

**HET EG-LANDBOUWBELEID EN DE HANDELSRELATIES
MET DERDE LANDEN**

Januari 1992



SIGN: L28-95
EX. NO: A
MLV: 1992100515

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

555250

REFERAAT

HET EG-LANDBOUWBELEID EN DE HANDELSRELATIES MET DERDE LANDEN

Berkum, S. van

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1992

Onderzoekverslag 95

ISBN 90-5242-145-5

190 p., tab., fig., bijl., Eng. sum.

Eindrapport over literatuuronderzoek naar de gevolgen van het EG-landbouwbeleid voor derde landen. In drie inleidende hoofdstukken wordt ingegaan op de bescherming van de landbouw, een theoretisch concept voor de effecten van het EG-landbouwbeleid voor derde landen en de agrarische handelsbalans van de EG. De analyse richt zich vervolgens op vier afzonderlijke internationale markten: die van granen, suiker, zuivelproducten en rundvlees. De handelspolitieke spanningen op deze markten zijn onderwerp van in het kader van de GATT gevoerde onderhandelingen gericht op liberalisatie van de agrarische handel. Een beschouwing over deze onderhandelingen vormt de afsluiting van deze studie.

Landbouw/Landbouwbeleid/Handel/Handelspolitiek/EG/VS/Australië/Nieuw-Zeeland/
Japan/Ontwikkelingslanden/GATT

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Berkum, S. van

Het EG-landbouwbeleid en de handelsrelaties met derde
landen / S. van Berkum. - Den Haag : Landbouw-Economisch
Instituut (LEI-DLO). - Fig., tab. - (Onderzoekverslag /
Landbouw-Economisch Instituut ; 95)

Met samenvatting in het Engels.

ISBN 90-5242-145-5

Trefw.: landbouwbeleid ; Europese Gemeenschappen /
handelspolitiek ; Europese Gemeenschappen.

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Inhoud

	Blz.
WOORD VOORAF	9
SAMENVATTING	11
SUMMARY	17
1. INLEIDING	23
1.1 Doel en opzet van het onderzoek	23
1.2 Aanpak en uitwerking	25
1.3 Opbouw van het rapport	26
2. BESCHERMING VAN DE LANDBOUWSECTOR	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Politieke economie van de protectie	27
2.2.1 Waarom een landbouwbeleid?	27
2.2.2 Het politieke proces van protectie	30
2.2.3 Protectie en afzonderlijke produkten	31
2.3 Landbouwbeleid en instrumenten voor bescherming	32
2.4 Internationale vergelijking van protectie	34
2.4.1 Verschillende maatstaven	34
2.4.2 Internationale vergelijking van protectie-niveaus	36
2.5 (Welvaarts-)kosten van protectie	38
2.6 Afsluiting	40
3. GEVOLGEN VAN HET GLB VOOR DE INTERNATIONALE HANDEL IN LANDBOUWPRODUKTEN; THEORETISCH KADER	42
3.1 Inleiding	42
3.2 Internationale effecten van het GLB	42
3.2.1 Bescherming aan de grens	43
3.2.1.1 Het importtarief	44
3.2.1.2 Niet-tarifaire importbelemmeringen	47
3.2.2 De EG als netto-exporteur	47
3.2.3 Toenemende importen ten gevolge van het GLB	48
3.3 Consequenties van vaste binnenlandse prijzen in de EG voor derde landen	49
3.4 Voorraden	52
3.5 Afsluiting	54
3.5.1 Het theoretische concept nader bezien	54
3.5.2 Relaties tussen verschillende produkten	55
3.5.3 Interventie en grensmaatregelen	56
3.5.4 De marktform voor agrarische produkten	56
4. DE AGRARISCHE HANDELSBALANS VAN DE EG	58
4.1 Inleiding	58

4.2	De omvang, samenstelling en oorsprong van de import van landbouwprodukten in de EG	59
4.2.1	Omvang en samenstelling van de invoer	59
4.2.2	Herkomst van de invoer	61
4.3	De omvang, samenstelling en bestemming van de uitvoer van landbouwprodukten door de EG	63
4.4	Het invoersaldo	67
4.5	Samenvatting	
5.	DE EG EN DE INTERNATIONALE MARKT VOOR GRANEN EN GRAANVERVANGERS	68
5.1	Inleiding	68
5.2	Internationale graanhandel	68
5.2.1	Handelsontwikkelingen in de jaren zeventig en tachtig	69
5.2.2	De internationale tarwemarkt	71
5.2.3	De internationale handel in voergranen	72
5.3	Het graanbeleid in de belangrijkste graanverhandelende landen	73
5.3.1	De Europese Gemeenschap	73
5.3.2	De Verenigde Staten	74
5.3.3	Argentinië	75
5.3.4	Australië	75
5.3.5	Canada	76
5.3.6	Japan	76
5.3.7	Overzicht van de bescherming	77
5.4	Gedrag van de belangrijkste graanexporteurs op de internationale markt	78
5.4.1	Handelshuizen	78
5.4.2	Een oligopolistische markt	79
5.5	De consequenties van het EG-graanbeleid voor derde landen	80
5.5.1	Van netto-importeur tot netto-exporteur	80
5.5.2	Concurrentie op de internationale markt; de strijd om de afzetmarkten	81
5.5.3	Prijseffecten	83
5.6	De positie van de ontwikkelingslanden in de internationale granenmarkt	84
5.6.1	Importafhankelijkheid van ontwikkelingslanden	84
5.6.2	Voedselhulp	86
5.6.3	Consequenties van voedselhulp en gesubsidieerde importen voor de landbouwsector in ontwikkelingslanden	87
5.7	Graansubstituten en oliehoudende zaden	89
5.7.1	De import van graanvervangers	89
5.7.2	Soja	91
5.7.3	Tapioca	91
5.8	Afsluiting	93

6.	DE EG EN DE INTERNATIONALE SUIKERMARKT	95
6.1	Inleiding	95
6.2	De produktie en consumptie van suiker in de wereld	95
6.2.1	Produktie	95
6.2.2	Consumptie	96
6.3	De internationale suikermarkt	98
6.3.1	Structuur van de internationale handel	98
6.3.2	Handelsposities op de internationale suikermarkt	100
6.3.2.1	De belangrijkste ex- en importeurs van suiker	100
6.3.2.2	De handelsposities van ontwikkelingslanden	101
6.3.3	Prijsontwikkelingen op de wereldsuikermarkt	102
6.3.4	Internationale Suiker Overeenkomsten (ISO's)	104
6.4	Het suikerbeleid van de EG en enkele andere landen	105
6.4.1	Het EG-suikerbeleid	105
6.4.2	Het suikerbeleid van enkele andere landen	108
6.4.2.1	De Verenigde Staten	108
6.4.2.2	Australië	108
6.4.2.3	Brazilië	109
6.4.2.4	Japan	109
6.4.2.5	Vergelijking van de ondersteuning	110
6.5	Invloed van het EG-suikerbeleid op de internationale suikermarkt	110
6.5.1	Verdringing	110
6.5.2	Preferenties: de relaties van de EG met de suikerproducerende ACP-landen	111
6.5.3	Prijseffecten	113
6.6	Afsluiting	115
7.	DE EG EN DE INTERNATIONALE ZUIVELMARKT	117
7.1	Inleiding	117
7.2	De internationale zuivelmarkt: ontwikkelingen en situatie	117
7.2.1	De belangrijkste marktpartijen	117
7.2.2	Internationale prijsontwikkelingen	120
7.3	Interventies in de zuivelsector	123
7.3.1	Inleiding	123
7.3.2	Het zuivelbeleid in de EG	124
7.3.3	Het zuivelbeleid in Canada	124
7.3.4	Het zuivelbeleid in Australië	124
7.3.5	Het zuivelbeleid in Nieuw-Zeeland	125
7.3.6	Het zuivelbeleid in Verenigde Staten	126

7.3.7	Het zuivelbeleid van "kleine" exportlanden: Scandinavië, Zwitserland, Oostenrijk	127
7.3.8	Het zuivelbeleid in Japan	127
7.4	Het marktgedrag van de EG op de zuivelmarkt; is de EG een oligopolist?	128
7.4.1	Kenmerken van oligopolistisch gedrag	128
7.4.2	Ontwikkelingen op de wereldmarkt voor boter en magere-melkpoeder en het exportgedrag van de EG	129
7.5	De consequenties van het EG-zuivelbeleid voor derde landen	133
7.5.1	Inleiding	133
7.5.2	Verdwijnen van de EG als afzetmarkt en importpreferenties	133
7.5.3	Prijseffecten van het EG-zuivelbeleid	134
7.6	De consequenties van het EG-zuivelbeleid voor ontwikkelingslanden	135
7.7	Afsluiting	137
8.	DE EG EN DE INTERNATIONALE RUNDVLEESMARKT	139
8.1	Inleiding	139
8.2	De internationale markt voor rundvlees	139
8.2.1	Posities in de internationale handel van rundvlees	139
8.2.2	Kenmerken van de internationale rundvleesmarkt	141
8.2.2.1	Deelmarkten	141
8.2.2.2	Prijsfluctuaties	142
8.2.3	Internationale prijsontwikkelingen	143
8.3	Het rundvleesbeleid in de EG	145
8.3.1	Het markt- en prijsbeleid	145
8.3.1.1	De principes van het rundvleesbeleid	145
8.3.1.2	Beleidsontwikkelingen in de jaren tachtig	146
8.3.2	Het handelsbeleid	147
8.4	Het rundvleesbeleid van andere exporterende en importerende landen	148
8.4.1	De Verenigde Staten	149
8.4.2	Japan	149
8.4.3	Andere belangrijke exporteurs van rundvlees	150
8.5	Effecten van het GLB voor derde landen	150
8.5.1	Gevolgen voor het internationale prijsniveau	150
8.5.2	Directe en indirecte handelseffecten	153
8.5.2.1	Verdwijnen van de EG als afzetmarkt	153
8.5.2.2	Preferenties	153

	Blz.
8.5.2.3 Verdringing en handelscreatie	155
8.6 Afsluiting	156
9. MOGELIJKE GEVOLGEN VAN EEN GATT-OVEREENKOMST VOOR DE INTERNATIONALE HANDEL EN HANDELSPOSITIE VAN DE EG	158
9.1 Inleiding	158
9.2 Waarom landbouw in de GATT?	158
9.3 De onderhandelingen en voorstellen voor steunver- mindering	159
9.3.1 Doel en verloop van de GATT-onderhande- lingen	159
9.3.2 De "De Zeeuw-paper" en de eindvoorstellen	161
9.4 Betekenis van de GATT-voorstellen voor de be- scherming aan de grens van de Gemeenschap	162
9.5 Veranderende handelsposities als gevolg van li- beralisatie?	164
10. CONCLUSIES: WAT ZIJN DE GEVOLGEN VAN HET EG-LANDBOUW- BELEID VOOR DERDE LANDEN?	167
10.1 Inleiding	167
10.2 De gevolgen van het GLB voor de handel met derde landen	167
10.3 De invloed van het GLB op de internationale markten	168
10.3.1 Inleiding	168
10.3.2 Granen	168
10.3.3 Suiker	169
10.3.4 Zuivelprodukten	170
10.3.5 Rundvlees	171
10.4 De effecten van het GLB voor afzonderlijke (groe- pen van) landen en marktpartijen	171
10.5 Interdependenties tussen markten	173
10.6 Afsluiting	175
LITERATUUR	177
BIJLAGE	189

Woord vooraf

In 1987 is begonnen met een onderzoek naar de gevolgen van het EG-landbouwbeleid voor derde landen. Aanleiding tot het onderzoek vormden de in de jaren tachtig oplopende handelspolitieke spanningen tussen de EG en haar handelspartners en de steeds luider wordende kritiek van derde landen op de externe effecten van het EG-landbouwbeleid. Gekozen is destijds voor de opsplitsing van het onderzoek in deelstudies. Steeds is een land of een landengroep centraal gesteld bij de analyse van de directe en de indirecte relaties van de EG met derde landen. Deze deelstudies vormen de bouwstenen voor dit synthese-rapport.

Het rapport beschrijft en analyseert de handelsbetrekkingen tussen de EG en derde landen op de internationale markten voor granen, suiker, zuivelprodukten en rundvlees. De beschrijving en analyse vindt plaats tegen de achtergrond van ontwikkelingen op de wereldmarkt en het landbouwbeleid in zowel de EG als in andere landen. De analyse mondt uit in een beschouwing over het verloop en de betekenis van de landbouwonderhandelingen in het kader van de GATT.

Naast de auteurs van de deelstudies die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd hebben een aantal personen een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het rapport. Tot aan het voorjaar van 1989 droeg drs. D. Strijker zorg voor de begeleiding van een aantal deelstudies. In zowel de voorbereidende als de afsluitende fase van dit verslag heeft hij, evenals ir. H. J. Silvis (vakgroep Algemene Agrarische Economie LU), waardevolle kritiek geleverd. Bij het schrijven van het hoofdstuk over de internationale suikermarkt is dankbaar gebruik gemaakt van het werk van M. Smit, studente Algemene Agrarische Economie aan de LU. Vanuit het LEI is ondersteuning verleend door drs. J.H. Post, ir. H. Rutten, ir. C. van Bruchem en ing. H. Kelholt.

De directeur,



L.C. Zachariasse

Den Haag, januari 1992

Samenvatting

Het EG-landbouwbeleid wordt vanuit veel landen bekritiseerd. Belangrijkste kritiekpunten vormen het beschermende karakter van het beleid waardoor invoer uit derde landen wordt tegengegaan en de gesubsidieerde uitvoer. In de jaren tachtig is de kritiek verscherpt. Terwijl het internationale handelsvolume in landbouwprodukten stagneerde, was de EG mede dankzij de restituties in staat haar exportpositie te handhaven en soms zelfs te versterken. Dit heeft vooral bij traditionele exporteurs kwaad bloed gezet en de handelsrelaties van de EG met deze landen onder druk gezet. In dit verslag ligt de nadruk op de gevolgen van het EG-landbouwbeleid voor deze handelsrelaties. De beschrijving en analyse vindt plaats tegen de achtergrond van ontwikkelingen op de wereldmarkt en het landbouwbeleid van zowel de EG als andere landen.

Steun aan de landbouw

In de meeste ontwikkelde landen wordt de landbouw beschermd. De mate waarin en de wijze waarop verschilt per land, waarbij onder andere het welvaartsniveau, de omvang van de sector, de positie van het land in het internationale agrarische handelsverkeer en de situatie op de wereldmarkt van invloed zijn. Vergelijking van protectieniveaus laat zien dat het niveau van de steun in de EG hoger is dan in andere belangrijke agrarische exportlanden, zoals de VS.

De steun aan de landbouw in geïndustrialiseerde landen bedraagt vele miljarden dollars per jaar. Op neo-klassieke leest geschoeide economische studies onderstrepen de welvaartskosten hiervan. In dergelijke veelal comparatief-statische onderzoeken wordt echter weinig aandacht aan de baten besteed, evenmin als aan de bijzondere kenmerken van de sector en de functies van het overheidsingrijpen.

Relatie tussen het interne beleid en de handelspositie

De internationale handelspositie en het gedrag van de EG op de wereldmarkt hangen samen met het interne landbouwbeleid. Dit beleid hanteert ter ondersteuning van de agrarische inkomens relatief hoge producentenprijzen. Om het niveau van de prijzen te beschermen tegen goedkoper buitenlands aanbod worden voor een groot aantal produkten grensmaatregelen toegepast, die de invoer uit derde landen (ver)hinderen. De uitvoer wordt daarentegen gestimuleerd door middel van exportrestituties die het verschil tussen de interne en internationale prijs overbruggen. Exporterende derde landen ondervinden nadeel van dit beleid: het beperkt hun afzetmogelijkheden en ze worden op de wereldmarkt met een toegenomen concurrentie en een lagere wereldmarktprijs geconfron-

teerd. Bovendien levert de afscherming van de EG-markt een bijdrage aan de instabiliteit van de prijzen op de wereldmarkt. Importerende landen hebben daarentegen in het algemeen voordelen van de effecten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) op de wereldmarkt. Zij kunnen goedkoper vanuit de wereldmarkt importeren zijn door het prijsdrukkende effect van het EG-beleid. De ontwikkeling van de eigen agrarische sector kan daardoor echter in de knel komen.

Handelspositie van de EG

Ondanks een sterk toegenomen uitvoer is de EG nog steeds de belangrijkste netto-importeur van landbouwprodukten in de wereld. De samenstelling van de in- en uitvoer is de afgelopen twintig jaar wel sterk veranderd, evenals het patroon van de belangrijkste oorsprong- en bestemmingslanden. De EG heeft voor 1980 omvangrijke internationale marktposities verworven bij de produkten die het hart van het GLB vormen: de zware marktordeningsprodukten granen, suiker, zuivel en rundvlees. De ontwikkelingslanden zijn een steeds belangrijker afzetmarkt voor deze produkten geworden. Na dat jaar is de exportgroei in deze sfeer vrijwel verdwenen en is de sterkste groei te zien bij de niet-marktordeningsprodukten. Voor deze produkten zijn andere OECD-lidstaten de belangrijkste afzetmarkten. De invoer van de EG wordt meer en meer door ontwikkelingslanden verzorgd. Vooral de door natuurlijke omstandigheden moeilijk in de EG voort te brengen produkten worden ingevoerd, maar ook produkten die in de EG relatief weinig worden beschermd.

Bij de analyse van de consequenties van het GLB voor derde landen wordt de nadruk gelegd op de vier genoemde markten: die van granen, suiker, zuivel en rundvlees.

Granen

De EG is halverwege de jaren zeventig een netto-graanexporteur geworden. Samen met Canada en Australië is de Gemeenschap thans één van de grotere aanbieders op deze markt die door de VS wordt gedomineerd.

De exportrestituties van de EG zijn in de jaren tachtig, toen de groei in de graanhandel stagneerde, een voortdurende bron van ergernis en conflicten geworden. Vooral de VS zagen er een belangrijke oorzaak in van de afname van hun marktaandeel en van de dalende wereldmarktprijzen. Het zijn evenwel vooral de dure dollar, de hoogte van de loan rate en de vrijwillige exportbeperking geweest, die de zwakke Amerikaanse exportpositie hebben veroorzaakt terwijl de exportsubsidieëring van de EG een ondergeschikte rol heeft gespeeld. De Amerikaanse concurrentiepositie verbeterde halverwege de jaren tachtig nadat de dollarwaarde was gezakt en interne beleidsaanpassingen waren doorgevoerd. Ook trachtten de VS met behulp van een programma van exportstimulerende subsidies hun marktaandeel te vergroten hetgeen heeft geleid tot een hevige strijd, vooral met de EG, om de afzetmarkten.

Deze concurrentiestrijd, waarbij subsidies een steeds belangrijkere rol zijn gaan spelen, heeft een scherpe daling van de internationale graanprijs teweeg gebracht. Een tijdelijke uitzondering vormde 1988/89 toen droogte in de VS tot een produktiedaling leidde en de graanprijzen stegen.

Voor voedselimporterende ontwikkelingslanden is de internationale graanprijs in de jaren tachtig in het algemeen gunstig geweest. Vaak bleef de groei van de voedselproduktie achter bij de bevolkingsgroei, veelal als gevolg van binnenlandse factoren (politieke, economische en sociale, maar met name ook natuurlijke omstandigheden), maar ook hun slechte betalingsbalanspositie speelde een rol. Het ruime aanbod en de relatief lage prijs op de wereldmarkt heeft hen de mogelijkheid geboden goedkoop te importeren. Op de langere termijn kan echter het overvloedige aanbod uit westerse landen de binnenlandse voedselpatronen doen veranderen waardoor de vraag naar lokale voedselprodukten afneemt, de eigen landbouwproduktie wordt ontmoedigd en de afhankelijkheid van de wereldmarkt toeneemt. Of en de mate waarin dit alles plaatsvindt, is sterk afhankelijk van de mate waarin de internationale prijzen doorwerken op de markt van het betreffende ontwikkelingsland. In de meeste gevallen is deze tot dusverre gering.

Het ontbreken van importbelemmerende maatregelen voor graanvervangers en oliehoudende zaden heeft de nadelige effecten van het EG-graanbeleid voor een aantal landen (ten dele) gecompenseerd doordat daardoor exportmogelijkheden voor de met graan concurrerende produkten ontstonden. Vooral de VS en Argentinië, twee traditionele graanexporteurs, zijn erin geslaagd graanvervangende produkten en oliehoudende zaden naar de Gemeenschap uit te voeren. Ook Brazilië en Thailand hebben geprofiteerd van dit gat in de EG-bescherming.

Suiker

De internationale suikerhandel vindt voor een belangrijk deel plaats in het kader van langlopende contracten en preferentiële handelsovereenkomsten. De EG exporteert echter uitsluitend naar de vrije markt en neemt daar een groot marktaandeel voor haar rekening. De belangrijkste afzetmarkten worden gevormd door ontwikkelingslanden in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Op deze snel gegroeide afzetmarkten waren nog geen andere exporteurs actief, waardoor nauwelijks sprake kan zijn geweest van verdringing. In tegenstelling tot de EG die vrijwel uitsluitend witsuiker exporteert, voeren andere grote suikerexporteurs, zoals Australië, Brazilië en Cuba, vooral ruwe suiker uit. Ook ontwikkelingslanden voeren nagenoeg alleen ruwe suiker uit. De invoer van de EG is in de loop van de jaren zeventig met name ten koste van de export van Australië, Brazilië en Cuba afgenomen. Een aantal ACP-landen kan profiteren van een preferentiële handelsafspraken met de EG in het kader van het Lomé-verdrag waarbij een bepaalde hoeveelheid suiker naar de EG geëxporteerd wordt tegen de interne

EG-prijs. Voor het overige worden ook deze landen op de wereldmarkt geconfronteerd met de prijs- en handelseffecten van het EG-suikerbeleid.

Ondanks pogingen om via Internationale Suiker Overeenkomsten (ISO's) de suikerprijs te stabiliseren, heeft de prijs op de vrije wereldmarkt steeds sterk geschommeld. Prijsschommelingen zijn vooral veroorzaakt door de sprongsgewijze toename van de produktie. Het EG-suikerbeleid heeft ook aan de internationale prijsfluctuaties bijgedragen door in de perioden van relatief hoge prijzen een verruiming van de gequoteerde suikerproduktie toe te staan waardoor de neergang van de internationale prijs werd versneld. Bovendien overtrof de EG-produktie stelselmatig de interne behoefte, wat ertoe bijdroeg dat de internationale prijs bijna voortdurend onder druk stond.

Terwijl de invloed van de Gemeenschap op de internationale suikermarkt voornamelijk wordt uitgeoefend door haar ruime aanbod worden de afzetmogelijkheden naar enkele belangrijke importerende landen, zoals de VS en Japan, beperkt door de afscherming van de suikerproducenten aldaar met behulp van importquota en de opkomst van zoetstofvervangers in die landen als gevolg van de hoge interne suikerprijs. Verdringing van natuurlijke suikers door substituten en importbelemmerende maatregelen in VS en Japan verkleinen de afzetmarkt met nagenoeg dezelfde consequenties voor de wereldmarktprijs als die welke voortkomen uit het GLB.

Zuivel

Op de internationale zuivelmarkten heeft de EG een zeer dominante positie. Toch is de Gemeenschap geen oligopolistische prijsleider. Daarvoor is haar exportpositie te zeer afhankelijk van de exportrestituties. Halverwege de jaren tachtig heeft de EG getracht door middel van produktie-aanpassingen en het vormen van voorraden te reageren op de stagnerende afzetmogelijkheden en dalende internationale prijzen. Dit ging gepaard met verlies van marktaandeelen, en zakten de wereldmarktprijzen voor boter en magere-melkpoeder verder in verband met de afgenomen vraag (vooral in de olie-exporterende ontwikkelingslanden) en de grote voorraden die boven de markt bleven hangen. Bovendien lieten andere belangrijke exporteurs, zoals Australië en Nieuw-Zeeland, zich niet leiden door het EG-handelsbeleid omdat deze landen tegen een lagere kostprijs produceren en goedkoper op de wereldmarkt kunnen aanbieden. Hun produktiepotentieel is echter beperkt.

Een aantal lidstaten was al vóór de vorming van de EG netto-exporteur. Het Gemeenschappelijk zuivelbeleid heeft echter bijgedragen aan de versterking van de exportpositie van de EG. De toename van de uitvoer ging grotendeels naar (vooral olie-exporterende) ontwikkelingslanden. In deze landen is de verwerking en distributie van lokaal geproduceerde melk vaak weinig ontwikkeld. De afstand tussen de lokale producent en de consument in de stad is meestal groot. De steden zijn aangewezen op houdbare zuivelprodukten, waarin de lokale producent niet of nauwelijks kan

voorzien. Zeker wanneer invoer onder relatief gunstige voorwaarden mogelijk is, wordt deze aantrekkelijk. De binnenlandse zuivelmarkt kan worden verstoord door voedselhulpzendingen maar deze zijn voornamelijk incidenteel van aard. Invoer op commerciële basis vormt in de meeste gevallen op de korte termijn waarschijnlijk nauwelijks een bedreiging voor de lokale melkproducent.

Het effect van het EG-zuivelbeleid op de internationale prijzen wordt in het algemeen zeer groot geschat; liberalisatiestudies verwachten aanzienlijke internationale prijsstijgingen wanneer de EG de bescherming van de zuivelsector zou afbouwen. Deze studies geven echter tevens aan dat het in andere landen toegepaste zuivelbeleid eveneens tot sterke handels- en prijseffecten heeft geleid.

Rundvlees

De EG is, ondanks een aantal preferentiële invoermogelijkheden voor derde landen, één van de grootste exporteurs van rundvlees in de wereld geworden. De belangrijkste afzetmarkten zijn Oost-Europa, het Midden-Oosten en Noord-Afrika.

Aan het exportbeleid van de EG wordt meer dan aan dat van enig ander land een prijsdrukkende werking op de internationale rundvleesmarkt toegeschreven. De gemiddelde EG-exportprijs lag vaak ver beneden de wereldmarktprijs, onder andere omdat de EG in haar exportbeleid veelvuldig gebruik maakte van prijskortingen voor speciale afnemers. Met name de Sowjet-Unie en enkele andere Oosteuropese en ontwikkelingslanden hebben hiervan geprofiteerd. Deze transacties van de EG zijn echter vooral nadelig geweest voor exporterende derde landen die op dezelfde afzetmarkten actief waren. Door de opdeling van de wereldmarkt voor rundvlees op basis van kenmerken, zoals kwaliteit en soort, ondervinden exporteurs naar een andere deelmarkt dan die waarop de EG actief is slechts zijdelings de consequenties van de EG-export. Dit gaat bijvoorbeeld op voor Australië en Nieuw-Zeeland. Beide landen exporteren voornamelijk naar Japan en de VS; markten waar rundvlees uit de EG op basis van kwaliteitseisen geweerd wordt.

De EG importeert vanuit een aantal landen onder bepaalde voorwaarden vastgestelde hoeveelheden vlees. In het verleden waren de Latijnsamerikaanse landen de voornaamste leveranciers. Argentinië, een traditionele exporteur naar de EG, profiteert nog wel van preferentiële invoermogelijkheden maar is thans grotendeels van de Europese markt verdrongen. Een aantal ACP-landen profiteert ook van een preferentiële handelsovereenkomst met de EG, maar slechts incidenteel zijn ze in staat het toegestane exportquotum vol te maken. Hier staat tegenover dat de EG als concurrent optreedt van diezelfde vleesexporterende ontwikkelingslanden bij de afzet op de wereldmarkt.

Onderhandelingen in de GATT

De consequenties voor de internationale handel van de bescherming van de landbouw in de EG en andere landen hebben in de jaren tachtig veel aanleiding gegeven tot ergernis en conflicten en geleid tot stijgende kosten van het landbouwbeleid. Om de handelsbelemmeringen te verminderen is landbouw tot een van de centrale onderwerpen verheven van de Uruguay-ronde van de GATT. De besprekingen die reeds in 1986 zijn gestart, hadden in het najaar van 1991 nog geen definitief akkoord opgeleverd omdat de standpunten van de onderhandelende partijen (met als hoofdrolspelers de EG en de VS) nog steeds ver uiteen lagen. Als de besprekingen succesvol worden afgerond, zal vermoedelijk slechts sprake zijn van gedeeltelijke liberalisatie die dan bovendien zal worden uitgesmeerd over een groot aantal jaren. De verwachte positieve effecten van liberalisatie (hogere internationale prijzen, meer handel en een toename van de welvaart) zullen dan waarschijnlijk ook veel minder groot zijn en de verdelingseffecten tussen producenten, consumenten en overheden veel minder een breuk met het verleden betekenen dan in de meeste liberalisatiestudies wordt voorgesteld.

Conclusies

Het EG-landbouwbeleid wordt vanuit veel landen bekritiseerd om de geringe toegankelijkheid tot de interne EG-markt en de gesubsidieerde uitvoer. De handelsverstoringe werking van het GLB is op een aantal agrarische markten ook aanzienlijk. Echter, wanneer de samenhang tussen de verschillende markten in aanmerking wordt genomen, blijken de gevolgen van onderdelen van het GLB voor een land zeer complex en soms tegenovergesteld te zijn. Ook verschillen de effecten voor producenten, consumenten en de overheid van een land. De uitspraak dat een importerend land voordeel en een exporterend land nadeel heeft van het GLB is dan ook een simplificatie.

Bovendien is de EG is niet alleen verantwoordelijk voor de handelspolitieke spanningen in de wereld. Ook elders wordt landbouwbeleid gevoerd met handelsverstoringe elementen en een aanmerkelijke invloed op de wereldmarkt. De in 1986 gestarte onderhandelingen in het kader van de GATT geven aan dat de betrokken landen er naar streven de handelsverstoringe elementen van hun landbouwbeleid in de toekomst zoveel mogelijk te beperken teneinde de handelspolitieke spanningen niet (verder) te laten escaleren. De onderhandelende partijen blijken echter niet erg genegen te zijn hun nationale bescherming van de agrarische sector op te geven.

Summary

The EC Common Agricultural Policy (CAP) is subject to criticism from many sides. The main point of criticism is its protectionistic character which discourages imports and subsidizes exports. During the eighties criticism has increased. While the international agricultural trade volume stagnated, the EC succeeded in maintaining or strengthening the export position because of export refunds. Especially among traditional exporters this caused bad blood and the EC trade relations with these countries came under pressure. This report stresses the consequences of the EC agricultural policy for these trade relations. The description and analysis takes place against the background of world market developments and developments in agricultural policies of the EC as well as of other countries.

Support to agriculture

Agriculture is protected in most developed countries. To what degree and in what way differs from country to country and is, among others, influenced by the level of prosperity of a country, the importance of the sector (in terms of employment and GDP-share), a country's international trade position and the world market situation. Comparison of protection levels shows a higher support level in the EC than in other major agricultural exporting countries like the USA.

Support to agriculture in industrial countries accounts for many billions of dollars a year. Neo-classical economic studies underline the welfare costs of this support. These in most cases static comparative studies give however little attention to the benefits or to special characteristics of the sector and the function of government intervention.

Relation between internal policy and trade position

The international trade position and the behaviour of the EC on the world markets are linked with the internal policy. This policy uses relatively high producer prices in order to support agricultural income. To protect the price level against cheap foreign supply import measures are applied for many products prohibiting imports from third countries. Conversely, exports are stimulated by export refunds bridging the difference between the internal and the international price. Exporting third countries suffer from this policy: it restricts their sales possibilities and these countries are faced with increased competition and lower prices at the world market. Furthermore, the protection of the EC market contributes to the price instability on world markets. Importing countries on the other hand, generally benefit

from the effects of the CAP on the world market. These countries are able to import cheaper from the world market because of the price decreasing effects of the EC policy. The development of their own agricultural sector may however be contained by this.

The trade position of the EC

In spite of a strongly increased export volume the EC is still the biggest net-importer of agricultural products in the world. The composition of the im- and exports has changed much in the foregoing twenty years just as the countries of origin and destination. Before 1980 the EC obtained already strong international market positions in products which are the core of the CAP: grains, sugar, dairy and beef. The developing countries became more and more important as a sales market for these products. After that year the export growth of the CAP products had almost disappeared and the strongest export growth was seen in non-CAP products. For the latter group of products other OECD countries are the main sales markets. In an increasing degree, the EC imports are coming from developing countries. Especially products which are not produced or only in limited quantities because of unfavourable natural circumstances in the EC are imported, but also products which receive little protection.

In the analysis of the consequences of the CAP for third countries major attention is given to the four markets mentioned: grains, sugar, dairy and beef.

Grains

In the mid-seventies the EC became a net exporter of grains. Together with Canada and Australia the EC is now one of the biggest suppliers on this market that is dominated by the USA.

In the eighties when grain trade growth stagnated the EC export refunds became a source of irritation and conflicts. Especially the USA thought that the EC export refunds were the main cause of their decreasing market share and of lower world market prices. However, the expensive dollar, the loan rate level and voluntary export reduction have caused the deteriorated USA export position while the EC export refunds played a minor role. The American competitiveness increased during the mid-eighties when the dollar value decreased and internal policy adjustments were implied. The USA also tried to expand their market shares by a program of export stimulating subsidies. This policy turned into a struggle for sales markets, especially with the EC. This competition with subsidies playing an increasing role has lowered the international grain prices increasingly. 1988/1989 was a temporary exception when because of a drought in the USA world production decreased and grain prices rose.

Generally speaking, the international grain price has been beneficial to the food importing developing countries in the eighties. Often food production growth lagged behind population

growth, mostly because of internal factors (political, economical, social but also because of natural circumstances) but also because of their balance-of-payments position. Ample supply and relatively low prices on the world market gave these countries the opportunity to buy food cheaply. In the long run ample supply from western countries may change the domestic food pattern and lower demand of local food products which may discourage own food production and increase food import dependency. Whether and to what extent this takes place depends on the degree of transition of the international prices to the domestic market of the developing countries. In most cases this transition is low.

The lack of import restricting measures for grain substitutes and oilseeds has compensated some countries partly for the adverse effects of the EC grain policy because it created export possibilities for products that compete with grain. Especially the USA and Argentina, two traditional exporters, succeeded in exporting grain substitutes and oilseeds to the EC. Brasil and Thailand also benefitted from this loophole in the EC regulations.

Sugar

The international sugar trade is characterized by longterm contracts and preferential trade agreements. The EC however exclusively exports to the free market and has the biggest market share in that market. The most important sales markets are developing countries in North Africa and the Middle East. The EC displaced no other exporters from this fast growing market because there hardly were any suppliers before. The EC exports white sugar only while other big sugar exporters like Australia, Brasil and Cuba export mainly raw sugar. During the seventies the EC import of sugar decreased at the expense of Australia, Brasil and Cuba. Some ACP-countries could benefit from a preferential trade agreement with the EC under the terms of the Lomé-treaty. According to this agreement these countries are allowed to export some amount of sugar to the EC against the internal EC-price. For the rest these countries are confronted with the price and trade effects of the EC sugar policy on the world market.

Notwithstanding the efforts of the International Sugar Agreements to stabilize the sugar price, the price has strongly fluctuated on the free market. Price fluctuations are caused mainly by saltatory production growth. The EC sugar policy has contributed to price fluctuations by allowing production quota to grow when prices were relatively high which accelerated the international price decrease. Moreover, EC production systematically exceeded domestic demand through which it contributed to an almost permanent international price pressure.

The Community influences the international sugar market by way of ample supply. Sales possibilities to some important import countries like the USA and Japan are limited because of import quotas protecting the sugar producers and the rise of sugar sub-

stitutes because of the high internal sugar price. Displacement of natural sugar by substitutes and import constraining measurements in the USA and Japan reduce the sales market with more or less the same consequences for the world market prices as those of the CAP.

Dairy

The EC has a very dominant position on the international dairy market. Nevertheless, the Community is no oligopolistic price leader because her export position heavily depends on export refunds. In the mid-1980s the EC tried to react on stagnated sales possibilities and lower international world market prices through production adjustments and stockpiling. This turned out into market share losses and the butter and skimmed-milk powder world market prices decreased because of lower demand (especially in the oil-exporting developing countries). Furthermore, important exporters like Australia and New Zealand did not have to follow the EC trade policy, because these countries are able to produce and export at lower costs. Their production potential is limited however.

Some member states were already net-exporter before the EC came into being. However, the EC dairy policy has contributed to the strengthening of the EC export position. The increase of the exports went to a large extent to the oil exporting developing countries. In these countries processing and distribution of local produced milk often is little developed. The distance between the local producer and the urban consumer is big. Cities are dependent on preservable dairy products a local producer can't offer. Especially, in case import is cheap it is attractive. The domestic dairy market may be distorted by food aid, but these shipments are irregular. Commercial imports probably are hardly any threat to the local milk producer.

In general, the effects of the EC dairy policy on the international prices are estimated to be very high; according to liberalization studies significant price increases will occur when the EC dismantles its dairy sector protection. These studies also show the strong trade and price effects of other countries' policies.

Beef

Notwithstanding some preferential import possibilities for third countries the EC is now one of the biggest beef exporters in the world. The most important sales markets are East Europe, the Middle East and North Africa.

A price decreasing effect on the international beef market is attributed to the EC export policy more than to any other country's policy. The average EC export price was often lower than the world market price among others because of the frequently used price discounts for special buyers. Particularly the So-

viet Union and some other East European and developing countries benefitted from this. These transactions of the EC have however been detrimental to exporting countries acting on the same sales markets. The world market for beef is characterized by features like quality and species; exporters to markets where the EC is absent are faced with the consequences of the EC exports only indirectly. This applies for instance for Australia and New Zealand. Both countries export mainly to Japan and the USA; on these markets EC beef is excluded because of quality requirements.

Under some conditions the EC imports fixed quantities of beef from a number of countries. In the past the main suppliers were Latin American countries. Argentina, a traditional exporter to the EC, benefits from preferential import possibilities but is now largely displaced on the EC market. A number of ACP-countries also benefits from the preferential trade agreement with the EC, but only incidentally they are able to fulfil the allowed export quatum. Conversely to this benefit, the EC acts as a competitor of the same beef exporting developing countries on the world market.

GATT negotiations

The consequences of agricultural protection in the EC and other countries for international trade gave rise to irritation and conflicts and caused increasing costs of agricultural policy in the eighties. In order to reduce trade restrictions agriculture has been declared one of the central issues of the Uruguay Round of the GATT. By the end of 1991 the talks which already started in 1986 had not yet definite results, because the positions of the negotiating parties (with the EC and the USA playing a leading part) are still far apart. If the negotiations are concluded successfully, then there probably will be only partial liberalization and furthermore it will be spread over many years. The expected positive effects of liberalization (higher international prices, more trade and increased welfare) will probably also be lower and the distributional effects between producers, consumers and governments will be much less a break with the past than according to most liberalization studies.

Conclusions

The EC agricultural policy is a subject of criticism from many countries because of the limited access to the EC market and the subsidized exports. On some markets the trade distortions caused by the CAP are substantial indeed. However, considering the coherence of the markets, the consequences of parts of the CAP are very complex and sometimes opposite to each other. Furthermore, within a country the effects for producers, consumers and government differ. Therefore, the statement that an importing country benefits and an exporting country is harmed by the CAP is a simplification. Moreover, the trade policy tensions in the

world are not only caused by the EC. There are also other countries pursuing an agricultural policy that has trade distorting elements and a significant influence on the world market. Negotiations in GATT, which started in 1986, show that the countries involved endeavour to limit trade distorting elements of their agricultural policy in the future in order to prohibit trade policy tensions from escalating. However, the negotiating parties seem not to be prepared to give up national protection of their agricultural sectors.

1. Inleiding

1.1 Doel en opzet van het onderzoek

Al snel na de instelling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) veranderde de positie van de EG op de wereldmarkt voor landbouwprodukten. Terwijl de EG in het begin van de jaren zeventig nog vooral als vrager van vrijwel alle agrarische produkten op de wereldmarkt optrad, werd ze in de loop van dat decennium een belangrijke aanbieder van een aantal agrarische produkten. Deze positieverandering heeft grote gevolgen gehad voor derde landen. Die verloren in de EG omvangrijke afzetmarkten en kregen er op de wereldmarkt een geduchte concurrent bij.

Wanneer bestaande afzetmarkten groeien of alternatieve markten beschikbaar zijn, hoeven bij verruiming van het internationale aanbod geen handelsconflicten tussen aanbieders en/of vragers te ontstaan. In de jaren zeventig en tachtig hebben zich echter perioden voorgedaan van internationale economische stagnatie, waardoor ook het internationale handelsvolume negatief werd beïnvloed. Veel landen werden geconfronteerd met betalingsbalanstekorten en moesten maatregelen nemen om hun externe balansen te herstellen. De economische ontwikkeling van een groot aantal ontwikkelingslanden gaat bovendien nog steeds gebukt onder de lasten van hoge schulden.

De algemene optredende stagnatie van de wereldeconomie kwam ook tot uitdrukking in de teruggang van de internationale handel in landbouwprodukten. Veel traditionele agrarische exporteurs werden geconfronteerd met verminderde vraag en dalende prijzen. De vraag naar landbouwprodukten daalde onder invloed van de wereldwijde recessie maar ook werd de handel gehinderd door de aanscherping van protectionistische maatregelen waartoe overheden hun toevlucht namen om binnenlandse economische problemen te bestrijden. Daarnaast zijn de spanningen op de wereldmarkt in het afgelopen decennium veroorzaakt door de voortdurende groei van agrarische produktie, vooral in de ontwikkelde landen. Op dit punt is vooral de EG door derde landen steeds feller bekritiseerd. Terwijl de interne vraag achterbleef bij de groei van het binnenlandse aanbod, was de EG niet in staat produktievermindering te realiseren. In plaats daarvan exporteerde de EG dat deel van de produktie dat niet op de interne markt kon worden afgezet met behulp van exportrestituties naar de wereldmarkt.

Het EG-landbouwbeleid is primair gericht op de ontwikkeling van de eigen landbouwsector en sluit de interne markt grotendeels af van invloeden van de wereldmarkt. Dalende prijzen en afzetproblemen op de internationale markten hebben echter de kosten van het landbouwbeleid vergroot en aanleiding gegeven voor een aantal beleidshervormingen. Ook andere landen zagen de kosten van het landbouwbeleid oplopen. Ook daar werd het landbouwbeleid ter dis-

cussie gesteld maar vaak werd gewezen op de handelsverstorende invloed van andermans landbouwbeleid. Onder druk van de internationale handelspolitieke problemen werd besloten om in het kader van de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) een nieuwe ronde van multilaterale besprekingen te houden. Deze is in 1986 gestart en heeft onder andere tot doel de handelsbelemmeringen op de internationale agrarische markten te verminderen. De besprekingen hebben echter bij het verschijnen van het rapport nog geen resultaten opgeleverd.

Dit rapport geeft een overzicht van en analyseert de positie van de EG op de wereldmarkt voor landbouwprodukten en de consequenties van het Europese landbouw- en het agrarisch handelsbeleid voor derde landen. Het landbouwbeleid van derde landen en de invloed daarvan op de internationale markt hebben ook gevolgen voor de positie en het gedrag van de EG. Er zal sprake zijn van een wederzijdse beïnvloeding die tot uitdrukking komt in de directe en indirecte handelscontacten. De centrale onderzoeksvraag bestaat dan ook uit twee delen:

- *Op welke wijze en in welke mate ondervinden derde landen gevolgen van het EG-landbouw(handels)beleid?*
- *Op welke wijze en in welke mate ondervindt de EG-landbouw invloed van het landbouw- en handelsbeleid in derde landen?*

Bedacht moet worden dat invloed van het beleid op de handel slechts in beperkte mate kan worden geïsoleerd van andere invloeden en factoren. Naast overheidsbemoeienis - die bovendien nog vele gezichten heeft - zijn er nog talloze factoren die de ontwikkelingen op de wereldmarkten mede bepalen. Al die factoren verhinderen ook dat een duidelijk beeld kan worden geschilderd van de wederzijdse beïnvloeding van en reacties op landbouw- en handelsbeleid van de diverse landen. Zoveel mogelijk zal worden geprobeerd de effecten van intern gevoerde landbouwbeleid op de internationale handel aan te geven in relatie tot de invloed van andere factoren.

Om een antwoord op de centrale onderzoeksvraag te kunnen geven zijn de volgende deelvragen van belang:

- *Waarom en hoe wordt landbouwbeleid gevoerd?*
- *Welke rol speelt de EG momenteel op de agrarische wereldmarkten en hoe hebben de externe handelsrelaties zich in de jaren zeventig en tachtig ontwikkeld?*
- *Wat is de positie van andere landen op de wereldmarkt?*
- *Welke rol speelt overheidsinterventie bij de belangrijkste handelspartners?*
- *Hoe is het gedrag van de EG en andere marktpartijen op internationale markten te verklaren?*
- *Wat is de positie van ontwikkelingslanden op de internationale agrarische markten en op welke wijze oefent het GLB invloed uit op deze landen?*
- *Wat zijn de gevolgen van invoerbelemmerende en exportstimulerende maatregelen in het kader van het GLB voor de han-*

delsrelaties van de EG met derde landen? Zijn er ook andere belangrijke kenmerken van het GLB van belang voor de relatie met derde landen?

- Op welke wijze worden de handelsrelaties van de EG beïnvloed door de liberalisering van de agrarische wereldhandel, waarover in het kader van GATT wordt gesproken?

1.2 Aanpak en uitwerking

Het onderzoek is gebaseerd op literatuurstudie. Een speciale plaats in de geraadpleegde bronnen nemen de deelstudies in, die in het kader van dit onderzoek in een eerder stadium zijn verricht en waarin de relatie van de EG met diverse landen of landengroepen is onderzocht. Dit rapport fungeert als afsluiting en deels als samenvatting van deze reeks deelonderzoeken waarbij de onderzoeksvraag in een breder kader is geplaatst zodat een geïntegreerd beeld van de internationale relaties van de EG wordt verkregen. Getracht wordt de internationale positie en relaties van de EG te analyseren met de nadruk op het verband tussen het interne landbouwbeleid, de daarmee samenhangende grensmaatregelen, de bestaande handelspatronen, het landbouw- en handelsbeleid van de andere belangrijke handelsdrijvende landen en de ontwikkelingen op de wereldmarkt. Voor zover mogelijk zal voor de verklaring van het gedrag van de diverse marktpartijen aansluiting worden gezocht bij internationale handelstheorieën. Maar een bevredigende analytische basis voor onderzoek naar genoemde verbanden is nauwelijks aanwezig in de literatuur. Enerzijds dreigt bij de meer beschrijvende studies over landbouwbeleid en handelsontwikkelingen het gevaar van monocausaliteit in de verklaring van het handelsgedrag en de -relaties, anderzijds zijn de uitkomsten van kwantitatieve (model-)studies sterk afhankelijk van de eraan ten grondslag liggende veronderstellingen. Bij de beantwoording van de eerder genoemde vraagstelling zal in dit rapport hoofdzakelijk gesteund worden op een beschrijvende en kwalitatieve analyse waarbij de uitkomsten van modelstudies als signaalvormend en indicatief worden opgevat.

In deze studie zal niet aan alle landbouwprodukten evenveel aandacht worden besteed. Het onderzoek concentreert zich op die elementen van de internationale relaties op landbouwgebied die in recente jaren door conflicten of onderhandelingen aan veranderingen onderhevig zijn geweest. De studie richt zich daarom primair op granen en graanvervangers (in samenhang met oliezaden), suiker, zuivelprodukten en rundvlees. In vrijwel alle gevallen gaat het om internationale markten waarop de EG een belangrijke markten machtspositie inneemt.

1.3 Opbouw van het rapport

De opbouw van het rapport loopt vrijwel parallel met de eerder geformuleerde vragen. Hoofdstuk 2 schetst achterliggende factoren en argumenten voor de bescherming van de landbouwsector. De gevolgen van de verschillende protectionistische instrumenten voor de handel en welvaart worden aan de hand van enkele welvaartsstudies nader besproken.

Vervolgens wordt, in hoofdstuk 3, geprobeerd met behulp van vraag- en aanboddiagrammen in kwalitatieve termen aan te geven wat de belangrijkste effecten van het GLB voor derde landen zijn. Naast prijs- en hoeveelheidsveranderingen wordt ook de invloed van het GLB op de stabiliteit van de wereldmarktprijzen bekeken.

In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gegeven van de agrarische handelsbalans van de EG. Op een aantal markten speelt de EG een belangrijke rol als aanbieder; op andere heeft zij een klein(er) marktaandeel of treedt ze op als vrager. De rol van de Gemeenschap op de verschillende internationale markten en de gevolgen voor derde landen komen aan de orde in hoofdstuk 5 tot en met 8. Deze hoofdstukken hebben steeds eenzelfde structuur. Nadat de belangrijkste ontwikkelingen en kenmerken van de betreffende internationale markt zijn aangegeven, worden de posities van de EG en andere belangrijke aanbieders en vragers bepaald. Vervolgens wordt het landbouwbeleid in de relevante landen beschreven om daarmee het verband tussen de overheidsbemoeienis en de positie op de wereldmarkt aan te kunnen geven. Daarna worden de gevolgen van het GLB voor derde landen geanalyseerd aan de hand van veranderingen in de markttoegang tot de EG, exportsubsidieëring naar derde landen en de invloed van het GLB op de internationale prijzen.

De toegenomen spanningen op de internationale landbouwmarkten en de voortdurende handelsconflicten tussen ontwikkelde landen onderling als ook tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden hebben de roep om een vrijere internationale handel doen toemen. Besprekingen in die richting worden sinds 1986 gevoerd in GATT-verband. Ongetwijfeld zullen het GLB en de internationale positie van de EG worden beïnvloed door de uitkomsten van deze besprekingen. De EG speelt als belangrijk handelsblok een belangrijke rol in de wijze waarop en de mate waarin de internationale agrarische markten meer in evenwicht kunnen worden gebracht. Ingegaan wordt op het verloop van de onderhandelingen en de mogelijke consequenties van de GATT-besprekingen voor de handelsrelaties van de EG met derde landen.

2. Bescherming van de landbouwsector

2.1 Inleiding

Bescherming van de eigen agrarische sector vormt het uitgangspunt voor het gedrag van de EG op de internationale markt en voor de verklaring van de consequenties van het GLB voor de handelsrelaties met derde landen. In paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan op het waarom van landbouwbeleid. Bescherming vindt evenwel niet alleen in de EG plaats; ook in veel andere landen voert de overheid een landbouw ondersteunend beleid. De bescherming kan op verschillende manieren vorm krijgen met verschillende consequenties voor 's lands handelsrelaties (2.3). De omvang van de bescherming van de eigen landbouwsector kan worden vergeleken met andere landen door alle steunmaatregelen onder één noemer te brengen. Paragraaf 2.4 geeft, na eerst een aantal verschillende maatstaven voor bescherming te hebben besproken, een overzicht van de protectioniveaus in verschillende landen. De budgettaire kosten van steun worden door steeds meer overheden als een probleem beschouwd. De gevolgen van interne steun voor de handel heeft dit in eerste instantie binnenlandse (verdelings-)probleem verbreed naar het internationale forum. In paragraaf 2.5 wordt getracht de kosten van protectie te schetsen. Een korte resume-rende paragraaf sluit dit hoofdstuk af.

2.2 Politieke economie van de protectie

De overheid zal een ondersteunend beleid gaan voeren als men geen vertrouwen heeft in de werking van de markt en de markt wil corrigeren. Hoewel het denken over het functionele karakter van het overheidsingrijpen in de loop van de tijd sterk is veranderd (Koning, 1986) vormt het conflict tussen het maatschappelijk wenselijke, zoals dat door de politiek wordt geformuleerd, en de uitkomsten van het vrije marktmechanisme de grondslag voor het beschermen van de landbouw.

2.2.1 Waarom een landbouwbeleid?

De argumenten voor de ondersteuning van de agrarische sector in de EG door middel van het GLB zijn neergelegd in de doeleinden van het landbouwbeleid, zoals die door de lidstaten bij de totstandkoming van het Verdrag van Rome in 1957 zijn geformuleerd. Kort samengevat heeft het GLB tot doel de produktiviteit van de landbouw toe te laten nemen om aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te garanderen; de markten te stabiliseren, de (voedsel)voorziening veilig te stellen en redelijke consumentenprijzen te verzekeren. Het landbouwbeleid bestaat uit

twee delen: het structuurbeleid en het markt- en prijsbeleid. Produktiviteitsontwikkeling wordt - althans in theorie - gestimuleerd door maatregelen in het kader van het structuurbeleid. De marktordering is het onderwerp van het markt- en prijsbeleid, waarmee wordt getracht voor de producenten een van te voren overeengekomen prijsniveau te bereiken (richtprijs), een bodem in de markt te leggen (minimumprijs) of grote prijschommelingen te voorkomen (Meester, 1980:65-67).

Twee politiek-economische factoren vormen belangrijke motieven voor het voeren van een landbouwbeleid (De Hoogh, 1988). De eerste factor is de bijzondere betekenis van de sector en de producten voor 's lands welzijn. Voedsel is een eerste levensbehoefte en voedselprijzen zijn een belangrijke uitgavenpost voor velen. Wanneer voedselprijzen toenemen kan dat politieke onrust tot gevolg hebben. Overheden willen dus graag voedselprijzen die min of meer stabiel zijn en grijpen in de prijsvorming in wanneer de markt een andere uitkomst laat zien dan zij wenselijk achten. Bij het nastreven van stabiele prijzen moet de overheid ook zorgen dat de prijs aantrekkelijk genoeg is voor een producent om te gaan produceren. Op de korte termijn is er een belangentegenstelling tussen de consument (die een zo "laag" mogelijke prijs willen) en de producent (prijs zo "hoog" mogelijk) maar op de lange termijn is deze tegenstelling te overbruggen door goedkoper produceren te bevorderen en langs die weg "lage" en stabiele voedselprijzen te bereiken. Goedkoper produceren kan de overheid bevorderen door produktiviteitsontwikkeling en kostprijsverlaging te stimuleren, bijvoorbeeld via landbouwkundig onderzoek, voorlichting en onderwijs. Maar de vraag blijft waarom de prijsvorming en de produktiviteitsontwikkeling niet aan het vrije krachterspel van vraag en aanbod kunnen worden overgelaten.

Dat komt door de tweede belangrijke politiek-economische factor, namelijk de bijzondere kenmerken en eigenschappen van de produktie en de landbouwmarkten. De vraag naar voedsel, vooral in de rijkere landen, is relatief ongevoelig voor prijsveranderingen. Het aanbod is dat, zeker op de korte termijn, ook. Dat het aanbod niet sterk wordt bepaald door de prijs van het produkt komt, naast teelttechnische factoren (seizoenen, kennis van producten, etc.), doordat in de landbouw de gezinsbedrijvenstructuur overheerst waar grond, kapitaalgoederen en arbeid overwegend vaste kosten zijn. De produktiefactoren zijn relatief immobiel en worden, ook als de prijs daalt, niet zomaar uitgestoten. Zelfs bij lage prijzen wil de boer nog wel produceren om iets van die vaste kosten goed te maken. Omdat zowel vraag als aanbod niet erg gevoelig zijn voor prijsveranderingen kan het prijsmechanisme produktie en verbruik maar moeilijk met elkaar in evenwicht brengen.

Toevallige invloeden aan de aanbodzijde (oogtschommelingen) kunnen grote prijschommelingen tot gevolg hebben. Prijschommelingen zijn inherent aan het karakter van de landbouw: de produktie is sterk afhankelijk van natuurlijke omstandigheden. Onder "normale" omstandigheden ontstaat op de middellange termijn een

cyclische beweging; op hoeveelhedsveranderingen volgen prijs- en inkomensveranderingen die tegengesteld zijn aan de veranderingen in de vorige periode. De geringe factormobiliteit in de landbouwsector verhindert echter een dergelijke soepele beweging van prijzen en hoeveelheden. Bovendien worden prijsfluctuaties in de loop van de tijd versterkt door de verhouding tussen de vraag- en aanbodelasticiteiten (Meester, 1980:35-37). Een in de tijd afnemende prijselasticiteit van de vraag, die wordt veroorzaakt door de stijging van het inkomen per hoofd gedurende economische groei, en een vrijwel gelijk blijvende prijselasticiteit van het aanbod onder invloed van technologische en economische ontwikkeling zorgen voor een toename van de kans op prijsfluctuaties op de middellange termijn; de vraag groeit steeds trager dan het aanbod. De prijsveranderingen dragen echter niets bij aan een herstel van het evenwicht tussen vraag en aanbod, maar beïnvloeden wel degelijk het inkomen van de producent. De conclusie is dat ook op de langere termijn het marktmechanisme maar moeilijk voor evenwicht kan zorgen op de markt bij een politiek aanvaardbaar prijspeil. Laat men de markt zijn gang gaan dan houdt dat het risico in van langdurige verstoringen in de vorm van overproductie samengaan met dalende prijzen en lage inkomens in de agrarische sector. Het is tegen deze ontwikkelingen dat in veel landen de agrarische sector beschermd wordt en handelspolitieke belemmeringen zijn opgebouwd.

In ontwikkelingslanden wordt de agrarische sector over het algemeen nauwelijks ondersteund, in veel landen zelfs belast (onder andere Wereldbank, 1986). De landbouw, de belangrijkste bestaansbron voor de bevolking in deze landen, heeft in veel landen een specifieke rol in het ontwikkelingsproces. Soms is die rol expliciet in beleidsplannen geformuleerd, maar vaker nog is de rol van de landbouw in het ontwikkelingsproces een uitvloeisel van een op industrialisatie gericht plan. De landbouwsector moet de (productie-)middelen verstrekken voor de ontwikkeling van industriële activiteiten. Bovendien zou bescherming aan de landbouwsector de overheid met moeilijk te dragen lasten confronteren, of, wanneer de consumenten de kosten zouden moeten dragen in de vorm van hogere consumentenprijzen, de kosten voor levensonderhoud aanzienlijk doen toenemen omdat in deze landen het overgrote deel van het inkomen besteed wordt aan voeding.

De risico's van voortdurende overschotten in de landbouwsector van geïndustrialiseerde landen met bovendien de kans op sterk schommelende prijzen en inkomens kunnen aanleiding geven tot interventie van de overheid maar dat hoeft nog geen argument te zijn voor het geven van bescherming. Een en ander zou ook een argument kunnen zijn voor het bevorderen van het verminderen van het gebruik van de produktiemiddelen in de landbouw, bijvoorbeeld door bedrijfsbeëindiging en afvloeiingsregelingen voor arbeid. De beslissing de landbouw bescherming te bieden, op welke manier en in welke mate, wordt genomen in het politieke proces.

2.2.2 Het politieke proces van protectie

De uitkomsten van het politieke proces zijn vaak een compromis van belangentegenstellingen van verschillende groepen; consensus over wat maatschappelijk wenselijk is bestaat vrijwel nooit. De verklaring voor het gevoerde landbouwbeleid ligt volgens sommigen niet in maatschappelijke waarden maar kan worden gevonden in een machtsverwicht van boeren over burgers (bijvoorbeeld Olson, 1986). Dit machtsverwicht zou door de (traditionele) institutionele structuur van het landbouwpolitieke besluitvormingsproces worden versterkt (Senior Nello, 1984). Dergelijke factoren en processen kunnen meespelen bij de totstandkoming van het landbouwbeleid maar een monocausale relatie zoals door beide bovengenoemde auteurs wordt gelegd is niet erg overtuigend; het lijkt onwaarschijnlijk dat een relatief kleine groep boeren die bovendien nog zo divers is dat binnen deze groep tegengestelde belangen zijn, bescherming zou kunnen afdwingen door middel van organisatie en politieke lobby. Het is veel plausibeler de bescherming van de agrarische sector uit te leggen als een gezamenlijk maatschappelijk belang gericht op stabiliteit en groei. Auteurs zoals Anderson en Hayami (1986), Honma (1986) en Winters (1987) leggen de nadruk op dat gezamenlijk belang waarbij zij de steun aan de sector beschouwen als de uitkomst van de afweging van economische, politieke en sociale kosten en baten van de steun. Daarbij spelen dan de elementen die Senior Nello en Olson noemen, een rol spelen.

Het economische belang van de sector kan worden aangegeven in termen van bijdrage aan de nationale produktie, exportinkomsten en werkgelegenheid. Ook het zorgdragen voor voldoende en goedkoop voedsel voor de rest van de economie benadrukt het speciale economische belang van de sector. Het geven van steun aan een bepaalde groep kan politieke winst betekenen bij verkiezingen, als die steun niet ten koste gaat van andere groepen in de samenleving. De sociale factor van de steun aan de agrarische sector wordt vaak aangegeven met de speciale rol die de agrarische activiteiten spelen bij het leefbaar houden van het platteland. Een met het beleid na te streven redelijke inkomensverdeling tussen landbouw en niet-agrarische sectoren wordt in bepaalde kringen ook als een belangrijke argument voor steun beschouwd.

Tegenover deze overwegingen die pleiten voor het beschermen (op welke wijze dan ook) van de sector staan de maatschappelijke (economische) kosten van die steun. Daarbij wordt dan vooral benadrukt dat het overhevelen van middelen van overheid en consument naar de producent van landbouwprodukten een efficiënte benutting van de produktiefactoren in de weg staat. De kosten van inefficiënte aanwending van produktiemiddelen voor een economie kunnen overigens zeer verschillend zijn naar gelang de wijze waarop en de mate waarin bescherming plaatsvindt.

2.2.3 Protectie en afzonderlijke produkten

In het voorgaande is een aantal factoren behandeld dat aan de bescherming van de landbouwsector ten grondslag ligt. Daarbij is gesproken over bescherming van de landbouw op een geaggregeerd niveau; er is geen onderscheid gemaakt tussen agrarische produkten. Agrarische produkten worden echter niet alle in dezelfde mate beschermd. In de EG wordt bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt tussen de marktordeningsprodukten - die op hun beurt ook niet alle in dezelfde mate worden beschermd - en de niet-marktordeningsprodukten. Er zijn enkele redenen te noemen voor het verschil in bescherming tussen produkten maar geen van de argumenten heeft een algemene geldigheid; wat voor het ene produkt de hoofdreden lijkt te vormen, is het voor een ander produkt in het geheel niet. Een aantal - de opsomming is lang niet volledig - factoren die in samenhang met elkaar de protectiegraad van een produkt kunnen bepalen zijn de volgende:

- *importafhankelijkheid*; wanneer een land belangrijke basisvoedselprodukten niet voldoende zelf kan voortbrengen en afhankelijk is van invoer kunnen de binnenlandse producenten van dat produkt via het verlenen van bescherming worden aangezet tot meer productie. Hermann (1989) benadrukt deze factor in zijn onderzoek naar de determinanten van de bescherming van tarwe. Op basis van een uitgebreide tijdreeksanalyse waarbij 38 landen in de periode 1968-80 zijn vergeleken, wordt geconcludeerd dat naast het niveau van economische ontwikkeling, weergegeven door het inkomensniveau of BNP per hoofd van een land, de importafhankelijkheid van tarwe, weergegeven door de zelfvoorzieningsgraad, een zeer belangrijke factor is in de verklaring van de hoogte van de bescherming van tarweproducenten. De prijsprotectie neemt toe naarmate het inkomensniveau van een land toeneemt en naarmate de zelfvoorzieningsgraad lager is. Strijker (1986:7) ziet in een vergelijking tussen landen bewijzen voor de stelling dat meer prijssteun wordt gegeven aan produkten waarvan de zelfvoorzieningsgraad laag is dan aan produkten met een hoge zelfvoorzieningsgraad.

- *relatieve belang van het produkt in de totale produktie en bij de inkomensvorming*; een produkt dat een centrale plaats inneemt in de landbouw wat betreft de inkomensvorming en het grondgebruik wordt meestal meer beschermd dan produkten van relatief minder belang. Daarbij speelt voor granen mee dat het voor een groot aantal landen een zeer belangrijk basisvoedselprodukt is en bovendien als veevoedergrondstof min of meer een scharnierfunctie tussen akkerbouw en veehouderij inneemt (De Bont, 1988:39).

- *budgettaire kosten*; hierbij spelen de mogelijkheden van kostenbeheersing van bescherming voor een produkt een grote rol. Zo is bij het onderscheid tussen marktordenings- en niet-marktordeningsprodukten in de EG de mate waarin de produktie grondgebonden is een belangrijke overweging bij het verlenen van bescherming.

Grond is nog altijd de schaarse factor in de landbouw. Door een verband te leggen tussen bescherming en grondgebondenheid van produkten blijven de budgettaire uitgaven onder controle. Daarnaast zijn ook andere eigenschappen van produkten, zoals bijvoorbeeld bederfelijkheid van een produkt waardoor voorraadkosten hoog kunnen oplopen, van belang.

- (*handels-)*politieke overwegingen; bij het verlenen van bescherming aan een produkt kan het gevaar voor tegenacties van een handelspartner een rol spelen. Anderzijds kan de bescherming van de landbouw door andere landen ook een belangrijk argument zijn om de eigen landbouwsector te beschermen. De steun die in het buitenland aan de landbouw wordt gegeven, wordt vaak gezien als een bedreiging voor de concurrentiepositie van de eigen landbouwsector. Verder kan het in het belang zijn van verwerkende industrieën een produkt al dan niet bescherming te verlenen.

2.3 Landbouwbeleid en instrumenten voor bescherming

Bescherming van de landbouwsector kan plaatsvinden met behulp van een groot aantal algemene en/of sector-specifieke instrumenten. In het kader van deze studie wordt het instrumentarium aan de buitengrens centraal gesteld. Daarbij worden de verschillende vormen beschreven; de theoretische effecten van de verschillende vormen voor derde landen worden behandeld in hoofdstuk 3.

De bescherming aan de buitengrens hangt vanzelfsprekend sterk samen met de wijze waarop een land zijn interne doelstelling van het landbouwbeleid wil realiseren. Centraal in vrijwel elk landbouwbeleid staat de doelstelling het land te verzekeren van voldoende voedselproductie door de landbouwproductie te stimuleren, waarbij producenten een bepaald inkomen wordt gegarandeerd. Globaal kunnen er twee systemen van (inkomens)ondersteuning worden onderscheiden (De Hoogh, 1988:9). De overheid kan de prijs (direct of indirect via interventie of quoterings) vastleggen waarbij de binnenlandse prijs vrijwel zonder uitzondering boven de internationale prijs wordt gesteld. Dat betekent dat aan de grens importbelemmeringen nodig zijn om afzet van de binnenlandse productie op de binnenlandse markt te realiseren. Om te kunnen exporteren zijn exportsubsidies nodig. Uiteindelijk betalen de binnenlandse consument én de overheid c.q. belastingbetaler voor de bescherming van de producent.

De tweede mogelijkheid om de producent een redelijk inkomen te garanderen is directe inkomenssteun te geven, die al of niet afhankelijk wordt gesteld van de hoogte van de productie. In dit systeem worden de prijzen grotendeels overgelaten aan de markt met als gevolg dat binnenlandse en buitenlandse prijzen niet ver uiteen (hoeven te) liggen. Dit houdt in dat grensmaatregelen in mindere mate worden toegepast.

Beide steunsystemen onderscheiden zich door de mate waarin op de markt wordt ingegrepen. Prijsondersteuning verstoort de markt in grotere mate dan directe inkomenssteun doordat zowel nationale als internationale prijsrelaties tussen vraag en aanbod grotendeels verbroken worden. Het interveniërende land is genoodzaakt grensmaatregelen te nemen om prijsconcurrentie van aanbieders uit derde landen te voorkomen. Directe inkomenssteun geeft daarentegen het prijsmechanisme een grotere rol waardoor markten minder worden verstoord. Toch kan ook het instrument van directe inkomensondersteuning zorgen voor een voortdurende onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod, bijvoorbeeld wanneer de toeslag gekoppeld is aan de produktie, zoals het geval is bij de zogenaamde *deficiency payments* (zie ook paragraaf 5.3). De stimulans die de producent ontvangt om te produceren verschilt dan niet met het stelsel van prijsondersteuning. Om overproduktie te voorkomen zou een overheid dan ook moeten besluiten tot importbeperkingen of exportsubsidieëring. Ook kan inkomenssteun samen gaan met beperking van produktie (bijvoorbeeld met behulp van een braakleggingspremie) of volledig worden ontkoppeld van produktie (bijvoorbeeld via een hectare-toeslag). Deze laatste beleidsoptie stimuleert de produktie het minst en heeft ook de geringste handelsverstorende effecten.

Het in een groot aantal geïndustrialiseerde landen gevoerde landbouwbeleid is vaak een combinatie van beide genoemde vormen. Wel komt marktordening via directe prijsondersteuning meer voor dan het toeslagsysteem. Dat is ook in de EG het geval. De voorkeur voor prijssteun heeft een aantal redenen als achtergrond. Eén is een historische; de lidstaten van de EG sloten zoveel mogelijk aan bij een reeds in de afzonderlijke landen gehanteerd systeem. Een andere, meer fundamentele reden is dat het toeslagsysteem technisch moeilijker is uit te voeren dan een systeem met een prijsgarantie. Bovendien heeft prijssteun het grote voordeel dat protectie en ondersteuning zo bedekt mogelijk wordt gegeven, namelijk grotendeels via de consumentenprijzen. Belangenbehartigers van de sector willen de begrotingsbetrokkenheid van de overheid zoveel mogelijk vermijden omdat een overheid gemakkelijk in de verleiding kan komen te bezuinigen op steunuitgaven teneinde haar financiële lasten te verlichten. Dus wordt vaak gekozen voor bescherming, gefinancierd door de consument die daar toch niet tegen in het geweer komt. In landen waar de landbouwsector door haar comparatieve kostenvoordelen de concurrentie met het buitenland aankan, kan de overheid echter veelal het systeem van directe inkomenssteun hanteren. De vorm van de steun aan de sector is dan ook mede afhankelijk van de positie van het land in het internationale agrarische handelsverkeer.

Er bestaat een groot aantal grensinstrumenten waarmee de landbouwsector kan worden beschermd. Bij importbeperkende maatregelen kan onderscheid worden gemaakt tussen tarifaire en niet-tarifaire instrumenten. Tarifaire instrumenten verhogen de prijs van het importprodukt bij de grens direct en beïnvloeden vervolgens de verhandelde hoeveelheden, terwijl niet-tarifaire instru-

menten bepalen welke hoeveelheden mogen worden ingevoerd. Invoertarieven kunnen een vast bedrag, een vast percentage van de waarde of de vorm van een variabele heffing aannemen. Vormen van niet-tarifaire invoerbelemmeringen kunnen zijn het instellen van een importquotum, het afdwingen van een "vrijwillige" exportbeperking bij de exporterende handelspartner en het opleggen van importvergunningen en kwaliteitseisen van allerlei aard. Maatregelen gericht op de export worden veelal in de vorm van een afzetsubsidie gegeven zodat de binnenlandse productie ondanks de hogere producentenprijzen toch prijsconcurrerend kan zijn op de internationale markt.

Niet-tarifaire handelsbelemmeringen hebben evenals tarifaire belemmeringen een negatief effect op de handel en de welvaart van de gemeenschap. Een verschil tussen tarifaire en niet-tarifaire instrumenten is dat zij anders inwerken op de verdeling van de welvaartskosten. In hoofdstuk 3 wordt hier dieper op ingegaan.

Naast de grensmaatregelen die een direct verband hebben met het gevoerde landbouwbeleid kan de landbouwsector ook bescherming ondervinden van het macro-economische en wisselkoersbeleid (zie bijvoorbeeld Chambers, 1988). Aan de invloed van de wisselkoers wordt in de komende hoofdstukken regelmatig gerefereerd; omdat de agrarische handel grotendeels in Amerikaanse dollars wordt verrekend gaat het om de (ontwikkeling in de) verhouding van de binnenlandse munt ten opzichte van die dollar.

2.4 Internationale vergelijking van protectie

2.4.1 Verschillende maatstaven

Voor het vaststellen van de mate van protectie die een land aan zijn landbouwsector geeft kan men zich baseren op een aantal maatstaven. De verschillen tussen de maatstaven zijn terug te voeren op de berekeningwijze: in het bijzonder de in de maatstaf op te nemen beleidsmaatregelen, de prijzen (in de produktiekolom) die door deze beleidsmaatregelen worden beïnvloed, en het referentiepunt dat men kiest voor de berekening (Schwartz en Parker, 1988:1138). Zo is er een *Nominale* en een *Effectieve Protectiegraad* (respectievelijk NPG en EPG), en de *Producenten en Consumenten Subsidie Equivalent* (PSE en CSE), plus nog de *Aggregate Measure of Support* (AMS).

Een nominale protectiegraad voor landbouwprodukten meet de verhouding tussen het niveau van de binnenlandse prijzen en die van de wereldmarkt. Naast grensmaatregelen worden ook de effecten van subsidies en belastingen op de producentenprijs gemeten. Belastingen en subsidies op inputs worden niet meegenomen in de berekeningen, evenmin als inkomensoverdrachten. Hierdoor geeft deze maatstaf een beperkt inzicht in de hoogte van de verleende steun. De effectieve protectiegraad (EPG) omvat wel de invloed van het overheidsbeleid op zowel de output- als op de inputprijzen. De EPG wordt vastgesteld als het verschil in de toegevoegde waarde

tegen binnenlandse prijzen en de toegevoegde waarde tegen wereldmarktprijzen. De EPG kan worden gezien als een uitgebreide nominale protectiegraad, berekend als een gewogen gemiddelde van de invloeden van landbouw- en handelsbeleid op de eind- en intermediaire producten, waarbij vaste input-output coëfficiënten als wegingsfactoren worden gebruikt. De berekeningen zijn veel complexer dan voor een NPG en concentreren zich bovendien alleen maar op maatregelen die direct doorwerken in de prijzen, waardoor ook geen volledig overzicht van de steun wordt gegeven.

Maatstaven die een veel groter beleidsterrein omvatten dan beide bovengenoemde protectiegraden, zijn de Producenten Subsidie Equivalent (PSE) en de Consumenten Subsidie Equivalent (CSE). De PSE meet inkomensoverdrachten naar boeren die voortvloeien uit het overheidsbeleid, waarbij zowel het effect van directe overheidsbestedingen als het effect van (prijs)beleid dat een inkomensoverdracht betekent van consument naar producent wordt gemeenten. Niet alleen wordt rekening gehouden met beleid dat directe prijseffecten heeft, maar ook worden maatregelen die op langere termijn en indirect een prijseffect hebben - bijvoorbeeld onderzoeksuitgaven - door de maatstaf meegenomen. Overigens worden door een aantal organisaties (FAO, OECD, USDA) die deze maatstaf hanteren verschillende versies gebruikt. Het verschil wordt veroorzaakt door het al of niet meetellen van bepaalde overheids subsidies en belastingen. Voor de CSE geldt dat ook. De CSE is de impliciete belasting op de consumptie, resulterend uit de verhoging van de consumentenprijs door de beleidsmaatregelen en de subsidies aan de consument.

De nominale en effectieve protectiegraad zijn maatstaven voor handelsverstoring terwijl de PSE zich meer richt op inkomensoverdrachten. Wanneer overheidssteun geen prijsverstoring effect heeft, kan de hoogte van de PSE niet gelijk worden gesteld aan de mate van handelsverstoring. Bovendien wil een verandering in de hoogte van de PSE niet zeggen dat deze het gevolg is van beleidsaanpassingen. De PSE kan veranderen ten gevolge van veranderingen in de binnenlandse productie, wisselkoers en de wereldmarktprijs, zonder dat er sprake hoeft te zijn van beleidsaanpassingen 1).

Door de ontevredenheid over en de tekortkomingen van de PSE-maatstaf is recentelijk nog een alternatieve berekeningswijze voor de mate van bescherming ontworpen: de Aggregate Measurement of Support (AMS). Onder de AMS vallen prijsondersteuning, directe inkomenssteun en inputsubsidies. Voor een aantal categorieën steunverlening worden uitzonderingen gemaakt. De steun via de

-
- 1) Wanneer de PSE in formulevorm wordt gepresenteerd, is dat gemakkelijk in te zien. De PSE wordt als regel uitgedrukt als percentage van de totale produktiewaarde en wordt verkregen door de totale (directe en indirecte; hiertoe behoren overdrachten door prijsondersteuning, directe inkomenssteun

markt wordt berekend door het verschil tussen de interne prijs en de prijs op de wereldmarkt te vermenigvuldigen met het produktievolume van een land. De directe subsidies worden daar nog bij opgeteld om de AMS te verkrijgen. De AMS is in wezen een van de PSE afgeleide maatstaf maar is (meer) toegespitst op maatregelen die de handel belemmeren. Verder wordt, in tegenstelling tot de PSE, rekening gehouden met kwantitatieve produktiebeperkingen en met fluctuaties in de wisselkoersen. De AMS gebruikt een vaste externe referentieprijs, waardoor wordt voorkomen dat de maatstaf toeneemt ten gevolge van dalende wereldmarktprijzen. Deze maatstaf is een steeds grotere rol gaan spelen in Uruguay-ronde van de GATT-besprekingen (zie hoofdstuk 9).

2.4.2 Internationale vergelijking van protectieniveaus

Om een beeld te krijgen van de mate van protectie en met name van de positie die de EG internationaal gezien in deze inneemt, is aan de hand van enkele van de beschreven maatstaven een internationale vergelijking te maken.

Matthews (1986:93) heeft voor de periode 1950-80 de nominale protectiegraden van de EG en een aantal andere landen berekend. Uit zijn studie komt naar voren dat de agrarische protectie in Japan, Zwitserland en Zweden gedurende de gehele periode hoger is geweest dan in de EG. De VS had daarentegen volgens de berekeningen gedurende deze periode over het algemeen een erg lage protectiegraad. Op geaggregeerd niveau is er volgens Matthews' berekeningen in deze periode weinig veranderd in de rangorde van de landen.

In de jaren tachtig is de nominale protectie snel toegenomen (zie bijvoorbeeld Tyers en Anderson in Wereldbank, 1986, en Tyers en Anderson, 1988). De verschillen tussen de landen zijn groot gebleven. Maar ook in het afgelopen decennium is de bescherming

Vervolg noot blz. 35

en allerlei inputsubsidies) inkomensoverdrachten te delen door de produktiewaarde. In formule:

$$\% \text{ PSE} = \frac{\text{totale overdrachten}}{\text{produktiewaarde}} = \frac{Q \times (P_d - P_w \times X) + D + I}{Q \times P_d + D}$$

waarbij Q = de geproduceerde hoeveelheid

P_d = producentenprijs in binnenlandse valuta

P_w = wereldmarktprijs in buitenlandse valuta

X = wisselkoers

D = directe overheidsoverdrachten

I = indirecte overdrachten in de vorm van inputsubsidies, etc. (Webb et al., 1990:2).

in de Scandinavische landen, Japan, Oostenrijk en Zwitserland het hoogst geweest. De EG neemt een middenpositie in, terwijl Australië, Nieuw-Zeeland, de VS en Canada een duidelijk lagere nominale protectie hadden dan de EG.

De internationale vergelijking van de ontwikkeling van protectie volgens de PSE- en CSE-maatstaf geeft in het algemeen dezelfde rangorde van de landen te zien als volgens de maatstaf van de nominale protectie. De hoogte van de berekende PSE voor een land verschilt echter nogal eens per studie. Het International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC, 1988) toont in een overzicht van geaggregeerde PSE's en CSE's voor het jaar 1986 aan dat Japan de agrarische producenten de meeste steun verleent. Japan wordt gevolgd door Scandinavië, Canada, de EG en de VS. Australië en Nieuw-Zeeland verlenen de minste steun aan de producenten van de belangrijkste geïndustrialiseerde landen. Opvallend is de hoge PSE van de groep Zuidoostaziatische (ontwikkelings-) landen die in de studie zijn onderzocht. De verdeling van de kosten van ondersteuning varieert aanzienlijk tussen landen. De kosten moeten worden gedragen door hogere consumentenprijzen en/of door hogere belastingen. In het overzicht van CSE's van het IATRC zijn het vooral West-Europa, Japan en de nieuw geïndustrialiseerde landen in Azië, die de consument een groot gedeelte van de producentensteun laten opbrengen. Zo wordt de steun aan de producent in de EG voor 90% door de consument betaald. De VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland geven het grootste gedeelte van de steun via belastingen door middel van directe overheidsuitgaven. De consumentenprijzen - en dus de CSE's - zijn daarom lager dan in de EG (IATRC, 1988:2-5).

Uit de berekeningen van de OECD blijkt dat tot en met 1984 de PSE's voor alle landen, met uitzondering van de EG, zijn gestegen (tabel 2.1). In 1986 blijkt voor alle landen de hoogste PSE van de hele periode te worden waargenomen. In 1988 en 1989 liggen de PSE's weliswaar op een lager niveau dan in 1986, maar,

Tabel 2.1 PSE's (in % van de produktiewaarde) van geïndustrialiseerde landen, gemiddeld voor alle produkten, 1979/81-1989

Land	1979/81	1984	1986	1988 a)	1989 b)
Australië	5	10	16	10	10
Canada	24	33	49	43	35
EG-10/-12	43	33	52	43	38
Japan	59	67	76	75	72
Nieuw Zeeland	16	18	33	7	5
Verenigde Staten	16	28	43	35	27
Alle OECD-landen	32	34	51	45	39

a) Schatting; b) Projectie.

Bron: OECD, 1987 en 1990.

met uitzondering van Nieuw-Zeeland, nog steeds boven het gemiddelde van de periode 1979-85. De toename van de PSE's is overwegend het gevolg geweest van een daling van de internationale prijzen, veroorzaakt door een stagnerende vraag bij een toenemend aanbod. Exporterende landen trachtten door middel van uitvoersubsidies hun surplusproductie op de internationale markten af te zetten met als gevolg dat de wereldmarktprijzen verder onder druk kwamen. Dit leidde voor de EG bijvoorbeeld tot een toename van de PSE ofschoon de interne steunprijzen stabiel bleven of voor enkele produkten zelfs daalden. De daling van de dollarkoers ten opzichte van de ECU na maart 1985 had het effect dat de wereldmarktprijs uitgedrukt in ECU's lager werd en dus, met geen of weinig veranderingen in de interne EG-prijzen, het gat tussen de EG- en wereldmarktprijzen verder vergrootte en de PSE toenam. Deze wisselkoersontwikkeling had ook tot gevolg dat de EG meer kwijt was aan exportsubsidies. Ook de afname van de PSE's na 1987 wordt grotendeels toegeschreven aan de ontwikkelingen van de internationale prijzen en de dollarkoers; de bijdrage van het overheidsbeleid aan de afname van de steun is marginaal geweest (OECD, 1990).

Concluderend kan gesteld worden dat de bescherming van de landbouwsector plaatsvindt in alle geïndustrialiseerde landen. De mate waarin de sector ondersteund wordt verschilt nogal. De EG neemt hierbij een middenpositie in: de PSE varieerde in de jaren tachtig van ongeveer 30 tot 50%.

2.5 (Welvaarts-)kosten van protectie

Marktinterventie wijzigt de omvang en samenstelling van de binnenlandse productie en het verbruik via veranderingen in de prijsniveaus en -verhoudingen tussen de landbouwprodukten. De binnenlandse productie wordt door de prijsstelling gestimuleerd terwijl goedkoper zou kunnen worden geïmporteerd. Het verbruik verschuift naar andere, vaak de duurdere intern voortgebrachte produkten. Het marktingrijpen leidt, zo bezien, tot inefficiënte aanwending van de produktiemiddelen waardoor de algemene welvaart nadelig wordt beïnvloed. Een aantal economische studies hebben getracht inzicht te geven in de kosten en de baten van landbouwprotectie voor zowel afzonderlijke landen als ook voor de wereld.

Met name in de jaren tachtig is in de meeste geïndustrialiseerde landen de steun aan de landbouwsector sterk toegenomen. Voor de periode 1984-86 werd de steun aan de agrarische producent in de OECD-landen geschat op een bedrag tussen de \$ 100 en \$ 150 miljard per jaar (OECD, 1988:58). In 1990 zou de steun ongeveer \$ 175 miljard hebben bedragen (OECD, 1991:115). De kosten voor landbouwondersteuning verschillen sterk per land: in de EG, de VS en Japan zijn de totale kosten veruit het omvangrijkst. IATRC (1988) heeft de totale steun van de EG in 1986 aan de sector geschat op ruim \$ 50 miljard. Japan en de VS volgen de EG op enige afstand met steun van tussen de \$ 35 en \$ 40 miljard. De overige

Westeuropese landen (met name Scandinavië) hebben de landbouwsector met ruim \$ 20 miljard ondersteund. In Canada, Australië en Nieuw-Zeeland zijn de totale kosten van de ondersteuning van de landbouwsector veel geringer. Om de steun enigszins in perspectief te plaatsen kan ze worden uitgedrukt per hoofd van de landbouwberoepsbevolking, per bedrijf of toegevoegde waarde door de sector. Uit overzichten van de OECD (1991:133) blijkt de rangorde van de meest beschermende (rijke) landen te verschillen wanneer de steun per boer of per hectare wordt uitgedrukt.

De totale (geldelijke) overdrachten van consumenten en belastingbetalers die kunnen worden geassocieerd met landbouwbeleid zijn de afgelopen jaren ook meestal toegenomen. Schattingen van de kosten voor de consumenten en belastingbetaler wijzen uit dat deze kosten hoger zijn dan de ontvangsten van de producenten (Wereldbank, 1986:121; Tyers en Anderson, 1988; Roningen en Dixit, 1990). Roningen en Dixit berekenen dat in 1986-1987 van elke dollar die de producenten in de industrielanden extra ontvingen ten gevolge van het protectionistische beleid consument en belastingbetaler gemiddeld \$ 1.42 kwijt zijn; gemiddeld komt zo'n 70% van de kosten voor consument en belastingbetaler ten goede aan de producent. Dit percentage is in de studie van Tyers en Anderson iets hoger maar de calculaties van de laatste zijn gebaseerd op de periode 1980-1982. Het verschil tussen de extra inkomsten voor de producent en extra kosten voor consument en belastingbetaler wordt onder meer veroorzaakt door kosten voor opslag, verwerkings- en transportsubsidies plus de exportsubsidies die nodig zijn om op de internationale markt af te kunnen zetten waardoor de consument in het buitenland profiteert van het beschermende beleid.

Het binnenlandse welvaartverlies van protectionistisch beleid vormt slechts een deel van de totale welvaartskosten op wereldniveau. Afscherming van de binnenlandse markten en toename van zelfvoorzieningsgraden hebben tot gevolg dat internationale prijzen naar beneden worden gedrukt. Importeurs profiteren van zo'n ontwikkeling, maar exporteurs worden benadeeld door lagere internationale prijzen. Berekeningen op basis van een welvaart-theoretische analyses geven aan dat de internationale welvaart-verliezen van protectie van alle landen samen de som van de afzonderlijke welvaartverliezen van de landen overtreft. De conclusie van dergelijke welvaartstudies is daarom dat vermindering van de steun aan de landbouwsector en het afbreken van grensmaatregelen positief zou zijn voor de internationale welvaart, en dat het positieve effect versterkt wordt naarmate meer landen besluiten tot steunverlaging en handelsliberalisatie. Protectie, zo wordt door deze studies nog eens onderstreept, leidt tot inefficiënte allocatie van de produktiemiddelen en zou uit economische overwegingen moeten worden opgeheven.

Er valt echter op de toegepaste methode in welvaartstudies overigens wel het een en ander op te merken. Welvaarteffecten worden berekend door de bestaande situatie te vergelijken met een hypothetische waarin prijs- en andere interventie maatregelen

deels of geheel ontbreken. Het is echter bijzonder moeilijk een inschatting te maken van de economische reacties in zo'n nieuwe situatie. Er moeten een groot aantal veronderstellingen worden gemaakt over het aanpassingsproces dat volgt op het uitschakelen van bepaalde beleidsmaatregelen. De berekeningen zijn vaak uitgevoerd in een partieel, statisch-comparatief kader, waarbij geen aandacht wordt besteed aan dynamische ontwikkelingen in de tijd (De Hoogh, 1987:74-75). De gebrekkige aandacht voor de dynamiek van de sector kan ook tot gevolg hebben dat niet alle aspecten van kosten en baten van protectie worden meegenomen in de afweging. Een zo'n dynamische ontwikkeling is de produktiviteitsontwikkeling, die het mogelijk maakt de baten naar de rest van de economie over te dragen. De baten moeten dan worden gezien als het beschikbaar stellen van produktiemiddelen aan de rest van de economie en een bijdrage leveren aan het laag houden van de kosten van levensonderhoud. Steun voor de agrarische sector zorgt, naast directe werkgelegenheid in de primaire produktie, ook voor werkgelegenheid in de toeleverings- en verwerkingsindustrieën. Welvaarttheoretische beschouwingen zoals in bovenstaande staande studies gaan voorbij aan de bijzondere kenmerken van landbouwsector en de functies van het overheidsingrijpen in de landbouw (Koning, 1986:300-301). Ook zijn stabiele prijzen, het verzekerd zijn van voedselaanbod en een zekere mate van inkomensverdeling moeilijk in welvaartstermen aan te geven terwijl aan deze zaken in het algemeen wel positieve waarden worden toegekend. Ook de ondersteuning van de landbouwsector teneinde het platteland leefbaar te houden komt op geen enkele manier in de welvaartberekeningen tot uiting ofschoon dit toch een belangrijk argument is voor bescherming van de sector. Ondanks de vele beperkingen die aan berekeningen van welvaartskosten kleven geven de empirische studies wel een indicatie van de (netto) kosten van het gevoerde landbouwbeleid.

2.6 Afsluiting

In dit hoofdstuk is geprobeerd de achtergronden, de omvang en de kosten van protectie van de agrarische sector voor de ge-industrialiseerde landen te schetsen. De wijze waarop overheden de landbouwsector beschermen verschilt per land, waarbij het welvaartsniveau, de omvang van de sector, de positie van het land in het internationale agrarische handelsverkeer en de situatie op de wereldmarkt van belang zijn. Tussen de landen bestaat dan ook grote verschillen in het geaggregeerde protectieniveau.

De afscherming van de eigen interne markt heeft consequenties die niet beperkt blijven tot het land dat een protectionistisch beleid voert. Produktie en verbruik en dus ook het in- of uitvoersaldo stellen zich in op het interne prijspeil, waardoor het saldo vrijwel onafhankelijk is van de wereldmarktprijzen. Dalende of stijgende internationale prijzen zullen het binnenlandse aanbod en verbruik nauwelijks beïnvloeden. De EG is, mede

met behulp van het GLB, voor een groot aantal produkten zelfvoorzienend en op een aantal markten zelfs een belangrijke aanbieder geworden. De instrumenten aan de grens, die als consequentie van de marktordening in de EG zijn ingesteld, beperken de toegang van externe aanbieders op de Europese markt. Daarnaast zorgen exportrestituties voor de afzet van produkten op de internationale markt. De consequenties van het EG-landbouwbeleid voor de internationale prijzen en handelsstromen worden in het volgende hoofdstuk nader bekeken.

3. Gevolgen van het GLB voor de internationale handel in landbouwprodukten; theoretisch kader

3.1 Inleiding

Interventie in de agrarische sector van de EG-lidstaten heeft geleid tot een internationaal gezien hoog beschermingsniveau voor de agrarische producenten in West-Europa. Als gevolg van de ontwikkelingen in de agrarische produktie in de Gemeenschap is de positie van de EG als vrager en aanbieder op de agrarische wereldmarkt drastisch veranderd. Onder invloed van een snellere groei van de produktie dan van de consumptie is een andere importbehoefte ontstaan en het exportaanbod vanuit de EG voor een aantal produkten sterk toegenomen. Deze gewijzigde handelspositie van de EG confronteert derde landen op zeer directe wijze met het GLB.

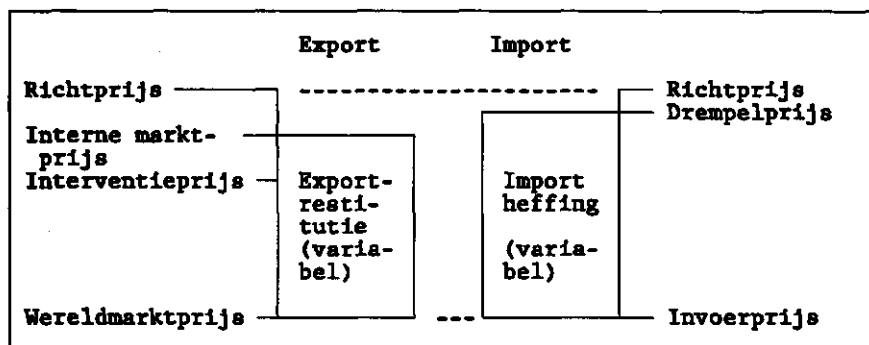
In dit hoofdstuk wordt getracht op schematische wijze de gevolgen van het GLB voor de landen buiten de EG weer te geven. Met behulp van een simpel theoretisch kader van vraag- en aanboddiagrammen kunnen de handels-, prijs- en welvaarteffecten worden geanalyseerd van de toepassing van de belangrijkste instrumenten van het EG-landbouwbeleid. Verder worden de consequenties van vaste binnenlandse prijzen en van voorraadvorming voor de internationale prijsstabiliteit aangegeven. Ook dienen substitutiemogelijkheden tussen produkten en complementariteit van produkten in beschouwing te worden genomen om de consequenties van interventie te analyseren.

3.2 Internationale effecten van het GLB

Op de noodzakelijke samenhang tussen een prijsondersteunende landbouwbeleid in de EG enerzijds en importbeperkende en exportbevorderende maatregelen anderzijds is in het vorige hoofdstuk reeds gewezen. Zonder bescherming aan de buitengrens van de Gemeenschap kunnen de interne prijzen niet blijvend boven het wereldmarktprijsniveau worden vastgesteld. Buitenlandse concurrentie zou bij onbeperkte toegang tot de Gemeenschap de Europese producent kunnen onderbieden met als gevolg dat de agrarische sector in de EG binnenlandse afzetproblemen zou ondervinden. Naast de marktordening via prijsondersteuning hanteert de EG voor een aantal landbouwprodukten ook het toeslagensysteem, waarbij de producent op meer directe wijze (dat wil zeggen niet via de prijs) steun ontvangt. De handels- en welvaarteffecten van deze wijze van ondersteuning voor derde landen verschilt sterk met die van prijsondersteuning. In het geval dat de steun wordt verleend via een toeslag zal minder verschil bestaan tussen de interne en de internationale prijs, waardoor de verstoring van de handel in principe veel geringer is dan bij prijssteun.

De meest gangbare wijze waarop bescherming in de EG plaatsvindt is door middel van een variabele importheffing. Deze wordt toegepast bij de invoer van zware marktordeningsprodukten. De hoogte van de heffing is per definitie het verschil tussen de laagste notering van de internationale prijs van het betreffende produkt en de drempelprijs van de EG (de drempelprijs is de minimum toegangsprijs die gelijk is aan de richtprijs minus kosten zoals transport en dergelijke). De heffing is variabel omdat de (representatieve) wereldmarktprijs elke dag kan veranderen. Dit systeem biedt de producenten de garantie dat zij op de Europese markt geen prijsconcurrentie van buitenlandse aanbieders onder vinden.

De EG exporteert haar landbouwprodukten met behulp van exportrestituties. Deze zijn het spiegelbeeld van een importtarief. De hoogte van de restitutie is afhankelijk van de binnenlandse marktprijs (minimaal de interventieprijs) en de internationale marktprijs: de restitutie overbruggt het verschil. In figuur 3.1 wordt de samenhang tussen de importheffingen en de exportrestituties enerzijds en de binnenlandse prijs anderzijds geïllustreerd.



Figuur 3.1 Samenhang tussen (niet-kwantitatieve) grensmaatregelen en de EG-prijzen

Naast het importtarief maakt de EG ook veelvuldig gebruik van niet-tarifaire importbelemmeringen, zoals het importquotum. De Gemeenschap past deze vorm onder meer toe met betrekking tot suiker en rundvlees. Een andere vorm van niet-tarifaire importbelemmering, die ter sprake zal worden gebracht, is de "vrijwillige" exportbeperking.

3.2.1 Bescherming aan de grens

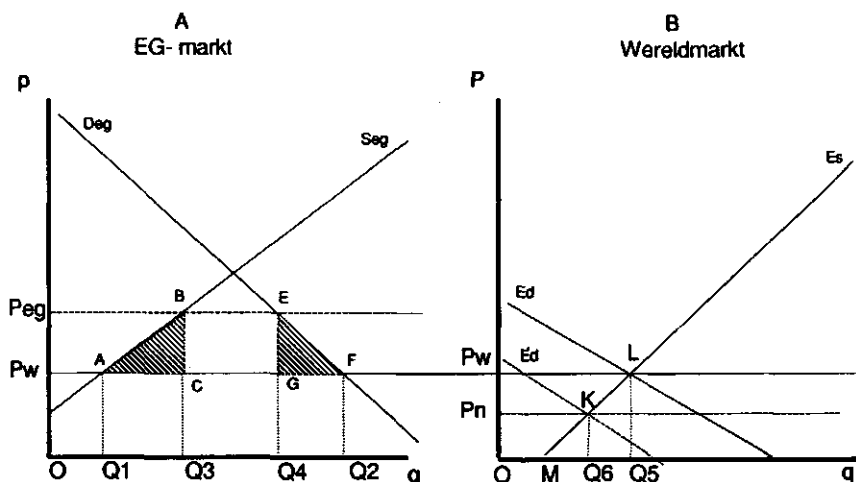
Aan de grens worden enerzijds importbeperkende en anderzijds exportbevorderende maatregelen genomen ter bescherming van de binnenlandse producent. De instrumenten die daarvoor worden toe-

gepast, hebben gevolgen voor de handelsstromen en de internationale prijzen, waarbij de consequenties voor de producent en consument in binnen- en buitenland en de overheid verschillend zijn. De handels-, prijs-, en welvaarteffecten kunnen worden verduidelijkt aan de hand van statische vraag- en aanboddiagrammen.

3.2.1.1 Het importtarief

De instelling van een importtarief maakt de binnenlandse prijs hoger en de invoerhoeveelheid kleiner. De binnenlandse producenten kunnen hiervan profiteren; zij kunnen meer afzetten tegen een hogere prijs. De tariefheffing brengt inkomsten voor de staat met zich mee. Maar de binnenlandse consumenten moeten een hogere prijs betalen hetgeen tot gevolg heeft dat minder geconsumeerd wordt. Het netto-effect van de instelling van het importtarief kan met behulp statische vraag- en aanboddiagrammen worden ingezien (figuur 3.2).

Door de instelling van een importtarief dat gelijk is aan het verschil tussen de drempelprijs P_{EG} en de wereldmarktprijs P_W , wordt de prijs van de importvraag (Q_2 minus Q_1 in figuur 3.2A) verhoogd van P_W naar P_{EG} . Daardoor neemt de vraag af van Q_2 naar Q_4 , terwijl de productie in de Gemeenschap bij de binnenlandse prijs P_{EG} toeneemt van Q_1 tot Q_3 . De importvraag wordt nu Q_4 minus Q_3 . De gevolgen van verminderde importbehoefte van de EG voor de wereldmarkt zijn geschetst in figuur 3.2B. De



S_{EG} = aanbod van de EG; D_{EG} = vraag in de EG; P_{EG} = drempelprijs van de EG; P_W = wereldmarktprijs; S_W = wereldaanbod; D_W = wereldvraag; P_N = wereldmarktprijs na hoeveelhedaanpassingen als gevolg van het instellen van het EG-importtarief

Figuur 3.2 Handels- en welvaarteffecten van de instelling van een importtarief voor de EG en de wereldmarkt

instelling van het tarief door de EG leidt tot een verschuiving van de wereldvraagcurve naar links (nieuwe vraagcurve wordt E'_D ; immers, de geaggregeerde vraag neemt af doordat de vraag van de EG vermindert) waardoor bij onveranderd aanbod het internationale prijsniveau zal afnemen tot P_N . Hoe groot de verschuiving van de vraagcurve is, hangt in eerste instantie af van het aandeel van de EG in de totale vraag op de wereldmarkt. Wanneer de EG slechts een kleine vrager op de internationale markt is, zal de verschuiving van de curve geringer zijn dan in het geval de EG de markt domineert. Daarnaast zal ook de hoogte van het tarief van invloed zijn op de mate waarin de internationale prijs wordt beïnvloed door de EG. Immers, hoe hoger het importtarief wordt gesteld des te kleiner de importbehoefte van de EG door de stimulering van de eigen produktie en afname van de interne vraag en des te groter de verschuiving van de internationale vraagcurve waardoor het internationale prijseffect wordt vergroot. Ook is het verloop van de curves van invloed op de prijs- en hoeveelheidseffecten van het importtarief. Hoe elastischer (platter) deze curves verlopen, des te groter is het internationale prijs- en hoeveelheidseffect van de instelling van het importtarief door de EG. Op de (invloed van) prijselasticiteiten van vraag en aanbod komen we later in dit hoofdstuk nog terug.

De gevolgen voor de welvaart van de instelling van een importtarief kan worden weergegeven door middel van het concept van producenten- en consumentensurplus (Corden, 1985:7-10; Gardner, 1988:169-209; Colman en Young, 1989:211-217). Het producentensurplus is voor de instelling van het tarief gelijk aan de oppervlakte boven de aanbodcurve S_{EG} en beneden de prijslijn P_W , ofwel dat gedeelte van het binnenlands aanbod dat een lagere aanbiedprijs heeft dan de marktprijs. Producenten die ook zouden aanbieden bij een lagere prijs dan de marktprijs, ontvangen dus een hogere prijs per eenheid dan waarvoor zij bereid dan wel in staat zouden zijn geweest te produceren. Dit wordt het producentensurplus genoemd. Na de instelling van het tarief is het surplus gelijk aan de oppervlakte tussen de aanbodcurve en de binnenlands geldende P_{EG} ; in figuur 3.2A is het producentensurplus toegenomen met de oppervlakte $P_W P_{EG} BA$. Een importtarief doet het producentensurplus in de EG toenemen. De omvang van de verandering in het producentensurplus hangt samen met de helling van de aanbodcurve en met de hoogte van het tarief. De heffing van een tarief brengt voor de overheid opbrengsten met zich mee die gelijk zijn aan de geïmporteerde hoeveelheid (Q_4 minus Q_3) vermenigvuldigd met het tarief (P_{EG} minus P_W): in de figuur voorgesteld als de oppervlakte $CBEG$. Tegenover de tariefopbrengsten voor de overheid en de hogere prijs voor de producent staat het negatieve (welvaarts-) effect voor de consument in de EG. Zonder importheffing is de vraag OQ_2 bij P_W en het consumentensurplus (oppervlak beneden de vraagcurve maar boven de prijslijn; consumenten in dit gebied zouden ook vraag uitoefenen als de marktprijs hoger zou liggen dan de actuele) gelijk aan $P_W DF$. Door de importheffing wordt het consumentensurplus verminderd met $P_W P_{EG} EF$ tot $P_{EG} DE$.

Uit deze presentatie blijkt dat de positieve welvaartseffecten van een importtarief voor producenten en overheid (weerspiegeld in de oppervlakte van respectievelijk $P_W P_{EG} BA$ en $CBEG$) kleiner zijn dan de negatieve gevolgen voor consumenten ($P_W P_{EG} EF$). Zelfs wanneer de overheid besluit de tariefopbrengsten naar de consumenten over te hevelen is er geen sprake van volledige compensatie; uiteindelijk resteert nog een negatief welvaartseffect dat in figuur 3.2A wordt weerspiegeld door twee gearceerde driehoekjes. Volgens dit statisch comparatieve concept leidt interventie altijd tot welvaartverliezen voor een economie.

Interventie heeft ook economische gevolgen voor de rest van de wereld (figuur 3.2B). De producenten in het buitenland onder vinden nadeel van het EG-importtarief doordat het de afzetmogelijkheden vermindert. Hun producentensurplus neemt door de gedaalde internationale prijs (van P_W naar P_N) af met $P_N P_W LK$ en wordt $OP_N KM$. Het consumentensurplus kan daarentegen zowel toe- als afgenomen zijn. Een dalende internationale prijs zorgt immers voor een toename van het consumentensurplus maar door de verminderde importbehoefte van de EG is de geaggregeerde vraagcurve ook verschoven naar de oorsprong toe omdat er nu minder vragers zijn (nieuwe vraagcurve E'_D). Het uiteindelijke effect voor de consument is daardoor moeilijk te bepalen. Het totale internationale welvaartseffect is hoogstwaarschijnlijk negatief omdat de negatieve welvaartgevolgen voor de producenten domineren.

3.2.1.2 Niet-tarifaire importbelemmeringen

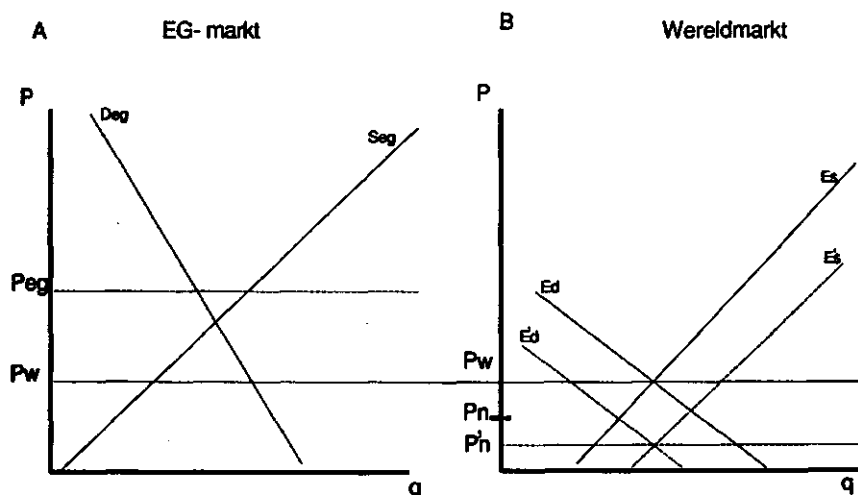
Naast het opleggen van tarieven aan de grens is er een groot aantal mogelijkheden de import te beperken met behulp van niet-tarifaire maatregelen. Een importquotum beperkt op directe wijze de import door een limiet aan de invoer te stellen. Omdat de maximaal toegestane import meestal op een lager niveau wordt vastgesteld dan de invoerbehoefte zonder ingrijpen aan de grens zou zijn, heeft een importquotum een prijsstijging tot gevolg in het importerende land. Tot zover is er weinig verschil met de instelling van een importtarief. Het belangrijkste verschil is dat de overheid geen opbrengsten krijgt uit tariefheffing waardoor de verdeling van welvaartseffecten het belangrijkste verschil is tussen beide grensmaatregelen. Het oppervlak in figuur 3.2A dat de overheidsopbrengsten weerspiegelt valt bij het quotum toe aan degenen die in staat zijn of worden gesteld tegen de wereldmarktprijs in te kopen en tegen de hogere interne prijs te verkopen. Dit kan zowel de importeur als de exporteur uit een derde land zijn. Overigens kan de overheid een gedeelte van de "rent" voor zich opeisen door een belasting op dit voordeel te heffen.

De vrijwillige exportbeperking (VEB) is een relatief nieuw instrument, waarmee een importerend land de invoer tracht af te remmen. Het importerende land maakt een afspraak met het exportland dat die zijn export "vrijwillig" beperkt tot een overeengekomen omvang. Een VEB is dus een directe niet-tarifaire handelsbelemmering en heeft dezelfde handelsbeperkende effecten als een

importquotum. Voor het exporterende land heeft de exportbeperking in geval zich geen vervangende markten voordoen een daling van de binnenlandse prijs tot gevolg, terwijl de prijs in het importerende land ten gevolge van een geringer aanbod toe kan nemen. Zowel het producentensurplus in het exporterende land als het consumentensurplus in het importerende land nemen af en er vindt een herverdeling van inkomen plaats van deze beide groepen naar licentiehouders van exportcontracten. Doordat een VEB een "vrijwillige" afspraak is, valt de "rent" toe aan het exporterende land. In hoofdstuk 5 wordt uitgebreid op de consequenties van dit instrument ingegaan wanneer de afspraken tussen Thailand en de EG met betrekking tot tapioca worden besproken.

3.2.2 De EG als netto-exporteur

In figuur 3.2 zijn de gevolgen geschetst van de instelling van importbelemmerende grensmaatregelen waarbij de EG zowel voor als na de invoering als een netto-importeur wordt voorgesteld. Voor een groot aantal produkten is de EG echter in de loop van de tijd een netto-exporteur geworden, onder ander onder invloed van technologische ontwikkelingen. Een aanbodoverschot kan ook het resultaat zijn van een prijsvaststelling boven het evenwichtsniveau (zie figuur 3.3A). Het verschil tussen de interne EG-prijs en de wereldmarktprijs zal door middel van exportrestituties moe-



S_{EG} = aanbod van de EG; D_{EG} = vraag in de EG; P_{EG} = drempelprijs van de EG; P_W = wereldmarktprijs; E_S = wereldaanbod; E_D = wereldvraag; P_n = wereldmarktprijs na hoeveelheidsaanpassingen

Figuur 3.3 De EG als netto-exporteur; de handels- en welvaartseffecten van exportrestituties

ten worden overbrugd om het EG-aanbod concurrerend te laten zijn met aanbod van derde landen. Hoe groter het verschil tussen de interne en de wereldmarktprijs, des te hoger zal de exportrestitutie moeten zijn.

De verschijning van de EG als aanbieder op de wereldmarkt betekent een toename van het internationale aanbod (weergegeven door de nieuwe aanbodcurve E'_s in 3.3B). Wanneer de vraag op de wereldmarkt bij de groei van het aanbod achterblijft, daalt de internationale prijs (van P_W via P_N naar P'_N). Bovendien vindt onder invloed van de veranderde handelspositie van de EG een verlegging van handelsstromen plaats. De Gemeenschap is van een afzetmarkt voor derde landen veranderd in een concurrent op de wereldmarkt.

De welvaartseffecten van een exportrestitutie kunnen analoog aan importbeperkende maatregelen met behulp van de vraag- en aanboddiagrammen afgeleid worden. De EG verstrekt exportrestituties teneinde de produkten op de wereldmarkt te kunnen afzetten. Op de korte termijn heeft een exportrestitutie een aanbodvergroting (langs de bestaande aanbodcurve) tot gevolg omdat verstrekking van een exportrestitutie gelijk staat aan de verhoging van de binnenlandse prijs (zie ook Gardner, 1987:28). De binnenlandse vraag neemt als gevolg van de hogere prijs af. De welvaartseffecten van de exportrestitutie zijn voor de binnenlandse producent positief (hij kan meer afzetten tegen een hogere prijs) maar negatief voor de consument. De overheidsuitgaven aan exportrestituties (het verschil tussen de interne en de internationale prijs vermenigvuldigd met het exportvolume) betekenen ook een negatief welvaartseffect. Het land dat het betreffende produkt importeert kan tegen lagere prijzen invoeren. Exporteurs worden daarentegen geconfronteerd met lagere opbrengsten per eenheid export. Het welvaartseffect van de EG-exportrestituties voor het derde land hangt dus van de handelspositie van dat land af. Of het internationale welvaartseffect voor alle derde landen samen positief dan wel negatief zijn valt niet te zeggen.

3.2.3 Toenemende importen ten gevolge van het GLB

Het GLB betekent weliswaar voor een groot aantal producenten dat zij een gegarandeerde prijs krijgen die boven het wereldmarktniveau ligt zonder dat ze de concurrentie van derde landen hoeven te vrezen, toch wil dat niet zeggen dat concurrentie volledig uitgebannen is. Niet alle produkten zijn onderwerp van eenzelfde (mate van) marktordening (zie paragraaf 2.3). Voor subtropische landbouwprodukten, - die in de jaren zestig weinig of in het geheel niet in de Gemeenschap werden voortgebracht, hoewel deze situatie door uitbreiding van de EG met enkele Zuid Europese landen wel sterk is veranderd - zijn praktisch geen belemmeringen aan de grens opgeworpen. Echter, de verschillen in de mate van bescherming tussen de landbouwprodukten hebben een belangrijke consequentie gehad die bij de start van het GLB niet of te weinig is onderkend. De instelling van importbeperkende maatregelen en

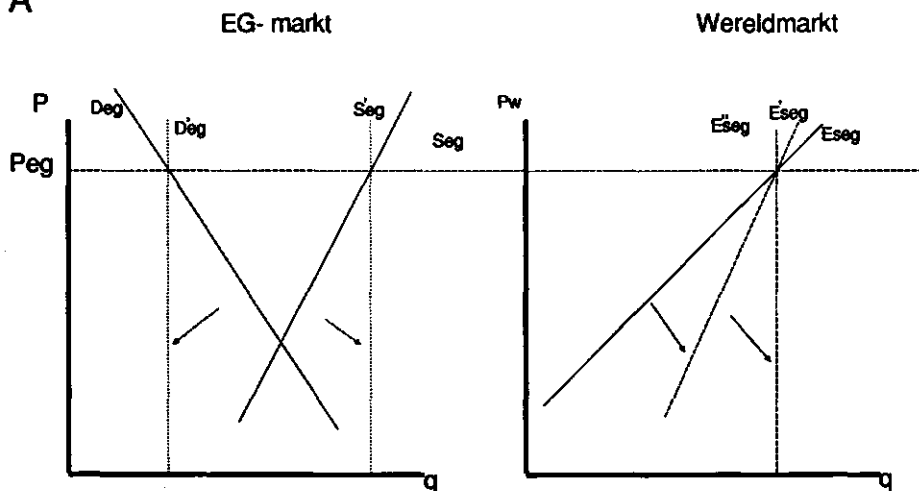
de prijsondersteuning van produkten die onderwerp zijn van een marktordening hebben deze produkten duurder gemaakt ten opzichte van de produkten op de wereldmarkt. Wanneer een produkt dat geen onderwerp is van een marktordening en dat weinig of geen belemmeringen aan de EG-grens ondervindt een goed alternatief is voor een marktorderingsprodukt, kan het zeer aantrekkelijk zijn dat goedkopere substituuat te importeren in de EG. In een dergelijk geval heeft het GLB tot gevolg dat er een importtoename plaatsvindt van een niet-marktorderingsprodukt terwijl de interne afzet van het marktorderingsprodukt waarmee het niet-marktorderingsprodukt concurreert, stagneert. Dit heeft zich met name voorgedaan op het gebied van de voedergranen die in toenemende mate zijn vervangen door produkten die tegen lage tarieven konden worden ingevoerd en die, vaak in combinatie met elkaar, daardoor een goedkoop alternatief vormden. In hoofdstuk 5 wordt hierop nader ingegaan.

3.3 Consequenties van vaste binnenlandse prijzen in de EG voor derde landen

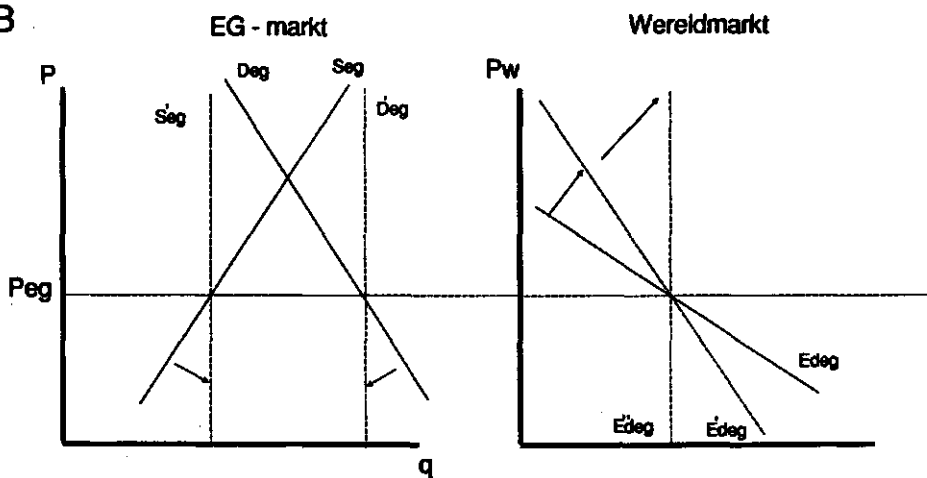
De EG intervenueert op directe wijze door de interne prijzen voor een groot aantal landbouwprodukten te reguleren. Het interventiebeleid van gegarandeerde (minimum)prijzen stimuleert de produktie in de EG op tweeërlei wijze: door de hoogte en door de stabiliteit van de prijzen. De consequenties van het EG-beleid op het internationale prijsniveau zijn in het voorgaande behandeld, nu wordt nader ingegaan op de gevolgen voor de wereldmarkt van prijsstabilisatie in de EG.

Door de binnenlandse producenten een vaste prijs voor hun produkten te garanderen die hoger ligt dan de wereldmarktprijs wordt de binnenlandse produktie ongevoelig voor de hoogte van de wereldmarktprijs. De vastgestelde prijs stimuleert en stabiliseert de produktie; er treden geen onmiddellijke binnenlandse prijs- en (aanbod/)hoeveelheidsveranderingen op wanneer in de EG de vraag bij het aanbod achterblijft want de werking van de markt wordt gedempt. Een minimumprijs verhindert overigens niet dat prijzen stijgen als de vraag het aanbod overtreft. Dit leidt tot een binnenlandse aanbodcurve die beneden de minimumprijs vrijwel verticaal, maar daarboven "normaal" verloopt (figuur 3.4). Het aanbod van de Gemeenschap op de wereldmarkt is door de interne prijsstelling niet of slechts in beperkte mate gerelateerd aan de wereldmarktprijs; het beschikbare exportaanbod is een functie van de binnenlandse prijs en niet van de wereldmarktprijs. Het belangrijkste verschil met de situatie geschetst in paragraaf 3.2, waar het EG-exportaanbod gerelateerd werd aan de internationale prijs, is dat de helling van de aanbodcurve van de EG op de wereldmarkt bij een vaste binnenlandse prijs steiler verloopt. In figuur 3.4A wordt dit geïllustreerd door de draaiing van de E_{EG} -curve tot de E''_{EG} -curve. Het exportaanbod uit de EG is slechts gevoelig voor prijsveranderingen op de wereldmarkt als op die

A



B



A. EG netto-exporteur

B. EG netto-importeur

Figuur 3.4 Prijsstabilisatie in de EG en gevolgen voor de wereldmarkt

Bron: McCalla en Josling, 1985, pp 44-45, figuur 2.4 en 2.5.

markt de prijs zich op een hoger niveau bevindt als de interne prijs: bij een prijs lager dan P_{EG} geldt de verticale E'_{SEG} , maar daarboven geldt de "normale" E_{SEG} . In figuur 3.4B wordt op dezelfde wijze de invloed op de import van een vaste binnenlandse prijs geïllustreerd. Wanneer ook de binnenlandse consumentenprijs vastgesteld wordt op een bepaald niveau, is de binnenlands vraag ook minder gevoelig voor veranderingen in de wereldmarktprijs. Ook in die situatie geldt dat boven de vaste binnenlandse prijs de (import-)vraagcurve geknikt is en wel gerelateerd aan de wereldmarktprijs (McCalla en Josling, 1985:42-47).

Wanneer nu het prijsbeleid in het kader van het GLB tot gevolg heeft dat ook de hellingen van de internationale vraag- en aanbodcurves steiler worden, heeft dit belangrijke implicaties. Steilere vraag- en aanbodcurves houden namelijk een grotere mate van prijsinstabiliteit op de wereldmarkt in (Bale en Lutz, 1979; McCalla en Josling, 1985:47-50).

De mate waarin de EG de internationale markten destabiliseert is afhankelijk van een groot aantal factoren en daardoor ook moeilijk te bepalen. Met name zijn de omvang (verhandelde hoeveelheden ten opzichte van internationale produktie) en de structuur van een markt (aantal marktpartijen) van belang. Nauw daaraan verbonden is het marktaandeel van elk van de marktpartijen. Hoe groter het marktaandeel van de EG op een internationale markt, des te groter zal de invloed van de Gemeenschap zijn op de marktprijzen en op de (in)stabiliteit van die prijzen. Ook de maatregelen aan de grens zijn van invloed op de mate van destabilisatie (Bale en Lutz, 1979). Een vast (ad valorem) tarief geeft meer signalen vanuit de wereldmarkt door aan binnenlandse producenten en consumenten dan een variabele importheffing en zal dan ook sneller binnenlandse aanpassingen uitlokken na veranderingen op de wereldmarkt. In het algemeen geldt dat hoe meer het beleid gericht is op stabiele binnenlandse prijzen des te instabieler de wereldmarktprijzen zullen worden (McCalla en Josling, 1981:50-52). In het landbouwprijsbeleid van de EG vormt binnenlandse prijsstabiliteit een belangrijke doelstelling en wordt de invoer van een aantal belangrijke landbouwprodukten gehinderd door variabele invoerheffingen. Bovendien heeft de EG een groot marktaandeel op een aantal wereldmarkten. Dit alles doet vermoeden dat het GLB in belangrijke mate bijdraagt aan de prijsschommelingen op sommige wereldmarkten. Volgens Tyers en Anderson en ook Sarris (beide aangehaald in Sarris, 1991:294) heeft het EG-beleid ten opzichte van andere landen een zeer sterke invloed op de (in)stabiliteit van de wereldmarktprijzen. Beide studies schatten bijvoorbeeld dat driekwart van de schommelingen in de internationale tarweprijs, die kunnen worden toegeschreven aan het voeren van landbouwbeleid, voor rekening van de EG komen.

Interventie in het kader van het GLB betekent niet per definitie dat de EG de instabiliteit van de wereldmarktprijzen vergroot. Een aantal aspecten kunnen in dit verband genoemd worden. In de eerste plaats wordt de mate waarin het EG-beleid internationale markten destabiliseert beïnvloed door de mate waarin pro-

dukten onderling substitueerbaar zijn. Wanneer op een markt geïntervenieerd wordt terwijl er een substituuat voor dat produkt bestaat, kunnen internationale prijsveranderingen op de geïntervenieerde markt beperkt blijven door de reactie van producenten en consumenten van het substituuat. De vraag naar een produkt is namelijk elastischer naarmate meer concurrerende, substitueerbare produkten bestaan. Bij prijsstijging van het ene produkt zal de consument/gebruiker uitwijken naar een ander produkt dat het eerste kan vervangen. De flexibele reactie op de markt van het substituuat dempt als het ware de schokken op de geïntervenieerde markt. Dit is zeker het geval wanneer op de markt van het substituuat niet geïntervenieerd wordt. Ten tweede is het destabiliserende effect van het GLB ook afhankelijk van de mate waarin andere landen interveniëren. Wanneer meerdere landen ingrijpen en hun binnenlandse markt isoleren van de wereldmarkt betekent interventie een toename van de instabiliteit op de internationale markten, die groter zal zijn dan wanneer één land (bijvoorbeeld de EG) haar binnenlandse markt afsluit voor internationale fluctuaties.

Uiteraard moeten niet alle prijsschommelingen op de internationale markten worden toegeschreven aan overheidsingrijpen in de landbouwsector. Factoren waarop beleid geen vat heeft kunnen ook een belangrijke rol spelen bij produktie- en prijsschommelingen. Sommige produkten zijn bijvoorbeeld bijzonder gevoelig voor klimaatinvloeden of ziektes, waardoor oogsten sterk kunnen variëren. Ontwikkelingen buiten de sector die zich min of meer onafhankelijk van het landbouwbeleid voordoen kunnen ook belangrijke consequenties hebben. Zo kan het gebruik en de produktie van een produkt toenemen wanneer produktiemiddelen beschikbaar komen of nieuwe toepassingen door technologische ontwikkelingen mogelijk en economisch aantrekkelijk worden. Ook kunnen vraagverschuivingen optreden door inkomens- of smaakveranderingen. Verder kunnen wisselkoersschommelingen ook een belangrijke rol spelen bij internationale prijsfluctuaties.

3.4 Voorraden

Een veel toegepast instrument om fluctuerende prijzen tegen te gaan, of die nu al of niet het gevolg zijn van beleid, is een actief voorraadbeleid. Prijsstabilisatie op nationaal niveau kan ook bijdragen aan het verminderen van internationale prijsschommelingen. Voorwaarde is wel dat een land in staat is met behulp van dit instrument ook de buitenlandse produktieschommelingen op te vangen. Daarvoor moet het een aanzienlijk aandeel in de wereldexport hebben. Bovenal echter zal de overheid tenminste de intentie moeten hebben met behulp van voorraadbeheer bij te dragen aan prijsstabilisatie van de wereldmarkt.

Voorraden verminderen de invloed van vraag- en aanbodveranderingen op de prijs. Immers, door de voorraden uit te breiden bij een vraagdaling en/of produktiestijging kunnen prijsfluctua-

ties op de markt tegengegaan worden; in het geval de vraagsgroei niet door de produktiegroei kan worden opgevangen, kan uit de bestaande voorraden het aanbod worden vergroot. Uitbreiding van de voorraden betekent een toename van de vraag en is negatief gerelateerd aan de prijs; bij een afnemende prijs wordt afzet steeds onaantrekkelijker terwijl de kans toeneemt om de voorraden later met winst aan te bieden. Bij daling van de prijzen volgt daarom een uitbreiding van voorraden terwijl bij een prijsstijging voorraden worden afgezet. Geplaatst in het kader van vraag- en aanbodcurves betekent het aanhouden van voorraden dat de hellingen van beide curves minder steil verlopen. De toegenomen prijsgevoeligheid van de aangeboden en gevraagde hoeveelheden inclusief voorraden geeft een grotere stabiliteit aan de markt (McCalla en Josling, 1985:51-53).

Stabilisatie van de internationale prijzen ligt ook ten grondslag aan het streven naar internationale grondstoffenovereenkomsten. Voorraadbeheer is een belangrijk onderdeel van zo'n afspraak. Echter, de theoretische voordelen van een internationaal voorraadbeheerssysteem zijn in de praktijk door de tegengestelde belangen van producerende en consumerende landen moeizaam te realiseren. Producenten zijn gebaat bij een voorraadsysteem wanneer de prijzen relatief laag zijn terwijl consumenten juist bij stijgende of relatief hoge prijzen aandringen op stabilisatie met behulp van voorraadbeheer.

Voorraadbeheer wordt in de praktijk voornamelijk gevoerd uit het oogpunt van binnenlandse prijsstabilisatie. Zo is het EG-voorraadbeheer vooral gekoppeld aan de ontwikkeling van de interne vraag en aanbod. Met name produktie-ontwikkelingen en het interventiesysteem spelen een grote rol bij de verklaring van de omvang van de EG-voorraden. Voor de marktordeningsprodukten geldt een gegarandeerde afzet van produkten tegen vastgestelde minimum prijzen. Wanneer de binnenlandse markt deze produkten niet af kan nemen worden ze in interventie genomen met de bedoeling op een bepaald moment uit voorraden te exporteren of, wanneer de interne marktprijs weer boven het minimum niveau komt, alsnog binnenlands af te zetten.

Naast gunstige marktprijzen zijn budgettaire overwegingen een belangrijke factor bij het bepalen van het tijdstip waarop uit bestaande voorraden wordt verkocht. Export is door het systeem van exportrestituties niet erg afhankelijk van de hoogte van de internationale prijs waardoor verkoop uit voorraad niet het meest gunstigste moment in de ontwikkeling van de internationale prijzen hoeft af te wachten. EG-uitvoer uit voorraden vindt dan ook vaak plaats ongeacht de situatie op de wereldmarkt. Interne prijsstabilisatie met behulp van voorraadbeheer kan daardoor destabilerend werken op de internationale marktprijzen. Wanneer voorraden omvangrijk zijn in relatie tot de verhandelde hoeveelheid hebben ze zelf ook al een prijsdrukkende werking. Ondanks het feit dat voorraden niet meteen op de markt worden aangeboden, wordt namelijk wel rekening gehouden met een toename van het aanbod uit die voorraden in de (nabije) toekomst. De markt antici-

peert hier vaak op door een lagere prijsstelling dan volgens de vraag- en aanbodsituatie gerechtvaardigd zou zijn. Dit leidt tot de veronderstelling dat het voorraadbeleid van de EG niet alleen de internationale prijschommelingen versterkt maar ook bijdraagt aan de internationale prijsdruk voor agrarische produkten.

3.5 Afsluiting

3.5.1 Het theoretische concept nader bezien

In het voorgaande zijn de effecten van het GLB voor derde landen geanalyseerd met behulp van een simpel vraag- en aanbod-concept. Om de verhandeling overzichtelijk te houden stond bij deze benadering steeds slechts één produkt centraal met soms een verwijzing naar substituten en zijn de gevolgen van de instelling van een aantal beleidsinstrumenten voor de internationale handel en prijzen aangegeven. Het belang van het voorgaande is geweest dat de gevolgen konden worden gevisualiseerd van afscherming van de markt. De prijsverhogende werking van de maatregelen aan de grens beperkt de import, stimuleert zowel de binnenlandse productie als het exportaanbod terwijl door interne prijsstabilisatie de instabiliteit van de wereldmarktprijs toeneemt. Ook geeft een vraag- en aanboddiagram enige indicatie ten aanzien van de verdeling van welvaartseffecten ¹⁾. Toch blijft bovenstaande benadering een grove versimpeling van de werkelijkheid. Een belangrijke beperking van de statisch-comparatieve methode is dat deze geen inzicht kan geven van de gevolgen van binnenlandse interventie voor de internationale handel en prijsbewegingen op de langere termijn. Vergeleken wordt slechts de situatie waarin geen interventie optreedt met de situatie waarin een bepaalde maatregel geldt. Inzicht geven over de mogelijke effecten van prijsveranderingen op de langere termijn stelt echter zware theoretische eisen waaraan menig modelsimulatie (tot nu toe) niet heeft kunnen voldoen (zie bijvoorbeeld Gardner, 1988). De essentie van de korte-termijn gevolgen van overheidsinterventie voor de internationale markt kan met de in dit hoofdstuk gehanteerde statisch-comparatieve methode echter voldoende worden geschetst. In de rest van de paragraaf wordt nog wel nader ingegaan op een aantal andere aspecten die van belang zijn bij het bepalen van de effecten van het GLB voor derde landen, maar die in het voorgaande niet of nauwelijks aan bod zijn gekomen. Die aspecten zijn de onderlinge samenhang tussen verschillende produkten (en markten), de vorm van het interventiebeleid en de marktstructuur.

1) In paragraaf 2.5 is al gewezen op enkele tekortkomingen die aan deze methode kleven.

3.5.2 Relaties tussen verschillende produkten

Agrarische produkten concurreren met elkaar voor wat de aanbodzijde betreft om de beschikbare produktiemiddelen en aan de vraagzijde om het besteedbare inkomen van de consument. De concurrentie tussen de verschillende produkten om schaarse middelen geeft aan dat de markt van een bepaald produkt en de ontwikkelingen op die markt niet op zichzelf staan maar dat de markten wederzijds met elkaar in verbinding staan. Het bestaan van onderlinge relaties maakt de analyse van de agrarische markten nogal complex. De belangrijkste interdependenties tussen produkten kunnen als volgt worden weergegeven (McCalla en Josling, 1985:56-63):

- substitutieverbanden in produktie en consumptie; met betrekking tot de vraag zijn bijvoorbeeld de substitutiemogelijkheden bekend tussen voedergranen en produkten zoals onder andere soja, tapioca, maïsgluten, maar ook de uitwisselbaarheid van plantaardige en dierlijke eiwitten en vetten;
- complementaire relaties; graanvervangers (soja, tapioca, enz.) zijn vaak alleen in een bepaalde combinatie met elkaar een gelijkwaardig substituut voor voedergraan;
- input-output relaties in produktie en verwerking; te denken valt aan de behoefte aan veevoerders voor de melk- en vleesproduktie;
- nauw aan elkaar gerelateerde produkten in marketing en handelskanalen.

De onderlinge verbanden doen zich vaak in de praktijk niet afzonderlijk voor maar treden tegelijkertijd op; daarnaast bestaan de substitutie-, complementariteit- en input-output verbanden niet alleen op nationaal niveau maar natuurlijk ook over de grenzen heen. Bij een poging de gevolgen van het EG-landbouwbeleid voor internationale markten weer te geven zal ook rekening gehouden moeten worden met genoemde verbanden tussen produkten. De analyse van beleidseffecten kan niet beperkt blijven tot één markt en één produkt. Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met interventiemaatregelen die de samenhang tussen produkten/markten juist verminderen. Substitutie- en input-output verbanden doen de prijzen in de met elkaar verbonden markten in dezelfde richting bewegen. Hoe groter de substitueerbaarheid, des te groter de stabiliteit in de markten van de goederen die elkaanders substituut zijn. Daarentegen veroorzaken complementaire verbanden toenemende prijsverschillen tussen de produkten (McCalla en Josling, 1985:63). Deze algemene kenmerken hoeven zich evenwel niet met zekerheid voor te doen wanneer interventie plaatsvindt.

De samenhang van de landbouwprodukten maakt het voeren van beleid ook zeer ingewikkeld. Beleidsmaatregelen die gericht zijn op de bescherming van producenten van een bepaald produkt kunnen door interdependenties met andere produkten onverwachte gevolgen hebben voor de omvang en samenstelling van de produktie en handelastromen. Daarbij is het ook mogelijk dat de doelstellingen van het gevoerde beleid worden tegengewerkt. Het meest duidelijke

voorbeeld van een onbedoeld effect van het GLB, dat voortkomt uit dwarsverbanden tussen produkten en die bij de vorming van het GLB niet of in onvoldoende mate is voorzien, is de substitutie van in de Gemeenschap geproduceerde voedergranen voor een mix van een aantal geïmporteerde produkten dat een goed(koop) alternatief vormt (zie hoofdstuk 5).

3.5.3 Interventie en grensmaatregelen

In dit hoofdstuk zijn alleen de grensmaatregelen aan de orde geweest. Grensmaatregelen (tarieven, exportrestituties, niet-tarifaire importbeperkingen) zijn instrumenten waar openlijk handelsverstoringen mee worden veroorzaakt. Maar ook binnenlandse instrumenten van ondersteuning hebben internationale implicaties en kunnen handelsverstoringen werken. Inputsubsidies, inkomenstoeslagen, milieuheffingen, investeringspremies, enzovoort hebben ook, via het (uiteindelijke) effect op consumptie en produktie, consequenties voor importbehoefte en exportaanbod. Maatstaven van handelsinterventie zijn dan ook het meest compleet wanneer naast grensmaatregelen ook andere aan produktie en verbruik gekoppelde maatregelen die alleen binnenlands werkzaam zijn worden meegeteld. De grote verscheidenheid aan steunmaatregelen maakt het echter moeilijk de consequenties voor internationale handel van dergelijke maatregelen duidelijk te maken.

3.5.4 De marktform voor agrarische produkten

Veelal wordt de agrarische markt als een markt van volledige mededinging beschouwd, waar de participanten geen noemenswaardige invloed hebben op de hoogte van de prijzen en de verhandelde hoeveelheden. De verklaring van prijzen, handelsstromen, welvaartseffecten en lange-termijn structurele veranderingen kan dan ook worden gevonden met behulp van "competitive models". Wanneer de markt alleen door de traditionele participanten - producenten en consumenten - wordt betreden, zal inderdaad uit mogen worden gegaan van een markt van volledige mededinging. Maar deze marktform wordt sterk beïnvloed door bemoeienissen van de overheden. Prijsinterventies verhinderen grotendeels dat de marktprijs totstandkomt onder invloed van vraag- en aanbodontwikkelingen. De invloed van het overheidsoptreden betekent dat voor de verklaring van de prijsvorming en de consequenties van de prijsvorming voor de internationale marktontwikkelingen een andere benadering moet worden toegepast.

Internationale handel in agrarische produkten wordt vaak ook overheerst door een klein aantal grote handelsinstituten. De vormen van dergelijke intermediairs zijn meestal multinationale handelsondernemingen, producer marketing boards en staatshandelsagentschappen. De reden van deze concentratie is dat internationale handel gekenmerkt wordt door grote risico's en onzekerheden die ondermeer samenhangen met de aard van het produkt (bijvoorbeeld bederfelijkheid) en prijsschommelingen (ook wisselkoers-

fluctuaties). Het risico van snel veranderende marktsituaties en de talloze problemen die samenhangen met het snel en accuraat transporteren van de produkten heeft geleid tot concentratie van agrarische handel bij een betrekkelijk gering aantal intermediairs en bemoeienissen van overheden. Zo'n marktstructuur leidt ertoe dat internationale prijsvorming niet totstandkomt op de wijze die de marktform van volledige mededinging schetst. Maar ook is in de internationale agrarische handel geen sprake van monopolistisch (of monopsonistisch) marktgedrag. Op elke markt treden wel meerdere aanbieders en vragers op. Omdat vooral wat de gematigde zone produkten betreft de export geconcentreerd is in de handen van een klein aantal landen, zou de toepassing van oligopolietheorie op analyse van internationale prijsbepaling nog het beste alternatief zijn.

In de komende vier hoofdstukken wordt allereerst vastgesteld welk aandeel de EG en de andere aanbieders op de exportmarkt voor de te onderzoeken produkten bezitten om te kunnen bepalen of er sprake is van een imperfecte marktstructuur en of de EG, samen met andere aanbieders, op de markt als een oligopolistische aanbieder beschouwd mag worden. Vervolgens wordt dan de prijsvorming op de internationale markt geschetst, waarbij speciale aandacht zal uitgaan naar de invloed van het gevoerde landbouwbeleid in de landen die een aanzienlijk aandeel in de wereldhandel hebben op die internationale prijsontwikkeling. Aan de hand van de rol van de EG en de invloed die de Gemeenschap uitoefent op de wereldmarkt zullen de consequenties van het EG-landbouwbeleid voor derde landen worden besproken.

Omdat het nationale beleid, 's lands positie en de situatie op de wereldmarkt per produkt vaak verschillend is, zal een onderscheid moeten worden gemaakt tussen de verschillende agrarische produkten. De EG is op de markt voor een aantal gematigde-zone-produkten een belangrijke aanbieder. Deze produkten zijn ook onderwerp van een marktordening die vergaande gevolgen heeft voor de toegang voor derde landen tot de EG en de concurrentiepositie van de Gemeenschap op de internationale markt. Het ligt voor de hand hier de graan(tarwe)markt, de suikermarkt, de internationale zuivel- en de rundvleesmarkt nader te onderzoeken. Bovendien hebben met betrekking tot genoemde produkten zich in het verleden regelmatig handelsconflicten voorgedaan voortkomend uit een situatie van structurele overschotten. De markt waarop de EG optreedt als een zeer belangrijke vrager, de markt voor de produkten die worden aangeduid als graanvervangers, wordt eveneens behandeld. Maar voordat de afzonderlijke markten zullen worden geanalyseerd, volgt eerst een overzicht van de agrarische handelspositie van de EG.

4. De agrarische handelsbalans van de EG

4.1 Inleiding

Stijgende zelfvoorzieningsgraden voor een groot aantal produkten en een groeiende export heeft het beeld van de EG doen ontstaan van een belangrijke exporteur van landbouwprodukten. Maar een positief saldo op de agrarische handelsbalans heeft de Gemeenschap niet. De EG is sinds het begin van haar bestaan namelijk steeds een grote netto-importeur van agrarische produkten gebleven. Het is daarom goed om in deze studie, die de consequenties van de EG als exporteur naar de wereldmarkten en derde landen als thema heeft, op deze netto-importpositie te wijzen. De samenstelling van de import is wel zeer sterk veranderd in de loop der jaren, evenals de herkomst van de EG-invoer. Om een globaal overzicht te krijgen van de handelsbalans worden ook de agrarische uitvoerstromen en de belangrijkste ontwikkelingen daarin beschreven.

In verband met het geaggregeerde niveau zijn de stromen alleen weergegeven in waarde. Bij de interpretatie van de waardebedragen doemt de invloed op van de valutakoers(verhoudingen) en moeten de twee componenten - volume en waarde per eenheid - uit elkaar worden gehaald. Omdat de betalingen in de internationale handel overwegend in Amerikaanse dollars plaatsvinden, wordt de waarde van de handelsstromen hier in dollars weergegeven. De koersontwikkeling tussen de dollar en de ECU is van grote invloed op de EG-handelsbalans. In de loop van de jaren zeventig daalde de waarde van de dollar van 1,0 ECU in 1970 naar 0,8 ECU in 1975 tot 0,7 ECU in 1980. Daarna is de dollar enkele jaren achtereen in waarde gestegen; in 1985 bereikte hij zelfs een waarde van 1,3 ECU. Vervolgens is de dollarwaarde langzaam weer teruggezaakt naar 0,85 ECU in 1988.

Om in de totale handelsbedragen de bijdrage van de ontwikkelingen in de waarde per eenheid te onderscheiden van de volumeontwikkelingen, kan een handelsindex uitkomst bieden. Een juiste en een lange periode dekkende index voor de EG-handel met derde landen is echter niet voorhanden, hoewel Eurostat wel een poging daartoe heeft ondernomen (Eurostat, External trade, monthly statistics). Met behulp van de index voor de handel in agrarische produkten, zoals die door de FAO wordt samengesteld, kan een idee worden gevormd over de ontwikkeling van de waarde per eenheid voor import en export. Door 1972-1974 op 100 te stellen, is de index voor de wereldhandel in agrarische produkten berekend voor de steekjaren die in de tabellen in dit hoofdstuk worden opgevoerd (tabel 4.1).

Deze index geeft evenwel niet meer dan een grove indicatie van de invloed van de waarde per eenheid op het totale bedrag aan in- en uitvoer van de EG. In de eerste plaats is het een index

voor de wereld en niet voor de EG; beide indices zullen van elkaar verschillen omdat de samenstelling van de in- en uitvoerstroomb van de EG niet geheel zal overeenkomen met die van de wereld. In de tweede plaats is in de FAO-berekeningen geen onderscheid gemaakt tussen intra- en extra-handel van de EG. De index is dan ook niet geheel representatief maar een handelsindex die beter aansluit bij de EG-handelsstromen met derde landen is niet beschikbaar.

Tabel 4.1 Agrarische handelsindex, waarde per eenheid import en export (in US\$)

	1973	1975	1980	1985	1988
Import	100	136	189	153	187
Export	100	134	185	149	183

Bron: Eigen berekeningen op basis van FAO, Trade Yearbook, diverse jaargangen, tabel 1.

4.2 De omvang, samenstelling en oorsprong van de import van landbouwprodukten in de EG

De waarde van de EG-import van landbouwprodukten heeft in de jaren zeventig en tachtig een sterke groei doorgemaakt. Desondanks is het aandeel van de EG-invoer in de totale wereldhandel van landbouwprodukten in de loop van de tijd gezakt van 30% in 1973 naar circa 22% in 1988 (CEG, Verslag diverse jaargangen). De EG-invoerwaarde vertoont een enigszins grillig beeld: in de jaren zeventig een snelle groei - van USD 27 miljard in 1973 naar USD 55 miljard in 1980 - om vervolgens duidelijk terug te vallen maar in 1988 toch weer iets hoger uit te komen dan het niveau van 1985 (tabel 4.2). Aan de hand van de handelsindex voor de importwaarde per eenheid uit tabel 4.1 wordt duidelijk dat de toename van de importwaarde voornamelijk het gevolg is geweest van een toename van de waarde per eenheid; naar het prijsniveau van 1973 zou de importwaarde in 1980 USD 29,1 miljard, in 1985 USD 26,7 miljard en in 1988 USD 31,4 miljard hebben bedragen. Het importvolume heeft dus slechts in geringe mate bijgedragen aan de groei van de totale importwaarde. Vanzelfsprekend kan op produkt-niveau de groei van het importvolume wel een belangrijke rol spelen bij de veranderingen in de importwaarde.

4.2.1 Omvang en samenstelling van de invoer

Naar hoofdgroepen onderscheiden zijn groente en fruit, hout en kurk, de produktgroep koffie, thee, cacao en specerijen, en veevoer het belangrijkste. Deze vier groepen nemen gedurende de hele periode het gros van de importwaarde voor hun rekening. De

concentratie is in de loop van de tijd zelfs toegenomen. Was het aandeel van de importuitgaven aan genoemde produkten voor 1980 40 à 50%, na 1980 is het aandeel steeds ruim de helft van de totale importwaarde geweest. De groepen bestaan uit produkten die in de EG niet of nauwelijks kunnen worden voortgebracht, zoals bijvoorbeeld koffie en thee, kurk, tropische vruchten en ander fruit, waarvoor het klimaat niet geschikt is. Andere produkten worden ingevoerd omdat er als direct gevolg van het (produktiestimulerende) beleid van de Gemeenschap een grote vraag naar is en import niet gehinderd wordt door tarieven. Dan gaat het om de invoer van tapioca/cassave dat onder groente en fruit valt (binnen deze groep heeft het een aandeel variërend van 3% tot 6%) en afvallen van granen en schroot van oliezaden. Deze laatste behoren tot de produktgroep veevoer (zie hoofdstuk 5).

Tabel 4.2 De invoer van landbouwprodukten a) in de EG b) (in miljoenen dollars)

		1973	1975	1980	1985	1988
Vlees		2.561	1.550	2.722	2.094	3.077
waarvan rundvlees	M	1.235	156	497	492	823
Zuivel & eieren	M	347	408	677	508	856
Vis		904	1.046	2.739	2.597	6.418
Granen	M	2.774	4.093	3.508	1.605	1.776
Groente & fruit		4.093	4.874	9.354	7.516	10.342
Suiker	M	646	1.595	1.447	873	1.541
Koffie, thee, etc.		2.473	3.091	7.966	7.165	7.617
Veevoer		2.045	1.729	4.731	3.418	5.719
Oliezaden		2.093	2.707	4.478	3.126	4.125
Hout en kurk		3.916	3.016	8.243	4.304	8.075
Olie/vetten		1.188	1.388	2.201	2.128	1.754
Overig		3.863	3.725	6.957	5.611	7.465
Totaal M c)		5.002	6.251	6.128	3.477	4.996
Totaal niet-M		21.902	22.971	48.894	37.468	53.769
Totaal		26.903	29.222	55.023	40.945	58.765
M in % van totaal		18,6	21,4	11,1	8,5	8,5

a) Het totaal landbouwprodukten (inclusief voedings- en genotmiddelen) bestaat uit de SITC-codes 0, 1, 21, 22, 24, 29 en 4;

b) EG-9/-10/-12, afhankelijk van het aantal lidstaten in het betreffende jaar; c) M - zware marktordeningsprodukten.

Bron: OECD, Foreign Trade by Commodities, diverse jaren.

In het tweede deel van de jaren zeventig heeft de invoerwaarde een zeer sterke groei doorgemaakt. Naast de vier reeds genoemde produktgroepen geldt dat ook voor de oliezaden en in iets mindere mate voor oliën en vetten. De ontwikkeling in de invoer-

waarde van de produktgroepen groente en fruit en van hout en kurk is grillig geweest. Een opmerkelijke ontwikkeling is te signaleren in de invoerwaarde voor vis en visprodukten. Aan deze produktgroep valt in de loop van de tijd een steeds groter aandeel in de totale invoerwaarde toe. In de jaren zeventig schommelde de invoer nog rond de USD 1 miljard, maar dit bedrag beliep zowel in 1980 als in 1985 al ruim USD 2,5 miljard. In 1988 is ten opzichte van 1985 de invoerwaarde met bijna 150% gestegen tot USD 6,4 miljard, ruim 10% van de totale invoerwaarde.

In tabel 4.2 is ook een onderscheid gemaakt tussen de ontwikkeling van de invoer van zware marktordeningsprodukten die de kern van de EG-landbouw en van het GLB vormen (rundvlees, granen, zuivel en suiker) en de rest van de produkten. De gezamenlijke invoerwaarde van zware marktordeningsprodukten in 1988 is nagenoeg gelijk aan die in 1973. De invoer van deze produkten waarvoor de EG ruimschoots zelfvoorzienend is, bestaat overwegend uit speciale soorten en/of kwaliteiten, en is het gevolg van invoerovereenkomsten. De invoerwaarde van rundvlees - in de jaren zeventig flink gezakt - steeg in de eerste helft van de jaren tachtig als gevolg van de internationale prijsstijgingen; het invoervolume bleef nagenoeg op gelijk niveau (zie ook hoofdstuk 8). De ten opzichte van de voorgaande jaren hoge importwaarde van zuivelprodukten in 1988 heeft ook als oorzaak de hoge internationale prijzen (zie hoofdstuk 7). De import van graan is onder invloed van de groei van de eigen produktie gedaald (zie hoofdstuk 5). Het importvolume van suiker is sinds 1975 in verband met internationale afspraken vrijwel constant. De schommelingen in de invoerwaarde zijn het gevolg van internationale prijsbewegingen (zie hoofdstuk 6).

4.2.2 Herkomst van de invoer

In 1973 en 1975 importeerde de EG nog overwegend uit andere OECD-lidstaten, maar in de jaren tachtig zijn vooral de ontwikkelingslanden de leverancier van landbouwprodukten aan de EG geworden (tabel 4.3). Gezien de samenstelling van de invoer is deze ontwikkeling niet erg verwonderlijk. De produktie in de EG komt in grote lijnen overeen met de agrarisch produktie in andere OECD-landen omdat er klimatologisch grote overeenkomsten zijn. Het GLB met de ingebouwde communautaire preferentie houdt de goedkopere import van gelijksoortige produkten uit OECD-landen buiten de grens. Tropische produkten kunnen in veel gevallen niet worden voortgebracht in de EG en zijn vaak geen onderwerp van marktordening met bijbehorende grensbelemmeringen waardoor de import relatief vrij is.

Onlangs het in het algemeen teruglopende belang van de OECD-landen als leverancier van de EG is de invoer van enkele landbouwprodukten nog wel grotendeels afkomstig uit die landen. Zo komt de invoer van zuivelprodukten vrijwel geheel uit andere OECD-lidstaten. Ook voor granen is dat het geval. De invoer van suiker komt echter nagenoeg geheel uit niet-OECD-landen. Ook tro-

pische produkten zoals koffie en thee worden vrijwel niet door de EG uit andere OECD-landen geïmporteerd evenals de produkten in de categorie olie en vetten. Het verlies van de aandelen van de OECD-landen in de invoer van de EG wordt vooral zichtbaar in de ontwikkeling van de invoer van groente en fruit en van veevoer. In deze twee categorieën zijn de ontwikkelingslanden een veel belangrijker leverancier van de EG geworden dan in de jaren zeventig het geval was.

Binnen de OECD zijn twee groepen onderscheiden: Canada, de VS, Japan, Australië en Nieuw-Zeeland vormen samen een groep en de andere groep bestaat uit de rest van de OECD-lidstaten Turkije, de EFTA-landen en Spanje en Griekenland voor zover ze nog geen deel uitmaakten van de EG. Ongeveer 60% van de totale invoer van de EG uit de OECD-landen is afkomstig uit de eerst genoemde groep. Categorieën waarin die groep duidelijk een belangrijker aanbieder is dan de rest-OECD-groep zijn vlees anders dan rundvlees, granen, veevoer en oliezaden. De invoer van vis en van

Tabel 4.3 *Herkomst van de invoer van landbouwprodukten door de EG*

	1973	1975	1980	1985	1988
Totaal in miljoen \$	26.903	29.222	55.023	40.945	58.765
verdeling in %:					
OECD	46,5	45,8	46,0	38,1	36,3
waarvan CVJAN	28,8	30,0	27,9	20,3	22,3
REST-OECD	17,6	15,8	18,1	17,8	14,0
CGE	11,6	11,2	5,7	5,7	6,7
OL	41,8	42,9	48,1	56,0	56,5
waarvan O-EUR	1,9	1,5	1,3	1,7	1,9
O-AF	13,8	14,5	16,5	16,6	15,4
O-AM	17,6	17,2	17,4	23,4	24,4
O-AZ	8,4	9,2	12,2	13,4	14,1
O-OC	0,2	0,5	0,7	0,8	0,6
Ongespecificeerd	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5

Landengroeperingen volgens OECD:

OECD: OECD-landen met uitzondering van EG-lidstaten.

CVJAN: Canada, VS, Japan, Australië en Nieuw-Zeeland.

CGE: Centraal Geleide Economieën.

OL: Ontwikkelingslanden.

O-EUR: Ontwikkelingslanden in Europa.

O-AF: Afrikaans continent.

O-AM: Amerikaans continent met uitzondering van Canada en de VS.

O-AZ: Azië met uitzondering van Japan.

O-OC: Oceanië met uitzondering van Australië en Nieuw-Zeeland.

Bron: OECD, Foreign Trade by Commodities, diverse jaren.

hout en kurk door de EG uit OECD-landen komt voornamelijk uit de landen die behoren tot de rest-OECD.

De EG-invoerwaarde uit de centraal geleide economieën is in de loop van de periode vrij constant gebleven. Het aandeel in de totale invoer van de EG is daarentegen in de jaren tachtig bijna gehalveerd ten opzichte van het aandeel in de jaren zeventig. De nadruk ligt bij de invoer van hout, vlees anders dan rundvlees, en groente en fruit. Als leverancier van landbouwprodukten zijn deze landen niet van grote betekenis voor de EG.

De invoer van landbouwprodukten door de EG uit ontwikkelingslanden komt vooral uit Latijnsamerikaanse landen. De invoer bestaat met name uit de produktgroepen koffie, thee, etc., veevoer en groente en fruit. Van de belangrijkste produktgroepen is alleen de invoerwaarde van granen uit deze landen gedaald in de periode 1973-1988. De invoerwaarde van oliezaden (vooral sojabonen) is daarentegen sterk gegroeid. Uit de Aziatische ontwikkelingslanden - en dan met name uit het Verre Oosten - komen veel produkten die behoren tot de produktgroep groente en fruit. De Afrikaanse ontwikkelingslanden leveren de EG overwegend koffie, thee, cacao etc. en groente en fruit. Voor alle ontwikkelingslanden geldt een zeer sterke groei van de waarde van de export naar de EG van vis en visprodukten. Gezamenlijk verzorgen ze ongeveer de helft van de invoerwaarde van de EG voor dit produkt. Voor groente en fruit - voor de EG in invoerwaarde de belangrijkste produktgroep - zijn ontwikkelingslanden, evenals voor veevoer, voor circa twee derde deel de leverancier. De produkten behorende tot de produktgroep koffie, thee, etc. komen allemaal uit ontwikkelingslanden.

4.3 De omvang, samenstelling en bestemming van de uitvoer van landbouwprodukten door de EG

De totale uitvoerwaarde van de EG is in de beschouwde periode sterk toegenomen (tabel 4.4). Het aandeel van de EG-uitvoer van landbouwprodukten in de totale werelduitvoer is ook gegroeid: van 9% in 1973 naar 12% in 1988. Ondanks de stijging - deze is ook fors als de EG-uitvoerwaarde in constante prijzen van 1973 wordt uitgedrukt - blijft deze ver achter bij de groei van de EG-invoerwaarde. De uitvoer van de marktordeningsprodukten heeft veel bijgedragen aan de groei van de totale uitvoerwaarde. Het aandeel van deze produkten in de totale uitvoerwaarde nam toe van ruim 35% in 1973 tot bijna 45% in 1980. In 1988 bleek dit aandeel toch weer behoorlijk te zijn afgenomen, vooral omdat de uitvoerwaarde van de niet-marktordeningsprodukten een sterke groei maakte. Dit is met name het geval bij vlees anders dan rundvlees, vis, groente en fruit en de post overig, waarvan dranken de belangrijkste zijn. De uitvoerwaarde van marktordeningsprodukten liep daarentegen sterk terug in de eerste helft van de jaren tachtig. Vooral van zuivel en suiker daalde de uitvoerwaarde sterk.

Tabel 4.4 De uitvoer van landbouwprodukten door de EG (in miljoenen dollars)

		1973	1975	1980	1985	1988
Vlees		728	905	2.115	2.078	3.044
waarvan rundvlees	M	84	215	893	645	1.098
Zuivel & eieren	M	1.136	1.264	4.150	2.897	3.939
Vis		303	309	721	883	1.761
Granen	M	1.337	2.238	4.517	4.304	4.525
Groente & fruit		686	888	1.606	1.769	3.154
Suiker	M	603	760	2.606	1.134	1.494
Koffie, thee, etc.		335	489	1.137	1.265	1.692
Veevoer		487	374	987	979	1.294
Oliezaden		41	34	35	35	56
Hout en kurk		156	219	421	418	697
Olie/vetten		310	594	1.009	1.199	1.422
Overig		2.701	3.383	7.812	8.136	12.074
Totaal	M	3.160	4.477	12.166	8.980	11.057
Totaal niet-M		5.663	6.980	14.950	16.117	24.095
Totaal		8.823	11.457	27.116	25.097	35.152
M in % van totaal		35,8	39,1	44,9	35,8	31,5

Bron: OECD, Foreign Trade by Commodities, diverse jaren.

Tabel 4.5 Bestemming van de uitvoer van landbouwprodukten door de EG

	1973	1975	1980	1985	1988
Totaal in miljoen \$	8.823	11.457	27.116	25.097	35.152
verdeling in %:					
OECD	53,0	48,0	38,8	45,5	47,7
waarvan CVJAN	24,3	20,3	15,7	25,0	25,9
REST-OECD	28,6	27,7	23,1	20,6	21,8
CGE	10,4	6,7	11,8	9,4	7,1
OL	35,7	44,8	49,0	44,5	42,5
waarvan O-EUR	2,6	2,3	1,4	1,7	1,9
O-AF	15,3	20,3	21,4	19,5	15,6
O-AM	6,7	6,8	7,2	4,6	6,0
O-AZ	10,6	14,9	18,7	18,3	18,6
O-OC	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4
Ongespecificeerd	0,9	0,5	0,3	0,5	2,7

Noot: Voor specificatie van de landenafkortingen, zie tabel 4.3.

Bron: OECD, Foreign Trade by Commodities, diverse jaren.

De belangrijkste afzetgebieden van de EG zijn de OECD-landen, hoewel de uitvoerwaarde die naar de niet-OECD-landen maar weinig ontloopt. De centraal geleide economieën zijn ook als afzetmarkt voor de EG van geringe betekenis (tabel 4.5).

De uitvoer naar de OECD-landen bestaat maar voor een gering deel uit marktordeningsprodukten. Dat deel is in de periode ook nog verder gedaald van rond de 20% in 1973 naar ongeveer 13% in 1988. In de uitvoer van de niet-marktordeningsprodukten naar de OECD-landen nemen de dranken het voortouw. De uitvoerwaarde van deze produktgroep bedroeg in 1988 USD 4,4 miljard, ruim een kwart van het totaal. Groente en fruit zijn een tweede belangrijke exportartikel, waarvan in 1988 voor USD 2,2 miljard werd geëxporteerd naar deze landen. Er is vrijwel geen verschil te constateren in de ontwikkelingen in de uitvoerstromen van de EG naar de twee groepen van OECD-landen.

De EG heeft de waarde van de uitvoer naar ontwikkelingslanden vooral in de jaren zeventig zien groeien. Deze uitvoerwaarde bestaat voor ongeveer de helft uit de afzet van marktordeningsprodukten. Bij de uitvoer naar Afrika domineren de granen en de zuivelprodukten (respectievelijk USD 1,3 en 1,0 miljard in 1988). Naar Latijns Amerika exporteert de EG vooral zuivelprodukten (in 1988 USD 0,5 miljard, vrijwel evenveel als de uitvoerwaarde voor dranken) en naar de Aziatische landen voeren wederom de zuivelprodukten en de granen (respectievelijk USD 1,2 en 1,0 miljard in 1988) de boventoon.

4.4 Het invoersaldo

Ondanks een groeiende uitvoer van de EG, die niet alleen beperkt is gebleven tot de marktordeningsprodukten, is het saldo van de handel in landbouwprodukten voor de EG negatief gebleven. In 1980 bedroeg het invoersaldo (invoer minus uitvoer) USD 28 miljard. De daling van het invoersaldo in de daaropvolgende jaren werd na 1985 weer omgebogen in een toename.

Er is een groot verschil tussen de bijdrage van de marktordenings- en de niet-marktordeningsprodukten aan het saldo te signaleren. Het reeds in 1973 positieve saldo voor de zuivel werd in de loop van de periode verder uitgebouwd. Het invoersaldo van rundvlees en van granen wordt omgebogen in een (positief) uitvoersaldo. De ontwikkeling van het handelssaldo voor suiker past niet in deze lijn; hierin spelen de sterk schommelende wereldmarktprijzen en de invoerafspraken met ACP-landen een belangrijke rol (zie hoofdstuk 6). Het invoersaldo van de meeste niet-marktordeningsprodukten laat een sterke toename zien. Vooral tussen 1975 en 1980 neemt het tekort op de agrarische handelsbalans fors toe. Een deel daarvan wordt in de daaropvolgende periode weer teniet gedaan maar vervolgens neemt tussen 1985 en 1988 het invoersaldo weer toe.

Tabel 4.6 Invoersaldo per produktgroep van de handel in landbouwprodukten van de EG (in miljoen dollars)

		1973	1975	1980	1985	1988
Vlees		1.834	645	607	16	33
waarvan rundvlees	M	1.151	-59	-396	-153	-275
Zuivel & eieren	M		-789	-857	-3.474	-2.089
Vis		601	737	2.018	1.715	4.658
Granen	M	1.437	1.854	-1.009	-2.700	-2.748
Groente & fruit		3.407	3.986	7.748	5.747	7.187
Suiker	M	43	835	-1.160	-261	46
Koffie, thee, etc.		2.138	2.602	6.829	5.900	5.925
Veevoer		1.557	1.355	3.743	2.439	4.425
Oliezaden		2.052	2.673	4.443	3.091	4.070
Hout en kurk		3.760	2.796	7.822	3.885	7.377
Olie/vetten		878	794	1.193	929	332
Overig		1.162	342	-855	-2.525	-4.609
Totaal	M	1.842	1.773	-6.038	-5.503	-6.061
Totaal niet	M	16.239	15.991	33.944	21.351	29.674
Totaal		18.080	17.764	27.906	15.848	23.613

Bron: OECD, Foreign Trade by Commodities, diverse jaren.

In tabel 4.7 is het invoersaldo per landengroep uitgesplitst. Er blijkt een forse verschuiving te zijn opgetreden, die samenhangt met de in tabel 4.6 aangegeven ontwikkelingen in de invoer van de verschillende produkten. In de periode tussen 1973

Tabel 4.7 Invoersaldo per landengroep van de handel in landbouwprodukten van de EG (in miljoen dollars)

		1973	1975	1980	1985	1988
OECD		7.832	7.885	14.802	4.178	4.566
waarvan CVJAN		5.609	6.455	11.088	2.066	3.995
RESTOECD		2.222	1.430	3.715	2.112	571
CGE		2.193	2.505	-53	-46	1.445
OL		8.104	7.412	13.167	11.748	18.280
waarvan O-EUR		274	166	341	276	459
O-AF		2.361	1.912	3.263	1.922	3.575
O-AM		4.136	4.258	7.608	8.417	12.263
O-AZ		1.334	989	1.646	894	1.755
O-OC		-1	86	308	239	227
Ongespecificeerd		-48	-37	-9	-31	-678
Totaal		18.080	17.764	27.906	15.848	23.613

Bron: OECD, Foreign Trade by Commodities, diverse jaren.

en 1980 was het negatieve saldo van de EG praktisch gelijk verdeeld tussen de OECD-landen en de ontwikkelingslanden. In de jaren tachtig is de handelsbalans van de EG met de andere OECD-landen sterk verbeterd, terwijl de handelsbalans met de ontwikkelingslanden verder is verslechterd. Vooral het invoersaldo met de Latijnsamerikaanse landen is in de loop van de tijd sterk verslechterd.

4.5 Samenvatting

Ondanks een sterke groei van de uitvoerwaarde is het agrarische invoersaldo van de EG in de loop van de tijd verder gestegen. Daarbij is de samenstelling van de invoer veranderd. De invoer van marktordeningsprodukten is veel minder belangrijk geworden dan die van niet-marktordeningsprodukten. Dat is niet verwonderlijk gezien de stimulansen die uitgaan van het GLB op de productie binnen de EG. De ontwikkelingslanden zijn de belangrijkste leveranciers van de EG; zij leveren met name koffie, thee, cacao en specerijen, veevoer (vooral schroot) en bepaalde soorten groente en fruit; produkten die niet of nauwelijks in de Gemeenschap kunnen worden voortgebracht. De OECD-landen leveren de EG vooral marktordeningsprodukten (zuivel en granen) en oliezaden.

Aan de uitvoerkant hebben zich enkele belangwekkende ontwikkelingen voorgedaan. Het aandeel van de marktordeningsprodukten in de totale uitvoer is tussen 1973 en 1980 gestegen maar sindsdien weer afgenomen. De exportwaarde van niet-marktordeningsprodukten groeide in de jaren tachtig veel sneller dan die van de marktordeningsprodukten. De belangrijkste afzetgebieden zijn de OECD-landen maar het aandeel van de uitvoer naar ontwikkelingslanden (vooral in Azië en Afrika) in de totale EG-uitvoer is al bijna even groot als dat van uitvoer naar OECD-landen. Naar OECD-landen exporteert de EG vooral niet-marktordeningsprodukten; de uitvoer naar ontwikkelingslanden bestaat voor ongeveer de helft uit marktordeningsprodukten.

Het handelssaldo blijft negatief, hoewel in de jaren tachtig de handelsbalans voor de marktordeningsprodukten (met uitzondering van suiker) steeds positief is geweest. Het (negatieve) handelssaldo van de EG met de OECD-landen is in de jaren tachtig verbeterd; dat met de ontwikkelingslanden is daarentegen in de loop van de periode verslechterd.

5. De EG en de internationale markt voor granen en graanvervangers

5.1 Inleiding

Vrijwel elk land produceert graan. Graan speelt ook een belangrijke rol in de voedselvoorziening van veel landen. Om de onzekerheden ten aanzien van de voedselsituatie te beperken hechten nationale overheden veel aan de regulering van de graanmarkt. De overheidsbemoeienis met binnenlandse productie en prijsvorming beïnvloedt ook de internationale graanprijs en het handelsvolume. De internationale prijs zette in eerste helft van de jaren tachtig een dalende trend in, terwijl het handelsvolume - in de jaren zeventig nog sterk gegroeid - stagneerde of terugliep. Deze ontwikkelingen veroorzaakten ergernissen omtrent het in een groot aantal landen gevoerde protectionistische landbouwbeleid die in sommige gevallen zelfs uitmondde in handelsconflicten waar ook de EG bij betrokken was.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke rol de EG op de internationale graanmarkt speelt (speelde) en wat de invloed van het EG-landbouw(handels)beleid is op de internationale handel. Allereerst worden de handelsoontwikkelingen van de laatste twintig jaar geschetst en de veranderingen in positie en gedrag van zowel de EG als van andere belangrijke graanexporteurs op de internationale graanmarkt beschreven. Vervolgens worden de consequenties van het EG-graanbeleid voor derde landen uitgewerkt. Op de gevolgen voor de ontwikkelingslanden wordt nader ingegaan. Deze groep, meestal netto-graanimporterende landen, werd in de jaren tachtig vrijwel zonder uitzondering geconfronteerd met een stagnerende economische ontwikkeling waarbij in veel gevallen de voedselvoorziening een probleem is. De afhankelijkheid van de (commerciële) invoer van graan maakt deze landen gevoelig voor de ontwikkelingen op de internationale markt.

De consequenties van het EG-graanbeleid voor derde landen blijven niet beperkt tot de graanhandel. Ook de internationale handel in graanvervangende producten ondervindt de gevolgen van het GLB, hoewel deze producten geen onderwerp van EG-marktordeening zijn. Door het verschil in bescherming werd het aantrekkelijk voergraan te vervangen door goedkopere alternatieven.

5.2 Internationale graanhandel

Granen is de verzamelnaam van een groot aantal produkten die voor zowel mens als dier belangrijke voedselprodukten zijn. Naast tarwe, dat voor het grootste deel in gebieden met een gematigd klimaat wordt voortgebracht, behoren ook sorghum, gierst, millet en rijst tot de granen die voor menselijke consumptie worden gebruikt. Rogge, haver, gerst en maïs worden veelal als voergraan

aangeduid. Tarwe is zowel in produktie- als in handelsvolume het belangrijkste graanprodukt in de wereld, waardoor er in dit hoofdstuk ook de meeste aandacht naar uitgaat.

Produktie van granen vindt in vrijwel elk land plaats omdat het produkt zich kan aanpassen aan uiteenlopende klimatologische omstandigheden en teeltpraktijken. De opbrengsten per ha verschillen per land. China, VS, Sowjet-Unie en de EG zijn de grootste graanproducenten (FAO, Production Yearbook, diverse jaargangen).

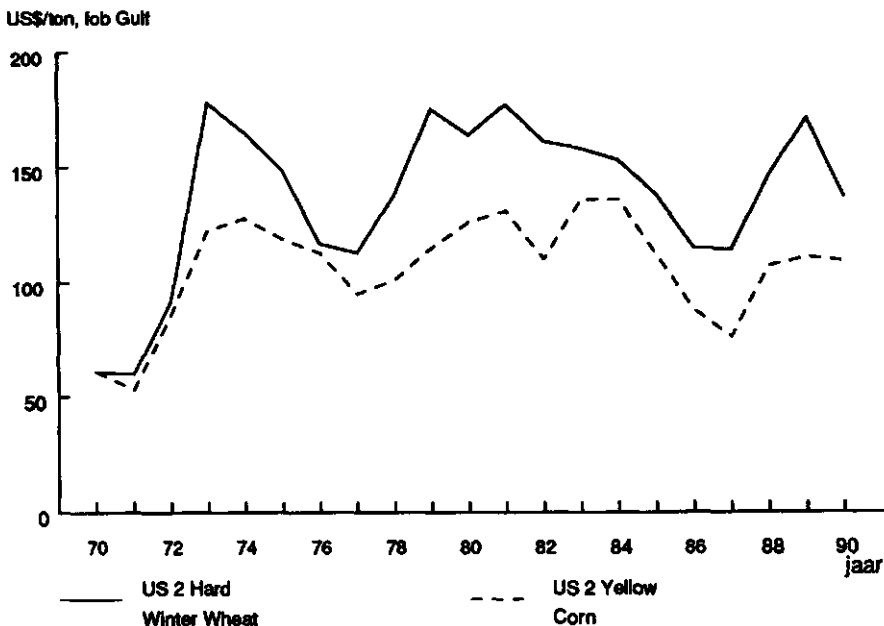
Een betrekkelijk gering deel van de wereldgraanproduktie wordt internationaal verhandeld; van tarwe 15-20% en van rijst slechts zo'n 3%. Toch vormen granen qua omzet een van de belangrijkste produktgroepen van de agrarische wereldmarkt. De graanmarkt wordt gedomineerd door slechts een beperkt aantal aanbieders: de VS, Canada, Australië, Argentinië en de EG. Het aandeel van deze landen in de totale wereldexport van granen bedraagt 80-90%.

5.2.1 Handelontwikkelingen in de jaren zeventig en tachtig

De wereldhandel in granen is in de jaren zeventig snel toegenomen. In 1980 werd ongeveer 200 miljoen ton internationaal verhandeld, bijna tweemaal zoveel als in 1970. De oorzaak van die snelle groei lag vooral in de opkomst van de Sowjet-Unie als graanimporteur (Raup, 1990). Een toename van de vraag naar tarweprodukten en veevoergranen voor de vleesproduktie, als gevolg van inkomens- en bevolkingsgroei, viel in dat land samen met een aantal misoogsten. Hierdoor werd men gedwongen grote aankopen op de internationale markt te verrichten. Ook in veel ontwikkelingslanden nam de importvraag naar granen toe onder invloed van inkomens- en bevolkingsgroei. Vooral landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten importeerden steeds meer tarwe. Het grootste deel van de internationale vraagtoename in de jaren zeventig namen de VS voor hun rekening, doordat daar de produktie vrij gemakkelijk kon worden uitgebreid door onbenutte grond in produktie te nemen. Ook de andere traditionele exporteurs - Canada, Australië en Argentinië - zagen hun exporten toenemen, terwijl de EG van een netto-importeur in de loop van de jaren zeventig een netto-exporteur werd.

De prijs voor tarwe steeg in het begin van de jaren zeventig snel ten gevolge van de toenemende vraag (figuur 5.1). Nadat de produktie hier op had ingespeeld en de vraag door tragere economische groei enigszins werd getemperd, zakte de tarweprijs weer. Vanaf 1978 steeg de prijs, onder meer als gevolg van droogte in enkele belangrijke produktiegebieden. De internationale maïsprijs volgt de ontwikkelingen in de tarweprijs, maar ligt wel lager.

In de jaren tachtig ontwikkelde de wereldgraanhandel zich veel minder voortvarend dan voorheen. De importvraag van ontwikkelingslanden groeide minder snel doordat de eigen produktie zich sterk uitbreidde. Daarnaast beperkten lagere economische groei en het gebrek aan harde valuta de vraag naar geïmporteerd graan door



Figuur 5.1 Representatieve wereldmarktprijzen van tarwe en maïs (US\$/ton, fob Gulf)

Bron: FAO Production Yearbook, diverse jaargangen.

deze landen. Ook in China en de Sowjet-Unie, twee grote graanim-porteurs in de jaren zeventig, verminderde de importbehoefte. Bovendien trad in de ontwikkelde landen steeds meer verzadiging op, waardoor in de jaren tachtig de wereldhandel stagneerde en de internationale prijzen gingen dalen.

Ondanks de lagere wereldmarktprijzen nam de produktie in de exportlanden niet af. De groei van de vraag had samen met het produktiestimulerende beleid de produktiecapaciteit in die landen fors uitgebreid. Getracht werd door middel van interne prijsverlaging de produktiegroei enigszins te remmen en via het verlenen van gunstige exportvoorwaarden de afzet op de wereldmarkt te bevorderen. De produktie - die ook ten gevolge van technologische ontwikkelingen "automatisch" groeide - bleef echter groter dan de vraag waardoor een toenemende concurrentiestrijd ontbrandde tussen de exporteurs om de overgebleven afzetmarkten. Daarbij werd de inzet van exportstimulerende middelen niet geschuwd. De druk op de internationale prijzen werd in de loop van 1988 verlicht doordat de VS door droogte werden getroffen en een slechte graanoogst binnenhaalden. De sterk gestegen prijzen in 1988 en 1989 zijn echter incidentele gebeurtenissen geweest (figuur 5.1).

De concurrentiestrijd in de jaren tachtig wordt weerspiegeld door veranderingen in de internationale posities van de exporteurs en verhandelde hoeveelheden op de graanmarkt. Een en ander was vooral op de internationale tarwemarkt het geval.

5.2.2 De internationale tarwemarkt

Ofschoon de EG halverwege de jaren zeventig na de Sowjet-Unie nog de grootste tarwe-importeur was, nam de uitvoer van tarwe snel toe en werd de EG een netto-exporteur van tarwe (zie tabel 5.1). De export groeide met name aan het eind van de jaren zeventig, maakte een pas op de plaats in de periode 1980-1988 maar nam weer toe in 1988/89. Hoewel het totale verhandelde volume in de beschouwde periode toenam, nam de EG-uitvoer sterker toe en eiste de Gemeenschap een steeds groter marktaandeel voor zich. Vooral aan het eind van de jaren zeventig is het aandeel van de EG snel gegroeid, getuige het marktaandeel van ruim 14% dat de EG al in 1980 in handen had. Ook andere belangrijke exporteurs van tarwe, zoals Canada en Australië, hebben in de jaren

Tabel 5.1 De wereldhandel in tarwe en -bloem, 1970-1990 in miljoen ton, met de belangrijkste exporteurs en importeurs

	70/71	75/76	80/81	85/86	87/88	88/89	89/90 a)
Wereldhandel	53,7	66,5	94,0	82,0	105,7	96,5	93,4
Exporteurs:							
VS	19,8	31,5	42,1	23,5	43,4	39,2	33,4
EG	3,1	7,7	13,6	14,4	14,7	19,4	18,9
Canada	11,6	12,1	17,0	16,8	23,6	13,8	17,0
Australië	9,5	8,1	11,1	16,0	12,2	10,8	10,9
Argentinië	1,7	3,1	3,9	6,2	3,7	3,4	5,6
Overige landen	8,0	4,0	6,3	5,1	8,1	9,9	7,6
Importeurs:							
Sowjet-Unie	0,3	10,1	15,0	16,4	22,2	14,8	14,9
China	3,7	2,3	13,7	6,8	15,4	15,9	12,9
Noord-Afrika b)	3,7	6,4	10,5	11,1	12,5	11,7	11,2
Japan	4,8	5,9	5,9	5,6	5,7	5,4	5,3
EG	4,1	6,7	4,8	2,8	2,4	2,3	2,0
Zuid-Korea	1,8	1,5	2,1	3,0	4,7	2,5	1,8
Brazilië	1,9	3,8	3,9	2,5	2,0	0,8	1,5
Overige landen	33,4	29,8	38,1	33,8	40,8	43,1	43,8

Bron: IWC, World Wheat Statistics, 1973 en 1978 voor 70/71 en 75/76; IWC, Market Report, verschillende jaargangen, voor 80/81 en later.

a) Schatting; b) Egypte, Algerije en Marokko.

tachtig hun marktaandeel zien toenemen ten koste van een terugval van het marktaandeel van de grootste exporteur, de VS. In 1987/88 gaf de Amerikaanse export een opmerkelijk herstel te zien bij een eveneens flink toegenomen handelsvolume. Argentinië - een traditionele graanexporteur met een nogal schommelend exportvolume - is de vijfde tarwe-exporteur van de wereld maar haar marktaandeel blijft ver achter bij dat van de vier grotere aanbieders. Tabel 5.1 laat ook zien dat de concentratie aan de aanbodzijde van de markt zeer groot is.

De Sowjet-Unie en China, de twee grootste tarweproducenten van de wereld, zijn ook de grootste importeurs van tarwe. De importbehoefte van beide landen varieert sterk. Gezien hun gezamenlijk aandeel in de totale invoer mag verwacht worden dat deze schommelingen de marktsituatie in sterke mate beïnvloeden. De Noordafrikaanse landen zijn ook sterk vertegenwoordigd. Deze landen importeren met name tarwebloem. Egypte importeerde de afgelopen jaren gemiddeld ongeveer 2 miljoen ton tarwebloem per jaar en dat was bijna een derde van de totale wereldimport van bloem. De EG was in de jaren zeventig nog een van de grootste importeurs van tarwe en -bloem. Bij het begin van dat decennium bedroeg de tarwe-invoer ruim 4 en in 1975-76 bijna 6,5 miljoen ton. Daarna is de invoer gedaald tot circa 2,5 miljoen ton in de tweede helft van de jaren tachtig. Het betrof hier de invoer van een zeer goede kwaliteit tarwe die in de Gemeenschap zelf nauwelijks wordt voortgebracht.

5.2.3 De internationale handel in voergranen

Bijna driekwart van de wereldproductie van voergranen vindt plaats in de VS, de Sowjet-Unie, de EG, China en Oost-Europa. De in tabel 5.2 genoemde exporteurs Canada, Argentinië, Australië en

Tabel 5.2 Gemiddelde voergraanexport en -import van de belangrijkste exporteurs en importeurs in de periode 1986/87 t/m 1988/89 (in miljoen ton)

Exporteur	Hoeveelheid	Importeur	Hoeveelheid
VS	51,5	Japan	22,0
EG-12	9,4	Sowjet-Unie	15,4
Argentinië	5,4	Saoedi-Arabië	7,0
Canada	5,4	Zuid-Korea	5,2
China	3,9	Taiwan	4,9
Australië	2,7	EG-12	4,1
Thailand	2,1	Mexico	4,2
		Egypte	1,8
Totaal bovenstaand	80,6	Totaal bovenstaand	64,6
Totaal wereld	91,6	Totaal wereld	91,6

Bron: Roberts et al., 1989:36-37.

Thailand produceren elk afzonderlijk niet meer dan enkele procenten van de totale wereldproductie, terwijl de VS - veruit de belangrijkste exporteur van voergranen - ongeveer 30% van de wereldproductie voortbrengen.

De VS exporteren met name veel maïs, waarvoor Japan de belangrijkste afzetmarkt is. Ook landen als Mexico, Zuid-Korea en de Sowjet-Unie zijn grote importeurs van Amerikaans maïs (UN Statistical papers). De EG is zowel een exporteur als een importeur van voergranen. Vooral van gerst is de EG, samen met Canada, een belangrijke exporteur geworden. Een belangrijke afzetmarkt voor de EG is Saoedi-Arabië en de afgelopen jaren is ook de Sovjet-Unie dat geworden. De EG-invoer bestaat grotendeels uit maïs. Overigens is het invoervolume van voergranen in de jaren tachtig sterk afgenomen; importeerde de Gemeenschap in 1980 nog bijna 11 miljoen ton, in 1988 was het gedaald tot nog maar 4,3 miljoen ton. De VS blijven de belangrijkste leverancier van de EG, hoewel het VS-aandeel in de EG-voergraanimporten is gezakt van 90% in 1980 tot ongeveer 70% in 1988 (Eurostat, EXMIS).

5.3 Het graanbeleid in de belangrijkste graanverhandelende landen

De meeste traditionele graanexporteurs voeren een graanbeleid waarmee de overheid de binnenlandse productie en de prijzen beïnvloedt. Zo'n beleid is vaak gericht op stabilisatie van de binnenlandse markt waarbij de internationale markt als een restmarkt wordt beschouwd. Daarnaast biedt in veel gevallen het graanbeleid bescherming tegen buitenlandse concurrentie. Overheden zijn ook vaak betrokken bij het internationaal verhandelen van graan. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op die overheidsbemoediging met de graansector en de implicaties voor de internationale handel.

5.3.1 De Europese Gemeenschap

De EG-graanmarktordening is gericht op stabilisatie en ondersteuning van de interne marktprijzen die hoger zijn dan die op de wereldmarkt. Graan is het onderwerp van een zogenaamde zware marktordening, waarbij aan de grens bescherming tegen buitenlandse concurrentie wordt geboden door een variabele invoerheffing en uitvoerrestituties worden toegepast om export mogelijk te maken.

Het graanbeleid in de EG heeft de afgelopen jaren enkele belangrijke veranderingen ondergaan. De veranderingen zijn voortgekomen uit de budgettaire problemen die zijn ontstaan doordat de productie sneller groeide dan de interne consumptie waardoor de interventievoorraden toenamen, en uit afzetproblemen op de internationale markt. Overschotten bleven daardoor langer in voorraad, hetgeen grotere voorraadkosten met zich meebracht, terwijl de afzet tegen dalende internationale prijzen een toename van exportrestituties per ton betekende. In 1984 werd een medeverantwoorde-

lijkheidshoefting ingesteld, waarmee de producenten werd opgelegd om een deel van de kosten van het systeem te financieren. Ook is er al enige tijd sprake van een restrictief prijsbeleid, hetgeen in de praktijk een forse reële prijsdaling voor de graanproducent betekende. In 1988 werd een garantiedrempel ingesteld van 160 miljoen ton. Bij overschrijding van dit niveau volgt automatisch een prijsdaling (CEG, 1989). Produktiebeperking, zoals braaklegging van gronden, wordt in de Gemeenschap nog maar in beperkte mate toegepast.

5.3.2 De Verenigde Staten

De VS hebben een lange historie van overheidsingrijpen in de graansector. Het graaninterventiebeleid is, evenals dat in de EG, gericht op inkomens- en prijsondersteuning. De wijze waarop het beleid vorm krijgt verschilt echter wel tussen beide landen.

De Amerikaanse graanmarkt is direct gekoppeld aan de wereldmarkt. Dit houdt verband met de grote exportgerichtheid van de graansector. Door de dominante positie van de VS in de internationale handel van tarwe wordt de prijsformatie op de grootste graanmarkt van het land - de Chicago-graanmarkt - beschouwd als richtinggevend voor de wereldmarkt.

De Amerikaanse boer kan zijn graan verkopen tegen de marktprijs. Deze is vaak gelijk aan de internationale prijs. De Amerikaanse overheid laat de prijs- en inkomensvorming van de sector echter niet geheel aan de markt over. De belangrijkste onderdelen van het graanbeleid zijn een minimum garantieprijs, directe inkomenssteun, areaalbeperkende maatregelen en voorraadleningen (Roberts et al., 1989; Silvis et al., 1989). De verschillende elementen zijn aan elkaar gekoppeld: wanneer de producent in aanmerking wil komen voor prijs- en directe inkomenssteun, is hij ook gebonden aan produktiebeperkende maatregelen die in de VS in verschillende vormen worden toegepast. Er zijn drie prijzen van belang: de marktprijs, loan rate en de richtprijs (target price). De loan rate is een (voorschot-)lening per eenheid produkt die de boer ontvangt met zijn produkt als onderpand. Komt de marktprijs beneden de loan rate dan hoeft de lening niet meer terug te worden betaald en wordt het produkt overgedragen aan de overheid tegen de loan rate. De loan rate fungeert zo als een bodemprijs. Voor het oogstjaar maakt de boer de afspraak met de Amerikaanse overheid dat hij zijn produktie tegen de loan rate als onderpand kan geven als de marktprijs daartoe aanleiding geeft. Daarbij worden vaak ook afspraken over braakleggen gemaakt. Daarnaast is er een vastgestelde richtprijs die de boeren worden geacht te ontvangen om een acceptabel inkomen te kunnen genereren. De richtprijs ligt altijd boven de loan rate. Wanneer de vrije marktprijs beneden de richtprijs ligt kan de producent in aanmerking komen voor prijstoeslagen, de zogenaamde deficiency payments (Silvis et al., 1989:62-63).

De directe koppeling aan de wereldmarkt wil overigens niet zeggen dat de binnenlandse produktie altijd snel zal reageren op

prijsveranderingen. Wanneer namelijk de vastgestelde loan rate langere tijd hoger is dan de marktprijs gaat de loan rate de functie krijgen van interventieprijs, zoals die werkzaam is in de EG. In dat geval zal de produktie aangeboden worden aan de overheid die het in voorraad neemt en/of tracht af te zetten op de internationale markt. Export kan dan alleen plaatsvinden met behulp van subsidies. De situatie van een loan rate boven de binnenlandse marktprijs heeft zich voorgedaan in de eerste helft van de jaren tachtig. Daardoor verslechterde de Amerikaanse concurrentiepositie sterk (zie 5.4.2 en 5.5.2).

5.3.3 Argentinië

In Argentinië geldt voor tarwe een prijs die wordt vastgesteld door een marketingboard (Junta Nacional de Granos) op basis van de verwachte exportprijs en de wisselkoersverhouding Austral/USD. Deze prijs kan variëren tijdens het seizoen, onder andere door wisselkoersveranderingen en inflatie, maar bedraagt maximaal 85% van de exportprijs. De marketingboard - verantwoordelijk voor het voorraadbeleid en de binnenlandse voedselveiligheid - heeft geen monopolie in de thuismarkt en concurreert met particuliere handelsondernemingen. Particuliere ondernemingen nemen vrijwel alle export voor hun rekening. Tot halverwege 1987 werd door de staat een belasting geheven over de waarde van de tarwe-export (USDA, 1988). De belasting creëerde een verschil tussen de exportprijs en de binnenlandse prijs en had, samen met een voortdurend overgewaarde wisselkoers, een remmende werking op de uitvoer. Recente beleidsveranderingen, gericht op de verbetering van de Argentijnse uitvoerpositie, trachten de internationale concurrentiekracht van de landbouwsector te versterken (zie bijvoorbeeld Mundlak et al., 1991).

5.3.4 Australië

Australië hanteert een gegarandeerde minimumprijs als belangrijkste steunmaatregel voor de graansector. Deze minimumprijs wordt aan het begin van het oogstjaar vastgesteld en wordt berekend uit het gemiddelde van de verwachte tarweprijs in het lopende jaar plus de twee laagste tarweprijzen van de voorgaande drie jaar minus de geschatte marketingkosten van de Australian Wheat Board (AWB). De AWB is het enige marketing lichaam in Australië, dat de opkoop en afzet van tarwe op binnenlandse en buitenlandse markten tot taak heeft. Aan het eind van het oogstjaar vindt een definitieve bepaling van de minimumprijs plaats. Het AWB betaalt het verschil tussen voorlopige en definitieve minimumprijs aan de producenten uit. Dit systeem zorgt er niet alleen voor dat grote prijsfluctuaties zich niet zullen voordoen, waardoor producenten inkomenszekerheid wordt gegeven, maar ook dat producenten (blijven) reageren op de marktsignalen. Export vindt plaats door de Australian Wheat Board, die een monopoliepositie heeft. Hoewel de AWB de tarwe-export organiseert wordt ongeveer 40-45% van de Aus-

tralische tarwe-export door private ondernemingen, meest Japanse handelshuizen, afgewikkeld (Nieuwenhuijse, 1988).

5.3.5 Canada

De Canadian Wheat Board (CWB) heeft het inkoop- en exportmonopolie van tarwe, haver en gerst en hanteert een zogenaamd poolstelsel (Van de Wiel, 1990). Producenten krijgen een voorlopige prijs op basis van de prijzen in Thunder Bay (uitvoerhaven gelegen aan het Bovenmeer) of Vancouver, waarbij de kwaliteitsgradaties van granen zorgen voor prijsverschillen. Wanneer de verkoop (in binnen- of buitenland) winst oplevert wordt dit verdeeld onder de producenten in de vorm van een definitieve prijs. De voorlopige prijs fungeert als een prijsgarantie voor de producenten, want leidt de CWB verlies, dan compenseert de overheid. De gemiddelde producentenprijs hangt af van de hoogte van de exportprijs en is op deze wijze direct verbonden met de wereldmarktprijs. Doordat de minimumprijs gekoppeld is aan de marktontwikkelingen in de daaraan voorafgaande jaren heeft dit stelsel vooral een prijsstabiliserend karakter. De overheid geeft de graanproducenten de mogelijkheid hun oogst tegen relatief lage tarieven te vervoeren naar verwerkings- en verschepingsplaatsen. De gunstige transporttarieven maken een belangrijk deel uit van de totale aan de graanboeren verleende steun (OECD, 1990).

5.3.6 Japan

Het belangrijkste graanprodukt in Japan is rijst. Ongeveer een derde van de bruto agrarische produktiewaarde is verbonden met rijst en het is nog steeds het belangrijkste voedselprodukt van Japan. Tarwe en gerst worden ook geproduceerd maar de zelfvoorzieningsgraden zijn zeer laag (12-15%, ABARE, 1988:122). Beide granen moeten zowel aan de produktie- als aan de consumptiekant concurreren met rijst. Als gevolg van de zeer gunstige produktie-omstandigheden voor rijst en de sterke overheidsinterventie bij dit produkt is tarwe nauwelijks een aantrekkelijk alternatief voor de Japanse boer. Toch is de steun voor tarwe en gerst in de jaren tachtig sterk toegenomen, vooral doordat de overheid trachtte de rijstoverschotten terug te dringen en de produktie ervan enigszins te ontmoedigen (ABARE, 1988:112-119). De overheid (Japanese Food Agency) koopt en verkoopt vrijwel alle tarwe en gerst. De producent ontvangt daarbij een prijs die ver boven het wereldmarktniveau ligt. Ook de consument ontvangt subsidie en betaalt niet veel meer dan de representatieve wereldmarktprijs van tarwe (ABARE, 1988:125). De invoer wordt geregeld met licenties en quota die door het Food Agency worden beheerd. De tarwe-invoer is voornamelijk afkomstig uit de VS, Canada en Australië; gerst vooral uit Australië.

Japan is de grootste veevoergraanimporteur van de wereld. Deze invoer is de afgeleide van de vraag naar veeteeltprodukten, vooral vlees, en de bescherming van de Japanse varkens- en pluim-

vee vleessector. Goedkope voergraan (maïs, gerst en sorghum) is van groot belang voor deze sectoren en, wanneer deze granen worden geïmporteerd om te worden verwerkt tot veevoer, is de invoer vrijwel onbelemmerd (ABARE, 1988:127-131).

5.3.7 Overzicht van de bescherming

Een indruk van de omvang van de bescherming in bovenstaande landen geeft het overzicht van de PSE's van granen (tabel 5.3). De bescherming van de Japanse overheid aan haar graanproducenten overtreft het niveau in andere landen veruit. De steun in de EG is door de jaren heen zeer gelijkmatig. De Amerikaanse PSE's fluctueren daarentegen nogal; in relatie tot latere jaren is de PSE voor 1979-81 opmerkelijk laag. In 1989 is er overigens wel een duidelijke terugval in de hoogte van de Amerikaanse PSE's opgetreden. Opvallend zijn ook de relatief hoge PSE's voor de graansector in Canada. In tegenstelling tot de landen waar de producent overwegend door middel van prijs- en inkomensmaatregelen wordt ondersteund, worden door de Canadese overheid veel input-subsidies en transportsubsidies verstrekt. Australië heeft veruit de laagste PSE's van de in de tabel genoemde landen, hetgeen vanuit de voorgaande beschrijving van het graanbeleid ook te verwachten was.

Tabel 5.3 PSE's (in % van de produktiewaarde) voor tarwe en voergranen in enkele geselecteerde landen

Land	Tarwe				Voergranen			
	'79-'81	'82-'86	'88	'89	'79-'81	'82-'86	'88	'89
Australië	7	13	11	11	7	8	8	9
Canada	14	32	45	26	16	29	26	23
EG	30	35	30	24	35	38	34	35
Japan	95	96	97	92	96	98	99	98
VS	13	37	39	25	9	48	41	31

Bron: OECD, 1990.

Andere importerende (veelal ontwikkelings-)landen beschermen hun graanproducenten soms ook erg sterk. Voorbeelden zijn Taiwan en Zuid-Korea, waar de tarwe-PSE gemiddeld in 1982-86 ongeveer 60% bedroeg en voor de voergranen 60-75%. Het beeld is echter zeer divers want andere tarwe-importerende landen hebben een geringe PSE (Mexico, Zuid-Afrika) of zelfs een negatieve (India en Nigeria) (Harwood, 1989:16; Hoffman et al., 1989:29).

5.4 Gedrag van de belangrijkste graanexporteurs op de internationale markt

De internationale markt voor granen wordt aan de aanbodzijde door een beperkt aantal marktpartijen gedomineerd (zie 5.2). De VS nemen een dominante positie in. Hoewel twee landen - de Sowjet-Unie en China - een belangrijk deel van de importen voor hun rekening nemen, nemen zij aan de vraagzijde geen vergelijkbare overheersende positie in. De structuur van de markt kan dan ook worden omschreven als een oligopolistische markt waarop een enkele aanbieder een zodanig marktaandeel heeft dat zijn beslissingen de wereldmarktprijs beïnvloeden. De imperfecte marktstructuur wordt geconcretiseerd door het gebruik van beleidsinstrumenten door de overheden van de belangrijkste aanbieders op de wereldmarkt en door instituties die in staat zijn marktmacht uit te oefenen, zoals de Wheat Boards in Canada en Australië. De tussenhandel kan profiteren van exportsubsidies die vooral door de VS en de EG beschikbaar worden gesteld.

In deze paragraaf worden de spanningen op de internationale graanmarkt nader geanalyseerd door het gedrag van de belangrijkste exporteurs te verklaren vanuit machtsverhoudingen die voortkomen uit een oligopolistische marktform met één dominante aanbieder, de VS. Eerst wordt kort ingegaan op de rol van de intermediairs in de graanhandel. Vooral in de jaren zeventig werd aan een aantal multinationale handelshuizen sleutelposities in de internationale graanhandel toebedacht, waarmee zij in staat zouden zijn geweest om invloed uit te oefenen op de prijsvorming en het gedrag van zowel graanaanbieders als -vragers.

5.4.1 Handelshuizen

Een aantal handelshuizen (Cargill, Continental Grain, Dreyfus, André, Bunge en Toepfer, de zogenaamde "Big Six") heeft een belangrijke rol gespeeld in de graanhandel. Omstreeks het midden van de jaren zeventig waren deze bedrijven betrokken bij ongeveer 90% van de wereldhandel in granen en graansubstituten (Elshof en Stellinga, 1988). Deze handelshuizen profiteerden van de groei van de graanhandel en van de internationale prijsstijgingen. Op verschillende manieren trachtten deze multinationale graanhandelaars invloed uit te oefenen op de internationale handel. Doordat ze over veel kennis van de markt beschikten konden ze goed inspelen op de internationale ontwikkelingen in de graanproductie en -handel. Veel van deze handelshuizen beheersten ook opslag- en transportfaciliteiten. Ook versterkten ze hun positie door naast de handel hun verwerkingsactiviteiten uit te breiden en te diversificeren. In het algemeen wordt daarom aangenomen dat de handelshuizen de gebeurtenissen op de wereldmarkt voor een belangrijk deel bepaalden (Elshof en Stellinga, 1988). In de jaren tachtig lijkt de macht van de handelsconcerns evenwel te zijn afgenomen. De diversificatiestrategie van de zes grote handelshuizen, waarbij op de achtergrond de verschuivende handelspatronen

en de stagnatie in de groei van de graanhandelsvolumes een belangrijke rol hebben gespeeld, hebben een wisselend succes gehad (Elschhof en Stellingma, 1988). Cargill is nog steeds zeer groot in opslag, transport en verwerking van granen en heeft zich ook toegelegd op andere agrarische (bulk)produkten. Anderen hebben evenwel terrein verloren in de handel. Een factor die hieraan heeft bijgedragen, is de concentratie aan de kant van zowel de aanbieders als van de vragers van de markt, die elkaar zonder tussenkomst van de handelshuizen weten te vinden (Silvis en Van Berkum, 1990:466). Het beeld van de grote dominante handelshuizen is daardoor in de loop van de jaren tachtig behoorlijk gewijzigd ten opzichte van de situatie in de jaren zeventig.

5.4.2 Een oligopolistische markt

Niet zozeer de intermediairs maar vooral de overheden van de belangrijkste exporterende landen worden in de literatuur als de belangrijkste marktpartijen gezien. Dit houdt verband met het feit dat die overheden zich sterk bemoeien met de graansector en de meeste graanhandel via semi-overheidsondernemingen zoals marketingboards en staatshandelsagentschappen wordt verhandeld. Een aantal auteurs heeft het gedrag van overheden op de internationale graanmarkt beschreven aan de hand van een oligopolistisch model van prijsleiderschap (McCalla en Josling, 1985; Mitchell en Duncan, 1987; Van den Noort, 1987; Becker, 1989).

Een exporteur kan zich als oligopolist gedragen als hij zonder al te grote kosten in staat is de hoeveelheden, en daardoor ook de prijs, op de internationale markt te beïnvloeden. Het betreffende land zal daarvoor een behoorlijk groot aandeel in de totale wereldhandel moeten hebben en bovendien het eigen aanbod op de wereldmarkt moeten kunnen beheersen. De exporteur is daartoe in staat als hij produktiebeperkingen weet af te dwingen en voorraden aan te houden of het aanbod op korte termijn te vergroten. De VS zijn hiertoe het beste in staat, zoals het verleden aantoonde. De VS hebben bijvoorbeeld steeds de grootste graanvoorraden ter wereld gehad. De EG is overigens, naast de VS, de enige grote producent die als onderdeel van het graanbeleid een voorraadbeheer van granen toepast om overschotproduktie uit de markt te nemen (Hoffman et al., 1989).

Volgens het onderzoek van Mitchell en Duncan (1987) komt het gedrag van de VS op de markt voor rijst en voergranen overeen met het gedrag van de marktleider volgens het oligopolistische model. De uitvoer van de VS reageert op de marktsituatie, dat wil zeggen dat de VS-export grotendeels bepaald wordt door de wereldvraag. Andere belangrijke aanbieders vertonen het gedrag van een "perfectly competitive exporter" met bijna volledig inelastische aanbodcurves. Dat houdt in dat hun aanbod praktisch niet reageert op internationale prijsveranderingen. Bij de tarwe vertonen, naast de VS, echter ook Canada en Australië zich gevoelig voor veranderingen in de internationale vraag en prijs. Beide landen trachten de produktie in de hand te houden via maatregelen op het gebied

van de produktie (beperking) en levering. De EG en Argentinië daarentegen exporteren volgens deze studie ongeacht de hoogte van de wereldmarktprijs. Het exportvolume is sterk gerelateerd aan de ontwikkelingen van de binnenlandse vraag, aanbod en prijs. Argentinië heeft een veel te gering marktaandeel om zich als een oligopolist op te stellen en probeert het overschot af te zetten op de wereldmarkt tegen de daar geldende prijzen. Deze politiek heeft weinig consequenties voor de wereldmarkt. Dat is echter niet het geval geweest met het EG-graambeleid.

Becker bevestigt in zijn analyse van de tarwemarkt over de periode 1965-85/86 de bevindingen uit de studie van Mitchell en Duncan, maar ziet in de EG-beleidsveranderingen voor de graansector in 1988 een belangrijke verandering met consequenties voor het gedrag van de Gemeenschap op de wereldmarkten (Becker, 1989:88). De EG gebruikte volgens Becker lange tijd de wereldmarkt als uitlaatklep voor haar overschottenproduktie. Uit de instelling van produktieplafonds en uit de prijsdalingen leidt hij af, dat de EG haar graanexporten meer dan voorheen zal laten bepalen door de situatie op de wereldmarkt.

Ook andere bronnen (McCalla en Josling, 1985; Van den Noort, 1987) beschouwen de VS als de dominante aanbieder die in staat wordt geacht de internationale graanprijs te beïnvloeden op een voor de handelspositie van het land gunstigste manier. Andere exporteurs oriënteren zich en reageren op de Amerikaanse prijzen. De EG reageert op internationale prijschommelingen met een vrijwel automatische aanpassing van het exportrestituteniveau. De consequenties van dit beleid voor derde landen worden in de volgende paragraaf besproken.

5.5 De consequenties van het EG-graambeleid voor derde landen

5.5.1 Van netto-importeur tot netto-exporteur

De handelspositie van de EG is de afgelopen twee decennia sterk veranderd: van een netto-importeur is de EG geworden tot een belangrijke netto-exporteur van met name zachte tarwe en gerst. Deze veranderende positie is gepaard gegaan met een enorme verschuiving van handelsstromen. In de eerste helft van de jaren zeventig importeerde de EG jaarlijks zo'n 20 à 25 miljoen ton tarwe en voergranen. In de jaren 1988-90 bedroeg de netto-uitvoer van granen gemiddeld eveneens ongeveer 20 à 25 miljoen ton.

Tegelijkertijd met de veranderende netto-handelspositie van de EG, die zich grotendeels in de tweede helft van de jaren zeventig voltrok, is de wereldmarkt sterk uitgebreid. De graanhandel verdubbelde in volume. De groei van de wereldhandel heeft voor andere exportlanden de nadelige gevolgen van het verdwijnen van de EG als afzetmarkt en de opkomst als exporteur verzacht. De VS en Canada, de belangrijkste graanleveranciers van de Gemeenschap, hebben het gedeeltelijk wegvallen van de EG als vrager op kunnen vangen doordat er voldoende vervangende afzetmarkten wa-

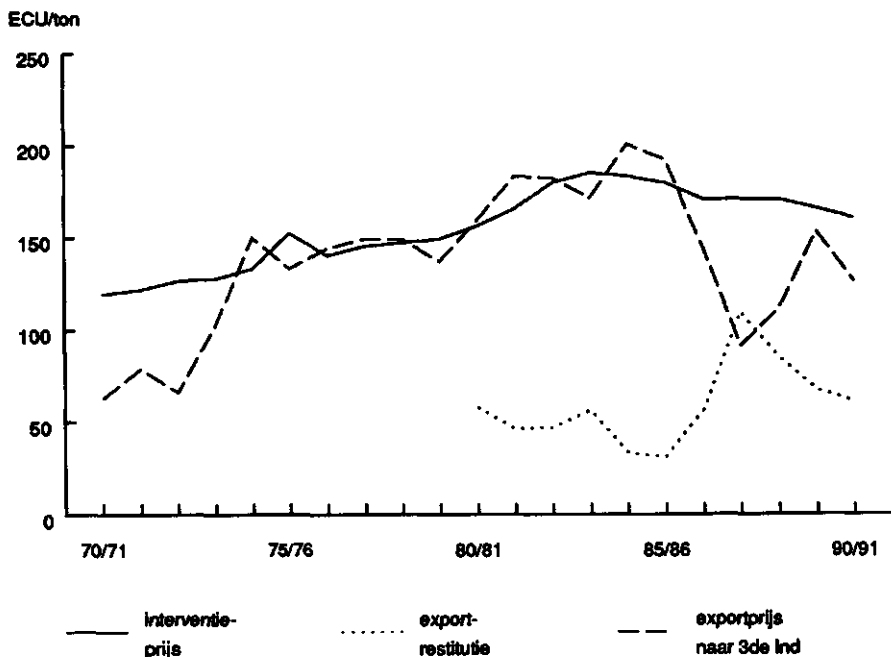
ren. De problemen ontstonden pas rond het begin van de jaren tachtig.

5.5.2 Concurrentie op de internationale markt; de strijd om de afzetmarkten

De toename van de export van de EG was onmogelijk zonder exportrestituties. Andere graanexporteurs beschouwden deze handelswijze als concurrentievervalsend. Toen in de loop van de jaren tachtig de groei van de wereldgraanhandel voorbij bleek te zijn, werd de exportsubsidie van de EG meer en meer een bron van conflicten tussen de EG en de andere belangrijke aanbieders. Vooral de VS die door middel van voorraadvorming en vrijwillige exportbeperking de daling van de internationale graanprijzen tegen probeerden te houden, beschouwden zich het slachtoffer van de "unfair competition" van de Gemeenschap (Roberts et al., 1989:105). De opkomst van de EG als exporteur op de internationale tarwemarkt ging samen met een stagnerende groei van de handel en een dalend Amerikaans marktaandeel, waardoor een verband tussen beide ontwikkelingen werd vermoed (onder andere Elleson, 1989). De Gemeenschap zou de VS op bepaalde afzetmarkten hebben verdrongen. Toch was dit slechts ten dele te wijten aan de exportrestituties, maar, hoewel het EG-graanbeleid de uitvoer duidelijk stimuleerde, vooral ook aan het Amerikaanse beleid zelf.

De Amerikaanse loan rate lag in de periode 1983-86 boven de binnenlandse marktprijs die de boer kon ontvangen (Roberts et al., 1989:102). Het gevolg was dat de voorraden snel groeiden. Bovendien apprecieerde de dollar ten opzichte van de ECU in de jaren 1980-1985. De relatief hoge dollarkoers bemoeilijkte de export van Amerikaanse tarwe aanzienlijk, omdat de prijs voor importerende landen, uitgedrukt in eigen valuta, toenam. De EG kon profiteren van de dollarkoersontwikkeling door haar exportprijs, uitgedrukt in dollars, te laten dalen, terwijl de in ECU's genoteerde prijs toch toenam (IWC, 1988(a), tabel 30). De hogere ECU-exportprijs betekende voor de Gemeenschap lagere budgetkosten omdat, ondanks een toename van de interventieprijsen, de exportrestituties verminderden. Door de hoge dollar lag in de oogstjaren 1980/81, 1981/82 en 1984/85 de EG-exportprijs van zachte tarwe, uitgedrukt in ECU's, naar derde landen zelfs boven het niveau van de interventieprijs. Australië heeft ook kunnen profiteren van de Amerikaanse dollarkoersontwikkeling ten opzichte van de Australische munt. Canada kon dat veel minder in verband met de koppeling tussen de Canadese en Amerikaanse dollar.

De combinatie van een te hoog gestelde loan rate, de dollarkoersontwikkeling en het gedrag van de VS als restaanbieder zijn de oorzaken van het verlies van het Amerikaanse marktaandeel op de internationale graanmarkt (Mitchell en Duncan, 1987; Roberts et al., 1989:51-53). Het protectionistische beleid van de EG (en ook van andere aanbieders) heeft daarbij geen beslissende rol gespeeld. Naast een verslechterende concurrentiepositie werd de Amerikaanse graanhandel gehinderd door het inkrimpen van de



Figuur 5.2 EG-tarweprijzen en exportrestituties (ECU/ton)

Noot: Exportprijs en restitutie betreffen kalenderjaren; interventieprijs betreft oogstjaren

Bron: Interventieprijs; CEG, diverse jaarverslagen, exportrestituties; berekend uit exportvolume (Eurostat) en door de EG uitbetaalde restituties op tarwe (jaarverslagen EOGFL), exportprijs; Eurostat, handelsstatistieken.

graanmarkt. De importen van de Sowjet-Unie en China - de twee grootste graanimporteurs - waarmee de VS veel handel dreven, namen af en het aandeel van de VS-leveranties aan deze markten daalde sterk. Daarbij speelde ook de politiek een grote rol: de VS stelden een graanembargo in tegen de Sowjet-Unie na de inval in Afghanistan. Het gevolg was dat andere aanbieders de Sowjetmarkt van de Amerikanen overnamen. De EG heeft ook geprofiteerd van de vrijwillige terugtrekking van de VS van de Sowjetmarkt.

De veranderingen in het Amerikaanse graanbeleid van 1985 - verlaging van de loan rate en exportsubsidiëring via het Export Enhancement Program (EEP) - versterkten de concurrentiepositie van de VS ten opzichte van de andere graanexporteurs. De daling van de dollarkoers vanaf 1986 droeg daar ook toe bij. De EG heeft de gevolgen van deze ontwikkelingen ondervonden. Naast het verlies van enkele belangrijke afzetmarkten aan de VS (Noord-Afrika) hadden de Amerikaanse beleidsveranderingen tot gevolg dat de Ge-

meenschap meer geld kwijt was aan exportrestituties voor tarwe. De budgettaire kosten van het handelsbeleid van de EG hangen immers sterk samen met de internationale prijs- en de wisselkoersontwikkeling. De uitgaven aan exportrestituties voor tarwe verdrievoudigden bijna in twee jaar tijd tot circa 1300 miljoen ECU in 1988, grotendeels als gevolg van de poging van de EG om het exportbevorderingsprogramma van de VS te beantwoorden met concurrerende exportkredietgaranties en restituties teneinde haar marktaandelen te verdedigen (Baily, 1988:25). In tabel 5.1 is te zien dat de EG de uitvoer ongeveer op hetzelfde niveau heeft kunnen handhaven. Maar een dalende dollarkoers dwong de EG haar aanbodprijs aan derde landen te verlagen. Hoewel de interventieprijs ook iets daalde, werd het gat tussen deze interne en de exportprijs groter waardoor de EG op elke ton tarwe meer exportrestitutie moest verstrekken (figuur 5.2). De toenemende internationale prijzen in 1988 en 1989 die vooral het gevolg waren van verminderde produktie in de VS in verband met droogte, zorgden voor geringere uitgaven aan exportrestituties. In december 1988 was nog maar een exportrestitutie van 67,50-69 ECU/ton nodig, terwijl begin 1988 de exportrestitutie nog 120 ECU/ton bedroeg (Agra Europe, 10-2-1989, M/11). De hierop volgende prijsdaling op de wereldmarkt leidde echter weer tot grotere exportrestituties.

5.5.3 Prijs effecten

Ondanks de dominante positie van de VS op de internationale graanmarkt komt uit studies naar de consequenties van liberalisatie van de agrarische handel naar voren dat ook het EG-graانبelid een aanzienlijk effect heeft op de internationale prijs. De wereldmarktprijs voor tarwe zou na afschaffing van het EG-beleid met 10 tot 20% stijgen (Parikh et al., 1988; Roningen en Dixit, 1990). Voor voergranen liggen de schattingen van het prijseffect soms ver uiteen (3-18% volgens Parikh et al., Tyers en Anderson, Roningen en Dixit), maar over het algemeen blijkt het prijsdrukkende effect van het EG-beleid op de wereldmarkt voor voergranen minder groot dan voor tarwe. De bijdrage van de EG aan de toename van de internationale tarweprijs na liberalisatie is groter dan van enig ander land. Wanneer alle landen gezamenlijk de handelsbelemmeringen volledig zouden afbreken zou de helft (Roningen en Dixit, 1990) of meer (Tyers en Anderson, 1988) van de prijsstijging worden veroorzaakt door de liberalisatie van het EG-graانبelid. Er zijn echter ook bronnen die twifelen aan de grote bijdrage die EG-liberalisatie zou leveren aan de internationale tarweprijsstijging. Meilke en Gorter (1988:217-229) wijzen op het grote kwaliteitsverschil dat bestaat tussen diverse tarwevariëteiten. De Gemeenschap importeert tarwe van hoge kwaliteit, maar produceert en exporteert de kwalitatief veel mindere zachte tarwe. Beide zijn niet volledig uitwisselbaar. Een prijs- en produktiedaling in de Gemeenschap heeft wel degelijk gevolgen voor het prijsniveau op de wereldmarkt maar, door de opsplitsing van de afzetmarkten op basis van kwaliteit, veel minder dan volgens li-

beralisatiestudies waarin tarwe als een homogeen produkt wordt beschouwd.

Gezien de hoge mate van bescherming van de graansector in een aantal andere landen (zie tabel 5.3) mag worden verondersteld dat het afschaffen van de handelsversturende maatregelen door deze landen invloed zal hebben op de internationale tarwe- en voergraanprijs. Maar met uitzondering van beleidsaanpassingen in de VS en Canada zullen de veranderingen in het beleid van de andere geïndustrialiseerde landen weinig gevolgen voor het internationale prijsniveau hebben. De deelname van die landen in de wereldhandel is daarvoor te gering.

Liberalisatie-studies gaan vrijwel allemaal voorbij aan de invloed van de Oosteuropese landen en de Sowjet-Unie op de wereldmarkt. Gezien de rol als belangrijke afzetmarkt van met name de Sowjet-Unie en ook van China is dat een belangrijke lacune. De invoer van beide landen wordt gekenmerkt door grote schommelingen (zie ook tabel 5.1). De schommelende importbehoefte van Sowjet-Unie en China werkt, door de grote omvang van deze afzetmarkten, sterk door in de verhandelbare hoeveelheden en daardoor ook in de internationale prijzen. Over de consequenties van de variabele invoerbehoefte van beide landen voor het niveau van de internationale prijzen valt weinig anders te zeggen dan dat een daling van de importvraag van deze landen de wereldmarktprijzen onder druk kan zetten en, andersom, een toename van de vraag de internationale prijs opstuwt. Ook is het aannemelijk dat de schommelingen in de wereldmarktprijzen door de fluctuerende vraag van deze landen worden versterkt. Dit betekent dat de oorzaken van schommelende en/of lage internationale prijzen niet alleen aan de aanbodzijde (i.c. het GLB) moeten worden gezocht.

5.6 De positie van de ontwikkelingslanden in de internationale granenmarkt

Op een enkele uitzondering na (bijvoorbeeld Argentinië en Thailand) zijn ontwikkelingslanden netto-graanimporteurs. De relatie van de EG met ontwikkelingslanden op de graanmarkt is dan ook een eenzijdige: de ontwikkelingslanden zijn belangrijke afzetmarkten voor de EG. Een groot deel van de graanexport naar ontwikkelingslanden vindt plaats met prijskortingen of onder andere gunstige voorwaarden. Ook vindt verschepping plaats op niet-commerciële basis in de vorm van voedselhulp.

5.6.1 Importafhankelijkheid van ontwikkelingslanden

De consumptie van granen in de ontwikkelingslanden is sinds 1960 sterk toegenomen, vooral van tarwe (IWC, 1988(b):4). Die groei is veel groter geweest dan in de geïndustrialiseerde landen, zelfs als de consumptie per hoofd in beschouwing wordt genomen. Factoren die hierbij een rol hebben gespeeld zijn bevolkingsgroei (gemiddeld ongeveer 2% per jaar in de periode 1975-

85), urbanisatie met daaraan gekoppeld veranderende voedingsgewoonten, economische groei - die ook vaak veranderingen in het consumptieve (voedings-)patroon teweeg brengt - en het prijsbeleid dat in veel ontwikkelingslanden inhoudt dat consumenten gesubsidieerd worden bij het kopen van geïmporteerd graan. Per regio is de toename van het gebruik van granen wel zeer verschillend geweest; in China en het Midden-Oosten was de groei veel groter dan in, bijvoorbeeld, Sub-Sahara Afrika (IWC, 1988(b):5-10).

Naast een snelle groei van de consumptie is ook de graanproductie in de ontwikkelingslanden fors toegenomen. Maar de produktiegroei is achtergebleven bij die van de consumptie. Ook heeft de produktiegroei zich per land en regio zeer verschillend ontwikkeld. De produktie in China is bijvoorbeeld in de periode 1975-85 met gemiddeld 4% per jaar toegenomen, terwijl de graanproductie in Afrika met niet meer dan 2% toenam (IWC, 1988(b):18). In Afrika bleef de groei van de produktie achter bij die van de bevolking. Om aan de voedselbehoefte te voldoen moest de invoer van graan dan ook toenemen.

Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldinvoer van granen (en met name van tarwe) is in de jaren zeventig dan ook fors gegroeid. Het inkomen in de olie-exporterende landen nam in deze periode snel toe waardoor de import van voedsel kon worden betaald. Andere ontwikkelingslanden, met name de landen met industriële ontwikkelingsperspectieven, konden gemakkelijk met behulp van buitenlandse leningen voedselimporten financieren. Veel ontwikkelingslanden versoepelden hun importbeleid voor voedsel. Echter, in de jaren tachtig werd de invoer van voedsel in veel ontwikkelingslanden een probleem. De internationale recessie en het schuldenprobleem, waardoor inkomensgroei in veel ontwikkelingslanden stagneerde, bemoeilijkte de financiering van graanimport. De graanimporten van de ontwikkelingslanden zijn in de eerste helft van de jaren tachtig dan ook veel minder snel gegroeid dan in de jaren zeventig (IWC, 1988(b), appendix tabel 12). Ontwikkelingslanden zijn voor hun voedselvoorziening echter wel steeds afhankelijker geworden van de wereldmarkt omdat ook de totale voedselproductie er minder snel is gegroeid dan de bevolking. Geïmporteerde granen zijn een steeds groter deel van de interne consumptie gaan uitmaken. Zo is het aandeel van geïmporteerd graan in de totale graanconsumptie van de landen in Sub-Sahara Afrika gestegen van 19% in 1975 tot 30% in 1985. Het aandeel van de tarwe-import in het interne verbruik nam toe van 50 tot 67%. In de nabije toekomst zal deze afhankelijkheid volgens verwachtingen van het IWC nog toenemen. De ontwikkelingslanden zullen in 2000 ruim 80% van de graanimporten voor hun rekening gaan nemen. In 1985 bedroeg dit aandeel bijna 50% (IWC, 1988(b):32-35).

Een belangrijk deel van alle door ontwikkelingslanden geïmporteerde granen werd ingevoerd door de Noordafrikaanse landen. De Noordafrikaanse markt - bestaande uit Egypte, Marokko, Algerije en Tunesië - is voor tarwe-exporteurs aantrekkelijk. Een

grote en snel groeiende bevolking leeft er in een gebied dat door klimatologische omstandigheden niet binnen afzienbare tijd zelfvoorzienend zal zijn. Daarnaast wordt de consumptie van tarwe in deze landen gestimuleerd door consumentensubsidies (zie voor Egypte onder andere Van Berkum, 1988:63-64). De Noordafrikaanse landen zijn al sinds de jaren zestig netto tarwe-importeurs. Het toegenomen internationale aanbod en de daling van de importvraag in andere belangrijke importerende landen hebben in de jaren tachtig de concurrentie tussen de belangrijkste graanexporteurs op de Noordafrikaanse markt verhevigd. De strijd om de afzetmarkten tussen de VS en de EG speelt zich voor het grootste deel af op deze markten (Elleson, 1989:59-61).

De financiële problemen van veel ontwikkelingslanden en de verslechterde voedselsituatie in een groot aantal, met name Afrikaanse, ontwikkelingslanden hebben de behoefte aan goedkope import van graan doen toenemen. De ontwikkeling van de internationale prijzen, die in de jaren tachtig sterk onder druk stonden, is voor veel importerende ontwikkelingslanden dan ook gunstig geweest. Daarnaast is een groot aantal lage inkomenslanden, met een hoge buitenlandse schuld en snelle bevolkingsgroei, meer en meer afhankelijk van voedselimporten onder concessionele voorwaarden. De allerarmste landen, die zijn geconcentreerd in Afrika, kunnen zich soms dat niet eens permitteren. Zij kunnen in veel gevallen gebruik maken van door westerse landen ter beschikking gestelde voedselhulp.

5.6.2 Voedselhulp

Voedselhulp heeft zijn oorsprong in de beschikbaarheid van grote overschotten in de geïndustrialiseerde landen, die mede hebben kunnen ontstaan door het gevoerde landbouwbeleid. Zo bestond er een directe relatie tussen het EG-landbouwbeleid en voedselhulpverstrekking door de Gemeenschap (zie bijvoorbeeld CAP Monitor). Pas in 1986 heeft de Gemeenschap door middel van wetgeving (Verordening 3972/86) de voedselhulp officieel onafhankelijk gesteld van het bestaan van overschotten en daarmee de hulp ontkoppeld van het GLB. De belangrijkste verandering in de regulering was "the recognition by the Commission of the EC's legal responsibility for the management of EC food aid" (Franco, 1988:96). Dat betekende een verminderde rol van de interventiebureau's in de lidstaten, die voorheen de voedselhulp implementeerden. De financiering van de communautaire voedselhulp wordt sindsdien rechtstreeks afgehandeld door de Commissie. Daarnaast wordt door de EG-lidstaten zelf een bijdrage gegeven aan de Food Aid Convention (Commissie, Com 88/563). Bij deze Wereldvoedselhulpovereenkomst hebben zich 23 landen aangesloten die gezamenlijk een minimale omvang aan beschikbare voedselhulp voor ontwikkelingslanden nastreven.

De omvang van de door de Gemeenschap gegeven voedselhulp is in de jaren tachtig nogal aan schommelingen onderhevig. Het totaal door alle donoren verstrekte voedselhulp is, met uitzonde-

ring van het oogstjaar 1988/89, wel steeds toegenomen. In tabel 5.4 wordt de omvang van de voedselhulp in de vorm van granen sinds 1980/81 weergegeven. De voedselhulp bestaat voor ruim driekwart uit tarwe en tarwebloem.

Tabel 5.4 Jaarlijkse voedselhulp in de vorm van graan (in 1 000 ton)

Oogstjaar	Totaal voedselhulp	Waarvan verstrekt door	
		VS	EG
1980/81	8 942	5 212	1 291
1982/83	9 238	5 374	1 596
1984/85	12 510	7 535	2 505
1986/87	12 579	7 861	1 883
1988/89	10 044	5 286	1 980

Bron: FAO, Food aid in figures, 1990.

De VS zijn veruit de grootste voedselhulpleverancier. De eigen voedselhulpprogramma's (PL-480 I, II en III) bestaan al vanaf de jaren vijftig. De Gemeenschap volgt de VS op grote afstand. Overigens geeft ook Canada veel voedselhulp; in de periode 1980-89 steeds tussen de 600.000 en 1,2 miljoen ton per jaar.

De hulp is geconcentreerd in een groot aantal Afrikaanse landen (FAO, Food aid 1989, tabel 28). De grootste leveranties van de EG zijn in 1987/88 gegaan naar Ethiopië (500 000 ton), Egypte (287 000 ton) en Mozambique (191 000 ton). De leveranties van de VS laten een aantal opmerkelijk verschillen zien met de EG-leveranties. In de eerste plaats leveren de VS in tegenstelling tot de EG veel meer voedselhulp aan Latijnsamerikaanse landen. Ten tweede is de voedselhulpverstrekking van de VS aan de Noordafrikaanse landen Egypte (1,18 miljoen ton), Marokko (313 000 ton) en Tunesië (357 000 ton) veel groter dan de EG-leveranties. Juist op deze afzetmarkt is een heftige concurrentiestrijd gaande tussen de EG en de VS. De concentratie van voedselhulp in deze drie landen lijkt een aanwijzing te zijn dat de VS niet alleen humanitaire overwegingen hebben bij het beschikbaar stellen van voedselhulp maar haar voedselhulpbeleid mede in dienst stelt van het agrarisch export(stimulerings)beleid.

5.6.3 Consequenties van voedselhulp en gesubsidieerde importen voor de landbouwsector in ontwikkelingslanden

De keerzijde van het al dan niet tegen concessionele voorwaarden exporteren van overschotproductie door westerse landen, is het gevaar voor een toename van de importafhankelijkheid voor de voedselvoorziening van ontwikkelingslanden. Goedkope tarwe uit

de EG of de VS stimuleert de vraag naar dit produkt in deze landen, die door middel van consumentensubsidies nog eens extra gestimuleerd wordt. Vaak betekent dit een verschuiving van binnenlands geproduceerd voedsel naar geïmporteerde tarwe. De voedselimporterende ontwikkelingslanden mogen dan enerzijds profiteren van de Europese overschottenproduktie via het prijsverlagende effect ervan op de wereldmarkt, anderszijds heeft het GLB een negatief effect doordat de eigen agrarische sector niet of moeilijk kan concurreren met de ingevoerde granen en haar ontwikkeling wordt belemmerd.

De invloed van commerciële voedselinvoer en van voedselhulp op de agrarische ontwikkeling in ontwikkelingslanden is echter zeer moeilijk vast te stellen (Mellor, 1988; Singer, 1988; Fitzpatrick en Storey, 1989; IOV, 1990). Vaak blijkt alleen de rijkere bovenlaag van de stedelijke bevolking geïmporteerde tarwe te consumeren. Wanneer deze groep voorheen lokaal geproduceerd voedsel consumeerde, kan gesproken worden van een negatief effect voor de binnenlandse agrarische sector. Het is echter de vraag of die vraagverschuiving van een deel van de bevolking wordt veroorzaakt door prijsontwikkelingen op de wereldmarkt of dat de veranderende consumptiepatronen beïnvloed worden door niet direct aan de prijsgerelateerde factoren, zoals bijvoorbeeld status. De gevolgen van het GLB voor voedselimporterende ontwikkelingslanden zijn dus afhankelijk van de vraag of, in de eerste plaats, de afzet van Europese voedselprodukten in die landen een prijsverlagend effect heeft op de lokaal geproduceerde voedselgewassen, en, in de tweede plaats, op welke wijze de prijsontwikkeling van invloed is op het gedrag van de lokale voedselproducent. De transmissie van prijzen tussen de internationale en de binnenlandse afzetmarkt is in de meeste ontwikkelingslanden meestal gering. Dat wordt ondermeer veroorzaakt door de rol van de staatshandelsondernemingen en de ten gunste van de stedelijke consumenten uitgevaardigde prijsbeheersende maatregelen. Daardoor bewegen de binnenlandse prijzen zich over het algemeen tamelijk onafhankelijk van de wereldmarktprijzen (Sarris, 1991:301). Over de rol van de prijzen en de werking van de markt in ontwikkelingslanden is al veel studie verricht (zie voor een overzicht bijvoorbeeld Sijm, 1989). Eén van de uitkomsten is dat de prijs slechts een van de vele factoren is, die het gedrag van de producent beïnvloedt en waarschijnlijk niet de belangrijkste. Een eenduidig antwoord op de vraag hoe het GLB de agrarische ontwikkeling van voedselimporterende ontwikkelingslanden beïnvloedt, kan dan ook niet eenvoudig worden gegeven, maar zal in relatie tot de agrarische ontwikkeling en het lokale landbouwbeleid per ontwikkelingsland moeten worden onderzocht.

5.7 Graansubstituten en oliehoudende zaden

5.7.1 De import van graanvervangers

De landbouwsector in de EG wordt door middel van tarieven, heffingen en andere kwantitatieve importbeperkingen beschermd tegen goedkope invoer van de wereldmarkt. De "muur" van bescherming is echter niet overal even hoog en heeft zelfs een bres. De bres betreft de oliehoudende zaden en een groot aantal produkten, zoals tapioca, maïsgluten, citrus- en bietenpulp en bataten. Voor deze produkten geldt geen variabele heffing en meestal ook geen (soms een zeer gering) invoertarief. Begin jaren zestig heeft de EG toegestemd in een liberaal importregime voor deze produkten bij afspraken in de Dillon Round van de GATT. De produktie en zelfvoorzieningsgraad van de meeste oliezaden was zeer laag in de Gemeenschap, evenals de vraag naar deze produkten. Er werd ook geen belangrijke groei verwacht van deze sector, mogelijk vanwege de zwakke concurrentiepositie (Blom, 1989).

De toepassingen van de oliehoudende zaden (waarvan sojabonen, palmolie, katoenzaad, koolzaad en rapenzaad, lijnzaad, en zonnebloemzaad de belangrijkste zijn) zijn sinds de jaren zestig sterk uitgebreid. Uit oliehoudende zaden wordt vooral plantaardige olie voor menselijke consumptie en eiwitmeel (schroot) gemaakt. Dit eiwitmeel wordt veel gebruikt in diervoeders in combinatie met grondstoffen met een laag eiwitgehalte en een hoog zetmeelgehalte (bijvoorbeeld tapioca). Een dergelijke combinatie vormt een graansubstituut.

Grotendeels ten gevolge van het EG-graanprijsbeleid werd het aantrekkelijk voor de Europese boer om, in plaats van de intern geproduceerde traditionele veevoergranen, geïmporteerde graansubstituten te gebruiken. Blom (1988:35-37) heeft berekend dat in de periode 1970-87 de invoer van het veevoedersubstituut in de vorm van een mengsel van tapioca en sojaschroot - in voederwaarde gelijk aan voertarwe of maïs - vrijwel steeds aantrekkelijk is geweest voor de Europese boer. De prijsverhouding tussen het substituut en de in de EG geproduceerde granen was met uitzondering van 1973/74 en 1984 in het voordeel van het substituut. Wel is het zo dat naarmate het geïmporteerde substituut meer landinwaarts wordt getransporteerd vanuit de haven van Rotterdam het prijsverschil met voergranen steeds kleiner wordt. Maar in landen als Nederland en (grote delen van) West-Duitsland, België (Vlaanderen) en Frankrijk (Brétagne), waar intensieve veeteelt op grote schaal plaats vindt, zijn voedersubstituten een aantrekkelijk alternatief voor voergranen. Dit wordt veroorzaakt door de hoge interne graanprijzen, want op de wereldmarkt is het mengsel van tapioca en sojaschroot niet aantrekkelijker geweest.

De EG is een zeer belangrijke importeur van oliehoudende zaden en neemt bijna de helft van de wereldinvoer voor haar rekening. De VS zijn veruit de grootste exporteur van oliezaden. De EG importeert ongeveer 60% van de totale wereldhandel in schroot. Brazilië is de grootste exporteur van dit produkt, op de voet ge-

volgd door Argentinië en de VS (Silvis et al., 1989:46-47). Daarnaast importeert de EG ook grote hoeveelheden energierijke zetmeelprodukten, zoals tapioca en maïsglutenmeel. De EG is 's werelds grootste tapioca-importeur. Thailand is veruit de belangrijkste leverancier van de Gemeenschap.

Vooral in de jaren zeventig is de invoer van graanvervangers sterk gegroeid. De jaren tachtig laten een ander beeld zien: de invoer liep zelfs terug in de periode 1982-84. Deze daling is te wijten aan marktontwikkelingen (stagnatie in mengvoederindustrie als gevolg van verzadigingsverschijnselen en economische recessie, dollarkoersstijging en dalende graanprijzen) en aan ingrijpen door de EG via een exportbeperkingsovereenkomst met Thailand voor de export van tapioca (Blom, 1989). De gestage toename van de invoer van eiwitrijke grondstoffen na 1984 heeft plaats gevonden ondanks een sterke uitbreiding van de eigen produktie van sojabonen in de EG (Commissie, 1990:T/147). De daling van de dollarkoers na 1985 heeft de import gestimuleerd. Ook de internationale en interne graanprijs, die beide in de jaren tachtig zijn gedaald, zijn van invloed geweest. Een scherpe daling van de internationale prijs voor maïs, waarmee graansubstituten buiten de Gemeenschap concurreren, zorgde er voor dat de prijs voor graansubstituten op de internationale markt onder druk kwam te staan. De internationale prijsdaling van maïs en graansubstituten overtrof de prijsdaling van graan in de Gemeenschap (Blom, 1989) zo-

Tabel 5.5 *Overzicht van de importen van de EG van graanvervangers (miljoen ton)*

	1975	1980	1982	1984	1986	1987	1988
Eiwitrijke grondstoffen	16,8	28,5	28,2	26,4	33,1	34,1	30,9
sojabonen	8,3	12,4	12,1	9,4	12,9	14,4	12,2
sojakoek	3,6	6,7	8,8	9,0	10,9	10,3	9,4
andere oliezaden	1,8	3,3	2,2	1,7	1,7	1,5	1,1
andere perskoeken	3,1	6,1	5,1	6,3	7,6	7,9	8,2
Zetmeelrijke grondst. *)	6,0	13,0	16,2	13,6	15,0	18,3	17,2
tapioca	2,2	4,9	8,1	5,2	5,8	7,0	6,9
maïsglutenvoermeel	0,9	2,6	2,8	3,7	4,1	4,7	4,5
overig	2,9	5,5	5,3	4,7	5,1	6,6	6,9
Totaal	22,8	41,5	44,2	40,0	48,1	52,4	48,1

Bronnen: Eurostat, EXMIS; Andrews et al., 1990.

*) Tot de zetmeelrijke produkten worden die graansubstituten gerekend, die worden genoemd in Annex D van de basis graan Regeling 2727/75. Melasse, dat net zo goed graan zou kunnen vervangen, wordt niet meegeteld. De afgelopen jaren importeerde de EG ongeveer 3 à 3,5 miljoen ton melasse, dat voor een belangrijk deel ook wordt aangewend in krachtvoer.

dat de concurrentiepositie van de intern geproduceerde voergranen niet verbeterde. Ook het verruimen van de in 1982 ingestelde importbeperking van tapioca uit Thailand ten gevolge van de toetreding van Spanje en Portugal heeft de invoer van graanvervangers na 1986 weer doen toenemen.

5.7.2 Soja

De belangrijkste component van de oliehoudende zaden die als graanvervanger wordt toegepast, is soja. De grootste sojabonenproducenten zijn de VS, Argentinië en Brazilië (FAO, diverse jaargangen). Deze landen zijn ook de belangrijkste exporteurs van zowel sojabonen als van sojaschroot. Beide vormen worden door de EG veel geïmporteerd als een input voor de veevoederindustrie. Veruit het grootste gedeelte van de Europese invoer is afkomstig uit de drie bovengenoemde landen (EXMIS). De invoer van sojabonen en -schroot is sinds het midden van de jaren zeventig sterk toegenomen en bedroeg in 1988 ongeveer 12 miljoen ton bonen en 10 miljoen ton schroot. De aandelen die de belangrijkste leveranciers van deze produkten in de Europese invoer hebben, zijn in deze periode aan schommelingen onderhevig. De EG importeerde in de periode tot 1983 het overgrote deel van de sojabonen uit de VS. Na dat jaar groeide het aandeel van Argentinië en Brazilië, hoewel de omvang van de invoer uit beide Zuidamerikaanse landen nogal schommelt. Dat laatste heeft veel te maken met wisselende oogstopbrengsten en het interne beleid van deze landen, dat erop is gericht de sojabonen in eigen land te verwerken. De VS blijven overigens de grootste leverancier van sojabonen. Schroot wordt door de EG vooral uit Brazilië geïmporteerd, maar de invoer uit Argentinië neemt in de laatste jaren sterk toe. Het aandeel van Amerikaans schroot in de Europese invoer is in de jaren tachtig afgenomen tot ruim een kwart. De dollarkoersontwikkeling heeft waarschijnlijk ook bij de export van Amerikaans schroot naar de EG een belangrijke rol gespeeld.

5.7.3 Tapioca

Naast soja is tapioca een zeer belangrijke component van graansubstituten. Tapioca heeft een hoge energiewaarde, maar een laag eiwitgehalte. In combinatie met sojaschroot heeft het echter een voederwaarde die vrijwel gelijk is aan voergraan.

Tapioca (van de cassave- of maniokwortel) wordt vooral geproduceerd in Brazilië en Thailand. De invoer van de EG is vrijwel geheel afkomstig uit Thailand, waar de vraag uit de Gemeenschap de cassaveverbouw een enorme stimulans heeft gegeven (Van Berkum, 1988:48). De Thaise tapioca-export naar de EG is in de jaren zeventig sterk gestegen van vrijwel niets tot meer dan 5 miljoen ton in 1980. In Frankrijk, de grootste graanproducent van de EG, werd al in 1978 scherp geprotesteerd tegen de groeiende invoer van tapioca. Men was bevreesd voor afzetproblemen van voergranen, waardoor het systeem van bescherming wel eens onder

druk zou kunnen komen te staan. Na overleg was Thailand bereid tot een "vrijwillige" exportbeperking, waarbij de EG als tegenprestatie Thailand een gegarandeerde afzetmarkt gaf en financiële hulp bood voor gewasdiversificatie. In 1982 werd afgesproken dat Thailand de tapioca-export in de periode tot 1986 zou beperken tot 4,5 miljoen ton. Dat betekende een flinke teruggang omdat de export in 1982 nog 7,3 miljoen ton bedroeg (Van Berkum, 1988:48). In 1986 is het quotum in verband met de toetreding van Spanje en Portugal verruimd tot gemiddeld 5,25 miljoen ton per jaar tot 1990.

Pogingen om de gevolgen van het exportquotum voor zowel Thailand als de EG te kwantificeren geven nogal verschillende uitkomsten (Van Berkum, 1988:51-55; Smit, 1988:43-46). De berekeningen wijzen evenwel uit dat de Thaise economie als geheel geen nadelen van de vrijwillige exportbeperking ondervindt. De producenten van cassave echter wel, want zij worden geconfronteerd met lagere prijzen voor hun produkt. De exportbeperking betekent immers geringere afzetmogelijkheden naar de EG, terwijl alternatieven - zeker op de korte termijn - moeilijk te realiseren zijn. In de EG stijgen de prijzen voor tapioca doordat de vraag in de Gemeenschap groter is dan het quotum. De afspraak tussen de EG en Thailand over de exportbeperking wordt door de Thaise overheid gecontroleerd; zij geeft de exporteurs toestemming het toegestane quotum voor de Europese markt vol te maken. De Thaise overheid verstrekt tegen een bepaalde vergoeding exportvergunningen, waardoor de overheid de winstmarge voor de handelaren afroemt. Op deze wijze is de Thaise overheid in staat het voordeel van de exportbeperking in de vorm van een hogere exportprijs voor de Europese afzetmarkt voor een deel zelf te verkrijgen. Het verschil tussen de gestegen EG-invoerprijs en de gedaalde Thaise producentprijs valt dus toe aan de tussenhandel en/of de Thaise overheid. Ondanks dat de tapiocaproducten nadelen ondervinden, zijn de voordelen van het exportquotum voor de handelaren en de Thaise overheid waarschijnlijk hoog genoeg om het totale effect voor de Thaise economie positief te doen zijn (Smit, 1988:46). Deze afspraak is nadelig voor de EG; de verwerkers van tapioca worden geconfronteerd met een hogere prijs en de boeren met duurder voer. Desondanks wijst de invoer van tapioca erop dat de prijs voor de graanvervanger met tapioca nog steeds aantrekkelijk is ten opzichte van die van de traditionele voergranen.

Van het ontbreken van handelsbelemmeringen en het relatieve prijsvoordeel van soja en andere oliehoudende zaden op voergranen hebben met name de VS, Argentinië, Brazilië en Thailand kunnen profiteren. Het verlies van de Europese afzetmarkt van de traditionele graanexporteurs als gevolg van de toenemende zelfvoorzieningsgraden voor granen in de EG wordt door de exportmogelijkheden van en de vraag naar graansubstituten in de EG (deels) gecompenseerd. Robinson schat dat ongeveer een kwart van de verliezen van graanuitvoer van de traditionele exporteurs goed is gemaakt door de toename van de invoer van maïsglutenvoermeel en andere

bijprodukten van de graanverwerkende industrie door de EG (in Curry et al., 1985:130). Deze indicatie van de voor- en nadelen van het Europese graanbeleid voor de exporteurs van granen en graansubstituten zou op kunnen gaan voor de VS en Argentinië wier graan moeilijk toegang tot de EG-markt heeft en die de EG als rechtstreekse concurrent op de internationale graanmarkt hebben gekregen. Brazilië en Thailand exporteerden voorheen geen graan naar de EG en ondervinden dus ook geen nadeel van de verminderde toegang tot de Europese markt. Juist dankzij het EG-graanbeleid is hun uitvoer van soja en tapioca naar de Gemeenschap sterk gegroeid. Deze landen hebben daarom uitsluitend geprofiteerd van het EG-graanbeleid.

5.8 Afsluiting

De EG is in de tweede helft van de jaren zeventig een netto-graanexporteur geworden. Sindsdien is de Gemeenschap, samen met Canada en Australië, één van de grotere aanbieders op een markt die door de VS wordt gedomineerd. De EG-uitvoer nam snel toe bij een sterk groeiende wereldhandel. De EG was hiertoe in staat mede dankzij het systeem van exportrestituties. Deze exportrestituties werden in de jaren tachtig, toen de groei van de wereldhandel stagneerde, een voortdurende bron van ergernis en conflicten. Vooral de VS wier export sterk reageerde op veranderingen in de internationale vraag, zagen in het Europese exportbeleid een belangrijke oorzaak van de afname van haar marktaandeel en de dalende wereldmarktprijzen. Het gedrag van de VS als restaanbieder en de zich zelf opgelegde "vrijwillige exportbeperkingen" schonken de EG (en andere traditionele exporteurs) echter de gelegenheid zich op de markten te begeven waar voorheen Amerikaans graan werd afgezet. Bovendien verbeterde de concurrentiepositie van de EG ten opzichte van de VS vanwege de in de eerste helft van de jaren tachtig dure dollar. Beleidsaanpassingen door de VS en een minder sterke dollar hebben de concurrentiepositie van de VS na 1985 verbeterd. De "automatische" reactie van de EG bestond uit een toename van de restituties per ton. Op een aantal markten ontstond een ware subsidie-oorlog tussen beide landen, waardoor de internationale graanprijzen onder druk kwamen te staan. Alleen door slechte oogsten in 1988 kon de wereldmarktprijs zich in 1988 en 1989 weer enigszins herstellen.

Het EG-exportbeleid beïnvloedt de wereldmarktprijzen negatief. Liberalisatiestudies schatten de prijsdrukkende werking van het EG-tarwebeleid op 10 tot 20%, voor voergraan zou dat effect iets geringer zijn. Overigens blijkt eveneens uit die studies - de hoogte van de PSE's, in combinatie met de omvang van de uitvoer, wijzen ook in die richting - dat het Amerikaanse graanbeleid een substantieel prijsdrukkende werking op de wereldmarkt uitoefent.

Terwijl de graansector in de Gemeenschap sterk wordt beschermd ontbreken importbelemmerende maatregelen op het gebied

van graanvervangers en oliehoudende zaden. Derde landen hebben daardoor vrijwel onbelenmerd toegang tot de EG-markt met deze direct met granen concurrerende produkten. Vooral de VS en Argentinië, twee traditionele graanexporteurs, zijn erin geslaagd graanvervangende produkten en oliehoudende zaden naar de Gemeenschap uit te voeren. Ook Brazilië en Thailand hebben geprofiteerd van het gat in de EG-bescherming.

In de traditionele exporterende landen zullen de graanproducenten, die voor wat de prijsvorming betreft in min of meer directe relatie staan tot de wereldmarkt, het prijsdrukkende en handelsverleggende effect van het EG-graanbeleid het meest ervaren. Exportstimuleringsmaatregelen verhogen in veel gevallen de budgetlasten voor de overheden. Consumenten daarentegen, zowel in im- als veelal eveneens in exporterende landen, profiteren van de prijsdruk. Ook in importerende landen zullen de producenten negatieve gevolgen ondervinden van de internationale prijsdruk, hoewel per land de effecten van internationale prijsbewegingen op de interne markt kunnen verschillen. Tegenover de nadelen voor de graanproducenten staan de mogelijkheden die het EG-graanbeleid aan exporteurs van graanvervangers uit derde landen hebben geboden, waardoor de producenten van die produkten hebben kunnen profiteren van het GLB.

6. De EG en de internationale suikermarkt

6.1 Inleiding

De EG is meer dan zelfvoorzienend in suiker. Vooral in de jaren zeventig is de produktie uitgebreid waardoor de Gemeenschap de grootste suikerproducent van de wereld is geworden. Voor de afzet van een deel van de produktie is de EG aangewezen op de wereldmarkt. De (bruto) geëxporteerde hoeveelheid beweegt zich sinds 1980 op een niveau van 4 à 5 miljoen ton ¹⁾. Daarmee is de EG na Cuba de grootste exporteur van suiker. Wat is de invloed van het EG-suikerbeleid op de internationale markt en wat betekent dat voor de handelsrelaties van de EG?

In dit hoofdstuk wordt eerst de omvang van de wereldproduktie en -consumptie geschetst, en vervolgens ingegaan op de structuur, de positie van de belangrijkste im- en exporteurs en de prijsontwikkelingen op de internationale markt. Omdat de interventie op de binnenlandse markt wijd verbreid is en een belangrijke invloed heeft op de wereldmarkt, wordt stilgestaan bij het suikerbeleid van de Gemeenschap en van een aantal andere landen die ook een belangrijke rol spelen in de internationale suikerhandel. Tenslotte wordt uitvoerig ingegaan op de effecten van het EG-suikerbeleid voor derde landen.

6.2 De produktie en consumptie van suiker in de wereld

6.2.1 Produktie

Suikerbiet en -riet worden in een groot aantal landen geteeld; suikerriet in de (sub-)tropen en suikerbieten in gebieden met een meer gematigd klimaat. Producenten van suikerriet zijn een groot aantal ontwikkelingslanden, waarvan Cuba, Brazilië, Mexico, China, India en Thailand de belangrijkste zijn, en Australië (CEG, 1990:T/180). De suikerbiet wordt vooral in West-Europa en delen van de VS verbouwd. Deze gebieden produceren ongeveer 80% van de totale bietsuikerproduktie.

De afgelopen twintig jaar is de suikerproduktie sterk toegenomen (zie figuur 6.1). Vooral in de periode 1975-77 nam de produktie een vlucht. De belangrijkste aanzet hiertoe was een stij-

-
- 1) Op de wereldmarkt wordt witte (dat wil zeggen geraffineerde) en ruwe suiker verhandeld. Wanneer over hoeveelheden wordt gesproken, wordt ruwwaarde bedoeld, tenzij anders vermeld. Voor de omrekening van witte in ruwe suiker wordt als regel de omrekeningsformule gehanteerd: 1000 kg ruwe suiker = 920 kg witte suiker.

ging van de wereldmarktprijs in 1974. In veel landen werd de produktie gestimuleerd om van de hoge internationale prijs te profiteren, dan wel hun afhankelijkheid van die wereldmarkt terug te dringen door de zelfvoorzieningsgraad te verhogen. In veel gevallen werd de binnenlandse markt afgeschermd van de wereldmarkt door invoertarieven of -quotaregelingen. Dit vond plaats in zowel ontwikkelde landen - voor zover deze landen al niet eerder een dergelijk beleid voerden - als in een aantal ontwikkelingslanden (FAO, 1985:4). Een tweede periode van sterke produktiegroei heeft zich voorgedaan tussen 1980 en 1982. Na een korte terugval is de produktie in de rest van de jaren tachtig blijven toenemen. De verdeling van de totale wereldproduktie over ontwikkelde en ontwikkelingslanden veranderde in de periode 1970-1988 behoorlijk (FAO, Production Yearbook, diverse jaargangen). In 1970 werd vrijwel evenveel geproduceerd in ontwikkelde als in ontwikkelingslanden, circa 37 miljoen ton. In de loop der jaren is de produktie in ontwikkelingslanden sterker gegroeid dan in ontwikkelde landen. In 1990 was de verhouding 2:3, namelijk 44 miljoen ton in ontwikkelde en 66 miljoen ton in ontwikkelingslanden.

6.2.2 Consumptie

Ook bij de consumptie is een verschuiving te constateren: in de ontwikkelde landen neemt de consumptie per hoofd al sinds de jaren zeventig af, terwijl deze in ontwikkelingslanden juist groeit. Het aandeel van de ontwikkelde landen in de totale wereldconsumptie is gezakt van 41,5% in 1970 tot 29% in 1986 (Abbott, 1990:30-31). De daling is hoofdzakelijk het gevolg van een stagnerende bevolkingsgroei, een toenemend gebruik van zoetstofvervangers en veranderende voedingsgewoontes. Vooral in de VS is de consumptie van zoetstofvervangers sinds het begin van de jaren zeventig fors gegroeid ten koste van natuurlijke suiker (Abbott, 1990:26-27, 268). In de VS wordt rond de 45% van de totale "zoet"consumptie (natuurlijke en kunstmatige zoetstoffen) in de vorm van een zoetstofvervanger genuttigd. De belangrijkste stof, High Fructose Corn Syrop (HFCS), wordt gemaakt uit maïs en vooral toegepast in de frisdranken (H.F. Smit, 1990:40). De sterke groei van het vervaardigen en het gebruik van zoetstoffen heeft te maken met de technologische mogelijkheden en de prijsverhoudingen tussen de grondstoffen voor de zoetstoffen (zoals maïs) enerzijds en (riet- en biet-)suiker anderzijds. In de EG heeft de substitutie van kunstmatige zoetstoffen voor suiker (nog) niet zo'n vlucht genomen als de VS doordat de produktie ervan aan quotering is gebonden, maar in Japan neemt HFCS al ongeveer 28% van de "zoet"consumptie voor haar rekening (ABARE, 1988:203).

In de ontwikkelingslanden en de centraal geleide economieën is de suikerconsumptie juist toegenomen. In 1972 werd in ontwikkelingslanden 25,7 miljoen ton ofwel 34% van de mondiale suikerconsumptie geconsumeerd. In 1986 lag de consumptie op een beduidend hoger niveau, namelijk 45,8 miljoen ton ofwel 45% van de

mondiale suikerconsumptie (Abbott, 1990:25). In de centraal geleide economieën steeg de consumptie in diezelfde periode wat minder snel: van 18,6 miljoen ton naar 25 miljoen ton. Het aandeel in de totale wereldconsumptie van deze landen bleef daarmee ongeveer gelijk (24%).

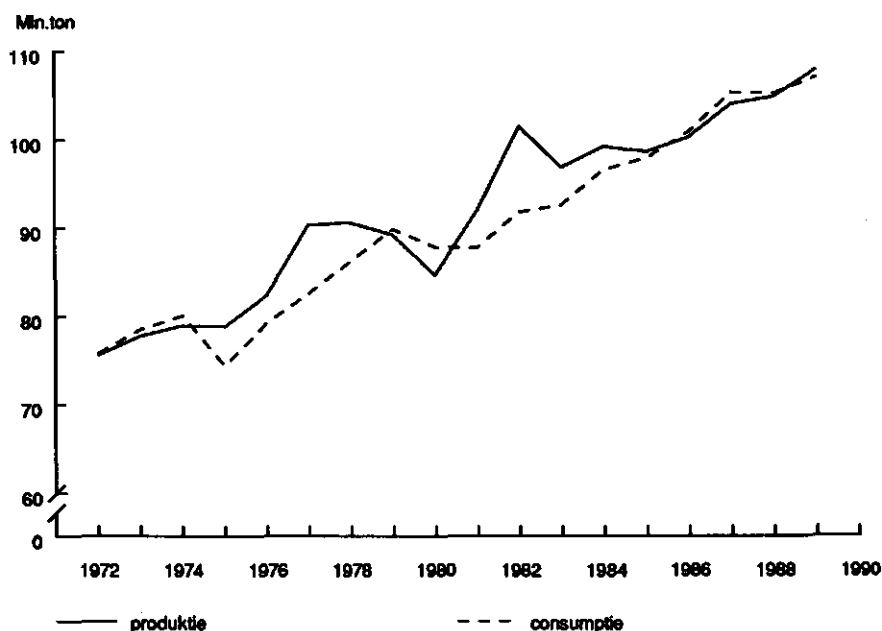
De consumptieve vraag naar suiker kan naar twee categorieën worden onderscheiden (Van Marion, 1982:8): de directe consumptie in de vorm van door consumenten toegevoegde suiker aan eindprodukten, en het industriële gebruik. Binnen deze laatste categorie kan nog de vraag naar suiker voor de alcoholproduktie worden onderscheiden.

De ontwikkeling van de directe consumptieve vraag is sterk gerelateerd aan ontwikkelingen in het besteedbaar inkomen. De prijs van suiker, de bevolkingsgroei en de voedingsgewoontes (suiker als energieleverancier in de ontwikkelingslanden, suiker als "dikmaker" in de ontwikkelde landen) spelen ook een rol. Bij een aanvankelijk laag gebruiksniveau per hoofd volgt een toename van het verbruik wanneer het inkomen stijgt. Op een bepaald moment treedt verzadiging op; hoe hoger het inkomen, des te lager de inkomenselasticiteit. Anders dan in de geïndustrialiseerde en exporterende ontwikkelingslanden is de vraag naar suiker in importerende ontwikkelingslanden ook prijselastisch. Daardoor kan niet zonder meer worden uitgegaan van een consumptiegroei bij een inkomensstename, ook al ligt de inkomenselasticiteit van de vraag naar suiker in deze landen tussen de 0,8 en 2,0. Volgens Abbott (1990:28) weegt het prijselasticiteitseffect zelfs vaak zwaarder dan het effect van de inkomenselasticiteit.

De vraag naar suiker vanuit de industriële sector is eveneens gerelateerd aan de ontwikkelingen in het besteedbaar inkomen van de consument. Wanneer het besteedbaar inkomen stijgt, neemt de vraag naar gezoete produkten toe. In Europa neemt de industrie tussen de 50% en 60% van het totale suikerverbruik voor haar rekening. In de VS is dit circa 75% (H.F. Smit, 1990:39).

Alcoholwinning uit suiker in de vorm van bio-ethanol kan als substituut voor benzine dienen. In tijden van hoge olieprijsen kan bio-ethanol een aantrekkelijk alternatief zijn. Brazilië heeft als enige land in de wereld de produktie van ethanol uit suiker groots aangepakt. In 1989/90 zou ongeveer 14 à 15 miljoen ton suikerriet worden verwerkt tot alcohol, bij een oogstverwachting van 240 miljoen ton (Agra Europe, 28-04-1989, M/7). Dit land heeft de intentie om in het jaar 2000 maar liefst 75% van haar olie-importen te vervangen door bio-ethanol (Noble, 1988:3).

Uit figuur 6.1 blijkt dat in de laatste twee decennia de groei van de consumptie meestal achter bleef bij die van de produktie. De voorraden in de wereld namen dan ook sterk toe tot ruim 50 miljoen ton in 1984-85; dat was iets minder dan de helft van de jaarlijkse wereldproduktie. Vanaf 1986 zijn de voorraden gedaald tot het niveau van ruim 30 miljoen ton ruwe suiker in 1988 (CEG, 1990:T/181). Eén van de belangrijkste voorraadhouders is de EG, met een gemiddelde jaarlijkse voorraad van 5 à 6 miljoen ton witte suiker.



Figuur 6.1 Wereldproductie en -consumptie van suiker in de periode 1972-1989

Bron: ISO, Sugar Yearbook 1989:267.

6.3 De internationale suikermarkt

6.3.1 Structuur van de internationale handel

Ongeveer een kwart van de suikerproductie wordt internationaal verhandeld. De handel vindt plaats op basis van preferentiële akkoorden, (middel)lange-termijn akkoorden, en op de vrije wereldmarkt. Tussen preferentiële en lange-termijn akkoorden bestaat een belangrijk onderscheid. In tegenstelling tot een lange-termijn akkoord is het karakter van een preferentieel akkoord een bewuste bevoordeling van een leverancier boven andere aanbieders. De looptijd van preferentiële handelsakkoorden is vaak langer en ligt minder strikt vast dan die van (middel)lange-termijn akkoorden. Uitvoer in het kader van dergelijke speciale afspraken levert de exporteur vaak een hogere prijs op dan export naar de vrije wereldmarkt. Ongeveer één derde van de totale internationale handel vindt plaats in het kader van akkoorden.

De EG, de Sowjet-Unie en de VS zijn de belangrijkste importeurs die preferentiële akkoorden hebben afgesloten. Qua omvang was het preferentiële handelsakkoord tussen Cuba en de Comecon-landen het belangrijkste. Cuba's belangrijkste partner was de

Sovjet-Unie. In het kader van het preferentiële akkoord, dat stamt uit de jaren zestig, mocht Cuba in de jaren tachtig jaarlijks 3 à 4 miljoen ton naar de Sowjet-Unie exporteren tegen voor Cuba gunstige prijzen (ISO, 1988:60). Deze hoeveelheid was 50%-60% van de totale export van Cuba. Bovendien exporteerde Cuba naar andere voormalige Comecon-landen (Polen, Tsjecho-Slowakije, Hongarije, Roemenië en Bulgarije) en naar een aantal communistische niet-Comecon landen, te weten Albanië, China, Noord-Korea, Vietnam en Joegoslavië (FAO, 1985:8). Onder invloed van de politieke en economische hervormingen die in 1989 in Oost-Europa in gang zijn gezet, staat de preferentiële handel tussen Cuba en de Sowjet-Unie onder druk (Agra Europe, 14-12-90, M/7).

Een ander omvangrijk preferentieel handelsakkoord is gesloten tussen de EG en achttien zogenaamde ACP-landen, grotendeels voormalige koloniën van de EG-lidstaten in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan. Zij leveren op preferentiële voorwaarden jaarlijks 1,3 miljoen ton suiker aan de EG. De belangrijkste ACP-suikerleveranciers zijn Mauritius, Fiji, Jamaica, Guyana, Kenia, Swaziland en Trinidad & Tobago.

De VS laat op preferentiële voorwaarden importen toe uit een groot aantal landen. Brazilië, de Dominicaanse Republiek, de Filipijnen, Australië en Argentinië zijn de belangrijkste leveranciers op de Amerikaanse markt. Samen met de groeiende productie vormt het toenemende gebruik van alternatieve zoetstoffen een reële bedreiging voor de omvang van de invoer. Sinds de instelling in 1982 is het preferentiële quotum drastisch ingekrompen van 3,2 tot 1,0 miljoen ton in 1987. In 1989 werd het quotum overigens weer verruimd tot 2,8 miljoen ton doordat de productie ten gevolge van de droogte was gedaald (Sturgiss et al., 1990:10-13).

Japan is een belangrijke importeur die via (middel)lange-termijn akkoorden met onder andere Australië, Brazilië, Thailand en Cuba haar leveranties veilig stelde. De meeste contracten werden afgesloten vlak na 1974 toen de wereldmarktprijzen omhoog waren geschoten. Veel contracten zijn niet verlengd, ondermeer door het ruime aanbod op de suikerwereldmarkt dat volgde. Ook in Japan heeft de opkomst van de zoetstofvervangers de invoerbehoefte van Japan doen afnemen (Abbott, 1990:157).

Australië en Brazilië zijn twee voornamelijk exporteurs die een belangrijk deel van hun suikerafzet geregeld hebben in (middel) lange-termijn akkoorden. Vooral Australië exporteert een groot deel via lange-termijn contracten; ongeveer 60% (Abbott, 1990:155). Door de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Gemeenschap raakte Australië haar afzet op preferentiële voorwaarden aan dat land kwijt. Australië levert nu nog op contract aan onder andere Japan, Maleisië, Zuid-Korea, Singapore en China. Brazilië leverde de Sowjet-Unie in de periode van 1981-1985 een belangrijke hoeveelheid suiker op contract. Het betrof hier ruilhandel: Brazilië ontving voor haar 1,6 miljoen ton suiker ruwe olie terug.

6.3.2 Handelsposities op de internationale suikermarkt

6.3.2.1 De belangrijkste ex- en importeurs van suiker

De wereldsuikermarkt wordt gedomineerd door vier grote exporteurs; de EG, Australië, Cuba en Brazilië. Binnen deze marktconcentratie heeft de EG sinds het begin van de jaren tachtig een marktaandeel van ongeveer 15%. In tegenstelling tot de andere grote aanbieders exporteert de Gemeenschap alleen maar op de vrije wereldmarkt (dus exclusief preferentiële en lange-termijn akkoorden). Op die markt is de Gemeenschap de grootste aanbieder van suiker met een aandeel van ongeveer 25%. De EG exporteert voornamelijk witsuiker, terwijl Australië en Cuba alleen maar suiker in ruwe vorm exporteren. Brazilië exporteert zowel wit- als ruwe suiker. De handel in witsuiker neemt sneller toe dan de handel in ruwe suiker: het aandeel van witsuiker in de totale wereldhandel is in de periode 1972-86 gegroeid van 20% naar ruim 36% (Abbott, 1990:48-49).

De toename van de export van de EG heeft zich - evenals de groei van de totale wereldhandel - vooral voorgedaan in de periode 1970-85. De Gemeenschap heeft de groei met name gerealiseerd door af te zetten op markten waar de consumptie sterk groeide, namelijk in ontwikkelingslanden, met name in het Nabije Oosten en (Noord-)Afrika. Ook de andere grote exportlanden hebben in de periode 1970-85 een groeiende afzet op de wereldmarkt gehad. Maar

Tabel 6.1 Belangrijkste exporteurs en importeurs van suiker in miljoen ton ruwe suiker (jaargemiddelde per periode)

	'70-'75	'75-'80	'80-'85	'85-'88
Exporteurs:				
EG 9/10/12	1,4	2,8	4,8	4,8
Australië	1,9	2,3	2,6	2,8
Brazilië	2,0	2,0	2,8	2,3
Cuba	5,4	6,4	7,0	6,9
Overige landen	10,8	11,5	11,4	10,8
Importeurs:				
EG 9/10/12	2,2	1,8	1,5	1,7
VS	4,7	4,3	3,1	1,7
Sowjet-Unie	2,4	4,2	5,6	4,8
Japan	2,6	2,5	2,0	1,9
China	0,5	1,0	1,7	2,4
Overige landen	9,1	11,2	14,7	15,1
Totale wereldhandel	21,5	25,0	28,6	27,6
op vrije markt	15,1	17,5	20,1	18,5

Bron: ISO jaarboek, diverse jaren.

hun groei is achter gebleven bij de exportgroei van de EG die daardoor ook een groter aandeel van de totale wereldexport voor zich opeiste. De handelsposities van de grootste exporteurs verschoven nauwelijks in de periode 1985-88, waarin de handel stagneerde, met de kanttekening dat Brazilië een daling van het absolute exportvolume wel gepaard zag gaan met verlies van marktaandeel. De daling van de Braziliaanse export is een gevolg van de toegenomen binnenlandse suikerconsumptie en de verwerking van suiker tot ethanol (Buzzanell, 1990:35).

Aan de importzijde van de wereldsuikermarkt is ook sprake van een sterke concentratie (tabel 6.1). De vijf grootste importeurs zijn verantwoordelijk voor 40 à 50% van de wereldimporten. De posities van de vijf importeurs zijn in de loop van de periode sterk veranderd. Het duidelijkst is de teruglopende importbehoefte van de VS. Dit wordt, naast de toename van de eigen produktie, vooral veroorzaakt door de opkomst van suikersubstituten, waardoor de interne vraag naar suiker daalt. Daarentegen laat China een toenemende invoerbehoefte zien. In het begin van de jaren tachtig importeerde de Sowjet-Unie veel meer suiker dan voorheen. De Sowjet-Unie kocht suiker op de vrije wereldmarkt, omdat Cuba, hun suikerleverancier, niet aan de vraag kon voldoen. Sinds 1984 liggen de aankopen van de Sowjet-Unie op de vrije wereldmarkt weer op een veel lager niveau. De suikerinvoer in Japan is in de beschouwde periode ook gedaald. De invoertoename in de overige landen is het resultaat van bevolkings- en inkomensgroei in ontwikkelingslanden.

De EG is de enige grote exporteur die ook nog een behoorlijke hoeveelheid importeert. In het kader van het preferentiële handelsakkoord met de ACP-landen importeert de EG 1,3 miljoen ton suiker per jaar. Die suiker wordt vervolgens na bewerking weer geëxporteerd naar de wereldmarkt. In de eerste helft van de jaren zeventig importeerde de EG nog ruim 2 miljoen ton per jaar. Daarna liep dat snel terug tot de omvang die de Gemeenschap verplicht was te importeren vanuit de ACP-landen.

6.3.2.2 De handelsposities van ontwikkelingslanden

De rol van de traditionele suikerexporterende ontwikkelingslanden op de wereldmarkt is in de loop van de tijd steeds kleiner geworden. Hoewel de afgelopen twintig jaar hun export naar de wereldmarkt nog wel toenam (van ongeveer 9 naar 11 miljoen ton), daalde het aandeel in het totale exportvolume naar de wereldmarkt. Ondanks deze algemene tendens heeft een aantal afzonderlijke ontwikkelingslanden (bijvoorbeeld Thailand) kans gezien hun exportaandeel te vergroten. Brazilië en de Filippijnen verloren daarentegen marktaandeel (Basler, 1989:55).

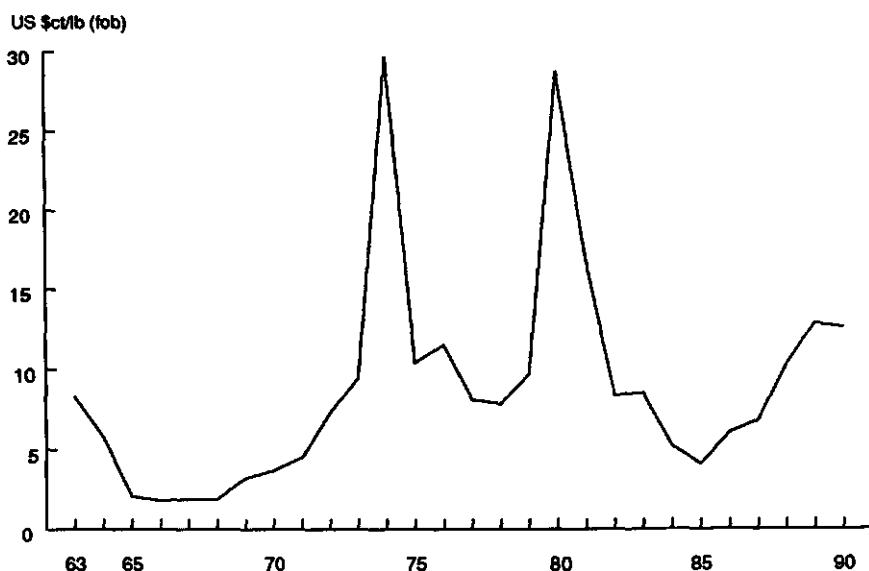
De ontwikkelingslanden importeren (zowel absoluut als relatief) steeds meer van de vrije wereldmarkt. Eind jaren zestig importeerden zij 24% van de totaal verhandelde hoeveelheid, ofwel 3,1 miljoen ton, in 1986 bedroeg de invoer ongeveer 8 miljoen ton (44%). Een groot aandeel van de totale importbehoefte van de ont-

wikkelingslanden komt voor rekening van de Noord-Afrikaanse landen en landen in het Nabije Oosten, waar het suikerverbruik sterk cultureel (thee) is bepaald (Basler, 1989:57).

Suikerexporterende ontwikkelingslanden kunnen vaak niet aan de importvraag van andere ontwikkelingslanden voldoen, omdat het gaat om vraag naar geraffineerde (wit)suiker. De importerende ontwikkelingslanden hebben in veel gevallen geen beschikking over raffinagecapaciteit. Hoewel in de exporterende ontwikkelingslanden de produktiekosten per eenheid (ruwe) suiker meestal lager liggen dan in de ontwikkelde landen, en ze ten opzichte van ontwikkelde landen wel degelijk een concurrerend produkt kunnen leveren, kunnen door gebrek aan kapitaal de noodzakelijk investeringen voor verwerking, raffinage en transport vaak niet gerealiseerd worden. Het gevolg is dat de suikersector in ontwikkelingslanden technisch gezien achterblijft bij die in ontwikkelde landen (Harris, 1987:134).

6.3.3 Prijsontwikkelingen op de wereldsuikermarkt

De wereldmarktprijs voor ruwe suiker wordt dagelijks vastgesteld door de prijzen op de suikerbeurzen van New York en Londen te middelen en wordt weergegeven in US\$cents/lb. (1 lb = 1 libra = 0,4536 kg). Figuur 6.2 geeft de ontwikkeling van de wereldmarktprijs weer voor ruwe suiker vanaf 1963 tot 1990.



Figuur 6.2 Wereldmarktprijs voor suiker, in US\$ cents/lb (fob Carribean)

Bron: ISO, Sugar Yearbook, diverse jaargangen.

De prijs heeft door de jaren heen sterk gefluctueerd. Er is een ontwikkeling waar te nemen met het herhaaldelijk voorkomen van prijspielen. Ook in het verdere verleden hebben zich sterke prijsstijgingen voorgedaan in een à twee opeenvolgende jaren om vervolgens weer snel te dalen. De prijsontwikkeling in de jaren tachtig is historisch gezien vrij rustig. Wel is na 1985 een duidelijke prijsstijging te zien, die echter halverwege 1990 is omgeslagen in een daling (Agra Europe, 14-12-90, M/6).

Waardoor ontstaan deze uitzonderlijke grote prijsschommelingen? Fluctuaties van de wereldmarktprijs kunnen in belangrijke mate worden veroorzaakt door de vertraagde aanbodreactie op marktontwikkelingen, die het gevolg is van de wijze waarop suiker geteeld wordt. Bovendien vergroten het afschermen van de binnenlandse markt van de wereldmarkt en de reactie van de beleidsmakers en producenten op prijsveranderingen vaak de prijsschommelingen op de wereldmarkt. De ontwikkeling van de consumptie is ook een belangrijk aspect in de verklaring van de (duur van de) prijscyclus (Sturgias et al., 1987).

Wanneer de produktie daalt ten gevolge van slechte weersomstandigheden en de voorraden relatief laag zijn, kan de prijs snel oplopen. De producent zal echter niet meteen kunnen reageren op zo'n prijsontwikkeling omdat de periode tussen nieuw (extra) aanplant van suikerriet en de eerste oogst ongeveer twee jaar beslaat. De bietenproducent kan evenwel zijn produktie sneller laten toenemen, namelijk al het volgende jaar. In een aantal belangrijke suikerproducerende landen kunnen de producenten en consumenten door het gevoerde, beschermende, beleid echter niet of slechts in beperkte mate reageren op veranderingen in de wereldmarktprijs door de interventie van de overheden. Een hogere wereldmarktprijs lokt (op korte termijn) geen produktie-uitbreiding uit in landen waar een vaste suikerprijs geldt of waar de suikerproduktie gebonden is aan quotering, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de belangrijkste bietsuikerproducent, de EG. Als de internationale prijs stijgt wordt door de producenten druk uitgeoefend om de vastgestelde prijzen te verhogen en/of de produktiequota te verruimen. Zelfs als de beslissing tot prijsverhoging of verruiming van het produktiequotum binnen een afzienbare periode wordt genomen laat de oogst en de noodzakelijke aanpassing van de verwerkingscapaciteit meestal nog wel twee jaar op zich wachten. De produktie neemt dus vertraagd toe bij een prijsstijging, maar vaak wel sprongsgewijs waardoor gemakkelijk overschotten kunnen ontstaan. De overschotten doen de voorraden toenemen en drukken de internationale prijs weer naar beneden. Aanpassing van de produktie naar beneden bij dalende internationale prijzen blijkt veel minder goed mogelijk dan uitbreiding van de produktie, zodat de situatie van overschotten en lage internationale prijzen zich langere tijd kunnen voordoen. Hierin kan verandering komen als de gestaag toenemende consumptie het surplus opneemt of wanneer weersomstandigheden een produktievermindering veroorzaken die leidt tot een nieuwe prijscyclus.

In de vergelijking tussen de ontwikkeling van de internationale prijs (figuur 6.2) enerzijds en productie en consumptie (figuur 6.1) anderzijds wordt de snelle reactie van de internationale prijs op een omslag naar een aanbod- of vraagoverschot duidelijk. Wanneer de consumptie het aanbod overtreft stijgt de internationale prijs snel. Het aanbod reageert enigszins vertraagd en sprongsgewijs. Daarbij overtreft het aanbod de consumptie al weer binnen korte tijd.

Uit het verleden blijkt dat de schommelingen in de productie veel groter zijn geweest dan die in de consumptie. Derhalve kan gesteld worden dat fluctuaties in de wereldmarktprijs vooral door fluctuaties in het aanbod worden veroorzaakt. Aanbodschommelingen worden door natuurlijke factoren veroorzaakt maar ook door het ingrijpen van overheden in de binnenlandse markt. Internationale coördinatie zou de gevolgen van aanbodschommelingen voor de internationale prijsbewegingen kunnen beperken. De geschiedenis leert dat internationale afspraken hierover zeer moeilijk zijn te maken en/of na te leven.

6.3.4 Internationale Suiker Overeenkomsten (ISO's)

Met behulp van afspraken over exportvolumes en markttoegang is in het verleden een aantal malen geprobeerd de schommelingen in de internationale prijs tegen te gaan. De doelstelling van een internationale suikervereenkomst, waarvan de eerste in 1937 werd afgesloten, was tweeledig. In de eerste plaats werd nagestreefd de internationale suikerhandel te bevorderen, waarbij met name de markt van de ontwikkelde landen beter toegankelijk zou moeten worden gemaakt voor uitvoer van ontwikkelingslanden. Een tweede belangrijke doelstelling was het handhaven van stabiele prijzen die lonend zouden zijn voor de producenten. Daarnaast moesten suikerimporterende landen tegen redelijke prijzen in hun suikerbehoefte kunnen voorzien (Abbott, 1990:187).

In de loop van de jaren zijn een aantal overeenkomsten gesloten waarbij is getracht het aanbod en de prijs te stabiliseren met een systeem van kwantitatieve restricties op de exporten (exportquota) naar de vrije wereldmarkt in combinatie met nationaal aan te houden voorraden. De toewijzing van de exportquota van de aan de overeenkomst deelnemende landen werd afgeleid van de omvang van hun exporten naar de wereldmarkt in het nabije verleden, waarbij rekening werd gehouden met productieplanning in samenhang met productiecapaciteit en met de belangen van de ontwikkelingslanden.

Hoewel voor zowel importerende als exporterende landen voordelen verbonden zijn aan een stabielere wereldmarktprijs en een suikervereenkomst daaraan zou hebben kunnen bijdragen, zijn de ISO's nooit een succes geweest. Het bleek moeilijk om op een bepaald moment op een voor alle partijen acceptabele manier in te grijpen op de markt. Een overeenkomst heeft alleen zin als alle partijen die een invloedrijke rol spelen in de internationale handel ook deelnemen in de overeenkomst. Te vaak hebben te weinig

landen zich gebonden aan de afspraken van een ISO om de instrumenten effectief te laten zijn. Zo heeft bijvoorbeeld de EG de overeenkomst van 1977 nooit ondertekend, terwijl de Gemeenschap toch al 2,5 miljoen ton per jaar exporteerde en daarmee één van de grootste exporteurs was. Ook andere factoren zijn verantwoordelijk geweest voor de geringe stabiliserende werking van een internationale suikervereenkomst (Abbott, 1990:179-212). Een combinatie van te hoog vastgestelde exportquota en te groot optimisme ten aanzien van afzetmogelijkheden waarbij te weinig rekening werd gehouden met een dalende consumptie in bepaalde delen van de wereld hebben geleid tot structurele overproductie en lage internationale prijzen. Bovendien was er bij enkele ontwikkelde suikerimporterende landen eerder een trend te bespeuren naar een toename van beschermend beleid dan naar het vergroten van markttoegang.

De tot nu toe laatste onderhandelingen voor een ISO, waarin de EG een prominente rol heeft gespeeld (M. Smit, 1990), zijn in 1984 mislukt omdat geen overeenstemming bereikt kon worden over de quotaverdeling. Ook het niveau waarop de reservevoorraden aangehouden moesten worden en de hoogte van de prijs waarop ingrijpen via deze voorraden nodig zou zijn, waren aanleiding voor onenigheid tussen de partijen (Abbott, 1990:3). Men is niet verder gekomen dan een zogenaamde administratieve ISO. Internationale coördinatie van nationaal beleid binnen een suikervereenkomst bleek dus niet mogelijk te zijn. Nationale belangen overheersen het belang van een stabiele internationale markt.

6.4 Het suikerbeleid van de EG en enkele andere landen

6.4.1 Het EG-suikerbeleid

Sinds 1968 wordt in de EG een ondersteuningsbeleid voor suiker gevoerd. Het ondersteuningsbeleid wordt gekenmerkt door twee hoofdbestanddelen, te weten een produktiequoteringssysteem en hieraan gekoppeld een stelsel van garantieprijzen. De marktordeening voor suiker is een voortzetting van het reeds door de lidstaten gevoerde nationale beleid. Sinds 1979 valt ook isoglucose, een uit maïs vervaardigd suikersubstituut, onder de suikerregeling en zijn produktiequota vastgesteld ter bescherming van de suikermarkt (CAP Monitor).

Op een aantal punten verschilt het suikerbeleid van de EG van het algemene markt- en prijsbeleid van de EG voor landbouwprodukten. Allereerst wordt de interventie beperkt tot die produktie die binnen de toegestane quota geproduceerd wordt. Daarnaast dragen sinds 1982 de producenten de (in principe volledige) kosten van de afzet van de overschotten via een opgelegde produktieheffing. Een opmerkelijk onderdeel van het suikerbeleid is dat de ondersteuning over de Gemeenschapsgrenzen heen reikt, in die zin dat er een gegarandeerde markttoegang is voor een vastgestel-

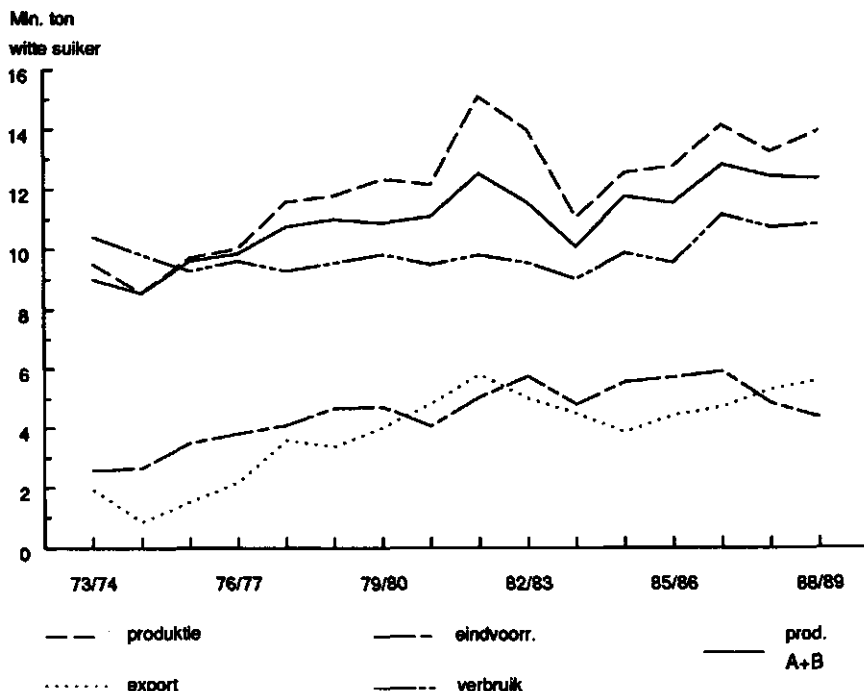
de hoeveelheid suiker van de ACP-staten en India (zie paragraaf 6.5.2).

Sinds 1968 hebben alle lidstaten een suikerquotum. Nationaal wordt het quotum verdeeld onder de suikerverwerkende industrie, die het op haar beurt weer verdeelt onder de producenten. Het quotum wordt onderverdeeld in een A- en B-quotum. Per lidstaat voorziet de omvang van het A-quotum in principe in de interne suikerbehoefte. Het B-quotum is een soort veiligheidsmarge op de produktie en kan in voorraad worden gehouden of geëxporteerd. De omvang van het B-quotum is steeds 20-25% van het A-quotum geweest.

Voor A- en B-suiker stelt Brussel een garantieprijs vast. De producentenheffing die moet bijdragen in de afzetkosten, verschilt echter. Voor A-suiker is de heffing bepaald op 2% van de interventieprijs, maar voor B-suiker ligt dit percentage aanzienlijk hoger, namelijk op maximaal 39,5% van de interventieprijs. De hoeveelheid suiker die de omvang van het A- en B-quotum te boven gaat, wordt aangemerkt als overschot en aangeduid als C-suiker. Voor C-suiker geldt noch een garantieprijs, noch een heffing, noch een quotum. De prijs die producenten ontvangen voor hun afzet, mits deze binnen een jaar na de oogstdatum gerealiseerd wordt, is de wereldmarktprijs. Een mogelijkheid om voor C-suiker een hogere prijs te verkrijgen is om gebruik te maken van de zogenaamde "carry-over" regeling, die toestaat dat C-suiker voor een jaar opgeslagen wordt om vervolgens in het navolgende suikerjaar (juli/juni) als A-suiker met de gegarandeerde prijssteun te worden verkocht. De C-suiker die wordt doorgeschoven, wordt in mindering gebracht op het A-quotum. De omvang van de doorgeschoven C-suiker mag maximaal 10% van het A- en B-quotum bedragen. De opslagkosten worden door de EG betaald.

De omvang van de EG-suikerquota is een aantal malen aangepast, meestal als gevolg van de toetreding van landen tot de Gemeenschap. De belangrijkste aanpassing was de verruiming van de produktiequota in 1974-75. De verruiming van het quotum viel nagenoeg samen met stijgende internationale prijzen die aangaven dat er wereldwijd een tekort aan suiker was. De verruiming was echter zodanig dat de Gemeenschap - na de uitbreiding in 1973 met het VK, Denemarken en Ierland netto-importerend - al snel zelfvoorzienend werd en een overschot aan suiker produceerde. Ook in 1981, na de toetreding van Griekenland, werd het totale A- en B-quotum uitgebreid en vastgesteld op 11,7 miljoen ton. Dit quotum werd in 1986 verhoogd met 1 miljoen ton ten gevolge van de toetreding van Spanje en Portugal.

Het quotumsysteem heeft niet geleid tot het vermijden van een overschotsituatie waardoor quoteringsysteem geen effectief instrument voor produktiebeheersing kan worden genoemd (Meester en Strijker, 1985:106-109). Enerzijds is het verbruik sinds halverwege de jaren zeventig achtergebleven bij de produktie in het kader van het A- en B-quotum. Het quotum is dus ten opzichte van het interne verbruik steeds te ruim vastgesteld geweest. Anderzijds is de produktie in de EG groter geweest dan de som van het



Figuur 6.3 Suikerproductie, -verbruik en -export van de EG (miljoen ton witte suiker)

Bron: Eurostat Crop Production, Voorzieningsbalansen, diverse jaargangen.

A- en B-quotum; het bleek in veel jaren ook aantrekkelijk C-suiker te produceren. Deze C-suiker moet geëxporteerd worden, omdat de interne markt geen afzetmogelijkheden biedt. De afzet van B-suiker op de wereldmarkt gaat gepaard met exportrestituties om het verschil tussen de EG-garantieprijs en de wereldmarktprijs te overbruggen. Voor de export van C-suiker gelden geen exportrestituties en wordt de produktie grotendeels bepaald door de ontwikkeling van de wereldmarktprijs. Zo werd de produktiepiek in 1981/82 veroorzaakt door een verruiming van de A- en B-quota, die samen viel met de onder invloed van de hoge internationale prijs sterk uitgebreide produktie van C-suiker. De uitvoer nam daardoor ook toe maar niet zo sterk als de produktie.

6.4.2 Het suikerbeleid van enkele andere landen

6.4.2.1 De Verenigde Staten

De Amerikaanse suikermarkt wordt gereguleerd door prijssteun aan de producent en quotering van de import. De suikerproducent wordt ondersteund via een loan rate die sinds het midden van de jaren tachtig op 18 US\$ct/lb ligt 1), ruim boven de wereldmarktprijs. Door het aanbod krap te houden via het variëren van de importquotering is men in staat de binnenlandse consumentenprijs boven het loan rate niveau te handhaven. Dit steunbeleid heeft de produktie gestimuleerd. Daarbij hebben ook de ontwikkelingen in de steun aan andere (akkerbouw)gewassen een rol gespeeld, met name aan graan. De Farm Bill 1985 voorzag in een afbouwen van de graanprijzen maar de suikerprijzen werden niet verlaagd; mede daardoor nam de bietenproduktie met 38% toe van 1984 tot 1987 (Sturgiss et al., 1990:22). Het steunbeleid heeft echter ook bijgedragen tot een daling van het suikerverbruik: de hoge suikerprijs stimuleert de substitutie van suiker door alternatieve zoetstoffen. De daling van het suikerverbruik is opgevangen door een verlaging van de importquota; van bijna 3 miljoen in 1982 tot ongeveer 1 miljoen ton in 1988. De uitbreiding van het importquotum in 1989 is een incident, voortkomend uit tegenvallende produktie door de droogte van 1988. Dit bevestigt bovendien dat de markttoegang het sluitstuk van het Amerikaanse suikerbeleid is.

6.4.2.2 Australië

In Australië wordt suikerriet verbouwd. De produktie wordt gereguleerd via een quota-systeem. De overheid bemoeit zich sterk met de aankoop en (zowel binnenlandse als buitenlandse) afzet van de suiker via een directe betrokkenheid bij de Sugar Board. De binnenlandse producent heeft produktierechten (produktie gekoppeld aan grond) maar ontvangt geen gegarandeerde prijs. De omvang van de produktierechten wordt afgestemd op de behoefte van de binnenlandse markt en de verwachte afzetmogelijkheden op de wereldmarkt. De prijs voor de boer is afhankelijk van de prijs op de binnenlandse markt, de prijs van de lange-termijn contracten en andere "verzekerde" afzet. De overheid stelt maximale verwerkingshoeveelheden vast ten behoeve van de "verzekerde" afzet. Voor deze hoeveelheden betaalt de fabriek de producent een relatief goede (boven het niveau van de wereldmarktprijs liggende) prijs. Wanneer de produktie de verzekerde afzetmogelijkheden

-
- 1) Ter vergelijking: de interventieprijs in de EG is sinds 1982/83 in ECU's nagenoeg stabiel (circa 0,27 ECU/lb) en heeft in dollars geschommeld tussen 23 USDct/lb in 1983 en 28 USDct/lb in 1989. De wereldmarktprijs lag in de periode 1983-89 tussen 8 en 13 USDct/lb, met in 1985 nauwelijks 4 USDct/lb.

overtreft, moet getracht worden de overproduktie op de wereldmarkt af te zetten. Voor die suiker ontvangt de producent de geldende wereldmarktprijs (Sturgiss, Connell en Tobler, 1990:47-48).

6.4.2.3 Brazilië

Het Braziliaanse suikerbeleid is verbonden met de produktie van ethanol uit suiker. Al sinds 1975 voert Brazilië een programma om alcoholbrandstof uit suiker te halen (Brown, 1987:34-35). Dit programma is gestart als antwoord op de stijgende olieprijs en de dalende suikerprijzen. Zowel de produktie van rietsuiker als het verbruik van ethanol werd gesubsidieerd door de overheid. De alternatieve aanwending van suiker heeft ertoe bijgedragen dat de met suikerriet bebouwde oppervlakte in Brazilië verdubbelde en de suikerrietproduktie verdrievoudigde. Terwijl de totale suikerproduktie sinds 1980 nauwelijks meer is gestegen, is de verwerking van suikerriet in ethanol vooral tussen 1981/82 en 1985/86 wel sterk toegenomen (Buzzanell, 1990:32-34). In 1989 is ongeveer 140 miljoen ton, de helft van de suikerrietproduktie, verwerkt tot ethanol. Maar hoge suikerprijzen en lage olieprijs, zoals in de laatste jaren, zetten de verdere uitbreiding van de ethanolproduktie onder druk. Gezien de grote investeringen die al in de ethanolproduktie zijn gepleegd, zou het loslaten van het ethanolprogramma een enorme kapitaalvernietiging betekenen. Bovendien rijdt zo'n 50% van het autopark in Brazilië op ethanol, waardoor de produktie niet op korte termijn kan worden gestopt.

6.4.2.4 Japan

Japan is, ondanks het teruglopende importvolume, nog steeds een belangrijke suikerimporteur. De binnenlandse suikerproduktie wordt evenwel sterk ondersteund. De suikerproducent in Japan ontvangt een prijs die vele malen boven de wereldmarktprijs ligt (ABARE, 1988:206). Deze prijsondersteuning heeft weliswaar de produktie gestimuleerd maar door de hoge consumptieprijzen is ook het suikerverbruik per hoofd gedaald. Bovendien is door de hoge suikerprijzen de produktie van HFCS sterk gestimuleerd en substitutie van suiker door HFCS aangemoedigd. De combinatie van deze factoren heeft de daling van de importbehoefte van suiker veroorzaakt.

Maatregelen aan de grens zorgen ervoor dat de Japanse suikerproducent wordt afgeschermd van de ontwikkelingen op de wereldmarkt. Bescherming wordt geboden in de vorm van (vaste en variabele) importheffingen. De hoogte van de vaste importheffing was in 1987 zodanig dat de prijs van ingevoerde suiker al het dubbele van de wereldmarktprijs bedroeg (ABARE, 1988:207). Volgens wordt nog een variabele heffing opgelegd om de invoerprijs te laten toenemen tot het binnenlandse niveau.

6.4.2.5 Vergelijking van de ondersteuning

In een aantal belangrijke importerende en exporterende landen grijpt de overheid sterk in op de suikemarkt: de producent wordt beschermd door middel van relatief hoge binnenlandse prijzen. De invoer wordt belemmerd door tarieven en/of heffingen aan de grens en door quoterings. De consument in deze landen betaalt grotendeels de rekening via de consumptieprijs. In Australië en Brazilië ontvangen de producenten overigens veel minder steun dan in de EG, de VS en Japan. Onderstaande tabel geeft een overzicht van die steunverschillen tussen de vier OECD-landen.

Tabel 6.2 Steun aan de suikerproducenten in enkele geselecteerde landen, in procentuele PSE's

Land	1979-81	1982-86	1987	1988	1989
Australië	-2	18	18	16	14
EG	36	69	80	71	52
Japan	56	75	75	72	65
VS	17	68	71	61	51

Bron: OECD, 1990.

De PSE in de EG ligt op hetzelfde niveau als in Japan en de VS; de Europese suikerproducent is evenals de Japanse en Amerikaanse sterk afhankelijk van overheidssteun. Niet verwonderlijk is dat het overgrote deel van de PSE totstandkomt door prijsinterventie (zie bijvoorbeeld PSE-berekeningen in de studie van Webb et al., 1990). Hieronder vallen ook de gevolgen van het instellen van een invoerquotum.

6.5 Invloed van het EG-suikerbeleid op de internationale suikemarkt

6.5.1 Verdringing

De veranderende positie van de EG - in de eerste helft van de jaren zeventig nog een netto-importeur maar daarna een grote netto-exporteur - heeft belangrijke consequenties voor de wereldmarkt gehad. De invoer is sinds de eerste helft van de jaren zeventig gedaald van ruim 2 miljoen ton naar circa 1,5 miljoen ton. De afname van de invoer van de EG is voornamelijk ten koste gegaan van de export uit Australië, Brazilië en Cuba (Zeller, 1989:139). Sinds het midden van de jaren zeventig wordt de invoer grotendeels gereguleerd door middel van een preferentieel akkoord met ACP-landen.

Vooraf in de jaren zeventig heeft de Gemeenschap haar suikerexport sterk uitgebreid. Zeller (1989:193-201) heeft berekend dat ongeveer driekwart van de toename van de EG-exporten in de periode 1970-84 te danken is geweest aan nieuwe afzetmarkten in het Nabije Oosten en Noord-Afrika. Op deze snel groeiende markten waren nog geen of slechts een klein aantal aanbieders actief. Van verdringing van andere aanbieders van de markt was daarom nauwelijks sprake. Door het suikeraanbod te koppelen aan gunstige handelsvoorwaarden, zoals het verstrekken van exportrestituties, is het de EG gelukt een dominerende positie op deze afzetmarkten te veroveren.

Dat de EG geen suikerexporterende ontwikkelingslanden van de wereldmarkt heeft verdrongen blijkt ook uit het feit dat de vraag in de ontwikkelingslanden vooral betrekking had op witsuiker (Zeller, 1989:198). Suikerexporterende ontwikkelingslanden met hun vaak geringe raffinagecapaciteit zijn nauwelijks in staat te profiteren van de groeiende vraag naar witsuiker. Toch blijft het de vraag in hoeverre groeiende exportkansen misschien ook een stimulans hadden kunnen betekenen voor de opbouw van raffinagecapaciteit in sommige exporterende ontwikkelingslanden wanneer de EG niet (of niet in deze mate) als exporteur van witsuiker was gaan optreden.

Doordat Australië de EG als afzetmarkt zag wegvallen, heeft het EG-beleid op indirecte wijze wel tot verdringing van exporterende ontwikkelingslanden op afzetmarkten geleid. Australië dat, evenals het overgrote deel van de suikerexporterende ontwikkelingslanden, voornamelijk ruwe suiker exporteert, werd gedwongen andere markten te gaan zoeken. Deze tendens werd nog versterkt door het verlies van afzetquotum in de VS (Zeller, 1989:198). Australië richt zich vooral op Oostaziatische afzetmarkten, zoals China, Japan en Zuid-Korea en concurreert in deze regio met onder andere de Filippijnen en Thailand.

6.5.2 Preferenties: de relatie van de EG met de suikerproducerende ACP-landen

Ofschoon de EG meer dan zelfvoorzienend is, importeert het ook nog suiker. Sinds 1975 zijn een groot aantal suikerproducerende ACP-landen 1) verzekerd van een gezamenlijke jaarlijkse

-
- 1) De in 1990 begunstigde suikerproducerende ACP-landen zijn: Barbados, Belize, Dominicaanse Republiek, Congo, Fiji, Guyana, Haïti, Ivoorkust, Jamaica, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauritius, St. Kitts-Nevis-Anguilla, Swaziland, Tanzania, Trinidad & Tobago en Zimbabwe. Tussen 1975 en 1980 behoorden ook Oeganda en Suriname tot de begunstigde landen. Ivoorkust

uitvoer naar de EG van circa 1,3 miljoen ton ruwe suiker. Deze hoeveelheid wordt heffingvrij ingevoerd tegen de gegarandeerde EG-basisprijs voor interne A-suiker (cif-Londen). De ACP-landen zijn op hun beurt verplicht jaarlijks deze hoeveelheid te leveren. Van de begunstigde ACP-landen leveren vijf landen maar liefst 80% van het gehele quotum. Deze landen zijn Fiji, Guyana, Jamaica, Swaziland en Mauritius. Laatstgenoemde levert op haar beurt één derde deel van het gehele toegestane quotum (CAP Monitor, 12:appendix 7). Het exportquotum van 1,3 miljoen ton betekent ongeveer 40-50% van de gehele suikerproductie in de ACP-staten (Eurostat, 1988).

Het voordeel van het preferentiële akkoord met de EG voor de begunstigde ACP-landen is, dat deze landen een gegarandeerde afzet hebben tegen de interne EG-prijs in plaats van tegen de (veel lagere) wereldmarktprijs. De suikeruitvoer zal daardoor extra opbrengsten met zich meebrengen. De omvang van dit voordeel is voor elk land verschillend. Ook wie profiteert van de uitvoerprijs naar de EG - de handelaren en/of overheid van het exporterende land of de binnenlandse suikerproducenten - kan per verschillen.

Met uitzondering van 1980/81 hebben de ACP-landen door het Suikerprotocol steeds extra exportopbrengsten kunnen realiseren in vergelijking met een situatie zonder preferentiële export naar de EG (tabel 6.3). In de periode 1984/85 tot en met 1987/88 ontvingen de ACP-landen per ton naar de EG geëxporteerde suiker maar liefst ongeveer driemaal de wereldmarktprijs. Daar komt nog bij dat de Gemeenschap de suiker die uit ACP-landen wordt geïmporteerd, ook weer exporteert. Op de wereldmarkt ondervinden de ACP-landen dus nadelige effecten van de EG op de prijs én ondervindt men concurrentie van de EG. De effecten zijn echter gering, omdat de ACP-landen met uitzondering van Malawi en Zimbabwe het merendeel van hun suiker exporteren naar de EG.

Verschillende bepalingen van het suikerprotocol worden door de ACP-landen bekritiseerd (M. Smit, 1990:35). Zo claimt men om een aantal redenen uitbreiding van het preferentiële quotum. In de eerste plaats in verband met de toetreding van Spanje en Portugal in de EG. Voor de toetreding tot de Gemeenschap kocht Portugal op contract 125 000 ton per jaar van de vier ACP-landen Zimbabwe, Swaziland, Ivoorkust en Malawi. De EG bepaalde echter

Vervolg noot blz. 111

en Zimbabwe zijn van 1982 tot 1987 lid geweest van het protocol. St. Kitts-Nevis-Anguilla is in 1984 togetreden (Abbott, 1990:150). Voor India is in het protocol een aparte bepaling opgenomen; als enig niet ACP-lid heeft het land recht op een gegarandeerde afzet in de EG.

Tabel 6.3 Extra opbrengsten voor ACP-landen bij levering onder het Suikerprotocol

Jaar a)	Wereldmarkt- prijs (ECU/t)	EG- prijs b) (ECU/t)	Prijs- verschil (ECU/t)	Quotum c) x 1000t	Extra op- brengsten d) (mln. ECU)
75/76	182,6	308,7	126,0	1 618	203,8
76/77	211,7	322,8	111,2	1 313	146,0
77/78	148,6	329,4	180,9	1 293	233,8
78/79	130,6	336,2	205,6	1 285	264,3
79/80	153,0	341,3	187,3	1 287	241,2
80/81	510,4	358,9	-151,5	1 192	-180,6
81/82	355,5	389,4	33,9	1 320	44,8
82/83	203,1	426,3	223,2	1 285	286,8
83/84	223,7	443,4	219,7	1 329	291,9
84/85	147,8	443,4	295,6	1 334	394,4
85/86	104,1	448,5	344,4	1 273	438,4
86/87	125,3	449,2	323,9	1 278	413,9
87/88	127,4	449,2	321,8	1 280	411,8

a) 1 juli - 30 juni; b) Gegarandeerde EG-prijs voor A-suiker;

c) Geleverd quotum door ACP-landen aan EG; d) Extra opbrengsten voor ACP-landen bij levering aan EG in plaats van afzet op de wereldmarkt.

Bronnen: ISO Yearbook, diverse jaargangen, Commission Communautés Européennes, 1989 en CEG, diverse jaargangen.

dat de leveringen in 1993 geheel stopgezet moeten worden. Een tweede argument is de uitbreiding van het aantal begunstigde ACP-landen in 1990, waardoor het bestaande quotum over meer landen moet worden verdeeld. Vooral de toetreding van de Dominicaanse Republiek baart de overige begunstigde landen zorgen. De EG wil echter niets weten van een vergroting van het importquotum.

6.5.3 Prijsseffecten

Het EG-suikerbeleid beschermt de producent af tegen prijsconcurrentie uit het buitenland waardoor de producent minder gevoelig is voor ontwikkelingen in de internationale prijzen. Voor slechts een klein gedeelte, namelijk de C-suiker, is de EG-suikerproductie wel afhankelijk van de wereldmarktprijs. Maar het A- en B-quotum is te ruim vastgesteld voor de interne behoeften van de EG en een deel van deze suiker - circa 2 miljoen ton - wordt met behulp van restituties geëxporteerd. Gezien het grote marktaandeel van de EG op de wereldmarkt mag worden verondersteld, dat de Gemeenschap een behoorlijke invloed heeft op de internationale prijs.

Een indruk van de omvang van het prijsdrukkende effect van het EG-suikerbeleid kan worden verkregen door een schatting te maken van de prijs in een situatie waarin het EG-beleid zou worden losgelaten. Koester (1984) komt in berekeningen, die hun basis vinden in 1980, tot een internationale prijsverhoging van ongeveer 10% wanneer het EG-beleid zou verdwijnen. Volgens enkele recentere liberalisatiestudies zou liberalisatie van het EG-suikerbeleid een prijsstijging van 10-20% tot gevolg hebben (onder meer Tyers en Anderson, 1988 en Roningen en Dixit, 1990). Afschaffing van de interne steun zou leiden tot minder produktie en uitvoer, dus minder druk op de wereldmarktprijzen. Suikerexporterende landen zouden een hogere prijs kunnen ontvangen voor hun afzet op de vrije wereldmarkt. Overigens moet hierbij wel worden aangetekend dat voor de meeste exportlanden de prijs op de vrije wereldmarkt niet gelijk is aan hun gemiddelde exportprijs per eenheid. In het kader van de preferentiële en lange-termijncontracten die een aanzienlijk deel van verhandelde hoeveelheid uitmaken, ontvangen de exporteurs een hogere prijs dan op de vrije wereldmarkt. Dit gaat bijvoorbeeld op voor Cuba en ACP-landen. Wanneer liberalisatie ook inhoudt dat de preferentiële afspraken worden beëindigd zou dit voor een flink aantal landen een daling van de exportinkomsten betekenen ondanks een hogere vrije wereldmarktprijs.

De prijseffecten van het protectionistische (invoerbelemmerende) beleid van Japan liggen in dezelfde orde van grote als die van de EG. Zo becijferde ABARE (1988:214-220) dat het afschaffen van de invoerbescherming in 1985 zou leiden tot een toename van de importen met 41-57% binnen twee jaar. Als gevolg van die grotere vraag zou een stijging van de wereldmarktprijs met 11-14% optreden.

Onder invloed van het Amerikaanse suikerbeleid is de invoer van dat land sinds 1970 behoorlijk gedaald (zie tabel 6.1). Omdat de VS een grote afzetmarkt voor suiker was, had deze ontwikkeling belangrijke gevolgen voor de handelsstromen. Exporteurs moesten op zoek naar alternatieve afzetmarkten. Liberalisatie van het Amerikaanse suikerbeleid zou eveneens leiden tot grote prijsstijgingen, namelijk 23% (Roningen en Dixit, 1990:70). Een Australische studie (Sturgiss et al., 1990) schat het prijsdrukkende effect op de wereldmarkt van de gestegen Amerikaanse produktie en de verminderde invoer op 21-33% voor de periode 1982-88. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de consequenties van de Farm Bill 1985 waardoor de produktie van suiker aantrekkelijker werd ten opzichte van graan. Dat zou nog een extra prijsdrukkend effect op de wereldmarkt hebben veroorzaakt van 9%. Al met al lijkt het prijsdrukkende effect van het Amerikaanse suikerbeleid minstens evengroot als dat van het EG-beleid.

6.6 Afsluiting

De internationale suikemarkt wordt gekenmerkt door schommelende prijzen, zij het dat de "dalen" langer aanhouden dan de "pieken". Een periode van lage internationale prijzen wordt afgewisseld met snel oplopende prijzen die meestal na twee jaar ook weer snel terugzakken. De prijsbewegingen zijn het gevolg van de schoksgewijze uitbreiding van de produktie in verband met teelt-technische eigenschappen van suiker plus de sprongsgewijze aanpassingen in de verwerkingscapaciteit. De wereldconsumptie groeit daarentegen redelijk stabiel. In de meeste geïndustrialiseerde landen is de groei van de suikerconsumptie gering, soms zelfs negatief. Een belangrijke factor die de consumptie van natuurlijke suiker remt, is de opkomst van de suikervervangers. Deze zijn aantrekkelijk door de relatief hoge binnenlandse suikerprijzen die het gevolg zijn van het gevoerde steunbeleid. De suikerconsumptie neemt nog wel sterk toe in de ontwikkelingslanden. Of dit in de toekomst ook het geval zal zijn hangt in sterke mate af van de inkomensontwikkelingen van deze landen.

Het EG-suikerbeleid heeft geleid tot overproduktie en heeft daardoor consequenties voor het internationale prijsniveau en prijsschommelingen op de wereldmarkt. Ondanks een trage groei van de interne consumptie en stagnatie op de internationale wereldmarkt heeft de EG de produktiequota niet verminderd, maar daarentegen een aantal malen verruimd. Ofschoon meer dan zelfvoorzienend, importeert de EG in het kader van het Lomé-verdrag jaarlijks 1,3 miljoen ton uit ACP-landen. De begunstigde ACP-landen profiteren van een gegarandeerde afzet tegen interne EG-prijzen. Ook wanneer rekening wordt gehouden met het gegeven, dat de EG het geïmporteerde ACP-suiker na bewerking weer exporteert en een prijsdrukkende werking op de wereldmarkt veroorzaakt, geeft het preferentiële akkoord de ACP-landen meer exportinkomsten dan afschaffing van het EG-beleid zou opleveren.

De uitvoer van suiker door de EG vindt vooral zijn weg naar ontwikkelingslanden. Deze groep consumeert een steeds groter deel van de totale wereldproduktie. Op de belangrijkste afzetmarkten van de EG - Noord-Afrika en het Midden-Oosten - kan nauwelijks sprake zijn geweest van verdringing van andere exporteurs. Die waren er namelijk nauwelijks. Wel is het mogelijk dat de EG andere aanbieders heeft verhinderd op haar snel gegroeide afzetmarkten te penetreren. Mede door de restituties heeft het EG-beleid een prijsdrukkende werking op de internationale suikemarkt. Consumenten van de importerende landen profiteren daarvan. In een aantal importerende landen ondervinden suikerproducenten echter nadelen van de prijsdruk. Dat is ook het geval bij producenten in de exporterende landen, hoewel een uitzondering moet worden gemaakt voor de producenten in de suikereporterende ACP-landen.

De situatie van voortdurende overschotten en lage prijzen op de internationale suikemarkt kan overigens niet alleen worden toegeschreven aan het EG-beleid. Vooral het suikerbeleid in de VS en Japan heeft belangrijke negatieve effecten voor de afzetmoge-

lijkheden van traditionele suikerexporteurs (met name voor leveranciers uit het Caraïbisch gebied aan de VS) gehad. De verminderde afzetmogelijkheden in deze belangrijke importlanden hebben vergaande gevolgen voor de internationale suikerprijs. Het opheffen van de Amerikaanse en Japanse invoerbescherming zou de wereldsuikerprijs in dezelfde orde van grote doen toenemen als het afschaffen van het EG-steunbeleid.

7. De EG en de internationale zuivelmarkt

7.1 Inleiding

De EG is een van de grootste zuivelproducenten van de wereld. Al bij de oprichting van de Gemeenschap namen enkele lidstaten op dit gebied een vooraanstaande positie in. De EG is ook veruit de grootste zuivelexporteur ter wereld en speelt als zodanig een dominerende rol op de internationale markt. De consequenties van het EG-beleid voor de internationale zuivelprijzen en handelstromen staan centraal in dit hoofdstuk. Ook in een groot aantal andere landen wordt geïntervenieerd. In dit hoofdstuk worden, na een korte beschrijving van enkele belangrijke kenmerken van de internationale zuivelmarkt, de posities van de voornaamste marktpartijen en de belangrijkste ontwikkelingen op de internationale zuivelmarkt aangegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de zuivelsector wordt beschermd. Daarna worden de consequenties van het EG-zuivelbeleid voor de wereldmarkt nader onderzocht. Daarbij wordt ingegaan op de vraag of de EG, gezien haar marktpositie, de rol van oligopolistische prijsleider speelt en welke handels- en prijseffecten voor derde landen aan het EG-zuivelbeleid kunnen worden toegeschreven. Ook de gevolgen van het zuivelbeleid van derde landen voor de internationale zuivelmarkt worden behandeld.

7.2 De internationale zuivelmarkt: ontwikkelingen en situatie

7.2.1 De belangrijkste marktpartijen

De produktie van melk vindt voornamelijk plaats in landen met gematigde klimatologische omstandigheden. De EG is, net vóór de Sowjet-Unie, de grootste melkproducent in de wereld. Naast deze twee gebieden zijn Noord-Amerika, Australië, Nieuw-Zeeland en India de belangrijkste produktieregio's.

De EG is ook een van de grootste zuivelproducenten: met uitzondering van boter was in 1988 het aandeel van de EG in de wereldproduktie bij alle soorten zuivelprodukten groter dan dat van enig ander land (CEG, 1991:T/281-2). Van de totale boterproduktie in de wereld werd ruim 22% in de EG geproduceerd. Het aandeel van de Sowjet-Unie in de totale wereldboterproduktie was in dat jaar net iets groter. De wereldproduktie van kaas vindt voor een derde plaats in de EG. Ook de VS zijn een grote kaasproducent. Van de wereldproduktie van volle en van magere-melkpoeder neemt de EG 35 à 40% voor haar rekening. Naast de Gemeenschap hebben de Sowjet-Unie (volle-melkpoeder) en de VS (magere-melkpoeder) een aandeel in de totale wereldproduktie van meer dan 10%. Van de produktie van gecondenseerde melk brengt de EG bijna 30% van de totale pro-

duktie voort, terwijl ook de VS, de Sowjet-Unie en India een aanzienlijk deel voor hun rekening nemen.

Het grote aandeel van de EG in de zuivelproduktie gaat samen met een dominante positie op de wereldmarkt als exporteur van deze produkten. Wanneer alle zuivelprodukten onder één noemer worden gebracht door ze om te rekenen naar melkequivalenten, kan een overzicht worden gegeven van de omvang van de wereldzuivelmarkt en de posities van de verschillende landen (tabel 7.1). De EG domineert de markt, maar de mate waarin is aan schommelingen onderhevig. In de jaren zeventig vond een verdubbeling van de uitvoer plaats, die gepaard ging met een uitbreiding van het (al zeer grote) marktaandeel. De EG-uitvoer nam in de loop van de eerste helft van de jaren tachtig enigszins af, maar lag in 1989 weer op een iets hoger niveau. Nieuw-Zeeland en Australië zagen in de jaren zeventig hun marktaandelen sterk teruglopen. In de jaren tachtig hebben beide landen hun positie weten te versterken dan wel min of meer te stabiliseren. De uitvoer van Nieuw-Zeeland schommelt tussen de 3,5 en ruim 4 miljoen ton per jaar. De Australische uitvoer van zuivelprodukten is in de jaren tachtig gegroeid. De zuivelexport van de VS breidde zich in de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig sterk uit, maar viel onder invloed van een dalende produktie na 1986 sterk terug. Het Amerikaanse marktaandeel daalde daardoor ook fors. De posities van de andere, kleinere exporteurs zijn verslechterd; hun gezamenlijke marktaandeel is verminderd van 14% in 1980 tot 10% in 1989. De omvang van het internationale handelsvolume in zuivel-

Tabel 7.1 De uitvoer van melk en zuivelprodukten a) door de belangrijkste exporteurs en hun aandeel

Land	1974		1980-82		1984-86		1989		1990	
	vol.	%	vol.	%	vol.	%	vol.	%	vol.	%
EG b)	7,1	51	14,1	60	12,1	49	12,9	58	11,8	59
N-Zeeland	3,8	28	3,5	15	4,1	17	3,6	16	4,2	21
VS	0,3	2	1,6	7	3,7	15	1,7	8	0,3 c)	2
Australië	1,5	11	1,1	5	1,8	7	1,9	9	2,2	11
Canada	0,3	2	1,1	5	1,0	4	0,5	2	0,6	3
Scandinavië	.	.	0,9	4	1,0	4	0,6	3	.	.
Zwit.+Oost.	0,9	6	1,2	5	1,1	4	1,1	5	0,9	5
Totaal d)	13,8	100	23,5	100	24,7	100	22,3	100	20,0	100

a) In miljoen ton melkequivalenten, exclusief caseïne en verse melkprodukten; b) EG-uitvoer naar derde landen; c) Voorlopig; d) Totaal van de genoemde landen, 1974 en 1990 exclusief Scandinavië

Bron: 1974 uit Meester en Oskam, 1983:28; 1980-90: Marktbericht PZ, 5-1-90, en tel. info PZ.

produkten is in relatie tot de wereldmelkproductie niet groot; zo'n 6 à 7%.

Overigens worden in tabel 7.1 alleen de belangrijkste exporteurs vermeld. Deze landen produceren gezamenlijk iets minder dan de helft van de wereldkoemelkproductie maar nemen ruim 90% van de totale werelduitvoer voor hun rekening. De belangrijkste niet genoemde aanbieders zijn de Oosteuropese landen die in de jaren tachtig tussen de 1,0 en 1,5 miljoen ton melkequivalenten per jaar afzetten op de wereldmarkt.

Wanneer de intra EG-handel wordt meegeteld vindt het overgrote deel van de handel in zuivelprodukten tussen de belangrijkste producerende en exporterende landen zelf plaats. Dat is voor een belangrijk deel het gevolg van het welvaartsniveau in deze landen, oftewel van koopkrachtige vraag naar speciale en hoogwaardige produkten, zoals kaas (Wurzbacher et al., 1989:9-10). Naast de geïndustrialiseerde landen zijn de belangrijkste importeurs van zuivelprodukten enkele bevolkingsrijke (Egypte en Algerije) en olie-exporterende ontwikkelingslanden. Grofweg kunnen drie handelsstromen tussen de belangrijkste exporteurs en importerende ontwikkelingslanden worden onderscheiden. De uitvoer van de EG is grotendeels geconcentreerd op het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Deze landen importeren vooral condens. De VS en Canada beleveren in hoofdzaak de importerende landen van het Amerikaanse continent en Australië en Nieuw-Zeeland exporteren vooral naar de Aziatische markten. Het grootste deel van de zuivelinvoer van het Latijnsamerikaanse en Aziatische continent bestaat uit melkpoeder. De indeling van leveranciers en afnemers gaat

Tabel 7.2 Werelduitvoer (x 1 000 ton) en aandeel van de EG (in %) in de wereldhandel van zuivelprodukten 1980-89

Produkt	'80	'82	'84	'86	'87	'88	'89
Boter(olie)							
werelduitvoer	950	770	785	735	1 075	1 061	876
EG-aandeel	63	52	48	45	58	60	45
Magere-melkpoeder							
wereld	995	885	1 040	1 184	1 127	1 260	1 049
EG-aandeel	58	41	30	23	35	49	41
Kaas							
wereld	710	795	900	833	886	888	914
EG-aandeel	43	48	52	44	46	46	49
Volle-melkpoeder							
wereld	715	690	705	750	841	891	852
EG-aandeel	73	66	70	64	68	67	67
Condens							
wereld	805	805	770	607	572	561	561
EG-aandeel	70	75	68	71	68	68	70

Bron: CEG, Toestand van de landbouw, Verslag diverse jaren.

overigens niet voor alle zuivelprodukten even sterk op (Wurzbacher et al., 1989:29-48).

Wanneer de zuiveluitvoer naar produkten wordt uitgesplitst blijkt wederom de belangrijke positie van de EG. De Gemeenschap neemt vrijwel steeds meer dan de helft van de verhandelde hoeveelheid voor haar rekening (tabel 7.2).

Ook in deze tabel blijkt dat de positie van de EG niet steeds even sterk is geweest. Vooral op de markt voor boter en magere-melkpoeder vertonen de marktaandelen in de eerste helft van de jaren tachtig een dalende tendens. Rond 1986 is voor vrijwel alle produkten (met uitzondering van condens) een omslag te constateren. Na 1986 herovertuigt de EG grotendeels het verloren terrein. Bovendien neemt het totale uitvoervolume toe. Met name op de markt voor boter en magere-melkpoeder waar het EG-marktaandeel het meest terugliep, heeft de EG haar positie versterkt.

7.2.2 Internationale prijsontwikkelingen

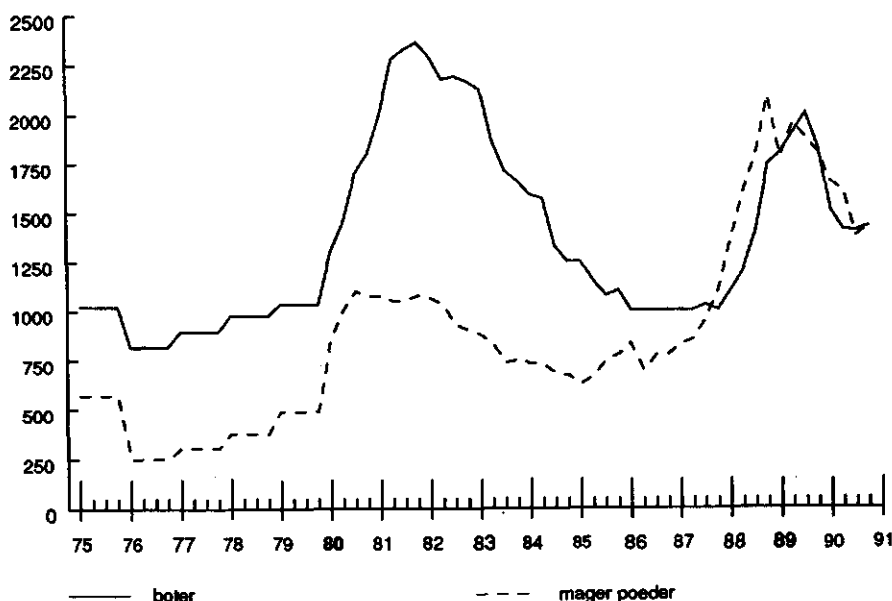
Met uitzondering van 1987 is de melkproduktie in de wereld de afgelopen twintig jaar steeds toegenomen (FAO Production Yearbook, diverse jaargangen). De produktiegroei heeft hoofdzakelijk plaatsgevonden in de belangrijkste produktiegebieden en is vooral het gevolg geweest van een stijgende melkgift per koe. Al in het begin van de jaren zeventig bouwde de EG grote voorraden magere-melkpoeder op omdat de melkproduktie sneller steeg dan de vraag naar zuivel. Bovendien kon poeder moeilijk concurreren met plantaardige eiwitten (Metzdorf, 1973). Binnen de EG werd gestart met gesubsidieerde interne afzet, onder andere via het verwerken van poeder tot veevoeder. In de periode 1979-81 stagneerde de produktie in een aantal belangrijke exportlanden (Australië, Nieuw-Zeeland en de VS), terwijl op dat moment de vraag naar zuivelprodukten uit de olie-exporterende ontwikkelingslanden een grote vlucht nam. Een sterke stijging van de wereldmarktprijzen was het gevolg (figuur 7.1). Toen de produktiegroei zich daarna weer had hersteld, verminderde de vraag; verzadigingsverschijnselen in de rijke landen en de verslechterde financiële positie van een groot aantal netto-importerende landen zorgden voor een stagnerende afzet. De wereldvoorraden groeiden en de prijzen voor de zuivelprodukten kwamen onder druk te staan, doordat zowel in de EG als in de rest van de wereld de produktie fors toenam. De toename van de voorraden heeft zich vooral voorgedaan in de periode 1984-1986. De voorraden, die voornamelijk door de EG en de VS werden aangehouden in de vorm van boter en magere-melkpoeder, waren in 1986 voor deze beide landen historisch gezien uitzonderlijk groot. Bij een export van ruim 270 000 ton in dat jaar had de EG nog bijna een miljoen ton magere-melkpoeder in voorraad terwijl de VS begin 1986 een voorraad hadden van 430 000 ton (PZ 23-3-1989:22).

De prijzen van zuivelprodukten bereikten in de periode 1985-87 hun laagste punt om vervolgens weer te stijgen. De meest spectaculaire prijsstijging heeft zich voorgedaan bij magere-melkpoeder. Het gemiddelde prijsniveau in 1989 lag ruim tweemaal zo hoog

als in 1985. Ook de kaasprijs steeg snel: in het voorjaar van 1987 nog ongeveer \$1,050 per ton maar in 1988 al bijna het dubbele. De kaasprijs stabiliseerde in 1989. Boter en botervet hebben het niveau van het begin van de jaren tachtig (nog) niet gehaald.

De internationale prijsstijgingen van het laatste deel van de jaren tachtig kunnen grotendeels verklaard worden uit de ontwikkelingen in de produktie van de belangrijkste exporteurs. Enerzijds door natuurlijke oorzaken (droogte in Nieuw-Zeeland en Australië), anderzijds door beleidsaanpassingen (VS, EG) verminderte de groei van de produktie of daalde deze zelfs. Oplopende internationale prijzen bij enigszins stagnerende produktie wijzen ook op een toename van de vraag. De omvang van de voorraden nam in hoog tempo af en in het begin van 1989 in alle OESO-landen gezamenlijk maar 300 000 ton boter en 200 000 ton magere-melkpoeder te omvatten (PZ, 30-6-1989:3).

US\$/ton (fob)



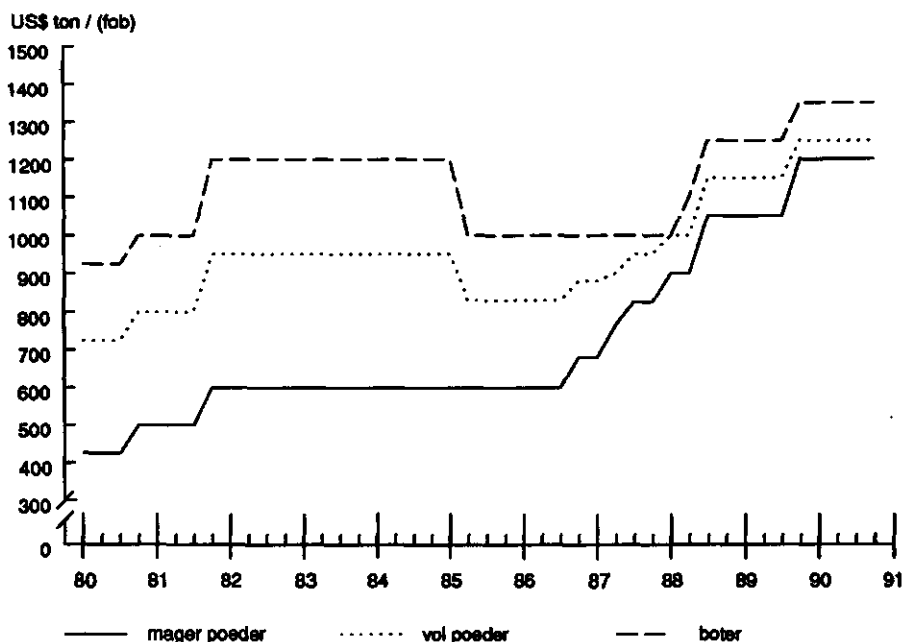
Figuur 7.1 Wereldmarktprijzen voor boter en magere-melkpoeder (US\$/ton, fob Westeuropese havens)

Bron: 1975-79, CEG, Jaarverslag 1980 (jaarcijfers).

1980-90, PZ (kwartaalcijfers Internationale Zuivelraad).

Voor zuivelprodukten bestaat een in het kader van de GATT gemaakte internationale regeling die zich naast op expansie en liberalisatie van de wereldhandel ook richt op stabiele(re) marktomstandigheden (De Groot en Berkhout, 1989:82-84). In de jaren zestig was de EG - toen al een belangrijke exporteur van

zuivelprodukten - voorstander van een mondiale regeling voor de zuivelsector. De EG wilde een marktstabiliserende afspraak met een minimumprijsregeling omdat een bodem in de markt uit financieel oogpunt gunstig zou zijn. Tijdens de Kennedy-ronde (1963-69) werden afspraken gemaakt over minimumprijzen voor volle en magere-melkpoeder en de melkvetten. In de jaren zeventig heeft de EG zich ook uitgesproken voor maximumexportprijzen. Dit zou in het belang van de ontwikkelingslanden zijn. Afspraken over dit laatste voorstel konden echter niet worden gemaakt zodat voor de uiteindelijke regeling, die op 1 januari 1980 inging, alleen de minimumprijzen werden vastgesteld. Deze minimumprijzen worden regelmatig aangepast naar aanleiding van de wereldmarktsituatie (figuur 7.2).



Figuur 7.2 Internationale minimumprijzen voor enkele zuivelprodukten (US\$/ton)

Bron: Internationale Zuivelraad (via PZ).

De minimumprijzen die door de onder de GATT ressorterende Internationale Zuivelraad wordt vastgesteld, zijn voor geen enkel land kostendekkend (Wurzbacher et al., 1989:236). De belangrijkste functie die ze hebben is het voorkomen van dumping van zuivel op de wereldmarkt. Uit de vergelijking van de wereldmarktprijs van de verschillende zuivelprodukten met hun minimumprijs blijkt dat beide in de tweede helft van de jaren tachtig een aantal periodes dicht bij elkaar hebben gelegen, maar dat de minimumprijs

wel steeds als bodemprijs heeft gefungeerd. Het is echter wel mogelijk om op basis van GATT-afspraken contracten af te sluiten tegen een lagere dan de minimumprijs. Het moet dan om produkten gaan met bepaalde kwaliteiten voor speciale doeleinden, bijvoorbeeld vervoeding. De GATT moet dit soort transacties wel eerst beoordelen en goedkeuren.

7.3 Interventies in de zuivelsector

7.3.1 Inleiding

Omdat de melkveehouderij in een groot aantal landen een belangrijke agrarische activiteit is en melkprodukten als een belangrijk onderdeel van de voeding worden beschouwd, is de sector in veel landen onderwerp van overheidsinterventie.

In de regel wordt de producent een prijs geboden die doorgaans hoger en stabiel is dan de wereldmarktprijs. In een flink aantal landen wordt er een onderscheid gemaakt in de producentenprijs tussen verse melk en industriemelk. De boer krijgt meer voor melk die op de verse markt wordt afgezet dan voor melk die verwerkt wordt tot (lang) houdbare produkten. De consumptie van verse melkprodukten vindt praktisch in zijn geheel plaats op de binnenlandse markt, terwijl industriemelk voor een belangrijk deel internationaal verhandeld wordt. De beperkte houdbaarheid van verse melkprodukten maakt de prijsdiscriminatie tussen de binnenlandse markt en de exportafzet mogelijk.

Prijsondersteuning wordt vaak toegepast in combinatie met produktiebeheersing (quoteringen) en invoerbelemmerende maatregelen. De mate waarin van dergelijke maatregelen gebruik wordt gemaakt verschilt tussen landen soms sterk. Tabel 7.3 geeft aan dat

Tabel 7.3 Steun aan de melksector in enkele landen, in procentuele PSE's

Land	1979-81	1984-86	1987	1988 a)	1989 b)
Australië	25	41	43	34	29
Canada	55	80	81	72	68
EG	54	62	68	60	52
Finland	68	69	77	76	73
Japan	85	89	94	90	84
Nieuw-Zeeland	20	16	14	5	2
Oostenrijk	44	57	62	55	47
VS	56	75	71	56	51
Zweden	65	75	72	68	62
Zwitserland	71	81	87	82	76

a) Voorlopig; b) Geschat.

Bron: OECD, 1990.

daardoor het beschermingsniveau van deze landen sterk van elkaar kunnen verschillen.

In deze paragraaf wordt het zuivelbeleid van de OECD-landen die het meest betrokken zijn bij de handel in zuivelprodukten beschreven.

7.3.2 Het zuivelbeleid in de EG

Zuivelprodukten behoren in de EG tot de zware marktorde-ningsprodukten. Met het vaststellen van de richtprijs voor melk geeft de Commissie de prijs aan die voldoende wordt geacht voor een acceptabel boereninkomen. Voor boter en magere-melkpoeder gelden van de richtprijs afgeleide interventieprijsen die fungeren als minimumprijsen. Deze liggen doorgaans op een veel hoger niveau dan de wereldmarktprijs. Bij de grens van de Gemeenschap worden drempelprijsen toegepast. Er zijn enkele regelingen waaronder de EG import van zuivelprodukten toestaat waarbij de importbelemmeringen in meer of mindere mate worden opgeheven (zie 7.5). Bij export wordt het verschil tussen de interne en de wereldmarktprijs via exportrestituties overbrugd.

Mede onder invloed van het markt- en prijsbeleid is de melk-produktie in de Gemeenschap in de jaren zeventig uitgebreid. Het zuivelbeleid kostte echter ook steeds meer geld. Ondanks een intern afzetbeleid dat zowel de menselijke als dierlijke consumptie van zuivelprodukten moest vergroten, bleef het overschot groeien. Pogingen om via reële prijsdalingen en een medeverantwoordelijkheidshemming de groei van de produktie af te remmen waren niet effectief. Export en de interventievoorraden zorgden voor groeiende financiële lasten. In de jaren tachtig vormden de budgettaire lasten van de ondersteuning de aanleiding voor ingrijpendere aanpassingen. De produktie werd gebonden aan een quotum en extra produktie werd ontmoedigd door er een boete op te leggen (superheffing). De instelling van het quoteringsysteem heeft zijn uitwerking op de produktie en leverantie van melk niet gemist. In 1984, het jaar van de instelling van de quotumregeling, werd ongeveer 110 miljoen ton melk geproduceerd. In 1988 was de produktie gedaald tot 98,5 miljoen ton. Ook de omvang van de interventievoorraden namen sterk af. Dit laatste is het gevolg van de verminderde produktie en van geringere aankopen in verband met een wijziging in de aankoopregeling. Bovendien werden door middel van een aantal omvangrijke transacties de voorraden geruimd.

7.3.3 Het zuivelbeleid in Canada

In Canada behoort de zuivelsektor tot de meest beschermde agrarische bedrijfstakken. De Canadian Dairy Commission heeft een monopoliepositie als marketing organisatie. Bovendien coördineert deze organisatie de van overheidswege opgelegde beleidsinstrumenten. De belangrijkste beleidsinstrumenten zijn prijssteun, quoter-ing van zowel verse als industriemelk (melk dat wordt verwerkt tot houdbare zuivelprodukten) plus grensbescherming (Van de Wiel,

1990:30). De melkprijzen worden vastgesteld op basis van ramingen van produktiekosten. De producentenprijzen zijn ten opzichte van het internationale niveau hoog. De zuivelsector in Canada is door de instelling van leverantiequota sterk gereguleerd. Het quota-systeem heeft grote overschotten van zuivelprodukten weten te voorkomen. Aan de buitengrens wordt een aantal importbeperkende beleidsinstrumenten toegepast. De handel in boter is onderworpen aan tarieven, quota, licenties en "state trading". De eerste drie genoemde instrumenten gelden ook voor kaas. De export van kaas wordt gestimuleerd door exportsubsidies. Melkpoeder tenslotte is onderwerp van tarieven, licenties, state trading en exportsubsidies (Van de Wiel, 1990:23). Uitvoer vindt plaats tegen gesubsidieerde prijzen die grotendeels worden gefinancierd met producentenhellingen.

7.3.4 Het zuivelbeleid in Australië

Ook in Australië heeft de overheid geïntervenieerd in de zuivelsector. Die bemoeienissen zijn sinds 1986 versterkt. De deelstaten waren (en zijn) verantwoordelijk voor zowel het produktiebeleid als de verwerking en verkoop van de zuivelprodukten in hun gebied. Het nationale zuivelbeleid van de federale regering beïnvloedde de binnenlandse markt via haar bemoeienis met de buitenlandse handel. De binnenlandse prijzen weerspiegelden eertijds de wereldmarktprijzen. Halverwege de jaren tachtig besloot de Australische overheid over te gaan tot een zuivelbeleid dat meer bescherming aan de producenten bood. De prijzen voor verse melk en melkprodukten (market milk) voor de binnenlandse producent en consument worden nu door de overheid vastgesteld. Market milk omvat ongeveer een kwart van de totale melkproduktie waarvoor de producentenprijs ongeveer het dubbele is van de industriemelk af-boerderij. Wel is de produktie van verse melk per deelstaat gecontingenteerd in een quotum dat aansluit bij de behoefte in de betreffende deelstaat. Melkhandel tussen deelstaten is verboden (Wurzbacher et al., 1989:105). De invoerheffingen voor zuivelprodukten zijn relatief laag. Maar de wijze waarop in Australië de melkveehouderij kan worden bedreven (gemiddeld grote bedrijven, extensief, geen krachtvoer) brengt internationaal gezien lage produktiekosten met zich mee, waardoor de Australische zuivelsector een sterke concurrentiepositie heeft. De export van zuivelprodukten wordt geregeld door de Australian Dairy Corporation. De zuivelexport wordt gestimuleerd door de zuivelfabrikant een subsidie te verstrekken ter hoogte van 30% van de gemiddelde exportprijs (OECD, 1988:71).

7.3.5 Het zuivelbeleid in Nieuw-Zeeland

Nieuw-Zeeland is na de EG de grootste exporteur van zuivelprodukten, maar de melkveestapel is slechts 10% van die in de EG. De kostprijs van een liter melk bedraagt in Nieuw-Zeeland slechts een derde van die in de EG. Dit is te danken aan de kenmerken van

de Nieuw-Zeelandse melkveesector: gemiddeld 200 koeien per bedrijf, grote bedrijfsoppervlaktes, hoge arbeidsproductiviteit, lage investeringen door de gunstige natuurlijke omstandigheden, geen gebruik van krachtvoer en een goed management (Wurzbacher et al., 1989:53-58). Wel heeft deze bedrijfsvoering tot gevolg dat de produktie gevoelig is voor weersomstandigheden.

De Dairy Board heeft een monopoliepositie en exporteert alle zuivelprodukten uit Nieuw-Zeeland. Prijsinterventie als marktinstrument ter stabilisatie van prijzen en inkomens bestaat niet. Producenten van zuivelprodukten worden uitbetaald op basis van de vastgestelde prijzen waarbij rekening gehouden wordt met onder andere de internationale marktvooruitzichten en met gemiddelde produktiekosten, inclusief de verwerking. De Dairy Board kan een prijsverschil creëren wanneer zij de produktie van een bepaald produkt wil stimuleren. De prijs voor de boer kan daarom variëren naarmate de produktiekosten van de fabriek hoger of lager zijn dan het gemiddelde en naarmate de fabriek meer of minder produkten maakt die door de Dairy Board worden gewenst. Gemiddeld ontvangen de producenten zo de internationale prijs voor zuivelprodukten (Bouwman, 1988).

Een aantal jaren geleden - in 1986 - heeft de Nieuwzeelandse overheid produktiebeperkende maatregelen ingevoerd. Een boer kan een contract sluiten om (een deel van de verwachte) produktie niet te leveren tegen een bepaalde vergoeding. Deze vorm van directe inkomstenondersteuning werd uitgevaardigd als reactie op de dalende internationale prijzen die de inkomens in de zuivelsector onder druk zetten. Toch blijft Nieuw-Zeeland voor wat het protectieniveau van de zuivelsector betreft een uitzonderlijke positie innemen.

7.3.6 Het zuivelbeleid in Verenigde Staten

De zuivelsector is een van de meest ondersteunde sectoren in de VS-landbouw (Silvis, 1989:67-68; OECD, 1991:281). De producenten in een bepaalde regio maken (onder toezicht van het Amerikaanse Ministerie van Landbouw) afspraken over afzet en prijzen van consumptiemelk in zogenaamde marketing orders die kracht van wet hebben. Voor boter, magere-melkpoeder en kaas gelden interventieprijzen die dienen als een gegarandeerde minimumprijs. Deze minimumprijzen zijn in de loop van de jaren tachtig onder invloed van de marktontwikkelingen meerdere malen verlaagd. Toch is de minimumprijs voor magere-melkpoeder in de VS tot het eind van 1986 hoger geweest dan de internationale prijs, en zelfs hoger dan de EG-interventieprijs. Medio 1988 daalde de prijs voor magere-melkpoeder in de VS tot beneden het niveau van de internationale marktprijs die onder het niveau van de EG-prijs bleef (PZ, 30-6-1989:3-4). De Amerikaanse prijzen van boter, boterolie en andere zuivelprodukten met een hoog vetgehalte bleven hoger dan de wereldmarktprijzen. Derhalve moet de uitvoer van zuivelprodukten, met uitzondering van magere-melkpoeder, nog altijd financieel ondersteund worden. Sinds 1983 wordt de afzet van de Ameri-

kanse zuivelprodukten op de wereldmarkt bevorderd met exportsubsidies. Ook worden overschotten veelvuldig weggewerkt in de vorm van voedselhulp. Verder wordt getracht het overschot weg te werken door produktievermindering via prijsverlaging en beëindigingspremies af te dwingen. De maatregelen tegen de overschotproduktie hebben tot nu toe niet geresulteerd in een daling van de produktie (USDA, Agricultural Outlook juni 1991).

Aan de buitengrenzen worden zuivelprodukten geweerd door invoertarieven en -quota. Voor vrijwel alle zuivelprodukten bestaan invoerquota waardoor de invoer sterk onder controle staat. Ondanks het feit dat kwantitatieve invoerrestricties door de GATT verboden zijn (met uitzondering van het geval waarin produktiebeperkende maatregelen worden genomen door het importerende land) hebben de VS het recht afgedwongen invoerbeperkingen in te stellen wanneer import de werking van het eigen landbouwbeleid zou bemoeilijken, ongeacht of de VS al dan niet produktiebeperkende maatregelen hebben genomen. Dit recht wordt aangeduid als de zogenaamde *waiver*. Hoewel destijds (in 1948) als tijdelijk recht ingesteld, wordt de *waiver* nog steeds gebruikt om de invoer van zuivelprodukten te beperken.

7.3.7 Het zuivelbeleid van "kleine" exportlanden: Scandinavië, Zwitserland, Oostenrijk

De Scandinavische landen beschermen hun boeren met behulp van prijssteun en invoerbelemmeringen in de vorm van quotering en verbodsbepalingen (Kuhmonen, 1991). Vergeleken met andere steunverlenende landen is het beschermingsniveau in deze landen erg hoog. De zuivelsector in Zwitserland en Oostenrijk is kleinschalig. In beide landen wordt contingentering toegepast gekoppeld aan een garantieprijs.

7.3.8 Het zuivelbeleid in Japan

Japan importeert zuivelprodukten in de omvang van ongeveer 1 miljoen ton melkequivalenten. Zelfvoorziening in zuivel (in 1985 circa 85%) wordt nagestreefd met behulp van een combinatie van importbeperkingen en producentensubsidies (ABARE, 1988:137-166).

In Japan is de produktie van zowel verse als industriemelk gebonden aan een quotum. Voor verse melk geldt een door de overheid vastgestelde prijs. Daarnaast is de voor verwerking afgeleverde melk onderwerp van prijssteun (een door de overheid vastgestelde minimumprijs die de fabriek moet betalen) en deficiency payments (betaald door de overheid). De producentenprijs ligt aanzienlijk boven het wereldmarktniveau. Tarieven op de invoer van magere-melkpoeder, condens en boter bieden bescherming tegen goedkoper aanbod uit het buitenland. Voor kaas bestaat een tariefquotum. Japan heeft toegezegd deze belemmering te verminderen en het tariefquotum om te zetten in een tarief van 40% in 1991 (ABARE, 1988:159).

7.4 Het marktgedrag van de EG op de zuivelmarkt; is de EG een oligopolist?

7.4.1 Kenmerken van oligopolistisch gedrag

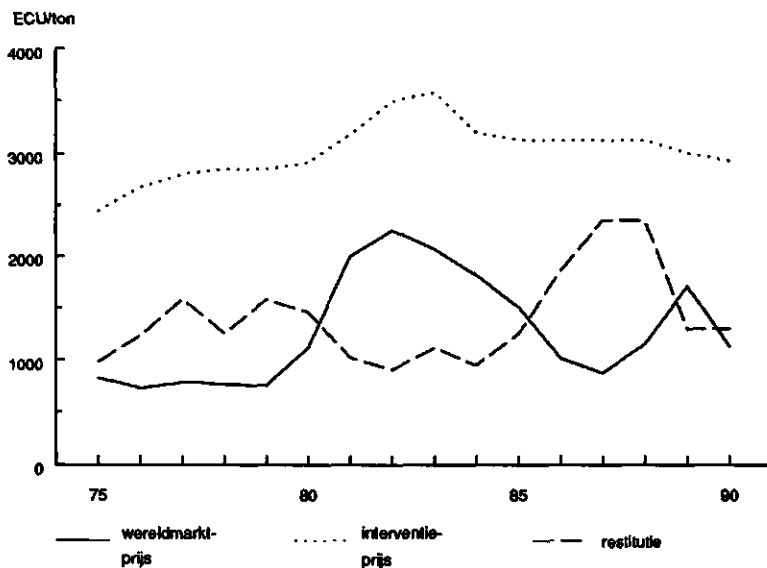
De concentratie aan de aanbodzijde van de internationale zuivelmarkt doet het beeld ontstaan van een oligopolistische marktstructuur. Gezien haar marktpositie is de Gemeenschap veruit de meest dominante aanbieder waardoor ze in staat zou kunnen zijn de internationale prijs te beïnvloeden en - analoog aan de rol van de VS bij granen - als prijsleider op te treden. Met het oog op de budgettaire lasten van het zuivelbeleid is de EG gebaat bij zo hoog mogelijke internationale prijzen. Dit zou kunnen worden bereikt door haar eigen exportaanbod af te stemmen op de internationale marktsituatie en als een soort restaanbieder op te treden. In dat geval laat de dominante exporteur zijn aanbod op de markt afhangen van het aanbod van andere aanbieders: aan andere, kleinere aanbieders wordt een markt gegund en zij worden in staat gesteld te verkopen tegen een prijs die in grote mate door de dominante aanbieder wordt bepaald (Van den Noort, 1987:430). Aan de rest van de vraag wordt vervolgens voldaan door de dominante partij. Bij dalende internationale prijzen zal de grootste aanbieder zich terughoudend opstellen. Bij stijgende prijzen kan de dominante aanbieder meer gaan exporteren. Van belang is dat de oligopolist een voorraadpolitiek en/of een intern afzetbeleid kan voeren die hem in staat stelt flexibel op veranderingen op de internationale markt te reageren.

Het exportvolume van de EG wordt in belangrijke mate bepaald door de hoogte van de exportrestituties die de exporteurs vanuit Brussel kunnen ontvangen. Zonder restitutie zou het onmogelijk zijn in deze omvang concurrerend op de wereldmarkt aan te bieden. De EG is dan ook geen prijsleider zoals de VS bij granen wiens dominantie en prijsleiderschap is gebaseerd op comparatieve voordelen. Andere aanbieders (Australië, Nieuw-Zeeland) hebben een lagere kostprijs dan in grote delen van de EG het geval is.

Bij het vaststellen van de hoogte van de restituties wordt wel rekening gehouden met de omvang van de voorraden en met de kans die voorraden in de toekomst tegen betere prijzen af te kunnen zetten. De hoogte van de verleende restituties geeft een goede indicatie van de (financiële en politieke) inspanning die de Gemeenschap wil leveren om uitvoer te realiseren. Aan de hand van de relatie tussen enerzijds de omvang van de voorraden en de export en anderzijds de internationale prijs en EG-exportrestituties is na te gaan of en hoe beleidsbeslissingen op het terrein van productie en handel doorwerken op de internationale prijsontwikkeling.

7.4.2 Ontwikkelingen op de wereldmarkt voor boter en magere-melkpoeder en het exportgedrag van de EG

De internationale prijs voor zowel boter als magere-melkpoeder vertoonde in de periode 1982-1986/87 een dalende tendens (figuur 7.3 en 7.4). In dezelfde periode daalde de Europese boterexport of stabiliseerde zich (figuur 7.5), terwijl de uitvoer van magere-melkpoeder na een korte opleving in 1983/84 ook stagneerde (figuur 7.6). Tegelijkertijd namen de voorraden van beide produkten snel toe, aangezien de produktie niet verminderde ¹⁾. De EG heeft ook niet getracht de export extra te stimuleren: de restituties per ton magere-melkpoeder zijn nagenoeg onveranderd gebleven of in lijn met de daling van de wereldmarktprijs toegenomen (zie figuur 7.4). Tot 1985 geldt dat ook voor boter. De ontwikkelingen van de restituties geven daarom de indruk dat het export-



Figuur 7.3 Wereldmarktprijs, interventieprijs en restituties voor boter (ECU/ton)

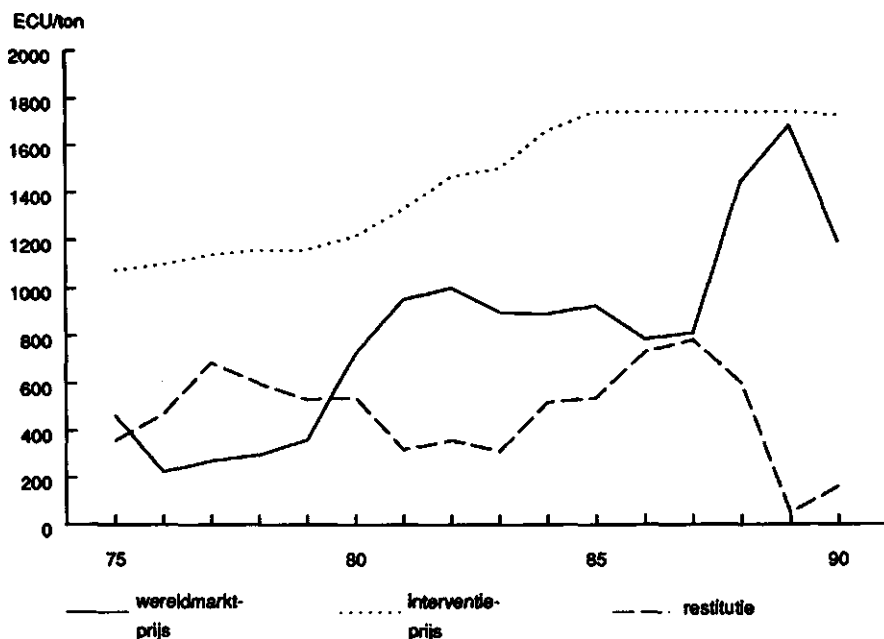
Bronnen: Wereldmarktprijs; zie figuur 7.1.

Interventieprijs; CEG, Toestand van de landbouw, diverse jaarverslagen.

Restitutie; berekend uit interventieprijs minus exportprijs uit Eurostat, handelsstatistieken.

- 1) Hoewel in 1984 een kleine daling optrad ten opzichte van de voorafgaande jaren zijn de zelfvoorzieningsgraden voor boter en magere-melkpoeder tot 1987 gegroeid (Rutten et al., 1989:42).

gedrag van de EG in deze periode van dalende wereldmarktprijzen terughoudend is geweest. De opstelling van de EG is - tot 1987 - gepaard gegaan met dalende marktaandelen op de verschillende zuivelmarkten (zie ook tabel 7.2). De andere belangrijkste aanbieders hebben daarentegen hun uitvoer kunnen uitbreiden en hun marktaandeel kunnen vergroten (tabel 7.1). Het gedrag van de EG lijkt op dat van een restaanbieder zoals geschetst aan het begin van deze paragraaf.

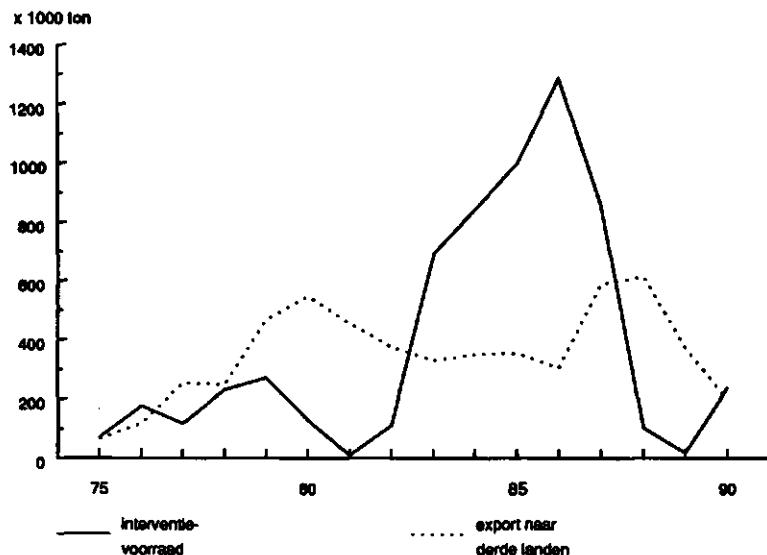


Figuur 7.4 Wereldmarktprijs, interventieprijs en restituties voor magere-melkpoeder (ECU/ton)

Bronnen: Zie figuur 7.3.

In 1986/87 vond er een omslag plaats in het EG-zuivelexport-beleid. De interventievoorraden van boter en magere-melkpoeder bereikten een recordhoogte. De kosten van die voorraden groeiden waardoor de Gemeenschap een extra inspanning wilde verrichten om de interne afzet en de uitvoer te stimuleren. De toename van het exportvolume van boter in 1987 - ten opzichte van het voorafgaande jaar bijna een verdubbeling - is totstandgekomen via een aantal speciale transacties met hoge restitutiebedragen. De prijskorting was voorbehouden aan een selecte groep landen. Vooral landen in Oost-Europa en de Sowjet-Unie hebben daarvan geprofi-teerd. Zo werden grote hoeveelheden boter naar de Sowjet-Unie ge-exporteerd tegen de afbraakprijs van 50 cent per kg, dat is ongeveer 6,5% van de interventieprijs (Rutten et al., 1989:13). De

export vond plaats ten tijde van een lage internationale prijs, duidend op een zeer ruim aanbod op de wereldmarkt. Ondanks het toepassen van marktdifferentiatie zal de toename van de EG-uitvoer op dat moment de internationale boterprijs merkbaar onder druk hebben gezet, niet alleen omdat het EG-marktaandeel al zeer groot was maar ook omdat het om grote partijen ging, die in een kort tijdsbestek op de markt kwamen.

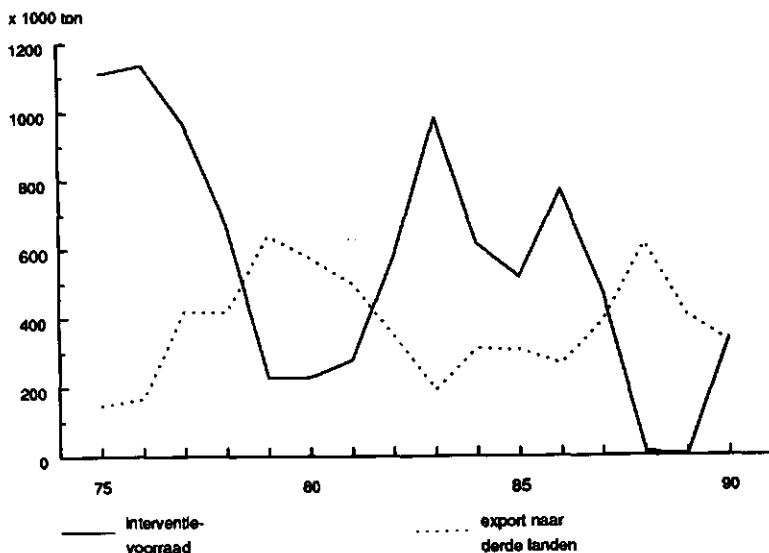


Figuur 7.5 Interventievoorraden en export naar derde landen van boter (x 1 000 ton)

Bron: Interventievoorraad uit CEG, Toestand van de landbouw, diverse jaarverslagen.
export uit Eurostat, handelsstatistieken.

De toename van de uitvoer van magere-melkpoeder vond plaats op een moment dat de internationale prijs juist weer enigszins aantrok. Ondanks het groeiende exportaanbod uit de EG bleef in 1988 de internationale prijs van magere-melkpoeder toenemen, hetgeen werd veroorzaakt door een groeiende vraag naar poeder die samenviel met dalende voorraden en produktie in de EG en de VS (Pakanati en Henneberry, 1990:6). Daardoor kon de groei van de uitvoer (een verdubbeling van het exportvolume tussen 1986 en 1988) gerealiseerd worden zonder dat het noodzakelijk was het exportrestitutiebedrag per ton te verhogen (vergelijk figuur 7.4 met figuur 7.6).

Uit de figuren 7.3 en 7.4 blijkt dat magere-melkpoeder prijshoudender is dan boter. Dat kan het gevolg zijn van de uitvoerbestemming van boter en de concurrentie van substituten. De



Figuur 7.6 Interventievoorraden en export naar derde landen van magere-melkpoeder (x 1 000 ton)

Bron: Zie figuur 7.5.

EG exporteerde grote hoeveelheden naar de Sowjet-Unie die echter pas overgaat tot invoer als de prijs van de te importeren boter zeer laag wordt (Wurzbacher et al., 1989:221-222). De import van de Sowjet-Unie en de overige Oosteuropese landen is namelijk grotendeels bestemd als aanvulling van eigen (tijdelijke) tekorten. Van grote invloed op de internationale boterprijs lijkt ook de concurrentie die boter ondervindt van plantaardige oliën en vetten. Bovendien wordt de boterprijs gedrukt door de grote voorraden die veelvuldig aanwezig zijn in met name de EG.

In dit licht is het van belang dat de prijselasticiteit van de vraag naar zuivelprodukten uit de EG zeer laag is in verband met het grote marktaandeel van de Gemeenschap. Het bevorderen van afzet in derde landen door middel van verhoging van de restituties wordt minder aantrekkelijk naar gelang het marktaandeel groter is (Meester en Oskam, 1983:85-90). Deze lage prijselasticiteit heeft als consequentie dat de Gemeenschap een meer dan evenredige prijskorting zal moeten aanbieden om extra afzet te creëren; in procenten zal de prijsdaling groter zijn dan de toename van het exportvolume. Hierdoor leidt het streven naar groei van het exportvolume tot geringere opbrengsten voor alle eenheden export. Maar vanwege de interne budgettaire kosten die de voorraden met zich brachten, was de EG bereid hoge restituties op de boterexport te geven. Gekozen werd voor de eenmalige kosten van exportrestituties boven de voortdurend groeiende lasten van het

aanhouden van de voorraden. Het oplossen van de interne problemen kreeg in dit geval prioriteit boven de consequenties van deze keuze voor de exportopbrengsten en voor de internationale prijs.

Samenvattend is het gedrag van de EG nauwelijks te typeren als dat van een prijs- en marktleider behorend bij een dominante oligopolistische aanbieder. Daarvoor is de Gemeenschap te zeer afhankelijk van exportrestituties om te kunnen concurreren met andere aanbieders. Toch heeft de EG begin jaren tachtig getracht met behulp van voorraadvorming (en produktie-aanpassingen) te reageren op de vertraging in de groei van de vraag en zo de internationale prijs op peil te houden. Dat laatste is echter nauwelijks gelukt.

7.5 De consequenties van het EG-zuivelbeleid voor derde landen

7.5.1 Inleiding

Ofschoon de EG weliswaar niet fungeert als een prijsleider op economische gronden op de internationale zuivelmarkten, heeft het EG-zuivelbeleid wel degelijk belangrijke consequenties voor de handel in en de prijzen van zuivelprodukten. In deze paragraaf gaan we nader in op de directe handelseffecten van het EG-zuivelbeleid voor derde landen voor zowel traditionele exporteurs als voor netto-importerende landen. Ook wordt een indicatie gegeven van de invloed van de Gemeenschap op de internationale zuivelprijzen. Bij dit laatste punt zal een aantal liberalisatiestudies worden aangehaald waarin de gevolgen van verminderde bescherming binnen de EG voor de internationale handelsstromen en prijzen zijn aangegeven.

7.5.2 Verdwijnen van de EG als afzetmarkt en importpreferenties

Al voor de vorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid was een aantal lidstaten netto-exporteur van zuivelprodukten. Door de vorming van een douane-unie en het creëren van communautaire preferentie werden deze landen in staat gesteld de overige netto-importerende lidstaten als afzetmarkt voor zuivelprodukten over te nemen van de traditionele leveranciers. Voor bijvoorbeeld Australië (Wurzbacher et al., 1989:116-118), Finland, zie Kuhmonen, 1991:43-44) en Nieuw-Zeeland was het Verenigd Koninkrijk een belangrijke afzetmarkt. De toetreding van Groot-Brittannië, waarmee Nieuw-Zeeland als lid van het Gemenebest belangrijke handelscontacten onderhield, vormde in 1972 de aanleiding tot een speciale afspraak tussen de EG en Nieuw-Zeeland over invoer van boter en kaas om het verlies van een belangrijke afzetmarkt enigszins te verzachten. Hoewel oorspronkelijk bedoeld als een overgangsregeling van beperkte duur is deze regeling nog steeds van kracht. Bij het begin van de regeling werd het invoerquotum vastgesteld op 68 500 ton kaas en 165 000 ton boter. Deze quota werden elk jaar verminderd tot in 1988 een quotum van 9 500 ton

kaas en 74 500 ton boter mocht worden ingevoerd. De boter mag de EG binnenkomen tegen een (speciaal) gereduceerde importheffing. De heffing is 25% van de interventieprijs. Nieuw-Zeeland ontvangt daardoor voor de boterexporten naar de EG een prijs die 75% van de interventieprijs in de Gemeenschap bedraagt ofwel 2 350 ECU/ton in de periode 1985-89 (ter vergelijking: de wereldmarktprijs lag in deze periode tussen 900 en 1 500 ECU/ton). De Commissie heeft halverwege 1989 voorgesteld in verband met de verdere vermindering van de eigen produktie het boterquotum tot 1992 via jaarlijkse stappen te verlagen tot 55 000 ton (Agra Europe, 2-9-1989, E/1). Nieuw-Zeeland gaat daar niet mee akkoord en beroept zich op de afspraak in het kader van de liberalisatiebesprekingen in de GATT over een "standstill policy" met betrekking tot de externe protectie van de agrarische markten (zie paragraaf 9.3.1).

Ofschoon de EG de grootste exporteur is, worden toch nog kleine hoeveelheden, meest "speciale" soorten, zuivelprodukten geïmporteerd. Zwitserland is hiervan een van de belangrijkste leveranciers van de Gemeenschap. Het gaat vooral om ongeveer 50 000 ton Emmentaler kaas per jaar (gemiddelde waarde 300 miljoen ECU). De invoer is niet gebonden aan een quotering maar moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen én mag niet aangeboden worden beneden een minimumprijs. Aan de grens wordt een invoerheffing van 6% geheven plus een vast bedrag. Andere landen die zuivel exporteren naar de EG zijn Oostenrijk, Finland en de VS. De hoeveelheden zijn echter zeer gering.

De bestemmingen van de uitvoer van zuivelprodukten uit de EG liggen voornamelijk in een aantal ontwikkelingslanden. Daarbij valt op dat de belangrijkste klanten van de EG olieproducerende landen zijn, zoals Saoedi-Arabië, Iran, Nigeria en Venezuela. Ook Egypte en Algerije zijn belangrijke afzetmarkten voor de EG. Naast deze ontwikkelingslanden exporteert de EG vooral naar de VS en de Sowjet-Unie.

7.5.3 Prijs effecten van het EG-zuivelbeleid

Naast de directe handelseffecten van het EG-zuivelbeleid zijn ook de gevolgen voor het prijsniveau van groot belang voor derde landen. De invloed van de EG op de internationale zuivelprijzen wordt door een aantal liberalisatiestudies gekwantificeerd. Het opheffen van handelsbelemmeringen en het loslaten van het protectionistische beleid door de EG leidt tot aanpassingen in de interne prijs en de produktie (die in de EG afnemen), consumptie (die neemt toe in de EG) en de wereldmarktprijzen. Als bij geen ander produkt blijkt uit de liberalisatiestudies de grote invloed van de EG op de internationale zuivelprijs: de bijdrage van de EG aan de prijsstijging voor zuivelprodukten als gevolg van liberalisatie is het grootst van alle geïndustrialiseerde landen. Zo blijkt uit de simulatie van het IIASA dat als gevolg van een unilaterale liberalisatie door de EG in de periode 1982-86 de wereldmarktprijzen voor zuivelprodukten (in die studie als

een groep geïmprementeerd) in 2000 met 15% zouden zijn gestegen. Wanneer ook andere landen hun handel zouden liberaliseren zou het percentage 31 bedragen (Parikh et al., 1988:194-199). Uit studies en projecties van meer recente datum blijkt de druk op de internationale prijzen in de loop van de jaren tachtig verder te zijn toegenomen. De zuivelprijzen zouden volgens Roningen en Dixit (1990:67-75) bij EG-liberalisatie in de periode 1987-1992 toenemen met 31% en met maar liefst 65% in geval van multilaterale liberalisatie. Overigens blijkt ook de invloed van het Amerikaanse zuivelbeleid op de wereldmarktprijzen groot te zijn: unilaterale liberalisatie van het Amerikaanse beleid zou leiden tot 23,5% hogere wereldmarktprijzen. Gezien het marktaandeel van de EG (75%) is het aandeel in de stijging van de wereldmarktprijs ten gevolge van liberalisatie van het EG-beleid nog beperkt, namelijk minder dan de helft. Dit wijst er op dat de EG ten opzichte van een aantal andere landen een redelijk goede concurrentiepositie heeft: de bescherming van de zuivelsector is in andere landen ook groot. Dit laatste wordt bevestigd door het overzicht van de PSE's (tabel 7.3). Overigens is het een bezwaar van de meeste liberalisatiestudies dat zuivelprodukten als groep worden opgevoerd; de gevolgen van liberalisatie wordt op die wijze voor alle zuivelprodukten als gelijk aan elkaar verondersteld hetgeen twijfelachtig is.

7.6 De consequenties van het EG-zuivelbeleid voor ontwikkelingslanden

Geen van de ontwikkelingslanden behoort tot de groep van de belangrijkste zuivelexporteurs. De melkproduktie in deze landen blijft vaak achter bij de binnenlandse behoefte waardoor de meeste ontwikkelingslanden vooral netto-importeur zijn. Als grootste exporteur zet de EG ook een groot deel van haar zuivel af in ontwikkelingslanden. De economische ontwikkeling van deze landen vormt een belangrijke factor in de afzetmogelijkheden van de EG.

Over het algemeen kan worden gesteld dat de consumenten in netto-importerende ontwikkelingslanden profiteren van het prijseffect dat het gevolg is van de overproductie in de geïndustrialiseerde landen in het algemeen en in de EG in het bijzonder. Import is goedkoper dan zonder het steunbeleid in die landen het geval zou zijn, zoals berekeningen in liberalisatiestudies aantonen. Slechts bij uitzondering wordt de invoer belemmerd, bijvoorbeeld door tarieven. Echter, de gevolgen voor de producenten in deze landen zijn minder gunstig: de eigen produktie moet concurreren met goedkope import uit de Gemeenschap want bescherming wordt vrijwel nooit geboden. De zuivelexport van de EG kan de melkproduktie binnen het importerende ontwikkelingsland ontmoedigen. Teneinde de consequenties van gesubsidieerde zuivelexport uit de EG voor de binnenlandse producent in een importerend ontwikkelingsland in te schatten, wordt op een aantal aspecten ingegaan die specifiek voor zuivelprodukten gelden.

Importen kunnen het binnenlandse aanbod aanvullen maar ook de binnenlandse produktie van de markt dringen. In het eerste geval zal de lokale producent waarschijnlijk slechts een gering effect ondervinden (bijvoorbeeld stabielere prijzen, maar geen produktie-effect). Bij verdringing van de markt zal het effect van de invoer voor de lokale producent echter ingrijpender zijn. Welke rol de invoer van zuivelprodukten uit de EG speelt hangt af van de vorm waarin het wordt aangeboden en de distributiemogelijkheden. Verse melk, en ook een aantal verwerkte produkten, zal snel bij de consument moeten zijn omdat het zeer bederfelijk is. De afstand tot de consument zal daarom klein moeten zijn, ook omdat transportkosten van gekoelde zuivelprodukten duur is. Transportkosten wegen ook zwaar als het gaat om vervoer van meer houdbare produkten. Invoer op commerciële basis lijkt daarom geen directe bedreiging van lokale melkproducenten in gebieden met een slechte infrastructuur. Die bedreiging zal er wel zijn in de goed bereikbare bevolkingscentra van het land.

Verwerkings- en afzetmogelijkheden zijn essentiële voorwaarden voor de ontwikkeling van de melkproduktie. Maar in landen waar gebrek aan kapitaal en infrastructuur heerst en die slechts een geringe bevolkingsdichtheid (markt) hebben, komt de verwerking van melk moeizaam van de grond. Voor de zuivelindustrie is bovendien een continue melklevering van het allergrootste belang, hetgeen in ontwikkelingslanden, waar de melkproduktie sterk afhankelijk is van weersinvloeden, vrijwel onmogelijk is. Slechte verbindingen tussen platteland en stad leiden ertoe dat verse melkprodukten veelal door de producent zelf worden geconsumeerd of in zijn directe nabijheid. De steden blijven daardoor verstoken van binnenlands geproduceerde zuivelprodukten en zijn aangewezen op ingevoerde, houdbare melkprodukten in de vorm van poeder en boter. Binnenlandse produktie van zuivelprodukten voor de goed bereikbare bevolkingscentra zullen moeten concurreren met (gesubsidieerde) importen uit de EG in zowel prijs als kwaliteit. De kans op verdringing van binnenlandse produkten zal in de steden het grootst zijn. Daarbij gaat het niet alleen om verdringing van zuivelprodukten, maar kan goedkoop ingevoerde boter(olie) ook de lokaal voortgebrachte plantaardige olie en vet vervangen.

De problemen van verwerking en afzet van binnenlands geproduceerde melk maakt goedkope invoer vanuit de EG al snel aantrekkelijk. Daarbij spelen de beleidskeuzes van de overheden ook een belangrijke rol. In het algemeen wordt de landbouwsector in ontwikkelingslanden niet beschermd en worden weinig pogingen ondernomen de eigen zuivelsector te ontwikkelen en te stimuleren. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat importerende ontwikkelingslanden een min of meer bewuste keuze maken voor goedkope zuivel uit de EG om de bevolkingsconcentraties in hun land te voorzien in de zuivelbehoefte.

Met het gros van de minder koopkrachtige ontwikkelingslanden heeft de EG echter geen commerciële handelrelatie maar wordt zuivel in het kader van voedselhulp verstrekt. Evenals bij hulp in het algemeen (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 5) zijn ook de menin-

gen over de effecten (en effectiviteit) van het verstrekken van zuivelhulp verdeeld. De hulp in de vorm van zuivelprodukten heeft echter lang niet de omvang die graanhulp heeft. Toch beslaat de hulp in de vorm van magere-melkpoeder nog altijd zo'n 15 à 20% van de internationale handel in dat produkt (Wurzbacher et al., 1989:240). Maar de verstrekking van zuivelprodukten is veelal incidenteel, waardoor de gevolgen voor de zuivelsector in het hulpontvangende land waarschijnlijk zeer beperkt zijn.

Het verlenen van voedselhulp in de vorm van zuivelprodukten heeft onmiskenbaar te maken met de overschotproductie binnen de EG, hoewel formeel geen verband tussen landbouwbeleid en hulp- en ontwikkelingsbeleid bestaat. Het overgrote deel van de EG-zuivelhulp bestaat uit magere-melkpoeder. De absolute hoeveelheden schommelen sterk per jaar. De fluctuatie in verstrekte zuivelhulp kan het gevolg zijn van interne EG-beslissingen hierover of is een uiting van schommelende behoeften bij hulpontvangende landen. Het blijkt dat de totale verleende hulp in deze vorm in de periode 1984-1987 groter is geweest dan in de periode 1979-84, terwijl de EG-hulp in de eerst genoemde periode juist veel lager was dan in de periode 1979-84 (FAO, Food Aid in figures 1990:42). Vermoedelijk heeft de verminderde (overschot)productie van de EG wel degelijk zijn weerslag gehad op deze vorm van voedselhulp.

7.7 Afsluiting

De EG heeft een zeer dominante positie op de internationale zuivelmarkten. Deze exportpositie is door de Gemeenschap opgebouwd met behulp van produktiestimulerend beleid (tot 1984) en exportsubsidiering. De omvang van het aanbod van de EG op de internationale markt doet vermoeden dat zij als een prijsleider optreedt. Maar de EG kan niet worden gekenschetst als een oligopolistische prijsleider in de economische zin van het woord. Andere belangrijke exporteurs, zoals Australië en Nieuw-Zeeland, kunnen tegen een lagere kostprijs produceren en goedkoper op de wereldmarkt aanbieden. De EG is evenwel voor haar dominante internationale positie sterk afhankelijk van exportrestituties.

De consequenties van het EG-zuivelbeleid voor derde landen zijn door de positie van de Gemeenschap op de internationale markt tamelijk groot. Naast een aantal kleinere exporteurs (bijvoorbeeld Finland) hebben vooral Australië en Nieuw-Zeeland in de EG (Groot-Brittannië) een belangrijke afzetmarkt verloren. Ter compensatie is Nieuw-Zeeland een exportquotum aangeboden, dat geleidelijk is verlaagd. De toename van de uitvoer vond grotendeels plaats naar nieuwe afzetmarkten, vooral olie-exporterende ontwikkelingslanden. Het effect van het EG-zuivelbeleid op de internationale prijzen wordt in het algemeen zeer hoog ingeschat; liberalisatiestudies verwachten grote internationale prijsstijgingen wanneer de EG haar zuivelbescherming zou afbouwen. De berekeningen uit deze studies geven een bevestiging van de dominante invloed van de EG op de internationale zuivelmarkt, maar geven

daarnaast ook een indicatie van de soms aanzienlijke internationale prijseffecten van het in andere landen toegepaste beschermende beleid.

De consumenten in de importerende Oosteuropese en ontwikkelingslanden lijken baat te hebben bij het prijsdrukkende effect van het EG-zuivelbeleid op de internationale markt en de ruime beschikbaarheid van zuivelprodukten. Voor verdringing van lokale koemelkproduktie is in ontwikkelingslanden waarschijnlijk geen sprake als invoer op commerciële basis plaatsvindt. In landen met een gering economisch ontwikkelingsniveau zijn lokale verwerking en afzetkanalen meestal nog nauwelijks van de grond gekomen. Vanzelfsprekend kan in sommige gevallen de binnenlandse zuivelsector gehinderd worden door hulpzendingen maar deze zijn voornamelijk incidenteel. Een belangrijke rol is weggelegd voor het overheidsbeleid ten aanzien van de binnenlandse prijzen en invoer.

8. De EG en de internationale rundvleesmarkt

8.1 Inleiding

De internationale markt voor rundvlees is een vrij kleine markt, waarop een beperkt aantal aanbieders domineert. Het produkt en de markt hebben een aantal kenmerken die van grote invloed zijn op de internationale handelspatronen. Deze kenmerken spelen een belangrijke rol in de handel van de EG in dit produkt. In de tweede paragraaf worden de posities van de belangrijkste partijen op de internationale markt geschetst. Vervolgens worden enkele belangrijke karakteristieken van de handel belicht. Binnenlandse interventie blijkt de handel in grote mate te beïnvloeden, zodat er veel aandacht wordt geschonken aan het overheidsingrijpen in de belangrijkste exporterende en importerende landen (paragraaf 8.3 en 8.4). Vervolgens worden, rekening houdend met de kenmerken van de markt, de consequenties van het GLB voor derde landen geanalyseerd.

8.2 De internationale markt voor rundvlees

8.2.1 Posities in de internationale handel van rundvlees

De produktie van rundvlees vindt plaats in een groot aantal landen, maar is toch relatief geconcentreerd; de drie grootste producenten - de VS (ruim 10 miljoen ton), de Sowjet-Unie en de EG (beide 7 à 8 miljoen ton) - brengen ongeveer de helft van de jaarlijkse wereldproduktie van circa 45-50 miljoen ton voort (FAO, diverse jaargangen). Het overgrote deel van de produktie wordt geconsumeerd in het land waar het wordt voortgebracht. Slechts zo'n 4 miljoen ton (inclusief de intra-EG handel) wordt verhandeld. Wordt de intra-EG handel buiten beschouwing gelaten dan bedraagt de internationale handel ongeveer 2,5 miljoen ton per jaar ofwel circa 5% van de produktie. Het overgrote deel van het aanbod komt uit slechts een beperkt aantal landen (tabel 8.1).

Ofschoon Australië een aandeel heeft van slechts 3% in de totale wereldproduktie, is het één van de grootste rundvleesexporteurs van de wereld. Normaliter wordt zo'n 30-40% van de Australische produktie uitgevoerd. Evenals in Australië is de rundvleessector in Nieuw-Zeeland - in verband met de kleine binnenlandse afzetmarkt - sterk afhankelijk van de ontwikkelingen op de internationale markt. Nieuw-Zeeland exporteert ook een zeer groot deel van de produktie: ongeveer de helft. Samen met Australië is de EG de belangrijkste aanbieder op de wereldmarkt. De export van de Gemeenschap groeide snel in de jaren tachtig, waarbij Australië als grootste exporteur in het midden van de jaren tachtig

tijdelijk werd overvleugeld. Het (export-)marktaandeel van de EG bedroeg in de periode 1984-88 een kwart tot een derde. Daarnaast importeert de Gemeenschap overigens nog circa 200 000 ton, waardoor haar netto-exportpositie minder dominant is dan op het eerste gezicht lijkt.

De relatieve posities van sommige aanbieders op de markt zijn sterk veranderd. Terwijl Australië en Nieuw-Zeeland hun positie nagenoeg wisten te handhaven is het aandeel in de wereldhandel van de traditionele Zuidamerikaanse rundvleesexporteurs geslonken van ongeveer 25% in 1970 tot minder dan 10% in 1988. Hoewel traditioneel een belangrijke exporteur van rundvlees, was Brazilië het afgelopen decennium afwisselend een netto-importeur dan wel -exporteur. Argentinië, ook een traditionele exporteur, voerde in de begin jaren tachtig nog 200-250 000 ton uit, hetgeen gelijk stond aan ruim 10% van de totale wereldexport. Sindsdien is de Argentijnse positie sterk verslechterd. De afname van de internationale positie van deze landen hangt - naast interne oorzaken - waarschijnlijk voor een groot deel samen met de belangrijkste ontwikkeling van de afgelopen periode, namelijk de verandering van de EG van netto-importeur in netto-exporteur van rundvlees. Dit leidde voor de traditionele Zuidamerikaanse exporteurs tot verlies van zeer belangrijke afzetmarkten en tevens tot het verschijnen van een nieuwe concurrent op andere afzetmarkten (zie ook paragraaf 8.5.2).

Tabel 8.1 Belangrijkste exporteurs en importeurs van rundvlees (vers, gekoeld en bevroren, x 1 000 ton)

	1970	1975	1980	1982	1984	1986	1988	1989
Exporteurs								
Australië	328	417	580	542	452	477	641	547
Nieuw-Zeeland	178	192	216	233	187	193	278	320
EG *)	262	196	527	336	566	936	615	852
Brazilië	98	5	6	94	115	80	169	62
Argentinië	352	75	200	245	84	84	87	98
VS	9	21	64	79	106	174	225	379
Overige landen	580	530	654	728	673	879	658	848
Importeurs								
VS	527	557	642	624	506	630	705	636
EG *)	786	120	146	195	177	208	202	193
Japan	23	45	122	122	145	179	264	349
Sowjet-Unie	82	406	333	350	375	320	150	200
Overige landen	389	308	1 004	966	980	1 486	1 292	1 728
Totaal wereld *)	1 807	1 436	2 247	2 257	2 183	2 823	2 747	3 106

*) Exclusief EG intra-handel.

Bron: FAO Trade Yearbook, diverse jaargangen; voor EG: Eurostat.

De VS en Japan zijn, naast de EG en de Sowjet-Unie, de belangrijkste importerende landen. Vooral de VS zijn, ondanks een grote eigen produktie, een belangrijke afzetmarkt: van elke 4 kg vlees die geëxporteerd wordt, gaat er één naar de VS. Japan importeert steeds meer rundvlees. De invoer in de Sowjet-Unie is, na een snelle toename in de jaren zeventig, in het grootste deel van de jaren tachtig redelijk stabiel geweest. De invoer blijft de laatste twee jaar echter behoorlijk gedaald.

Naast de belangrijkste ex- en importeurs die worden genoemd in tabel 8.1 zijn er nog een groot aantal kleinere partijen op de markt. Dit zijn voornamelijk ontwikkelingslanden. De invloed van deze landen elk afzonderlijk op de wereldmarkt is te verwaarlozen. Als groep mogen ze echter niet over het hoofd worden gezien. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de totale wereldinvoer is ook in de jaren tachtig nog toegenomen, hoewel de groei veel minder sterk was dan in de jaren zeventig. Vooral de grotere exporteurs (Australië, Argentinië en de EG) lijken te hebben geprofiteerd van de enorme vraagtoename in ontwikkelingslanden in de tweede helft van de jaren zeventig. De laatste jaren voeren ontwikkelingslanden in toenemende mate vlees in uit andere ontwikkelingslanden zoals uit de traditionele Latijnsamerikaanse rundvleesexporterende landen (OECD, 1989:48). De ontwikkeling in de vleesinvoer is sterk afhankelijk van de inkomensontwikkelingen in de importerende ontwikkelingslanden. Vooral de gang van zaken in de olie-exporterende ontwikkelingslanden is in dat verband van groot belang.

8.2.2 Kenmerken van de internationale rundvleesmarkt

De ontwikkelingen op de internationale rundvleesmarkt worden sterk beïnvloed door de interventie van overheden die in veel landen plaatsvindt (paragraaf 8.3 en 8.4). Producentenprijzen liggen vaak op een hoger niveau dan de internationale prijs (bijvoorbeeld Tyers en Anderson, 1988:204). Het gevolg hiervan is dat er exportsubsidies noodzakelijk zijn om een aantrekkelijke aanbieder te kunnen zijn. Een interne prijs boven het wereldmarktniveau vereist ook bescherming aan de grens tegen goedkopere (al dan niet gesubsidieerde) invoer. De invoer van goedkope vlees wordt belemmerd door invoertarieven en/of -contingenteringen. Quotering van de invoer wordt veelvuldig gebruikt. Kwalitatieve restricties ten aanzien van rundvleesimporten spelen ook een belangrijke rol. Allerlei regelingen ten aanzien van kwaliteit en gezondheidsvoorschriften kunnen de handel sterk belemmeren. Bij (rund)vlees hebben kwaliteits- en veterinaire bepalingen vaak aanleiding gegeven tot handelsdisputen.

8.2.2.1 Deelmarkten

De kwaliteitseisen ten aanzien van het vlees zijn een belangrijke reden voor het bestaan van een beperkt aantal handelsstromen waardoor de wereldmarkt is opgedeeld in slechts enkele

deelmarkten. Voorbeelden zijn de VS en Japan, waar invoer uit Argentinië van gekoeld en bevroren vlees (waarvoor de risico's op het gebied van hygiëne het grootst zijn) niet is toegestaan. Ook verbiedt Japan de invoer van rundvlees uit de EG met uitzondering van vlees uit Denemarken en Ierland vanwege de mogelijke aanwezigheid van mond-en-klauwzeer (ABARE, 1988:177). De VS importeren ook alleen maar vlees uit landen met een zeer strenge controle op deze ziekte. De uitvoer van EG-vlees naar deze twee belangrijke afzetmarkten is hierdoor maar klein. De afzetmarkten voor EG-vlees liggen elders, namelijk in Oost-Europa (Sowjet-Unie), het Midden-Oosten (Iran, Irak en Saoedi-Arabië) en Noord-Afrika (Egypte).

Door het grote gewicht dat wordt toegekend aan de kwaliteitseisen van het vlees zijn bepaalde handelspatronen ontstaan. Daarnaast zijn langlopende handelsbetrekkingen, vaak voortkomend uit koloniale banden maar in veel gevallen ook verband houdend met transportkosten, van invloed op de handel. Naast de handelsstroom tussen de EG en haar afzetmarkten loopt er een stroom van Zuid-Amerika en (in mindere mate) Afrika naar Europa en een stroom van Australië en Nieuw-Zeeland naar Japan en de VS.

8.2.2.2 Prijsfluctuaties

Prijsfluctuaties worden door drie factoren veroorzaakt: de productiecycclus, bescherming van de binnenlandse markt tegen invloeden van de wereldmarkt en de inkomenselasticiteit van de vraag naar rundvlees.

De prijselasticiteit van zowel het aanbod van als de vraag naar rundvlees is weliswaar voor de middellange termijn relatief hoog (Kirby et al., 1988:22-23) maar dat geldt niet voor de korte termijn. Prijsfluctuaties kunnen worden vergroot door de zogenaamde productiecycclus die samenhangt met de trage reactie van het aanbod op prijsveranderingen. Een aanbodreactie heeft tijd nodig, ongeveer 2 tot 4 jaar. De beslissing tot uitbreiding van de produktie in het geval van oplopende prijzen betekent vaak op korte termijn juist een produktievermindering in verband met het aanhouden en vergroten van de veestapel. Dat houdt in dat de prijsstijging wordt verscherpt. In het omgekeerde geval, bij dalende prijzen, houdt een beslissing tot inkrimping van de veestapel vaak in dat er extra geslacht wordt en dat dus de prijsdaling wordt versterkt.

Een prijsstijging van rundvlees kan echter tot gevolg hebben dat de consument gaat uitwijken naar varkens- of pluimveevlees, afhankelijk van de prijsontwikkeling van het substituuat en de preferenties. Deze laatste worden pas na verloop van tijd aangepast. Ook met betrekking tot de consumptie van rundvlees is de vraag, hoewel op de middellange termijn vrij elastisch, op de korte termijn relatief prijsinelastisch (De Groot en Berkhout, 1989:76-77).

De gevoeligheid van zowel de binnenlandse vraag als het aanbod voor veranderingen in de internationale prijs wordt beperkt

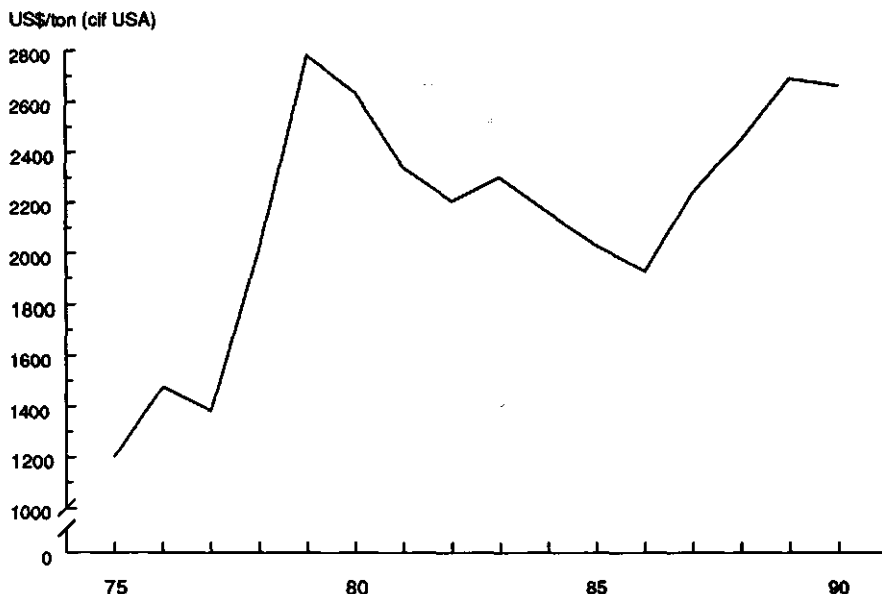
door interventie aan de grens. De internationale rundvleesmarkt kan worden gekarakteriseerd als een restmarkt; in een aantal belangrijke rundvleesproducerende landen wordt de producent gesteund en afgeschermd van de vraag- en aanbodontwikkelingen op de wereldmarkt. Prijschommelingen op de internationale markt worden beperkt doorgegeven aan de interne markt via tarieven en/of quotering, of via variabele heffingen op de invoer geheel buiten gesloten. Een (snelle) binnenlandse reactie op internationale prijsveranderingen zal daardoor uitblijven waardoor de fluctuaties van de wereldmarktprijs versterkt worden. Voorts worden binnenlandse schommelingen in de produktie niet via interne prijsaanpassingen gecorrigeerd maar met behulp van veranderingen in de in- of uitvoer. De internationale prijs is door de afscherming van de interne markten gevoelig voor veranderingen in de interne vraag- en aanbodveranderingen.

Naast de prijs(in)elasticiteit kan ook de inkomenselasticiteit voor rundvlees een bron zijn van prijsfluctuaties (De Groot en Berkhout, 1989:77). De consumptie van rundvlees is inkomens-elastischer dan die van veel andere agrarische produkten. In landen waar een snelle inkomensgroei wordt gerealiseerd kan de vraag naar rundvlees snel toenemen en kunnen sterke prijsstijgingen ontstaan. Aanbodreacties - bijvoorbeeld in de vorm van importen - en vraagverschuivingen naar goedkoper vlees kunnen de toename van de rundvleesprijs beperken.

8.2.3 Internationale prijsontwikkelingen

Tot het midden van de jaren tachtig nam het aanbod op de wereldmarkt van rundvlees sterk toe. Met name de export uit de EG groeide snel. Ook vanuit landen als de VS en Australië nam het aanbod op de internationale markt toe. Twee factoren speelden een rol bij de groei van het aanbod op de wereldmarkt. Enerzijds werd de produktiegroei aangemoedigd door de snel oplopende internationale prijzen voor het vlees in de tweede helft van de jaren zeventig (figuur 8.1). De prijsstijging werd veroorzaakt door een omvangrijke importtoename in een aantal OPEC-landen (met name Saoedi-Arabië), Egypte en Japan. De toename van de koopkracht en bevolkingsgroei waren de belangrijkste redenen van de groeiende vraag in die landen (Trautmann, 1985:352-353). Anderzijds was er in de VS en Australië ook sprake van gedwongen slachtingen in verband met droogte. In het begin van de jaren tachtig werd de afzet bemoeilijkt door het optreden van verzadiging in geïndustrialiseerde landen en als gevolg van de internationale recessie. Ook de vraag naar rundvlees uit de Arabische landen die sterk afhankelijk waren van olie-inkomsten, verminderde, terwijl het aanbod op de wereldmarkt bleef groeien. Het gevolg was een forse daling van de wereldmarktprijzen (zie figuur 8.1). Na zo'n periode volgt meestal een wederopbouw van de veestapel waarin de produktie van rundvlees terugvalt. Juist in de periode dat de produktie in Australië en de VS daalde als gevolg van het aanhouden van vee - halverwege de jaren tachtig - nam in de EG het aantal slachtin-

gen als gevolg van de instelling van de superheffing in 1984 snel toe (zie ook paragraaf 8.3). De toename van de uitvoer uit de Gemeenschap, die daarvan het gevolg was, lijkt maar een korte tijd de wereldmarktprijs onder druk te hebben gezet: in de periode 1986-1989 is de wereldmarktprijs namelijk sterk toegenomen.



Figuur 8.1 Schets van de internationale prijsontwikkeling

Noot: Bovenstaande prijs is de cif-invoerprijs in de VS van uitgebond rundvlees en wordt door de FAO als een representatieve wereldmarktprijs beschouwd.

Bron: FAO, Production Yearbook, diverse jaargangen.

De FAO schrijft de internationale prijsontwikkeling in de jaren 1987-89 vooral toe aan beleidsveranderingen in Brazilië, EG en Japan (FAO, Food Outlook, 1989). Afnemende productie in zowel Europa als in Zuid-Amerika in samenhang met toenemende vraag in enkele Oostaziatische landen 1) lag ten grondslag aan toenemende prijzen. Brazilië remde de uitvoer van vlees af en importeerde uit de buurlanden Argentinië, Uruguay en Paraguay, en uit de EG met het doel in het kader van de inflatiebestrijding de binnenlandse prijzen te stabiliseren. Daarnaast heeft productievermindering samen met het wegwerken van grote interventievoorraden in de EG, evenals de ruimere toegang tot de Japanse markt, bijgedra-

1) Naast Japan wordt Zuid-Korea veelvuldig genoemd als een groeiende afzetmarkt voor rundvlees (FAO, 1990, MLC, 1989).

gen aan de sinds 1986/87 gestegen wereldmarktprijzen. Op de relatie tussen het agrarisch beleid en de ontwikkelingen op de internationale markt wordt in 8.3 en 8.4 dieper ingegaan.

8.3 Het rundvleesbeleid in de EG

8.3.1 Het markt- en prijsbeleid

8.3.1.1 De principes van het rundvleesbeleid

De rundvleessector is het onderwerp van een marktordening, waarbij naast de prijsregelingen (oriëntatie- en interventieprijs) en regelingen van het handelsverkeer met derde landen (zie 8.3.2) ook gebruik wordt gemaakt van premiereregelingen ter ondersteuning van de interne markt. De principes van de prijsregelingen komen overeen met de andere zware marktordeningsprodukten. De oriëntatieprijs is de prijs die men wenst te bereiken en de interventieprijs is daarvan afgeleid. Deze prijzen worden jaarlijks door Brussel vastgesteld voor een zogenaamde referentiekwaliteit vlees. Er gelden andere, van deze kwaliteit afgeleide, prijzen voor de verschillende soorten en kwaliteiten vlees. De communautaire marktprijs is een gewogen gemiddelde van alle categorieën rundvlees waardoor de communautaire marktprijs beneden de interventieprijs kan liggen. Dit heeft zich in de praktijk ook voorgedaan: terwijl de interventieprijs na 1984 maar heel weinig zakte, daalde de gemiddelde marktprijs door de produktiegroei tot 1987 veel sneller. Hierdoor groeiden de interventievoorraden (CEG, 1989). Naast ondersteuning van de interne markt door middel van interventie-aankopen wordt ook financiële hulp voor de particuliere opslag geboden. Verkoop uit voorraad naar derde landen of op de interne markt vindt ook plaats met financiële steun van de EG.

Een belangrijk onderdeel van de steun aan de rundvleessector vormen de premiereregelingen die overigens niet in alle lidstaten worden toegepast (CAP Monitor). Tot voor kort werd een geboortepremie voor kalveren toegekend (kalverpremie) en een premie bij het aanbieden van bepaalde runderen op een bepaald tijdstip (variabele slachtpremie). De kalverpremie is in 1988 afgeschaft en de variabele slachtpremie is in 1989 vervangen door een nieuwe regeling - de speciale rundvleespremiereregeling - die alleen geldt voor mannelijke runderen. De boer kan voor maximaal 90 runderen per jaar een premie van 40 ECU per rund ontvangen onder voorwaarde dat het slachtgewicht minimaal 200 kg bedraagt. Ook kan men in aanmerking komen voor een premie op het aanhouden van zoogkoeien voor een bepaalde periode (zoogkoeienpremie) om het aanbod van vee voor de slacht enigszins te beperken. Deze premiereregelingen hebben tot doel de inkomens (extra) te ondersteunen en het slachtaanbod te beïnvloeden.

8.3.1.2 Beleidsontwikkelingen in de jaren tachtig

De ontwikkelingen in de rundvleessector van de EG hangen nauw samen met die in de zuivelsector. In 1986 bijvoorbeeld was driekwart van de rundvleesproduktie afkomstig van melkvee (Van Leeuwen, 1988). De superheffing voor zuivel heeft belangrijke consequenties gehad voor de Europese rundvleesproduktie en de positie van de EG op de internationale rundvleesmarkt. Er werd zoveel vee aangeboden voor de slacht dat de rundvleesproduktie in 1984 22,5% hoger uitkwam dan het voorafgaande jaar (LEB, 1985). Een groot deel van deze extra produktie werd in interventie genomen, waardoor de interne prijzen nog redelijk op niveau bleven. Hoewel in 1985 de produktie enigszins afnam, nam deze in 1986 weer toe door een aanscherping van de superheffingsregeling. Van 1987 tot 1990 is de rundvleesproduktie gedaald doordat de omvang van de veestapel is verminderd en de noodzaak tot afstoten van melkvee is afgenomen. De sterk gestegen voorraden van de EG noopten evenwel tot uitbreiding van de exporten. De dalende internationale prijzen betekenden echter toenemende uitgaven aan export-restituties per ton. Om de omvang van de interventievoorraden en de afzetkosten voor de Gemeenschap terug te dringen werd in 1988 besloten tot aanpassing van de steunprijzen. De gemiddelde marktprijs moest gedurende twee opeenvolgende weken in de Gemeenschap en in de lidstaat waar het vlees ter interventie wordt aangeboden lager zijn dan respectievelijk 88% en 84% van de interventieprijs om in aanmerking te komen voor interventieaankoop. Ook werd bepaald dat de interventievoorraad niet groter mag zijn dan 220 000 ton ¹⁾. In geval van "bijzondere omstandigheden" zou evenwel meer aangekocht kunnen worden (CEG, 1990). De beperking van de omvang van de interventievoorraden heeft in eerste instantie gevolgen voor de interne markt: de interne prijs kan meer onder druk komen te staan wanneer de produktie blijft groeien en/of de consumptie stagneert. Dan wordt de noodzaak tot exporteren tijdelijk groter waardoor derde landen de consequenties van deze interne maatregelen gaan ondervinden. Anderzijds werkt de verlaging van de steunprijzen ontmoedigend op de produktie waardoor interventievoorraden en exporthoeveelheden zouden kunnen verminderen.

-
- 1) Bij de prijsbesluiten voor 1991/92 is de interventie verder beperkt; de mogelijkheid tot inschrijving (maximaal 235.000 ton) wordt pas geopend als de marktprijs in de EG gezakt is tot 84% van de interventieprijs. De "automatische" interventie (het "vangnet") wordt pas geopend als de marktprijs voor stieren daalt tot beneden 78% van de interventieprijs (zie Landbouw-Economisch Bericht 1991:51).

8.3.2 Het handelsbeleid

Bij de uitvoer van rundvlees worden exportrestituties verleend die het verschil tussen de EG-marktprijs en de wereldmarktprijs overbruggen. De hoogte van de exportrestitutie kan verschillen op grond van een aantal criteria. Zo wordt bijvoorbeeld onderscheid gemaakt naar categorie (vers, bevroren), sexe en bestemmingsmarkten.

De invoer van rundvlees in de EG wordt belemmerd door invoerrechten maar vooral door variabele invoerheffingen. De invoerrechten bedragen 20% van de waarde van de invoer. Daar komt een variabel tarief bovenop om het (eventuele) verschil tussen de invoerprijs plus invoerrecht met de EG-oriëntatieprijs te overbruggen (zie CAP Monitor 8A:5-7). Invoer is dan ook economisch nauwelijks aantrekkelijk voor derde landen. Ondanks haar omvangrijke exporten voert de EG echter nog steeds een aanzienlijke hoeveelheid rundvlees in. Nagenoeg alle invoer vindt plaats in het kader van één van de onderstaande bijzondere invoerregelingen.

Bijzondere regelingen voor de invoer van rundvlees in de EG vinden voor een deel hun oorsprong in de basisverordening rundvlees en voor een deel in handelsovereenkomsten in het kader van GATT of bilaterale afspraken. De bijzondere invoerregelingen stammen uit de tijd dat de Gemeenschap een netto-importeur was. In de basisverordening is vastgelegd dat op grond van een jaarlijkse raming van de behoefte het mogelijk is een invoercontingent vast te stellen, dat tegen een gehele of gedeeltelijke geschorste heffing kan worden ingevoerd. Ook kunnen dieren zonder heffing geïmporteerd worden om in de EG te worden gemest. Omdat de EG in de loop van de tijd steeds meer zelfvoorzienend is geworden is het belang van deze regelingen voor de interne voorziening sterk verminderd. Toch blijven ze vooral om handelspolitieke redenen gehandhaafd (PVV, 1986:5). Voor exporterende landen zijn de bijzondere invoerregelingen vaak de enige mogelijkheid om op de EG-markt te kunnen afzetten.

Het in GATT-verband overeengekomen invoerquotum bedraagt 50 000 ton. Bevroren rundvlees wordt ingevoerd tegen het normale invoertarief, dus exclusief de variabele heffing. De verdeling van deze hoeveelheid over exporterende landen wordt overgelaten aan de lidstaten. Daarnaast is er een afspraak met Argentinië, de VS, Canada, Australië en Uruguay voor de levering van bijna 30 000 ton rundvlees van hoge kwaliteit ("Hilton Beef"). Een van de eisen, die de EG heeft gesteld, is dat het rundvlees niet afkomstig mag zijn van runderen die behandeld zijn met hormonen. In de VS is het gebruik van hormonen toegestaan. Dit heeft geleid tot een handelsconflict tussen de EG en de VS, dat in de loop van 1989 overigens door een compromis (voorlopig) is beslecht.

De EG staat ook invoer van buffelvlees uit Argentinië toe. Overeengekomen is dat 2 250 ton per jaar mag worden ingevoerd tegen de normale invoerrechten. In het kader van een bilaterale overeenkomst met Joegoslavië mag dat land 50 000 ton rundvlees

afkomstig van jonge runderen - zogenaamde "Baby-Beef" - naar de EG exporteren. De hoogte van de heffing varieert naar gelang de hoogte van de EG-marktprijs (hoe meer deze afwijkt van de oriëntatieprijs, des te hoger de heffing) maar bedraagt nooit meer dan 90% van de basisheffing. Zuivere rundvleesconserven kunnen volgens GATT-afspraken onbeperkt ingevoerd worden tegen een grenstarief van 26% zonder variabele heffing. De invoer van deze categorie vlees bedroeg in de eerste helft van de jaren tachtig tussen de 120 000 en 150 000 ton per jaar (PVV, 1986:7).

Als laatste speciale invoerregeling van de EG kan worden genoemd de invoer van rundvlees uit ACP-landen in het kader van het Lomé-verdrag. Aan vijf Afrikaanse landen is een quotum toebedeeld, in totaal 39 100 ton per jaar. Botswana is veruit de grootste leverancier van de EG in deze regeling met een quotum van 18 916 ton. Zimbabwe (9 100 ton), Madagaskar (7 579 ton), Swaziland (3 363 ton) en Kenia (142 ton) mogen ook leveren (zie 8.5.2.2).

8.4 Het rundvleesbeleid van andere exporterende en importerende landen

Veel landen ondersteunen de vleessector door middel van prijs- en inkomensmaatregelen en schermen hun sector af tegen concurrentie van buitenaf. In sommige landen is geen sprake van directe prijsondersteuning, maar worden de binnenlandse prijs en produktie van rundvlees beïnvloed via het beleid voor de zuivel- en graansector. Het overzicht van PSE's in de rund- en kalfsvleessector geeft een indicatie van de mate van de interventie in enkele OECD-landen (tabel 8.2). Ook worden de grote verschillen in overheidsbemoeienis tussen de landen zichtbaar.

Tabel 8.2 Interventie in de rund-en kalfsvleessector: PSE's in enkele landen (in %)

Land	1979-81	1984-86	1987	1988	1989
Australië	8	11	9	9	9
Nieuw-Zeeland	13	13	13	6	4
EG	42	51	46	56	55
Japan	63	64	61	64	60
VS	33	35	37	41	30

Noot: 1988 is geschat en 1989 voorlopig.

Bron: OECD, 1990.

8.4.1 De Verenigde Staten

Hoewel de banden tussen de zuivel- en de rundvleessector in de VS veel losser zijn dan in de EG, is ook in de VS het beleid ten aanzien van de zuivelsector van belang geweest voor de rundvleesproductie. Het terugdringen van de zuiveloverschotten is gepaard gegaan met een daling van de omvang van de melkveestapel (PVV, 1989:14), en daarmee van de rundvleesproductie. De laatste jaren is de vleesproductie stabiel door het aandeel van vleesvee in de veestapel is toegenomen. Toch wordt het houden van vleesvee niet op directe wijze gestimuleerd. Zo wordt geen directe prijsondersteuning aan de vleesproducent gegeven en wordt geen inkomenssteun verleend (USDA, 1988:330). Graan en proteïnen, waarmee de overheidsbemoeienis veel directer is, zijn de belangrijkste inputs en de verwachtingen ten aanzien van de voederkosten bepalen grotendeels de beslissingen van de producent. Aan de grens wordt de invoer van rundvlees belemmerd door zowel tarieven als niet-tarifaire instrumenten. Invoerquota en bilaterale afspraken met de belangrijkste toeleverende landen in de vorm van vrijwillige exportbeperkingen zorgen ervoor dat de invoer kwantitatief beperkt blijft. Daarnaast spelen veterinaire eisen een belangrijke rol: de VS importeren alleen vlees uit landen met een zeer strenge controle op mond-en-klauw-zeer (Silvis, 1989:68-69). Hoewel geen directe steun wordt verleend betekenen de invoerbeperkingen wel een indirecte prijsondersteuning van de sector. De VS zijn een importerend land waardoor de effecten van het Amerikaanse rundvleesbeleid op de wereldmarkt ook grotendeels worden veroorzaakt door de invoerbelemmeringen die zijn opgeworpen.

8.4.2 Japan

In Japan wordt de rundvleessector wel via directe prijsondersteuning beschermd. De producentenprijs ligt ver boven de internationale prijs. Prijsstabilisatie wordt nagestreefd door rundvlees in voorraad te nemen als de prijs beneden een bepaald niveau zakt. Invoer van rundvlees wordt belemmerd door een invoerquotum en een grenstarief van 15%. Bij import mag de prijs niet lager liggen dan de vastgestelde binnenlandse minimumprijs. Daarom zijn er ook nog verschillende belastingen en/of toeslagen die het verschil tussen de invoer- en de binnenlandse prijs overbruggen (Voorbergen, 1988:36). Het beleid was tot voor kort zeer protectionistisch, maar dat is vooral onder druk van de VS en Australië aan het veranderen. Doordat de consumptie in Japan de laatste jaren sneller is gegroeid dan de produktie is de invoerbehoefte toegenomen (zie tabel 8.1). De toegenomen invoer van Japan is het gevolg van de verminderde prijsondersteuning van de eigen produktie en de stijging van de veevoederprijzen, waardoor de binnenlandse produktie minder aantrekkelijk is geworden (ABARE, 1988:177). Voor de consument werd vlees goedkoper. Om de consumptiegroei op te vangen is in 1988 door Japan besloten de invoerquota voor rundvlees in een aantal fasen te verruimen om ver-

volgens in 1991 te worden afgeschaft. In 1992 zou dan alleen nog een invoertarief voor rundvlees gelden (Shagan et al., 1990; MLC, 1989). De landen die het meest van de toenemende vraag van Japan profiteren zijn de traditionele leveranciers Australië, Nieuw-Zeeland en de VS. Gezien de veterinaire bezwaren tegen de invoer van vlees uit de EG is het vrijwel uitgesloten dat de EG zal profiteren van de ruimere afzetmogelijkheden in Japan. Wel zorgt de toegenomen importvraag van Japan voor enige opwaartse druk op de internationale prijzen die de Gemeenschap ook ten voordele strekt.

8.4.3 Andere belangrijke exporteurs van rundvlees

Argentinië en Brazilië, de twee belangrijkste Zuidamerikaanse rundvleesproducenten (gemiddeld circa 2 à 3 miljoen ton per jaar) en -exporteurs, geven geen ondersteuning aan de sector. Producenten en exporteurs worden zelfs belast ten gunste van de consument. Zo bedroeg de Braziliaanse PSE voor rundvlees gemiddeld -33 in de periode 1982-86 (Shagan et al., 1990:35). Dit beleid ondersteunt de internationale prijs, omdat de uitvoer ten opzichte van de afzet op de binnenlandse markt onaantrekkelijk wordt gemaakt. Ook Australië en Nieuw-Zeeland ondersteunen de rundvleesproducent niet of nauwelijks, waardoor de producenten in een open verbinding staan met de wereldmarkt. Wel intervenueert de Australische Meat and Livestock Corporation bij de slacht- en verwerkingsindustrie door de quota naar de buitenlandse exportmarkten te verdelen (Shagan et al., 1990).

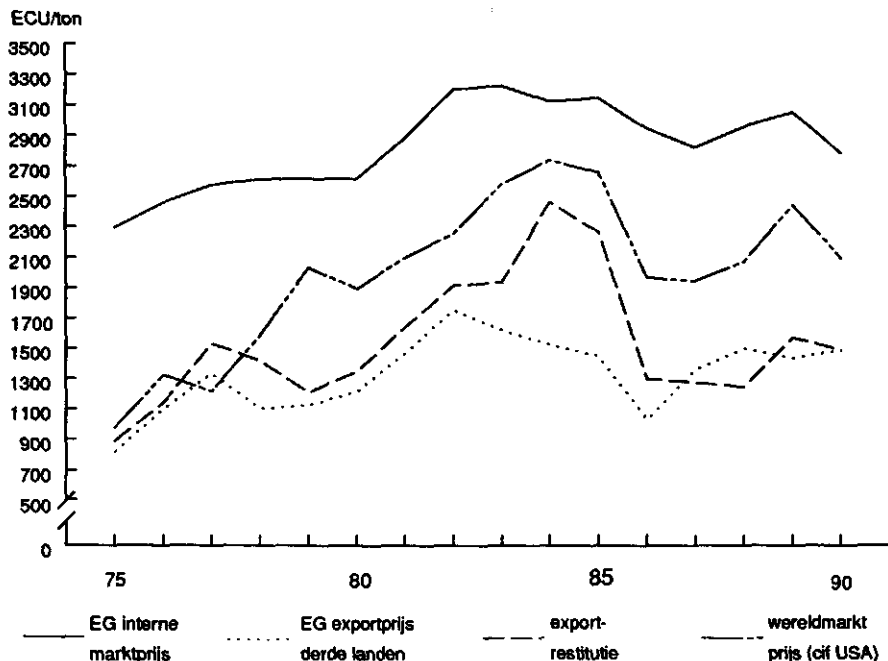
8.5 Effecten van het GLB voor derde landen

De produktie van rundvlees in de EG-lidstaten is sinds het begin van de jaren zeventig sterk gegroeid. Nergens is de produktie zo snel toegenomen als in de EG (De Groot en Berkhout, 1989:73). De Gemeenschap werd in 1980 zelfvoorzienend en verwierf vervolgens een belangrijke exportpositie op de internationale rundvleesmarkt terwijl de EG in 1970 nog een zeer grote importeur was (zie tabel 8.1). Dat in de jaren tachtig de internationale prijzen onder druk zijn komen te staan kan voor een belangrijk deel aan het toegenomen aanbod van de Gemeenschap worden toegeschreven.

8.5.1 Gevolgen voor het internationale prijsniveau

Door de belangrijke marktpositie van de EG is haar invloed op de wereldmarktprijs vrij groot. Uit een aantal liberalisatiestudies komt naar voren dat het EG-beleid de internationale prijs

veel meer beïnvloedt dan het beleid in andere landen 1). Deze uitkomst lijkt aannemelijk door de sterke samenhang in de EG tussen de rundvlees- en zuivelsector en de exportpositie van de EG voor rundvlees. De consequenties van liberalisatie van het zuivelbeleid zijn lagere interne prijzen waardoor een deel van de melkveestapel zal verdwijnen. Deze ontwikkeling vergroot het effect op de rundvleesproductie die in eerste instantie op grond van lagere interne prijzen na liberalisatie zal stijgen om vervolgens te dalen. De binnenlandse consumptie zou echter ten ge-



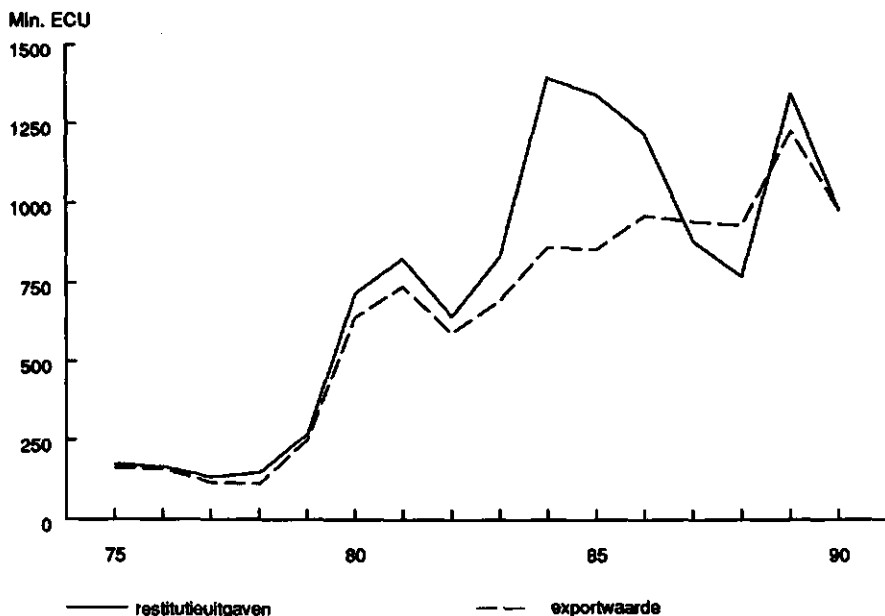
Figuur 8.2 De EG-marktprijs, exportprijs, -restitutie en de wereldmarktprijs (ECU/ton)

Bron: EG-marktprijs: CEG, jaarverslagen, marktprijs volwassen runderen omgerekend naar prijs geslachtgewicht;
 exportprijs: Eurostat handelsstatistieken;
 restitutie: totale restitutie (CEG jaarverslag) gedeeld door exportvolume (Eurostat handelsstatistieken);
 wereldmarktprijs: zie figuur 8.1.

- 1) In de studie van Roningen en Dixit bijvoorbeeld wordt het prijseffect van de EG geschat op 13,5% en van de VS op bijna 4%. Unilaterale liberalisatie van het beleid van andere landen zou een nog geringer prijseffect hebben.

volge van de lagere prijzen kunnen toenemen waardoor de EG volgens de uitkomsten van enkele liberalisatiestudies zelfs weer een netto-importeur van rundvlees zou kunnen worden.

Afgezien van de kwantitatieve exercities van liberalisatiemodellen kan ook een indruk worden gekregen van de invloed van de EG-uitvoer op de wereldmarktprijs door te kijken naar de relatie tussen de EG-uitvoerprijs, haar exportrestituties en de wereldmarktprijsontwikkelingen (figuur 8.2). De gemiddelde EG-exportprijs naar derde landen lag in de jaren tachtig steeds ver beneden de representatieve wereldmarktprijs. Hier aan kunnen echter geen harde conclusies worden verbonden daar het hier een vergelijking betreft tussen twee prijzen die gelden voor verschillende deelmarkten en voor verschillende kwaliteiten vlees. Maar het beeld van de prijsdrukkende werking van het EG-exportbeleid kan ook worden afgeleid uit de hoogte van de exportrestituties. Vooral in de periode 1983-85 blijkt volgens figuur 8.2 de restitutie per ton groter te zijn dan het verschil tussen de interne marktprijs en de EG-exportprijs. Met andere woorden, in die periode is de uitvoer naar derde landen sterk gestimuleerd. Sinds 1986 lijkt de verleende restitutie beter in overeenstemming met het verschil tussen de interne en exportprijs.



Figuur 8.3 Totale restitutie-uitgaven en exportwaarde van de EG-uitvoer van rundvlees (miljoen ECU)

Bron: Restituties uit CEG, jaarverslagen; exportwaarde uit Eurostat, handelsstatistieken.

Het totale bedrag aan restituties dat is uitgegeven door de EG om de uitvoer van rundvlees mogelijk te maken is in de periode vanaf 1975 met uitzondering van 1987 en 1988 steeds hoger geweest dan de totale exportwaarde (figuur 8.3). Beide zijn ook in de loop van de periode sterk toegenomen. In 1984-86 werden de kosten van uitvoer extra opgestuwd door grote transacties met extra prijskortingen (zie 8.5.2c). Door de aanpassingen in het ondersteuningsbeleid en door de verminderde omvang van de veestapel werd de produktiegroei in de Gemeenschap afgeremd. Ook de uitvoer nam af. In samenhang met een traag groeiende produktie in de rest van de wereld en een toenemende vraag in een aantal importerende landen heeft de internationale prijs zich kunnen herstellen waardoor de restitutie-uitgaven daalden. In 1989 is er echter weer sprake van een groei.

8.5.2 Directe en indirecte handelseffecten

8.5.2.1 Verdwijnen van de EG als afzetmarkt

Naast de effecten van het EG-beleid op het internationale prijsniveau en de prijsstabiliteit zijn er ook de gevolgen voor de directe handelsrelaties van de EG met derde landen. Door de groeiende produktie binnen de EG en de afscherming van de binnenlandse markt verdween voor de traditionele leveranciers een afzetmarkt. Voor enkele landen waren sommige EG-lidstaten zeer belangrijke handelspartners. Het afbrokkelen van het internationale marktaandeel van Argentinië - in het begin van de jaren zeventig nog een van de grootste exporteurs - heeft, naast interne economische problemen en een toename van het binnenlands verbruik, ook veel te maken met het EG-beleid (Trautman, 1985:352). Evenals in de jaren zeventig levert het land een fors deel van de totale invoer van de EG uit derde landen. Maar de absolute omvang van de Argentijnse uitvoer naar de EG is sterk geslonken. In het begin van de jaren zeventig bedroeg het nog 150 000-200 000 ton per jaar, de laatste jaren slechts 30 000-40 000 ton. Daarmee exporteert Argentinië nog wel ongeveer de helft van zijn totale uitvoer naar de EG. Ook andere aanbieders verloren de EG als afzetmarkt. Waren in het begin van de jaren zeventig naast Argentinië, Uruguay, Oost-Europa (vooral van levende dieren), Australië, Nieuw-Zeeland, Joegoslavië en Oostenrijk de voornaamste leveranciers van de Gemeenschap, in de meest recente jaren stelt alleen de invoer uit de VS, Brazilië en Argentinië nog iets voor.

8.5.2.2 Preferenties

De preferentiële handelsafspraken hebben het mogelijk gemaakt dat derde landen de EG als afzetmarkt hebben kunnen behouden. De handelsakkoorden moeten, gezien de landen waar een dergelijk akkoord mee afgesloten is (zie 8.3), vooral worden beschouwd als compensatie van het verlies van afzet voor de traditionele leveranciers.

Dat geldt ook met betrekking tot het Lomé-verdrag, waarin een quotum is vastgesteld voor enkele traditionele Afrikaanse exporteurs van rundvlees, die voor de toetreding tot de Gemeenschap in het Verenigd Koninkrijk een belangrijke afzetmarkt vonden. Het exportquotum is in het verleden vaak niet vol gemaakt vanwege kwaliteitseisen maar vooral ook door droogte. Toch kan in het algemeen worden gesteld dat de ACP-landen beter af zijn met, dan zonder het EG-rundvleesbeleid en de preferentiële behandeling door de EG (Van Berkum en Rutten, 1990). Voor de export naar de EG krijgen de begunstigde landen immers een hogere prijs dan hun uitvoer naar andere afzetmarkten. Het voordeel in termen van extra exportinkomsten is wel afhankelijk van het aandeel van de totale uitvoer van het land dat naar de EG gaat en van de mate waarin de EG de wereldmarktprijs beïnvloedt. Ongeveer 70% van de totale rundvleesexport uit de vijf ACP-landen wordt uitgevoerd naar de EG. De prijzen die men ontvangt liggen 30-50% boven het niveau van de wereldmarktprijs (Van Berkum en Rutten, 1990:32). Het resterende gedeelte van de export moet men kwijt zien te raken op de wereldmarkt, waar men de concurrentie en de nadelige invloed van de EG op de wereldmarktprijs ondervindt. Deze nadelige consequenties van het EG-beleid wegen echter niet op tegen de voordelen van de preferentiële handel. Als de wereldmarktprijs zou toenemen ten gevolge van liberalisatie worden de Afrikaanse exporteurs per saldo geconfronteerd met een lagere prijs, omdat onder het preferentiële handelsverdrag het grootste deel van de uitvoer tegen de aantrekkelijke EG-prijs kan worden afgezet. De wereldmarktprijs neemt bij liberalisatie wel toe maar niet zodanig dat de prijs gelijk wordt aan of hoger dan de eerder ontvangen EG-prijs waardoor de exportopbrengsten per eenheid na liberalisatie lager zullen zijn dan bij preferentiële handel.

Voordelen van de speciale relatie van de EG met de vijf rundvleesexporterende ACP-landen zijn ook gelegen in de mogelijkheden van die landen om de marketing en de verwerkingscapaciteit te verbeteren en vooral veel aandacht te geven aan de veterinaire gezondheidszorg en hygiëne (Matimba, 1990:49-54). Voorwaarde voor de invoer in de EG is dat het vlees afkomstig moet zijn uit slachthuizen die door de Gemeenschap zijn gekeurd op veterinaire criteria. Een speciale regeling ten aanzien van de invoerheffingen - 10% van de variabele invoerheffing moet worden betaald, de resterende 90% moet in het exporterende land als exportbelasting worden geheven - verschaft het exporterende land financiële middelen voor de ontwikkeling van de veeteeltsector. Dit laatste is met name van belang voor het verbeteren van de concurrentiepositie van de Afrikaanse exporteurs op de markten buiten de EG.

Naast enkele ACP-landen verleent de EG nog diverse landen preferenties in de vorm van een invoerquotum gekoppeld aan bepaalde invoervoorwaarden. Die aan Joegoslavië omvat de hoogste tonnage (50 000 ton Baby-beef). Het belang van de preferentiële uitvoer naar de EG lijkt voor Joegoslavië tamelijk groot: ongeveer twee derde deel van de totale rundvleesuitvoer gaat naar de EG. Maar het quotum dat Joegoslavië is toegestaan, is groter dan

het land levert. De laatste jaren bedraagt de export naar de EG ongeveer 20 000 ton.

8.5.2.3 Verdringing en handelscreatie

Verdringing van aanbieders op afzetmarkten door de EG vindt plaats wanneer de Gemeenschap in staat is goedkoper aan te bieden dan haar concurrenten. Gezien het interne prijsniveau is dat alleen maar mogelijk door gebruik te maken van exportrestituties. De gemiddelde restituties per ton bedroegen in vele jaren 30-50% van de interne marktprijs (zie figuur 8.2). Maar naast het prijsvoordeel is ook de kwaliteit van het vlees van groot belang en vaak van doorslaggevende betekenis bij de totstandkoming van handelstransacties. Dit houdt in dat ongeacht de hoogte van de prijskorting die de EG afnemers kan bieden, enkele afzetmarkten voor de Gemeenschap toch gesloten blijven vanwege het kwaliteitsaspect. Op belangrijke afzetmarkten zoals Japan en de VS kan de Gemeenschap nauwelijks of helemaal niet penetreren. Zo worden de gevolgen van het EG-beleid voor Australië en Nieuw-Zeeland beperkt doordat die landen kwalitatief beter vlees kunnen leveren dan de EG. Wel zullen beide exportlanden de prijsdrukkende werking van het EG-beleid op de wereldmarkt ondergaan via de afzet van (kwaliteits)vlees op de resterende afzetmarkten. De afzetmarkten van de Gemeenschap zijn, naast Oost-Europa, vooral ontwikkelingslanden in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Op deze markten kan vrijwel geen sprake zijn van verdringing van traditionele exporteurs door de EG omdat de vraag uit deze landen pas sinds de jaren zeventig iets voorstelt.

De EG past bij haar uitvoer prijsdiscriminatie toe door extra prijskortingen aan een aantal afnemers te geven. Een aantal van de voor de EG belangrijke afnemers profiteert sterk van deze handelswijze. De uitvoer naar de Sowjet-Unie, Egypte, Joegoslavië, Polen en Roemenië vindt plaats tegen een prijs die vaak een flink stuk lager ligt dan de gemiddelde exportprijs (Ex-mis/LEI). Prijskortingen stimuleerden de export naar deze afzetmarkten en heeft de EG in staat gesteld een belangrijk marktaandeel in Oost-Europa te verwerven. Het is zeer de vraag of genoemde afnemers in het geval van hogere prijzen ook zouden importeren, hetzij uit de EG dan wel uit andere, bijvoorbeeld Oosteuropese landen, gezien hun vaak slechte betalingsbalanssituatie. De handel tussen de EG en Oost-Europa bestaat grotendeels door de zeer gunstige voorwaarden die de EG biedt. Op deze wijze heeft exportsubsidieering geleid tot het creëren van handel.

Naast het min of meer structurele karakter van prijskortingen voor de Oosteuropese markt, vinden incidenteel ook transacties plaats waarbij de EG haar rundvlees zeer goedkoop aanbiedt. Zo exporteerde de EG in 1986 230 000 ton naar Brazilië tegen een waarde van slechts 700 ECU/ton. Omdat de gemiddelde marktprijs in de EG dat jaar 2 940 ECU bedroeg valt af te leiden dat de exportrestitutie bij deze transactie niet minder dan 2 240 ECU/ton bedroeg. In totaal was er een exportrestitutiebedrag van iets meer

dan 500 miljoen ECU mee gemoeid, ruim 40% van de totale uitgaven aan exportrestituties voor rundvlees in 1986 (zie figuur 8.3). Ook op de Afrikaanse markt zijn extra prijskortingen gegeven. De uitvoer naar Zuid-Afrika en Zaïre - wanneer Noord-Afrika buiten beschouwing wordt gelaten de twee belangrijkste Afrikaanse afzetmarkten - is ook een aantal malen gepaard gegaan met extra prijskortingen. De gemiddelde prijs per ton van de uitvoer naar deze markten bedroeg bijvoorbeeld in 1984 en 1985 niet meer dan de helft van de gemiddelde prijs per ton voor de uitvoer naar andere landen. Zuid-Afrika kon in 1985 zelfs importeren tegen een prijs van nog geen 600 ECU per ton, terwijl de gemiddelde exportprijs 1 445 ECU bedroeg. Het ging hier echter om "slechts" 1 000 ton. In 1987 en 1988 voerde de EG naar beide bovengenoemde landen gezamenlijk 20 000-40 000 ton per jaar uit, maar wel tegen hogere prijzen. Traditionele exporteurs, zoals Botswana, hebben nabij gelegen exportmarkten verloren zien gaan ten gevolge van het goedkopere aanbod vanuit de EG (Matimba, 1990:43).

8.6 Afsluiting

De bescherming van de rundvleessector maar ook die van de zuivelsector in de EG heeft bijgedragen aan een zodanige produktie-uitbreiding dat de Gemeenschap - in de jaren zeventig nog een netto-importeur - in 1980 netto-exporteur van rundvlees werd. De invoer van de EG (ongeveer 200 000 ton) vindt plaats in het kader van speciale afspraken; het variabele invoerheffingssysteem maakt het voor praktisch elk land onmogelijk om buiten de invoerregelingen om op de EG-markt te penetreren. Traditionele exporteurs zoals de Latijnsamerikaanse maar ook de Afrikaanse landen hebben zowel binnen als buiten de EG afzetmarkten verloren door de vorming en uitbreiding van de Gemeenschappelijke markt. Daar staat echter tegenover dat een aantal van die landen enigermate gecompenseerd zijn voor dit verlies door het verlenen van handelspreferenties.

Door de snelle produktiegroei van rundvlees na de invoering van het zuivelquotum kwam er tijdelijk veel rundvlees voor de export beschikbaar. Het toegenomen aanbod uit de EG zette de wereldmarktprijs onder druk, want om het groeiende overschot af te kunnen zetten was de EG bereid tot steeds hogere exportrestituties per ton en extra prijskortingen. Na 1986 is het beeld veranderd. Onder invloed van een kleinere melkveestapel daalde de produktie van rundvlees in de Gemeenschap. Ten opzichte van 1986 daalde in 1987 en 1988 tevens de export van de EG, juist in een periode van een vrij stabiel aanbod uit andere belangrijke exporterende landen en een toenemende internationale vraag. Als gevolg daarvan trokken de internationale prijzen in die periode aan.

Traditionele exporteurs ondervinden de concurrentie met de EG sterker naarmate zij een meer open relatie hebben met de wereldmarkt (hun eigen producenten geen of weinig bescherming bieden) en voor de afzet afhankelijk zijn van die wereldmarkt. Maar

de effecten van het EG-rundvleesbeleid voor andere exportlanden worden ook mede bepaald door de specifieke eigenschappen van rundvlees, waardoor bepaalde handelscontacten wel en andere juist niet ontstaan. De opdeling van de internationale markt in een aantal deelmarkten beperkt de consequenties van het GLB voor derde landen. Australië en Nieuw-Zeeland, waar de vleesproducent relatief weinig bescherming geniet, exporteren overwegend naar de VS, Japan en andere Zuid-Oostaziatische landen waar vlees uit de Gemeenschap op grond van kwaliteitseisen geweerd wordt. De EG vormt dan ook nauwelijks een bedreiging voor de export van beide landen. Deelmarkten die grotendeels buiten het bereik van de EG zijn zullen ook een geringer prijseffect van het EG-beleid onderkennen dan de deelmarkten waar de EG wel optreedt als aanbieder. Betwijfeld mag worden of berekeningen in liberalisatiestudies voldoende rekening hebben gehouden met de opdeling van de internationale rundvleesmarkt.

Voor de uitvoer van de Zuidamerikaanse landen heeft de toegenomen rundvleesexport van de EG wel degelijk belangrijke gevolgen gehad omdat die zich op dezelfde deelmarkt als de EG bevinden. De grootste consequenties van het EG-beleid voor deze landen lijken echter te liggen in het verliezen van de EG zelf als afzetmarkt en niet zozeer in verdringing van afzetmarkten elders. De belangrijkste afzetmarkten van de EG zijn ontwikkelingslanden in Noord-Afrika en het Midden-Oosten waar voorheen nauwelijks rundvlees werd afgezet. Andere exporteurs moeten op die afzetmarkten concurreren met de EG en zullen daardoor moeite hebben van deze groeiende markten te profiteren. De Oosteuropese afzetmarkt bestaat hoogst waarschijnlijk alleen maar bij de gratie van de gunstige leveringsvoorwaarden die de EG bereid was te verlenen. De consumenten in deze en andere importerende landen profiteren van het EG-rundvleesbeleid in zoverre het de internationale prijs drukt en goedkope invoer uit de Gemeenschap mogelijk maakt.

9. Mogelijke gevolgen van een GATT-overeenkomst voor de internationale handel en handelspositie van de EG

9.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is de rol van de EG op de wereldmarkten van diverse landbouwprodukten uitvoerig besproken. Daarbij is gewezen op de effecten van het GLB voor derde landen, die nogal verschillen naar gelang een land (netto-)importeur dan wel -exporteurs is. De consequenties van de althans in de rijke landen wijdverbreide bescherming van de landbouw voor de internationale handel zijn in de loop van de jaren tachtig een steeds grotere bron van ergernis en conflicten geworden. De conflicten speelden zich met name af tussen de rijkere landen daar deze landen voor een groot aantal agrarische produkten tot de belangrijkste exporteurs van de wereld behoren. Om een eind te maken aan de belemmeringen in het agrarische handelsverkeer is landbouw tot een van de centrale onderwerpen van het GATT (Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel)-overleg verheven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het verloop van de onderhandelingen in de zogenaamde Uruguay-ronde om (vervolgens) enig inzicht te krijgen in de mogelijke consequenties van een overeenkomst voor de internationale handelspositie en -relaties van de EG.

9.2 Waarom landbouw in de GATT?

De landbouw heeft bij vorige besprekingen over het opheffen van handelsbelemmeringen in het kader van de GATT altijd een uitzonderingspositie ingenomen. Anders dan bij niet-landbouwgoederen is het toegestaan in bepaalde gevallen exportsubsidies te verlenen en kwantitatieve invoerbepalingen op te leggen. De omstandigheden waarbij dit is toegestaan zijn omschreven in artikel XI en XVI:3 van de Overeenkomst, maar de interpretatie van de artikelen heeft aanleiding gegeven voor veel onenigheid (Silvis, 1989:83-84). Daarnaast worden enkele protectionistische maatregelen, zoals de variabele invoerheffing en de vrijwillige exportbeperking, niet in de GATT-regels genoemd. Naast heroverweging en naleving van de bestaande regels zijn in de Uruguay-ronde daarom ook de niet eerder in GATT-regels opgenomen handelsbelemmerende instrumenten onderwerp van onderhandelingen. In tegenstelling tot eerdere GATT-rondes over handelsliberalisatie staan de landbouwprodukten nu wel op de agenda. Handelsconflicten en interne financiële problemen maar ook het politieke denken over de rol van de overheid hebben daartoe een belangrijke aanzet gegeven.

In de EG vormden de toenemende budgettaire kosten en twijfels aan de effectiviteit van het beleid belangrijke redenen om te pleiten voor aanpassingen van het interne landbouwbeleid. Maar ook in andere landen werden de financiële lasten van het steunbe-

leid steeds meer als argument gebruikt om te pleiten voor een ander beleid. De groeiende financiële lasten kwamen grotendeels voort uit stagnerende afzet op de wereldmarkten. In de VS ontstond als gevolg van teruglopende agrarische exporten steeds meer ontevredenheid met het bestaande landbouwbeleid. Externe problemen met handelspartners en concurrenten op de wereldmarkt zorgden er voor dat de discussies die eerst intern werden gevoerd op internationaal niveau gingen plaatsvinden. Een internationale afspraak over het opheffen van handelsbelemmeringen zou beleidsmakers betere mogelijkheden geven weerstand te bieden aan de politieke druk van de agrarische belangengroep (De Veer, 1989). Bovendien zou internationaal overleg ook kunnen voorkomen dat anderen profiteerden van eenzijdig genomen aanpassingen zonder dat er sprake zou zijn van een gezamenlijke bijdrage aan de vermindering van de overschotten.

Maar, hoewel het afgelopen decennium wel aangescherpt, zijn internationale handelsconflicten en interne budgettaire lasten niet uniek voor de jaren tachtig (Tracy, 1989:227-230 en 236-238). Belangrijk in het bespreekbaar maken van het agrarische handelsbeleid in de GATT is de verandering in het politieke denken die zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan over de rol van de overheid. De falende pogingen van overheden om de stagnerende economische groei en werkgelegenheid weer te stimuleren deed het vertrouwen in de overheidsbemoeienis teruglopen. Steeds meer nadruk werd gelegd op de werking van de markt als oplossing van de economische recessie. Binnen het concept van de terugtrekkende overheid en de heilzame werking van het marktmechanisme past logischerwijze ook minder bemoeienis met de agrarische sector. In samenhang met de financiële en handelsproblematiek heeft dit politieke denken de aanzet gegeven tot het in internationaal verband (OECD en GATT) ter discussie stellen van de agrarische bescherming. Bovendien werd door economische (liberalisatie-) studies nog eens beklemtoond dat het beschermende beleid tot welvaartverliezen leidt. Deze studies vormen de wetenschappelijke ondersteuning van de liberale politieke visie op de rol van de overheid.

9.3 De GATT-onderhandelingen en voorstellen voor steunvermindering

9.3.1 Doel en verloop van de GATT-onderhandelingen

Het doel van de GATT-besprekingen is afspraken te maken die moeten leiden tot een verbetering van de agrarische handelsmogelijkheden. In 1986 is de onderhandelingsronde gestart met de verklaring van Punta del Este in Uruguay. Daarin werd vastgelegd dat liberalisatie van de wereldhandel wordt nagestreefd door:

- a) verbetering van de markttoegang door het afbreken van importbelemmeringen;

- b) vergroting van de concurrentie door het gebruik van subsidies en andere maatregelen, die de internationale handel op directe of indirecte wijze beïnvloeden, aan banden te leggen;
- c) de negatieve effecten van veterinaire en fytosanitaire regelingen voor agrarische handel te verminderen (Hine et al., 1989:386).

Sinds de start van de onderhandelingen is een groot aantal voorstellen gedaan om te komen tot vermindering van de handelsbelemmeringen. We beperken ons tot de voorstellen van de belangrijkste partijen in de Uruguay-ronde: de EG, de VS en de Cairns-groep 1) (zie voor een vollediger overzicht Deaton et al., 1990).

De eerste voorstellen lagen ver uit elkaar, waarbij de VS aan de ene zijde van het spectrum stonden met het voorstel om binnen 10 jaar te komen tot een volledige afschaffing van alle subsidies en invoerbelemmeringen. De EG vond deze voorstellen veel te ver gaan en verklaarde zich "slechts" bereid op korte termijn vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen en op de langere termijn de interne steun af te bouwen. Daarbij deed de EG een voorstel de steun voor de verschillende produkten beter met elkaar in evenwicht te brengen. Dit voorstel - rebalancing genoemd - hield in dat steunvermindering voor granen samen zou moeten gaan met een invoering en toename van de heffingen op de nu nog grotendeels vrije import van graanvervangers, oliezanen, eiwithoudende gewassen en andere niet tot de granen behorende veevoedergewassen. De Cairns-groep stelde zich op tussen de standpunten van de EG en de VS, maar veel dichterbij de VS dan bij de EG. In deze groep overheersen belangen in de expansie van de handel. Hun voorstel kwam neer op een uiteindelijke afschaffing van subsidies en grensmaatregelen die handelsverstoring zouden zijn, overeenkomstig de ideeën van de VS maar uitgesmeerd over een langere periode dan de 10 jaar die de VS voorstonden.

De standpunten van de agrarische grootmachten lagen zover uiteen dat men er in eerste instantie niet in slaagde om op het moment van de tussentijdse evaluatie van de besprekingen overeenstemming te bereiken over de wijze waarop men verder zou moeten gaan. Een heet hangijzer in de discussies vormde het uiteindelijke doel van de besprekingen. De VS hielden vast aan de volledige eliminatie van handelsverstoringende bescherming, terwijl de EG wel bereid was tot vermindering van steun maar niet tot eliminatie van alle steun hetgeen immers de afschaffing van het GLB zou betekenen. In april 1989 werd men het bij het zogenaamde Mid Term Review eens dat het streven zou zijn om op de lange termijn de

1) Tot deze groep behoren Argentinië, Australië, Brazilië, Chili, Colombia, Hongarije, Indonesië, Maleisië, Nieuw-Zeeland, Philippijnen, Thailand en Uruguay. Ook Canada wordt tot deze groep gerekend, maar dit land heeft een eigen voorstel voor de besprekingen van december 1990 ingediend.

steun aan de landbouw "substantieel en progressief" te verminderen en daartoe op de korte termijn de binnenlandse steunprijzen niet te verhogen en geen nieuwe importbelemmeringen op te werpen. Afgesproken werd dat alle partijen voor het eind van 1990 gedetailleerde voorstellen zouden indienen over de wijze waarop dat streven concreet zou worden gemaakt.

9.3.2 De "De Zeeuw-paper" en de eindvoorstellen

Om de onderhandelingen te bespoedigen en de hoofdlijnen van een overeenkomst te schetsen gaf de voorzitter van de landbouwgroep van de GATT, A. de Zeeuw, aan hoe naar zijn mening inhoud zou moeten worden gegeven aan het doel van "substantiële en progressieve" vermindering van de steun aan de landbouw (De Zeeuw, paper juni 1990). Een groot aantal elementen van de voorstellen van de verschillende onderhandelingsdelegaties werd ingedeeld naar vier deelterreinen: interne steun, grensbescherming, exportconcurrentie en de veterinaire en fytosanitaire regelingen. In zijn paper stelt De Zeeuw voor afspraken te maken over de vermindering van de interne steun (uitgedrukt in AMS, zie ook paragraaf 2.4.1) en daarbij uitzonderingen te maken voor beleidsmaatregelen die niet direct aan produktie zijn gekoppeld en niet het effect van prijssteun aan de producenten hebben (zoals onder andere onderzoek en voorlichting, milieu- en natuurbehoudprogramma's). Alle grensmaatregelen zouden moeten worden omgezet in tarieven (tarificatie) om vervolgens, evenals de reeds bestaande tarieven, te worden afgebouwd in lijn met de daling van de interne steun. Exportsubsidies zouden sneller en meer moeten worden afgebouwd dan de interne steun en de importbelemmeringen. Bovendien zou het verlenen van exportsubsidies beter in overeenstemming met de bestaande GATT-regels moeten worden gebracht.

De VS en de Cairnsgroep konden zich grotendeels vinden in de voorstellen van De Zeeuw. De VS stelden voor de interne steun in een periode van tien jaar, te beginnen in 1991/92, met tenminste 75% te verminderen (US offer, 1990). Ook de tarieven aan de grens zouden met dit percentage moeten afnemen. De exportsubsidies zouden nog forser naar beneden moeten, namelijk met 90%. De Cairnsgroep noemde in haar voorstel dezelfde percentages steunvermindering (Cairns group offer, 1990). Bovendien pleitte de groep voor een minimumtoegang van 5% van het binnenlandse verbruik op de markten waar dat door importbelemmeringen niet het geval is. Het voorstel van de Cairnsgroep hield bovendien expliciet rekening met de positie en de belangen van ontwikkelingslanden. De EG had echter grote bezwaren bij de voorstellen van De Zeeuw. Het grootste probleem was de versnelde afbouw van de exportsubsidies. Ook bleek de EG-eis voor "rebalancing" niet in het voorstel van De Zeeuw opgenomen. Terwijl de VS en de Cairnsgroep hun eindvoorstel grotendeels baseerden op het door De Zeeuw aangegeven raamwerk formuleerde de EG na langdurige en moeizame discussies een voorstel dat op een aantal cruciale punten daarvan afweek.

In het gezamenlijk voorstel aan de GATT-vergadering conformeerden de EG-lidstaten zich aan de principes van steunvermindering, tarificatie en vermindering van de exportrestituties (CEG, 1990). De mate waarin de EG de steun wilde verminderen en de periode waarin dat zou moeten plaatsvinden verschilden echter nogal sterk van de voorstellen van de andere landen. De EG was bereid tot een steunverlaging van de belangrijkste produkten (granen en rijst, olijfolie, oliezaden en eiwithoudende gewassen, suiker en veehouderijprodukten) van 30%. Voor onder andere groente, fruit en wijn werd een steunverlaging van 10% voorgesteld. De variabele invoerheffingen en de niet-tarifaire grensbelemmeringen zouden kunnen worden omgezet in vaste tarieven die vervolgens ook met gelijke jaarlijkse stappen met 30% worden afgebouwd. De steunvermindering zou in de periode 1986 tot en met 1995 zijn beslag moeten krijgen. Hiermee gaf de EG aan dat zij beleidsaanpassingen van de afgelopen jaren mee wilde laten wegen in de onderhandelingen. De vanaf 1990 nog resterende steunvermindering zou daarmee voor sommige produkten veel geringer zijn dan 30% (Rutten et al., 1990:8-10).

De EG verzette zich sterk tegen het streven van de andere partijen de exportrestituties meer aan te pakken dan de interne steun en de invoerheffing. In het voorstel van de EG werd wel een plafond voor de restitutie per eenheid aangegeven; deze mocht niet meer zijn dan de voor het produkt geldende invoerheffing. Maar de afbraak van de restitutie zou beperkt moeten blijven tot hooguit de verlaging van de interne steun. Ook hield de EG vast aan haar eis steunvermindering gepaard te laten gaan met een toename van de grensbescherming tegen de invoer van oliezaden en graansubstituten teneinde meer evenwicht in de interne prijsverhoudingen te bereiken. Het omzetten van het systeem van variabele invoerheffingen naar vaste tarieven zou een sterke toename van de invloed van de wereldmarkt op de interne EG-markt betekenen. Prijsbewegingen op de wereldmarkt kunnen immers bij vaste invoertarieven prijschommelingen op de interne markt veroorzaken. Om dit effect enigszins te vermijden stelde de EG voor de schommeling van de invoerprijs, voor zover die het gevolg zijn van koersfluctuaties tussen de ECU en de dollar, volledig te mogen compenseren en wereldmarktprijschommelingen van niet-monetaire aard slechts tot op zekere hoogte door te geven in de EG-invoerprijs. Met deze correctiemechanismen trachtte de EG ondanks de afbraak van de vaste tarieven een zekere stabilisatiemogelijkheid te behouden.

9.4 Betekenis van de GATT-voorstellen voor de bescherming aan de grens van de Gemeenschap

De opstelling van de EG in de besprekingen maakt duidelijk dat de Gemeenschap de principes en de mechanismen van het GLB zoveel als mogelijk in stand wil houden. Grensbescherming is een essentieel onderdeel van het beleid om de interne prijs boven het

niveau van de wereldmarktprijs te kunnen houden. Toch heeft men zich in feite al bij de verklaring van Punta del Este bereid verklaard de grensbescherming te verlagen. De vraag rijst wat het EG-voorstel tot steunvermindering inhoudt voor de bescherming van de interne markt tegen de invloeden van de wereldmarkt. Zal dit voorstel de markttoegang voor derde landen verbeteren en wat zijn de effecten voor de wereldmarkt? En wat betekenen de voorstellen van de andere landen voor de grensbescherming van de EG?

De steunvermindering zou teweeggebracht moeten worden door het verschil tussen de interne en de externe prijs te verkleinen. Dit verschil wordt hoofdzakelijk in stand gehouden door de restitutie bij uitvoer en de heffingen bij invoer. In de vorm van een daling van de interventieprijs zou de AMS-reductie lagere invoerheffingen en exportrestituties tot gevolg hebben. Maar ten aanzien van de invoerbescherming wordt een voor de EG nieuw mechanisme geïntroduceerd: alle invoermaatregelen worden omgezet in een vast invoertarief. Dit tarief wordt bepaald als het verschil tussen de externe referentieprijs (gemiddelde wereldmarktprijs in 1986-88) en de gemiddelde interventieprijs in die periode vermeerderd met 10% (de zogenaamde communautaire preferentie). Een vast importtarief maakt de interne prijs veel gevoeliger voor de bewegingen in de wereldmarktprijs. Bovendien kan, afhankelijk van de hoogte van het vaste tarief en de ontwikkeling van de wereldmarktprijs, de afbraak van de vaste tarieven de interventieprijs dwingen meer te dalen dan noodzakelijk zou zijn om te voldoen aan de vastgelegde AMS-reductie (Rutten et al., 1990:13-19). Tarificatie kan dan een inbreuk plegen op de samenhang tussen de grensmaatregelen en de prijsvorming in de EG en daarom behoorlijk ingrijpend zijn.

Maar gezien de hoogte van de communautaire preferentie die nu bestaat voor de meeste zware marktordeningsprodukten is het hoogst onwaarschijnlijk dat tarificatie zal leiden tot een automatische aanpassing van het binnenlandse prijsniveau. Voor de meeste zware marktordeningsprodukten bedraagt de interne prijs het dubbele van de internationale. Bij een daling van de interventieprijs met 15% blijft er nog steeds een verschil tussen interne en internationale prijs, alhoewel deze laatste prijs toe kan nemen na vermindering van de protectie. Als de communautaire preferentie weliswaar wordt verkleind maar blijft bestaan, zal de toegang tot de EG-markt nauwelijks worden vergroot. Bovendien wil de EG de invloed van prijsbewegingen op de internationale markt beperken via de correctiemechanismen. Hiermee verhindert de EG dat de interventieprijs moet worden aangepast wanneer de internationale prijs fors daalt en buitenlandse produkten prijsconcurrerend zouden kunnen worden aangeboden op de interne markt.

In haar eigen voorstel blijft de EG wel in staat met behulp van exportrestituties op de wereldmarkt af te zetten. De restituties worden weliswaar verminderd maar deze reductie zal de daling van de prijssteun en/of tariefafbraak niet overtreffen. Exportrestituties kunnen het verschil tussen de interne prijs en de wereldmarktprijs daardoor nog steeds overbruggen.

De door de VS en de Cairnsgroep voorgestelde steunreductie van 75% en de afbouw van de grenstarieven met hetzelfde percentage brengt de interne EG-prijs dicht bij het internationale niveau. Bovendien betekent dit voorstel, anders dan het EG-voorstel, een wezenlijke aanslag op het GLB omdat er vrijwel geen afscherming van de invloeden van de wereldmarkt meer mogelijk is. Ook de eis de exportrestituties versneld af te bouwen tast de beginselen van het GLB aan. Het grote belang van de exportrestituties voor de EG-landbouwsector is in het voorgaande voortdurend benadrukt: zonder dit instrument is export praktisch onmogelijk terwijl export een essentieel onderdeel vormt van het steunbeleid sinds de EG voor de belangrijkste produkten een netto-exporteur is geworden.

Er kunnen een aantal voordelen van de opheffing van grensbescherming worden genoemd. Volgens de diverse liberalisatiestudies zal het multilateraal afbreken van handelsbelemmerende maatregelen tot gevolg hebben dat de wereldmarktprijzen stijgen. Dat betekent dat de interne prijzen minder hoeven te dalen om aan de verplichting van AMS-reductie te voldoen. Bovendien zou de EG kunnen profiteren van de verbeterde markttoegang tot andere landen. Of beide positieve effecten van liberalisatie zich in de praktijk zullen gaan voordoen is echter nog maar de vraag. In de volgende paragraaf worden enkele kanttekeningen geplaatst bij de verwachte stijging van de wereldmarktprijzen. Een uitbreiding van de exportmogelijkheden voor de EG is afhankelijk van de daadwerkelijke toename van de markttoegang tot andere landen (niet alle tarieven worden afgebroken of importquota volledig opgeheven) en de hoogte van de produktiekosten ten opzichte van andere producerende landen. De gemiddelde produktiekosten van de zware marktordnungsprodukten zijn in de EG hoger dan het internationale prijsniveau: de hoogte van de institutionele prijzen is immers een weerspiegeling van die gemiddelde produktiekosten. Wanneer de interne prijzen fors worden verlaagd concentreert de produktie zich in regio's waar de produktiekosten voor bepaalde produkten beneden het gemiddelde liggen. Uitvoer vanuit deze regio's zou prijsconcurrerend op de wereldmarkt kunnen zijn. Maar aangezien ook bij multilaterale liberalisatie een forse verlaging van de interne steun en de exportsubsidieëring nodig zullen blijken, zullen de gunstige effecten van liberalisatie van de importregimes voor de EG-export waarschijnlijk beperkt zijn.

9.5 Veranderende handelsposities als gevolg van liberalisatie?

In december 1990 had de Uruguay-ronde met succes afgesloten moeten worden. Dat is niet gelukt, hetgeen gezien de standpunten van de diverse onderhandelingsdelegaties niet verwonderlijk is. De EG werd als grootste boosdoener gezien van de mislukking (Agra Europe, 7-12-90:P/2). De onderhandelingen werden echter nog niet volledig afgesloten; afgesproken werd ze na een korte bezinningsperiode voort te zetten om in de loop van 1991 toch een overeen-

komst te kunnen sluiten. De gevaren van escalerende handelsconflicten en de interne budgettaire problemen houden de partijen aan de onderhandelingstafel.

Vanzelfsprekend is het zeer speculatief de inhoud van het af te sluiten akkoord te voorspellen, maar vermoedelijk zal niet meer dan een beperkte steunvermindering worden overeengekomen. In de EG, maar zeker ook in de VS, lijkt politiek gezien meer niet haalbaar te zijn (Agra Europe 22-2-91; Ritchie, 1990; Silvis et al., 1989:89). Aannemelijk is ook dat de boeren bij prijsverlagingen zoveel mogelijk zullen worden gecompenseerd op manieren die nog wel zullen worden toegestaan. Hoe het uiteindelijke akkoord ook gestalte zal krijgen, het lijkt uitgesloten dat voor de komende jaren een werkelijk liberale wereldhandel tot stand zal worden gebracht. De consequenties van het GATT-akkoord zullen daardoor ook sterk afwijken van de effecten van liberalisatie zoals die worden geschetst in de diverse modelstudies.

Nagenoeg zonder uitzondering wijzen de liberalisatiestudies in de richting van een (soms aanzienlijke) stijging van de wereldmarktprijzen van vrijwel alle landbouwprodukten ¹⁾. De mate waarin is afhankelijk van de kenmerken en veronderstellingen van het aan de berekeningen ten grondslag liggende model. In de meeste studies wordt als alternatief voor het bestaande protectionisme een volledige liberalisatie genomen, geldend voor de gehele wereld dan wel voor de OECD of EG. De volledige afschaffing van de (prijs)steun in de meest protectionistische landen leidt tot een drastische prijs- en produktieverlaging in die landen. De daaruitvoortvloeiende reductie van de export en toename van de importbehoefte van deze landen zal de wereldmarktprijs doen stijgen. Het handelspatroon in de wereld zal daardoor worden gewijzigd terwijl tegelijkertijd de omvang en de waarde van de agrarische handel toeneemt. Geïndustrialiseerde landen met een laag protectionisme en andere reeds netto-exporterende landen zullen het meest profiteren van deze ontwikkelingen. Daartoe kunnen ook ontwikkelingslanden behoren, maar over het algemeen ondervindt deze groep landen - als netto-importeur van de belangrijkste voedselprodukten - grote negatieve gevolgen van handelsliberalisatie (Goldwin en Knudsen, 1990).

In bedoelde liberalisatiestudies wordt een vergelijking gemaakt tussen de situatie met en zonder bescherming waarbij vaak uitgegaan wordt van een relatief korte overgangsperiode. Cruciaal voor de gevolgen van de afspraken over vrijere handel zijn naast de mate waarin steunvermindering zal worden toegepast ook de periode waarin deze zullen worden gerealiseerd en de mogelijkheden die geboden worden om de nadelige effecten voor de inkomens van de producent op te vangen. Hoe langer de aanpassingsperiode wordt

1) Voor een overzicht van de uitkomsten van een groot aantal studies zie Boerma-Nooij (1990) en Gardner (1988). De laatste geeft ook de belangrijkste kritieken op de gehanteerde methoden in de diverse modellen overzichtelijk weer.

gekozen en hoe talrijker de alternatieve steunmogelijkheden die worden geboden, des te geringer zijn de effecten op de interne produktie, consumptie, handel en internationaal prijsniveau. Een lange aanpassingsperiode - in principe gelijk aan steunvermindering in kleine stapjes - geeft de producent de gelegenheid te anticiperen door kostenbesparende maatregelen door te voeren. De produktie zal dan veel meer op niveau kunnen blijven met als gevolg dat de wereldmarktprijzen eerder dalen dan stijgen. In dat geval vermindert de marktbescherming niet en blijft de exportcapaciteit grotendeels overeind. De handelsposities zullen daardoor waarschijnlijk ook weinig veranderen. Wanneer de aanpassingen van het steunbeleid in de rijkere landen zo fors zijn dat er wel een afname van de produktie plaatsvindt, zullen de wereldmarktprijzen tijdelijk kunnen toenemen om daarna - onder invloed van technologische ontwikkelingen, trage groei van de vraag en geringe factormobiliteit - weer een neerwaartse trend in te zetten.

De GATT-onderhandelingen zullen vermoedelijk tot resultaat hebben dat liberalisatie wordt uitgesmeerd over een groot aantal jaren. De effecten voor de wereldmarkt voor wat betreft de prijzen en de handelsstromen en de verdelingseffecten tussen producenten, consumenten en overheden zullen daardoor veel minder extreem zijn dan liberalisatiestudies aangeven. De in deze studies berekende welvaartgevolgen zullen zich dan ook niet in die mate voordoen omdat steunvermindering aan de producenten in de meeste geïndustrialiseerde landen politiek niet haalbaar is. Handelsliberalisatie en landbouwbeleidshervormingen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Maar beleidshervormingen zijn in de meeste landen slechts politiek haalbaar als er mogelijkheden voor compensatie worden geboden. Een voorwaarde is wel dat de steun zo weinig mogelijk prijsdistorties veroorzaakt. Inkomens toeslagen zouden een mogelijkheid zijn maar aan een dergelijk systeem kleven nogal wat haken en ogen (bijvoorbeeld SER, 1990) en vormen (nog) niet voor alle betrokken partijen een acceptabel alternatief voor prijsondersteuning.

10. Conclusies: wat zijn de gevolgen van het EG-landbouwbeleid voor derde landen?

10.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden een aantal conclusies getrokken over de invloed van het EG-landbouwbeleid op de wereldmarkt en de gevolgen voor derde landen. Voor zover van belang komt ook het landbouwbeleid van derde landen aan de orde - immers, ook andere landen beschermen hun landbouw - maar de nadruk ligt op het GLB. In het kort worden de belangrijkste gevolgen van de EG-marktordening aangegeven, eerst in algemene, theoretische termen en vervolgens naar produkt en markten onderscheiden. Daarna worden conclusies getrokken ten aanzien van verschillende landen(-groepen) om vervolgens de complexiteit van de consequenties van het GLB voor die landen te benadrukken door de samenhang tussen de markten aan te geven. Tot besluit worden nog enkele hoofdpunten van dit verslag geresumeerd.

10.2 De gevolgen van het GLB voor de handel met derde landen

Het GLB biedt geen uniforme ondersteuning en bescherming aan alle produkten. Voor sommige produkten hanteert de EG een (zware) marktordening met prijsondersteunende, importbeperkende en exportbevorderende maatregelen. Voor andere geldt zo'n klassieke marktordeningvorm niet, maar wordt bijvoorbeeld steun verleend via directe toeslagen (nagenoeg) zonder grensbescherming. Deze verschillen in ondersteuning hebben specifieke gevolgen, onder meer voor de samenstelling van de handel met derde landen.

De (theoretische) gevolgen van de bescherming van de zware marktordeningprodukten voor derde landen zijn als volgt samen te vatten. De prijsstelling in de EG stimuleert de produktie van de beschermde produkten, maar ontmoedigt de binnenlandse consumptie. Grensmaatregelen verhogen de importprijs waardoor de importvraag afneemt en bevorderen de uitvoer via exportrestituties. Onder invloed van het EG-landbouw(handels-)beleid veranderen de handelspatronen in de wereld. Producenten en/of exporteurs in derde landen ondervinden nadeel van het EG-importbeleid met betrekking tot de meest beschermde produkten omdat het hun afzetmogelijkheden beperkt en ze met een lagere wereldmarktprijs worden geconfronteerd. De invloed van de EG op de wereldmarktprijs hangt onder andere af van de omvang en de mate van verandering van haar (relatieve) positie op die markt. Aan de uitvoerkant stellen de exportrestituties de EG-exporteurs in staat concurrerend op de wereldmarkt aan te bieden. Ook op die wijze zorgt het EG-beleid voor druk op de internationale prijzen en beïnvloedt ze internationale handelsstromen. Consumenten in importerende landen hebben daarentegen voordelen van de prijsdrukkende werking van het GLB

op de wereldmarkt. Zij kunnen goedkoper importeren dan het geval zou zijn zonder dit effect van het EG-beleid. De landbouwproducenten in importerende landen zullen echter nadeel ondervinden van de prijsverlagende en handelsversturende werking van het GLB. Zij moeten ook op de binnenlandse markt concurreren met het goedkope aanbod op de wereldmarkt.

Bescherming van de binnenlandse markt vergroot bovendien de schommelingen van de prijzen op de wereldmarkt. Het voorraad- en afzetbeleid van de EG wordt vrijwel uitsluitend gevoerd uit het oogpunt van interne prijsstabilisatie. Daaruit mag worden afgeleid dat het EG-landbouwbeleid de internationale prijschommelingen eerder versterkt dan dat het deze tegengaat. Overigens is het moeilijk vast te stellen hoe groot de invloed van het beleid is op internationale prijschommelingen, omdat prijschommelingen ook kunnen ontstaan door vraag- en aanbodontwikkelingen waar overheidsingrijpen geen invloed op heeft.

10.3 De invloed van het GLB op de internationale markten

10.3.1 Inleiding

De positie van de Gemeenschap op de internationale markten verschilt per produkt. De wisselwerking tussen het eigen interne landbouwbeleid en het landbouw(handels)beleid in andere landen, de samenstelling en de omvang van de handel plus daarbij de handelspositie die de EG inneemt bepalen de invloed van het EG-beleid op de internationale handel en de prijzen. De conclusies ten aanzien van de rol en invloed van het GLB op de internationale markten voor zware marktordeningsprodukten worden in deze paragraaf kort besproken.

10.3.2 Granen

In de jaren zeventig is de internationale graanhandel zeer snel gegroeid en werd de EG van een netto-importeur een belangrijke netto-exporteur van tarwe. In de jaren tachtig stagneerde de wereldgraanhandel. In een groot aantal landen verminderde de importbehoefte in verband met uitbreiding van de eigen produktie, of werd de invoer beperkt in verband met financierings-/betalingsbalansproblemen.

In een poging van de exporteurs hun marktposities te behouden is de inzet van exportstimulerende maatregelen in de jaren tachtig gemeengoed geworden. Dalende exporten en verlies van marktaandelen brachten de VS ertoe interne beleidsveranderingen te implementeren en een exportstimulerensplan op te zetten, het Export Enhancement Program (EEP). De aanleiding tot dit Program werd op het conto van het restitutiebeleid van de EG geschreven, maar de verslechterde concurrentiepositie van de VS ten opzichte van de EG werd voornamelijk veroorzaakt door de hoogte van de Amerikaanse loanrate en de dollarkoers. Het EEP is tot een be-

langrijk onderdeel van het Amerikaanse handelsbeleid uitgegroeid. De exportsubsidiering van de VS heeft vanwege diens dominante positie op de wereldmarkt de druk op de internationale tarweprijzen sterk opgevoerd. Op een aantal afzetmarkten is al enige jaren een felle concurrentiestrijd gaande tussen de VS en de EG.

Mede onder invloed van de overschotsituatie op de wereldmarkt heeft de EG in de tweede helft van de jaren tachtig enkele aanpassingen in haar graanbeleid doorgevoerd. De steunprijzen zijn verlaagd en in 1988 werd gestart met een stabilisatorenbeleid en braaklegregeling. Maar ondanks een redelijk stabiele graanproductie in de EG zijn door vermindering van het interne verbruik en door de kleinere afzetmogelijkheden op de wereldmarkt de interventievoorraden toegenomen. Bij een ruim aanbod op de wereldmarkt en een in verband met zeer goede oogsten gedaalde vraag van importerende landen is een spiraal van steeds lagere internationale prijzen en hogere exportsubsidies per ton ontstaan.

10.3.3 Suiker

Een belangrijk deel van de internationale suikerhandel is geregeld via langlopende contracten en preferentiële handelsovereenkomsten. De EG exporteert evenwel uitsluitend naar de vrije markt en neemt daar ongeveer een kwart van de totale uitvoer voor haar rekening. Op deze markt schommelt de internationale prijs sterk. Dat wordt vooral veroorzaakt door de sprongegwijze toename van de produktie als gevolg van teelttechnische factoren maar ook overheidsingrijpen speelt een rol. De EG heeft aan de prijsfluctuaties bijgedragen door in de periode van relatief hoge prijzen het interne produktiequotum te verruimen. Bovendien heeft het EG-suikerbeleid voortdurend druk uitgeoefend op de internationale prijs doordat de interne produktie stelselmatig de interne behoefte overtrof. Weliswaar financiert de boer het beleid grotendeels zelf maar door de hoogte van de gegarandeerde prijzen maakt de boer het A- en B-quotum vol en is ook de produktie van C-suiker vaak nog aantrekkelijk.

De uitvoer van de EG bestaat uit witsuiker. Het overgrote deel van verhandelde suiker is in ruwe, ongeraffineerde vorm, omdat veel suikerexporterende landen niet over verwerkingsmogelijkheden beschikken. De afzetmarkten van de EG zijn dan ook niet dezelfde als die van landen die ruwe suiker exporteren. Maar het onderscheid tussen wit- en ruwe suiker vermindert de concurrentie tussen de EG en exporteurs van ruwe suiker nauwelijks omdat de prijs van beide nauw met elkaar samenhangt. Het ruime aanbod van witsuiker uit de EG zal ook de prijs van ruwe suiker naar beneden drukken.

Een groot aantal (ontwikkelings-)landen exporteert net als de EG suiker en zullen dus de concurrentie van de EG en de prijseffecten van het EG-beleid op de wereldmarkt ondervinden. Met een aantal ontwikkelingslanden heeft de EG echter in het kader van de Lomé-overeenkomst afspraken over de invoer van suiker, waardoor die nadelige consequenties worden verzacht. De begunstigde ont-

wikkelingslanden profiteren in de regel van de afspraken door een grotere exportopbrengst te verwezenlijken dan bij de uitvoer naar de wereldmarkt het geval zou zijn. Voor het deel van de suikerproductie dat deze begunstigde landen op de wereldmarkt afzetten geldt dat ze evenals de niet-begunstigde landen de nadelige prijs- en handelseffecten van het EG-suikerbeleid ondervinden.

Ook in sommige andere (geïndustrialiseerde) landen wordt een protectionistisch suikerbeleid gevoerd. De VS en Japan, twee belangrijke importerende landen, stimuleren de binnenlandse productie via prijsondersteuning en passen respectievelijk importquotering en (variabele) importheffingen toe. Bovendien heeft het prijsondersteunende beleid in deze twee landen de productie en substitutie van zoetstofvervangers voor natuurlijke suiker aangemoedigd. Zoetstofvervangers maken een steeds groter deel van de totale suikerconsumptie uit in de VS en Japan. Door deze ontwikkelingen worden de afzetmogelijkheden voor suikerexporterende derde landen op beide markten sterk beperkt.

10.3.4 Zuivelprodukten

De EG is de dominante aanbieder van de internationaal verhandelbare zuivelprodukten. Desondanks kan de EG niet worden getypeerd als een markt- of prijsleider. Voor die rol is de Gemeenschap te zeer afhankelijk van exportrestituties. Bovendien kunnen sommige andere aanbieders op de wereldmarkt (Australië en Nieuw-Zeeland) goedkoper produceren en dus exporteren dan de EG. Wel heeft de EG halverwege de jaren tachtig getracht met behulp van productiebeheersing (melkquotering) en voorraadvorming te reageren op de vertraging in de groei van de vraag en zo de internationale prijs op peil te houden. Hierdoor verloor de EG echter afzetmarkten zonder dat de internationale prijzen verbeterden. Daarom werd besloten de export van magere-melkpoeder en boter wederom op te voeren, waarbij met name bij de uitvoer van boter extra hoge exportrestituties noodzakelijk waren vanwege het ruim aanbod op de wereldmarkt. De ontwikkelingen in de tweede helft van de jaren tachtig onderstreept dat de EG, ondanks haar dominante positie, niet als prijsleider op de voortdurende overvoerde zuivelmarkt gezien kan worden.

De druk van het EG-zuivelbeleid op de internationale prijzen worden door liberalisatiestudies als bijzonder groot voorgesteld en overtreffen de invloed van andere landen. Gezien de dominante marktpositie van de EG valt de in dergelijke studies gesignaleerde invloed van haar zuivelbeleid op de internationale prijzen echter toch nogal mee. Dat komt doordat de zuivelsector in andere rijke landen ook veel bescherming geniet. Ook in bijvoorbeeld de VS is de PSE voor de zuivelsector hoog. Dat land exporteerde in het midden van de jaren tachtig omvangrijke hoeveelheden magere-melkpoeder en kaas met behulp van exportsubsidies waar volgens liberalisatiestudies een aanzienlijke effect op de wereldmarktprijzen vanuit ging.

10.3.5 Rundvlees

De EG is in de loop van twintig jaar van netto-importeur een van de grootste rundvleesexporteurs van de wereld geworden maar importeert nog steeds via bi- of multilaterale handelsovereenkomsten. De internationale markt is opgesplitst in deelmarkten. Kwaliteitseisen, historische handelscontacten en overheidsingrijpen zijn de belangrijkste oorzaken van die opdeling van de markt.

De internationale prijs voor rundvlees is na een forse stijging in de jaren zeventig voortdurend gezakt. De produktie en uitvoer van de EG groeiden snel maar de afzet ondervond de negatieve gevolgen van de internationale recessie. De EG kon de groei van de uitvoer alleen in stand houden door de restitutie-uitgaven per ton toe te laten nemen. Pas na de verkoop van voorraden die enorm waren uitgedijd door de extra slacht van melkvee na de instelling van de superheffing in de zuivelsector kwam de markt in de tweede helft van de jaren tachtig weer enigszins in evenwicht en steeg de internationale prijs. Het aantrekken van de vraag en het teruglopen van de vleesproduktie in andere delen van de wereld hebben overigens ook aan het prijsherstel bijgedragen.

Met behulp van restituties heeft de EG de uitvoer sterk gestimuleerd. Via het verlenen van (extra) prijskortingen was de EG in staat grote hoeveelheden rundvlees naar Oost-Europa en enkele (voornamelijk olieproducerende) ontwikkelingslanden te exporteren, die anders waarschijnlijk niet in die mate op die markten hadden kunnen worden afgezet. Voor derde landen werd het door het EG-exportbeleid zeer moeilijk toegang te hebben tot die afzetmarkten. De prijsdrukkende werking van het EG-rundvleesbeleid zou volgens de diverse liberalisatiestudies groter zijn dan van enig ander land. Door de opdeling van de internationale markt wordt evenwel niet elk land in dezelfde mate met dat prijsdrukkende effect geconfronteerd. Vanwege het vaak belangrijke kwaliteitsaspect zijn bepaalde afzetmarkten voor de EG praktisch gesloten. Aanbieders (zoals Australië en Nieuw-Zeeland) op die voor de EG niet toegankelijke afzetmarkten (Japan en de VS) hebben dan ook minder negatieve gevolgen van het EG-beleid te duchten dan aanbieders die zich op dezelfde markt als de EG bewegen. Een speciale positie in de handelsrelaties van de EG nemen de Afrikaanse exporterende landen in, die in het kader van de Lomé-overeenkomst profiteren van een preferentiële handelsafpraak met de EG. Bij uitvoer van deze landen naar andere afzetgebieden krijgen ze echter ook te maken met de nadelige prijs- en handelseffecten van het EG-rundvleesbeleid op de internationale markt.

10.4 De effecten van het GLB voor afzonderlijke (groepen van) landen en marktpartijen

De gevolgen van de bescherming van de EG-producenten van granen, suiker, zuivelprodukten en rundvlees voor afzonderlijke derde landen hangen samen met de samenstelling van het export- en

importpakket van het land, zijn (relatieve) positie op de wereldmarkt en het interne landbouwbeleid. In een groot aantal OECD-landen is de samenstelling van de agrarische produktiestructuur en het exportpakket min of meer gelijk aan die van de EG. Bovendien zijn een aantal OECD-landen op sommige agrarische wereldmarkten zeer sterk vertegenwoordigd. Als exporteur van gematigde zone produkten concurreert de EG dan ook voornamelijk met andere OECD-landen.

In tegenstelling tot de meeste ontwikkelde landen verschilt de samenstelling van het export- en importpakket van ontwikkelingslanden met die van de EG. Het overgrote deel van de ontwikkelingslanden importeert produkten die in het GLB onderwerp zijn van marktordening maar exporteert voornamelijk tropische en andere produkten die weinig tot geen bescherming genieten in het GLB. Het EG-handelsbeleid lijkt de export van de meeste ontwikkelingslanden dan ook niet negatief te hebben beïnvloed (zie bijvoorbeeld Sarris, 1991:296), temeer ook daar de export door ontwikkelingslanden naar de EG van produkten die in de EG onder een zware marktordening vallen voor een belangrijk deel plaatsvindt in het kader van preferentiële akkoorden. Het GLB biedt bovendien netto-importerend ontwikkelingslanden de mogelijkheid goedkoop voedsel te betrekken van de EG.

Het bovenstaande geeft de indruk dat, grofweg gesteld, de ontwikkelde landen negatieve gevolgen van het GLB ondervinden en ontwikkelingslanden positieve. Dat beeld dient echter te worden gecorrigeerd door de positie van het betreffende land voor een bepaald produkt op de wereldmarkt nader aan te geven: niet ieder OECD-land is een exporteur van gematigde zone produkten en evenmin exporteren ontwikkelingslanden alleen maar tropische produkten. Bovendien hangt een oordeel ten aanzien van de gevolgen van het GLB af vanuit wiens gezichtspunt de effecten worden bekeken: vanuit dat van de producent, de consument of de overheid van het derde land. Nadelige effecten voor de producent in een derde land gaan vaak samen met voordelen voor de consument in dat zelfde land. Maar ook binnen de marktpartijen vallen de belangen niet altijd samen. Zo is het uiteindelijke effect van het GLB voor de Amerikaanse akkerbouwer die naast tarwe ook maïs en sojabonen verbouwd, onzeker. Enerzijds zal de export van tarwe en maïs hinder ondervinden van het graanexportbeleid van de EG, anderzijds zijn voor oliezaden en maïs (glutenvoermeel) juist dankzij dat zelfde graanbeleid exportmogelijkheden naar de EG aanwezig (op de dwarsverbanden tussen markten wordt in 10.5 nader ingegaan). Voorts speelt de overheid vaak een belangrijke rol in de doorwerking van de effecten van het EG-landbouwbeleid naar binnenlandse producenten en consumenten toe. In veel geïndustrialiseerde landen wordt de binnenlandse producent (grotendeels) gevrijwaard van de negatieve effecten van het EG-landbouwbeleid door de landbouwsector ondersteuning te bieden. In de minder ontwikkelde landen is evenwel meestal geen sprake van een protectionistisch landbouwbeleid.

Grosso modo importeren de ontwikkelingslanden granen en zuivelprodukten. Veel ontwikkelingslanden produceren deze producten zelf ook maar de lokale produktie blijft vaak achter bij de binnenlandse behoefte. De vraag is of de invoer van granen en zuivelprodukten de oorzaak dan wel het gevolg is van het bij de binnenlandse behoeften achterblijven van de eigen produktie. Vaak is sprake van een snel groeiende bevolking waar de binnenlandse produktiegroei geen gelijke tred mee kan houden, mede door de vaak moeilijke produktie-omstandigheden en de lage produktiviteit in de landbouw. Het overheidsbeleid is in veel ontwikkelingslanden gericht op lage voedselprijzen voor de (stedelijke) consumenten. In dat beleid past het zo weinig mogelijk belemmeringen op te werpen tegen gesubsidieerd aanbod vanuit de EG om min of meer verzekerd te zijn van goedkoop voedsel in de bevolkingscentra. Aan de ontwikkeling van de eigen sector - ook aan aspecten zoals verwerking en distributie - wordt vaak (te) weinig aandacht besteed. Cruciaal bij de inschatting van de gevolgen van het GLB voor deze landen is de mate waarin het prijseffect van het aanbod uit de EG doorwerkt op de lokale afzetmarkten en vervolgens op het gedrag van de lokale producent. De transmissie van prijzen van de internationale naar de binnenlandse afzetmarkten is in de meeste ontwikkelingslanden vrij klein. Daardoor bewegen de binnenlandse prijzen over het algemeen tamelijk onafhankelijk van de wereldmarktprijzen. Bovendien is de agrarische ontwikkeling in ontwikkelingslanden van veel meer factoren afhankelijk dan alleen van het prijenniveau. Een eenduidig direct verband tussen de gesubsidieerde export van de EG en de voedselproduktie in deze landen kan dan ook nauwelijks worden aangetoond.

10.5 Interdependenties tussen markten

Door de samenhang tussen de verschillende produkten hebben landbouwpolitieke beslissingen soms onbedoelde effecten. Maatregelen die betrekking hebben op een bepaald produkt lokken ook reacties uit van producenten, consumenten en overheden, die betrekking hebben op de vraag en het aanbod van andere produkten omdat prijsinterventie de onderlinge prijsverhoudingen verandert. Hierdoor zijn de consequenties van het GLB voor derde landen veelzijdiger en complexer dan uit de optelsom van de geïsoleerde analyses van één markt blijkt.

De relatie tussen voergranen enerzijds en de oliezaden en een groot aantal produkten die geschaard kunnen worden onder de noemer graanvervangers anderzijds, is een zeer bekend voorbeeld in dit kader. Een groot aantal eiwithoudende en zetmeelrijke produktie die in combinatie met elkaar een voersubstituut kunnen vormen, mogen vrijwel onbelemmerd ingevoerd worden in de EG. Door de hoge interne bescherming van de voergranen zijn die produkten veelal een aantrekkelijk alternatief voor het intern geproduceerde voergraan geweest. Een aantal landen heeft kunnen profiteren van dit gat in de beschermingsmuur van de EG. De exportmogelijk-

heden van graanvervangers naar de EG hebben echter ook een keerzijde voor derde landen. Het door graanvervangers van de interne markt verdrongen voergraan zal door de EG in interventie worden genomen om vervolgens zijn weg naar de wereldmarkt te vinden. De ongelijke bescherming tussen de met elkaar concurrerende producten heeft dus ook gevolgen voor de graanexport van de EG gehad. Het mede door de EG-export veroorzaakte ruime aanbod en de lage prijzen voor graan op de wereldmarkt zal de vraag buiten de EG naar oliezaden negatief beïnvloeden.

Er kunnen ook een aantal relaties tussen de invoer van oliezaden en graanvervangers enerzijds en de EG-zuivelsector anderzijds worden gelegd. Maar ook in dit geval zijn er een aantal aan elkaar tegengestelde effecten te onderscheiden. Voor wat de voerkosten betreft heeft de melkveesector kunnen profiteren van de invoer van een goedkoop alternatief voor voergraan. Tot de instelling van de melkquotering in 1984 kan dit een positief effect hebben gehad op de produktie en daarmee op de zuivelexport en de internationale marktpositie van de EG gehad. Bovendien is de druk om te exporteren toegenomen door de hoge interne zuivelprijzen die namelijk weer nadelig zijn voor de concurrentiepositie van dierlijke eiwitten, oliën en vetten ten opzichte van hun plantaardige substituut. Zo daalt de interne vraag naar roomboter ten gunste van die naar de goedkopere plantaardige vervangers. De interne zuivelprijzen hebben daarmee weliswaar een positief prijseffect op de invoer van plantaardige oliën maar de vraag van de EG-veevoerindustrie naar sojaschroot kan daarentegen weer tot lagere prijzen voor sojaolie (en vervolgens van andere (tropische) oliën) leiden. Door dit scala aan interdependenties tussen de diverse markten zijn nauwelijks eenduidige uitspraken te doen over de mate waarin derde landen de effecten van het EG-landbouwbeleid ervaren.

Het beeld van de consequenties van het GLB voor derde landen wordt ook deels door het landbouw- en handelsbeleid van derde landen zelf bepaald. Een aantal voorbeelden onderstreept dat. In een groot aantal geïndustrialiseerde landen worden suikerproducenten beschermd via prijsondersteuning. In tegenstelling tot in de EG, waar de produktie van suikersubstituten is gequoteerd, heeft dit suikerbeleid de produktie van zoetstofvervangers sterk bevorderd. In sommige andere landen (zoals in de VS en Japan) hebben zoetstofvervangers de markt voor een deel al overgenomen waardoor afzetmogelijkheden van natuurlijke suiker zijn afgenomen. Het ruime aanbod van suiker - waar de EG debet aan is - en de concurrentie van zoetstofvervangers schetst een weinig rooskleurige toekomst voor landen die voor hun exportinkomsten afhankelijk zijn van suiker. En dat zijn vooral ontwikkelingslanden. Bovendien doet de vreemde situatie zich voor dat de suikerexporterende landen ook niet gebaat zijn bij veel hogere suikerprijzen, want dat zou de concurrentiepositie met suikersubstituten alleen nog maar verder verslechteren.

Tussen de graan- en de suikersector bestaat ook een dwarsverband met onvoorziene gevolgen van beleidsinterventie op de ene

markt voor de andere. Het Amerikaanse binnenlandse prijsbeleid voor suiker en granen heeft de substitutie van biet- en rietsuiker door zoetstoffen uit maïs versneld. Van die maïs blijft het zeer zetmeelrijke veevoergrondstof maïsglutenvoermeel over. In verband met de hoge EG-graangeprijzen en lage importheffingen voor een groot aantal produkten die als component kunnen dienen voor graanvervangers, wordt maïsglutenvoermeel vrijwel heffingvrij door de EG uit de VS geïmporteerd.

10.6 Afsluiting

In deze studie is getracht een beeld te schetsen van de gevolgen van het GLB voor derde landen. Daarbij is de nadruk gelegd op de produkten die in de EG onderwerp zijn van zware marktorde-ning. Ofschoon een directe relatie tussen het landbouwbeleid, de ontwikkelingen van de agrarische sector en de internationale handel niet altijd even scherp aanwezig is, kan op basis van een aantal kenmerken van dat beleid de gevolgen voor de handelsrelaties worden afgeleid. Het handels-landbouwbeleid van de EG heeft door het opwerpen van importbelemmeringen en het verlenen van exportrestituties de handelsmogelijkheden voor derde landen beperkt. De toegenomen concurrentie op de wereldmarkt - enerzijds door de verminderde importbehoefte van de EG van bepaalde produkten, anderzijds door op de markt te verschijnen als aanbieder - heeft het internationale prijsniveau van granen, suiker, zuivelprodukten en rundvlees onder druk gezet. Het lijdt geen twijfel dat zonder het GLB de omvang, de samenstelling en de richting van de handelsstromen en de internationale prijsniveaus en -bewegingen (ook van de minder beschermde produkten) anders zouden zijn geweest.

In deze studie is nog eens duidelijk geworden dat de gevolgen van het GLB voor derde landen afhankelijk zijn van een groot aantal factoren waardoor het beeld van de effecten van het GLB voor de handelspositie van derde landen en voor de binnenlandse agrarische sector, de consument en de overheid niet eenvoudig valt te schetsen. Door de soms zeer specifieke kenmerken van de markt (bijvoorbeeld structuur, bi- of multilaterale handelsafspraken) en het produkt (zoals kwaliteit, soort, bewerkingsfase, substitueerbaarheid, complementariteit) verdienen de consequenties van het GLB een analyse per produkt waarbij de samenhang tussen de produkten en het beleid centraal staat. Rekening houdend met al deze aspecten moeten generalisaties ten aanzien van de internationale consequenties van het GLB worden aangevuld met een nadere precisering naar produkt, internationale handelspositie, landbouwbeleid en agrarische situatie in een land.

Het EG-landbouwbeleid wordt door veel derde landen bekritiseerd op de geringe toegankelijkheid tot de interne EG-markt en de gesubsidieerde uitvoer. De handelsverstoringende werking van het EG-beleid is ook aanzienlijk. Maar niet altijd ten nadele van derde landen want op sommige markten zijn juist ten gevolge van

het GLB voordelen voor hen te behalen. Ook is de EG niet alleen verantwoordelijk voor de stagnerende handel en de internationale prijsontwikkelingen zoals die zich in de jaren tachtig hebben voorgedaan. Naast allerlei externe factoren (bijvoorbeeld weersinvloeden, wisselkoersontwikkelingen, politieke crises en economische recessie) worden de gevolgen van het GLB voor de internationale handel "verduisterd" door overheidsingrijpen in andere landen die ook handelsversturend werken. De effecten van het elders gevoerde landbouwbeleid op de gebeurtenissen op de wereldmarkt zijn volgens liberalisatiestudies in een aantal gevallen minstens vergelijkbaar met en evengroot als die van het GLB. Multilaterale betrokkenheid bij internationale handelsspanningen vereisen ook gezamenlijke inspanningen om de problemen uit de wereld te helpen. Om handelsversturende elementen van landbouwbeleid voor de handelspartners zoveel mogelijk terug te dringen en daarbij zelf ook de voordelen van verbeterde toegang tot andermans markten te verwerven zijn in 1986 onderhandelingen in het kader van de GATT gestart. Een succesvolle afronding van de onderhandelingen in dit internationale forum zal de handelsspanningen tussen de belangrijkste agrarische handelsblokken moeten verlichten.

Literatuur

ABARE

Japanese agricultural policies: a time for change
Canberra, ABARE, 1988, Policy Monograph no. 3

Abbott, G.C.

Sugar

London, Routledge, 1990

CAP Monitor

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

Anderson, K.

"On why agriculture declines with economic growth"
Agricultural Economics, 1(1987)3, pp 195-207

Anderson, K. en R. Tyers

"Agricultural protection growth in advanced and newly industrialized countries"

paper gepresenteerd tijdens de 20th International Conference of Agricultural Economists, Buenos Aires, 24-31 augustus 1988

Anderson, K. en Y. Hayami

The political economy of agricultural protection
Sydney, Allen and Unwin, 1986

Andrews, N. et al.

Some implications of rebalancing EC agricultural protection
Canberra, ABARE, 1990, discussion paper 90.5

Bailey, K.

"What explains wheat export rise?"

Agricultural Outlook, 143(1988), pp 22-25

Bale, M.D., en E. Lutz

"Price distortions in agriculture and their effects: an international comparison"

American Journal of Agricultural Economics, 63(1981)1, pp 8-22

Basler, A.

Der Agrarhandel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern unter besondere Berücksichtigung des EG-Aussenhandels

Braunschweig, 1989, IflM-Arbeitsbericht 89/1

- Becker, T.
Die Weizenexportpolitik der Europäischen Gemeinschaft
Kiel, Verlag Alfred Strothe, 1989
- Berkum, S. van
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid; de relatie met vier ontwikkelingslanden
Den Haag, LEI, 1988, Onderzoekverslag 41
- Berkum, S. van, en H. Rutten
"Liberalisation of temperate agriculture"
In: C. Stevens en D.C. Faber (eds.)
The Uruguay round and Europe 1992, implications for future ACP/EC cooperation
Maastricht, ECDPM, 1990, occasional paper
- Blom, J.
Graanbeleid; alternatieven in perspectief
Den Haag, LEI, 1988, Onderzoekverslag 38
- Blom, J.
Europese krachtvoerimporten, graanoverschotten en milieuproblemen
Den Haag, 1989, niet gepubliceerd
- Boerma-Nooij, M.G.
Handelsliberalisatie en landbouw, een literatuurstudie
Den Haag, Hoofdproduktschap voor de akkerbouw, 1990
- Bouwman, J.E.T.M.
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid: de relatie met Nieuw-Zeeland
Den Haag, LEI, 1988, Interne nota 371
- Brown, J.G.
The international sugar industry; developments and prospects, Washington D.C., Wereldbank, 1987, World Bank Staff Commodity Working Paper no. 18
- Buzzanell, P.
"Brazilian sugar at the crossroads"
Agricultural Outlook, 163(1990), pp 31-35
- Chambers, R.G.
"An overview of exchange rates and macroeconomic effects on agriculture"
In: R.G. Chambers en Paarlberg (eds.)
Macroeconomics, agriculture and exchange rates
Boulder Colorado, Westview Press, 1988

- Colman D. en T. Young
Principles of the agricultural economy, markets and prices in
less developed countries
Cambridge, Cambridge University Press, 1989
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (CEG)
Financieel verslag betreffende het Europees Oriëntatie- en Garan-
tiefonds voor de Landbouw, afdeling garantie en financiële afwik-
keling voedselhulp
Brussel, 1988, Com (88) 563 def
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (CEG)
De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, Verslag, Brus-
sel/Luxemburg, diverse jaargangen
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (CEG)
Communication from the Commission: European Community offer in
agriculture
Brussel, 4 oktober 1990, SEC(90) 1845 final
- Commission Communautés Européennes,
Données Statistiques Generales: secteur du sucre
Bruxelles, 1989
- Corden, W.M.
Protection, growth and trade
Oxford, Basil Blackwell, 1985
- De Hoogh, J.
"Waarom eigenlijk landbouwpolitiek" en "Instrumenten van land-
bouwpolitiek en hun effecten"
In: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.)
EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten
Wageningen, Pudoc, 1988, pp 1-18
- De Bont, C.J.A.M.
"Gemeenschappelijk markt-en prijsbeleid via "zware" marktordenin-
gen",
In: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.)
EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten
Wageningen, Pudoc, 1988, pp 38-47
- De Groot, J. en P. Berkhout
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid: Grondstoffen-
overeenkomsten
Den Haag, LEI, 1989, Onderzoekverslag 40
- Deaton, L., M. Shane en D. Wood
"GATT talks: no outcome yet"
Agricultural Outlook, 161(1990), pp 35-39

Elleson, R.K.

"The EC: a formidable competitor in world wheat markets"
In: Western Europe agriculture and trade report
Washington, USDA/ERS, 1989, pp 56-62

Elshof, P. en R. Stellinga,

"De wereldgraanhandel en de agri-multinationals"
Spil, 67-68(1988), pp 27-40

Eurostat

ACP basic statistics 1988
Brussel/Luxemburg, Eurostat, 1989

FAO,

Sugar: major trade and stabilization issues in the eighties,
Rome, FAO, 1985, Economic and social development paper no. 50

FAO

Food Outlook no. 8
Rome, FAO, 1989

Fitzpatrick, J. en A. Storey

"Food aid and agricultural disincentives"
Food Policy, 14(1989)3, pp 241-247

Franco, M.,

"Food security and adjustment, the EC contribution"
Food Policy, 13(1988)1, pp 90-97

Gardner, B.

"Recent studies of agricultural trade liberalization"
paper gepresenteerd tijdens de 20th International Conference of
Agricultural Economists te Buenos Aires, 24-31 augustus 1988

Gardner, B.

The economics of agricultural policies
New York, MacMillan, 1989

Geurtsen, B. en H.J. Silvis

"De wereldhandel in granen"
Spil, nr. 67-68(1988), pp 19-26

Goldwin, I. en O. Knudsen (ed.)

Agricultural trade liberalization; implications for developing
countries
Parijs, OECD/Wereldbank, 1990

Harris, S.

"Current issues in the world sugar economy"
Food Policy, 12(1987)2, pp 127-145

- Harwood, J.
 "Trade liberalization in the world market"
 In: Wheat, situation and outlook
 Washington, USDA/ERS, november 1989, pp 16-24
- Hoffman L., B. Hyberg en S. Mercier
 "Liberalizing world trade in coarse grains"
 Agricultural Outlook, 155(1989), pp 29-32
- Honma, M. en Y. Hayami
 "Structure of agricultural protection in industrial countries"
 Journal of International Economics, 20(1986), pp 115-129
- Hermann, R.
 "Agricultural price protection, import dependence and economic development: the case of wheat"
 Journal of Agricultural Economics, 40(1989)2, pp 152-167
- IATRC (International Agricultural Trade Research Consortium)
 Bringing agriculture into the GATT, summary report
 Annapolis Maryland, IATRC, 1988
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (DGIS)
 Voedselhulp en ontwikkeling: een evaluatie van de Nederlandse voedselhulp met nadruk op Sub-Sahara Afrika in de periode 1980-1989
 Den Haag, Buitenlandse Zaken/DGIS, 1990
- International Wheat Council (IWC)
 Record of shipments - Wheat and wheatflour
 London, 21 augustus 1989
- IWC
 Export policies of five major wheat exporting countries
 London, 1988 (a), secretariat paper no. 16
- IWC
 Long-term outlook for grain imports by developing countries
 London, 1988 (b), secretariat paper no. 17
- Kirby, M.G. et al.
 Early action on agricultural trade reform
 Canberra, ABARE, 1988, Discussion Paper 88.3
- Koch, T.
 "The Sugar Protocol: an appraisal"
 Intereconomics, (1989)6, pp 293-297
- Koester, U.
 "Internationale Aspekte der EG Agrarpolitik"
 Agrarwirtschaft 33(1984)8, pp 236-243

- Koning, N.
 "Het overheidsingrijpen in de landbouw"
 Tijdschrift voor Sociaal wetenschappelijk onderzoek van de Land-
 bouw 1(1986)4, pp 285-308
- Kuhmonen, T.
 The consequences of the EC agricultural policy for Scandinavian
 agriculture: a trade approach
 Den Haag, LEI, 1991, Onderzoekverslag 76
- Leeuwen, M. van
 De bedreiging van voedingsmiddelen en non-food produkten door
 substitutiegoederen
 Den Haag, LEI, 1989, ongepubliceerde notitie voor Commissie
 Van der Stee
- Leeuwen, M. van
 Het rundvleesmodel
 Den Haag, LEI, 1988, Interne Nota 360
- Marion van, M.F.
 "Het zoet der aarde: de wereldsuikerhandel"
 Economische Statistische Berichten, 6-1-1982, pp 8-13
- Matimba, T.
 Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid; Botswana
 Den Haag, LEI, 1990, Interne nota 382
- Matthews, A.
 The common agricultural policy and the less developed countries
 Dublin, Gill and Macmillan, 1985
- McCalla, A.F. en T.E. Josling
 Agricultural policies and world markets
 New York, MacMillan, 1985
- McCalla, A.F. en T.E. Josling (ed.)
 Imperfect markets in agricultural trade
 Montclair/New Jersey, Allanheld Osmun, 1981
- Meat and Livestock Commission (MLC)
 Meat Market Review
 Londen, MLC, 1989
- Meester, G.
 Doeleinden, instrumenten en effecten van het landbouwbeleid in de
 EG
 Den Haag, LEI, 1980, Publikatie 1.15

- Meester, G.
 Prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: alternatieven
 en hun effecten
 Den Haag, LEI, 1979, Publikatie 1.16
- Meester, G., en A. Oskam
 De analyse van de wereldvraag naar zuivelprodukten uit de EG
 Den Haag, LEI, 1983, Onderzoekverslag 2
- Meester, G. en D. Strijker
 Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoor-
 ziening
 Den Haag, WRR, 1985, Voorstudies en Achtergronden V46
- Meilke, K.D. en H. de Gorter
 "Impacts of the common agricultural policy on international wheat
 prices"
 Journal of Agricultural Economics, 39(1988)2, pp 217-229
- Mellor, J.W.
 "Food and development: the critical nexus between developing and
 developed countries"
 In G. Antonelli en A. Quadrio-Curzio (eds.)
 The agro-technical system towards 2000
 Amsterdam, Elsevier, 1988, pp 175-284
- Metzdorf, H.J.
 "Die märkte für Milch und Fette"
 Agrarwirtschaft, 22(1973)12, pp 432-439
- Mitchell, D.O., en R.C. Duncan
 "Market behavior of grain exporters"
 World Bank Research Observer, 2(1987)1, pp 3-21
- Mundlak, Y., D. Cavallo en R. Domenech
 "Agriculture and growth in Argentina"
 Food Policy, 16(1991)1, pp 10-16
- Nieuwenhuijse, A.J.
 De Australische landbouw en zijn relatie met de EG
 Wageningen, 1988, scriptie
- Noble, J.
 "The outlook for sugar"
 In: Agra Europe
 Outlook 88: Annual European Agricultural Outlook Conference Lon-
 don, 1988, Agra Europe Special Report No.44
- Noort, P.C. van den
 "Spanning in het internationale graankartel"
 Economische Statistische Berichten, 6-5-87, pp 430-431

OECD

National policies and agricultural trade
Paris, OECD, 1987

OECD

Agricultural policies, markets and trade, monitoring and outlook
1988, 1989 en 1990
Paris, OECD, 1988, 1989 en 1990

OECD

Tables of Producer Subsidy Equivalents and Consumer Subsidy Equivalents 1979-1989
Parijs, OECD, 1990

Olson, M.

"The exploitation and subsidization of agriculture in developing and developed countries"
in A. Maunder en U. Renborg (eds.), Agriculture in a turbulent world economy, Oxford, Aldershot, 1986

Pakanati, V.R. en D.M. Henneberry,

"A review of U.S. and world dairy policies"
Current Farm Economics 63(1990)4, pp 3-13

Parikh, K.S., G. Fischer en K. Froberg

Towards free trade in agriculture
Dordrecht, Marinus Nijhoff Publishers, 1988

PVV (Produktschap voor Vee en Vlees)

Het EG-marktordeningsbeleid in de rundersector: een vastlopend beleid?

Rijswijk, PVV, 1986

PVV

Rundvlees in de wereld 1988/89

Rijswijk, PVV, 1989, rapportnr 8902 b

Raup, P.M.

"An overview of some sources and consequences of variability in world trade in grains"

paper gepresenteerd tijdens "The world field crops economy: scope and limits of liberalization of agricultural policies"

Parijs, 4-5 december 1990

Ritchie, M.

"De Amerikanen en "hun" Uruguay-ronde. Het landbouwbeleid van de Verenigde Staten in mondiaal perspectief"

Spil, 85-86(1990), pp 25-37

Roberts, I. et al.

US grain policies and the world market

Canberra, ABARE, 1989, Policy Monograph no. 4

Robinson, K.L.

"The consequences of US and European support policies",

In: C.E. Curry, P. Nichols en R.B. Purcell (eds.)

Confrontation or negotiation, United States policy and European agriculture, Milwood, Associated Faculty Press, 1985, pp 119-134

Roningen, V.O., en P.M. Dixit

"Assessing the implications of freer agricultural trade"

Food Policy, 15(1990)1, pp 67-75

Rutten, H., J. Zwart en J.H. Post

Melk in de EG: overschot of tekort?

Den Haag, LEI, 1989, Mededeling 404

Rutten, H., S. van Berkum en J. Post

Steunvermindering in de Europese landbouw: het GATT-voorstel van de Europese Commissie onder de loep

Den Haag, LEI, 1990, Mededeling 440

Sarris, A.H.

"European agriculture, international markets and LDC growth and food security"

European Review of Agricultural Economics 18(1991)3/4, pp 289-310

Schwartz, N.E. en S. Parker

"Measuring government intervention in agriculture for the GATT negotiations"

American Journal of Agricultural Economics, 70(1988)6, pp 1137-1145

Senior Nello, S.

"European interest groups and the CAP"

Food Policy, 14(1989)2, pp 101-106

SER (Sociaal-Economische Raad)

Advies landbouwbeleid en GATT

Den Haag, 1990

Shagan, S. et al.

"Liberalizing world trade in meats"

Agricultural Outlook, 160(1990), pp 30-35

Sijm, J.

Agricultural price policies in Sub-saharan Africa: has the World Bank knocked-out its critics?

Rotterdam, Tinbergen Instituut, 1989

Silvis, H.J., C.M.N. van der Jagt en E.J. Sonneveld Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid; de relatie met de VS Den Haag/Wageningen, LEI, 1989, Onderzoekverslag 50

Silvis, H.J. en S. van Berkum
"De internationale graanmarkt"
Economische Statistische Berichten, 23-05-1990, pp 464-468

Singer, H.W.
"Food aid: pros and cons"
Intereconomics, 12(1988)2, pp 79-83

Smit, J.
Effects of EC and national policies on the Thai production and export of cassave
Groningen, Rijksuniversiteit Groningen, 1988, Research Memorandum nr. 295

Smit, H.F.
Het landbouwsubsidiebeleid van de Verenigde Staten
Washington, Landbouwraad, 1990

Smit, M.
De rol van de EG op de internationale suikermarkt
Den Haag/Wageningen 1990, scriptie

Strijker, D.
Free trade on agricultural markets: the consequences for Europe
paper gepresenteerd op het 15e Annual Conference of the Atlantic Canada Economics Association, Sackville, 23-25 oktober 1986

Sturgiss, R., P. Connell en P. Tobler
"Australia's influence on world sugar prices"
Agriculture and Resources Quaterly 2(1990)1, pp 47-55

Sturgiss, R., H. Field en L. Young
1990 and US sugar policy reform
Canberra, ABARE, 1990, discussion paper 90.4

Sturgiss, R., R. Wong en B. Borrell
Policy intervention, price variability and the International Sugar Agreement: an econometric model of the world sugar market
Canberra, ABARE, 1987, discussion paper 87.1

Tracy, M.
Government and agriculture in Western Europe 1880-1988
Harvester Wheatsheaf, New York, 1989

Trautman, C.

"Welterzeugung von Rindfleisch und internationaler Handel mit Rindern und Rindfleisch"

Agrarwirtschaft 34(1985)11, pp 346-353

Tyers, R. en K. Anderson

"Liberalising OECD agricultural policies in the Uruguay Round: effects on trade and welfare"

Journal of Agricultural Economics, 39(1988)2, pp 197-216

UN (United Nations)

Commodity Trade Statistics

New York, UN, Statistical papers, serie D

Uruguay Round agriculture

A proposal for the agricultural negotiations submitted by the United States, 15 oktober 1990

Cairns group proposal for a multilateral reform program for agriculture, 15 oktober 1990

USDA (United States Department of Agriculture)

Global review of agricultural policies

Washington, USDA/ERS, 1988

Veer, J. de

"De GATT-onderhandelingen over de liberalisatie van het internationale handelsverkeer in landbouwprodukten: gevolgen voor de ontwikkelingslanden"

Internationale Spectator, 43(1989), pp 518-526

Voorbergen, M.

Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid, de relatie met Japan

Den Haag, LEI, 1988, Onderzoekverslag 42

Webb, J.A., M. Lopez en R. Penn

Estimates of producer and consumer subsidy equivalents: government intervention in agriculture, 1982-1987

Washington, USDA/ERS, 1990

Wereldbank

World Development Report 1986

Washington, Oxford University Press, 1986

Wiel, L.A.J.M. van de

The Canadian grain and oilseed sector; a study into the Canadian marketing system

Den Haag, LEI, 1990, Interne nota 385

Winters, L.A.

"The political economy of agricultural policy in industrial countries"

European Review of Agricultural Economics, 14(1987)3, pp 285-304

Wurzbacher, H. et al.

Wetbewerbsposition und Absatzchancen der Europäischen Gemeinschaft im internationalen Handel mit Milch und Milcherzeugnissen
München, IFO, 1989, Studien zur Agrarwirtschaft 27

Zeller, F.

Konkurrenzsituation auf dem Weltzuckermarkt

Kiel, Wissenschaftsverlag Vauk, 1988

Zeeuw, A. de

Draft chairman's text for July TNC agriculture
confidential paper, 27 Juni 1990

Zietz, J. en A. Valdés

Agriculture in the GATT: an analysis of alternative approaches to reform

Washington, IFPRI, 1988, Research Report 70

BIJLAGE

Bijlage

Deelstudies die in het kader van het LEI-onderzoek naar de gevolgen van het EG-landbouwbeleid voor derde landen zijn uitgevoerd:

Berkum, S. van
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid; de relatie met vier ontwikkelingslanden
Den Haag, LEI, 1988, Onderzoekverslag 41

Bouwmans, J.E.T.M.
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid; de relatie met Nieuw-Zeeland
Den Haag, LEI, 1988, Interne nota 371

De Groot, J. en P. Berkhout
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid: Grondstoffenovereenkomsten
Den Haag, LEI, 1989, Onderzoekverslag 40

Kuhmonen, T.
The consequences of the EC agricultural policy for Scandinavian agriculture: a trade approach
Den Haag, LEI, 1991, Onderzoekverslag 76

Matimba, T.
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid; Botswana
Den Haag, LEI, 1990, Interne nota 382

Nieuwenhuijse, A.J.
De Australische landbouw en zijn relatie met de EG
Wageningen, 1988, scriptie

Silvis, H.J., C.M.N. van der Jagt en E.J. Sonneveld
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid; de relatie met de VS
Den Haag/Wageningen, LEI, 1989, Onderzoekverslag 50

Smit, M.
De rol van de EG op de internationale suikermarkt
Den Haag/Wageningen 1990, scriptie

Voorbergen, M.
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid, de relatie met Japan
Den Haag, LEI, 1988, Onderzoekverslag 42

Wiel, L.A.J.M. van de
The Canadian grain and oilseed sector; a study into the Canadian marketing system
Den Haag, LEI, 1990, Interne nota 385