uitstoot van arbeid in het onderzochte beleidsscenario en de daarmee gepaard gaande kleinschaliger bedrijfsvoering een positief effect kunnen uitgaan op de landschappelijke waarden.

Als laatste punt van discussie wordt hier nog gewezen op de mogelijke invloed van het scenario productiebeheersing op de landbouweconomie in de met de EU geassocieerde *landen van Centraal-Europa*. Vooruitlopend op de toetreding wordt het landbouwbeleid in de Centraal-Europese landen al aangepast in de richting van het EU-beleid. De Europese Commissie verwacht dat de geassocieerde landen bij voortzetting van het huidige EU-beleid in het jaar 2005 importerend zullen zijn bij de granen en exporterend voor oliezaden en dat de prijsaanpassing aan het EU-niveau met name gevolgen zal hebben voor de consumptie van zuivel en rundvlees in Centraal Europa. Vooral vanwege de vraaguitval als gevolg van hogere prijzen zullen in het jaar 2005 uitvoeroverschotten ontstaan voor melk en rundvlees. Verwacht mag worden dat de invloed van overgang naar een EU-beleid volgens het scenario productiebeheersing vooral tot uiting zal komen in een verdere terugval van de vraag naar dierlijke producten. Daarnaast zal het invoertekort van de granen mogelijk nog toenemen vanwege de door de extra braakverplichting geringere productie. Per saldo zal in een met de geassocieerde landen uitgebreide EU ook onder het

scenario productiebeheersing vermoedelijk sprake zijn van een - in vergelijking met de EU-15 - geringere uitvoerpositie voor de granen en van grotere uitvoeroverschotten voor zuivel en rundvlees.

Conclusies

Deze kanttekeningen nemen niet weg, dat het beleid van het scenario productiebeheersing leidt tot aanzienlijke besparingen op de EU-landbouwbeegroting. Hier staat tegenover dat de consument er in welvaart op achteruitgaat. Het beleid leidt ook tot een hoger inkomen voor de boeren en - bij harde prijsgaranties - tot meer inkomenszekerheid doordat de afhankelijkheid van de op het EU-budget duidelijke en daarmee voor bezuinigingen vatbare inkomens toeslagen grotendeels vervalt. Voor de Nederlandse boer is de inkomensverbetering geringer dan voor zijn Europese collega. De oorzaken hiervan zijn dat de akkerbouwsector in Nederland relatief klein is en dat de Nederlandse intensieve veehouderij relatief kwetsbaar is vanwege het grote aandeel van graanvervangers in de vervoeding. Hier staat tegenover dat de inkomensontwikkeling voor de Nederlandse rundvleesproducenten relatief gunstig is, doordat de huidige Mac Sharry-toeslagen, waarvan de Nederlandse rundveehouderij er relatief weinig ontvangt, worden vervangen door prijssteun.

Exporterende EU-handelspartners zullen hun mogelijkheden om naar de EU te exporteren zien afnemen. Hier staat echter tegenover dat door de sterkere productiebeperking de exportmogelijkheden voor een aantal producten naar andere regio's in de wereld zullen toenemen. Om aan de voor het scenario productiebeheersing veronderstelde afspraken met de handelspartners te kunnen voldoen, dient het melkquotum overigens nog met 1% extra te worden gekort. Ook de rundvleesoverschotten zijn te hoog om aan de afspraken met betrekking tot het exportvolume en de exportrestituties te kunnen voldoen. Dit geldt echter ook in de andere scenario's en voor het exportvolume op termijn bovendien in sterkere mate.

1. INLEIDING

Achtergrond

Het EU-landbouwbeleid wordt op gezette tijden hervormd om recht te doen aan veranderende omstandigheden. Belangrijke motieven daarvoor zijn geweest de bevordering van evenwichtige markt- en inkomensontwikkelingen, de beteugeling van de budgettaire lasten van het landbouwbeleid en het oplossen van conflicten met de handelspartners van de EU over de invoerheffingen en de gesubsidieerde exporten. De laatste jaren wordt bovendien gewezen op de noodzaak van hervormingen van het landbouwbeleid in verband met de voorgenomen toetreding van Oost-Europese landen. Zolang het EU-landbouwbeleid bestaat, is de discussie gegaan over het vinden van het politieke evenwicht tussen het op een dusdanig niveau vaststellen van de landbouwprijzen op de interne markt dat de boeren met hun werk een adequaat inkomen zouden kunnen verwerven en de problemen met het budget en de handelspartners. Het inzetten van instrumenten om de productie te beheersen heeft daarbij in de loop der jaren in toenemende mate aandacht gekregen.

Met de landbouwhervorming van 1992, die de weg heeft vrijgemaakt voor het totstandkomen van het GATT-akkoord in 1994, heeft de beleidslijn opgang gemaakt om de interne prijzen te verlagen en de boeren met voorwaardelijke toeslagen voor het inkomensverlies te compenseren. Tegen de achtergrond van de veranderingen in de EU-landbouw, de verplichtingen van het GATT-akkoord en het voorgenomen handelsoverleg in het kader van de WTO en de toetreding van Oost-Europese landen heeft de Europese Commissie opnieuw gedachten ontvouwd over de hervorming van het landbouwbeleid. Deze zou in het begin van de volgende eeuw moeten plaatshebben en in het verlengde liggen van de in 1992 ingezette beleidslijn (zie Europese Commissie, 1995 en 1997a). De interne prijzen worden daarbij verlaagd en meer wereldmarktconform en de boeren ontvangen als compensatie aan voorwaarden verbonden toeslagen via de EU-begroting.

Er is echter ook een beleid denkbaar, waarbij productiebeheersing zo ver wordt doorgevoerd dat conflicten met handelspartners over gesubsidieerde exporten worden uitgesloten en de interne prijzen zo worden vastgesteld dat ze op de bedrijven met goede productieomstandigheden een redelijke beloning inhouden voor de inzet van de boer. Het verlenen van toeslagen zou dan beperkt kunnen blijven tot de bedrijven met ongunstige productieomstandigheden (zoals in de zogenaamde bergboerenregeling). In de voor landbouwproductie geschikte gebieden kan de boer zich een adequaat inkomen verwerven *uit de (interne) markt* in plaats van via inkomensvoetnoten. Voorstanders van een dergelijk beleid hebben geen vertrouwen in de werking van het marktmechanisme voor de landbouw. Vaak wordt hierbij gewezen op het min of

meer autonome proces van technologische ontwikkeling in de landbouw waardoor de productiviteit sterk toeneemt. Bij een stagnerende en inelastische vraag zijn grote prijsdalingen nodig om de markt te ruimen met desastreuze gevolgen voor de boereninkomens. Met inkomens toeslagen kunnen de laatste weliswaar worden voorkomen, maar hoogte en duur van de toeslagen zijn in hoge mate onzeker, want vatbaar voor politieke druk om op de landbouwuitgaven te bezuinigen. Daarom wordt het beleidsalternatief naar voren gebracht waarbij door productiebeheersing overschotten worden voorkomen en de inkomensvorming via toereikende prijsgaranties wordt ondersteund. Voorstanders van een dergelijk beleid (dat meer marketingrijpen impliceert dan thans het geval is) wijzen op de voordelen ervan: meer inkomenszekerheid voor de boer, minder budgettaire uitgaven ten behoeve van de landbouw (omdat minder inkomens toeslagen en exportrestituties hoeven te worden betaald) terwijl handelsconflicten over gesubsidieerde exporten worden uitgesloten. Nadelen van dit beleid zijn er natuurlijk ook, zoals problemen met de handelspartners over de belemmering van de EU-invoer en de hogere lasten voor de consument. De voorstanders menen dat deze bezwaren niet onoverkomelijk zijn. Geprobeerd zou bijvoorbeeld kunnen worden om via afspraken met de handelspartners over invoerconcessies de handelspolitieke angel te verwijderen, terwijl aan de lastenverhoging voor de consument mogelijk niet te zwaar getild hoeft te worden; de consument betaalt bij zijn uitgaven aan voedingsmiddelen een hoge marge voor verwerking en distributie zodat prijsverhoging van de primaire productie een relatief gering effect heeft op zijn uitgaven aan voedingsmiddelen; in de EU wordt bovendien maar een klein gedeelte van het huishoudbudget aan voedingsmiddelen besteed en dit voedingsaandeel neemt ook nog voortdurend af vanwege de welvaartsgroei en de in reële termen dalende voedselprijzen.

Doel

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verschaffen in de mogelijke economische gevolgen voor de EU-landbouw van een op productiebeheersing met hoge garantieprijsen gericht EU-beleid dat vorm zou kunnen krijgen na afloop van het huidige GATT-akkoord in 2001. In het bijzonder wordt ingegaan op de gevolgen voor de volumes van agrarische productie, verbruik en handel, het agrarisch inkomen en de werkgelegenheid, de wereldmarktprijsontwikkelingen, het EU-landbouwbudget en de welvaart van de consument. Aan de hand van de geraamde gevolgen worden de voor- en nadelen besproken van een scenario waarbij het landbouwbeleid sterker gericht is op productiebeheersing en marketingrijpen dan thans het geval is.

Aanpak

De studie raamt de gevolgen tot het jaar 2007 van het beleidsscenario *productiebeheersing* en vergelijkt deze gevolgen met de uitkomsten van een tweetal scenario's die in een eerdere studie ten behoeve van het SER-advies "Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid" werden gepubliceerd (SER,

1996 en Veenendaal et al., 1996). Enerzijds wordt een vergelijking gemaakt met de ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid (in het zogenaamde referentiescenario); anderzijds worden de uitkomsten onder het scenario *productiebeheersing* vergeleken met een scenario waarin na afloop van het huidige GATT-akkoord verdergaande liberalisatieafspraken worden gemaakt voor de periode 2001-2007 (*liberalisatiescenario*). Hierbij richt de aandacht zich vooral op de ontwikkelingen bij de belangrijkste marktordeningsproducten granen, zuivel en rundvlees. De uitkomsten voor de verschillende scenario's zijn in hoge mate ontleend aan met behulp van het *European Community Agricultural Model* (ECAM) geprojecteerde alternatieve toekomstbeelden voor de EU-landbouw (zie Folmer et al., 1995).

Opbouw

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten van het scenario productiebeheersing en het referentiescenario uiteengezet, terwijl tevens kort wordt ingegaan op de kenmerken van het liberalisatiescenario. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de te verwachten ontwikkelingen op de wereldmarkten voor granen, zuivel en rundvlees voor de periode 1995-2007. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de projectie van de wereldmarktprijzen bij de verschillende scenario's; de wereldmarktprijsontwikkelingen zijn van belang vanwege hun invloed op de budgettaire lasten van het beleid en tevens voor de beoordeling van de haalbaarheid van handelsovereenkomsten. In hoofdstuk 4 worden de uitkomsten voor het scenario productiebeheersing gegeven en - mede in relatie tot het referentiescenario en het huidige GATT-akkoord - besproken. In hoofdstuk 5 worden de contrasten aangegeven tussen het scenario productiebeheersing en het liberalisatiescenario. Hoofdstuk 6 geeft de conclusies en punten van discussie.

2. UITGANGSPUNTEN VAN DE SCENARIO'S

2.1 Achtergronden

In navolging van Folmer et al. (1995) kan de vormgeving van alternatief landbouwbeleid vanuit drie verschillende perspectieven worden geschetst: het interventionistisch perspectief, het vrijhandelsperspectief en het bureaucratisch perspectief.

Het interventionistisch perspectief

Degenen die vanuit het *interventionistisch perspectief* redeneren, hebben weinig vertrouwen in de werking van de vrije markt. Zij geloven dat men met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) te sterk vertrouwd heeft op het prijsbeleid als voornaamste beleidsinstrument en dat dit de voornaamste oorzaak is geweest van het tekortschieten van dit beleid. In het algemeen zijn ze het met de voorstanders van vrijhandel eens dat de economische politiek de voorwaarden dient te scheppen voor doelmatige factortoewijzingen, maar ze geloven niet dat concurrerende markten hiervoor zonder meer zullen zorgen. En ze benadrukken de inkomensverdelingsaspecten van het beleid. Naar hun idee zal een vrijhandelsregime leiden tot extreem lage boereninkomens terwijl de lappendeken die het gevolg is van een beleid van voortdurende *ad hoc* aanpassingen geen structurele oplossing biedt voor de inkomens- en overschotproblemen van de landbouwsector. Veel interventionisten zien de technologische ontwikkeling als een belangrijke bron van het inkomens- en overschotprobleem van de landbouwsector. Volgens hen is technologische vooruitgang vooral een autonoom proces met als resultaat een voortdurende groei van de productie, die de groei van de interne vraag te boven gaat. In principe kan dit probleem op twee manieren worden aangepakt: door middel van prijsdalingen of door directe beperking van het aanbod. Als de markten door middel van prijsdalingen moeten worden geruimd, zijn relatief grote prijsdalingen nodig omdat de vraag naar landbouwproducten betrekkelijk ongevoelig is voor prijsdalingen en het aanbod op korte termijn ook. De voor een evenwicht van vraag en aanbod vereiste prijsdalingen zullen daarom desastreuze gevolgen hebben voor de boereninkomens. Beperking van het aanbod met handhaving van prijsgaranties is daarom volgens de interventionisten de aangewezen oplossingsrichting.

Het vrijhandelsperspectief

Aanhangers van het *vrijhandelsperspectief* zijn uit op afschaffing van alle interventies. Zij delen de overtuiging dat de enige remedie voor de problemen

van de EU-landbouw de afschaffing is van alle productgebonden steun. Radicale voorstanders van vrijhandel bepleiten zelfs de volledige afschaffing van het GLB. De aanhangers van dit perspectief redeneren als volgt. Afschaffing van productgebonden steun zal leiden tot een daling van de interne prijzen (die ook meer zullen fluctueren) en tot hogere externe prijzen. Als gevolg hiervan zal zowel binnen de EU als wereldwijd een herschikking van productiefactoren optreden en zal er een einde komen aan de inkomensoverdrachten naar de landbouw in de EU. Volgens de theorie zou de omvang van de welvaartswinst als gevolg van herschikkingen van productiefactoren en prijsveranderingen meer dan voldoende moeten zijn om de boeren via directe inkomenssteun te compenseren voor de verliezen. Omdat op de langere termijn de grondprijzen zullen dalen en de bedrijfsgrootte en de efficiëntie van de bedrijfsvoering zullen stijgen, zal - volgens de aanhangers van dit perspectief - de directe inkomenssteun alleen nodig zijn gedurende een overgangperiode. In deze overgangperiode zou voldoende arbeid uit de landbouw moeten afvloeien, opdat een landbouw met minder boeren ontstaat die zonder directe inkomenssteun levensvatbaar is.

Het bureaucratisch perspectief

De kritiek op het GLB komt voornamelijk van buitenstaanders en niet van de beleidsmakers zelf. Al is het lastig om te bepalen in hoeverre hun kritiek van invloed is geweest op de aanpassingen van het GLB, de bureaucraten zijn er wel steeds in geslaagd om de druk voor radicale hervormingen te weerstaan zoals voorgesteld door de interventionisten of de voorstanders van vrijhandel. De hervormingen van het GLB, zoals de invoering van de melkquotering of de Mac Sharry-hervorming, waren bovenal reacties op concrete problemen; zij waren op hun best indirect geïnspireerd door de meer abstracte kritiek van buitenstaanders. In de praktijk heeft bij de vormgeving van de landbouwpolitiek het *bureaucratisch perspectief* steeds gedomineerd. De aanhangers van dit perspectief wijzen op hun geringe manoeuvreerruimte, niet alleen in politiek opzicht maar ook vanwege het feit dat meer drastische beleidswijzigingen tot faillissementen zouden kunnen leiden en tot grote sociale onrust. De onvoorspelbaarheid van het eindresultaat van een schoktherapie rechtvaardigt hun voorkeur voor hervormingen die worden uitgevoerd als een reeks van corrigerende acties: het voedselproductiesysteem in de EU is te waardevol en de boeren zijn te kwetsbaar voor wilde experimenten. Hier staat tegenover, dat de bureaucraten doorgaans erkennen dat nieuwe beleidshervormingen noodzakelijk kunnen zijn.

Niet alle beleidswijzigingen die onder deze perspectieven kunnen worden gerubriceerd, zijn verenigbaar met het huidige GATT-akkoord. Als in het begin van de volgende eeuw een beleidswijziging zou worden ingezet zoals voorgestaan door de interventionisten, dat wil zeggen wanneer zou worden overgegaan naar een systeem met hoge interne prijzen en stringente productiebeperking, dan zou weliswaar aan de eisen van minimale markttoegang en gesubsidieerde exportreductie van het huidige GATT-akkoord kunnen worden voldaan, maar de hierin vastgelegde systematiek van tarificatie zou verdwijnen.

Volgens deze systematiek worden er grenzen gesteld aan de invoertarieven; deze grenzen dienen ten opzichte van de basisperiode 1986-1988 te worden verlaagd en zullen op termijn vanwege de inflatie vanzelf beperkend worden; in dat geval zullen de interne EU-prijzen gelijk op gaan lopen met de wereldmarktprijzen; onder de interventionistische beleidsoptie is dit nadrukkelijk niet de bedoeling; in plaats hiervan wordt gestreefd naar vaste interne prijzen, die in principe onafhankelijk zijn van de niveaus op de wereldmarkten.

In de beide volgende paragrafen worden de uitgangspunten aangegeven van de in dit onderzoek beschouwde scenario's: het scenario *productiebeheersing*, het *referentiescenario* en het *liberalisatiescenario*. Daarbij worden - enigszins kunstmatig - het landbouwbeleid (in paragraaf 2) en het handelsbeleid (in paragraaf 3) apart onderscheiden. De veronderstellingen ten aanzien van de prijsontwikkelingen op de wereldmarkten komen aan de orde in hoofdstuk 3.

2.2 Uitgangspunten landbouwbeleid

2.2.1 Scenario productiebeheersing

Voor het scenario *productiebeheersing*, waarmee de beleidsvisie van het *interventionistische* perspectief wordt gevolgd, worden de volgende uitgangspunten gehanteerd.

Graan

De graanprijs ligt op een niveau dat kostendekkend is in die zin dat de boer zowel voor zijn arbeid (en die van eventueel meewerkende gezinsleden) als het door hem geïnvesteerde kapitaal een redelijke beloning ontvangt. De Koeijer et al. (1993) hebben berekend dat voor de grotere graanbedrijven in de EU in dat geval een graanprijs nodig is van zo'n 45 cent per kilo (exclusief BTW). Uit tabel 2.1 komt naar voren dat dit in 1995 in Nederland inclusief de Mac Sharry-toeslag ook ongeveer de opbrengst per kilogram graan is geweest.

Bij afwezigheid van toeslagen is een graanprijs van 45 cent per kilogram dus niet excessief hoog. De berekeningen van de Koeijer et al. (1993) impliceren dat bij deze prijs het saldo van opbrengsten en kosten geheel benodigd is voor een redelijke beloning van gezinsarbeid (tegen het bruto-uurloon in de industrie) en van het geïnvesteerd vermogen (tegen het rendement op staatsobligaties). Vanwege de spilfunctie van granen kan worden verwacht dat voor "vrije" akkerbouwproducten (als aardappelen) bij het genoemde garantiëprijsniveau eveneens redelijke prijzen tot stand zullen komen. Door verplichte braaklegging (zonder vergoeding) wordt de graanproductie zodanig beheerst dat de volume- en exportsubsidieafspraken van het huidige GATT-akkoord kunnen worden nagekomen. Daarnaast wordt het volume van de graanvervangende veevoerimporten verminderd (bijvoorbeeld door een invoertarief op graanvervangende importen op te leggen dat iets hoger is dan de bescherming bij granen en derde landen markttoegang te geven voor een maximum invoervolume tegen gereduceerd tarief). Het onaantrekkelijker maken van het ge-

bruik van graanvervangers lijkt noodzakelijk om te voorkomen dat door de graanprijsstijging de veevoerbestemming van (voeder)granen wordt aangetast.

Tabel 2.1 Opbrengsten en kosten in de graanteelt op akkerbouwbedrijven in centen per kilogram (exclusief BTW), Nederland, 1980-95

Wintertarwe	1980	1985	1990	1995
Marktopbrengst	47	46	37	30
Opbrengst bijproduct	5	5	2	3
Toeslag				9
BTW-saldo	1	-0	0	0
Totale opbrengst	52	52	40	42
Variabele kosten	9	14	9	7
Werk door derden	4	4	3	3
Totale variabele kosten	13	18	12	10
Saldo	38	34	28	32
Zomergerst	1980	1985	1990	1995
Marktopbrengst	44	48	42	37
Opbrengst bijproduct	6	7	2	2
Toeslag				11
BTW-saldo	1	0	0	0
Totale opbrengst	51	56	44	51
Variabele kosten	8	11	9	8
Werk door derden	5	5	6	4
Totale variabele kosten	13	16	14	12
Saldo	38	40	30	39

Bron: Bedrijven-Informatienet, LEI-DLO.

Zuivel

Bij zuivel wordt het quotum zo verkleind dat aan de huidige GATT-afspraken met betrekking tot de handelsvolumes en de uitvoerrestituties kan worden voldaan. De interventieprijsen worden zo aangepast dat het inkomensverlies vanwege de beleidswijzigingen wordt gecompenseerd.

Rundvlees

Bij rundvlees wordt in plaats van de prijsverlaging van de landbouwherforming van 1992 met 15% een verhoging van het interventieprijsniveau met

zo'n 15% doorgevoerd. Productiebeheersing vindt bij rundvee plaats door quotering van de productie, eveneens met het oog op de GATT-afspraken. Inkomensstoelagen blijven achterwege.

Voor de raming van de gevolgen van het zojuist geschetste landbouwbeleid van het scenario *productiebeheersing* wordt gebruikgemaakt van de uitkomsten van het zogenaamde ECAM-kartelscenario (zie Folmer et al., 1995). Het landbouwbeleid van dit *kartelscenario* komt op hoofdlijnen overeen met het scenario productiebeheersing. Er zijn echter ook afwijkingen; op enkele consequenties daarvan wordt in de hoofdstukken 4 en 5 apart ingegaan. De uitgangspunten van het kartelscenario zijn als volgt. Met ingang van het jaar 1993 (het eerste jaar van de Mac Sharry-hervorming) wordt een aantal interventionistische maatregelen genomen. Het gaat dus om een scenario dat contrasteert met de feitelijke ontwikkelingen. De maatregelen in de prijs sfeer zijn: verhoging van het niveau van de garantieprijzen in 1993 met 15% voor granen, zuivel en rundvlees en het instellen van een invoertarief op graanvervangers en oliën en vetten dat hoger is dan de bescherming voor granen. Daarnaast wordt aangenomen, dat de interne prijzen na de eenmalige verhoging een dalende reële trend volgen, die vergelijkbaar is met die in het referentiescenario. De productie wordt in dit scenario in toom gehouden door het braakareaal van het referentiescenario vanaf 1995 jaarlijks met 6% te verhogen, de melkquota in 1993 met 4% te verlagen en de rundvleesproductie te quoteren op het niveau van 1993. De braakverplichting van het scenario productiebeheersing houdt ongeveer een verdubbeling in van het braakareaal in het jaar 2007 ten opzichte van het niveau van 1995 van het referentiescenario. Voor de ontwikkeling van de producties per hectare en per dier en van de volumes van de benodigde inputs is het trendmatig verloop van de afgelopen decennia verondersteld. In de hoofdstukken 4 en 5 worden de uitkomsten van dit scenario gebruikt en waar nodig aangepast om aan het toekomstbeeld van het scenario productiebeheersing vorm te geven.

2.2.2 Referentie- en liberalisatiescenario

Het landbouwbeleid van het *referentiescenario* is niet wezenlijk verschillend van dat van het *liberalisatiescenario*. De scenario's verschillen alleen ten aanzien van de handelspolitiek en de veronderstelde wereldmarktprijzontwikkelingen. Het landbouwbeleid kan gerangschikt worden als vallend onder het *bureaucratisch* perspectief en bestaat uit een voortzetting van het Mac Sharry-beleid met mogelijke amendementen vanwege te voorziene problemen. Deze problemen kunnen bestaan uit moeilijkheden rond de toetreding van MOE-landen, uit mogelijke overschrijdingen op termijn van bepaalde limieten van het huidige GATT-akkoord, of uit te sterk stijgende budgettaire lasten. De gedachten die de Europese Commissie in het *Agricultural Strategy Paper* (Europese Commissie, 1995) en *Agenda 2000* (Europese Commissie, 1997a) ter oplossing van deze problemen heeft ontvouwd, bestaan uit een verbreding en verdieping van de hervorming van 1992, het streven naar een geïntegreerd plattelandsbeleid en meer aandacht voor subsidiariteit en vereenvoudiging van regelgeving op EU-niveau.

Het landbouwbeleid van het *referentie-* en het *liberalisatiescenario* komt op hoofdlijnen overeen met het beleid van het zogenaamde ECAM Mac Sharry-scenario (Folmer et al., 1995). In dit scenario wordt met ingang van het jaar 1993 de landbouwhervorming van 1992 doorgevoerd. Het gaat om een scenario dat de feitelijke ontwikkelingen sinds de "Mac Sharry" hervorming beschrijft en tevens de gevolgen van deze hervorming laat zien op langere termijn. De maatregelen in de prijs sfeer zijn: verlaging van de niveaus van de garantieprijsen over de periode 1993-95 met uiteindelijk meer dan 30% voor granen, zo'n 7,5% voor zuivel en 15% voor rundvlees. Vanaf 1996 is een jaarlijkse reële daling verondersteld van de garantieprijsen. De voorwaardelijke toeslagen en het braakpercentage zijn volgens de oorspronkelijke regels van de landbouwhervorming van 1992 geïmplementeerd; dit betekent onder meer dat met een braakverplichting voor grotere bedrijven van 15% is gerekend ¹⁾. De uitkomsten van dit Mac Sharry-scenario zijn in de SER-publicaties (SER, 1996 en Veenendaal et al., 1996) gebruikt om vorm te geven aan het toekomstbeeld van het referentie- en liberalisatiescenario en hiervan wordt ook in deze publicatie gebruikgemaakt om de uitkomsten voor het scenario productiebeheersing te kunnen plaatsen. In het vervolg zal korthedshalve worden verwezen naar Veenendaal et al. (1996) met: de SER-studie.

2.3 Handelsbeleid

Voor het scenario productiebeheersing wordt ervan uitgegaan dat alleen de EU een beleid gaat voeren volgens dit scenario; er wordt dus niet verondersteld dat ook de andere spelers op de wereldmarkten zullen overgaan tot een soortgelijk beleid van productiebeheersing met hoge garantieprijsen. Een nog te beantwoorden vraag is in hoeverre dit scenario zich verdraagt met de huidige GATT-verplichtingen, die betrekking hebben op de periode 1995-2001.

Huidig GATT-akkoord

Deze zijn - kort samengevat - de volgende. Er moet een minimale markttoegang worden verleend voor agrarische producten voor een bepaald percentage van de interne consumptie, oplopend van 3% in 1995 tot 5% in 2001 door korting te verlenen op het normale invoertarief zolang het volume van de minimale markttoegang niet is bereikt. Het volume van de gesubsidieerde uitvoer dient per productgroep af te nemen met 21% ten opzichte van - in principe - de basisperiode 1986-1990. Het aan exportsubsidies verstrekte bedrag dient per

1) Bovendien is aangenomen is dat door de prijsverlagingen een eenmalig extensiveringseffect optreedt in 1993; voor granen, oliezaden snijmaïs en eiwitgewassen is voor dat jaar een daling van de productie per hectare verondersteld van 4% en voor rundvlees een afname van de productie per dier van 2%; de bijbehorende daling in de benodigde inputs is dubbel zo groot verondersteld. Vanaf 1993 zijn voor de productieontwikkeling per hectare en per dier dezelfde groei-veronderstellingen gehanteerd als in het scenario productiebeheersing.

productgroep af te nemen met 36% ten opzichte van dezelfde basisperiode. De tariefinkomsten dienen *gemiddeld* met 36% te worden verminderd ten opzichte van de periode 1986-88; per product moet de verlaging minimaal 15% bedragen. En ten slotte dient de zogenaamde *Aggregate Measure of Support* (AMS) te worden verlaagd met 20% ten opzichte van de periode 1986-88. Hieronder wordt het totale steunbedrag verstaan dat aan de landbouw wordt verleend; de AMS wordt berekend door de productie te vermenigvuldigen met het verschil tussen de interne prijs en de wereldmarktprijs. De inkomenstoelagen van de landbouwhervorming van 1992 tellen niet mee in de AMS.

Conflicten met scenario productiebeheersing

Het in deze studie gepresenteerde scenario productiebeheersing zal op onderdelen in conflict komen met de in het GATT-akkoord gemaakte afspraken. Het scenario heeft als startjaar 1993 en laat vanaf dat jaar een andere ontwikkeling zien dan tot dusverre feitelijk is opgetreden. A priori kan verwacht worden dat in dit scenario over de periode tot het jaar 2001 de GATT-regels geschonden worden op het punt van de vereiste afname van de invoertarieven, het beperken van de invoer van graanvervangers en de interne steun (die immers niet via toeslagen wordt verleend maar via een voldoende hoog intern prijsniveau). Deze verwachting is niet bijzonder belangwekkend want vooral een gevolg van het startjaar van het scenario. Belangrijker is dan ook de vraag, hoe een eventueel vervolgakkoord in het kader van de WTO eruit zou moeten zien, opdat het verenigbaar is met de ontwikkelingen van de EU-landbouw onder het scenario productiebeheersing.

Handelsbeleid 2001-2007

In de SER-studie werd aangenomen dat de afspraken van het huidige GATT-akkoord na afloop van de overeenkomst in 2001 onder het *referentiescenario* ongewijzigd van kracht blijven voor de jaren 2001-2007. Dit betekent overigens wel dat de reductieafspraken die luiden in nominale waarden (in casu de exportrestituties, de invoertariefopbrengsten en de AMS) vanwege inflatie steeds knellender kunnen worden. Daarnaast werd in het *liberalisatiescenario* aangenomen dat na afloop van het huidige akkoord de volumeafspraken ongewijzigd van kracht blijven, terwijl de reductiedoelstellingen voor de grootheden die in waarden luiden voor de periode 2001-2007 worden verdubbeld. Dit houdt in: een vermindering van de exportrestituties en de invoertarieven ten opzichte van de basisperiode van eind jaren '80 met 72% en van de AMS met 40% (zie tabel 2.2). Voor het scenario *productiebeheersing* wordt er in dit rapport van uitgegaan dat een handelsakkoord na afloop van het huidige akkoord geen verplichtingen meer bevat ten aanzien van de reductie van de AMS en van de tariefopbrengsten en dat de overige verplichtingen van het huidige GATT-akkoord als minimale doelstellingen worden overgenomen. Zo'n handelsakkoord zou dus kunnen inhouden: het in sommige gevallen verlenen van markttoegang (in de vorm van invoerconcessies tegen een verlaagd tarief) van meer dan 5% van het interne verbruik, en voor sommige producten een ver-

Tabel 2.2 *Uitgangspunten handelsbeleid scenario's, 2001-2007*

	Productie- beheersing	Referentie	Libera- lisatie
Minimale markttoegang (als % intern verbruik)	≥ 5	5	5
Afname gesubsidieerd exportvolume (als % van volume basisperiode)	≥ 21	21	21
Afname exportsubsidies (als % van waarde basisperiode)	≥ 36	36	72
Afname invoertarieven (als % van waarde basisperiode)	-	36	72
Afname "Aggregate Measure of Support" (als % van waarde basisperiode)	-	20	40

vermindering van het gesubsidieerde exportvolume met meer dan 21% en van de uitvoerrestituties met meer dan 36% (zie tabel 2.2).

3. WERELDMARKTPRIJSONTWIKKELINGEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de te verwachten toekomstige ontwikkelingen op de internationale markten voor graan, zuivel en rundvlees in de onderscheiden scenario's kort aangegeven. Voor een meer uitvoerige beschouwing van projecties van vraag, aanbod en prijzen op de internationale agrarische markten ten behoeve van het referentie- en liberalisatiescenario wordt verwezen naar de SER-studie. Het overzicht van de SER-studie was mede gebaseerd op OECD (1996), FAO (1993, 1995) en Rosegrant et al. (1995). De OECD-studie bleek daarbij de meest bruikbare vanwege de breedte en diepte van de analyse. Ook in dit rapport wordt nauw aangesloten bij de ramingen van de OECD, die intussen overigens iets zijn bijgesteld (OECD, 1997). De prijsontwikkelingen op de wereldmarkt voor het scenario productiebeheersing worden afgeleid van die voor het referentiescenario op basis van de prijsaanpassingen voor het kartelscenario van Folmer et al. (1995) ten opzichte van het Mac Sharry-scenario.

Ramingen van de wereldmarktprijsontwikkelingen voor de afzonderlijke scenario's zijn van belang om zowel de budgettaire gevolgen van het beleid te kunnen taxeren als om aan te kunnen geven hoe de ontwikkelingen van uitvoerrestituties en invoerheffingen zich verhouden tot de internationale handelsafspraken. De uitkomsten van de analyse moeten overigens wel worden gezien tegen het licht van een groot aantal onzekerheden waarmee toekomstverkenningen van wereldmarkten nu eenmaal zijn omgeven.

In de volgende paragraaf worden enkele algemene opmerkingen gemaakt over de toekomstige wereldvoedselsituatie. In de derde paragraaf wordt de methodiek van de wereldmarktprijsramingen toegelicht en worden de tot het jaar 2007 verwachte wereldmarktontwikkelingen voor granen, zuivel en rundvlees samengevat. In de laatste paragraaf volgt een samenvatting van de geraamde prijsontwikkeling op de wereldmarkten in de onderscheiden scenario's. Deze samenvatting vormt het uitgangspunt voor de hoofdstukken 4 en 5, waarin wordt nagegaan hoe de EU-landbouw zich ontwikkelt onder het scenario productiebeheersing in relatie tot de ontwikkelingen onder de beide alternatieve scenario's: referentie en liberalisatie.

3.2 De wereldvoedselsituatie

De ontwikkelingen op langere termijn op de wereldmarkt hangen vooral af van de inkomens- en bevolkingsgroei in de ontwikkelingslanden, de vermindering van de protectie in de ontwikkelde landen en technologische verande-

ringen. In de ontwikkelingslanden leiden bevolkings- en inkomensgroei tot een grotere vraag naar voedsel. Door een hoger inkomen zal bovendien een geleidelijke verschuiving naar een eiwitrijker consumptiepakket optreden. Vooral in de snelgroeiende landen van Zuidoost-Azië zullen de vleesimporten toenemen. Daarnaast wordt verwacht dat de ontwikkelingslanden zelf meer vlees gaan produceren en vooral (voer)graan uit ontwikkelde landen zullen importeren.

Het is de vraag in hoeverre aan de toenemende behoefte aan voedsel in met name de ontwikkelingslanden kan worden voldaan door een uitbreiding van het aanbod. Zo is de groei van de graanproductie in de ontwikkelde landen de laatste jaren ten opzichte van voorafgaande decennia verminderd. Dit is grotendeels veroorzaakt door een bewust op productiebeperking en voorraadvermindering gericht beleid in deze landen. Of dit beleid van productiebeperking gecontinueerd wordt, hangt af van de mate waarin de groeiende vraag in andere delen van de wereld afzetperspectieven biedt voor de ontwikkelde landen. Voor sommige landbouwproducten en sommige landen kunnen de internationale prijsontwikkelingen aanleiding geven eventuele productiebeperkende maatregelen op te heffen en de productie weer uit te breiden.

Er zijn verschillende inzichten over de toekomstige ontwikkelingen op de wereldmarkten van agrarische producten. Daarbij zijn een pessimistische en een optimistische stroming te onderscheiden. Bij onder meer het World Watch Institute bestaat de gedachte dat de toekomstige vraag naar voedsel in de wereld sterker toeneemt dan het wereldaanbod. De aanbodcapaciteit van de wereld wordt begrensd door de beperkte beschikbaarheid van productiemiddelen zoals vruchtbare grond, water en energie. Daarbij wordt gesignaleerd dat (te) intensieve vormen van landbouw gepaard gaan met grote ecologische problemen (erosie, afname biodiversiteit, enzovoort) in de wereld. Technologische vooruitgang kan volgens de aanhangers van deze stroming de grenzen van het wereldaanbod onvoldoende verleggen om gelijke tred te kunnen houden met de vraagontwikkeling. Het resultaat van deze gedachtengang is dat voor de toekomst rekening moet worden gehouden met sterk stijgende internationale prijzen (zie bijvoorbeeld World Watch Institute, 1995). Daartegenover staat een stroming die veel optimistischer is over de toekomstige wereldvoedselsituatie. Als vertegenwoordigers van deze richting kunnen internationale instellingen als OECD, FAO en IFPRI worden gezien. Deze gaan ervan uit dat de huidige wereldlandbouwproductie in voldoende mate kan worden uitgebreid door opheffing van productiebeperkende maatregelen en een toename van de fysieke opbrengsten per hectare en per dier, onder meer via technologische vooruitgang. De implicaties van een groeiende voedselbehoefte voor de wereldmarktprijzen zijn volgens deze stroming dan ook veel minder alarmerend dan volgens de analyse van de pessimistische stroming. Weliswaar zijn de huidige wereldmarktprijzen relatief hoog, maar dit niveau wordt gezien als tijdelijk en als vooral samenhangend met incidentele factoren als ongunstige weersomstandigheden, gewijzigd beleid in de rijke landen en overgangsproblemen in de voormalige communistische landen.

Net als in de SER-studie wordt ook in dit rapport aangehaakt bij de gedachten die in de tweede stroming de boventoon voeren. Momenteel doet

zich gelijktijdig een aantal ontwikkelingen voor waardoor de internationale prijzen relatief hoog zijn. Deze zijn echter niet van structurele aard. Zo mag worden verwacht dat de problemen in de landen met vroegere communistische regimes eens zullen worden opgelost. Technologische vooruitgang in de zin van een toename van de productie per hectare en per dier zal ook in de nabije toekomst mogelijk zijn. Erkend wordt dat er steeds minder resterende mogelijkheden zijn om het landbouwareaal uit te breiden, dat er in delen van de wereld in zorgwekkende mate erosie van de in gebruik zijnde grond optreedt en zich waterschaarste voordoet. Toch wordt aangenomen dat deze problemen niet van dien aard en van die omvang zijn dat daardoor de wereldvoedselsituatie zal verslechteren binnen de termijn waarop deze studie zich richt.

3.3 Raming markt- en prijsontwikkelingen

3.3.1 Methodiek prijsramingen

De prijzen van de meeste landbouwproducten vertonen op lange termijn een trendmatige reële daling, die een gevolg is van de hoge productiviteitsstijgingen in de landbouw. Bij het projecteren van de internationale prijzen voor het referentiescenario wordt in dit rapport de methodiek van de SER-studie gevolgd, waarin werd uitgegaan van de gedachte dat de trendmatige reële prijsdaling tijdelijk wordt onderbroken door de effecten van de afspraken op het gebied van handelsliberalisatie, en dat vervolgens een nieuw marktevenwicht ontstaat, waarna weer een trendmatige daling optreedt. Als de situatie op de wereldmarkt door de liberalisatie wezenlijk is veranderd, bijvoorbeeld doordat er minder dumping plaatsvindt, kan de trendmatige reële prijsdaling vlakker gaan verlopen dan in de periode voorafgaand aan de liberalisatieafspraken. Voor de projectie van de wereldmarktprijzen in het referentiescenario zijn daarom de volgende drie indicatoren gebruikt waarbij met plussen en minnen het verwachte effect op de reële wereldmarktprijs is aangegeven:

- (a) de langetermijnontwikkeling van de reële wereldmarktprijs tot 1995 (--);
- (b) een tijdelijk effect van het GATT-akkoord op de wereldmarktprijs tussen 1995 en 2000 (+);
- (c) de langetermijnontwikkeling van de reële wereldmarktprijs na volledige doorwerking van het GATT-akkoord na 2000 (-).

Voor de prijsraming onder het scenario productiebeheersing wordt de prijsontwikkeling van het referentiescenario aangepast met:

- (d) het prijseffect van door verdergaande productiebeheersing verminderde exporten van de EU naar de wereldmarkten over zowel de periode 1995-2000 als 2001-2007 (+).

De omvang van dit effect komt overeen met het verschil in veronderstelde wereldmarktprijsontwikkeling tussen het Mac Sharry- en het kartel-scenario van ECAM (Folmer et al. 1995).

In het liberalisatiescenario worden verdergaande liberalisatieafspraken verondersteld voor de periode 2001-2007. Omdat hierdoor vraag en aanbod op de wereldmarkt een nieuw evenwicht moeten bereiken, is voor het liberalisatiescenario ook nog nodig:

- (e) een tijdelijk effect van verdergaande liberalisatieafspraken op de wereldmarktprijzen tussen 2001 en 2007 (+).

In navolging van de SER-studie wordt ook hier aangenomen, dat dit laatste effect eenzelfde orde van grootte heeft als het effect van het GATT-akkoord op het prijsverloop in de periode 1995-2000 1).

3.3.2 Wereldgraanmarkt

De wereldproductie van tarwe bedroeg in 1996 zo'n 590 miljoen ton en die van voergranen 905 miljoen ton (FAO, 1997a). Daarvan werd respectievelijk 93 en 86 miljoen ton uitgevoerd naar de wereldmarkt. De uitvoer van de EU-15 naar de wereldgraanmarkt bestond uit circa 16 miljoen ton tarwe en 8 miljoen ton voergranen. Het aandeel van de EU-15 in de wereldgraanuitvoer bedroeg daarmee zo'n 13%. De VS voerden ruim 82 miljoen ton graan uit of ruim 45% van de totale werelduitvoer. Japan, Zuid-Korea en China zijn 's werelds grootste graanimporteurs: in 1996 importeerden zij respectievelijk 27, 14 en 13 miljoen ton graan.

Er zijn vele projecties beschikbaar van de te verwachten ontwikkelingen op de wereldgraanmarkt (zie voor een overzicht Europese Commissie, 1997b). Deze zijn tamelijk eensluidend in de verwachting dat de wereldvraag en de wereldhandel in het komende decennium sterker zullen groeien dan in de afgelopen decennia. Volgens ramingen van de OECD tot het jaar 2001 (OECD, 1997) zullen de verminderde groei van de graanproductie in de ontwikkelde landen en vermindering van de gesubsidieerde export enerzijds en een sterke groei van de vraag naar graan van de ontwikkelingslanden anderzijds een - in nominale termen - prijsopdrijvende werking hebben op de internationale markten. Volgens de OECD zullen de aandelen van de EU en Australië in de wereldexport van granen afnemen, terwijl de posities van de VS en Canada zullen worden versterkt.

Uitgangspunten bij de OECD-projectie van de graanmarkt zijn geweest:

-
- 1) Vervolgens is in de SER-studie voor het liberalisatiescenario uitgegaan van een variant met hoge en één met lage wereldmarktprijzen om recht te doen aan de grote onzekerheden waarmee de prijsprojecties zijn omgeven. In dit rapport wordt korthedshalve van dat onderscheid afgezien en gerekend met de centrale projectie van de SER-studie voor de prijzen van het liberalisatiescenario.

- implementatie van de FAIR Act (1996) in de VS, waardoor het braakareaal in de VS aanzienlijk vermindert;
- uitvoering van het GATT-akkoord en de verplichtingen van NAFTA;
- een complete doorvoering van de Mac Sharry-hervorming in de EU, met een terugkeer naar hoge braakpercentages vanaf het jaar 1998 (17,5% voor grotere bedrijven);
- een bescheiden positie voor de landen van de voormalige Sovjet-Unie op de wereldgraanmarkt (een geringe import van tarwe en een geringe uitvoer van voedergranen).

Voor de trendmatige reële prijsdaling op lange termijn van granen is in de SER-studie uitgegaan van 3% per jaar (zie kolom (A) van tabel B1.1 in de bijlage). Volgens dezelfde studie kon de reële prijsverandering voor tarwe op de wereldmarkt tot het jaar 2001 worden geraamd op -0,4% voor tarwe en -1,3% voor voergraan 1). Als het verschil van deze ramingen met de langetermijntrend geheel wordt toegeschreven aan het GATT-akkoord, dan heeft het "GATT-effect" in reële termen dus een prijsopdrijvende omvang van 2,6% voor tarwe en 1,7% voor voedergranen. De ramingen van de SER-studie tot het jaar 2001 waren gebaseerd op OECD-projecties van 1996 (OECD, 1996). Inmiddels heeft de OECD de ramingen naar boven bijgesteld (zie OECD, 1997). In dit rapport wordt uitgegaan van het gemiddelde van de ramingen van OECD (1996) en OECD (1997) en wordt het "GATT-effect" becijferd op 3,1% voor tarwe en 1,9% voor voedergranen (zie kolom (B) van tabel B1.1 in de bijlage). Daarnaast is verondersteld dat de trendmatige daling van de reële graanprijzen na het jaar 2000 kleiner zal zijn dan in de periode voorafgaand aan het GATT-akkoord. Deze geringere daling kan enerzijds worden toegeschreven aan de gevolgen van het GATT-akkoord (vanwege de afname van de gesubsidieerde exporten) en anderzijds aan de mogelijke structurele vraagtoename in de snel groeiende Aziatische landen. In het referentiescenario is daarom een reële prijsdaling van 1,5% per jaar verondersteld voor granen tussen 2000 en 2007 (zie kolom (C) van tabel B1.1 in de bijlage).

In het scenario productiebeheersing zal, zoals we in het volgende hoofdstuk nog zullen zien, de export van tarwe en voergraan belangrijk kunnen afnemen in vergelijking met het referentiescenario, met name vanwege de toegenomen braak. Daarom is in dit scenario voor de granen een prijsopdrijvend effect op de wereldmarkt verondersteld boven op de ontwikkeling in het referentiescenario van 0,5% (zie kolom (D) van tabel B1.1 in de bijlage).

Verdergaande liberalisatie na de eeuwwisseling volgens het liberalisatiescenario zal ook een opwaarts effect op de internationale prijzen hebben. Immers, de verdubbeling van de reductiedoelstellingen na 2000 zal ingrijpen in de exportmogelijkheden van althans een aantal landen, met consequenties

1) In de SER-studie worden de ramingen gegeven in nominale termen. Door hiervan 2,5% (OECD, 1996) af te trekken vanwege inflatie op de wereldmarkten ontstaan de hier genoemde reële cijfers.

voor het aanbod en de prijzen op de wereldmarkten. Voor het prijsverloop in het liberalisatiescenario tussen 2001 en 2007 wordt daarom aangenomen dat de prijsstijging die van het referentiescenario te boven zal gaan met het voor de periode 1995-2001 afgeleide "GATT-effect", dat wil zeggen met reëel 3,1% voor tarwe en 1,9% voor voergraan (zie kolom (E) in tabel B1.1 van de bijlage).

3.3.3 Wereldzuivelmarkt

De wereldproductie van melk bedroeg in 1995 zo'n 536 miljoen ton. Daarvan werd onder meer 6,6 miljoen ton boter, 5,9 miljoen ton melkpoeder en 14,7 miljoen ton kaas gemaakt (FAO, 1997b). Er werd in 1995 circa 1,3 miljoen ton boter, 2,5 miljoen ton kaas en 3,4 miljoen ton melkpoeder op de wereldmarkt verhandeld. Ongeveer een kwart van de werelduitvoer van boter komt uit de EU; voor kaas en melkpoeder is het EU-aandeel in de wereldexporten ongeveer 40%. De EU is 's werelds grootste kaas- en melkpoederexporteur; Oceanië is de grootste exporteur van boter.

Volgens de Europese Commissie (1997b) zal in het komende decennium voor zuivelproducten sprake zijn van een stabiele wereldmarktprijsontwikkeling. De projecties van de OECD (1997) bevestigen dit beeld. Hoofdpunten van de OECD-projectie van de internationale zuivelmarkt tot het jaar 2001 zijn:

- de OECD-melkproductie zal sterker groeien dan in de eerste helft van de jaren negentig door een stijging van de productie in landen zonder melkquota zoals in de VS, Oceanië en Mexico;
- de productie en consumptie van melkpoeder zullen toenemen; daarbij zal een verschuiving optreden van magere-melkpoeder naar volle-melkpoeder;
- de wereldmarktprijsontwikkelingen worden vooral gesteund door de toenomen vraag in niet-OECD landen; de prijzen zullen in 2001 nominaal zo'n 5 tot 10% hoger zijn dan in 1991-95;
- door het GATT-akkoord zullen de EU-marktaandeelen kleiner worden en zal de marktpositie van de landen in Oceanië verbeteren.

Veronderstellingen bij deze projectie zijn geweest:

- de huidige omvang van melkquota verandert de komende jaren niet;
- het melkopbrengstverhogende hormoon rBST wordt alleen in de VS, Mexico en de Tsjechische Republiek toegepast; in de VS zal rBST in 2001 aan ongeveer één op de drie koeien worden toegediend;
- de steunprijzen voor boter en magere-melkpoeder dalen reëel in de OECD-landen; in het jaar 2000 worden ze geheel afgeschaft in de VS;
- voor de boterimporten van de voormalige Sovjet-Unie wordt een stabiel niveau van 180.000 ton verondersteld;
- de BSE-crisis zal nauwelijks van invloed zijn op de EU melkproductie, maar wel de afzetmogelijkheden op de interne markt voor magere-melkpoeder reduceren.

Voor de trendmatige reële prijsdaling op lange termijn van zuivelproducten is in de SER-studie uitgegaan van 2,5% per jaar voor boter, 2% voor kaas

en 0,5% voor magere-melkpoeder (zie kolom (A) van tabel B1.1 in de bijlage). De ramingen van de SER-studie tot het jaar 2001 waren gebaseerd op OECD-projecties van 1996 (OECD, 1996). Inmiddels zijn deze ramingen naar beneden bijgesteld (OECD, 1997). Als wordt uitgegaan van het gemiddelde van de ramingen van OECD (1996) en OECD (1997), dan kan de reële prijsontwikkeling tot het jaar 2001 worden geraamd op -0,8% gemiddeld per jaar voor boter, -0,6% voor kaas en +1,5% voor magere-melkpoeder. In vergelijking met de langetermijntrends wordt per saldo ook voor de zuivelproducten een positief effect op de prijsvorming verwacht als gevolg van het GATT-akkoord van reëel 1,7% voor boter, 1,4% voor kaas en 2% voor magere-melkpoeder (zie kolom (B) van tabel B1.1 in de bijlage).

In het referentiescenario veronderstellen we dat dumping na 2000 vanwege de GATT-afspraken veel minder vaak plaatsvindt. De trendmatige ontwikkeling van de internationale zuivelprijzen zal daardoor iets positiever zijn dan in de jaren vóór 1990. Voor het referentiescenario wordt uitgegaan van een reële prijsstijging van 1,5% per jaar tussen 2000 en 2007 voor magere-melkpoeder, en van een reële prijsdaling van respectievelijk 1,5% en 1% voor boter en kaas (zie kolom (C) van tabel B1.1 in de bijlage).

In het scenario productiebeheersing wordt voor de zuivelproducten geen correctie toegepast op de voor het referentiescenario geschetste prijsontwikkeling. In het volgende hoofdstuk zal nog blijken dat de handelspositie van de EU niet wezenlijk anders is dan in het referentiescenario: de aanbodvermindering via de quotumkorting en de vraaguitval vanwege de veronderstelde prijsstijging heffen elkaar in dit scenario ongeveer op.

Voor het liberalisatiescenario werd ook voor zuivel een beperkt opwaarts effect op de wereldmarktprijzen verwacht na het jaar 2000 als gevolg van verdergaande liberalisatieafspraken. Voor boter, kaas en magere-melkpoeder zijn de reële groeiverschillen met het referentiescenario over de periode 2001-2007 in principe gelijk verondersteld aan het "GATT-effect" voor de periode 1995-2000 (zie kolom (E) van tabel B1.1 in de bijlage).

3.3.4 Wereldrundvleesmarkt

De wereldproductie van rundvlees kwam in 1995 uit op zo'n 53 miljoen ton (FAO, 1997b). Daarvan werd bijna 5 miljoen ton uitgevoerd naar de wereldmarkt. De EU-15 nam hiervan een vijfde voor haar rekening. Andere belangrijke exporteurs zijn Oceanië, de VS en Argentinië.

De Europese Commissie (1997b) verwacht een daling van de consumptie per hoofd in de ontwikkelde landen. Vanwege een stijgende vraag in vooral de Aziatische landen zal de consumptie per hoofd van de wereldbevolking toch nog groeien. Vooral in China wordt consumptiegroei verwacht en ook in Japan en Korea waar rundvlees het steeds schaarser wordende "zeevlees" vervangt. Volgens de Commissie zal ook in Rusland de vraag enigszins toenemen.

De hoofdpunten van de projectie van de rundvleesmarkt tot 2001 van de OECD zijn (OECD, 1997):

- de hoge economische groei in de Aziatische landen leidt tot consumptiegroei en een toenemende invoervraag;

- de productie in de OECD-landen zal min of meer stabiel blijven doordat de productiestijging in Australië de productiedalingen in de VS (vanwege lage prijzen en hoge voerkosten) en de EU (vanwege de destructie van veestapels in verband met BSE) ongeveer zal compenseren;
- de prijzen op de Atlantische markt zullen min of meer stabiel blijven; voor de markten in het Verre Oosten zijn de vooruitzichten iets gunstiger.

Bij deze projecties werd verondersteld dat de consumptie in de EU die in 1996 nogal daalde vanwege de BSE-crisis zich op termijn weer grotendeels zal herstellen.

Als we de prijsontwikkeling in de VS als indicatie nemen voor de wereldmarktprijs voor rundvlees, dan blijkt dat volgens de OECD-projecties de wereldmarktprijs in de periode tot het jaar 2001 gemiddeld en reëel met zo'n 2,8% per jaar daalt. Dit is ook ongeveer de langetermijntrend. Zo op het oog vertalen de afspraken van het GATT-akkoord zich dus niet in een verandering van de wereldmarktprijs. Dit is als volgt te verklaren: de productie van rundvlees in de EU is niet gequoteerd, waardoor er van tijd tot tijd productieoverschotten ontstaan. Hoewel er een limiet aan de gesubsidieerde EU-export is gesteld, moet de exportvoorraad boven de maximaal toegestane gesubsidieerde export vanwege de beperkte houdbaarheid toch op korte termijn worden afgezet. De enige manier hiervoor is dumping op de wereldmarkt ¹⁾. Gelet op het grote niveauverschil tussen productie en consumptie in de EU, is het te verwachten dat dumping zich ook in de projectieperiode zal blijven voordoen. Dit betekent een voortzetting van de situatie op de internationale rundvleesmarkt van vóór het GATT-akkoord. Ook de IFPRI-studie (Rosegrant et al., 1995) geeft een verwaarloosbaar effect aan van handelsliberalisatie op de wereldmarktprijs.

In het referentiescenario wordt daarom ook na het jaar 2000 een jaarlijkse reële prijsdaling van 2,8% verondersteld. Dit is gelijk aan het verloop tussen 1995 en 2000 omdat het GATT-akkoord niet leidt tot wijzigingen in de situatie op de wereldmarkt.

Onder het scenario productiebeheersing zal op termijn het exportoverschot van de EU verminderen (zie hoofdstuk 4) al is deze afname niet heel groot ondanks de quotering van de rundvleesproductie op het niveau van 1993. De oorzaak daarvan is een fors geringere consumentenvraag. Na het jaar 2000 neemt de exportpositie wel duidelijk af vanwege productievermindering en een weer iets stijgende interne vraag. Vandaar dat in dit scenario wordt gerekend met een iets geringere reële prijsdaling (2,2%) dan in het referentiescenario (2,8%).

1) Het GATT-akkoord stelt een limiet aan het gesubsidieerd exportvolume. Interventievoorraden mogen wel - nadat ze fors zijn afgeschreven - tegen bodemprijzen worden verkocht. Om marktbederf op de interne markt te voorkomen, zal de wereldmarkt dus vaak als afzetkanaal voor de afgeschreven interventievoorraden worden gebruikt. Dit verschijnsel zal zich vanwege de beperkte houdbaarheid vooral bij rundvlees voordoen. De overige producten waarop in deze studie de aandacht wordt gericht, kunnen over het algemeen vrij lang zonder groot kwaliteitsverlies worden bewaard.

Vanwege het ontbreken van een GATT-effect voor rundvlees verschilt de prijsontwikkeling van rundvlees na het jaar 2000 in het liberalisatiescenario niet van die in het referentiescenario.

3.4 Samenvatting prijsontwikkelingen tot 2007

In de voorafgaande paragrafen is per product aangegeven welke uitgangspunten in dit rapport voor de wereldmarktprijsontwikkelingen worden gehanteerd. Hierbij is ook aangeduid in welke mate het GATT-akkoord de prijzen op de wereldmarkt zou kunnen beïnvloeden en wat de invloed van verdergaande productiebeheersing in de EU op de prijsvorming op de wereldmarkten zou kunnen zijn. De geraamde prijsontwikkelingen worden in tabel 3.1 samengevat.

Tabel 3.1 Geraamde ontwikkeling van de reële wereldmarktprijzen in de onderscheiden scenario's, in procenten per jaar

	Productiebeheersing		Referentie		Liberalisatie
	1995-2000 a)	2001-2007 b)	1995-2000 c)	2001-2007 d)	2001-2007 e)
Tarwe	0,6	-1,0	0,1	-1,5	1,6
Voedergranen	-0,6	-1,0	-1,1	-1,5	0,4
Boter	-0,8	-1,5	-0,8	-1,5	0,2
Kaas	-0,6	-1,0	-0,6	-1,0	0,4
Magere-melkpoeder	1,5	1,5	1,5	1,5	2,3
Rundvlees	-2,2	-2,2	-2,8	-2,8	-2,8

a) Berekend als (A)+(B)+(D), zie tabel B1.1 van de bijlage; b) Berekend als (C)+(D), zie tabel B1.1 van de bijlage; c) Berekend als (A)+(B), zie tabel B1.1 van de bijlage; d) Berekend als (C), zie tabel B1.1 van de bijlage; e) Berekend als (C)+(E), zie tabel B1.1 van de bijlage.

Voor granen en rundvlees is in het scenario productiebeheersing een opwaarts effect verondersteld op de prijsvorming op de internationale markten vanwege de in dit scenario sterk teruggedrongen EU-exportpositie voor deze producten. Voor graan en zuivel is een opwaarts effect afgeleid van het GATT-akkoord op de prijzen in de periode 1995-2000. Dit effect wordt verondersteld nogmaals op te treden in het liberalisatiescenario in de periode 2001-2007 als gevolg van de verdergaande liberaliseringsafspraken. Na het jaar 2000 zal de trendmatige reële daling van de wereldmarktprijs van granen en zuivel, zoals deze zich vóór 1990 voordeed, in het referentiescenario iets afnemen, omdat de reductie van de gesubsidieerde exportvolumes leidt tot minder druk op de wereldmarktprijzen.

4. DE EU-LANDBOUW BIJ MEER MARKTINGRIJPEN, 1995-2007

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk begint met een schets van de ontwikkeling van productie en verbruik en prijzen in de EU-15 tot 2007 volgens de ECAM-projectie van het scenario productiebeheersing tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het referentiescenario. Daarna wordt aangegeven wat de gevolgen zijn van dit scenario voor het boereninkomen, de werkgelegenheid, de EU-landbouwuitgaven en de consument. In de vierde paragraaf wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de interne ontwikkelingen in de EU onder het scenario productiebeheersing voldoen aan de restricties van het handelsbeleid. Daarbij wordt ingegaan op de reductie van de gesubsidieerde exportvolumes, de vermindering van de uitgaven aan exportrestituties, de tarificatie en de afbraak van de totale steun. In paragraaf 5 staan de conclusies. Hierbij kunnen vele kanttekeningen worden gemaakt en punten van discussie worden opgevoerd. Aan de belangrijkste hiervan wordt aandacht besteed in het slothoofdstuk.

4.2 Productie, verbruik, export en prijzen

De ECAM-projectie voor het scenario productiebeheersing is afgeleid van de uitkomsten van het kartel-scenario van het European Community Agricultural Model (ECAM). De ontwikkelingen onder dit kartelscenario zijn gesimuleerd voor de EU-9 ¹⁾ tot het jaar 2005 (zie Folmer et al., 1995). In dit scenario wordt er voor het EU-landbouwbeleid vanuit gegaan dat met ingang van het jaar 1993 sterker in de marktontwikkelingen wordt ingegrepen. Hieraan is vormgegeven door de garantieprijzen met 15% te verhogen, een invoertarief in te voeren voor de graanvervangende veevoerimporten en de productie verdergaand te beheersen. Dit laatste gebeurt door het braakareaal van het referentiescenario vanaf 1995 jaarlijks met 6% te verhogen, de melkquota in 1993 met 4% te verlagen en de rundvleesproductie te quoteren op het niveau van 1993.

Om de uitkomsten van het scenario productiebeheersing te kunnen plaatsen worden ze hier vergeleken met de uitkomsten van het referentiescenario waarvoor in de SER-studie gebruik is gemaakt van het ECAM-Mac Sharry-scenario. In dit scenario wordt er voor het EU-landbouwbeleid van uitgegaan dat er na de complete doorvoering van de Mac Sharry-hervorming in 1996 geen verdere fundamentele beleidswijzigingen optreden. In de SER-studie zijn start-

1) Met de EU-9 worden bedoeld: de Benelux-landen, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië en het Verenigd Koninkrijk. In deze landen wordt bijna 80% van de agrarische productiewaarde van de EU-15 voortgebracht.

waarden geraamd voor 1995 van de niveaus van productie en consumptie in de EU-15. Deze sporen in hoge mate met de feitelijke cijfers die de Europese Commissie in haar recente marktverkenning heeft gepubliceerd (Europese Commissie, 1997b). Op de startwaarden zijn vervolgens - in principe 1) - de groeivoeten van productie en verbruik van de ECAM-simulatie van het Mac Sharry-scenario toegepast om aan de ontwikkelingen in de EU-15 onder het referentiescenario vorm te geven.

Voor de projectie voor het scenario productiebeheersing kan niet op dezelfde wijze te werk gegaan worden, omdat de in dit scenario voor 1995 gesimuleerde uitkomsten op onderdelen reeds beduidend afwijken van de realisaties. In plaats daarvan zijn daarom voor de projectie van dit scenario de geprojecteerde cijfers van het referentiescenario vermenigvuldigd met de verhouding van de uitkomsten van het ECAM-kartelscenario en het ECAM-Mac Sharry-scenario. Dit betekent dus dat productie en verbruik in het scenario productiebeheersing zich net zo verhouden tot productie en consumptie in het referentiescenario als de volumeontwikkelingen van het ECAM-kartelscenario zich verhouden tot die in het ECAM-Mac Sharry-scenario. De resultaten staan in tabel 4.1. Voor het scenario productiebeheersing geeft de kolom voor 1995 *niet* de feitelijke cijfers weer voor dat jaar, maar in plaats daarvan de *projectie* voor dat jaar.

Door de grotere braakverplichting is de graanproductie van bijna 170 miljoen ton in het jaar 2007 zo'n 30 miljoen ton lager dan in het referentiescenario en zelfs iets lager dan de productie van 1995. De braakverplichting als percentage van het bouwlandareaal is in het scenario productiebeheersing ongeveer dubbel zo groot als in het referentiescenario, 14,7% tegenover 7,3%. Voor de EU-9 gaat het in 2007 om een braakoppervlak van 5,5 miljoen hectare (tegenover 2,8 miljoen hectare in het referentiescenario, zie tabel B1.4 in de bijlage). De instelling van een invoertarief op graanvervangers leidt niet tot een groter intern graanverbruik: dit is in het jaar 2007 met ruim 165 miljoen ton zo'n 7 miljoen ton lager dan in het referentiescenario. De oorzaak hiervan is enerzijds een iets lager totaal voederverbruik vanwege de kleinere veestapels in het scenario productiebeheersing en anderzijds een verschuiving in de samenstelling van het voederverbruik ten gunste van ruwvoer. Ruwvoer wordt in dit scenario aantrekkelijker als substituut voor krachtvoer vanwege de prijsverhogingen voor granen en graanvervangers. Daarnaast is er ook een relatieve verschuiving aan de voederkant ten gunste van de granen en ten koste van de graanvervangers. Het intern verbruik van eiwitrijk veevoer (bijvoorbeeld sojaschroot) is in 2007 bijna 25% lager dan in het referentiescenario en het verbruik van zetmeelrijk veevoer (zoals tapioca) zo'n 20%.

Bij de zuivelproducten is zowel de productie geringer (vanwege de quotumreductie) als de consumptie (vanwege de hogere prijzen).

In veel sterkere mate nog treedt dit verschijnsel ook op bij rundvlees. Door de gestegen voerkosten blijft de productie ondanks de verhoging van de

1) Voor enkele afwijkingen op deze procedure wordt verwezen naar Veenendaal et al., 1996, p. 58

Tabel 4.1 Productie en consumptie volgens de ECAM-projecties voor het scenario productiebeheersing en het referentiescenario, EU-15, 1995-2007

Productiebeheersing				Groei per jaar (%)	
Productie (1.000 ton)	1995	2000	2007	1995-2000	2000-07
Tarwe	85.345	83.943	82.456	-0,3	-0,3
Voedergranen	89.905	87.274	85.770	-0,6	-0,2
Veevoer, eiwitrijk a)	3.410	3.885	4.049	2,6	0,6
Veevoer, zetmeelrijk b)	10.264	10.433	10.593	0,3	0,2
Boter	1.814	1.806	1.782	-0,1	-0,2
Kaas	6.058	6.256	6.492	0,6	0,5
Magere-melkpoeder	1.191	1.033	770	-2,8	-4,1
Overig verwerkte zuivel c)	13.709	13.724	13.716	0,0	-0,0
Rundvlees d)	7.990	7.956	7.688	-0,1	-0,5
Productiebeheersing				Groei per jaar (%)	
Consumptie (1.000 ton)	1995	2000	2007	1995-2000	2000-07
Tarwe	70.987	76.064	77.976	1,4	0,4
Voedergranen	84.164	87.630	87.791	0,8	0,0
Veevoer, eiwitrijk a)	15.658	14.949	13.693	-0,9	-1,2
Veevoer, zetmeelrijk b)	12.453	13.188	12.758	1,2	-0,5
Boter	1.570	1.474	1.394	-1,3	-0,8
Kaas	5.732	5.879	6.041	0,5	0,4
Magere-melkpoeder	1.089	924	728	-3,2	-3,3
Overig verwerkte zuivel c)	8.502	8.578	8.676	0,2	0,2
Rundvlees d)	6.815	6.806	6.855	-0,0	0,1
Referentie				Groei per jaar (%)	
Productie (1.000 ton)	1995 e)	2000	2007	1995-2000	2000-07
Tarwe	86.394	92.568	100.212	1,4	1,1
Voedergranen	88.822	92.891	98.835	0,9	0,9
Veevoer, eiwitrijk a)	3.080	3.353	3.691	1,7	1,4
Veevoer, zetmeelrijk b)	10.342	10.618	10.858	0,5	0,3
Boter	1.863	1.853	1.847	-0,1	-0,1
Kaas	6.227	6.432	6.730	1,8	0,7
Magere-melkpoeder	1.224	1.062	798	-2,8	-4,0
Overig verwerkte zuivel c)	14.090	14.111	14.220	0,0	0,1
Rundvlees d)	7.967	8.587	9.689	1,5	1,7

Tabel 4.1 (vervolg)

Referentie	Groei per jaar (%)				
	1995 e)	2000	2007	1995-2000	2000-07
Consumptie (1.000 ton)					
Tarwe	70.892	74.360	79.283	1,0	0,9
Voedergranen	85.881	89.018	93.537	0,7	0,7
Veevoer, eiwitrijk a)	20.004	18.917	17.977	-1,1	-0,7
Veevoer, zetmeelrijk b)	15.026	15.831	16.066	0,2	0,1
Boter	1.729	1.721	1.709	-0,1	-0,1
Kaas	5.770	5.989	6.311	0,8	0,8
Magere-melkpoeder	1.096	942	761	-3,0	-3,0
Overig verwerkte zuivel c)	8.558	8.739	9.063	0,4	0,5
Rundvlees d)	7.677	7.973	8.245	0,8	0,5

a) In 1.000 ton eiwit; b) In 1.000 ton koolhydraten; c) Condens, caseïne en volle-melkpoeder; d) Exclusief BSE-effect e) Geschatte realisaties.

Tabel 4.2 Export van landbouwproducten volgens de ECAM-projectie voor het scenario productiebeheersing, EU-15, 1995-2007 (1.000 ton)

	Netto-export			
	1995 d)	1995	2000	2007
Tarwe	15.502	14.358	7.880	4.481
Voedergranen	2.941	5.741	-356	-2.021
Veevoer, eiwitrijk a)	-16.924	-12.249	-11.064	-9.644
Veevoer, zetmeelrijk b)	-4.685	-2.188	-2.755	-2.165
Boter	133	244	332	388
Kaas	457	327	377	450
Magere-melkpoeder	127	101	108	41
Rundvlees c)	290	1.175	1.150	833

a) In 1.000 ton eiwit; b) In 1.000 ton koolhydraten; c) Exclusief BSE-effect; d) Geschatte realisaties.

garantieprijsen in het jaar 2007 zelfs achter bij het quotum, terwijl de consumptie vanwege de prijsstijging in dat jaar nog maar zo'n 83% bedraagt van de vleesconsumptie in het referentiescenario. Hierbij moet nog worden opgemerkt dat bij de projecties niet expliciet rekening is gehouden met de BSE-crisis. Voor het scenario productiebeheersing lijkt het nauwelijks nodig om voor deze affaire nog te corrigeren: de consumptiedaling onder dit scenario is al heel groot. In het referentiescenario zou echter van overschattingen van productie en consumptie sprake kunnen zijn. Zo raamt de Europese Commissie (1997b) voor het jaar 2002 de rundvleesproductie op bijna 8,1 miljoen ton en de rundvleesconsumptie op 7,3 miljoen ton. Bij deze veel lagere cijfers van pro-

ductie en verbruik van de Europese Commissie past wel de kanttekening dat er ook bij deze ramingen nog een groot productieoverschot is van 0,8 miljoen ton en dat vanwege de GATT-verplichtingen de omvang van de interventievoorraad in het jaar 2005 zal zijn opgelopen tot meer dan 1,5 miljoen ton.

De graanexport van de EU bedraagt in 2000 zo'n 7,5 miljoen ton, wat minder dan de helft is van de export in 1995 (tabel 4.2) en neemt in de jaren daarna nog verder af. Voor voedergranen ontstaat zelfs een invoertekort boven de minimale markttoegang in 2007. Een geringe verschuiving van de productie van tarwe naar voedergranen zou dit tekort kunnen opheffen. De exportontwikkeling bij de granen contrasteert met die van het referentiescenario waarin de graanexport stijgt tot zo'n 26 miljoen ton in 2007. De import van veevoergrondstoffen is in het jaar 2007 bijna 45% minder dan in 1995 voor eiwitrijk veevoer en ruim 50% minder voor zetmeelrijk veevoer. In het referentiescenario is per saldo overigens ook sprake van een iets dalende invoerbehoefte; de invoer van eiwitrijk veevoer daalt in dit scenario met ruim 15% terwijl de invoer van zetmeelrijk veevoer stijgt met ruim 10%. De oorzaak hiervan is dat ook in het referentiescenario een relatieve opwaardering van de graanpositie optreedt vanwege de prijsverlaging van granen. De export van boter neemt toe tot uiteindelijk 388.000 ton vanwege de terugvallende interne vraag. De netto-exporten van kaas keren na een tijdelijke terugval vanwege de quotumkorting aan het eind van de beschouwde periode weer terug op ongeveer het huidige niveau. De netto uitvoer van magere-melkpoeder neemt in de loop van de tijd in omvang af tot zo'n 40.000 ton. De netto-export van rundvlees neemt aanvankelijk explosief toe: van bijna 0,3 miljoen ton in 1995 tot zo'n 1,2 miljoen ton in 2000, maar vermindert in de jaren erna weer tot ruim 800.000 ton, vooral vanwege productievermindering tot een niveau dat zo'n 5% ligt beneden het quotum.

De voor de scenario's geraamde prijsontwikkeling op de wereldmarkten is aan de orde geweest in hoofdstuk 3 (zie tabel 3.1). Als deze ramingen worden omgerekend naar bedragen per ton in reële ecu van 1995, dan ontstaat het volgende beeld (tabel 4.3) 1). Met uitzondering van de zuivelproducten zijn de wereldmarktprijzen in het scenario productiebeheersing iets hoger in het jaar 2007 dan in het referentiescenario en met uitzondering van rundvlees wat lager dan in het liberalisatiescenario. In het scenario productiebeheersing is er over de periode 1995-2007 sprake van reële prijsdalingen, behalve voor magere-melkpoeder waarvoor een reële prijsstijging is geraamd. Dit geldt - afgezien van de zuivelproducten - in nog sterkere mate in het referentiescenario. In het liberalisatiescenario is er daarentegen sprake van reële prijsstijgingen over de periode 1995-2007 van tarwe en magere-melkpoeder.

1) De startwaarden voor 1995 zijn gebaseerd op de "unit values" van de EU-export naar derde landen en hebben daarom betrekking op het specifieke productiepakket dat de EU uitvoert naar de wereldmarkt. De prijzen voor 1995 weerspiegelen een genormaliseerd niveau: dat wil zeggen dat een meerjarig gemiddelde is berekend (cf. Veenendaal et al., 1996, p.p. 61-62).

Tabel 4.3 Niveau reële wereldmarktprijzen, 1995-2007 (in ecu van 1995 per ton)

	Scenario productiebeheersing			Referentie-scenario		Liberal. scen.
	1995 a)	2000	2007	2000	2007	2007
Tarwe	107	110	103	108	97	120
Voedergranen	95	92	86	90	81	93
Boter	1.808	1.736	1.562	1.736	1.562	1.760
Kaas	2.820	2.730	2.545	2.730	2.545	2.798
Magere-melkpoeder	1.649	1.780	1.982	1.780	1.976	2.086
Rundvlees	1.321	1.184	1.013	1.148	941	941

a) Geschatte realisaties.

In het scenario productiebeheersing zijn alle interne (grens-)prijzen hoger dan in 1995 en tevens hoger dan in het referentiescenario (tabel 4.4) 1); de prijsverschillen met het referentiescenario zijn voor granen en rundvlees verreweg het grootst.

Tabel 4.4 Niveau reële interne grensprijzen, 1995-2007 (in ecu van 1995 per ton)

	Scenario productiebeheersing			Referentiescenario		
	1995	2000	2007	1995a)	2000	2007
Tarwe	229	221	209	155	142	133
Voedergranen	221	211	198	150	134	123
Boter	4.647	4.463	4.217	3.807	3.635	3.446
Kaas	4.190	4.130	4.050	3.968	3.909	3.844
Magere-melkpoeder	2.274	2.242	2.198	2.154	2.122	2.086
Rundvlees	4.920	4.569	4.108	2.897	2.504	2.253

a) Geschatte realisaties.

De interne graanprijzen liggen in het scenario productiebeheersing op een niveau dat - in reële termen - varieert van 44 tot 48 cent per kilogram. In

- 1) De startwaarden voor 1995 in deze tabel zijn berekend door bij de wereldmarktprijzen (tabel 4.3) de geraamde exportrestituties per ton op te tellen. De grensprijzen voor 2000 en 2007 in het referentiescenario zijn berekend met behulp van de groeivoeten van de reële interne prijzen in het ECAM-Mac Sharry-scenario, terwijl de prijzen voor het scenario productiebeheersing zijn berekend door op de prijzen van het referentiescenario de verhouding toe te passen van de prijzen in het ECAM-kartelscenario en die van het ECAM-Mac Sharry-scenario.

beide scenario's dalen de interne prijzen in de loop van de tijd. In het scenario productiebeheersing dalen de reële prijzen over de periode 2000-2007 met jaarlijkse percentages, die uiteenlopen van 0,3% voor kaas en magere-melkpoeder, via 0,8% voor granen en boter tot 1,5% voor rundvlees. Deze reële prijsdalingen geven de bij de ECAM-simulatie gemaakte veronderstelling weer dat het EU-beleid ook in dit scenario ten dele de winst uit productiviteitsverhoging in de vorm van lagere prijzen aan de afnemers zal doorgeven.

4.3 Gevolgen voor boer, EU-budget en consument

De Europese boer

De reële toegevoegde waarde in de EU-landbouw is in het scenario productiebeheersing in de periode 2000 tot 2007 zo'n 6 tot 9% hoger dan in het referentiescenario. Ook de werkgelegenheid in de primaire sector is zo'n 2 tot 3% groter, zodat het verschil in inkomen per werkende procentueel geringer is. Toegevoegde waarde en werkgelegenheid als percentage van het nationale totaal nemen ook iets toe (tabel 4.5).

Tabel 4.5 Reële toegevoegde waarde en werkgelegenheid volgens de ECAM-simulaties van het scenario productiebeheersing en het referentiescenario, EU-9, 1995-2007

Toegevoegde waarde	1995	2000	2007
Als % van nationaal totaal:			
productiebeheersing	2,4	2,0	1,8
referentie	2,1	1,9	1,6
Productiebeheersing als percentage van referentie	115	106	109
Werkgelegenheid	1995	2000	2007
Aandeel in totaal:			
productiebeheersing	4,3	3,8	3,2
referentie	4,3	3,8	3,1
Productiebeheersing als percentage van referentie	100	102	103
Toegevoegde waarde per hoofd	1995	2000	2007
Productiebeheersing als percentage van referentie	114	105	107

Deze verschillen met het referentiescenario zijn klein in vergelijking met de prijsverschillen voor de belangrijkste marktordeningproducten, die relatief veel groter zijn. Hiervoor is een aantal redenen aan te geven. In de eerste plaats vervallen in het scenario productiebeheersing de inkomensvoelers. Bovendien wordt het aanbod van granen, zuivel en rundvlees veel sterker beperkt. Een belangrijke reden is voorts, dat niet alle boeren van het beleid profiteren. Vooral de intensieve-veehouderijsector heeft onder het scenario productiebeheersing te lijden: de prijsvorming wordt niet gesteund terwijl de veevoerkosten sterk stijgen. Tabel 4.6 laat zien, dat de intensieve veehouderij in vergelijking met de ontwikkeling in het referentiescenario nogal onder druk komt te staan in termen van het aandeel in het saldo van opbrengsten en kosten van de totale landbouw.

Tabel 4.6 Netto-opbrengsten naar deelsectoren a) van de landbouw, EU-9, 1993-2007, samenstelling en gemiddelde jaarlijkse reële groei in percenten

Productiebeheersing	1995	2007	% 1993-2007 b)
Akkerbouw	26	24	1,1
Overig plantaardig	31	35	1,1
Melkveehouderij	14	13	-0,4
Overige graasveehouderij	19	18	0,3
Intensieve veehouderij	10	10	-1,9
Totaal	100	100	0,4
Totaal als percentage van het referentiescenario	111	103	
Referentie	1993	2007	% 1993-2007 b)
Akkerbouw	22	20	-0,6
Overig plantaardig	32	35	0,9
Melkveehouderij	15	14	-0,5
Overige graasveehouderij	18	18	0,4
Intensieve veehouderij	13	13	-0,2
Totaal	100	100	0,2

a) De deelsectoren omvatten de volgende activiteiten:

Akkerbouw: tarwe, voergraan, rijst, suikerbieten, oliezaden, consumptie-aardappelen, fabrieks- en voederaardappelen

Overig plantaardig: groenten en peulvruchten, fruit, olijven, druiven, vezelgewassen en tabak, overige plantaardige productie

Melkveehouderij: melkkoeien en ruwvoer op basis van aandeel in totaal ruwvoerverbruik

Overige graasveehouderij: vleesvee, schapen en geiten en ruwvoer op basis van aandeel in totaal ruwvoerverbruik

Intensieve veehouderij: legkippen, slachtpluimvee, varkens

b) Gemiddeld jaarlijks groeipercentage ten opzichte van het niveau van 1993 in het referentiescenario.

De geringere vraag naar rundvlees wordt weliswaar voor een deel gecompenseerd door een iets hogere consumptie van producten van de intensieve veehouderij (met name van varkensvlees), maar de prijsstijging voor intensieve veehouderijproducten is onvoldoende om de gestegen voerkosten goed te maken. Het saldo per eenheid eindproduct daalt daarom in vergelijking met het referentiescenario 1).

Voor de akkerbouw lijkt onder het scenario productiebeheersing te floreren, terwijl de aandelen van de melkveehouderij en de overige graasveehouderij (waaraan hier ook de saldi van de lucratiever geworden ruwvoerproductie zijn toegerekend) vergelijkbaar zijn met de aandelen in het referentiescenario. Het belang van de sector "Overig plantaardig" neemt net als in het referentiescenario enigszins toe.

Voor de melkveehouderij is vermeldenswaard, dat bij een quotumkorting van 4% de garantieprijsverhoging met 15% niet helemaal toereikend is om de netto-opbrengsten van de sector op het niveau van 1993 te houden: in het jaar 2007 is het saldo van opbrengsten en variabele kosten zo'n 6% lager; de stijging van de voerkosten is hier mede de oorzaak van 2); in het referentiescenario zijn de netto-opbrengsten voor de melkveesector overigens ook ruim 6% lager dan in het jaar 1993. De in de beide scenario's veronderstelde trendmatige dalingen van de zuivelgarantieprijzen in de tijd spelen hierbij ook een rol 3). Een verlaging van het quotum in het scenario productiebeheersing met nog eens 1% (bovenop de korting van 4%) zou het saldo van de melkveehouderij in 2007 met zo'n 1% verder doen dalen terwijl een verhoging van de melkprijs met 1% in dat jaar het saldo met ongeveer 1,4% zou doen toenemen.

De Nederlandse boer

Voor de Nederlandse boer zijn de uitkomsten van het scenario productiebeheersing minder gunstig dan op Europees niveau. Dit komt enerzijds door de relatief veel geringere omvang van de Nederlandse akkerbouwsector en

-
- 1) Zo is de prijs van varkensvlees in 2007 15% hoger dan in het referentiescenario, terwijl de variabele kosten per kilogram vlees meer dan 70% hoger zijn. Het saldo per kilogram is daardoor ruim een zesde lager dan in het referentiescenario.
 - 2) Vanwege de speciale behandeling van ruwvoer in het ECAM-model (zie Folmer et al. (1995), pp. 123-127, 167-172)) wordt de gesimuleerde stijging van de totale voerkosten voor het scenario productiebeheersing mogelijk enigszins overschat; de compenserende melkprijsstijging zou daardoor enkele percenten lager kunnen zijn dan werd aangenomen, of, omgekeerd bij handhaving van de veronderstelde melkprijs, zou de saldo-ontwikkeling iets gunstiger kunnen zijn.
 - 3) Deze veronderstellingen werken enigszins nadelig uit voor het scenario productiebeheersing. Zo is de melkprijs in het referentiescenario in 1995 nog 16% hoger dan in het referentiescenario, terwijl het prijsverschil in 2007 is gedaald tot 13,5%. Als in plaats hiervan verondersteld zou zijn dat ook in het jaar 2007 de melkprijs nog 16% ligt boven het niveau van het referentiescenario, dan zou het voor de melkveehouderij voor het jaar 2007 geprojecteerde saldo toenemen met 3,6% en daarmee ruim 4,1% hoger uitkomen dan in het referentiescenario.

anderzijds door de kwetsbare positie van de Nederlandse intensieve veehouderij, die relatief veel graanvervangers in het voer gebruikt. Niettemin is de reële toegevoegde waarde in het scenario productiebeheersing in het jaar 2007 zo'n 4% hoger dan in het referentiescenario. De agrarische werkgelegenheid is in beide scenario's nagenoeg dezelfde. Ook in het referentiescenario staat de intensieve veehouderij overigens onder druk omdat ook hier de positie van de graanvervangers wordt ondermijnd. Zo daalt in het referentiescenario het aandeel van de intensieve veehouderij in het totale saldo van opbrengsten en variabele kosten van de Nederlandse landbouw van 11% in 1995 naar 7% in het jaar 2007. In het scenario productiebeheersing neemt dit aandeel verder af tot zo'n 4% in het jaar 2007. Hier staat een iets hoger aandeel van de overige graasveehouderij (inclusief ruwvoerproductie) tegenover; dit is met 24% in het scenario productiebeheersing zo'n 3% hoger dan in het referentiescenario. De ontwikkeling van het saldo van de melkveehouderij is nagenoeg dezelfde als die in referentiescenario. In 2007 is het aandeel van de melkveehouderij zo'n 13% van het totale saldo. De akkerbouwsector heeft in beide scenario's een saldo-aandeel van zo'n 5% terwijl de overige plantaardige sectoren samen goed zijn voor circa 54% van het totale Nederlandse landbouwsaldo in het jaar 2007. Het zijn vooral deze sectoren waarvan het belang in Nederland toeneemt: het voor 1993 gesimuleerde aandeel bedraagt zo'n 41%.

EU-budget

De gevolgen voor het EU-budget van het scenario productiebeheersing zijn positief te noemen. Vanwege de grotere bescherming aan de EU-buitengrens zijn er meer tariefinkomsten (ondanks de verminderde import van graanvervangend veevoer). Het bedrag aan uitvoerrestituties neemt weliswaar ook toe (ondanks de geringere uitvoer) maar hier staat een forse besparing op de inkomenstoelagen tegenover. Per saldo wordt voor de EU-9 een besparing op

Tabel 4.7 Gevolgen voor het EU-budget (productiebeheersing minus referentie), EU-9, 1995-2007, in miljarden ecu van 1992

	1995	2000	2007
Ontvangsten			
Invoerheffingen	5,8	6,3	5,5
Uitgaven			
Uitvoerrestituties	4,7	3,6	2,7
Producentensubsidies	-10,7	-11,1	-11,1
Overige uitgaven	0,3	0,2	-0,4
Verschil in netto-uitgaven (= bijdrage lidstaten)	-11,5	-13,6	-14,2
Idem, als % referentie	-23	-26	-25

door de lidstaten ten behoeve van de landbouwbegroting te fourneren middelen bereikt van zo'n 14 miljard ecu. Dit is ongeveer een kwart van de bijdrage van de lidstaten aan de totale EU-begroting in het referentiescenario.

Consument

De belangrijkste reden voor de besparing op het EU-budget is dat de inkomenssteun in grotere mate via de interne markt wordt verleend. En daardoor moeten de afnemers van landbouwproducten - en uiteindelijk de consument - meer gaan betalen.

Tabel 4.8 Aandeel voedsel en dranken in totale consumentenuitgaven volgens de ECAM-simulaties, EU-9, 1995-2007

	1995	2000	2007
Productiebeheersing	11,6	10,9	10,1
Referentie	11,2	10,6	9,8

Hij geeft in het scenario productiebeheersing relatief iets meer uit van zijn totale budget aan voedingsmiddelen (tabel 4.8). Het aandeel van de uitgaven aan voedingsmiddelen in de totale consumptieve uitgaven is zo'n 0,3% hoger dan in het referentiescenario en vertoont ook in het scenario productiebeheersing een dalende tendens.

In welvaartstermen kan de achteruitgang van de consument als volgt worden afgeleid (tabel 4.9). Per hoofd van de bevolking uitgedrukt is de welvaart in 2007 zo'n 110 ecu (in prijzen van 1992) hoger in het referentiescenario dan in het scenario productiebeheersing. In totaal gaat het om een welvaartsverschil van zo'n 30 miljard ecu in prijzen van 1992 voor de EU-9. Onder welvaart wordt hier verstaan het bedrag dat de consument tegen prijzen van 1992 zou moeten besteden om net zo goed af te zijn in de vermelde jaren van de simulatieperiode. De scenario's verschillen echter ook op het punt van de noodzakelijke afdrachten van nationale middelen ten behoeve van de EU-begroting. Deze zijn in het scenario productiebeheersing in het jaar 2007 zo'n 14 miljard ecu lager. In het model wordt niet de belastingdruk aangepast aan de veranderde afdrachten maar in plaats daarvan passen vooral de buitenlandse besparingen zich aan. Dit mechanisme heeft te maken met het feit, dat het tekort op het nationale overheidsbudget per definitie gelijk is aan de som van het nationale spaaroverschot en de buitenlandse besparingen die toevloeien doordat meer wordt geïmporteerd dan geëxporteerd (het handelstekort). In het scenario productiebeheersing komt het afgenomen tekort op de nationale overheidsbudgetten vanwege de geringere afdrachten aan de EU dan ook tot uiting in een toegenomen handelsoverschot, dat - tegen wereldmarktprijzen gemeten - in het jaar 2007 zo'n 14 miljard ecu hoger is dan in het referentiescenario. Dit bedrag is qua orde van grootte vergelijkbaar met de budgettaire be-

Tabel 4.9 Welvaart van de consument volgens de ECAM-simulaties, EU-9, in miljarden ecu van 1992 en in ecu van 1992 per hoofd van de bevolking

Consumentenwelvaart	1995	2000	2007
Productiebeheersing	2.003	2.210	2.439
Referentie	2.027	2.234	2.469
Welvaart per hoofd	1995	2000	2007
Productiebeheersing	7.464	8.186	9.034
Referentie	7.552	8.275	9.144
Afdracht aan EU-budget	1995	2000	2007
Productiebeheersing	38	39	42
Referentie	50	53	56
Handelsoverschot (tegen wereldmarktprijzen)	1995	2000	2007
Productiebeheersing	39	41	48
Referentie	27	27	34
"Welvaartsverlies" a)	1995	2000	2007
In miljarden ecu	11,3	9,8	15,0
In ecu per hoofd	42	36	55

a) Verschil welvaart referentiescenario en scenario productiebeheersing plus verschil handelsoverschot referentiescenario en scenario productiebeheersing.

sparing van 14 miljard ecu. Het ligt voor de hand om het genoemde welvaartsverlies voor dit bedrag te corrigeren, omdat het immers door vermindering van de belastingdruk ook - bij een gelijkblijvend handelsoverschot - aan de consument had kunnen toevallen.

Hoewel de bedragen strikt genomen niet zonder meer mogen worden opgeteld of afgetrokken, wordt hier toch in navolging van Folmer et al. voor het verschil in handelsoverschot gecorrigeerd. Het nettoverlies in welvaart voor de consument in 2007 kan dan worden bepaald op 55 ecu per hoofd of op een bedrag van 15 miljard ecu in reële termen voor de EU-9.

4.4 Relatie met verplichtingen handelsoverkomsten

In deze paragraaf wordt tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het referentiescenario aangegeven in hoeverre de interne ontwikkelingen in de EU onder het scenario productiebeheersing voldoen aan de restricties van

Tabel 4.10 Exportvolumes en GATT-verplichtingen volgens de ECAM-projectie voor het scenario productiebeheersing, EU-15, 1995-2007 (1.000 ton)

	Netto-export		
	1995	2000	2007
Tarwe	14.358	7.880	4.481
Voedergranen	5.741	-356	-2.021
Boter	244	332	388
Kaas	327	377	450
Magere-melkpoeder	101	108	41
Rundvlees	1.175	1.150	833

	Minimale markttoegang		
	1995	2000	2007
Tarwe	350	350	350
Voedergranen	521	521	521
Boter		10	10
Kaas	18	104	104
Magere-melkpoeder	40	68	68
Rundvlees	500	500	500

	Bruto-export			Maximaal toegestaan gesubs. exportvolume	
	1995	2000	2007	1995	2000 en 2007
Tarwe	14.708	8.230	4.831	20.408	14.438
Voedergranen	6.262	165	-2.021	13.690	10.843
Boter	244	342	398	488	399
Kaas	345	481	554	427	321
Magere-melkpoeder	142	176	109	335	273
Rundvlees	1.675	1.650	1.333	1.137	822

	Overschrijding		
	1995	2000	2007
Tarwe	-5.700	-6.208	-9.607
Voedergranen	-7.428	-10.678	-12.864
Boter	-244	-57	-1
Kaas	-82	160	233
Magere-melkpoeder	-193	-97	-164
Rundvlees	538	828	511

het handelsbeleid. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de reductie van de gesubsidieerde exportvolumes, de vermindering van de uitgaven aan exportrestituties, de tarificatie en de afbraak van de totale steun.

Exportvolume en minimale markttoegang

Als de verplichting van de minimale markttoegang daadwerkelijk met importen van een zelfde omvang zou worden opgevuld, dan zouden de bruto-exporten gelijk zijn aan de som van de netto-exporten en de minimale markttoegang. Als de zo berekende bruto-export wordt vergeleken met de limieten die het GATT-akkoord stelt aan het gesubsidieerde exportvolume, dan ontstaat het volgende beeld (tabel 4.10).

De volumebeperkingen voor de gesubsidieerde exporten worden ruim onderschreden bij de granen, maar overschreden bij kaas en rundvlees. In het referentiescenario daarentegen is sprake van een geringe overschrijding van de GATT-limiet met circa 2 miljoen ton bij de granen. Bij de zuivelproducten is er ook in het referentiescenario een overschrijding van de reductieverplichting voor de gesubsidieerde export voor kaas. Anders dan in het scenario productie-beheersing lijkt deze overschrijding van kaas in het referentiescenario te kunnen worden opgevangen door de onderschrijdingen bij de overige zuivelproducten, zodat een quotumkorting in dit scenario achterwege zou kunnen blijven. In het scenario productiebeheersing zou met een extra quotumkorting van 0,5% (bovenop de toegepaste korting van 4%) aan de GATT-verplichting ten aanzien van het exportvolume kunnen worden voldaan. Dit zou een extra saldoverlies voor de melkveehouderij inhouden van eveneens zo'n 0,5%. Deze optie lijkt voor de melkveehouderij aantrekkelijker dan vraagstimulering door verlaging van de zuivelgarantieprijs, omdat een daling van de melkprijs met slechts 1% al tot een saldovermindering leidt van 1,4%.

Bij rundvlees wordt in het referentiescenario in het jaar 2007 de GATT-limiet nog sterker overschreden (met meer dan 1,1 miljoen ton) dan in het scenario productiebeheersing; in het jaar 2000 is de overschrijding van de GATT-limiet voor het gesubsidieerde exportvolume in het referentiescenario echter geringer (0,3 miljoen ton).

Exportrestituties

Als de geprojecteerde uitgaven aan exportrestituties worden vergeleken met de onder het handelsakkoord toegestane bedragen, dan rijzen er alleen problemen in de zuivel en de rundvleessector. Ook in het referentiescenario worden voor deze sectoren overschrijdingen van de limieten geraamd (zie tabel B1.2 van de bijlage), maar de omvang van de overschrijdingen is in dat scenario - met name voor rundvlees - veel minder groot. De hoge interne prijzen van het scenario productiebeheersing zijn hiervan de oorzaak.

In de zuivelsector zou aan de limieten voor de exportsteun voldaan worden indien het quotum werd gekort met 1% extra (boven de toegepaste korting van 4%). Dit zou het saldo voor de melkveehouderij met ongeveer 1% doen dalen. Als via productiebeheersing gestreefd zou worden naar het tot nul

Tabel 4.11 Exportrestituties en GATT-verplichtingen volgens de ECAM-projectie voor het scenario productiebeheersing, EU-15, 1995-2007 (miljoen ecu van 1995)

	Toegestaan bedrag exportrestituties		Uitgaven aan exportrestituties		Overschrijding	
	2000	2007	2000	2007	2000	2007
Tarwe	1.197	1.079	907	513	-291	-566
Voergranen	972	876	0	0	-972	-876
Boter	880	793	931	1.057	51	264
Kaas	317	286	449	483	132	197
Magere-melkpoeder	256	231	81	24	-175	-207
Rundvlees	1.164	1.049	2.782	2.544	1.618	1.495

a) Betreft alleen uitgaven aan restituties voor hoeveelheden die binnen de maximaal toegestane gesubsidieerde exportvolumes vallen.

reduceren van de zuivelexporten en de bijbehorende exportsubsidies, dan zou - rekening houdend met de minimale markttoegang - een extra quotumkorting nodig zijn van meer dan 10% bovenop de doorgevoerde quotumkorting van 4%. In de rundvleessector kunnen de overschrijdingen worden voorkomen door de productie nog veel verder te beperken. In het jaar 2007 zou de productie dan nog eens 17% lager dienen te zijn dan nu geprojecteerd.

Tarificatie

Voor het referentiescenario is verondersteld dat de tarieven op import tussen 1995 en 2007 gemiddeld met 36% dienen te worden afgebouwd ten opzichte van de basisperiode. Als deze grenzen bindend worden, dienen bij gevolg de interne prijzen te worden verlaagd. Voor het scenario productiebeheersing is aangenomen dat de beperkingen ten aanzien van de invoertarieven *niet* in een toekomstig handelsakkoord zullen zijn opgenomen en dat in plaats daarvan afspraken in de volumesfeer worden gemaakt over markttoegang voor derde landen. Niettemin is het informatief na te gaan in hoeverre de projectie voor het scenario productiebeheersing niet voldoet aan de tariefbeperkingen van het referentiescenario. Tabel 4.12 geeft hiervan een indruk. In deze tabel zijn de invoerheffingen berekend als het verschil tussen de geprojecteerde interne (grens-)prijs en de wereldmarktprijs en daarmee gelijk verondersteld aan de uitvoerrestituties. Hiermee wordt voorbijgegaan aan het feit dat de invoerprijs en de uitvoerprijs van de EU niet aan elkaar gelijk zijn, doordat de EU doorgaans producten van een hoge kwaliteit importeert en producten van een lagere kwaliteit exporteert.

Omdat producten met een hoge kwaliteit op de wereldmarkt ook op de interne markt met producten van hoge kwaliteit concurreren en hetzelfde geldt voor producten met een lage kwaliteit, is hiermee in de SER-studie niet apart rekening gehouden; verondersteld is met andere woorden, dat de tarief-

reductieverplichtingen van het referentiescenario hun invloed hebben op de prijsvorming in alle marktsegmenten.

Tabel 4.12 Invoerheffingen en GATT-verplichtingen volgens de ECAM-projecties voor het scenario productiebeheersing en het referentiescenario, EU-15, 1995-2007 (in ecu van 1995 per ton)

	Toegestaan tarief referentiescenario		
	1995	2000	2007
Tarwe	140	88	79
Voergranen	138	87	79
Boter	2.784	1.760	1.586
Kaas	2.454	1.551	1.398
Magere-melkpoeder	1.436	1.103	994
Rundvlees	2.522	1.641	1.479
	Invoerheffing scenario productiebeheersing		
	1995	2000	2007
Tarwe	122	110	106
Voergranen	126	119	112
Boter	2.839	2.726	2.655
Kaas	1.370	1.400	1.505
Magere-melkpoeder	625	462	217
Rundvlees	3.599	3.385	3.095
	Invoerheffing referentiescenario		
	1995	2000	2007
Tarwe	48	34	36
Voergranen	55	44	42
Boter	1.999	1.899	1.884
Kaas	1.148	1.179	1.299
Magere-melkpoeder	505	342	111
Rundvlees	1.576	1.356	1.312

In het scenario productiebeheersing zijn er alleen voor magere-melkpoeder geen overschrijdingen van de toegestane tarieven van het referentiescenario. Dit is inherent aan het scenario en een gevolg van de hogere garantieprijzen. In het referentiescenario is alleen de interne boterprijs te hoog om aan de tarifaire beperkingen van dit scenario te kunnen voldoen. In het referentiescenario zal de melkprijs dus onder druk komen te staan indien deze handelsafspraken worden nagekomen.

AMS

In het kader van de GATT-afspraken dient de interne steun vanaf 1995 in zes jaar met in totaal 20% te worden verminderd ten opzichte van het steunniveau in 1986-1988. In het referentiescenario is verondersteld dat deze reductieverplichting ook in het jaar 2007 nog van kracht zal zijn. Voor het scenario productiebeheersing is daarentegen aangenomen dat reductieafspraken voor de totale steun *niet* in een toekomstig handelsakkoord zullen zijn opgenomen.

Volgens berekeningen van de Europese Commissie levert de verplichting om de steun, gemeten met de zogenaamde waarde van de *Aggregate Measure of Support* (AMS), te reduceren, wegens de Mac Sharry-hervorming geen probleem op (tabel 4.13). De totale AMS-waarde daalt - met 30% - zelfs aanzienlijk meer dan de verplichte reductie.

Tabel 4.13 AMS-waarde per productgroep en in totaal (miljard ecu), 1986-88 en 2000

	1986-1988	2000	
		toegestaan	raming EU
Akkerbouw	31,6	25,5	11,1
Veehouderij	27,3	21,8	19,7
Overig	14,4	11,5	20,4
AMS totaal	73,5	61,2	51,2

2000 als percentage van 1986-88			
	raming EU	productie-beheersing	referentie
Akkerbouw	35	122	34
Veehouderij	72	80	59
Overig	142	130	133
AMS totaal	70	103	71
Producentensubsidies		84	270
AMS totaal, inclusief prod. subs.		102	82

Volgens de ECAM-simulatie zal de AMS-waarde, gemeten als het product van productie en het verschil tussen de interne prijs en de wereldmarktprijs, in het scenario productiebeheersing *niet* dalen ten opzichte van het niveau in de basisperiode. In de ECAM-simulatie van het referentiescenario daalt de AMS in vergelijkbare mate als berekend door de Europese Commissie.

In het huidige GATT-akkoord vallen de producentensubsidies grotendeels buiten de reductieverplichting van de totale steun vanwege de overeengekomen behandeling van de Mac Sharry-toeslagen alsof zij zouden behoren tot de

zogenaamde "green box". Als de producentensubsidies bij de berekende AMS-waarde worden opgeteld, dan blijken de verschillen tussen beide scenario's minder groot. In het scenario productiebeheersing blijft de zo berekende totale steun ongeveer op het niveau van de basisperiode; terwijl in het referentiescenario een veel geringere daling optreedt van minder dan 20%.

4.5 Conclusies

Met het scenario productiebeheersing is vormgegeven aan een beleid waarbij sterker wordt ingegrepen in de prijsvorming op de interne markt en de productie verdergaand wordt beheerst dan op dit moment het geval is. De garantieprijsen voor de marktordeningproducten worden bij dit beleid zo vastgesteld dat de boeren met goede productieomstandigheden een redelijk inkomen kunnen verwerven uit de interne markt zonder dat daarbij aanvullende toeslagen nodig zijn. Om te voorkomen dat dit beleid voor de granen wordt ondermijnd door toenemende importen van graanvervangers wordt het volume van de invoer hiervan beperkt. Tegelijkertijd wordt de productie bij dit beleid zo beperkt dat aan handelspolitieke voorwaarden met betrekking tot de minimum markttoegang voor derde landen, de toelaatbare omvang van de gesubsidieerde exporten en de toegestane omvang van de exportsteun kan worden voldaan. Uit dit hoofdstuk is naar voren gekomen, dat een dergelijk beleid met passen en meten realiseerbaar lijkt en dan de volgende consequenties heeft.

De reële toegevoegde waarde van de landbouwsector zowel in de EU als in Nederland kan ermee worden vergroot ten opzichte van de situatie bij voortzetting van het huidige beleid. Bij de gekozen uitgangspunten heeft de reële inkomensverbetering in de EU in het jaar 2007 een orde van grootte van zo'n 9% en in Nederland van 4%. Daarbij zou in de EU de agrarische werkgelegenheid zo'n 3% hoger kunnen zijn, terwijl volgens de berekeningen in Nederland de werkgelegenheid hoegenaamd niet zou verschillen van die in het referentiescenario. Het beleid heeft echter niet voor alle boeren positieve inkomensgevolgen. Met name de intensieve veehouderij ondervindt nadelen doordat de voerkosten aanzienlijk stijgen zonder dat er prijsgaranties voor de eindproducten tegenover staan. Ondanks de verhoging van de garantieprijsen met 15% voor zuivel hebben de hoge voerkosten en de quotumkorting voor de melkveehouderij een nadelige invloed op het inkomen. Dit komt mede door de gesimuleerde stijging van de ruwvoerkosten in reactie op de prijsverhogingen van krachtvoeringrediënten. De ontwikkeling van de voerkosten leidt er voor de rundvleesproducenten toe dat op termijn het productiequotum niet wordt gehaald. Als het saldo van de ruwvoerproductie naar evenredigheid van verbruik wordt toegerekend aan de melkveehouders en de overige graasvee-producenten, dan zijn niettemin de ontwikkelingen van het saldo van opbrengsten en variabele kosten voor melkveehouderij en overig graasvee ongeveer dezelfde als in het referentiescenario. In Nederland is het saldo van de sector overig graasvee zelfs enkele procenten hoger dan bij ongewijzigd beleid. Dit komt vooral doordat het huidige systeem van inkomensvoelers voor de

Nederlandse rundvleesproducenten nogal onvoordelig uitwerkt. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat het melkquotum nog eens met 1% extra wordt gekort (waarmee de quotumkorting uitkomt op 5%) om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van het handelsakkoord. In dat geval zou het saldo van de melkveehouderij met ongeveer 1% dalen.

De akkerbouwers hebben relatief het meest baat bij het beleid van het scenario productiebeheersing. Hoewel de aangescherpte braakverplichting het totale braakareaal ongeveer doet verdubbelen ten opzichte van het referentiescenario en hiertegenover geen vergoeding staat, neemt het akkerbouwaan-deel in het totale saldo van de landbouw niet onaanzienlijk toe ten opzichte van het referentiescenario.

Bovendien is er een aanzienlijk effect op de afdrachten van de lidstaten ten behoeve van het EU-landbouwbudget. De iets hogere tariefopbrengsten en vooral het wegvallen van de inkomstenstoeslagen van het Mac Sharry-beleid maken de iets hogere exportsteun meer dan goed. De afdracht van nationale middelen aan de totale EU-begroting kan hierdoor met ongeveer een kwart verminderen.

Hier staat tegenover dat de consument meer gaat betalen doordat de inkomenssteun loopt via de markt in plaats van via het overheidsbudget en dat de mogelijkheden van de EU-handelspartners om naar de EU te exporteren afnemen. Het welvaartsverlies in reële termen voor de consument kan worden becijferd op zo'n 120 gulden per persoon per jaar. Hierbij is rekening gehouden met het feit dat de belastingdruk kan afnemen door de verminderde afdracht van nationale middelen aan het EU-budget. De handelspartners hebben enerzijds voordeel vanwege de afnemende exportpositie van de EU op de wereldmarkten voor granen en rundvlees, waardoor de wereldmarktprijzen iets zouden kunnen stijgen. Anderzijds ontstaan er nadelen voor de exporteurs van graanvervangers die hun afzetmogelijkheden in de EU zien afnemen. Bovendien kan worden verwacht dat de prijzen op de wereldmarkten in vergelijking met het referentiescenario op termijn meer aan schommelingen onderhevig zullen zijn. In dat scenario zullen de interne prijzen zich op termijn immers moeten aanpassen aan gewijzigde omstandigheden op de wereldmarkten vanwege de in de handelsovereenkomst vastgelegde grenzen aan de invoertarieven. Onder het scenario productiebeheersing is in deze mogelijkheid niet voorzien, zodat overschot- of tekortsituaties op de wereldmarkten niet automatisch zullen worden "gebufferd" door volumeaanpassingen in de EU. Dit neemt niet weg dat ook in dit scenario vermindering van het aanbodvolume nodig zou kunnen zijn wanneer vanwege lage wereldmarktprijzen de overeengekomen grenzen aan de uitvoerrestituties dreigen te worden overschreden.

Samenvattend komt uit dit hoofdstuk naar voren dat het beleid van het scenario productiebeheersing gunstig uitwerkt op het boereninkomen en het met nationale middelen te financieren tekort op de EU-begroting, terwijl de Europese consument en sommige exporteurs in derde landen van dit beleid nadeel ondervinden. Er zijn vele kanttekeningen te plaatsen en punten van discussie op te voeren, die deze conclusie nuanceren. In het slothoofdstuk wordt hier nader uitwerking aan gegeven.

5. DE EU-LANDBOUW BIJ MEER MARKTINGRIJPEN VERGELEKEN MET HET LIBERALISATIESCENARIO, 1995-2007

In het liberalisatiescenario gaat het landbouwbeleid van het referentiescenario gepaard met strengere liberalisatieafspraken in het internationale handelsverkeer. In het bijzonder wordt daarbij aangenomen dat de vereiste procentuele dalingen van de bedragen aan exportsubsidies en tariefopbrengsten dubbel zo groot zijn als in het referentiescenario (72% ten opzichte van de basisperiode in plaats van 36%) en dat de reductiedoelstelling voor de interne steun eveneens wordt verdubbeld (van 20% in het referentiescenario naar 40%). De handelsvolume-afspraken blijven ongewijzigd.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de uitkomsten van het scenario productiebeheersing zich verhouden tot de ontwikkelingen onder het liberalisatiescenario.

Exportsubsidies

Zoals in hoofdstuk 4 al na voren kwam, wordt in het scenario productiebeheersing niet voldaan aan de limieten die het handelsbeleid stelt aan de exportrestituties voor zuivel en rundvlees. Ook in het liberalisatiescenario worden voor deze sectoren overschrijdingen van de limieten geraamd (zie tabel B1.3 van de bijlage). De overschrijdingen zijn in dit scenario hoger dan in het referentiescenario maar minder hoog dan in het scenario productiebeheersing. In hoofdstuk 4 werd al aangegeven dat een extra quotumkorting van 1% voldoende zou zijn om in het scenario productiebeheersing aan de exportsubsidielimieten te kunnen voldoen. In het liberalisatiescenario zou met 0,5% quotumkorting kunnen worden volstaan; voor rundvlees zou echter in het liberalisatiescenario eveneens een aanzienlijke productievermindering nodig zijn.

Tarificatie

De aangescherpte tariefafspraken van het liberalisatiescenario nopen tot aanpassing van de interne prijzen voor boter, kaas en rundvlees (tabel 5.1). Als wordt aangenomen dat de noodzakelijke prijsverlaging uiteindelijk geheel ten laste komt van de Europese boer, dan zou deze er in het jaar 2007 maximaal zo'n 11,4 miljard ecu ¹⁾ in inkomen op achteruitgaan. Dit bedrag, dat is berekend door de prijsverlaging te vermenigvuldigen met de productie in 2007 (zie tabel 4.1) is een maximum, omdat bij deze prijsverlagingen de boeren hun pro-

1) Dit bedrag wijkt enigszins af van de bedragen die genoemd worden in de SER-studie (Veenendaal et al., 1996, p.68) doordat in dat rapport van een iets andere projectie voor de wereldmarktprijzen is uitgegaan en de suikersector hier buiten beschouwing is gelaten.

ductiebeslissingen zullen aanpassen om het inkomensverlies zoveel mogelijk te ontgaan. Hiermee is bij de berekening geen rekening gehouden. Als dit maximale inkomensverlies door de boer zou moeten worden geïncasseerd dan zou in het jaar 2007 de toegevoegde waarde van de EU-landbouw in het scenario productiebeheersing meer dan 20% hoger zijn dan in het liberalisatiescenario. Dat is een veel groter verschil dan de 9% in vergelijking met het referentiescenario. Als het maximale inkomensverlies als gevolg van tarificatie in plaats hiervan via de EU-begroting met (tot de "green box" te rekenen) toeslagen zou kunnen worden gecompenseerd, dan zou de budgettaire besparing in nationale afdrachten ten behoeve van de EU-begroting van het scenario produc-

Tabel 5.1 Invoerheffingen en GATT-verplichtingen volgens de ECAM-projectie voor het liberalisatiescenario, EU-15, 1995-2007 (in ecu van 1995 per ton)

	Toegestaan tarief		
	1995	2000	2007
Tarwe	140	88	35
Voergranen	138	87	34
Boter	2.784	1.760	693
Kaas	2.454	1.551	611
Magere-melkpoeder	1.436	1.103	745
Rundvlees	2.522	1.641	626

	Invoerheffing liberalisatiescenario		
	1995	2000	2007
Tarwe	48	34	12
Voergranen	55	44	30
Boter	1.999	1.899	1.686
Kaas	1.148	1.179	1.045
Magere-melkpoeder	505	342	1
Rundvlees	1.576	1.356	1.312

	Afname toegevoegde waarde na tarificatie in miljoen ecu		
	1995	2000	2007
Tarwe	0	0	0
Voergranen	0	0	0
Boter	0	257	1.833
Kaas	0	0	2.924
Magere-melkpoeder	0	0	0
Rundvlees	0	0	6.644
Totaal	0	257	11.401

tiebeheersing toenemen van 25% in het referentiescenario tot meer dan 40% in het liberalisatiescenario.

Deze rekenvoorbeelden maken duidelijk dat verdergaande liberalisatieafspraken ten aanzien van de reductie van de invoertarieven vergaande gevolgen kunnen hebben voor het inkomen van de boer of het uit nationale middelen te financieren tekort op de EU-begroting.

AMS

De verdergaande afspraken ten aanzien van de reductie van de interne steun worden bij de in dit rapport voor het liberalisatiescenario veronderstelde ontwikkeling van de wereldmarktprijzen vermoedelijk wel gehaald (volgens Veenendaal et al., 1996, p.70). Het liberalisatiescenario geeft hier dus geen aanleiding tot een andere positionering van het scenario productiebeheersing. Indien de inkomensgevolgen van tarificatie onder het liberalisatiescenario zouden worden gecompenseerd met toeslagen via het EU-budget en deze compensaties zouden niet tot de "green box" mogen worden gerekend dan ontstaat echter wel een conflict met de aangescherpte AMS-reductiedoelstelling.

Conclusies

Indien de uitkomsten van het scenario productiebeheersing worden vergeleken met die van het liberalisatiescenario, dan kunnen de conclusies van het voorgaande hoofdstuk, waarin de vergelijking met het referentie scenario centraal stond als volgt worden aangescherpt.

Van de aanvullende liberalisatieafspraken lijkt de verdubbeling van de doelstelling met betrekking tot de vermindering van de invoertarieven het meest ingrijpend. De hierdoor afgedwongen verlagingen van de interne garantieprijs zullen een gunstig effect hebben op de welvaart van de consument. Tarificatie zal ook tot meer stabiele prijzen op de wereldmarkten leiden, en omgekeerd tot grotere inkomensfluctuaties voor de EU-landbouwsector. Voor de boereninkomens zouden de gevolgen van tarificatie aanzienlijk kunnen zijn. Als het berekende maximale inkomensverlies geheel ten laste wordt gebracht van de Europese boer, dan zou het inkomensverschil met het scenario productiebeheersing meer dan 20% gaan bedragen. Als daarentegen het berekende maximale inkomensverlies geheel met "green box" toeslagen zou kunnen worden gecompenseerd en dus geheel ten laste zou kunnen worden gebracht van het EU-budget, dan zou de budgettaire besparing van het scenario productiebeheersing meer dan 40% gaan belopen. De verbetering van de welvaart van de consument door tarificatie zou in dat geval met de extra budgettaire lasten worden verminderd.

Per saldo leidt de vergelijking van het scenario productiebeheersing met het liberalisatiescenario in plaats van met het referentiescenario dus tot een "uitvergroting" van de conclusies van het vorige hoofdstuk.

6. CONCLUSIES EN DISCUSSIE

Met het scenario productiebeheersing is vormgegeven aan een beleid waarbij de productie verdergaand wordt beheerst dan op dit moment het geval is en sterker wordt ingegrepen in de prijsvorming op de interne markt. De garantieprijzen voor de marktordeningsproducten worden bij dit beleid zo vastgesteld dat boeren met goede productieomstandigheden ook zonder inkomstenstoelagen een redelijk inkomen kunnen verwerven uit de interne markt. Om te voorkomen dat dit beleid voor de granen wordt ondermijnd, wordt het invoervolume van de graanvervangers beperkt. Tegelijkertijd wordt de productie bij dit beleid zo beheerst dat aan handelspolitieke voorwaarden met betrekking tot de minimum markttoegang voor derde landen, de toelaatbare omvang van de gesubsidieerde exporten en de toegestane omvang van de exportsteun kan worden voldaan. Een dergelijk beleid staat niet centraal in de huidige discussie over toekomstige hervormingen van het EU-landbouwbeleid. Deze discussie gaat veeleer over varianten op de beleidslijn waarbij de garantieprijzen meer marktconform worden vastgesteld en de boeren voor het inkomensverlies met aan voorwaarden verbonden toeslagen uit het EU-landbouwbudget worden gecompenseerd. In dit opzicht heeft deze studie een tegendraads karakter.

Conclusies

Uit de conclusies van de voorafgaande hoofdstukken kan ontegenzeggelijk worden afgeleid, dat het beleidsalternatief van het scenario productiebeheersing niet onrealistisch is in de zin dat het onbetaalbaar zou zijn of niet zou leiden tot een grotere bestaanszekerheid van de boer.

Het beleid leidt juist tot aanzienlijke besparingen op de totale EU-begroting; daardoor kunnen de afdrachten van de nationale lidstaten ten behoeve van de totale EU-begroting in het scenario productiebeheersing zo'n 25% geringer zijn dan bij voortzetting van het huidige beleid; als in het liberalisatiescenario compensatie wordt gegeven voor de prijsverlagingen die door de tariefgrenzen van dit scenario worden afgedwongen, dan bedraagt de budgettaire besparing zelfs meer dan 40% in vergelijking met een beleid van verdergaande handelsliberalisatie. Hier staat tegenover dat de consument er in welvaart met zo'n 120 gulden per hoofd per jaar op achteruitgaat in vergelijking met het referentiescenario (en met een hoger bedrag in vergelijking met het liberalisatiescenario). Hoewel het punt van discussie kan zijn of dit welvaartsverlies nu groot of klein is, kan gemiddeld genomen moeilijk van onbetaalbaarheid worden gesproken omdat het om 0,6% van de welvaart per hoofd gaat.

Het beleid leidt ook tot een hoger inkomen voor de boeren en - bij harde prijsgaranties - tot meer inkomenszekerheid doordat de afhankelijkheid van de op het EU-budget duidelijk zichtbare en daarmee voor bezuinigingen vatbare inkomensvoetstukken grotendeels vervalt. Bij de gekozen uitgangspunten wordt in het jaar 2007 een reële inkomensverbetering voor de Europese boer bereikt met een orde van grootte van zo'n 9% ten opzichte van de inkomenssituatie bij voortzetting van het huidige beleid. Als in het scenario van verdergaande handelsliberalisatie geen compensaties zouden worden gegeven voor het door prijsverlagingen veroorzaakte inkomensverlies, dan zou de inkomensverbetering voor de Europese boer in het scenario productiebeheersing zelfs zo'n 20% kunnen bedragen ten opzichte van de situatie in het liberalisatiescenario. De akkerbouwers hebben relatief het meest baat bij het beleid van het scenario productiebeheersing. Hoewel het braakareaal ongeveer verdubbelt ten opzichte van het referentiescenario en hiertegenover geen vergoeding staat, neemt het akkerbouwaandeel in het totale saldo van de landbouw toe ten opzichte van het referentiescenario. Het beleid heeft echter niet voor alle boeren positieve inkomensgevolgen. Met name de intensieve veehouderij ondervindt nadeel doordat de voerkosten aanzienlijk stijgen zonder dat hier prijsgaranties voor de eindproducten tegenover staan. De hoge voerkosten hebben ook voor de melkveehouderij en de rundvleesproducenten een nadelige invloed op het inkomen. Dit komt mede doordat de ruwvoerproductie stijgt in reactie op de prijsverhogingen van krachtvoer ingrediënten. Als het saldo van de ruwvoerproductie wordt toegerekend aan de melkveehouderij en aan de overige graasveeproducenten dan zijn de saldi van deze sectoren niettemin ongeveer gelijk aan de saldi bij ongewijzigd beleid.

Voor de Nederlandse boer is de inkomensverbetering geringer dan voor zijn Europese collega: het verschil in toegevoegde waarde in het jaar 2007 bedraagt zo'n 4% ten opzichte van het referentiescenario. De oorzaken hiervan zijn dat de akkerbouwsector in Nederland relatief klein is en dat de Nederlandse intensieve veehouderij relatief kwetsbaar is vanwege het grote aandeel van graanvervangers in de vervoeding. Hier staat tegenover dat de inkomensontwikkeling voor de Nederlandse rundveehouderij relatief gunstig is doordat het huidige systeem van voorwaardelijke toeslagen, dat in de Nederlandse situatie onvoordelig uitwerkt, wordt vervangen door prijssteun.

Sommige EU-handelspartners zullen nadeel ondervinden van het beleid van het scenario productiebeheersing: hun mogelijkheden om naar de EU te exporteren nemen immers af. Hier staat echter tegenover dat door de sterkere productiebeperking de exportmogelijkheden voor een aantal producten naar andere regio's in de wereld zullen toenemen. Om aan de voor het scenario productiebeheersing veronderstelde afspraken met de handelspartners te kunnen voldoen, dient het melkquotum overigens nog met 1% extra te worden gekort waardoor het saldo van de melkveehouderij met zo'n 1% zou kunnen dalen ten opzichte van de gesimuleerde uitkomst. Ook de rundvleesoverschotten zijn te hoog om aan de afspraken met betrekking tot het exportvolume en de exportrestituties te kunnen voldoen. Dit geldt echter ook in de andere scenario's en voor het exportvolume op termijn bovendien in sterkere mate. Ten slotte kan worden verwacht dat de prijzen op de wereldmarkten in het scenario pro-

ductiebeheersing op termijn meer aan schommelingen onderhevig zullen zijn dan in de beide andere scenario's. Daarin zullen via de tariefbeperkingen van de handelsovereenkomsten de interne prijzen zich immers aanpassen aan gewijzigde omstandigheden op de wereldmarkten. Onder het scenario productie-beheersing is in deze mogelijkheid niet voorzien, zodat overschot- of tekortsituaties op de wereldmarkten niet automatisch worden "gebufferd" door volumeaanpassingen in de EU. In het scenario productiebeheersing is volumeaanpassing (van het aanbod) als gevolg van bijvoorbeeld lagere wereldmarktprijzen slechts noodzakelijk indien anders overschrijdingen van de toegestane omvang van de uitvoersubsidies zouden ontstaan.

Discussie

Er zijn vele kanttekeningen te plaatsen en punten van discussie op te voeren, die deze conclusies nuanceren.

Zo zegt de *welvaarts-economische theorie* dat de instelling van garantieprijzen altijd welvaartsverminderend werkt. Het in deze studie gehanteerde model is volgens de principes van deze theorie gebouwd. Het bij de gekozen uitgangspunten gesimuleerde welvaartsverlies bedraagt zo'n 120 gulden per hoofd van de bevolking of 0,6% van de gemiddelde welvaart per hoofd. Gemiddeld genomen lijkt dit niet veel, maar voor de sociale minima telt de verhoging van de voedingsuitgaven relatief zwaarder. De economische theorie zegt overigens niet dat er geen redenen kunnen zijn om steun te geven aan de landbouwsector. Vanwege externe effecten, zoals bijvoorbeeld de bijdragen van de landbouw aan natuur, landschap en de levensvatbaarheid van plattelandskernen, waarmee in de theorie geen rekening is gehouden en vanwege andere afwijkingen van de veronderstellingen van de theorie kunnen er wel degelijk tal van redenen zijn om inkomenssteun te geven aan de landbouw. Deze moet echter niet via ingrepen op de prijsvorming worden verleend, maar via gerichte, zo veel mogelijk van de actuele productiebeslissingen losgekoppelde subsidies. Slechts in het geval van heel hoge uitvoeringskosten bij het toekennen van deze gerichte subsidies, zou uit welvaartsoogpunt de instelling van prijsgaranties het voordeel van de twijfel kunnen krijgen 1).

Vanuit de welvaartseconomie is er niet alleen kritiek op ingrijpen in de prijsvorming, maar ook op de instelling van *productiequota*. Als deze niet verhandelbaar zijn, dan leiden ze op termijn tot een ondoelmatige toewijzing van de productiefactoren, omdat degenen die het meest doelmatig kunnen produceren niet de extra quota kunnen aankopen waarover ze graag zouden beschikken. Als de productierechten verhandelbaar zijn, dan worden ze bij voldoende hoge prijsgaranties vanzelf geld waard. Voor de zittende boeren die de rechten om niet verkrijgen is dat geen slechte zaak. Nieuwkomers komen echter voor extra kosten te staan doordat ze om te kunnen starten eerst quota

1) Met uitvoeringskosten wordt hier niet de hoogte van de subsidies zelf bedoeld maar de kosten die gemeoid zijn met het toekennen van de toeslagen (kosten van administratie, controle, en dergelijke).

moeten aankopen. Bovendien is het waarschijnlijk dat de hogere agrarische toegevoegde waarde van het scenario productiebeheersing zal neerslaan in hogere grondprijzen ¹⁾. De zittende boeren hebben weliswaar een inkomensvoordeel bij het beleid van het scenario productiebeheersing, maar de vraag kan gesteld worden of dit voordeel nog stand houdt voor toekomstige generaties boeren.

In de derde plaats kan de *implementatie van de productierechten* onderwerp van discussie zijn. Voor de melkquota zijn er tussen de scenario's geen verschillen. Bij het huidige beleid met relatief lage garantieprijzen kan productiebeperking worden afgedwongen met de voorwaardelijke inkomens toeslagen. De boer heeft deze nodig ter dekking van de vaste kosten maar krijgt ze alleen als hij aan de productiebeperkende voorwaarden heeft voldaan. In het scenario productiebeheersing ontbreekt dit instrument echter. Hierdoor zou het afdwingen van productiebeheersing in dit scenario met hogere uitvoeringskosten gepaard kunnen gaan. Mogelijke oplossingen zijn: voor de rundvleessector een slachtverbod buiten de slachterijen en de instelling van een centraal slachtregister op basis waarvan boeren worden beboet indien ze hun productierechten hebben overschreden; in de akkerbouw zou eveneens met een verplichte registeropgave van bouwland- en braakareaal kunnen worden gewerkt; steekproefgewijze controle op deelname en juistheid van de verstrekte gegevens lijken daarbij noodzakelijk; hierbij kan gewezen worden op de sterk toegenomen mogelijkheden van monitoring met behulp van satellieten.

Ook kan als punt van discussie worden gewezen worden op de *gevolgen voor milieu, natuur en landschap*. Enerzijds kan worden verwacht dat door de relatief hoge prijzen het bouwland intensiever zal worden gebruikt. Hiertegenover staat echter een dubbel zo groot braakareaal waarmee de mogelijkheden tot voortbrenging van hogere natuurwaarden worden vergroot. In plaats van de braakverplichting op te leggen kan aan de productiebeheersing in de akkerbouw mogelijk ook op andere wijze vorm worden gegeven, namelijk door de boer tot extensievere methoden van voortbrenging te verplichten. De veestapels in het scenario productiebeheersing zullen geringer zijn met navenante gevolgen voor de totale mestproductie. En de uitbreiding van het ruwvoerareaal vergroot de afzetmogelijkheden voor lokale mestoverschotten. Aan het feit dat de totale mineralenimport in het scenario productiebeheersing afneemt doordat vooral in de EU voortgebrachte voedingrediënten worden gebruikt zijn vermoedelijk geen positieve milieu-effecten verbonden; ook de mineralenimport neemt in dit scenario immers aanzienlijk af. Ten slotte zou van de geringere uitstoot van arbeid en de iets kleinschaliger bedrijfsvoering die hiermee gepaard gaat een positief effect kunnen uitgaan op de landschappelijke waarden.

1) Dit geldt het duidelijkst in de bij uitstek landelijke gebieden. In Nederland, dat relatief sterk verstedelijkt is, heeft de grote vraag naar grond voor woning- en utiliteitsbouw, infrastructurele werken of recreatie ook een prijsopdrijvende werking.

Vanuit de akkerbouw wordt dikwijls gewezen op het belang van een florerende sector vanuit het oogpunt van *voedselzekerheid*. Voor de Nederlandse situatie is door Bakker (1984) berekend dat bij volledige sluiting van de grenzen de veiligstelling van de voedselvoorziening grote aanpassingen vergt in de sfeer van productie en consumptie. Met de toegenomen Europese integratie is het vraagstuk van de voedselzekerheid vooral een Europees vraagstuk geworden. Op Europese schaal is het in stand houden van voldoende productiecapaciteit in de landbouw ontegenzeggelijk nog steeds van belang. De zekerheid dat Europa zich zelf kan voeden in tijden van nood en de daaraan gekoppelde zekerheid dat het wapen van de dreiging met stopzetting van voedselexporten niet succesvol door derde landen kan worden toegepast zijn waardevolle aspecten van de EU-landbouw. Aan het scenario productiebeheersing kan vanuit dit gezichtspunt echter geen bijzondere betekenis worden toegekend. Ook in alternatieve beleidsscenario's blijft de EU-landbouw - zij het met minder boeren - immers intact.

Als laatste punt van discussie wordt nog gewezen op de mogelijke invloed van het scenario productiebeheersing op de landbouweconomie in de *landen van Centraal-Europa*. De Europese Commissie (1997b) gaat er bij haar raming van de lange termijn marktvooruitzichten vanuit dat alle tien geassocieerde landen in Centraal-Europa (CEC-10) in het jaar 2002 tot de EU zullen toetreden en dat het EU-landbouwbeleid dan ook in die landen van toepassing zal zijn. Vooruitlopend op de toetreding wordt het landbouwbeleid in de Centraal-Europese landen al aangepast in de richting van het EU-beleid. De Commissie verwacht dat deze landen bij voortzetting van het huidige EU-beleid in het jaar 2005 voor circa 1 miljoen ton importerend zullen zijn bij de granen. De prijsaanpassing aan het EU-niveau zal met name gevolgen hebben voor de consumptie van zuivel en rundvlees in de CEC-10. Vooral vanwege de vraaguitval als gevolg van hogere prijzen zullen in het jaar 2005 uitvoeroverschotten voor de CEC-10 ontstaan voor melk (circa 2 miljoen ton) en rundvlees (435.000 ton). Verwacht mag worden dat de invloed van overgang naar een EU-beleid volgens het scenario productiebeheersing vooral tot uiting zal komen in een verdere terugval van de vraag naar dierlijke producten. Daarnaast zal het invoertekort van de granen mogelijk nog toenemen vanwege de door de extra braakverplichting geringere productie. Per saldo zal in een met de CEC-10 uitgebreide EU ook onder het scenario productiebeheersing vermoedelijk sprake zijn van een - in vergelijking met de EU-15 - geringere uitvoerpositie voor de granen en van grotere uitvoeroverschotten voor zuivel en rundvlees; de omvang van de laatste hangt overigens mede af van de niveaus waarop de productie van melk en rundvlees in de CEC-10 worden begrensd. Bovendien mag worden verwacht dat vanwege het uitvoeroverschot aan oliezaden van de CEC-10 de druk zal toenemen om de markttoegang voor graanvervangers voor derde landen verder te verminderen.

LITERATUUR

Bakker, Th. (1984)

Horizonten van zelfvoorziening; mogelijkheden voor de voedselvoorziening in Nederland in autarkische omstandigheden; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut; Publikatie 1.17

Europese Commissie (1997a)

Agenda 2000: for a stronger and wider Europe DOC/97/9; Straatsburg/Brussel

Europese Commissie (1997b)

Long term prospects; grains, milk and meat markets; Working Document, DGVI, Brussel

Europese Commissie (1995)

Study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with a view to future accession of these countries (Agricultural Strategy Paper); Brussel

FAO (1996)

Uruguay round impacts; Rome

FAO (1997a)

Food Outlook; Rome; May/June

FAO (1997b)

FAOSTAT database; Rome; September

Folmer, C., M.A. Keyzer, M.D. Merbis, H.J.J. Stolwijk and P.J.J. Veenendaal (1995)

The Common Agricultural Policy beyond the Mac Sharry Reform; Amsterdam, North-Holland

Koeijer, T. de, P. Struik en N. Koning (1993)

Implicaties van het akkerbouwplan, "Genoeg is beter"; Wageningen, Landbouwuniversiteit Wageningen

Ministerie van LNV (1996)

Gemeenschappelijk landbouwbeleid op langere termijn; Discussienota; Den Haag

- OECD (1996)
The Agricultural Outlook; trends and issues to 2000; Parijs
- OECD (1997)
The Agricultural Outlook; trends and issues to 2001; Parijs
- Rosegrant, M.W., M. Agcaoili-Sombilla en N.D. Perez (1995)
Global food supply and trade to 2020: implications for policy and investment; IFPRI, Washington D.C.
- SER (1996)
Hervorming Gemeenschappelijk landbouwbeleid; Advies 96/09; Den Haag
- Veenendaal, P.J.J., I.J. Terluin en J.H. Post (1996)
Verdergaande handelsliberalisatie na het jaar 2000: gevolgen voor de EU-landbouw; Den Haag, SER/LEI-DLO, 1996
- World Watch Institute (1995)
The state of the world 1996; Washington D.C.

BIJLAGE

Bijlage 1

Tabel B1.1 Ramingen reële omvang prijseffecten in procenten per jaar

	Prijssramingen 1995-2000						
	SER-studie	OECD *)	a)	b)	c)	d)	e)
Tarwe	-0,4	0,1	-3,0	3,1	-1,5	0,5	3,1
Voedergranen	-1,3	-1,1	-3,0	1,9	-1,5	0,5	1,9
Boter	0,1	-0,8	-2,5	1,7	-1,5	0,0	1,7
Kaas	-0,4	-0,6	-2,0	1,4	-1,0	0,0	1,4
Magere-melkpoeder	2,5	1,5	-0,5	2,0	1,5	0,0	0,8
Rundvlees	-3,2	-2,8	-2,8	0,0	-2,8	0,6	0,0

*) Gemiddelde van de projectie 1990/94-2000 van OECD (1996) en van de projectie 1991/95-2001 van OECD (1997).

a) Langetermijnontwikkeling van de wereldmarktprijs tot 1995; b) Tijdelijk effect van het GATT-akkoord op de wereldmarktprijs tussen 1995 en 2000; c) Langetermijnontwikkeling van de wereldmarktprijs na volledige doorwerking van het GATT-akkoord na 2000; d) Prijseffect van door verdergaande productiebeheersing verminderde exporten van de EU naar de wereldmarkten; e) Tijdelijk effect van verdergaande liberalisatieafspraken op de wereldmarktprijs tussen 2001 en 2007.

Tabel B1.2 Exportrestituties en GATT-verplichtingen in de EU-15 volgens de ECAM-projectie voor het referentiescenario, 1995-2007 (miljoen ecu van 1995)

	Toegestaan bedrag exportrestituties		Uitgaven aan exportrestituties		Overschrijding	
	2000	2007	2000	2007	2000	2007
Tarwe	1.197	1.079	491	519	-706	-560
Voergranen	972	876	170	220	-802	-656
Boter	880	793	271	279	-609	-514
Kaas	317	286	378	417	61	131
Magere-melkpoeder	256	231	64	11	-192	-220
Rundvlees	1.164	1.049	1.115	1.078	-49	29

a) Betreft alleen uitgaven aan restituties voor hoeveelheden die binnen de maximaal toegestane gesubsidieerde exportvolumes vallen.

Tabel B1.3 Exportrestituties en GATT-verplichtingen in de EU-15 volgens de ECAM-projectie voor het liberalisatiescenario, 1995-2007 (miljoen ecu van 1995)

	Toegestaan bedrag exportrestituties		Uitgaven aan exportrestituties		Overschrijding	
	2000	2007	2000	2007	2000	2007
Tarwe	1.197	472	491	179	-706	-293
Voergranen	972	383	170	157	-802	-226
Boter	880	347	271	250	-609	-97
Kaas	317	80	378	336	61	256
Magere-melkpoeder	256	101	64	0	-192	-101
Rundvlees	1.164	459	1.115	1.078	-49	619

a) Betreft alleen uitgaven aan restituties voor hoeveelheden die binnen de maximaal toegestane gesubsidieerde exportvolumes vallen.

Tabel B1.4 Braakareaal en akkerbouwareaal volgens de ECAM-simulaties, EU-9, in 1.000 ha, 1995-2007

<i>Productiebeheersing</i>	1995	2000	2007
Braakareaal	3.550	3.896	5.505
Akkerbouwareaal	35.034	33.919	32.043
Braakpercentage	9,2	10,3	14,7
<i>Referentie</i>	1995	2000	2007
Braakareaal	3.413	2.855	2.815
Akkerbouwareaal	35.438	36.001	35.600
Braakpercentage	8,8	7,3	7,3