

GEVOLGEN VAN HET HANDELSAKKOORD TUSSEN DE EG EN DE VS VOOR DE EG-LANDBOUW



SIGN: L 27-485
EX. NO: B
MLV:

Maart 1993

REFERAAT

GEVOLGEN VAN HET HANDELSAKKOORD TUSSEN DE EG EN DE VS VOOR DE EG-LANDBOUW

S. van Berkum

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1993

Mededeling 485

ISBN 90-5242-207-9

46 p., tab., bijl.

Uiteenzetting en analyse van de gevolgen van het bilaterale handelsakkoord zoals dat in november 1992 tussen de EG en de VS tot stand is gekomen. Centraal staat de vraag of het handelsakkoord verenigbaar is met het herziene EG-landbouwbeleid. Ingegaan wordt op de gevolgen van de handelsafpraak voor de productie, het verbruik, de interne prijsvorming in, en de handelspositie van de EG. Waar relevant wordt ook de positie van Nederland behandeld.

GATT/Handelspolitiek/Landbouwbeleid/GLB/EG/VS

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Berkum, S. van

Gevolgen van het handelsakkoord tussen de EG en de VS voor de EG-landbouw / S. van Berkum. - Den Haag :

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO). - (Mededeling / Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) ; no. 485)

ISBN 90-5242-207-9

NUGI 835

Trefw.: landbouwbeleid ; Europese Gemeenschappen / handelspolitiek ; Europese Gemeenschappen-Verenigde Staten van Amerika.

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

	Blz.
WOORD VOORAF	5
1. INLEIDING	7
2. DE HERVORMING VAN HET EG-LANDBOUWBELEID	8
3. HET BILATERALE HANDELSAKKOORD	10
3.1 Hoofdelementen van het GATT-voorstel van Dunkel en de reacties daarop	10
3.2 De inhoud van het bilaterale akkoord	11
4. EEN GATT-AKKOORD VERSUS DE EG-LANDBOUWHERVORMINGEN	13
5. INTERNE STEUNVERMINDERING	14
6. GEVOLGEN VAN VERANDERDE MARKTTOEGANG EN VERMINDERDE EXPORTSTEUN VOOR PRODUKTIE EN HANDELSPOSITIE VAN DE EG	16
6.1 Inleiding	16
6.2 Gevolgen voor de zware marktordeningsprodukten	16
6.2.1 Granen	16
6.2.2 Suiker	18
6.2.3 Zuivel	19
6.2.4 Rundvlees	22
6.3 Gevolgen voor lichte marktordeningsprodukten	23
6.3.1 Inleiding	23
6.3.2 Gevolgen voor oliezaden en intensieve-veehouderijprodukten	24
6.3.3 GATT en de tuinbouwsector	24
7. GEVOLGEN VOOR DE INTERNE PRIJZEN DOOR AFBRAAK VAN DE GRENSBESCHERMING EN REDUCTIE VAN EXPORTSTEUN	27
7.1 Inleiding	27
7.2 De gevolgen voor de wereldmarktprijzen	27
7.2.1 Inleiding	27
7.2.2 Granen	28
7.2.3 Suiker	28
7.2.4 Zuivelprodukten	28
7.2.5 Rundvlees	29
7.2.6 Veranderingen in de wereldmarktprijzen na de handelsafpraak	29
7.3 Gevolgen voor de interne prijzen van de afbraak van de grensbescherming	31
7.4 Gevolgen voor de interne prijzen door vermindering van de exportsteun	32

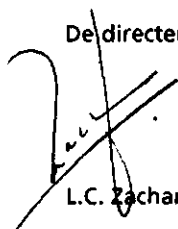
	Blz.
8. KORTE-TERMIJN GEVOLGEN VAN HET HANDELSAKKOORD VOOR DE UITVOER VAN KAAS	34
8.1 Omvang van het probleem	34
8.2 Mogelijke oplossingen voor het uitvoerprobleem	35
9. DE GEVOLGEN VAN HET HANDELSAKKOORD VOOR DE NEDERLANDSE ZUIVEL	36
10. SLOTSOM: CONSEQUENTIES VAN HET BILATERALE HANDELSAKKOORD	38
LITERATUUR	40
BIJLAGE	42

WOORD VOORAF

In november 1992 hebben de Europese Gemeenschap en de Verenigde Staten een handelsovereenkomst gesloten waarin afspraken zijn gemaakt over agrarische handelsvoorwaarden voor de periode 1994 tot en met 1999. Daarmee lijkt de afsluiting van de in 1986 in Punta del Este, Uruguay, begonnen GATT-onderhandelingen over de vrijmaking van de internationale handel in onder andere agrarische produkten een stuk dichterbij gekomen te zijn. Deze overeenkomst tussen de belangrijkste partijen aan de onderhandelingstafel is inzet van finale besprekingen in GATT-verband waar meer dan honderd landen aan deelnemen. Pas na de goedkeuring van alle onderhandelingsdelegaties kan sprake zijn van een definitief GATT-akkoord. Het is moeilijk te voorspellen of en wanneer dat zal plaatsvinden. Niet alle reacties op het bilaterale akkoord zijn namelijk even positief. Ook binnen de EG zijn sommige lidstaten ontevreden met het resultaat van de bilaterale besprekingen met de VS. Met name de Fransen zijn bevreesd dat het handelsakkoord verdergaande consequenties heeft voor de positie van de Europese landbouwsector dan het herziene EG-landbouwbeleid voor de komende jaren reeds met zich meebrengt.

Nu de GATT-onderhandelingen in een beslissende fase zijn terecht gekomen, is het van groot belang de betekenis van het meest waarschijnlijke resultaat ervan voor de landbouwsector in Nederland en de EG nader te bestuderen. In deze studie wordt het bilaterale akkoord uiteengezet en geanalyseerd. Cruciaal voor de evaluatie van de gemaakte afspraken over de internationale handel is of deze sporen met de EG-landbouwhervormingen. Deze laatste zijn van veel belang voor de toekomst van de Europese landbouwsector. De gevolgen van het bilaterale handelsakkoord worden geanalyseerd tegen de achtergrond van de vermoedelijke gevolgen van de hervormingen van het EG-landbouwbeleid.

Den Haag, maart 1993

De directeur,

L.C. Zachariasse

1. INLEIDING

In het kader van de GATT Uruguay-ronde wordt al sinds 1986 gesproken over aanpassing van de regels voor de wereldhandel in (onder andere) landbouwprodukten. Het op 20 november 1992 afgesloten bilaterale handelsakkoord tussen de EG en de VS is het eerste tastbare resultaat van de onderhandelingen. Een definitief GATT-akkoord lijkt daarmee dichtbij. Met zo'n akkoord wordt het kader waarin de internationale agrarische handel plaatsvindt, voor de periode tot het jaar 2000 vastgelegd. De vraag is wat deze nieuwe gedragsregels in het internationale handelsverkeer kunnen betekenen voor de landbouwsector in de EG. De tot nu toe in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) gevoerde handelspolitiek weerde voor de belangrijkste agrarische produkten zo goed als alle invloeden van de wereldmarkt. Bovendien maakte het beleid het mogelijk om, ongeacht de internationale marktsituatie, ten behoeve van de interne marktsituatie met behulp van exportrestituties naar de wereldmarkt te exporteren. Zo'n handelspolitiek is na het afsluiten van een GATT-akkoord niet langer mogelijk. Niet alleen de eigen interne doelstellingen ten aanzien van de landbouwsector, maar ook de internationale afspraken en de marktsituatie zullen in de nabije toekomst meer dan tot dusverre de handelspositie en het handelsbeleid van de EG bepalen.

De internationale handelsafspraken krijgen vorm op een moment dat binnen de EG de jarenlange discussie over de noodzakelijk geachte veranderingen in het eigen landbouwbeleid voorlopig afgesloten is. In mei 1992 zijn definitieve afspraken gemaakt over herziening van het EG-landbouwbeleid. Cruciaal voor de evaluatie van een GATT-akkoord is of de gemaakte afspraken over de internationale handel sporen met de invulling van de interne landbouwhervormingen.

Deze notitie tracht de vraag te beantwoorden of het GATT-akkoord verenigbaar is met het herziene EG-landbouwbeleid, daarbij aannemende dat de landbouwparagraaf van het uiteindelijke GATT-akkoord overeen zal komen met de handelsovereenkomst tussen de EG en de VS. Allereerst worden de inhoud en de gevolgen van de landbouwhervormingen in het kort uiteengezet. Vervolgens worden de hoofdelementen van het bilaterale handelsakkoord beschreven en wordt nader ingegaan op de gevolgen ervan voor de produktie, de consumptie in, en de handelspositie van de EG, de interne prijsvorming, het agrarisch inkomen en het landbouwbudget. Waar relevant, wordt ook ingegaan op de positie van Nederland. De gevolgen van de interne beleidswijzigingen vormen steeds het referentiekader voor de consequenties van de handelsafspraken.

2. DE HERVORMING VAN HET EG-LANDBOUWBELEID

In essentie komen de landbouwhervormingen neer op een verschuiving van prijsondersteuning naar produktiegebonden inkomenssteun. In mei 1992 zijn afspraken gemaakt over de aanpassingen van de marktordeningen voor granen, oliezaden, tabak, melk, rundvlees en schapevlees. Besloten is de prijsgaranties deels af te bouwen. Het systeem van variabele invoerheffingen en exportrestituties blijft wel in stand. Ter compensatie van de lagere prijzen zijn inkomens toeslagen in het vooruitzicht gesteld met daaraan voorwaarden verbonden die betrekking hebben op de produktieomvang en/of -intensiteit. De precieze invulling van het nieuwe GLB is in een aantal studies uitvoerig beschreven (zie bv. Van Bruchem, 1992; Poppe en Van Everdingen 1992).

Een aantal gevolgen van de hervormingen zijn uitgebreid weergegeven in Folmer et al., 1993a. Gebruik makend van het ECAM-model¹⁾ worden de consequenties voor de EG-produktie, verbruik, handel, prijzen, inkomen en budget doorgerekend voor de periode 1993 tot en met 2002. De uitkomsten worden hier kort samengevat.

Directe beperkingen (via quotering en via braakverplichtingen) en ontmoediging van de intensieve produktiemethoden (via lagere prijzen) zorgen volgens de modelberekeningen voor minder produktie. Bovendien neemt van een aantal produkten het verbruik in de EG toe als gevolg van de lagere prijzen. Vooral bij granen treedt een forse groei op in de vraag (voor voerbestedingen) waardoor uiteindelijk veel minder tarwe wordt uitgevoerd en de import van voedergraan toeneemt. Van rundvlees en van zuivelprodukten anders dan boter zal daarentegen meer geëxporteerd worden: weliswaar neemt de consumptie ervan toe, maar minder dan de produktiegroei. Voor de andere produkten zijn de gevolgen van de landbouwhervormingen voor produktie, vraag en externe handel veel minder groot. Opvallend is wel dat de netto-export van suiker, waarvoor de landbouwhervormingen voorsnog geen beleidswijzigingen voorzien, in verband met groeiende interne consumptie in de beschouwde periode met circa 1 miljoen ton zal afnemen.

De interne prijsverlagingen voor granen en rundvlees zorgen voor een kleiner verschil tussen de invoerprijs en de wereldmarktprijs (Folmer et al, 1993a:34, tabel 5.4). De importprijs voor voergraan en rundvlees zou aan het eind van de aanpassingsperiode zelfs op het wereldmarktniveau liggen. Het gat tussen de importprijs en de wereldmarktprijs voor de zuivelprodukten wordt door de geringe interne prijsaanpassingen nauwelijks kleiner. De directe toeslagen zorgen ervoor dat de reële inkomens er gemiddeld genomen ten opzichte van ongewijzigd beleid niet op achteruit gaan. Voor het budget hebben de landbouwhervormingen daarentegen negatieve consequenties: ten opzichte van het ongewijzigde beleid zouden de uitgaven circa 6 miljard ECU hoger uitkomen. Wanneer de

1) ECAM staat voor European Community Agricultural Model. Het model is ontwikkeld door LEI-DLO in samenwerking met SOW-VU en het CPB. Het is een toegepast algemeen evenwichtsmodel met de nadruk op de EG-landbouw. Met het model kunnen de gevolgen van het EG-landbouwbeleid en van alternatief beleid op de middellange termijn worden verkend.

compenserende toeslagen volledig geïndexeerd worden voor inflatie, stijgen de additionele budgetuitgaven verder tot 10 miljard ECU.

Twee essentiële onderdelen van het EG-landbouwbeleid zijn de (compenserende) inkomstenstoeslagen en de bescherming aan de grens door variabele invoerheffingen. Het eerste element zorgt ervoor dat de inkomens (nagenoeg) niet nadelig worden beïnvloed door de prijsverlagingen. Het tweede element beschermt de landbouwsector tegen invloeden van de wereldmarkt en biedt de Europese producenten de garantie dat zij op de interne markt geen prijsconcurrentie van buitenlandse aanbieders ondervinden doordat de invoerprijs (wereldmarktprijs plus invoerheffingen) hoger is dan de EG-prijs (dit is de zogenaamde communautaire preferentie). Het nu op handen zijnde GATT-akkoord ondergraaft de effectiviteit van het tweede element van het GLB. De vraag is of het handelsakkoord daarin zover gaat dat het het raamwerk van het GLB onderuit haalt.

3. HET BILATERALE HANDELSAKKOORD

3.1 Hoofdelementen van het GATT-voorstel van Dunkel en de reacties daarop

Eind december 1991 presenteerde de Directeur-Generaal van de GATT, Arthur Dunkel, een voorstel om de impasse in de al jaren durende onderhandelingen over liberalisatie van de wereldhandel in landbouwprodukten te doorbreken. Dit voorstel had de volgende kernpunten (GATT, 1991):

- a) interne steunverlaging van 20% in de periode 1993-1999, met uitzondering van bepaalde steunmaatregelen die onafhankelijk van de produktie(omvang) zijn;
- b) vergroting van de markttoegang via tarificatie (non-tarifaire belemmeringen omzetten in tarieven) en vervolgens tariefsverlaging met gemiddeld 36% (voor individuele produkten minimaal 15%) in de periode 1993-1999, en een minimum-import van 3% in 1993 tot 5% in 1999 van het binnenlands verbruik;
- c) vermindering van de exportsteun via het terugdringen van de uitgaven aan exportsubsidies met 36% en het verminderen van het gesubsidieerd volume met 24% in de periode 1993-1999
- d) standaardisering van veterinaire en fytosanitaire handelsvoorwaarden.

De basisperiode van interne steunvermindering en de afbouw van de grensbescherming is 1986-1988; voor verlaging van de exportsteun is 1986-1990 de referentieperiode. De reductie zal plaatsvinden gedurende de overgangsperiode in gelijke jaarlijkse stappen 1).

Dit voorstel fungeerde in de loop van 1992 als leidraad in de onderhandelingen. Ofschoon het voorstel als een goed uitgangspunt voor verdere besprekingen werd beschouwd, werd er ook kritiek op geuit. De kritiek van een aantal belangrijke partijen betrof het algemene karakter van het voorstel: voor een aantal afzonderlijke produkten werd aangedrongen op uitzonderingen op de regels door Japan (voor rijst), Canada (voor zuivel en pluimveeprodukten), de VS (o.a. zuivel, suiker, pinda's en katoen) en de EG (wijn en bananen). Produkten die onder een produktiebeheersend regime vielen, wilde men in het geheel buiten beschouwing laten. De EG kon op een aantal andere punten ook niet instemmen met het Dunkel-plan. Zo zag de Gemeenschap haar eis van 'rebalancing' 2) niet in het voorstel terug. Voorts had de EG kritiek op de verplichting het gesubsidieerd exportvolume te reduceren en op de verplichting een deel van het interne verbruik te importeren. Wel was er de bereidheid de subsidiëring van de uitvoer te

-
- 1) Daarbij is een beperkte flexibiliteit in de jaarlijkse aanpassingen mogelijk. In het eerste overgangsjaar moet de budget- en de volumereductie resp. 6% en 3,5% bedragen. In een daaropvolgend jaar mag het percentage licht afwijken, maar de afwijkingen in jaar t moeten in jaar t+1 worden gecorrigeerd.
 - 2) In een eerdere fase van de onderhandelingen stelde de EG voor om voor een aantal produkten die nu nog zonder heffing ingevoerd kunnen worden - zoals oliezaden, graanvervangers en andere veevoedergrondstoffen - een tariefquotum in te stellen (zie Rutten et al., 1990).

verlagen maar het vastzetten van handelsvolumes zou niet passen in een akkoord gericht op handelsliberalisatie. Anderzijds wilde de EG een van het Dunkel-voorstel afwijkende berekeningswijze van de tariefequivalenten, in een poging een groter deel van de communautaire preferentie overeind te houden. Voorts was het voor de EG-landbouwministers onacceptabel dat de directe inkomenssteun, zoals die door Mac Sharry in het kader van de EG-landbouwhervorming werd voorgesteld ter compensatie voor prijsdalingen en braakverplichtingen, in het Dunkel-voorstel niet tot de zogenaamde 'groene doos' (de geoorloofde steunmaatregelen) werd gerekend. Zonder compenserende toeslagen zou een herziening van het GLB politiek onhaalbaar zijn, en zouden de GATT-onderhandelingen mislukken. Maar ook de Amerikanen pleitten voor het opnemen van directe inkomenssteun in de groene doos, omdat het geven van 'deficiency payments' voor een aantal produkten een belangrijke onderdeel is van het Amerikaanse landbouwbeleid. Doordat de EG en de VS elkaar op dit punt steunden, werd het opnemen van inkomenssteun in de groene doos niet meer als een breekpunt in de verdere onderhandelingen beschouwd.

Het belangrijkste strijdpunt van de zomer van 1992 werd gevormd door het voorstel het gesubsidieerde exportvolume met 24% te verminderen. Voorts bleek ook het EG-beleid met betrekking tot oliezaden - hoewel formeel geen onderdeel van de Uruguay-ronde - lange tijd tot onenigheid tussen de EG en de VS te leiden. In de loop van oktober kwamen de standpunten van de EG en de VS evenwel zo dicht bij elkaar dat er uitzicht op een heus akkoord leek te zijn. Tot overeenstemming kwam het echter (nog) niet doordat beide partijen het oneens bleven over beide genoemde punten. De EG was bereid het oliezadenareaal te beperken tot 5,1 miljoen hectare - 200.000 ha minder dan het areaal in 1991/1992 - waarop ongeveer 12 miljoen ton oliezaden kan worden geproduceerd. De Amerikanen wilden dat de Gemeenschap de productie tot 9 miljoen ton beperkte. Ten aanzien van het gesubsidieerde exportvolume werd geopperd dat dit met 24% zou moeten worden gereduceerd als voor de optie van aggregatie zou worden gekozen. Aggregatie wil zeggen dat voor het ene produkt kan worden besloten de gesubsidieerde exporthoeveelheid met meer dan 24% terug te brengen zodat voor een ander produkt met een geringere reductie kan worden volstaan. De EG was voorstander van deze mogelijkheid. Wanneer aggregatie van produkten niet zou worden toegestaan zou de gesubsidieerde exporthoeveelheid met 22% gereduceerd moeten worden. De VS voelden het meest voor deze laatste optie.

3.2 De inhoud van het bilaterale akkoord

Op 20 november 1992 werd dan toch een akkoord tussen de EG en de VS gesloten, dat zal ingaan op 1 januari 1994 en duurt tot en met 1999. Op het punt van de interne steunverlaging is het voorstel van Dunkel aangenomen, met dien verstande dat directe inkomenssteun is vrijgesteld van reductieverplichtingen. Daarmee is vastgelegd dat de inkomenssteun die in het kader van de GLB-hervormingen zullen worden gegeven, in de groene doos gehouden opgenomen en niet hoeven worden afgebouwd. Er wordt rekening gehouden met de sinds 1986 bereikte steunvermindering (de zogenaamde kredieten). Voor de berekening van de hoogte van de steun wordt de zogeheten Aggregate Measure-

ment of Support (AMS) 1) toegepast (zie o.a. Rutten et al, 1990:6-10, en GATT, 1991). Doordat de interne steunvermindering met 20% voor alle produkten samen geldt, is uitwisseling tussen de produkten mogelijk.

Ten aanzien van de markttoegang zijn er geen veranderingen aangebracht in het voorstel van Dunkel, zoals in par. 3.1 vermeld. In de afspraak is opgenomen dat tarificatie een variabel element bevat om de interne markt tegen extreme prijsfluctuaties op de wereldmarkt te beschermen. Deze zogenaamde vrijwaringsclausule treedt in werking als de EG-invoerprijs meer dan 10% beneden de gemiddelde invoerprijs van 1986-1988 daalt. In dat geval wordt het basistarief met een bepaald percentage verhoogd, dat hoger is naarmate het verschil tussen de actuele importprijs en die in de referentieperiode groter wordt (zie GATT, deel A, art. 5). Ten aanzien van rebalancing zijn geen concrete afspraken gemaakt maar dit zou in de toekomst wel mogelijk zijn. In de tekst van het bilaterale akkoord staat namelijk dat "if EC imports of non-grain feed ingredients increase to a level, in comparison with the level of imports 1986-1990, which undermines the implementation of CAP reform, the parties agree to consult with a view to finding a mutually acceptable solution" (CEG, 1992b:4).

Op het gebied van de exportsteun is afgesproken dat de gesubsidieerde exportvolumes per produkt met 21% zullen worden verminderd. Er mag dus geen aggregatie worden toegepast 2). Ten opzichte van het Dunkel-voorstel valt het kortingspercentage van het exportvolume iets geringer uit.

Ook het oliezadendispuut werd (voorlopig) besloten met een bilateraal akkoord. Afgesproken is dat de EG geen produktievolume, maar een basisareaal van 5,128 miljoen ha vaststelt. Afhankelijk van de marktsituatie zal de EG het braakareaal jaarlijks vaststellen, maar dat zal minimaal 10% moeten zijn. Wel blijft de teelt van oliehoudende zaden voor industrieel gebruik toegestaan tot een niveau dat gelijk staat aan 1 miljoen ton soja-equivalent.

-
- 1) Onder de AMS vallen prijsondersteuning en ondersteuning door middel van bepaalde directe subsidies. De ondersteuning via de markt wordt berekend door het verschil tussen de prijs op de interne EG-markt en die op de wereldmarkt te vermenigvuldigen met het produktievolume in de EG. Door bij dat bedrag de directe subsidies op te tellen wordt het AMS-bedrag per produkt verkregen. Voor sommige produkten - groente en fruit, wijn - kan deze AMS-methode niet worden gevolgd. Toch wordt er ook voor die produkten een produktiesteun betaald en - naast grensbescherming - prijsondersteuning gegeven in de vorm van vergoedingen voor het uit de markt nemen of opslag. Daarom is het van belang dat ook die steun wordt berekend. De steun voor die produkten wordt berekend en aangegeven in AMS-equivalente waarden, volgens de methodiek die in GATT, 1991, deel B, Annex 6 wordt beschreven.
 - 2) Bij de vermindering van de exportsteun wordt onderscheid gemaakt tussen 22 produkten: tarwe en tarwebloem, voedergranen, rijst, oliezaden, plantaardige oliën, oliekoeken, suiker, boter en boterolie, mager melkpoeder, kaas, andere melkprodukten, rundvlees, varkensvlees, pluimveevlees, schapevlees, levende dieren, eieren, wijn, fruit, groenten, tabak, en katoen.

4. EEN GATT-AKKOORD VERSUS DE EG-LANDBOUWHERVORMINGEN

De landbouwhervormingen zorgen op een aantal markten voor lagere prijzen. Daarmee boet het prijsbeleid, althans voor een aantal produkten, als beleidsinstrument sterk aan gewicht in. De uitkomsten op basis van de ECAM-studie wijzen voor een aantal produkten op meer intern marktevenwicht in de zin van minder te exporteren overschotten (Folmer et al., 1993a). De aanpassingen in de prijzen leiden voor de betreffende produkten tot een vermindering van de communautaire preferentie. Bovendien zijn voor de export minder restituties per eenheid nodig omdat het interne prijsniveau dichter bij dat van de wereldmarkt komt te liggen. De landbouwhervormingen brengen op die manier al teweeg wat het handelsakkoord op hoofdpunten voorstelt, namelijk vermindering van de interne (prijs)steun, minder grensbescherming, minder uitgaven aan exportrestituties, en minder gesubsidieerde exporthoeveelheden. Het handelsakkoord voegt er wel een verplichting aan toe een zeker importvolume tegen een laag tarief mogelijk te maken. Dit doet vermoeden dat het nieuwe EG-landbouwbeleid grotendeels spoort met de verplichtingen die in het handelsakkoord worden aangegeven. De vraag is echter of het handelsakkoord dan wel de landbouwhervorming uiteindelijk het meest bepalend is voor de ontwikkelingen in productie, prijzen, inkomen en budget in de komende jaren. Kan de EG het uitgestippelde landbouwbeleid uitvoeren omdat het handelsakkoord binnen de kaders valt die de landbouwhervormingen aangeven, of gaan de handelsafspraken verder dan de landbouwbeleidshervormingen?

Die centrale vraag zal beantwoord moeten worden door de gevolgen van de verplichtingen die de EG is aangegaan bij de ondertekening van het bilaterale handelsakkoord voor de sector te analyseren op de terreinen van interne steun, tarificatie en markttoegang, en exportafspraken. Leiden die verplichtingen, in relatie tot de gevolgen van de landbouwhervormingen, tot

- verdere verslechtering van de handelspositie,
- sterkere aanpassingen in de productie,
- verhoogde druk op de interne prijzen,
- verdergaande inkomenseffecten,
- hogere budgettaire uitgaven?

Allereerst zal worden aangegeven wat de invloed is van de afspraken op het gebied van de interne steunvermindering om vervolgens nader in te gaan op de afspraken die betrekking hebben op de handelsrelaties cq -positie van de EG (hoofdstuk 5). Daarbij worden de gevolgen voor de al genoemde indicatoren geanalyseerd en gerelateerd aan de effecten van de landbouwhervormingen volgens diverse studies, om aan te geven in hoeverre GATT al dan niet binnen de grenzen van de consequenties van de landbouwbeleidsherziening blijft. In de analyse wordt in eerste instantie onderscheid gemaakt tussen volume-effecten (hoofdstuk 6) en prijseffecten (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de korte-termijn problemen waar de zuivelsector mee te kampen kan krijgen en in hoofdstuk 9 worden de gevolgen van de handelsafpraak voor de Nederlandse zuivelsector besproken. Tenslotte wordt afgesloten met enkele samenvattende opmerkingen en conclusies.

5. INTERNE STEUNVERMINDERING

In het bilaterale akkoord is bepaald dat steunvermindering via de reductie van de AMS niet per produkt maar voor de landbouwsector als geheel gaat gelden. Deze afspraak is een vergaande versoepeling ten opzichte van het door Dunkel voorgestelde. Wanneer de verplichting tot interne steunvermindering van 20% in de periode tot 2000 per produkt van toepassing zou zijn, zoals Dunkel het wilde, zou dat in de EG leiden tot een verlaging van de prijzen, de produktie en de subsidies voor alle produkten, behalve voor de oliezaden (Guyomard et al, 1992). De landbouwhervormingen hebben evenwel de AMS-waarde voor een aantal produkten belangrijk naar beneden gebracht. De AMS kan worden verminderd door prijsverlaging, produktievermindering of een combinatie van beide. Volgens de projectie van ECAM zal de produktie van de meeste produkten na de beleidshervorming nog steeds toenemen (ofschoon minder dan bij ongewijzigd beleid, Folmer et al., 1993a:32). De prijsondersteuning daalt echter in die mate dat voor de meeste produkten aan de verplichting tot steunvermindering zal zijn voldaan. Een uitzondering vormen de zuivelprodukten en suiker, voornamelijk omdat deze produkten bij de landbouwhervormingen respectievelijk groterdeels en (vooralsnog) geheel zijn ontzien. Doordat de reductieverplichting van 20% evenwel voor alle produkten samen geldt, en de directe inkomenslagen in de groene doos worden gestopt, is er voor wat betreft dit aspect van het handelsverdrag geen extra effect op prijzen en produktie te verwachten. In een commentaar op het bereikte akkoord onderbouwt de Commissie deze conclusie met een eigen berekening (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 AMS-waarde (in miljoen ECU) per produktgroep en totaal

	Basisperiode 1986-88 (x)	Krediet b) sinds 1986 (y)	Doelstelling -20% (0,8x+y)	Geschatte AMS na GLB-hervorming
AMS Akkerbouwsector	31611	237	25526	11100
AMS Veehouderijsector	27266	1263	23076	19700
AMS-equivalenten a)	20422	152	16490	20420
Alle produkten	79299	1652	65091	51220

a) Steunbedrag van produkten waarbij AMS-methode niet is gehanteerd (zie voetnoot 1 op bladzijde 12); b) Reeds bereikte steunvermindering sinds 1986

Bron: CEG, 1992b, tabel 1

Voor de akkerbouwprodukten resulteert de herziening van het landbouwbeleid volgens de Commissie in een daling van de AMS-steun tot 11,1 miljard ECU, terwijl volgens de GATT-richtlijnen dat bedrag aan het eind van de overgangsperiode nog 25,5 miljard ECU zou mogen bedragen. Ook de veehouderijsector hoeft als afzonderlijke subsector geen verder inspanning te leveren om op dit punt aan de GATT-verplichtingen te voldoen. De steun aan produkten (groenten

en fruit, wijn, andere produkten met directe steun) waarvoor een andere dan de AMS-berekeningsmethode is toegepast om het steunniveau aan te geven, daalt tot 2000 met minder dan 20%. In verband met de eerder genoemde aggregatie is dat evenwel niet van belang. De totale AMS-waarde zakt immers volgens de berekening van de Commissie tot ver beneden het niveau dat de GATT-afpraak nog toe zou staan. Andere studies (b.v. Folmer et al. 1993b; Guyomard et al., 1992) bevestigen die conclusie. Omdat de daling van de AMS-waarde nominaal is, moet nog een correctie voor inflatie worden gemaakt. Maar ook wanneer in navolging van de ECAM-projecties rekening wordt gehouden met 3% inflatie per jaar gedurende de periode 1993-2000, vormt de realisatie ervan geen probleem (Folmer, 1993b:12). De gevolgen van het GATT-akkoord zullen daardoor alleen via de veranderende markttoegang en verminderde exportsteun doorwerken.

6. GEVOLGEN VAN VERANDERDE MARKTTTOEGANG EN VERMINDERDE EXPORTSTEUN VOOR PRODUKTIE EN HANDELSPOSITIE VAN DE EG

6.1 Inleiding

Het zwaartepunt van de GATT-onderhandelingen lag bij het verminderen van de handelsverstoringende exportsubsidies. De kernelementen van het Dunkel-voorstel zijn in het bilaterale akkoord overeind gebleven. De vergroting van de markttoegang plus de beperking van de exportsteun kunnen uitmonden in een toename van de invoer uit derde landen en zullen een beperking van de eigen gesubsidieerde uitvoer tot gevolg hebben. Ook de GLB-herzieningen hebben echter gevolgen voor de handelspositie van de EG in de nabije toekomst omdat de verminderde prijssteun en de voorwaardelijke inkomenssteun leiden tot aanpassingen in produktie en binnenlands verbruik, en dus in het exportsaldo.

De EG heeft in het kader van de besprekingen in februari 1992 een lijst gemaakt met daarop per produkt(groep) de uitgaven aan en de volumes van de gesubsidieerde export in de periode 1986-1990 (CEG, 1992a). Deze lijst is het uitgangspunt voor de berekeningen van de gevolgen van de verminderde exportsteun voor de handelspositie. Daarnaast heeft de Gemeenschap een overzicht gemaakt van de huidige invoerhoeveelheden en -voorwaarden. Op basis van dat overzicht is een lijst gemaakt waarop wordt aangegeven van welke produkten de importen in de overgangperiode zullen toenemen wanneer buitenlandse aanbieders de mogelijkheid benutten om 5% van de interne EG-consumptie te verzorgen in het kader van de verbeterde markttoegang. In de Bijlage zijn samenvattende tabellen opgenomen van de voorstellen van de EG op het gebied van de verminderde exportsteun en de toename van de markttoegang.

6.2 Gevolgen voor de zware marktordeningsprodukten

6.2.1 Granen

In de referentieperiode 1986-1990 exporteerde de EG gemiddeld per jaar 29,6 miljoen ton graan: 17,0 miljoen ton tarwe(bloem) en 12,6 miljoen ton voedergranen (zie Bijlage, tabel 1). De reductie van 21% brengt het exportvolume ten opzichte van de basisperiode met 6,2 miljoen ton terug naar 23,4 miljoen ton in 1999, verdeeld over 13,4 miljoen ton tarwe en 10,0 miljoen ton voedergranen. Sinds de basisperiode is de export van de EG echter toegenomen, waardoor de feitelijke reductie absoluut en procentueel groter zal zijn. Zo bedroeg de uitvoer van granen in 1992 naar schatting 34,5 miljoen ton¹⁾. Bovendien veroorzaakt de toename van de uitvoer in de meest recente jaren een aanzienlijk grotere reductieverplichting voor 1994, het eerste jaar van de overgangperiode. Immers, de reductie moet uitgevoerd worden binnen een tijdsbestek van 6 jaar waarbij elk jaar een even grote afbouw zal moeten plaatsvinden. Zo geldt voor de export

1) Volgens eigen schattingen op basis van Agra Europe (27/11/92, 8/1/93), en Eurostat-handelscijfers van de eerste helft van 1992.

van tarwe dat de totale volumereductie van ruim 3,5 miljoen ton in zes stappen van bijna 600.000 ton per jaar plaatsvindt. In 1994 mag de gesubsidieerde tarwe-uitvoer 16,4 miljoen ton bedragen. Volgens schattingen bedroeg de tarwe-uitvoer in 1992 19,5 miljoen ton, zodat de export in 1994 met 3 miljoen ton teruggebracht moet zijn. Tabel 6.1 geeft aan dat de gevolgen voor het exportsaldo van granen veel groter zullen zijn omdat sinds de basisperiode de uitvoer is toegenomen en de invoer is afgenomen.

Tabel 6.1 Noodzakelijke aanpassingen ten gevolge van het GATT-akkoord in de EG-export en -import van graan in 1999 ten opzichte van de referentieperiode en ten opzichte van 1992 (x1000t) *)

	Daling gesubsidieerde export		Toename import (max.)		Daling exportsaldo	
	ref.	1992	ref.	1992	ref.	1992
Tarwe	3572	6064	281	1844	3853	7908
Voedergranen	2651	5286	-	-	2651	5286
Totaal granen	6223	11350	281	1844	6504	13194

*) Berekend op basis van tabel 1 en 3 van de Bijlage

De afspraken hebben ook gevolgen voor de import van granen, maar deze zijn beperkt, ook wanneer de daling van de tarwe-invoer in 1992 in beschouwing wordt genomen (zie Bijlage, tabel 3). Door de produktgroep niet verder te splitsen dan in tweeën, wordt met uitzondering van tarwe reeds aan de invoerverplichting voldaan. Indien de produktgroep verder gedesaggregeerd wordt, blijkt voor sommige afzonderlijke graansoorten het deel van het binnenlands verbruik dat wordt geïmporteerd, lager dan de vereiste 5% te liggen. De Gemeenschap zou in dat geval meer - ten opzichte van de basisperiode in 1999 zo'n 2,3 miljoen ton - tarwe en gerst moeten gaan importeren. Door de wijze van aggregatie is de Gemeenschap echter niet verplicht de markttoegang voor voedergranen te verbeteren.

De aanpassingen in het GLB voor de graansector zullen tot gevolg hebben dat de produktie afneemt, het interne verbruik toeneemt en het handelsoverschot flink teruggedrongen wordt. Volgens ECAM-berekeningen zal in het eerste jaar na de implementatie van het nieuwe beleid (1993) de (netto-)tarwe-uitvoer met bijna 6 miljoen ton afnemen en de uitvoer van voedergranen zelfs met bijna 12 miljoen ton. In 1999 resteert nog een (netto-) tarwe-export van slechts 1,2 miljoen ton (Folmer et al., 1992a:33). Die hoeveelheid ligt ver beneden de 13,4 miljoen ton tarwe die volgens de GATT-afpraak nog met behulp van restituties mag worden geëxporteerd. De netto-uitvoer van voedergranen zal, volgens ECAM, omslaan in een netto-importsituatie van circa 2,5 miljoen ton. Deze uitkomsten geven aan dat er door de beleidshervormingen er voor granen op korte termijn (in 1994) geen problemen zullen zijn om aan de verplichte exportreductie te voldoen en op de langere termijn (tot en met 1999) een veel verdergaande reductie van het handelsoverschot zal resulteren dan het GATT-akkoord voorschrijft. Ook

andere studies wijzen in die richting. Zo komt Roningen (1992) tot de conclusie dat de interne beleidsveranderingen het handelsoverschot van granen verder terugdringen dan een internationale GATT-afspraken volgens het Dunkel-voorstel. Berekeningen van Blom en Hoogeveen (1992) van de effecten van de interne beleidsaanpassingen in de graansector geven ook aan dat het exportsaldo voor granen al in 1994 beduidend lager ligt dan met behulp van restituties mag worden geëxporteerd.

De ECAM-berekeningen zijn gemaakt op basis van de veronderstelling dat de aanpassing van het interne EG-beleid tot een (overigens lichte) toename van de wereldmarktprijzen leidt. Guyomard c.s. tonen aan dat een internationale prijsstijging een voorwaarde is, wil de EG aan de reductieverplichting van exportsteun kunnen voldoen om verdergaande aanpassingen te voorkomen dan voorzien in de GLB-hervorming (Guyomard et al., 1992:16-18). Gezien de mate waarin de EG zich terugtrekt van de internationale graanmarkt en de veranderende condities waaronder EG-uitvoer in de nabije toekomst plaatsvindt (veel minder restituties dan voorheen), mag worden verwacht dat een (lichte) prijsstijging zich zal voordoen op de wereldmarkt (zie ook par. 7.2.2).

6.2.2 Suiker

Het EG-suikerbeleid is (nog) geen onderwerp van hervorming geweest, zodat eventuele gevolgen van het handelsakkoord additioneel zullen zijn en mogelijk onverenigbaar met het interne beleid.

Voor suiker krijgt de EG geen extra importverplichting. Jaarlijks importeert de EG circa 1,8 miljoen ton suiker, voornamelijk uit ACP-landen in het kader van de Suikerregeling van het Lomé-verdrag. De totale suikerinvoer bedroeg in de periode 1986-1988 bijna 17% van het binnenlands verbruik. Hierdoor voldoet de Gemeenschap ruimschoots aan de in het handelsakkoord overeengekomen verplichting om de markttoegang voor ten minste 5% van het interne verbruik mogelijk te maken.

De gesubsidieerde uitvoer zal ondanks de betrokkenheid van de producenten in de financiering ervan wel gereduceerd moeten worden. Volgens de opgave van de EG werd in de periode 1986-1990 gemiddeld 1,6 miljoen ton met behulp van subsidies geëxporteerd, exclusief de ACP-suiker die weer geëxporteerd wordt. Die 1,6 miljoen ton zal met 21%, ofwel 340.000 ton moeten worden teruggebracht. Het blijkt dat inmiddels al een deel van die verplichte reductie is gerealiseerd. In 1992/1993 zal de export namelijk ruim 1,4 miljoen ton bedragen waardoor in de jaren tot en met 1999 de gesubsidieerde uitvoer nog met 153.000 ton verlaagd moet worden (zie tabel 6.2). Die verplichting is gering te noemen en hoeft geen gevolgen te hebben voor de (gequoteerde) suikerproductie in de EG. Des te minder wanneer rekening wordt gehouden met de groei van de interne consumptie; deze steeg gemiddeld per jaar 75.000 ton gedurende de periode van 1986 tot 1992 (Eurostat). Wanneer die trend ook in 1993 en 1994 doorzet, zal in 1995 reeds aan de reductieverplichting van het uitvoervolume zijn voldaan. Aangezien het overgrote deel van de exportreductieverplichting al is bereikt, volstaat een veel geringere groei van de consumptie van de natuurlijke suiker om produktie-aanpassingen te voorkomen. Verwacht mag worden dat, gemeten over de hele overgangperiode, die consumptiegroei zich in voldoende mate zal voordoen om gedwongen vermindering van de uitvoer te voorkomen.

Tabel 6.2 Gevolgen van de GATT-afspraken voor het exportvolume van suiker (x1000t)

Gesubsidieerd exportvolume in 1986-90	1617
Toegestaan gesubsidieerd exportvolume in 1999	1277
Gesubsidieerd exportvolume in 1992/93	1430
Reductie gesubsidieerde export in 1999 t.o.v. 1992/93	153

Bronnen: CEG, 1992a; Bukman, 1992

De consumptiegroei kan evenwel stagneren, bijvoorbeeld doordat verzadiging optreedt, of doordat zoetstofvervangers een groter deel van de zoetconsumptie voor hun rekening nemen. Of het gebruik van zoetstofvervangers in de nabije toekomst een belangrijke vlucht neemt, hangt af van de mogelijkheid zoetstofvervangers te produceren dan wel te importeren. De produktie van isoglucose is als onderdeel van het suikerbeleid gequoteerd. Vooralsnog blijft dit zo. Chemische zoetstofvervangers (zoals aspartaam) kunnen vrij geproduceerd worden, maar vormen in verband met hun lage voedingswaarde geen directe concurrent van de natuurlijke suiker ¹⁾. De import van de fructose in de isoglucose is sinds 1990 gequoteerd. Jaarlijks kan 4504 ton pure fructose in de EG binnenkomen waarbij het variabele deel van de importheffing wordt opgeschort. Invoer boven het quotum krijgt te maken met de variabele heffing. De bestaande gunstige toegangsregeling voor isoglucose blijft na de implementatie van het akkoord gehandhaafd, dus ook na 1994 mag 4504 ton pure fructose vrij binnenkomen. Wordt er meer geïmporteerd, dan krijgt die invoer te maken met het tariefequivalent. Dat tariefequivalent wordt weliswaar in zes jaar tijd met 20% afgebroken maar is als onderdeel van de grensbescherming voor suiker opgesteld waardoor niet mag worden verwacht dat er extra invoer zal ontstaan. Voor aspartaam wordt import bemoeilijkt door heffingen aan de grens waarbij speciale anti-dumping heffingen zijn ingesteld voor aspartaam uit Japan en de VS (Agra Europe). Chemische zoetstofvervangers zoals aspartaam zijn geen landbouwprodukten en maken dus geen deel uit van het handelsakkoord. Al met al mag niet worden verwacht dat de invoer van isoglucose of andere, kunstmatige zoetstoffen zo'n vlucht zal nemen dat de natuurlijke suiker daar nadelige effecten van zal ondervinden.

6.2.3 Zuivel

De zuivelsector is in de herziening van het EG-landbouwbeleid grotendeels buiten schot gebleven. De veranderingen zullen beperkt blijven tot een geringe boterprijsdaling (5% in de periode 1993-1996) en een quotumkorting van twee-maal 1% per jaar. De quotumkorting vindt alleen plaats als de interne marktsituatie daartoe aanleiding geeft. De geringe veranderingen in het beleid hebben geen nadelige inkomensgevolgen voor de zuivelsector, mede gelet op de daling

1) Kunstmatige zoetstoffen worden aangeprezen als een alternatief voor suiker, maar de praktijk wijst uit dat zij een additioneel produkt zijn. In de VS nam de consumptie van natuurlijke suiker toe, ondanks een sterke stijging van het verbruik van kunstmatige zoetstoffen (Holtzappel, 1989).

van de voerkosten. Gekeken zal worden of de handelsafspraken additionele gevolgen zullen hebben voor de zuivelsector.

De EG wordt verplicht om meer mogelijkheden te bieden zuivel te importeren, omdat tot dusver minder dan 3% van de interne consumptie van zuivelprodukten door importen wordt gedekt. Geschat wordt dat ten opzichte van 1991 1) de invoer met 1,2 miljoen ton melkequivalent in 1994 en uiteindelijk met 3,3 miljoen ton melk in 1999 zal kunnen toenemen. Vertaald in produkten gaat het om extra import in 1999 (ten opzichte van 1991) van 106.000 ton kaas, 66.000 ton mager melkpoeder, en 22.000 ton boter. De rest - uitgedrukt in melkequivalenten iets meer dan 1,8 miljoen ton - omvat andere, met name verse melkprodukten.

De gesubsidieerde uitvoer van 15,4 miljoen ton melkequivalent (gemiddelde in de periode 1986-1990) moet worden beperkt met 3,6 miljoen ton tot 11,8 miljoen ton. De feitelijke reductie wordt bepaald door de uitvoerontwikkeling sinds de basisperiode. De feitelijke uitvoer van boter en mager melkpoeder lag in 1991 zelfs beneden de maximaal toegestane hoeveelheid in 1999 zodat er ruimte is om meer van deze produkten af te zetten op de internationale markt. De uitvoer van kaas moet echter wel worden ingekrompen. In verband met de exportgroei sinds de basisperiode zal bij kaas de grootste reductie in het eerste jaar van de overgangperiode moeten worden gerealiseerd (zie hoofdstuk 8 voor een uitgebreidere bespreking van de problemen bij kaas in het eerste jaar). Als gevolg van de te nemen handelsmaatregelen worden de afzetmogelijkheden (extern en intern) voor zuivelprodukten uiteindelijk in 1999 netto met ruim 5,2 miljoen ton melkequivalent verkleind (tabel 6.3).

De daling van de gesubsidieerde export en de potentiële toename van de import leidt tot verminderde afzetmogelijkheden voor de EG-zuivelsector ter grootte van circa 5% van de totale melkproduktie in de EG. Dat is meer dan de quotumreductie van 2% waarover bij de landbouwhervorming is gesproken. Aannemende dat de in het vooruitzicht gestelde quotumkorting wordt doorgevoerd, zou dus de handelsovereenkomst een korting van nog eens 3% noodzakelijk maken. Een aantal ontwikkelingen verhindert dat echter.

Op de interne markt ontstaan meer afzetmogelijkheden door groei van de consumptie. Wanneer de toename van de consumptie zich in de overgangperiode volgens de trend van de periode 1984-1990 ontwikkelt, leidt dat tot extra afzet op de interne markt van in totaal 3,2 miljoen ton melk, voornamelijk in de vorm van kaas en de zogenaamde andere zuivelprodukten (tabel 6.4). Die extra afzet staat gelijk aan 3,0% van de interne produktie. Hierdoor kan reeds tweederde van de afzetmogelijkheden die voor de EG-zuivelsector verloren dreigt te gaan in verband met de verslechtering van het exportsaldo, worden gecompenseerd. Echter, voorzichtigheid is geboden bij de hier geschatte toekomstige consumptieve ontwikkelingen. Deze zijn gebaseerd op het recente verleden en kunnen de komende jaren achterblijven bij de trend, bijvoorbeeld doordat verzadiging optreedt en/of de economische groei in de komende periode achterblijft bij die in de periode 1984-1990. Maar zelfs indien van een veel lagere consumptiegroei wordt uitgegaan, is het onwaarschijnlijk dat als gevolg van de handelsaf-

1) In tegenstelling tot bij de granen hebben de cijfers hier betrekking op 1991, omdat de in- en uitvoergegevens van andere zuivelprodukten dan boter, poeder en kaas voor 1992 nog niet bekend zijn.

spraak een additionele quotumkorting nodig is. Die stelling is gebaseerd op een aantal argumenten.

Tabel 6.3 Noodzakelijke aanpassing in export en import van zuivelprodukten in 1999 t.o.v. 1991 (x1000 ton melkequivalent)

	Daling gesub. export *)	Toename import	Daling exportsaldo 1)
Boter	-564	207	-357
Mager melkpoeder	-291	376	85
Kaas	1414	837	2251
Andere produkten	1460	1843	3303
waarvan volpoeder	1385	99	1484
condens	0	86	86
vers	75	1658	1733
Totaal zuivel	2019	3263	5282

*) Negatief wil zeggen een toename van het exportsaldo

De toename van de invoer van 3,2 miljoen ton melk (tabel 6.3) is een maximale hoeveelheid, gebaseerd op de verwachting dat de mogelijkheden die de EG verplicht is te bieden aan andere exporteurs ook daadwerkelijk worden benut. De kans is evenwel groot dat met name op het terrein van kaas en de verse produkten buitenlandse aanbieders niet (volledig) profiteren van verbeterde toegang tot de EG-markt. Een deel van de additionele import moet van landen komen waar de interne melkprijzen hoger zijn dan die in de EG, zoals de EFTA-landen. Voor hen zal uitvoer tegen wereldmarktprijzen niet aantrekkelijk zijn.

Een andere overweging om geen verdere algemene quotumkorting te verwachten naar aanleiding van het GATT-akkoord, is de interne discussie over de toepassing van het quoteringsysteem in Italië en Spanje. In beide landen wordt meer melk geproduceerd dan op basis van de regeling is toegestaan. Een strikte toepassing van de quota-regeling zou ertoe leiden dat beide landen hun productie beperken met 3 miljoen ton ¹⁾. Door de recente toezegging aan Italië om met terugwerkende kracht het nationale quotum met 0,9 miljoen ton te mogen uitbreiden, levert het aanzetten van Italië en Spanje tot juiste implementatie van de quotumregeling geen 3, maar 2,1 miljoen ton op, ofwel 2,0% van het totale EG-quotum.

Verder is ook ongesubsidieerde export naar de wereldmarkt een mogelijkheid om de interne melkproductie op peil te houden. Of de zuivelsector in staat zal zijn zonder restituties zuivelprodukten op de internationale markten af te zetten, hangt evenwel af van onder andere de internationale prijsontwikkelingen en de markttoegang tot andere landen. Doordat de gesubsidieerde uitvoer sterk wordt beperkt, gaan de wereldmarktprijzen omhoog (zie 7.2.3 en 7.2.6). Hierdoor wordt de kans voor de EG-zuivelindustrie ongesubsidieerd te exporteren, vergroot. Die kans neemt verder toe als importlanden de grensbescherming gaan

1) De Italiaanse productie met 2,5 en de Spaanse met 0,5 miljoen ton.

afbreken. Bovendien wordt het probleem van de exportreductie voor een deel opgelost in verband met de toekomstige uitbreiding van de Gemeenschap met EFTA-landen; hierdoor kan de EG door een administratieve reductie van de export met derde landen voldoen aan een deel aan de verplichtingen van de exportreductie (zie verder hoofdstuk 8).

Tabel 6.4 Trends in de consumptie van zuivelprodukten in de EG

	Gem. groei p.j. in 1984-1990		Projectie toename consumptie voor 1994-1999 o.b.v. groeicij- fers van 1984-1990
	1000 ton	%	1000 ton
Boter	-38	-2,3	-228
Mager melkpoeder	-7	-2,4	-42
Kaas	73	1,9	438
Andere produkten a)	45	0,9	270
Totaal zuivel b)	540	0,6	3240

a) Zie tabel 6.3; b) Totaal zuivel is weergegeven in melkequivalenten. Dit is inclusief de dierlijke consumptie van mager melkpoeder. Het groeipercentage is berekend door het totale verbruik voor 1984 voor EG-10 (88,5 miljoen ton) te vergelijken met het totale verbruik in 1990 voor EG-12 (93,0 miljoen ton)

Bron: Eurostat

Ofschoon de toename van de ongesubsidieerde uitvoer en de groei van de importen in de EG niet kwantificeerbaar zijn, is het vanwege de interne consumptiegroei, de striktere toepassing van het quotastelsel in Italië en Spanje en de toetreding van enkele EFTA-landen, zeer waarschijnlijk dat de daling van het exportsaldo uiteindelijk geringer zal zijn dan weergegeven is in tabel 6.3. De daling zou zo gering kunnen zijn dat de 2%-quotumkorting die in het kader van de landbouwhervormingen afgekondigd kunnen worden, geheel of gedeeltelijk achterwege kan blijven. Al met al lijkt een additionele quotumkorting in elk geval uitgesloten. Eén argument zou nog wel kunnen pleiten voor een quotumkorting: de daling van de boterconsumptie kan leiden tot een vetprobleem, wanneer onvoldoende vet kan worden verwerkt in produkten waarvan de consumptie groeit. De totale consumptie van melkvet is volgens ZMP (1992:75) in 1989 en 1990 gedaald, maar, mede door de toetreding van het voormalige DDR tot de EG, in 1991 weer gestegen. Vooralsnog lijkt deze consumptie-ontwikkeling geen aanleiding om quotumkorting te geven.

6.2.4 Rundvlees

Voor rundvlees hoeft de EG geen extra invoer tegen een laag tarief toe te staan: het aandeel van de invoer in het interne verbruik bedroeg reeds 5,5% (Eurostat). Het gesubsidieerde uitvoervolume, voor 1986-1990 gemiddeld iets meer dan 1 miljoen ton, zal met 21% moeten afnemen tot 817.000 ton (tabel 6.5). Ten opzichte van 1991 zal in de overgangsperiode de gesubsidieerde uitvoer van rundvlees met iets meer, namelijk 279.000 ton moeten afnemen. Die reductie van de uitvoer staat gelijk aan 3,7% van de produktie in 1990.

Tabel 6.5 *Gevolgen van de handelsafpraak voor het exportvolume van rundvlees (x1000t)*

Gesubsidieerd exportvolume in 1986-1990	1034
Toegestaan gesubsidieerd exportvolume in 1999	817
Gesubsidieerd exportvolume in 1991	1096
Reductie gesubsidieerd exportvolume in 1999 t.o.v. 1991	279

Bronnen: CEG, 1992a; Eurostat voor exportvolume in 1991

Studies naar de gevolgen van de herziening van het EG-landbouwbeleid wijzen op een blijvende overschotsituatie bij lagere interventie- en marktprijzen (Van Leeuwen, 1992; Folmer et al., 1993a). Volgens Van Leeuwen zorgt een daling van de produktie - in 1993 tot 1996 - en een extra toename van de consumptie - vooral in 1993 en 1994 - voor een daling van de te exporteren hoeveelheden. Na 1994 stabiliseert de zelfvoorzieningsgraad zich op ongeveer 111%, hetgeen overeenkomt met een te exporteren hoeveelheid van circa 800.000 ton in 1999. Die hoeveelheid mag volgens het handelsakkoord nog met behulp van restituties worden geëxporteerd. Afgaande op deze berekeningen vallen zowel op de korte als op de langere termijn geen extra gevolgen van het handelsakkoord te verwachten. Ook de berekeningen op basis van ECAM voorzien geen problemen voor rundvlees als gevolg van het handelsakkoord. Anders dan bij Van Leeuwen zal volgens Folmer c.s. 'Mac Sharry' op de korte termijn een sterke reductie van de overschotten tot gevolg hebben. Volgens de ECAM-berekening is de EG in 1996 zelfs even een netto-importeur van rundvlees. Vervolgens neemt het overschot door een sterk groeiende produktie weer toe. In het ECAM-scenario wordt als gevolg van de daling van de interventieprijs de relevante EG-uitvoerprijs in 1996 gelijk aan de wereldmarktprijs (Folmer et al, 1993a:34). Bij zo'n grensprijs kan het overschot dus zonder restituties worden geëxporteerd. De beperkingen op het gebied van de gesubsidieerde exportvolumes hebben dan geen gevolgen voor de rundvleessector meer. Bij de ECAM-uitkomsten kan worden aangetekend dat de netto-uitvoer van rundvlees schommelt vanwege faseverschillen in de groei van de produktie en consumptie en dat de daling van het wereldmarktprijsniveau mede gebaseerd is op de veronderstelling van ongewijzigde verwerkingsmarges. Desalniettemin blijkt uit beide aangehaalde studies dat het handelsakkoord geen, of althans geen grote, gevolgen voor produktie en interne prijzen zal hebben.

6.3 Gevolgen voor lichte marktordeningsprodukten

6.3.1 Inleiding

In de voorgaande paragrafen is de analyse beperkt tot de belangrijkste marktordeningsprodukten. De discussie over de interne beleidsveranderingen en die in GATT-verband concentreert zich ook op die produkten. Toch zijn er wel degelijk gevolgen van het GATT-akkoord voor produkten waaraan in de onderhandelingen veel minder aandacht is besteed. Naast oliezaden wordt ingegaan op de gevolgen voor de intensieve veehouderij en de tuinbouwsector.

6.3.2 Gevolgen voor oliezaden en intensieve-veehouderijprodukten

Door de directe inkomstenstoeslagen in de groene doos te plaatsen en door het vastleggen van het areaal op nagenoeg hetzelfde niveau als het huidige, lijkt de ruzie tussen de EG en de VS over het oliezadenregime goeddeels opgelost. Beide partijen zijn tevreden met de afzonderlijke afspraken ten aanzien van deze produktgroep, omdat de producenten in de EG er geen nadelige gevolgen van ondervinden (compensatie voor braakverplichting) en de Amerikanen de marktverstorende werking van het Europese oliezadenregime succesvol aan de kaak hebben gesteld. De bilaterale handelsafpraak heeft weinig gevolgen voor de producenten van oliehoudende zaden. Er vindt wel gesubsidieerde uitvoer plaats: in de periode 1986-1990 gemiddeld 100.000 ton koolzaad, ofwel 1,5 tot 2% van de produktie. De reeds zeer geringe invoerbelemmeringen voor deze produkten veranderen in absolute termen erg weinig waardoor geen noemenswaardige veranderingen aan de invoerkant zullen optreden. De invoerbehoefte zal wel veranderen (d.w.z. verminderen) door de gewijzigde prijsverhouding met granen.

Andere produkten waarvoor de EG ook restituties geeft voor de export naar derde landen zijn varkensvlees, pluimveevlees, eieren, wijn, fruit en groente, ruwe tabak en olijfolie. Ook die gesubsidieerde uitvoer zal met 21% moeten worden beperkt (zie tabel 1 in de Bijlage). De Gemeenschap is een netto-exporteur van varkensvlees, pluimveevlees, en eieren. De daling van de restituties per ton kan nadelig zijn voor de exportmogelijkheden voor deze produkten. Maar daar staat tegenover dat veterinaire handelsbelemmeringen voor een deel weg kunnen vallen en dat invoerbeschermende maatregelen in derde landen in de vorm van tarieven e.d. deels worden afgebroken. Bovendien zal de concurrentiepositie van de Europese intensieve-veehouderijsector worden versterkt door lagere voerkosten - een uitvloeisel van de interne beleidsveranderingen ten aanzien van graan. Hierdoor zou de uitvoer van deze produkten in de toekomst kunnen plaatsvinden met minder restituties dan in het verleden. Per saldo lijken aan de uitvoerkant de voordelen van de handelsafspraken groter dan het nadeel van het afbreken van de exportsteun. Ten aanzien van de invoer van varkens- en pluimveevlees heeft de EG geen aanbod gedaan; slechts voor vlees in totaliteit geeft de EG haar invoerverplichtingen aan en niet voor de afzonderlijke onderdelen (CEG, 1992a, sup. tabel 3). De EG legt zich dus niet vast op te importeren hoeveelheden varkens- en pluimveevlees. Zou de Commissie dat wel hebben gedaan, dan zou de afspraak kunnen leiden tot een forse toename van de importen van beide vleessoorten, aangezien de invoer uit derde landen veel minder is dan 5% van het binnenlands verbruik 1).

6.3.3 GATT en de tuinbouwsector

Het GATT-akkoord is voor de tuinbouwsector vooral van belang in verband met de afspraken over de fytosanitaire maatregelen. Deze maatregelen hebben veel invloed op de internationale handel in tuinbouwprodukten. De afspraken moeten leiden tot minder handelsbelemmeringen en oneigenlijk gebruik van fy-

1) Om aan de verplichting om 5% van de interne consumptie te importeren te voldoen, zou in 1999 de invoer van varkensvlees met 529.000 ton moeten zijn toegenomen tot 625.000 ton en de invoer van pluimveevlees met 177.000 ton tot 273.000 ton (Eurostat).

tosanitaire argumenten. Uit het bilaterale akkoord is op te maken dat de fytosanitaire handelsvoorwaarden gestandaardiseerd en geharmoniseerd worden. Vooralsnog is er weinig duidelijkheid over wat de afspraken in concreto inhouden. Gesproken wordt van objectieve wetenschappelijke maatstaven waaraan fytosanitaire regels zullen worden getoetst. Welke procedures daarvoor worden afgesproken is op het moment van schrijven nog niet duidelijk; de onderhandelingen daarover zijn nog niet afgerond. Of de grensbescherming door de nieuwe afspraken op dit punt inderdaad zal verminderen, is dus nog onzeker.

Bij duidelijke en geharmoniseerde afspraken over fytosanitaire handelsvoorwaarden kan de Europese - en door zijn sterke exportgerichtheid met name de Nederlandse - tuinbouw profiteren van dit onderdeel van het akkoord. Het fytosanitaire beleid is in de EG liberaler dan in andere landen, met name Japan en de VS. Mede daardoor is de uitvoer vanuit de EG naar die landen beperkt. Wanneer de regels ten aanzien van deze - naast de voedingstuinbouw ook voor de sierteelt belangrijke - handelsvoorwaarden meer met elkaar in overeenstemming worden gebracht, kan de toegang tot markten in bijvoorbeeld Japan en de VS verbeteren. Ook de uitvoer van Nederlandse (poot-)aardappelen zou van een versoepeling van de fytosanitaire handelsvoorwaarden kunnen profiteren.

Naast de regels over fytosanitaire handelsvoorwaarden kan de Europese (Nederlandse) tuinbouw ook gevolgen ondervinden van de onderdelen van het handelsakkoord op het gebied van minimale markttoegang. Volgens deze afspraak moeten, zoals reeds eerder opgemerkt, landen in 1994 (gelegenheid geven om) minimaal 3% en in 1999 5% van de interne consumptie te importeren. De EG voldoet op dit punt over het algemeen aan de eisen waardoor dit onderdeel weinig gevolgen voor de invoer zal hebben. In verband met de aard van het produkt en de daarmee samenhangende invloed van transportkosten zullen eventuele gevolgen van deze invoerregeling zich toespitsen op handel tussen nabijgelegen landen/blokken. Dan moet worden gedacht aan de handelsrelaties van de EG met EFTA-landen, Oosteuropese landen en landen rond de Middellandse Zee. Met Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije zijn in het kader van het associatieverdrag speciale handelsafspraken gemaakt over (o.a.) tuinbouwprodukten. De daarbij afgesproken exportquota kunnen worden geclaimd door de betrokken landen. De handel met landen rond de Middellandse Zee heeft al een zeer liberaal karakter. Verdergaande liberalisatie kan met name voor de tuinbouwsector in de zuidelijke EG-lidstaten problemen geven omdat groeiseizoen en produkten voor een belangrijk deel overlappend zijn met die van landen rondom de Middellandse Zee.

Tegenover de eventuele exportmogelijkheden staat een toename van de concurrentie voor sommige groenten en fruitsoorten. Voor produkten waarvan de invoer nu nog beperkt wordt door het referentieprijssysteem (zoals komkommers, tomaten en conserven-champignons) kan de concurrentie in de toekomst toenemen in verband met de afbouw van de grensbescherming. Voor produkten waarvoor geen speciale prijsimportregelingen zijn opgesteld zal het handelsakkoord geen noemenswaardige gevolgen hebben. Dergelijke groenten en fruitprodukten genieten al zo'n laag beschermingsniveau dat afbraak daarvan nauwelijks gevolgen heeft. Voor sommige produkten geldt een invoerheffing van minder dan 4%. Op invoer van die produkten wil de EG een nul-tarief toepassen om bij de meer gevoelige produkten het importtarief hoger te kunnen houden. De Commissie heeft voorgesteld om de tarieven van verse en verwerkte groenten en fruit in zes jaar met gemiddeld 20% te verlagen (CEG, 1992a).

Naast de handelsafspraken zijn ook andere ontwikkelingen in de nabije toekomst van belang voor de economische mogelijkheden voor de tuinbouwsector. Te denken valt aan consequenties van de veranderingen in het EG-landbouw(akkerbouw)beleid, de concessies op het gebied van de tuinbouwgewassen in de eind 1991 afgesloten associatieverdragen met Oosteuropese landen, en de economische en politieke toenadering tot landen uit het Middellandse-Zee-gebied waardoor een toenemende concurrentie van tuinbouwprodukten uit die landen op de EG-markt valt te verwachten. Gezamenlijk bepalen genoemde ontwikkelingen de perspectieven voor de Europese tuinbouwsector in de nabije toekomst. Daarbij kan de sector mogelijk profiteren van de gesignaleerde kansen die voortkomen uit de handelsafspraken.

7. GEVOLGEN VOOR DE INTERNE PRIJZEN DOOR AFBRAAK VAN DE GRENSBESCHERMING EN REDUCTIE VAN EXPORTSTEUN

7.1 Inleiding

Het handelsakkoord voorziet in een vermindering van de grensbescherming en in exportsteunverlaging waardoor de EG-landbouwsector meer internationale prijsconcurrentie te duchten krijgt. Dit zou de interne prijzen kunnen doen dalen. De landbouwhervormingen voorzien in interne prijsaanpassingen voor een aantal produkten. Bekeken zal worden in hoeverre deze aanpassingen voldoende zijn om aan de invoerkant prijsonderbieding van buitenlandse aanbieders op de EG markt te voorkomen en in hoeverre de EG in staat zal blijken met lagere resituties per ton de gewenste hoeveelheden te exporteren. Cruciaal hierbij is de ontwikkeling van de wereldmarktprijs. Een beschouwing over veranderingen in de internationale prijzen gaat daarom vooraf aan de analyse van de gevolgen van het handelsakkoord voor de interne EG-prijzen.

7.2 De gevolgen voor de wereldmarktprijzen

7.2.1 Inleiding

In het handelsakkoord geldt 1994 tot en met 1999 als overgangperiode. In de eerste fase van de periode (t/m 1996) worden aanpassingen in het GLB uitgevoerd, die ook gevolgen voor de prijzen op de wereldmarkt zullen hebben. In ECAM-berekeningen van de gevolgen van de herziening van het landbouwbeleid zijn taxaties van die wereldmarktprijsveranderingen gemaakt (Folmer et al., 1993a:17). Deze vormen het uitgangspunt voor de schatting van de gevolgen van het handelsakkoord voor de wereldmarktprijzen. De in ECAM gebruikte wereldmarktprijzen zullen moeten worden bijgesteld voorzover het handelsakkoord additionele aanpassingen vergt in de handelsposities (van EG zowel als van andere landen) ten opzichte van 'Mac Sharry'.

In het Mac Sharry-scenario volgens ECAM worden vrij geringe wereldmarktprijsveranderingen verondersteld (zie tabel 7.1). Dit hangt samen met de eenzijdige liberalisatie van de EG, de voornamelijk tot de graansector beperkte beleidswijzigingen, en met de veronderstelling dat na 1996 geen verdere prijsdaling en/of volumebeperkingen zullen worden opgelegd. De gevolgen voor de wereldmarktprijzen zullen groter zijn naar mate meer landen zich committeren aan de bilaterale overeenkomst tussen de EG en de VS. De invloed van de EG op de wereldmarktprijzen zou groter kunnen zijn als het handelsakkoord verdergaande consequenties heeft voor productie en handel dan de herziening van het EG-landbouwbeleid. Voor andere landen zal ingeschat moeten worden welke gevolgen het akkoord zal hebben voor hun import- en exportpositie. In de volgende subparagrafen wordt de marktsituatie van de belangrijkste produkten beschouwd en een overzicht gegeven van de te verwachten internationale prijsveranderingen als gevolg van een GATT-akkoord dat gelijk is aan het handelsakkoord van de EG met de VS.

7.2.2 Granen

De EG is de belangrijkste exporteur die door de vermindering van de exportsteun zoals afgesproken in het GATT-akkoord wordt getroffen. De noodzakelijke inkrimping van gesubsidieerde export zal evenwel geen verdere reductie van export teweeg brengen omdat de graanuitvoer door de herziening van het landbouwbeleid meer zal afnemen dan volgens de handelsafpraak nodig is (zie par. 6.2.1). De daling van de EG-uitvoer zal een aanbodreactie op de wereldmarkt tot gevolg hebben vanuit de VS waar snel en gemakkelijk braakliggend areaal in produktie kan worden genomen, en de niet-subsidiërende exportlanden (Argentinië, Australië). Die aanbodreactie zou ook zonder het GATT-akkoord mogelijk zijn en is dus niet additioneel ten opzichte van 'Mac Sharry'.

Aan de vraagzijde zou nog wel een additioneel effect kunnen optreden. Ten gevolge van de afbraak van de bescherming van de veehouderijsector in tal van landen kan de vraag naar voergraan dalen doordat in de betreffende landen de melk- en vleesproduktie minder aantrekkelijk wordt. In die landen - te denken valt aan landen als Japan en de zogenaamde Nieuwe Industrielanden (NIC's) - zal ten gevolge van dalende opbrengstprijzen voor vlees de produktie afnemen. De consumptie zal daar echter, mede door dankzij de lagere interne prijzen, op peil kunnen blijven, waardoor de invoerbehoefte zal toenemen. Hierdoor kan elders in landen waar de vleesproduktie veel minder bescherming ondervindt, een toename van de vleesproduktie plaatsvinden met als gevolg een stijging van de vraag naar voergraan. Per saldo hoeft er dus geen additioneel effect op te treden.

7.2.3 Suiker

Suiker is (nog) geen onderwerp van interne beleidsherziening geweest. De gesubsidieerde uitvoer van de EG zal met 340.000 ton moeten afnemen. Die 340.000 ton is nog geen 2% van de totale internationale suikerhandel. Omdat sinds de referentieperiode de gesubsidieerde uitvoer is afgenomen, zal het gewicht van de EG-export op de suikermarkt afnemen, waardoor het internationale prijseffect van een vermindering van gesubsidieerde uitvoer gering zal zijn. Het aanbod van andere belangrijke aanbieders zal niet of nauwelijks door de GATT-afspraken worden getroffen. Het is zelfs denkbaar dat het aanbod op de wereldmarkt dat 'vrij' wordt verhandeld - in tegenstelling tot de handel via speciale afspraken - in de nabije toekomst groter wordt door de afzetproblemen die Cuba heeft ten gevolge van het uiteenvallen van de speciale handelsrelaties met de Oosteuropese landen en de voormalige Sowjet-Unie. Daar staat tegenover dat genoemde importeurs zich meer op de vrije markt zullen begeven. Volgens de USDA zal de Amerikaanse suikersector geen produktie- en handelsgevolgen van het GATT-akkoord ondervinden (USDA, 1992). Per saldo lijkt het handelsakkoord nauwelijks extra gevolgen op de internationale suikermarkt te hebben.

7.2.4 Zuivelprodukten

'Mac Sharry' heeft, in vergelijking tot het GATT-akkoord, geringe gevolgen voor de handelspositie van de EG-zuivelsector. Het handelsakkoord beperkt de gesubsidieerde uitvoer met circa 2 miljoen ton en vergroot de potentiële EG-invoer met 3 miljoen ton melkequivalenten. Bovendien zullen de VS-importen met circa 1 miljoen ton toenemen. Er komt ruimte op de wereldmarkt voor circa 6

miljoen ton melkequivalenten: dat is ongeveer een kwart van de wereldhandel. Uitbreiding van de produktie en export op de korte termijn is alleen mogelijk in Nieuw-Zeeland, waar de gemiddelde produktie de laatste jaren circa 7,5 miljoen ton melk bedraagt, waarvan ongeveer de helft wordt geëxporteerd. Op de wat langere termijn zijn er ook mogelijkheden voor een aantal ontwikkelingslanden, en mogelijk ook voor Oosteuropese landen. IN eerste instantie moet rekening worden gehouden met een sterke (additionele) prijsstijging voor zuivelprodukten (zie b.v. ook Roning, 1992:6 en USDA, 1992:18).

Het is plausibel om voor boter afzonderlijk een wereldmarktprijsontwikkeling in te schatten. De EG mag namelijk ten opzichte van 1991 meer boter gesubsidieerd afzetten op de wereldmarkt. Vooral omdat de interne boterconsumptie daalt, zal de ruimte die de EG heeft voor boter worden benut. Door de extra uitvoer van de EG zal de internationale boterprijs dalen.

7.2.5 Rundvlees

Het handelsakkoord heeft voor de EG geen additionele gevolgen voor de in- en uitvoer van rundvlees: het EG-aanbod op de wereldmarkt blijft nagenoeg stabiel. Andere belangrijke exporteurs worden niet getroffen door de handelsafpraak. Wereldwijd kan de vraag toenemen wanneer landen waar steun aan de veehouderijsector zal moeten worden afgebouwd, meer gaan importeren. Dat geldt bijvoorbeeld voor Japan en de rijkere ontwikkelingslanden. Daardoor is een gering additioneel prijseffect voor rundvlees waarschijnlijk. Bij liberalisatie wordt een produktietoename verwacht en vindt mogelijk op termijn een uitbreiding van de uitvoer plaats door Argentinië, Brazilië en Australië.

7.2.6 Veranderingen in de wereldmarktprijzen na de handelsafpraak

In tabel 7.1 is aangegeven welke veranderingen in de wereldmarktprijzen volgens het ECAM-scenario worden verwacht wanneer de landbouwhervormingen worden doorgevoerd (het Mac Sharry-scenario volgens Folmer et al. 1993a) en wat de veranderingen volgens eigen inschattingen zullen zijn wanneer een scenario wordt doorgerekend waarin zowel de herziening van het EG-landbouwbeleid als het handelsakkoord worden meegenomen. De prijsveranderingen worden weergegeven in reële termen.

Voor de zuivelprodukten en rundvlees worden additionele prijseffecten op de wereldmarkt verwacht als gevolg van het handelsakkoord. De internationale boterprijs zal iets meer zakken dan onder het Mac Sharry-scenario wordt verwacht, terwijl de prijzen voor overige zuivelprodukten waarschijnlijk fors zullen toenemen. De internationale prijs voor rundvlees stijgt licht na de implementatie van de handelsafpraak waar ten gevolge van de landbouwhervorming nog wordt uitgegaan van een onveranderde prijs. De internationale prijzen van andere produkten zullen dalen, met uitzondering van de graanprijzen die met 0,5% per jaar zullen stijgen.

Teneinde de procentuele veranderingen om te zetten in prijzen uitgedrukt in ECU's per ton, is het nodig de hoogte van de wereldmarktprijzen te weten in 1994, het startjaar van de overgangperiode. Als uitgangspunt voor de internationale prijsontwikkelingen is gebruik gemaakt van de meest relevante EG-handelsprijzen in 1989-1991; die zijn berekend op basis van de Eurostat-handelsstatistieken.

Tabel 7.1 Procentuele jaarlijkse groeivoet van reële wereldmarktprijzen over de periode 1994-1999

Produkt	'Mac Sharry' *)	'Mac Sharry plus GATT'
Tarwe	+0,54	idem
Voedergranen	+0,54	"
Rijst	-0,50	"
Suiker	-0,50	"
Oliën en vetten	-0,50	"
Eiwitrijke veevoeders	-1,26	"
Zetmeelrijke veevoeders	-1,26	"
Boter	-0,20	-1,00
Zuivelprodukten, excl. boter	-0,26	+3,00
Rundvlees	-0,05	+0,50
Schapevlees	-0,26	idem
Varkensvlees	-0,50	"
Pluimveevlees en eieren	-0,50	"
Niet-landbouw handelsprodukten	0,00	"

*) 'Mac Sharry' volgens Folmer et al 1993a, tabel 3.1 (periode 1992-2002), 'Mac Sharry plus GATT' volgens eigen inschattingen zoals beargumenteerd in par. 7.2.1 t/m 7.2.5

Om de voor de EG relevante wereldmarktprijzen vast te stellen in 1999, is tot en met 1994 (overgang 1993 naar 1994) de prijsontwikkeling volgens het 'Mac Sharry'-scenario gevolgd, voor 1995 (overgang van 1994 naar 1995) en volgende jaren is het percentage van het 'Mac Sharry plus GATT'-scenario aangehouden. Dit leidt tot een overzicht van de relevante handelsprijzen in 1999 zoals weergegeven in tabel 7.2.

Tabel 7.2 Relevante EG-handelsprijzen in 1989-1991 en na volledige implementatie van het handelsakkoord in 1999 *) (ECU/ton)

Produkt	Relevante EG-importprijs		Relevante EG-exportprijs	
	1989-1991	1999	1989-1991	1999
Tarwe	155	161	109	114
Voergraan (maïs)	124	129	90	94
Witsuiker	453	435	267	257
Boter	2423	2290	1577	1491
Mager melkpoeder	1297	1490	1528	1755
Rundvlees	3787	3883	1335	1369

*) De prijzen voor 1999 zijn reële handelsprijzen

Nu de relevante EG-handelsprijzen voor de belangrijkste marktordeningsprodukten zijn geschat, wordt in de volgende paragrafen aangegeven of afbraak van grensbescherming en exportsteun verdere prijsverlagingen nodig maken dan

die welke in het vooruitzicht zijn gesteld in het kader van de herziening van het EG-landbouwbeleid. Allereerst zal worden gekeken of de afbraak van de tarief-equivalenten mogelijkwerwijs leidt tot prijsonderbieding van buitenlandse aanbieders op de EG markt. Vervolgens zal worden bekeken of de lagere restituties per ton gevolgen hebben voor de hoogte van de interne prijzen.

7.3 Gevolgen voor de interne prijzen van de afbraak van de grensbescherming

Door tarificatie en vervolgens afbouw van de tarieven wordt de bestaande bescherming tegen prijsconcurrentie vanuit derde landen voor een deel afgebroken. De vermindering van die bescherming kan de invoer uit derde landen vergemakkelijken en de interne prijzen onder druk zetten.

In het door de EG aan de GATT toegestuurde 'Schedule of commitments' document is voor een groot aantal produkten de hoogte van het tariefequivalent (TE) berekend ¹⁾. De TE is gebaseerd op het verschil tussen de interne EG-prijs en de wereldmarktprijs over de periode 1986-1988. Als interne prijs is de relevante interventieprijs genomen plus 10% (de zogenaamde communautaire preferentie); de externe prijs is gekozen uit internationale marktnoteringen en wel meestal de laagst mogelijke in de referentieperiode. De EG profiteert bij een aantal produkten (granen en zuivel) van de lage wereldmarktprijzen die in de referentieperiode golden. Sinds de periode 1986-1988 zijn de interventieprijzen van een aantal produkten in de EG verlaagd. Hierdoor is het 'gat' tussen de geldende interventieprijs en de internationale prijs in de meeste gevallen kleiner geworden dan in de basisperiode. Het tariefequivalent geeft daardoor een grotere bescherming aan dan op basis van het verschil tussen de huidige interne en externe prijs afgeleid kan worden.

De effectieve bescherming is afhankelijk van de actuele wereldmarktprijs. Immers, de (minimale) invoerprijs is gelijk aan de wereldmarktprijs plus het tariefequivalent. De wereldmarktprijzen in 1999 zijn in tabel 7.2 in reële termen weergegeven. De afbouw van het tariefequivalent vindt plaats in vaste nominale bedragen per jaar. In kolom 2 van tabel 7.3 worden de nominale tarieven getoond, die in 1999 nog zijn toegestaan. Vervolgens is in kolom 3 het tarief gedefleerd met 3% per jaar om de reële invoerprijs te bepalen. Ondanks de afbraak van de tariefequivalenten zal de prijsconcurrentie uit derde landen niet of nauwelijks toenemen (zie tabel 7.3). Omdat bij alle in de tabel getoonde produkten de invoerprijs ver boven de EG-interventieprijs ligt, oefent het GATT-akkoord vanuit de invoerkant geen verdere druk uit op de interne prijzen.

Wel kan door de omzetting van het systeem van de variabele invoerheffingen in vaste tarieven een schommeling in de wereldmarktprijs directer doorwerken in de invoerprijs, waardoor deze tijdelijk hoger maar ook lager kan zijn dan op basis van de trend mag worden verwacht. Het verschil tussen de minimale invoerprijs en de interventieprijs is echter zo groot dat een scherpe internationale prijsdaling nodig is om de invoerprijs een bedreiging te laten zijn voor het niveau van de interventieprijzen. Bovendien treedt de zogenaamde vrijwaringsclausule

1) Een eerste 'Schedule of commitments' werd in februari 1992 aan de GATT aangeboden. Voor een aantal produkten is de TE na de afsluiting van het bilaterale akkoord opnieuw vastgesteld. Het definitieve aanbod op dit punt is weergegeven in een aanvullend document, gedateerd 16 december 1992.

in werking als de EG-invoerprijs meer dan 10% beneden de gemiddelde invoerprijs van 1986-1988 komt. Doordat de wereldmarktprijzen voor de meeste producten veel lager zijn dan de EG-invoerprijzen, kan de clause snel effectief worden (CEG, 1992: tabel 2).

Tabel 7.3 EG tariefequivalenten (TE) van enkele geselecteerde produkten en de vergelijking tussen de invoer- en interventieprijzen in 1999 (ECU/ton)

Produkt	TE	TE 1999 a)		Invoerprijs in 1999 b)	Interventieprijs c) in 1999
	1994	nominaal	reëel		
Tarwe	149	95	77	238	119
Voergraan (maïs)	147	94	76	205	119
Witsuiker	524	419	339	774	631
Boter	2962	1896	1531	4186	3309
Mager poeder	1485	950	770	2260	2047
Rundvlees	2763	1608	1299	5182	3469

a) Nominale tarieven volgens CEG, 1992a, reële waarde op basis van 3% inflatie per jaar; b) Gelijk aan EG-invoerprijs (zie tabel 7.2) plus het reële tariefequivalent; c) Voor granen, boter en rundvlees zijn de prijzen van 1991/1992 aangepast met resp. 35%, 5% en 15% als uitvloeisel van de interne beleidshervorming en gelden voor 1995/96; voor suiker en mager melkpoeder zijn de prijzen van 1991/1992 gepresenteerd omdat geen aanpassing is voorzien. Verondersteld is dat de interventieprijzen reëel constant blijven. De interventieprijzen zijn normaliter weergegeven in groene ECU's maar hier ter wille van de vergelijkbaarheid met de invoerprijzen omgerekend tot zogenaamde budget-ECU's. Daarvoor zijn de interventieprijzen met 1,19 vermenigvuldigd.

Bron: CEG, 1992a, table 2 voor TE 1994; Agra Europe voor (berekening van) de interventieprijzen.

7.4 Gevolgen voor de interne prijzen door vermindering van de exportsteun

Aan de uitvoerkant moet de exportrestitutie het verschil tussen interne en externe prijs kunnen overbruggen; zo niet, dan zal de interne prijs moeten dalen. Door de al voorziene daling van de interne tarweprijs naar 119 ECU/ton (100 in groene ECU's) in 1995/96, wordt het verschil met de wereldmarktprijs al veel kleiner ten opzichte van de situatie in 1986-1988. De beschikbare exportrestitutie bedraagt in 1999 85 ECU/ton, genoeg om pas bij de extreem lage wereldmarktprijs van 34 ECU/ton een bedreiging voor de interne tarweprijs te vormen (zie tabel 7.4). De verlaging van de beschikbare restituties veroorzaakt dus geen extra druk op de EG-tarweprijs. Deze conclusie kan ook met betrekking tot de andere produkten worden getrokken. Dat geldt ook voor rundvlees, alhoewel de minimale aanbiedprijs van de EG boven het EG-exportprijsniveau uitkomt. Aangezien niet de interventieprijs maar de interventie-aankoopprijs (80% van de interventieprijs) of zelfs de interne marktprijs (welke kan zakken tot 60% van de interventieprijs) relevanter zijn voor de vaststelling van de EG-aanbiedprijs, zal de vermindering van de exportsteun niet leiden tot verdere verlaging van de interne rundvleesprijs.

Tabel 7.4 *Vergelijking van de minimale EG-aanbiedprijs met de relevante EG-exportprijs aan het eind van de overgangsperiode in 1999 (ECU/ton)*

Produkt	Interventieprijs a)	Maximale restitutie b)	Minimale EG- aanbiedprijs	Relevante EG- exportprijs c)
Tarwe	119	85	34	113
Voergraan (maïs)	119	88	31	94
Witsuiker	631	389	242	257
Mager poeder	2047	975	1072	1491
Boter	3309	2317	992	1755
Rundvlees	3469	1542	1927	1369

a) In budget-ECU's (= groene ECU x 1,19); b) Zie Bijlage, tabel 4; c) zie tabel 7.2

De hoogte van de exportrestituties voor de in tabel 7.4 aangegeven produkten geeft geen aanleiding tot een verlaging van de interne prijzen. Dus is het bilaterale handelsakkoord voor wat betreft de afspraken over de vermindering van de exportrestituties verenigbaar met het herziene EG-landbouwbeleid.

8. KORTE-TERMIJN GEVOLGEN VAN HET HANDELSAKKOORD VOOR DE UITVOER VAN KAAS

8.1 Omvang van het probleem

In het voorgaande is het effect van de handelsafspraken aangegeven na de volledige doorwerking van de verlaging van de tariefequivalenten en exportrestituties in 1999. Daarbij is geconstateerd dat, onder invloed van de interne beleidswijzigingen, de landbouwsector in de EG ook geen korte-termijn gevolgen van het akkoord zal ondervinden. Een mogelijke uitzondering hierop vormt de zuivelsector. Een belangrijke ontwikkeling die voor een korte-termijn effect van de overeenkomst zorgt, is de ontwikkeling van de uitvoer (en de daarmee gepaard gaande restituties) in de jaren tussen de referentieperiode en het startjaar van het akkoord, 1994. De aanpassingsproblemen in 1994 worden bepaald door de situatie in 1993. Wanneer in dat jaar de uitvoer qua volume en uitgaven (ver) boven het gemiddelde niveau van 1986-1990 uitkomt, zal 3,5% respectievelijk 6% reductie onvoldoende zijn om het voor 1994 afgesproken niveau te bereiken. Gezien de uitvoerontwikkeling sinds de basisperiode zal de gesubsidieerde uitvoer van kaas in 1994 met een veel hoger percentage moeten worden gereduceerd. Door de voor de kaasmarkt relevante factoren te inventariseren kan de omvang van het probleem bij de kaasuitvoer in 1994 ingeschat worden.

Het gesubsidieerde exportvolume van kaas mag in 1994 nog maximaal 372.500 ton bedragen en moet vervolgens ten opzichte van 1986-1990 met 81.000 ton worden teruggebracht tot 305.000 ton in 1999 (zie Bijlage, tabel 1). Doordat de uitvoer sinds die periode is gegroeid tot 495.000 ton in 1992 (zie tabel 3 in de Bijlage) zal de reductie tot 1999 evenwel 190.000 ton moeten bedragen. De grootste inspanning daartoe zal in het eerste jaar van de overgangsperiode moeten worden geleverd: in 1994 zal de gesubsidieerde uitvoer 120.000 ton kleiner moeten zijn dan in 1992. Deze verplichting wordt iets verkleind door de volledige integratie van de Canarische Eilanden (14.000 ton) en mogelijkere wijs ook door de toetreding van (een aantal) EFTA-landen (34.000 ton). Het laatste zou echter op zijn vroegst in 1995 het geval kunnen zijn, zodat de pijn voor de Europese kaassector met name bij de overgang van 1993 naar 1994 ligt. Ten opzichte van de uitvoer van 1992 zal in 1994 ongeveer 106.000 (120.000-14.000) ton kaas op alternatieve markten en/of onder andere voorwaarden (minder restituties) verkocht moeten worden. Naast de recente exportgroei vergroot de voortdurende productiegroei het exportprobleem.

Op de interne markt is de laatste jaren sprake van een groei van de consumptie van circa 75.000 ton per jaar gemiddeld (zie tabel 6.4). De kaasproductie is sinds 1987 gemiddeld per jaar 150.000 ton gegroeid (ZMP, 1992). Bij onveranderde trends in zowel productie als consumptie neemt het te exporteren overschot elk jaar toe met circa 75.000 ton. Een gelijkblijvende consumptie-ontwikkeling op de interne markt biedt in deze situatie geen soelaas voor de kaasafzet. Daar komt nog bij dat een deel van de interne consumptiegroei als gevolg van de handelsafpraak aan buitenlandse aanbieders kan toevallen.

Wanneer het handelsakkoord ingaat krijgt de Europese kaasindustrie ook te maken met buitenlandse concurrenten die profiteren van de verbeterde markttoegang tot de EG. Aangenomen mag worden dat de kaasimporten welke in het kader van de minimum invoerverplichtingen goedkoop binnen kunnen komen,

een deel van de groei van de consumptieve vraag voor hun rekening nemen. Bij de additionele importen gaat het om *maximaal* 17.000 ton per jaar. Er blijft dus wel enige afzetruimte op de interne markt over voor binnenlands geproduceerde kaas, maar bij onveranderde produktie-ontwikkelingen in de EG zal de noodzaak kaas naar derde landen te exporteren alleen maar toenemen. Gevoegd bij de verplichting de gesubsidieerde uitvoer met 106.000 ton terug te brengen en rekening houdend met extra invoer van 17.000 ton, stelt het jaarlijkse produktie-overschot van 75.000 ton de EG voor de opgave ten opzichte van 1992 in 1994 voor zo'n 270.000 ton kaas afzetmogelijkheden te zoeken waarbij geen gebruik mag worden gemaakt van exportrestituties.

8.2 Mogelijke oplossingen voor het uitvoerprobleem

Of de groei van de kaasproduktie in de EG onverminderd door kan gaan, hangt af van de mogelijkheden om zonder restituties op de wereldmarkt af te zetten. Op een aantal belangrijke afzetmarkten lijken daarvoor mogelijkheden aanwezig. Zo werd vanuit de EG in 1991 zo'n 70.000 ton kaas tegen een gemiddeld hoge exportprijs en met behulp van geringe restituties naar de VS geëxporteerd. Ook uitvoer naar enkele andere landen (Canada en enkele EFTA-landen, in totaal jaarlijks circa 40.000 ton) vindt plaats zonder veel restituties. Wanneer de EG in staat zou zijn om al in het begin van de overgangperiode deze uitvoer van in totaal 110.000 ton zonder restituties in stand te houden (of eventueel zelfs uit te breiden) zou het exportprobleem in 1994 verminderen, maar ook dan moet de produktiegroei wel naar beneden worden aangepast. Bij een minder gunstig scenario zal de noodzaak om voor een deel van de gesubsidieerde uitvoer een alternatieve bestemming te vinden nog toenemen en moet de produktiegroei zich nog verder aanpassen aan de veranderende exportmogelijkheden. Het is waarschijnlijk dat ook op de langere termijn (vanaf 1995) de produktiegroei naar beneden moet worden aangepast, omdat bij onveranderde trends de groei van de produktie de consumptiestijging elk jaar met 75.000 ton overtreft, terwijl de mogelijkheid tot gesubsidieerde export jaarlijks met 16.000 ton afneemt. Voortdurende produktiegroei zou slechts mogelijk zijn wanneer de EG in staat is de ongesubsidieerde kaasexport vanaf 1995 jaarlijks met zo'n 90.000 ton te vergroten. En dat is onwaarschijnlijk. Daar staat tegenover dat de produktiegroei vermoedelijk evenmin zou kunnen worden voortgezet bij afwezigheid van een handelsovereenkomst in verband met verzadiging op interne en externe markten. De vermindering van de groei kan dus niet geheel op het conto van het handelsakkoord worden geschreven.

Een toenemend deel van de melkplas wordt verwerkt tot kaas; sinds 1987 wordt elk jaar gemiddeld 1 miljoen ton meer melk tot kaas verwerkt. Het aandeel bedroeg in 1991 41% (ZMP, 1992). Kaas bepaalt daardoor voor een belangrijk deel de melkprijs. Wanneer de sector met verminderde uitvoermogelijkheden wordt geconfronteerd en omschakeling naar andere markten en/of andere producten nodig is, tast dat de uitbetaalcapaciteit van de verwerkende industrie aan. Belangrijk is of de industrie uitwijkmogelijkheden heeft naar de groep 'overige zuivelprodukten' waar ook een consumptiegroei geconstateerd is (zie tabel 6.4). Mede hierdoor zijn precieze effecten voor de melkprijs vooralsnog niet te kwantificeren. Wel kan worden opgemerkt dat het eventuele prijseffect in de afzonderlijke EG-lidstaten kan verschillen. De Nederlands zuivelindustrie heeft wat dit betreft geen ongunstige positie.

9. DE GEVOLGEN VAN HET HANDELSAKKOORD VOOR DE NEDERLANDSE ZUIVEL

De leveringen aan de zuivelindustrie in Nederland bedroegen in 1991 10,5 miljoen ton melk. In toenemende mate wordt de Nederlandse melkplas verwerkt tot kaas; sinds 1987 is het aandeel van kaas toegenomen van 42% naar 49% in 1991, terwijl het aandeel van boter en mager melkpoeder steeds kleiner wordt (ZMP, 1992:167). In tonnen steeg de kaasproductie in die periode met ruim 50.000 tot 608.000 ton in 1991. Een steeds groter wordend deel gaat over de grens. De belangrijkste afzetmarkten zijn andere EG-lidstaten, vooral Duitsland, Frankrijk, België en Italië. Op zowel de EG-markt als de niet-EG-markt is de kaasafzet gestegen (zie tabel 9.1). De afhankelijkheid van markten buiten de EG is daarbij iets toegenomen: van elke 100 kilo kaas gingen in 1991 24 kilo naar een niet-EG-land, in de periode 1986-1990 was dat nog 22 kilo. Overigens is het belang van de uitvoer naar niet-EG landen in de totale uitvoer van zuivelprodukten anders dan kaas veel groter (zie tabel 9.1).

De belangrijkste afzetmarkten voor Nederlandse kaas buiten de EG zijn in 1990 en 1991 de VS (21.000 ton) en Japan (9.000 ton). Met name naar de VS kan kaas tegen relatief hoge prijzen worden uitgevoerd. Ook werd in 1991 zo'n 9.400 ton kaas richting Canarische Eilanden geëxporteerd. Zoals al eerder gemeld, zal die uitvoer niet onder de reductieverplichting vallen. Nederland exporteert geen grote hoeveelheden naar EFTA-landen: in 1990 en 1991 jaarlijks 5 à 6.000 ton. De uitvoer met bestemming Noord-Afrika (Egypte) en het Midden-Oosten betreft zo'n 10.000 tot 12.000 ton per jaar en gaat gepaard met flinke restituties.

Voor het bepalen van de gevolgen van de afspraken ten aanzien van de verminderde exportsteun is verondersteld dat elke EG-lidstaat zijn gesubsidieerde uitvoer ten opzichte van de basisperiode met 21% zal moeten reduceren. In verband met de groei van de kaasuitvoer sinds de referentieperiode moet de Nederlandse gesubsidieerde uitvoer dan met tenminste 35.000 ton worden teruggebracht, in plaats van de op basis van de referentieperiode vast te stellen 16.000 ton (tabel 9.1). Die 35.000 ton komt overeen met ruim 9% van de export van Nederland naar andere EG-lidstaten. In 1994 mag nog 71.500 ton kaas met behulp van restituties worden afgezet. Gerelateerd aan het uitvoerniveau van 1991 moet de uitvoer met 21.500 ton worden aangepast.

Op basis van de exportcijfers die bekend zijn tot en met september 1992, zal de Nederlandse kaasuitvoer naar niet-EG-landen in 1992 waarschijnlijk 10% hoger uitvallen dan in 1991. Wanneer 1993 eenzelfde beeld gaat geven, is de in 1994 aan te passen hoeveelheid gesubsidieerde export met circa 20.000 ton toegenomen tot in totaal 41.500 ton. In het geval de verplichting ten aanzien van de exportreductie van 41.500 ton kaas alleen door de integratie van de Canarische Eilanden naar beneden kan worden gebracht, resteert nog 32.000 ton kaas (circa 250.000 ton melk) waarvoor alternatieve markten moeten worden gezocht. Hoe meer op de interne markt en/of ongesubsidieerd in derde landen kan worden afgezet, des te kleiner de benodigde produktie-aanpassing. Uit de toename van de uitvoer naar andere EG-lidstaten blijkt dat Nederland profiteert van de groei van de kaasconsumptie in de EG. Hieruit mag worden afgeleid dat de Nederlandse kaas een sterke concurrentiepositie bezit op de interne markt, hetgeen voor de nabije toekomst vertrouwen wekt voor de afzetmogelijkheden binnen de EG. Er zijn ook mogelijkheden voor de Nederlandse kaas om ondanks vermin-

derde exportsteun naar een aantal belangrijke afzetmarkten buiten de EG te blijven exporteren. Ruim eenderde van de Nederlandse uitvoer gaat namelijk naar afzetmarkten met een relatief hoog prijsniveau (VS, Japan, EFTA-landen). Wanneer die uitvoer al zonder restituties zou kunnen plaatsvinden in 1994, bestaat geen noodzaak voor vermindering van de produktiegroei van kaas in Nederland. In het geval van een minder gunstige ontwikkeling op de Nederlandse afzetmarkten, zal het uitvoerprobleem knellender worden en zijn wellicht produktie-aanpassingen nodig. Maar ook voor de Nederlandse zuivelindustrie geldt dat, wanneer de groei van de kaasproduktie pas op de plaats moet maken, alternatieven voor handen zijn bij produkten waarvan de consumptie groeit. Zo'n omschakeling kan wel negatieve gevolgen voor de melkprijs hebben.

Tabel 9.1 *Het belang van de wereldmarkt voor een aantal zuivelprodukten a), voortgebracht door de Nederlandse zuivelindustrie en de gevolgen van de daling van de gesubsidieerde export naar de wereldmarkt met 21% (x1000t)*

Produkt	(1) Produk- tie 1991	(2) Export naar				(3) Max. gesubs. export	(4) Export - 36% in '99 t.o.v. '91	(5) (4) als % van EG- export '91
		niet-EG		EG				
		86-90	91	86-90	91			
Boter	163	206	120	131	136	163	-43	-
Mmp b)	49	152	56	43	33	120	-64	-
Kaas	608	74	93	332	384	58	35	9,1
Vmp c)	175	247	202	14	15	195	7	47,0
Condens	406	249	199	132	123	197	2	1,6

a) De produktgroep 'andere zuivelprodukten' is door zijn heterogeniteit buiten beschouwing gelaten. Bij de intra-handel is de groep van wezenlijk belang, maar niet bij de handel met derde landen; b) Mager melkpoeder; c) Volpoeder

Geconcludeerd moet worden dat voor de Nederlandse zuivelindustrie de verminderde exportsteun bij uitvoer naar de wereldmarkt vooral voor kaas van grote betekenis is. Voor de gevolgen voor de produktie en de prijzen van zuivelprodukten zal eerst gekeken moeten worden of de export van met name kaas, volpoeder en condens naar andere EG-lidstaten vergroot kan worden. Zeker op de wat langere termijn is meer afzet naar andere lidstaten mogelijk. In het eerste jaar van de overgangperiode kan de Nederlandse kaasindustrie enige hinder ondervinden van verminderde exportsteun; mogelijkserwijs zal de groei van de kaasproduktie moeten worden afgeremd, maar de aanpassingen zullen beperkt kunnen blijven. De gevolgen voor de melkprijs zijn moeilijk te overzien, maar lijken vooralsnog ook beperkt te kunnen blijven.

10. SLOTSOM: CONSEQUENTIES VAN HET BILATERALE HANDELSAKKOORD

Door het onlangs afgesloten handelsakkoord zal de EG in de nabije toekomst minder mogen exporteren met behulp van restituties en meer moeten importeren. De uit deze handelsafspraken resulterende volume-effecten kunnen in het geval van de belangrijkste marktordeningsprodukten (granen, suiker, zuivelprodukten en rundvlees) opgevangen worden door een toename van de interne consumptie. Voor granen geldt bovendien dat de produktie afneemt als gevolg van de maatregelen die in het kader van de EG-beleidshervormingen zijn genomen. De zuivelproduktie hoeft in zijn totaliteit niet extra in te krimpen. Wel zal mede door de reductieverplichtingen bij de gesubsidieerde kaasuitvoer de groei van de kaasproduktie in de EG naar beneden moeten worden aangepast. Hierdoor is een omschakeling in de produktiecapaciteit van de verwerkende industrie nodig. Dit laatste kan consequenties voor de melkprijs hebben, die per EG-lidstaat kunnen verschillen. In het geval van Nederland ziet het er vooralsnog naar uit dat de eventuele produktie-aanpassingen gering en de prijseffecten klein zullen zijn.

Afbraak van de invoerbelemmeringen houdt de grensbescherming goeddeels in stand. De afbouw ervan leidt niet tot verlaging van de interne prijzen. De exportsteunvermindering resulteert ook niet in lagere prijzen, ofschoon een voorbehoud moet worden gemaakt bij de melkprijs. Voor zover de interne prijzen in kader van de herziening van het EG-landbouwbeleid zijn aangepast zijn deze op een voldoende laag niveau gezet. Bovendien zorgt de zogenaamde vrijwaringsclausule ervoor dat extreme dalingen van de EG-importprijs voor een belangrijk deel kunnen worden opgevangen door variabele importheffingen.

Naast de onzekerheid omtrent de precieze gevolgen van de handelsafspraken voor de zuivelsector, is er ook weinig zicht op de consequenties van het handelsakkoord voor de intensieve veehouderij en de tuinbouwsector. Over het algemeen worden de gevolgen van verminderde exportsteun en daling van de grensbescherming niet als negatief gezien, maar lijken beide takken te kunnen profiteren van de verbeterde markttoegang tot andere landen. Voor zowel de intensieve veehouderij als de tuinbouw kunnen in verband met hun sterke internationale concurrentiepositie extra uitvoermogelijkheden ontstaan.

Omdat ten aanzien van volumina en prijzen de gevolgen van het handelsakkoord voor vrijwel alle produkten marginaal zijn, kan worden geconcludeerd dat de agrarische inkomens niet of nauwelijks door het handelsakkoord beïnvloed zullen worden. De analyse van de gevolgen voor de belangrijkste marktordeningsprodukten wijst op geen of zeer beperkte inkomensgevolgen. Bovendien, mochten die zich in de nabije toekomst toch voordoen, dan is altijd compensatie mogelijk. Het is immers geoorloofd de sector te ondersteunen met inkomens toeslagen want die vallen in de groene doos. Omdat de berekende AMS na de beleidshervorming ver beneden het plafond blijft, zou zelfs meer prijssteun mogelijk zijn.

De gevolgen van het akkoord voor de budgettaire uitgaven zullen ten opzichte van de landbouwherzieningen beperkt zijn. In verband met de verlaging van de interne prijzen en de verwachtingen ten aanzien van de te exporteren hoeveelheden voorziet de landbouwhervorming in een forse daling van de uitgaven aan exportrestituties. De daling van de exportsteun aan de zuiveluitvoer (1,1 mil-

jard ECU, zie Bijlage, tabel 1) is een additionele besparing ten opzichte van die welke reeds door de landbouwhervorming wordt voorzien. Daar staat tegenover dat inkomsten uit de heffing van importtarieven extra zullen dalen ten opzichte van de begroting. Een precies overzicht daarvan en daarmee van de totale budgettaire consequenties valt nu nog niet te geven.

Ofschoon de gevolgen beperkt zijn en de Commissie nauwelijks additionele maatregelen zal moeten afkondigen om het eigen landbouwbeleid in overeenstemming te brengen met het handelsakkoord, zorgt het handelsakkoord wel voor een inperking van de beleidsruimte van 'Brussel'. Waar voorheen afzet naar de wereldmarkt als een soort overloop van de interne marktsituatie kon worden beschouwd en ongeacht de wereldmarktsituatie aldaar kon worden afgezet met restituties, is men in de nabije toekomst beperkter in de bewegingsruimte: er mag niet langer *onbeperkt* met subsidies naar derde landen worden geëxporteerd.

LITERATUUR

Agra Europe (London)

CAP Monitor - A continuously up-dated information service on the Common Agricultural Policy of the European Economic Community
London, Agra Europe

Blom, J.C. en M.W. Hoogeveen

Enkele berekeningen voor de akkerbouwsector in de EG-12 in het kader van de Mac Sharry voorstellen op verzoek van de overleggroep GATT-aangelegenheden van de akkerbouwproduktenschappen
Den Haag, LEI-DLO, 1991, interne notitie

Bruchem, C. van (red.)

Landbouw-economisch Bericht 1992

Den Haag, LEI-DLO, 1992, Periodieke Rapportage 1-92

Bukman, P.

Reactie op de notitie van de Europese Commissie over de relatie tussen GATT en het GLB

Den Haag, Ministerie van LNV, brief aan de Vaste Commissie voor Landbouw en Natuurbeheer van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4 december 1992

Commissie van de Europese Gemeenschappen (CEG)

Uruguay Round - Agriculture - Schedules of commitments

Brussel, 19 februari 1992 (a), note for the attention of the 113 Committee, doc.seance 60/92, inclusief supplement van 16 december 1992, doc.seance 384/92

Commissie van de Europese Gemeenschappen (CEG)

Agriculture in the GATT negotiations and the reform in the CAP

Brussel, 25 november 1992 (b), SEC(92) 2267 final

Folmer, C. et al.

CAP-reform and its differential impact on member states

Amsterdam, CPB/LEI-DLO/SOW-VU, 1993 (a), te verschijnen in European Economy

Folmer, C. et al.

CAP-reform and the EC-US GATT-compromise: compatible or inconsistent?

Den Haag, 1993 (b), nog te verschijnen

GATT

Uruguay Round Draft Final Act, text on agriculture

Geneva, GATT Secretariat, 20 december 1991

Guyomard, H. L.P. Mahé en T. Roe

The EC and US agricultural trade conflict and the GATT round: petty multilateralism?

INRA-ENSA, Rennes, 1992, paper gepresenteerd tijdens het 32e EAAE-seminar in Frankfurt, 7-9 december 1992

Holtzappel, A.C.
'De solide basis van de suikerindustrie'
FEM, 7 oktober 1989, pp. 47-49

Leeuwen, M. van
Gevolgen van de herziening van het GLB voor rundvlees
Den Haag, LEI-DLO, 1992, interne notitie

Poppe, K. en W. van Everdingen
Mogelijke inkomensgevolgen van de GLB-hervorming voor de Nederlandse akker-
bouw- en rundveebedrijven
Den Haag, LEI-DLO, 1992, interne notitie

Roningen, V.O.
Whither European Community Common Agricultural Policy, Mac Sharried or Dun-
keled in the GATT?
Washington, IATRC, 1992, WP-92-3

Rutten, H., S. van Berkum, J.H. Post
Steunvermindering in de Europese landbouw: het GATT-voorstel van de Europese
Commissie onder de loep
Den Haag, LEI, 1990, Mededeling 440

USDA
Preliminary analysis of the economic implications of the Dunkel text for American
agriculture
Washington, USDA/Office of Economics, 1992

ZMP
Bilanz '91, Milch
Bonn-Bad Godesberg, ZMP, 1992

BIJLAGE

Tabel 1 Gemiddelde (1986-1990) en maximaal toegestane (in 1999) exportsubsidies (in miljoen ECU) en gesubsidieerde exportvolumes (in 1000t) per produkt van de EG

Produkt	Exportsubsidies 1986-1990	Reductie exportsubsidies 36%	Exportsubsidies in 1999	Gesubs. exportvol. 1986-1990	Reductie gesubs. exportvol. 21%	Gesubs. exportvol. in 1999
Tarwe	1783	642	1141	17008	3572	13436
Voedergranen	1380	497	883	12625	2651	9974
Totaal granen	3163	1139	2024	29633	6223	23410
Rijst	62	22	40	184	39	145
Olijfolie	86	31	55	148	31	117
Koolzaad	32	12	20	100	21	79
Suiker	776	279	497	1617	340	1277
Boter(-olie)	1325	477	848	463	97	366
Mager poeder	370	133	237	308	65	243
Kaas	439	158	281	386	81	305
Andere zuivel- produkten	1008	363	645	1188	249	939
Totaal zuivel	3142	1131	2011	2346	493	1853
Rundvlees	1968	708	1260	1034	217	817
Varkensvlees	176	63	113	492	104	388
Pluimveevlees	143	51	92	368	77	291
Totaal vlees	2287	822	1465	1894	398	1496
Eieren	40	14	26	105	22	83
Totaal dierlijk	5469	1969	3501	4345	913	3432
Ruwe tabak	63	23	40	143	30	113
Fruit/groente vers	103	37	66	1148	241	907
Fruit/groente verwerkt	15	5	10	201	42	159
Wijn 1)	37	13	24	2241	471	1770
Alkohol 1)	141	51	90	1452	305	1147
Non-annex II	573	206	367	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	10520	3785	6735	-	-	-

1) in 1000 hectoliters

Bron: CEG, 1992a, supporting table 11, en eigen berekeningen

Tabel 2 Extra invoer in 1999 (x1000ton) t.o.v. het jaarlijkse gemiddelde in 1986-1988 in de EG t.g.v. de afspraak 5% van het interne verbruik te importeren

Produkt	Invoer (1000t)	Binnenlands verbruik (1000t)	Aandeel invoer in verbruik (%)	Importverplichting in 1999 (1000t)	Extra import in 1999 (1000t)
Tarwe	2663	58895	4,5	2944	281
Voergraan	4794	77967	6,1	3898	-
Totaal granen (ex. rijst)	7457	136862	5,4	6843	-
Witsuiker	1876	10847	17,3	542	-
Oliën en vetten	2455	8144	30,1	407	-
Mager melkpoeder	2	1429	0,1	71	69
Boter	80	1803	4,4	90	10
Kaas	111	4302	2,5	215	104
Vlees totaal	1398	29521	4,7	1476	78
Groenten	2064	38652	5,3	1933	-
Fruit (excl. citrusvruchten)	5100	21171	24,1	1059	-
Citrusvruchten	4374	10227	42,8	511	-

Bron: CEG, 1992a, supporting table 3

Tabel 3 EG-handel met derde landen (x1000 ton) naar export en import per produktgroep in de basisperiode 1986-1990 gemiddeld per jaar en in 1991 en 1992

Produkt	Export			Import		
	'86-90 1)	1991 2)	1992 3)	'86-90 1)	1991 2)	1992 3)
Tarwe	17008	18247	19510	2663	1091	1100
Voergraan	12625	10348	15260	4794	3818	3900
Suiker	1617	4576	4670	1876	1832	1870
Boter(-olie)	463	343	220	80	68	65
Mager melkpoeder	308	253	380	2	5	10
Kaas	386	484	495	111	109	120
Rundvlees	1034	1096	.	431	389	.
Varkensvlees	492	562	464	96	46	.
Pluimveevlees	368	474	486	96	146	153

1) op basis van CEG, 1992a, tabel 7

2) volgens Eurostat, betreft alle (gesubsidieerde en ongesubsidieerde) export

3) raming op basis van Eurostat-handelscijfers en data Agra Europe, betreft alle (gesubsidieerde en ongesubsidieerde) export

Tabel 4 Restituties in ECU per ton in de basisperiode 1986-1990 gemiddeld per jaar en in 1999

Produkt	1986-1990	1999
Tarwe	105	85
Voergraan	109	88
Suiker	480	389
Boter	2862	2317
Mager melkpoeder	1201	975
Kaas	1137	921
Rundvlees	1903	1542

Berekend uit Bijlage, tabel 1