



De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2021

Gerben Jukema¹, Pascal Ramaekers² en Petra Berkhout¹ (red.)

G.D. Jukema, P. Ramaekers en P. Berkhout (Red.), 2021. *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2021*. Wageningen/Heerlen/Den Haag, Wageningen Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek, Rapport 2021-001. 126 blz.; 45 fig.; 38 tab.; 117 ref.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research¹ en het Centraal Bureau voor de Statistiek² met subsidie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend/ onderzoeksthema 'Grüne Woche' (BO-43-014.01-032).

Dit rapport beschrijft de ontwikkeling van de Nederlandse handel in landbouwproducten in 2020. Wageningen Economic Research en CBS maken in deze gezamenlijke uitgave de eerste ramingen van de landbouwhandelscijfers voor 2020 bekend en voorzien deze van duiding. Het gaat zowel om de landbouwgoederen als de landbouwgerelateerde goederen. Daarnaast gaat het rapport in op hoeveel Nederland verdient aan de landbouwhandel. Er zijn drie katernen die dieper ingaan op speciale onderwerpen. Voor deze editie zijn dat de gevolgen van Brexit voor de Nederlandse landbouwhandel, een analyse van de agrologistiek en de regionale functie van Nederland in de EU.

In this joint publication, Wageningen Economic Research and CBS present and explain the first estimates of agricultural trade figures for 2020. These concern both agricultural goods and agriculture-related goods. In addition, the report discusses how much the Netherlands earns from agricultural trade. Three topics are discussed in more detail. For this edition these are the consequences of Brexit for Dutch agricultural trade, an analysis of agricultural logistics and the regional function of the Netherlands in the EU.

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/538688> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2021 Wageningen Economic Research

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl, www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2021

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2021-001 | Projectcode 2282500352

Foto's: Shutterstock



London

7

Stobart

De gevolgen van Brexit voor de Nederlandse landbouwhandel

Sinds 31 januari 2020 is het Verenigd Koninkrijk (VK) formeel geen lid meer van de Europese Unie (EU). Wat volgde was een transitieperiode van 11 maanden, waarin de EU-regels voor de onderlinge handel nog altijd van toepassing waren. Pas vanaf 1 januari 2021 gelden er nieuwe handelsregels. Op 24 december 2020 hebben de EU en het VK een akkoord bereikt over deze nieuwe regels en op 28 december hebben de EU-regeringsleiders hun goedkeuring gegeven. Ook het Britse parlement is akkoord gegaan. Enkel het Europese Parlement moet nog haar goedkeuring geven. Dat zal naar verwachting in januari 2021 gebeuren. Voor dit hoofdstuk wordt ervan uitgegaan dat het Europees Parlement akkoord zal gaan met de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK (vanaf hier: 'handelsakkoord') van 24 december.

Sinds het Britse Brexit-referendum van juni 2016 is er een duidelijk beneden gemiddelde groei van de Nederlandse handel met het VK (zie bijvoorbeeld CBS, 2020; CBS, 2019; CBS, 2018). Dit is vermoedelijk deels een 'pre-Brexit-effect', een teruggang van de handel door onzekerheid over en anticipatie op een daadwerkelijke Brexit. Paragraaf 7.1 beschrijft de economische literatuur over pre-Brexit-effecten in algemene zin en paragraaf 7.2, 7.3 en 7.4 geven een idee van pre-Brexit-effecten op de landbouwhandel met het Verenigd Koninkrijk.

Paragraaf 7.5 en 7.6 gaan in op de periode vanaf 1 januari 2021 en beschrijven verwachte 'post-Brexit-effecten' in algemene zin. Paragraaf 7.7 vat de belangrijkste conclusies ten aanzien van pre-Brexit-effecten (2016-20) en verwachte post-Brexit-effecten (vanaf 2021) samen. In [bijlage 5](#) staan Brexit-achtergronden beschreven met onder andere historische mijlpalen en oorspronkelijke Brexit-scenario's.

7.1 Pre-Brexit: onzekerheid en anticipatie

Onder 'pre-Brexit-effecten' worden hier alle economische verstoringen in het VK en in de EU tot 1 januari 2020 verstaan die te maken hebben met de keuze van het Verenigd Koninkrijk om de EU (interne markt en douane-unie) te verlaten. Daarbij is de nee-stem bij het Brexit-referendum van juni 2016 het onbetwiste startpunt van de pre-Brexit-periode (zie onder andere Born et al., 2019; Crowley et al., 2019). Pre-Brexit-effecten vinden hun oorsprong in sentiment en gedrag: onzekerheid over en anticipatie op een daadwerkelijke Brexit. In augustus 2016 zag 38% van de Britse bedrijven Brexit als een van de grootste onzekerheidsrisico's en drie jaar later was dat 54% (Bloom et al., 2019). Gevonden pre-Brexit-effecten in de economische literatuur zijn onder andere:

- *Dalende investeringen door en productiviteit van Britse bedrijven*, met een extra scherpe daling bij internationaal opererende bedrijven. De productiviteitsdaling heeft te maken met het steken van managementtijd en middelen in het maken en het continu bijwerken van 'Brexit-planning' na het Brexit-referendum (Bloom et al., 2019).
- *Daling van bbp in de Britse economie*. Eind 2018 was er al een verlaging van 1,7 tot 2,5% van het bbp te zien als gevolg van Brexit volgens Born et al. (2019). De auteurs schatten dat 80% kan worden gezien als een anticipatie-effect bij bedrijven (minder investeringen) en huishoudens (minder uitgaven) in de verwachting op een minder welvarende toekomst. De overige 20% heeft te maken met onzekerheid over economisch beleid en de toekomstige relatie met de EU.
- *Minder Britse exporteurs*. Crowley et al. (2019) schatten dat de onzekerheid over een nieuw handelsakkoord tussen de VK en de EU heeft geleid tot minimaal 5,3 duizend exporteurs die niet zijn overgegaan tot export van

nieuwe producten naar de EU en minimaal 5,4 duizend exporteurs die zijn gestopt met exporteren naar de EU.

- *Lagere exportwaarde*. Douch et al. (2018) hebben de studie van Crowley et al. (2019) verder verdiept door te kijken naar de bilaterale handel tussen het VK en andere landen (zoals Nederland) en niet alleen naar de extensieve marge (aantal exporteurs), maar ook de intensieve marge (de exportomvang per exporteur). Zo schat men dat er bij de Britse export naar Nederland circa 13% exportwaarde is verloren gegaan na het Brexit-referendum, ondanks het gedaalde Britse pond.

Bovenstaande economische literatuur beschrijft de situatie pre-corona. In de coronatijd zijn er weinig econometrische studies ten aanzien van Brexit verricht. Wel is zichtbaar dat het Britse bbp in 2020 veel harder is geraakt dan andere (door de coronacrisis geraakte) EU-landen. Corona-onzekerheid en Brexit-onzekerheid kunnen elkaar daarbij hebben versterkt (Financial Times, 2020). Het is wel zo dat de coronacrisis meer de dienstensectoren raakt (zoals horeca, toerisme) en Brexit meer de goederenhandel (The Economist, 2020).

Vanuit een Nederlands perspectief is er nog weinig kwantitatieve analyse van pre-Brexit-effecten verricht. Wel is duidelijk dat ook internationaal opererende bedrijven in Nederland kosten hebben ervaren, hoewel deze lager zullen zijn geweest dan in het VK (PWC, 2017). Zo moesten veel organisaties opnieuw nadenken over hun eigen bedrijfsvoering (handel en leveringsketens, regulering, directe buitenlandse investeringen, arbeidsmarkt, fiscale en juridische structuren). Bovendien hebben aandelenmarkten en valutamarkten sterk gereageerd op het Brexit-referendum, met bijvoorbeeld een daling van het Britse pond tot gevolg (PWC, 2017).

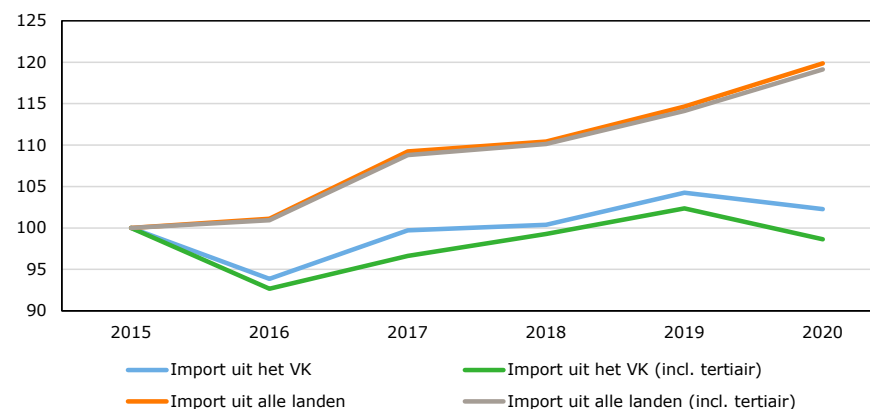
Soms kan de Brexit-onzekerheid voor bepaalde partijen tijdelijk positief uitdraaien, zoals voor Nederlandse exporteurs die profiteren van mogelijk Brits 'hamstergedrag' in anticipatie op een Brexit. Dat gebeurde vermoedelijk in 2019 al (Volkskrant, 2019) en ook in de aanloop naar de definitieve Brexit (1 januari 2021) begint de export naar het VK zich iets beter te ontwikkelen (zie figuur 2.3). Of het hier echt om hamstereffecten gaat moet nader onderzocht worden. Het kan ook positief zijn dat Britse bedrijven op Brexit anticiperen door zich te verplaatsen naar Nederland (Korteweg, 2019). Dat gebeurt ook bij bedrijven uit andere landen dan het VK. Zo verplaatst de grootste bank van Australië haar Europese hoofdkantoor van Londen naar

Amsterdam (Parool, 2020). De recente toename van de export van kasmaterialen naar het VK, een ander pre-Brexit-effect, is positief op de korte termijn, maar kan op de lange termijn minder vraag naar Nederlandse producten betekenen (zie paragraaf 6.2).

De volgende paragrafen gaan in op mogelijke pre-Brexit-effecten voor de Nederlandse handel in landbouwgoederen met het VK. Hierbij worden 2015, als controlejaar voor het referendum, en 2020 met elkaar vergeleken.

7.2 De Nederlandse landbouwimport uit het VK

Sinds 2015 is de Nederlandse landbouwimport uit het Verenigd Koninkrijk nauwelijks in waarde gegroeid (figuur 7.1). In 2020 zal de importwaarde naar schatting 3% hoger uitkomen dan in 2015. De totale landbouwimport nam in diezelfde periode circa 20% toe. Inclusief landbouwgerelateerde goederen was het verschil nog groter; -1% bij de import uit het VK ten opzichte van +19% totaal. In het coronajaar 2020 nam de import uit het VK met 2% af. Van de grootste landbouwleveranciers voor Nederland was de procentuele afname van de import uit het VK daarmee het grootste (zie ook hoofdstuk 4).



Figuur 7.1 Ontwikkeling van de Nederlandse landbouwimport (index, 2015=100)

Bron: CBS tot en met oktober 2020, raming november en december 2020 door CBS en WUR.

Welke landbouwgoederen importeert Nederland uit het VK?

De landbouwimport bestaat uit een zeer gevarieerd palet aan landbouwgoederen (zie tabel 7.1). Er zijn geen goederen die er qua omvang echt uitspringen. Dranken (zoals Schotse whisky) werden in 2020 het meest ingevoerd (gevolgd door vlees en zuivel/eieren). Het aandeel van het VK in de totale Nederlandse import is sinds 2015 gedaald bij dranken en zuivel/eieren. De grootste absolute afnames sinds 2015 betroffen bereidingen van vlees en vis, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen.

Tabel 7.1 Top 10 uit het VK ingevoerde landbouwgoederen in 2020 en verandering in periode 2015-2020 en 2019-2020 (in mln. euro)

	Import uit VK (mln. euro)			Aandeel VK in %	
	2020	2015-20	2019-20	2015	2020
Dranken	310	-18	-23	9	7
Vlees	218	36	-62	5	6
Zuivel en eieren	196	4	2	6	5
Natuurlijke vetten en oliën	188	110	53	2	3
Bereidingen van graan, meel en melk	141	44	1	5	6
Vis en zeevruchten	122	3	10	7	6
Fruit	116	42	24	1	2
Cacao en -bereidingen	109	-5	-5	3	3
Resten van de voedselindustrie, veevoer	89	-4	-1	3	3
Graan	83	-3	-25	3	3
Meest afgenomen:					
Bereidingen van vlees en vis	40	-101	11	10	2
Meststoffen	25	-65	1	11	4
Gewasbeschermingsmiddelen	55	-37	4	14	9

Bron: CBS tot en met oktober 2020, raming november en december 2020 door CBS en WUR.

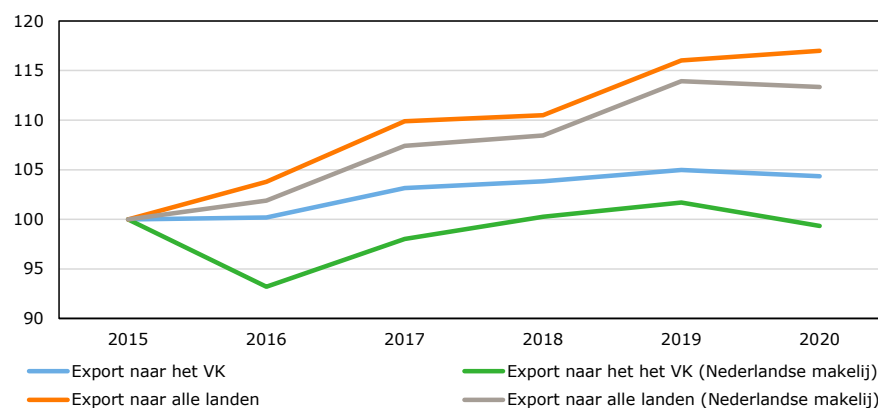
Vergelijking met andere EU-landen

In de eerste zes maanden van 2020 was de Nederlandse landbouwimport uit het VK 6% lager dan in de eerste helft van 2019. Dat is een veel kleinere afname dan het EU-gemiddelde van 12% voor dezelfde periode. Duitsland en België kenden een veel grotere afname in de landbouwimport uit het VK, respectievelijk 19 en 21% (Eurostat, 2020).

Het aandeel van het VK in de totale Nederlandse landbouwimport is gedaald van 3,5% in 2019 tot 3,1% in 2020, dat is vergelijkbaar met zowel het EU-gemiddelde als met een land als België. Voor Duitsland is het percentage met 2% nog lager. Enkel Ierland is erg afhankelijk van de Britse landbouw met een VK-aandeel van 48% in 2019 en 44% in 2020. Nederland is in absolute zin na Ierland en Frankrijk de derde EU-afnemer van Britse landbouwgoederen.

7.3 De Nederlandse landbouwexport naar het VK sinds 2015

Net als de landbouwimport heeft ook de landbouwexport naar het VK zich veel minder ontwikkeld dan de totale landbouwexport (hier inclusief landbouwgerelateerde goederen), zie figuur 7.2. Echter, de verschillen zijn hier kleiner dan bij de import. Zo heeft de uitvoer naar het VK zich hersteld in de tweede helft van 2020 ten opzichte van de eerste helft van het jaar (zie ook paragraaf 2.4). Daarbij speelt een opvallende recente groei van de export van kasmaterialen (zie paragraaf 6.2) en mogelijke hamstereffecten in de aanloop naar Brexit. De totale landbouwexport, naar alle bestemmingen, is echter in de gehele periode 2015-2020 nog steeds veel forser gegroeid (met 17%) dan de export naar het VK (met 4%).



Figuur 7.2 Ontwikkeling van de Nederlandse landbouwexport, inclusief tertiaire landbouw (index, 2015=100)

Bron: CBS tot en met oktober 2020, raming november en december 2020 door CBS en WUR.

De ontwikkelingen zijn vergelijkbaar indien wederuitvoer uit de handelscijfers wordt gehaald. De landbouwexport van Nederlandse makelij naar het VK lag in 2020 1% lager dan in 2015, de landbouwexport van Nederlandse makelij naar alle landen groeide in deze periode met 13%.

Welke landbouwgoederen exporteert Nederland naar het VK?

Sierteelt (1,14 miljard euro), vlees (1,08 miljard euro) en groenten (0,87 miljard euro) zijn de meest uitgevoerde landbouwgoederen naar het VK in 2020 (tabel 7.2). Voor alle drie geldt dat het VK ook relatief een belangrijke bestemming is. Zo heeft het VK een aandeel van 12% in de totale Nederlandse export van deze goederen. Voor vlees (was 17% naar VK) en groenten (14 procent) geldt wel een afname van het aandeel in vergelijking met 2015. De export van vlees is sinds 2015 het meest afgenomen.

Tabel 7.2 Top 10 naar het VK uitgevoerde landbouwgoederen in 2020 en verandering in periode 2015-2020 en 2019-2020 (in mln. euro)

	Export naar VK (mln. euro)			Aandeel VK in %	
	2020	2015-20	2019-20	2015	2020
Sierteelt	1.142	114	27	12	12
Vlees	1.084	-214	-163	17	12
Groenten	869	-18	4	14	12
Dranken	647	2	-14	14	11
Bereidingen van groente en fruit	558	-74	-141	15	11
Cacao en -bereidingen	418	43	53	8	10
Resten van de voedselindustrie, veevoer	410	-103	12	11	8
Fruit	398	-8	52	9	6
Natuurlijke vetten en oliën	387	130	-30	6	9
Kasmaterialen	342	255	281	8	19
Meest afgenomen:					
Vlees	1.084	-214	-163	17	12
Resten van de voedselindustrie, veevoer	410	-103	12	11	8
Bereidingen van groente en fruit	558	-74	-141	15	11
Meststoffen	200	-56	-37	9	8

Bron: CBS tot en met oktober 2020, raming november en december 2020 door CBS en WUR.

Vergelijking met andere EU-landen

In de eerste zes maanden van 2020 lag de totale Nederlandse landbouwexport naar het VK 7% lager dan in de eerste helft van 2019 (Eurostat, 2020). Dat is een iets grotere afname dan het EU-gemiddelde (-6%). Duitsland en België kennen een vergelijkbare afname, respectievelijk 7 en 8%.

Het aandeel van het VK in de totale Nederlandse landbouwexport is gedaald van 8,7% in 2019 tot 8,1% in 2020, dat is iets hoger dan het EU-gemiddelde en van België en Duitsland. Het VK is nog wel een belangrijke bestemming voor Nederlandse landbouwgoederen, ook internationaal gezien. In absolute zin is Nederland zelfs de belangrijkste EU-leverancier van landbouwgoederen voor het VK (Eurostat, 2020).

7.4 Verdiensten aan de Nederlandse landbouwexport naar het VK sinds 2015

Nederland exporteerde in 2019 voor 9,3 miljard euro aan landbouw- en landbouwgerelateerde goederen naar het VK. Na aftrek van ingevoerde grondstoffen, diensten en invoer voor wederuitvoer blijft er van dat bedrag zo'n 4,4 miljard euro (0,6% van het bbp) over aan verdiensten voor de Nederlands economie. Dat betreft een aandeel van 9,4% in de totale verdiensten aan de export van Nederlandse landbouw. Het VK-aandeel bij exportverdiensten is dus iets hoger dan het VK-aandeel van 8,7% bij de totale exportwaarde uit de vorige paragraaf. Enkel aan de landbouwexport naar Duitsland en België verdient Nederland meer (zie hoofdstuk 4, maar daar exclusief landbouwgerelateerde goederen).

Tussen 2015 en 2019 namen de exportverdiensten van de landbouw naar het VK toe met 8% tot 4,4 miljard euro in 2019. Voor andere bestemmingen groeiden de verdiensten tussen 2015 en 2019 echter harder, zoals bij België (32%), Spanje (41%) en China (97%). De groei van de verdiensten aan de landbouwexport naar het VK over de afgelopen jaren was dus relatief laag. Toch maakt landbouw nog steeds wel een groot deel van onze exportportefeuille naar dit land uit. Van de 11,1 miljard euro die Nederland in 2019 verdiende aan de totale export naar het VK, was bijna 40% te danken aan de export van landbouwproducten. Van de tien belangrijkste

exportbestemmingen voor Nederland is de export naar het VK daarmee het meest op landbouw gericht.

Meer dan 90% van deze exportverdiensten is toe te schrijven aan landbouwgoederen (primaire en secundaire landbouw), de rest aan landbouwgerelateerde goederen (tertiaire landbouw).

'Made in Holland' landbouwexport naar het VK levert relatief veel op
Nederland exporteert goederen van Nederlandse makelij en wederuitvoer, waarbij ons land beduidend meer verdient aan de export van Nederlandse makelij dan aan wederuitvoer. In 2019 leverde export van de eerste categorie naar het VK 4,1 miljard euro op in termen van toegevoegde waarde, voor de wederuitvoer was dit slechts 0,3 miljard euro.

Door de exportverdiensten af te zetten tegen de exportwaarden worden de verdiensten per euro export inzichtelijk. Uit tabel 7.3 blijkt dat Nederland iets meer verdient aan een euro exportwaarde naar het VK dan bij de totale landbouwexport.

Tabel 7.3 Verdiensten in eurocent per euro exportwaarde

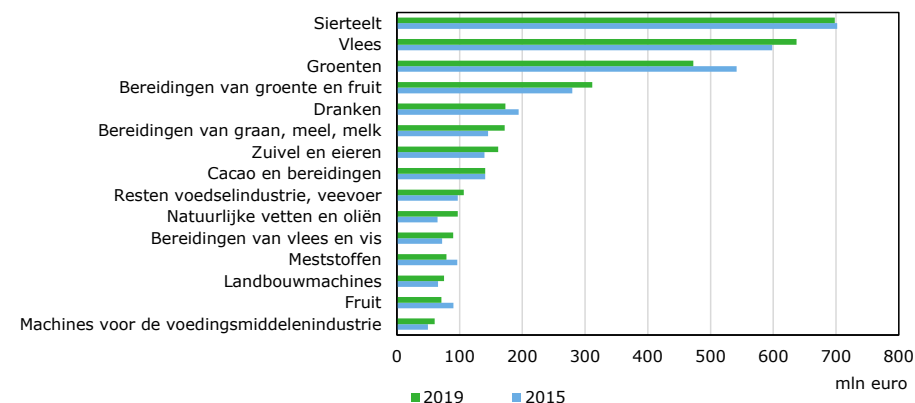
Verdiensten bij:	2018	2019
Totale goederenexport	30	30
Totale landbouwexport	42	43
Landbouwexport naar het VK	44	45
Landbouwexport naar het VK: Nederlandse makelij	60	62
Landbouwexport naar het VK: wederuitvoer	10	9

Bron: CBS (waardeketenonderzoek).

Aan welke landbouwgoederen verdient Nederland via de export naar het VK het meest?

Binnen de landbouwexport naar het VK verdiende Nederland in 2019 evenals in 2015 het meest aan de export van sierteelt (698 miljoen euro in 2019), vlees (637 miljoen euro) en groenten (472 miljoen euro) (figuur 7.3). Het relatieve belang van de exportverdiensten per productgroep is vergelijkbaar met de verdeling bij andere exportbestemmingen. Echter, de goederengroep zuivel en

eieren is de derde grootste wat betreft exportverdiensten wereldwijd, terwijl deze productgroep bij het VK minder belangrijk is.



Figuur 7.3 Verdiensten Nederlandse landbouwexport naar het VK per productgroep (top-15, exclusief restgroepen)

Bron: CBS (waardeketenonderzoek).

65 eurocent exportverdiensten per euro export van sierteelt naar het VK
Tussen de productgroepen zijn er grote verschillen in relatieve exportverdiensten (tabel 7.4). Sierteelt en groenten hebben hoge exportverdiensten per euro, respectievelijk 65 en 63 cent per euro, én de totale uitvoerwaarde is hoog. Machines en kasmaterialen leveren relatief ook veel op, maar die werden in 2019 niet in grote aantallen uitgevoerd naar het Verenigd Koninkrijk (in 2020 is de export van kasmaterialen naar het VK echter sterk toegenomen, zie hoofdstuk 4).

Tabel 7.4 Meest lucratieve naar het VK uitgevoerde landbouwgoederen in 2019

Goederengroep	Eurocent verdiensten per euro export	Aandeel in totaal in %
Sierteelt	65	6,3
Groenten	63	4,3
Machines voor de voedingsmiddelenindustrie	55	0,5
Kasmaterialen	55	0,3
Zuivel en eieren	53	1,5
Vlees	51	5,8
Meel, mout en zetmeel	51	0,3
Levende dieren	50	0,2

Bron: CBS (waardeketenonderzoek).

7.5 Post-Brexit: non-tarifaire handelsbarrières

Vanaf 1 januari 2021 ontstaat door het effectief worden van Brexit een nieuwe situatie voor de internationale handel met het Verenigd Koninkrijk.

Met het handelsakkoord van de EU met het VK van 24 december 2020 is grotendeels¹ voorkomen dat Nederlandse landbouwexporteurs te maken krijgen met invoerrechten of invoerquota bij de export naar het VK. Dit is een belangrijk verschil met het zwarte 'no deal' scenario dat jarenlang boven de markt hing. Toch zal de landbouwhandel met het VK fors geraakt worden door Brexit. In algemene zin worden Nederlandse exporteurs vooral getroffen door non-tarifaire handelsbarrières. Het gaat om douane- en grensformaliteiten, afwijkende (toekomstige) regelgeving en overige barrières (zoals taalbarrières, onduidelijke regelgeving en slechte communicatie over douaneprocedures). In de economische literatuur spreekt men in deze context met name van non-tarifaire maatregelen (NTM's). NTM's zijn

'andere beleidsmaatregelen dan douanetarieven, die mogelijk een economisch effect kunnen hebben op de internationale handel in goederen: veranderende hoeveelheden, prijzen of beide' (UNCTAD, 2010).

Douane- en grensformaliteiten zijn daarbij een zekere kostenpost, terwijl het nog onduidelijk is in hoeverre de regelgeving tussen de EU en het VK in de toekomst van elkaar gaat afwijken. Er zijn nu al kosten voor regelgeving doordat sprake is van twee juridische kaders en daarmee van exportcertificering en importcontroles op basis van de eisen van het land van import. Afwijkende regels zorgen voor een kostenpost voor Nederlandse exporteurs, omdat ze dan moeten voldoen aan zowel Europese (bij productie in de EU) als Britse productievereisten (bij export naar het VK). Ook het aantal douane- en grensformaliteiten kan verder toenemen bij een grotere afwijking van de regelgeving. Ze zijn al toegenomen doordat het VK uit de interne markt en douane-unie is gestapt. De OESO (2017) onderscheidt drie soorten kosten waar bedrijven mee te maken krijgen wanneer zij geconfronteerd worden met NTM's:

- het verzamelen van informatie over productvereisten op de markt van bestemming
- het aanpassen van producten om te voldoen aan gestelde criteria
- het doorlopen van vereiste toets- en testprocedures om te bewijzen dat het product voldoet aan gestelde eisen.

Hoewel de WTO als sinds 1992 inzet op het klein houden van verschillen in regelgeving tussen landen ('regulatory distance'), zijn er toch grote verschillen in de wereld ontstaan (zie Franssen et al., 2020b). De twee voornaamste product-specifieke NTM's zijn sanitaire en fytosanitaire (SPS) maatregelen en technische handelsbarrières (TBT's).² SPS-maatregelen richten zich in het algemeen op het waarborgen van kwaliteit, veiligheid en milieu-, dieren- en plantenbescherming en TBT's gaan over productievoorschriften en informatievoorzieningseisen (Franssen et al., 2020b). Volgens recent

¹ De goederenhandel met het VK zal niet geheel vrij zijn van douanerechten, omdat er een speciale voorwaarde is gesteld in het nieuwe handelsakkoord. Het betreft het 'rules of origin' beginsel. Dit stelt dat zowel de EU als het VK moeten aantonen dat ze zelf minimaal 50 procent van de waarde van een product hebben toegevoegd om dat product tarief- en quotavrij te kunnen exporteren. Nederlandse tulpen kunnen bijvoorbeeld tariefvrij worden geïmporteerd, net als Schotse whisky, maar voor producten die grotendeels van buitenlandse

makelij zijn, zullen wel douanerechten geheven worden. Dat zal bijvoorbeeld gelden voor landbouwproducten die Nederland binnenkomen en vanuit Nederland worden wederuitgevoerd naar het VK (Volkskrant, 2020d).

² In het nieuwe handelsakkoord zijn afspraken gemaakt rondom het reduceren van TBT-barrières, maar het kan nieuwe TBT's niet tegenhouden. Zo kunnen Britse toezichhouders Britse producten bijvoorbeeld wel of niet certificeren voor de Europese markt (IPPR, 2020).

onderzoek van het CBS had in 2018 circa 42% van de totale Nederlandse goederenhandel met het VK (in de productiefase) te maken met een SPS en 96% met een TBT (Franssen et al., 2019). SPS is voor de landbouwexport cruciaal en TBT speelt dus bij vrijwel de gehele export naar het VK. Dit was voor 1 januari 2021 nog geen kostenpost voor Nederlandse exporteurs, omdat er geen sprake was van douane- en grensformaliteiten en omdat de regelgeving voor alle EU-landen hetzelfde is. Met andere woorden, de 'regulatory distance' met het VK was voor de Brexit minimaal. Paragraaf 7.6 gaat in op de vraag in hoeverre het verschil in regelgeving kan toenemen.

Douane- en grensformaliteiten³ zijn een grote breuk met de douanevrije pre-Brexit-periode en kunnen begin 2021 voor grote chaos zorgen in bijvoorbeeld het transport van goederen naar het VK. Het VK denkt zelf aan een 'worst case scenario' van 7.000 vrachtwagens in de file van Dover naar Calais (FD, 2020). Aan Nederlandse kant is er ingezet op 'bufferparkeerlocaties' om vrachtwagens op te vangen waarvan de papieren niet in orde zijn, voordat ze de oversteek naar het VK maken (Volkskrant, 2020a). Exporteurs moeten zich registreren bij de douane en producten bij de douane aangeven. Versproducten worden gekeurd door inspectiediensten zoals de NVWA en worden nog een keer gecheckt aan Britse kant (Volkskrant, 2020d). Dit geldt ook voor de omgekeerde stroom.

Exporteurs van lang houdbare goederen zoals CV-ketels of verf hebben al lang voorraden in Engeland kunnen opbouwen, maar verkopers van verse agrarische waar hebben deze optie niet. Zij zullen daarom na 1 januari als eerste de nieuwe grens moeten trotseren (Volkskrant 2020b). In de pre-Brexit-periode was het zo dat Nederlandse bloemen of planten binnen een dag na bestelling in het VK konden zijn. In de post-Brexit-periode gaat het volgens de Vereniging voor Groothandelaren in Bloemisterijproducten (VGB) om circa 57 extra stappen die genomen moeten worden in de levering van planten (Volkskrant, 2020b). Een vrachtwagen vol kamerplanten wordt gekeurd door een keurmeester van de NVWA voor een fytosanitaire keuring⁴ en de klant in

het VK meldt de zending bij de Britse NVWA. De export wordt aangemeld bij de Nederlandse Douane en bij de haven (via het systeem Portbase). Als de procedure rond is dan volgt de controlefase. Britse controles worden in drie fases opgebouwd:

- De fytosanitaire keuring van specifieke planten en levende dieren moet vanaf 1 januari gebeuren.
- Voor snijbloemen en groente en fruit van Europese bodem gelden vergelijkbare controles, maar deze worden tot 1 april uitgesteld.
- Vanaf 1 juli worden alle douane-, fytosanitaire, veterinaire en andere controles uitgevoerd direct bij binnenkomst van het VK (Volkskrant, 2020b).

Daarnaast kan nog een obstakel door Brexit optreden, namelijk een mogelijk permanent lagere koers van het Britse pond ten opzichte van de euro (CNN, 2020). Deze situatie kan op de langere termijn schadelijk zijn voor de concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs. De Nederlandse goederen worden namelijk duurder voor de Britse consument, waardoor op de Britse markt meer concurrentie ontstaat van bijvoorbeeld lokale producenten. Ook kan op markten buiten Europa meer concurrentie komen van Britse producenten.

7.6 Kwantificering van post-Brexit-effecten

Nederland wordt, na Ierland, van alle EU-landen via de handel het hardst geraakt door Brexit⁵ (Dhingra et al. (2017), Brakman et al. (2017) en Vandenbussche et al. (2017)) Nederland is als kleine, open economie sterk op handel gericht en is daarnaast een belangrijk scharnierpunt tussen het VK en de EU. Uit recent onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat slechts 10% van de Britse export naar Nederland uiteindelijk in niet-EU-landen terechtkomt en dat is veel minder dan eerder werd aangenomen door het Britse Office of National Statistics (50%). De EU is dus nog veel belangrijker voor het VK dan eerder gedacht (Franssen et al. 2020a).

³ In het nieuwe handelsakkoord zijn maatregelen beschreven om grote problemen te voorkomen zoals vereenvoudigde douaneaangifte (IPPR, 2020).

⁴ Bloemen en planten moeten geleverd worden zonder ziekten en plagen zoals schimmels en luizen (Volkskrant, 2020b). In het nieuwe handelsakkoord is bevestigd dat de EU en het VK het recht hebben om dergelijke voorwaarden te stellen en om fysieke controles uit te voeren, hoewel er wel regelingen worden getroffen om grote problemen te voorkomen (IPPR, 2020).

⁵ Het VK wordt volgens alle onderzoeken met afstand het hardst geraakt door Brexit, meer dan individuele EU-landen, omdat het handel verliest met een groot blok van 27 EU-landen tegelijk. Van alle EU-landen wordt Ierland het hardst geraakt, daarna volgen Nederland en België. Ierland kan volgens eigen schattingen te maken krijgen met 20 miljoen import- en exportaangiftes per jaar, 12 keer zoveel als in de situatie pre-Brexit (Al Yazeera, 2020).

Het belang van douane- en grensformaliteiten

Rabobank (2020) schat dat de impact van de nieuwe douane- en grensformaliteiten overeenkomt met de handelskosten van invoertarieven van 5 tot 8%. Het is aannemelijk dat deze kosten nog hoger liggen voor verse waar (zoals sierteelt, groente, fruit) en zeker in de eerste chaotische maanden van 2021 (zie de vorige paragraaf). De bloemenveiling FloraHolland schat in dat de Brexit tot 12% hogere exportkosten kan leiden door douane- en grensformaliteiten, een daling van het Britse pond, een daling van het inkomen in het VK en een vraag naar goedkopere en kleinere boeketten (Nieuwe Oogst, 2020).

Het belang van NTM's

De precieze EU-context in het geval van Brexit maakt de rol van NTM's extra groot. De economische waarde van het EU-lidmaatschap komt voort uit de gemeenschappelijke interne markt. Dit betekent niet alleen dat er tussen EU-landen geen importtarieven geheven worden, maar ook dat de non-tarifaire barrières zeer laag zijn. Volgens Shepherd en Peters (2020) ligt de waarde van het EU-lidmaatschap met name in die homogene regelgeving. Ze schatten het effect van NTM's (7,1% afname Nederlandse export naar het VK) groter dan het effect van invoerrechten tot op het niveau van de WTO-tarieven (4,3% afname). Uit eerder onderzoek (UNCTAD, 2013; Fugazza et al., 2017) bleek al dat NTM's vaak belangrijker zijn voor handelskosten dan invoertarieven en dat ze kleinere bedrijven bovendien disproportioneel raken.

Omdat er (voor typische Nederlandse producten, zie voetnoot 33) geen invoertarieven zijn, resteert een geschatte afname van de Nederlandse export naar het VK met 7,1 procent. Dit is wel een gemiddelde voor alle exporterende Nederlandse sectoren. De primaire landbouw en de voedingsmiddelenindustrie zullen volgens berekeningen van Shepherd en Peters bovengemiddeld hard worden geraakt doordat NTM's in deze sectoren veel voorkomen. Zo zijn veterinaire en fytosanitaire eisen en de samenhangende importcontroles en exportcertificering, maar ook het omlabellen of etiketteren van goederen, een grote kostenpost.

⁶ Zie verder de bijlage.

⁷ Het VK zet in op een duurzamer en gezonder voedsel- en landbouwbeleid met meer aandacht voor innovatie, dierenrechten en minder intensieve landbouw. Het ministerie van milieu,

In dezelfde lijn concluderen Franssen et al. (2020b) dat 'afwijkende regelgeving na de Brexit exporteurs flink op kosten kan jagen' en dat de handelsregels van Nederland met de EU verschillen met niet-EU-landen zoals Canada (vrijhandelsakkoord CETA), Australië (met name WTO-regels, maar ook losse afspraken met de EU), Noorwegen (EFTA) of Zwitserland (EEA).⁶ Bescherming van Britse producenten of consumenten door het instellen van afwijkende productie-, milieu- of veiligheidsstandaarden zal leiden tot hoge handelskosten, voor zover het nieuwe handelsakkoord een dergelijk 'ongelijk speelveld' toelaat. Nederlandse exporteurs zullen dan niet alleen moeten voldoen aan de Europese productvereisten, maar ook aan de nieuwe regels in het VK. De korte geografische afstand met het VK geeft geen garanties op dit gebied. Zo kwantificeren Franssen et al. (2020b) dat voor de import van landbouwgoederen een grotere afwijking in TBT-regelgeving bestaat in de EU-handel met het nabije Zwitserland dan met het verder weg gelegen Canada of Australië. Zelfs bij een gelijkblijvende regelgeving kan het zijn dat Brexit leidt tot een afwijkende interpretatie van de regels waardoor de handelskosten voor Nederlandse bedrijven toch toenemen.

Kans op afwijkende regelgeving

Maar hoe groot is nu de kans dat de EU-regels en de Britse regels in de toekomst meer en meer van elkaar gaan afwijken? In het nieuwe handelsakkoord is enkel vastgelegd, los van beperkingen op het gebied van staatssteun, dat beide partijen hun standaarden voor bescherming van mens en milieu niet mogen verlagen, op een manier die handel of investeringen kan schaden. Volgens IPPR (2020) is het maar de vraag of een dergelijk effect van standaardverlaging wel juridisch te bewijzen is en concludeert dat er daarmee zeker nog ruimte is voor nieuwe Britse regelgeving, zelfs als het gaat om standaardverlagende maatregelen. Voor standaardverhogende maatregelen⁷ zal er sowieso ruimte zijn.

De ene partij kan de andere partij 'straffen' met invoertarieven in het geval van schadelijke regelgeving, maar dan moet er wel sprake zijn van 'reliable evidence' en geen 'conjecture or remote possibility'. Ook wordt een straf niet geïmplementeerd hangende het juridische onderzoek naar de praktijken. Bij

voedsel en platteland spreekt van de grootste verandering voor de landbouw en het landschapsbeheer in 50 jaar (Trouw, 2020 en NRC, 2020).

herhaalde breuken van het 'level playing field' principe kan er wel na minimaal 4 jaar een evaluatie plaatsvinden die in het uiterste geval, na een jaar van heronderhandeling, kan uitmonden in een beëindiging van (een deel van) het bereikte handelsakkoord (IPPR, 2020).

Het handelsakkoord is op het punt van regelgeving een complex compromis tussen een partij die strenge voorwaarden wil stellen op het gebied van 'level playing field' (eerlijke concurrentie) en staatssteun (de EU) en een partij die daar niet tegen is, maar tegelijk meer soevereiniteit wil (het VK). Het doel van een 'harde Brexit' is voor de Britten namelijk in de eerste plaats 'take back control' en daarmee de wens om juist te kunnen afwijken van de EU-regelgeving (Nieuwsuur, 2020). Het VK heeft bewust niet gekozen voor een 'zachte Brexit' zoals het Noorse model (zie bijlage 5). Volgens David Frost, de hoofd-Brexit-onderhandelaar namens het VK, is de mogelijkheid om van de EU-regels af te kunnen wijken juist het fundamentele punt van Brexit (Lansons, 2020).

7.7 Conclusie

De onzekerheid door en anticipatie op een aanstaande Brexit hebben een negatieve impact gehad op de Britse economie en de bilaterale handel met EU-landen. Nederlandse cijfers over de landbouwhandel met het VK passen in dat patroon. Zo lag de landbouwimport (inclusief tertiaire landbouw) uit het VK in 2020 1% lager dan het niveau van 2015 terwijl de totale landbouwimport in dezelfde periode met 19% is gestegen. Bij de landbouwexport zijn de verschillen wat kleiner (4% groei naar het VK versus 17% groei totaal ten opzichte van 2015). De landbouwexport van Nederlandse makelij met bestemming VK is 1% lager dan in 2015 in vergelijking met een groei bij de totale Nederlandse landbouwexport van 13%. Deze verschillen zijn echter niet louter toe te schrijven aan Brexit. Nadere analyse is nodig om de precieze invloed van de aankondiging van een Brexit in de periode 2015-2020 vast te stellen.

Het sentiment van onzekerheid van de pre-Brexit-periode wordt vanaf 1 januari 2021 ingeruild voor nieuwe Brexit-obstakels. Daarbij gaat het vooral om de introductie van non-tarifaire barrières (douane- en grensformaliteiten en

mogelijke nieuwe regelgeving) en mogelijk ook een permanent lagere koers van het Britse pond ten opzichte van de euro. Nederlandse landbouwproducten en voedingsmiddelen zullen daarbij vermoedelijk ten opzichte van andere goederen disproportioneel worden geraakt. Douaneformaliteiten zullen vooral exporteurs van verse waar extra kosten opleveren.

Afwijking van de EU-regelgeving wordt in het handelsakkoord ontmoedigd, maar er is zowel de Britse wens als de juridische ruimte in het akkoord om dit toch te doen. Het 'Brussels-effect' is daarbij echter niet te onderschatten: vanwege de enorme waarde die de interne EU markt vertegenwoordigt, blijft het aantrekkelijk voor derde landen om hun regelgeving af te stemmen op die van de EU (Bradford, 2020).

Problemen met Brexit voor het Nederlandse agrocomplex zullen doorwegen in de gehele Nederlandse economie. Immers:

- Nederland is van alle EU-landen met afstand de grootste landbouwexporteur naar het VK
- VK is de bestemming waaraan Nederland absoluut, na de export naar Duitsland en België, het meest verdient via de export van landbouwproducten
- VK is de (grote) bestemming waarbij Nederland relatief zelfs het meest verdient aan landbouw (landbouw heeft het grootste aandeel in de exportverdiensten)

Er zijn ook hoopgevende signalen. Zo is het VK voor slechts ten dele zelfvoorzienend en blijft het daarmee afhankelijk van import, bij verse producten is dat vaak de EU (Rabobank, 2020). Ten tweede is Nederland als agrologistieke wereldspeler (zie hoofdstuk 8) normaal gesproken in staat om zich flexibel en snel aan te passen aan een nieuwe handelsrelatie die uitgaat van douane- en grensformaliteiten en nieuwe handelsregels en -procedures. Nederland kan daarmee een concurrentievoordeel behalen ten opzichte van andere EU-landen die dat minder goed kunnen.

Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

Wageningen Economic Research
RAPPORT
2021-001
ISBN 978-94-6395-678-9



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers (5.500 fte) en 12.500 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.
