

## Landbouw en voedsel in de wereld

### Kernpunten:

- plantaardige productie daalt, dierlijke groei
- vogelgriep zorgt voor hogere vleesprijzen
- zuivelprijzen blijven hoog
- hongerbesteding vergt grotere aandacht voor rurale gebieden
- productie biobrandstoffen legt druk op grondgebruik
- aandeel EU in agrarische handel neemt toe
- belang BRIC-landen in agrarische productie en handel groeit
- EU-regels dierenwelzijn leiden tot hogere kostprijs

## 2.1 Voedselvraag en -aanbod

### 2.1.1 Productie- en prijsontwikkelingen

In 2005 nam de agrarische productie wederom toe, vooral door een groei van de dierlijke productie. De plantaardige productie is daarentegen voor het eerst sinds een aantal jaren gedaald. Dat blijkt ook de FAO-cijfers over de ontwikkeling van de productie per hoofd van de bevolking. Deze daalde in 2005 voor het eerst sinds 2000, vooral door de afname van de plantaardige productie. Deze was in Europa en Noord-Amerika het grootst. De dierlijke productie bleef per hoofd van de bevolking wereldwijd vrijwel gelijk aan die in 2004.

#### *Hogere prijzen plantaardige producten*

De graanoogst in de wereld bleef in 2005 ruim 2% achter bij het recordjaar 2004, maar lag wel boven het gemiddelde van de laatste jaren (tabel 2.1). Vooral in de belangrijke exporterende landen in Noord-Amerika en Europa liep de productie van voedergranen fors terug, in Europa met ongeveer 15%. Tegenover de productiedaling stond een lichte toename van het verbruik wereldwijd, zodat de graanvoorraden enigszins daalden. In vergelijking met de langetermijntrend is de voorraad laag. De graanprijzen zijn dan ook iets hoger dan in 2004, maar de prijsontwikkeling verschilt per regio. De prijsstijging van Amerikaans graan bleef beperkt door een dalende importvraag en een groot aanbod van voedertarwe in de regio rond de Zwarte Zee (FAO, 2005). De prijzen van Argentijns graan daarentegen stegen fors vanwege de kleinere oogst.

De prijzen voor oliezaden staan onder druk. Na de forse groei van de productie in 2004 nam het aanbod in 2005 opnieuw toe, zij het minder sterk. Vooral de productie van sojabonen zat in de lift. De andere oliezaden stabiliseerden op hetzelfde niveau. De vraag naar oliezaden neemt nog steeds toe, vooral dankzij de groei van de inkomens in China, India en andere landen in Zuid- en Zuidoost-Azië. De prijzen waren in de eerste helft van het seizoen 2005/06 vrij stabiel. De vraag naar oliezaden voor andere doeleinden dan consumptie breidt zich wereldwijd uit. Zeker nu de EU en de Verenigde Staten

<b>Tabel 2.1</b>		<b>Wereldproductie (mln. ton) van enkele akkerbouwproducten, 2001-2005</b>				
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	
Granen	2.108	2.042	2.086	2.268	<b>2.219</b>	
w.v. tarwe	590	574	561	630	<b>626</b>	
voedergranen	920	890	941	1.032	<b>978</b>	
rijst	598	578	583	607	<b>615</b>	
Suiker (ruw)	132	145	141	144	<b>148</b>	
Aardappelen	313	317	316	331	<b>322</b>	
Sojabonen	178	182	189	204	<b>210</b>	
Peulvruchten	54	57	57	61	<b>62</b>	

Bron: FAOSTAT.

beleid ontwikkelen om de productie en het gebruik van biodiesel te bevorderen. De huidige olieprijsen kunnen dit effect nog eens versterken.

De prijsstijging voor suiker op de wereldmarkt zette in 2005 door. Eind 2005 lagen de prijzen ruim 30% hoger dan het jaar ervoor. Een sterke groei van de vraag tegenover een relatief beperkte productietoename heeft geleid tot kleinere voorraden.

De prijs op de wereldmarkt voor koffie herstelde zich verder, vooral vanwege een betere balans tussen vraag en aanbod. De prijzen voor cacao en thee bleven vrijwel gelijk aan die van de vorige oogst. De prijs voor thee staat echter onder druk door de recordproductie in het afgelopen seizoen.

#### *Vogelgriep zorgt voor prijsstijgingen vlees*

De vleesproductie in de wereld nam weer toe (tabel 2.2), maar iets minder dan voorgaande jaren, vooral door een uitbreiding van de varkens- en pluimveevleesproductie in Azië. Deze regio neemt ruim 40% van de totale wereldvleesproductie voor zijn rekening. Van het varkensvlees in de wereld komt zelfs bijna 60% uit Azië, terwijl dat aandeel tien jaar terug nog onder de 50% lag. De grotere pluimveevleesproductie wordt deels ook veroorzaakt door een gestaag groeiende productie in de Verenigde Staten. De uitbraak van vogelgriep in Azië en andere landen had grote invloed op de pluimveeprijzen op de internationale markt. De beperkingen in de uitvoer vanuit Aziatische landen zorgden er voor dat de prijzen zo'n 30% stegen in vergelijking met 2004. Deze stijging staat in schril contrast met de sterk dalende prijzen in de landen die door de ziekte getroffen zijn. Het vlees dat niet geëxporteerd kon worden, moest op de binnenlandse markt worden afgezet. De consumptie daalde daar echter ook omdat de consumenten overstapten op alternatieven. De uitbreiding van het aantal uitbraken - in westelijke richting - leidde uiteindelijk ook in de EU tot dalende prijzen.

De FAO heeft berekend wat de gevolgen zijn van een uitbraak van vogelgriep in de EU voor de prijzen op de wereldmarkt. Samen met bijvoorbeeld een uitbraak van MKZ in Brazilië zou dit leiden tot aanzienlijke opwaartse druk op de vleesprijzen. Dit is vergelijkbaar met de situatie in 2004, toen Noord-Amerika vanwege de BSE-crisis nauwelijks aanbod op de wereldmarkt. De uitkomsten van

<b>Tabel 2.2</b>		<b>Wereldproductie (mln. ton) van enkele veehouderijproducten, 2001-2005</b>				
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	
Rundvlees	56,0	57,8	58,7	59,7	<b>60,4</b>	
Varkensvlees	92,1	95,2	98,5	100,5	<b>102,5</b>	
Schapen- en geitenvlees	11,5	11,7	12,1	12,6	<b>13,0</b>	
Pluimveevlees	71,9	75,1	76,6	79,2	<b>81,0</b>	
Eieren	57,3	59,7	61,5	63,0	<b>64,4</b>	
Koemelk	497,6	510,1	518,4	523,2	<b>530,7</b>	

Bron: FAOSTAT.

deze analyse wijzen er op dat alle vleesprijzen op de wereldmarkt zullen stijgen, die van rund- en pluimveevlees met 7-8% en die van varkensvlees met circa 3%. In de aannames wordt verondersteld dat de gehele export van pluimveevlees vanuit de EU zal wegvallen en dat de consumptie op de interne markt niet lijdt onder de uitbraken. Met name dat laatste is onwaarschijnlijk: nu al blijken consumenten terughoudend in de consumptie van pluimveevlees.

#### *Blijvend hoge zuivelprijzen*

De hoge internationale zuivelprijzen leidden tot een grotere melkproductie. Na een groei van ongeveer 1% in 2004 nam de productie in 2005 opnieuw toe, vooral dankzij de Verenigde Staten en Azië. In grote exporterende regio's als de EU daalde de productie, of bleef deze op een gelijk niveau, zoals in Oceanië. De kleinere productie in Nieuw-Zeeland en Australië is vooral het gevolg van weersomstandigheden. Op korte termijn houdt de FAO rekening met een groei van de productie (FAO, 2005). In Azië zijn het vooral China en India die hieraan bijdragen (zie ook 2.3.2).

Een sterke groei van de vraag in Zuidoost-Azië en Noord-Afrika, evenals de beperkte productie in Oceanië en de lagere exportsubsidies van de EU hielden de zuivelprijzen hoog. De prijs van melk in Oceanië ligt aanmerkelijk boven het normale niveau. Deze hoge prijzen zouden moeten leiden tot een groter aanbod, zodat de prijzen weer dalen. Door het kleiner wordende aandeel van de EU op de wereldzuivelmarkt wordt de invloed van de exportsubsidies op de wereldmarktprijzen kleiner.

#### *Verbetering landbouw in rurale gebieden enige optie in strijd tegen honger*

De doelstelling van de Wereldvoedseltop uit 1996 om het aantal ondervoede mensen in 2015 tot 400 miljoen terug te brengen blijkt moeilijk te realiseren. De einddatum komt snel dichterbij, het doel daarentegen niet. Nog altijd lijden zo'n 800 miljoen mensen aan honger (FAO, 2005a). De groei van de bevolking, vaak juist in gebieden waar honger heerst, maakt het extra lastig om de doelstelling te halen. Driekwart van de mensen die lijdt aan ondervoeding leeft in rurale gebieden. In deze gebieden sterven ook jaarlijks grote aantallen kinderen op zeer jonge leeftijd en komen veel mensen om het leven tijdens de zwangerschap of door malaria. Prioriteit moet daarom gegeven worden aan deze regio's.

De landbouw zal in deze gebieden de pijler moeten worden van het bestaan. Een duurzame en

veilige productiemethode moet zorgen voor werkgelegenheid en inkomens. Het grootste gedeelte van deze gebieden bevindt zich in Afrika. In tegenstelling tot de tendens van de laatste decennia, zal meer moeten worden bijgedragen aan de ontwikkeling van deze regio's. De landen van de Afrikaanse Unie hebben zich daarom verplicht het aandeel voor het platteland in hun nationale uitgaven de komende vijf jaar sterk te vergroten. Zonder de ontwikkeling van de landbouw in deze rurale gebieden zullen de doelstellingen van de Wereldvoedseltop in deze regio's zeker niet gehaald worden (FAO, 2005a).

### *Grenzen aan de groei*

Voedselschaarste en bevolkingsgroei zijn niet iets van de laatste jaren. Bij het verschijnen van het eerste *Landbouw-Economisch Bericht* in 1972 publiceerde de Club van Rome haar veelbesproken publicatie *Grenzen aan de groei*. Hierin werd zorg uitgesproken over de mogelijke schaarste aan hulpbronnen bij een groeiende bevolking. Ook de toenemende vervuiling en problemen in de gezondheidszorg waren onderwerp van de studie. Schaarse hulpbronnen, met name water, vormen nog steeds een groot probleem om iedereen van voldoende voedsel te kunnen voorzien. Oorlogen en natuurrampen dragen ook hun steentje bij. Alleen de stilstand en uiteindelijke terugloop in de bevolkingsgroei, die de Club van Rome verwachtte door bovengenoemde factoren, is niet bewaarheid.

## **2.1.2 Toekomstige productie en consumptie**

De voorspellingen voor de productie en consumptie van agrarische producten werden in 2005 voor het eerst gezamenlijk door OESO en FAO gemaakt (OESO, 2005). De prognoses zijn uiteraard omgeven met een vrij grote mate van onzekerheid.

Naar schatting groeit de landbouwproductie in de periode 2005-2014 langzamer dan in de voorgaande tien jaar. De bevolkingsgroei, maar vooral ook de economische ontwikkeling in de ontwikkelingslanden zorgt wereldwijd voor een toename van de consumptie. Dit leidt tot een groter volume van de wereldhandel. De toename van de handel in agrarische producten zal hier echter bij achter blijven. Ook vindt een verschuiving plaats in de verschillende goederenstromen. Een steeds groter deel van de handel zal bestaan uit zuid-zuidhandel. In een stijgende vraag naar landbouwproducten uit ontwikkelingslanden wordt dan deels voorzien door nieuw opkomende exportlanden in de zich ontwikkelende gebieden. De concurrentie op de wereldmarkt neemt hierdoor toe en leidt uiteindelijk tot een verdere daling van de reële prijzen voor de meeste landbouwproducten. Het aandeel van de OESO-landen in de agrarische productie zal de komende periode dalen, omdat de groei van de productie in de ontwikkelingslanden groter is door stijging van de productiviteit en door uitbreiding van het landbouwareaal.

In de OESO-landen zal naar verwachting de vraag naar voedsel slechts beperkt toenemen. Vooral voedselveiligheid, milieu en welzijn van dieren zullen de vraag naar voedsel gaan bepalen, meer dan prijs- en inkomensveranderingen. Anders ligt dat in de ontwikkelingslanden, waar bevolkings- en

**Tabel 2.3** Gemiddelde jaarlijkse groei (%) van productie en consumptie, 2004-2014

	Productie			Consumptie		
	Totaal	OESO	Niet-OESO	Totaal	OESO	Niet-OESO
Tarwe	1,0	0,7	1,4	1,1	0,7	1,3
Rijst	1,3	-0,1	1,6	1,0	0,4	1,0
Voedergranen	1,0	0,3	2,0	1,3	0,7	1,8
Oliezaden	1,9	0,7	3,1	2,4	1,6	2,9
Rundvlees	1,6	0,7	2,6	1,6	0,6	2,3
Varkensvlees	1,8	0,8	2,6	1,8	0,8	2,3
Pluimveevlees	2,2	1,8	3,0	2,2	1,8	2,5
Melk	1,9	0,9	3,0	-	-	-
Boter	1,7	-0,3	3,4	1,8	-0,3	2,9
Kaas	1,8	1,8	2,8	1,9	1,6	2,7
Mager melkpoeder	-0,5	-1,3	2,5	-0,9	-2,5	1,3
Vol melkpoeder	2,0	1,2	3,4	2,0	-0,3	2,6
Plantaardige oliën	2,7	2,0	3,4	2,8	1,9	3,1
Suiker	1,9	-0,1	2,8	1,8	0,4	2,3

Bron: OESO (2005).

**Tabel 2.4** Aandeel (%) van productie en consumptie van de OESO-landen in de wereld, 2004-2014

	Productie		Consumptie	
	2004	2014	2004	2014
Tarwe	42,5	41,0	33,0	31,7
Rijst	5,8	5,0	5,3	5,0
Voedergranen	54,1	50,4	49,6	46,8
Oliezaden	42,2	37,3	40,8	37,9
Rundvlees	42,4	38,4	42,9	38,9
Varkensvlees	36,9	33,4	35,9	32,7
Pluimveevlees	48,8	46,2	46,4	44,5
Melk	46,9	42,4	-	-
Boter	42,5	34,8	36,8	29,7
Kaas	79,3	77,8	77,2	75,3
Mager melkpoeder	82,9	77,5	62,3	53,0
Vol melkpoeder	54,6	49,9	22,8	18,1
Plantaardige oliën	27,3	24,8	32,2	29,7
Suiker	28,0	23,1	28,2	24,5

Bron: OESO (2005).

inkomensgroei, maar ook een veranderend voedselpatroon voor een grotere vraag zorgen. Met name het aandeel van dierlijke producten in de consumptie zal toenemen.

De verwachte groei van zowel de productie als de consumptie is in de OESO-landen kleiner dan in de overige landen (tabel 2.3). Dit leidt er toe dat de komende jaren het aandeel van de OESO-landen zowel aan de aanbod- als vraagkant verder zal afnemen (tabel 2.4).

### 2.1.3 Biobrandstoffen

Het gebruik van biobrandstoffen als ethanol en biodiesel groeit. Gemiddeld schommelt het aandeel van biobrandstoffen in het totale verbruik van transportbrandstoffen rond de 2 tot 3% in de Verenigde Staten, Canada en de EU. Brazilië is koploper, met een aandeel biobrandstoffen van rond de 20% (OESO, 2005a). De toepassing van biobrandstoffen zorgt voor een groeiende vraag naar agrarische grondstoffen, zoals zetmeel, suiker en plantaardige oliën. Internationaal gezien wordt veel verwacht van koolzaad als grondstof voor biodiesel. Grote Europese producenten van koolzaad zoals Duitsland en Frankrijk stimuleren via accijnsmaatregelen het gebruik van biodiesel. Mede daardoor is de teelt van koolzaad in deze landen aantrekkelijker geworden en is de aandacht voor opbrengstverbetering toegenomen en het areaal uitgebreid.

Het gebruik van landbouwgewassen voor de productie van biobrandstoffen concurreert met alternatieve afzetkanalen. Om het gebruik voor voedingsdoeleinden niet in gevaar te brengen zal of de gemiddelde opbrengst per ha omhoog moeten of het areaal moeten worden uitgebreid. Berekeningen van de OESO (2005a) geven aan dat drie OESO-regio's (de Verenigde Staten, Canada en de EU) 30-60% van hun huidige areaal nodig hebben om 10% van hun traditionele autobrandstoffen te vervangen door biobrandstoffen. Een recente studie in opdracht van het European Environmental Agency (EEA) schat daarentegen dat 13% van het areaal in 2010 nodig is om 5,75% vervanging te realiseren, de doelstelling in de Europese richtlijn over biobrandstoffen (Elbersen, 2005). Het grote verschil in de percentages vloeit onder andere voort uit verschillende aannames wat betreft productiviteit en stand van de technologie. In de studie van de EEA wordt tevens verwacht dat de druk op het landgebruik in 2020 lager zal zijn dan in 2010, omdat dan 30% van de biobrandstoffen zal worden gemaakt uit lignocellulose. Dit is de zogenaamde tweede generatie biobrandstoffen, die gebruikmaken van speciaal voor dit doel gekweekte (houtachtige) gewassen en van laagwaardige biomassastromen als stro, bermgras en afvalhout. De huidige eerste generatie biobrandstoffen wordt vooral gemaakt uit gangbare agrarische grondstoffen en resten hiervan die bij de verwerking tot voedingsmiddelen vrijkomen (Annevelink et al., 2006). De nieuwe technologieën om ethanol van cellulose en soortgelijk materiaal te produceren zijn nog in ontwikkeling. De tweede generatie biobrandstoffen legt niet alleen minder druk op het areaal, ook de productiekosten zijn waarschijnlijk aanzienlijk lager dan van de eerste generatie biobrandstoffen.

De extra vraag naar agrarische producten voor biobrandstoffen heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de markten van deze producten. De belangrijkste producenten van biobrandstoffen (VS, Canada, EU en Brazilië) verwachten dat hun export van de basisproducten zal teruglopen of dat een vergrote invoer van deze producten nodig zal zijn. De OESO verwacht dat de prijs voor oliezaden in 2014

ongeveer 2% en voor suiker bijna 60% hoger is dan in het geval het gebruik van biobrandstof op het niveau van 2004 blijft. De markt wordt bovendien erg beïnvloed door de prijs van ruwe aardolie. Hogere olieprijsen leiden immers ook tot hogere kosten voor de landbouw. Anderzijds stimuleert dit ook de productie van biobrandstoffen. De invloed van de productie van biobrandstoffen op de agrarische markt zal veranderen als de tweede generatie biobrandstoffen echt concurrerend wordt.

## 2.2 Internationaal landbouwbeleid

### 2.2.1 Ondersteuning van de productie

Zowel in 2004 als in 2005 was de steun aan landbouwproducten gemeten in de Producer Support Estimate (PSE) ongeveer gelijk aan 29% van de waarde van de landbouwproductie (OESO, 2006). Vergeleken met de PSE van 37% in 1986-1988 is dat een flinke afname. De waarde van deze steun wordt geschat op 225 miljoen euro, wat overeen komt met ruim 1% van het Bruto Binnenlands Product. In de meeste landen daalt de steun aan de landbouwsector (tabel 2.5). De PSE overschat overigens de steun, omdat de maatstaf werkt met referentieprijzen waarin het (prijsverstorende) effect van het landbouwbeleid al is opgenomen. De maatstaf leent zich vooral voor een vergelijking tussen landen van de hoogte van de steun aan de landbouw en veel minder voor het meten van de absolute hoogte.

Beleidsvormingen hebben geleid tot een andere manier van steunverlening aan producenten. Het aandeel productie- en handelsverstorende steun daalde van 91% in 1986-88 naar 72% in 2003-2005.

<b>Tabel 2.5</b>		<b>Landbouwsteun<sup>a)</sup> in OESO-landen, 1986-2005</b>			
		<b>1986-1988</b>	<b>2003-2005</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Nieuw-Zeeland		11	2	2	<b>3</b>
Australië		8	5	5	<b>5</b>
Mexico		28	15	12	<b>14</b>
Verenigde Staten		22	16	16	<b>16</b>
Canada		36	22	21	<b>21</b>
Turkije		16	26	25	<b>25</b>
OESO		37	30	29	<b>29</b>
EU <sup>b)</sup>		41	34	33	<b>32</b>
Japan		64	58	58	<b>56</b>
Korea		70	62	63	<b>63</b>
Noorwegen		71	67	67	<b>64</b>
IJsland		77	66	63	<b>67</b>
Zwitserland		78	69	68	<b>68</b>

a) Aandeel (%) van PSE in productiewaarde; b) vanaf 2004 EU-25. Bron: OESO (2006).

De daling van de prijssteun blijkt ook uit de kleiner wordende afstand tussen de prijzen bij export en op de binnenlandse markt. In 1986-88 was de producentenprijs in de OESO gemiddeld 57% hoger dan de exportprijs, in 2003-2005 was dit teruggelopen tot 27%. De reductie van deze steun is in de EU gepaard gegaan met een toename van de directe betalingen gebaseerd op areaal of aantal dieren. Diverse aanvullende eisen, vooral op het gebied van milieu, worden vastgesteld voor toekenning van deze betalingen.

### 2.2.2 Stand van zaken Doha-ronde

Binnen de WTO worden onder andere voor de landbouw afspraken gemaakt die betrekking hebben op markttoegang (zoals tarieven en quota), interne steunverlening (zoals subsidies) en exportsteun. In 2001 zijn in het kader van de Doha-ronde de onderhandelingen begonnen over de verdere afbouw van handelsverstorende maatregelen in de landbouwsector. Deze hadden in 2005 moeten worden afgerond. In december werd echter tijdens de WTO-top in Hong Kong slechts een beperkte overeenkomst bereikt; van een slotakkoord is nog geen sprake. In de loop van 2006 zullen de verdere details van de overeenkomst moeten worden ingevuld. De belangrijkste resultaten op het vlak van de landbouw zijn een akkoord over 'uitfasering' (geleidelijk afbouwen) van exportsubsidies en over tarief- en quotavrije markttoegang voor een groep minst ontwikkelde landen.

Wat betreft de exportsubsidies, deze moeten per 2013 zijn afgebouwd; in 2010 moet al sprake zijn van een substantiële vermindering. Ook is men het eens geworden over de afbouw van andere vormen van exportsteun, zoals niet-commerciële exportkredieten en voedselhulp. Voor die laatste zal er een *safe box* komen, waarin echte materiële noodhulp wordt ondergebracht.

Bij de binnenlandse steun is men akkoord over de aanpak op hoofdlijnen. Er wordt uitgegaan van een zogenaamde getrapte aanpak: de mate waarin de steun moet afnemen is afhankelijk van de hoogte van de steun. Hoe hoger de steun, hoe meer er afgebouwd moet worden. Hoe dit precies wordt ingevuld is echter nog onderwerp van onderhandeling; duidelijk is alleen dat er drie categorieën zijn, zogenaamde 'reductiebanden'. Er is ook overeenstemming bereikt over beperking van de steun die tot de blauwe box mag worden gerekend. In de blauwe box zijn de directe betalingen opgenomen die worden gegeven in het kader van productiebeperkende programma's. De EU maakt dankzij de laatste ronde van landbouwhervormingen vrijwel geen gebruik meer van dit instrument. Over aanscherping van de criteria voor de groene box (van de productie ontkoppelde steun) is men het daarentegen nog niet eens.

Wat betreft markttoegang is er ten opzichte van de raamovereenkomst uit juli 2004 geen noemenswaardige voortgang. Er is enkel afgesproken dat evenals bij de interne steun uitgegaan zal worden van een getrapte aanpak, ditmaal met vier reductiebanden. Maar hoe de banden worden vastgesteld en hoeveel de tarieven per band gereduceerd moeten worden is nog geenszins duidelijk. Voor gevoelige en speciale producten zijn - nader te bepalen - uitzonderingen mogelijk.

Voor de 32 minst ontwikkelde landen van de wereld zal er vrije markttoegang komen, een duidelijk winstpunt voor de 'Doha Ontwikkelingsronde'.

Ten slotte is de passage in de slottekst opmerkelijk waarin expliciet wordt opgeroepen om bij de dossiers niet-agrarische markttoegang en diensten dezelfde ambities te tonen als bij het landbouwdossier.



### Handelsgeschillen

Het definitief in het gelijk stellen van Brazilië, met medeklagers Thailand en Australië, in het zogenaamde suikerpanel heeft aanzienlijk effect gehad voor de suikerproducenten in de Europese Unie. Nadat de EU op 19 mei 2005 veroordeeld werd vanwege de gesubsidieerde export van suiker, kwam de hervorming van de suikermarktordening in een stroomversnelling (zie par. 3.1.2).

De problemen rond de import in de EU van met hormonen geproduceerd (rund) vlees vanuit onder andere de Verenigde Staten en Canada blijven zich voortslepen. Ondanks aanpassingen van allerlei regels blijven de betrokken landen protest aantekenen bij de WTO. Op 6 juni 2005 werd een nieuw panel opgericht dat zich met deze problemen moet bezig houden. In september werd de eerste bijeenkomst gehouden die een openbaar karakter had. Eind januari melde de voorzitter van dit panel dat, gezien de complexe materie en de vele administratieve procedures, zes maanden niet voldoende zijn om de taak te volbrengen. Rekening houdend met de huidige stand van zaken wordt een eindrapportage van dit panel in de loop van oktober 2006 verwacht.

## 2.3 Internationale handel

### 2.3.1 Mondiaal

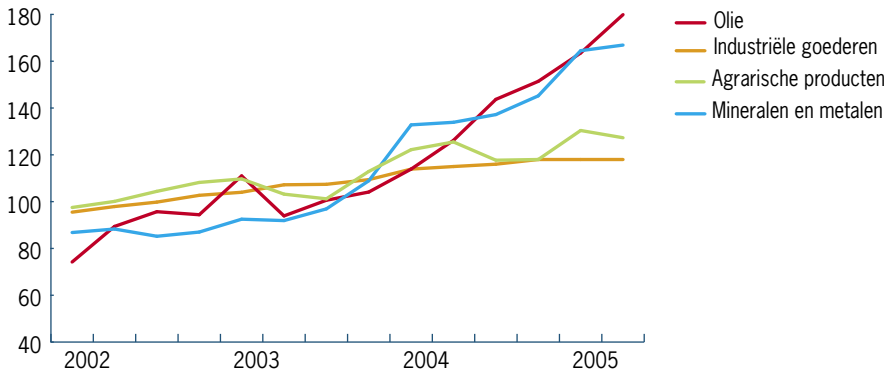
Het aandeel van de agrarische handel in de totale handel kwam in 2005 uit onder de 9%, een diepterecord (WTO, 2006). Uit figuur 2.1 blijkt dat de daling van het agrarische aandeel voor een belangrijk deel het gevolg is van prijseffecten. Door de combinatie van stijgende olieprijsen en een forse economische groei, is er een sterke opwaartse druk op de prijzen voor brandstoffen en metalen, wat leidt tot waardeinstijging voor deze goederen in de handel. De agrarische prijzen stegen eveneens, maar in veel mindere mate. Ook hier is de hogere olieprijs van belang, want die verhoogt de vraag naar plantaardige oliën en dierlijke vetten, en de vraag naar natuurlijke alternatieven voor producten op oliebasis.

Binnen de agrarische handel lijkt de groei in het verwerkte en onverwerkte segment in balans (WTO, 2005). De grootste volumegroei in 2004 werd gerealiseerd in Australië (35%), gevolgd door Brazilië, Rusland, Indonesië en Nieuw-Zeeland (20 à 30%). De wereldwijde handel in landbouwproducten omvatte 783 miljard dollar in 2004.

### 2.3.2 Europese Unie

Figuur 2.2 en 2.3 geven de exportwaarden en marktaandeel weer van verschillende landenblokken van de totale agrarische export en de totale agrarische import. De EU-intrahandel is buiten beschouwing gelaten om de positie van de EU op de wereldmarkt beter in beeld te brengen. Voor de overige landenblokken zijn de cijfers inclusief de handel binnen de blokken. De totale agrarische export is tussen 1996 en 2004 met 26% gestegen tot 362 miljard euro. De import nam met 29% toe tot 399 miljard euro. Het verschil wordt veroorzaakt door het onderscheid in cif- en fobprijzen bij de registratie van de import en de export.

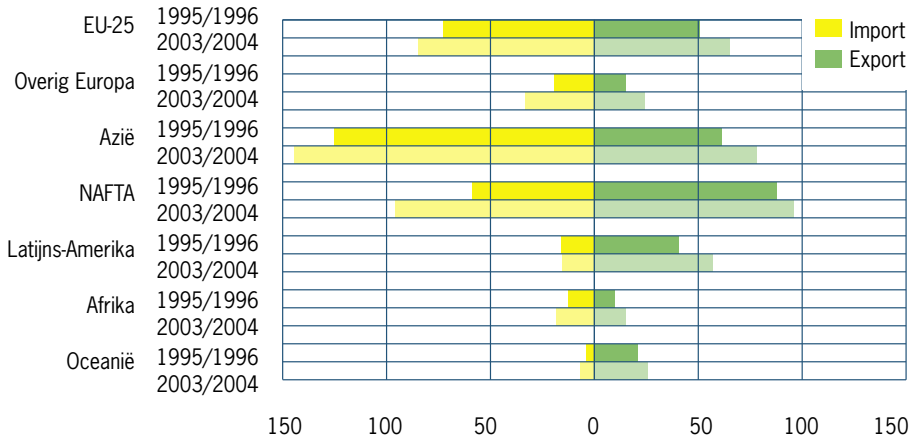
**Figuur 2.1** Prijsontwikkeling (index, 2000=100<sup>a)</sup>) op de goederenmarkten<sup>b)</sup>, 2002-2005



a) In dollartermen; b) voor industriële goederen is weergegeven het verloop van de waarde per eenheid product in de export van de geïndustrialiseerde landen.

Bron: UNCTAD.

**Figuur 2.2** De agrarische handel (mrd. euro) van een aantal handelsblokken<sup>a)</sup>, 1995-2004



a) EU-25 exclusief intrahandel.

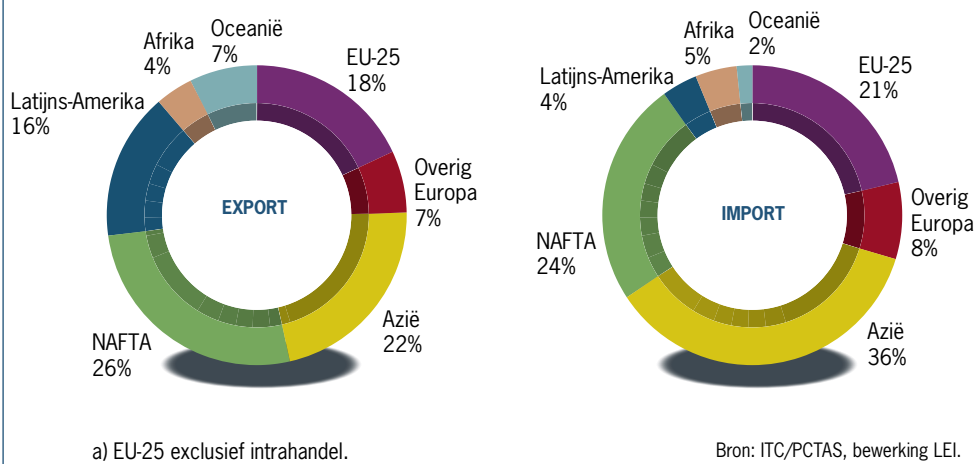
Bron: ITC/PCTAS, bewerking LEI.

De NAFTA is met 96 miljard euro (2003/04) de grootste exporteur van agrarische producten, maar het marktaandeel van deze landengroep is gedaald van 31% in 1996 naar 27% in 2004.

Azië, exporteur nummer twee, wist door een sterke groei van de export (van 62 naar 78 miljard euro) het marktaandeel te behouden. De EU-25 had in 2004 met een export van 65 miljard euro een aandeel van 18%, ongeveer evenveel als in 1996.

De agrarische import is voor alle landenblokken, uitgezonderd Latijns-Amerika, gestegen tussen 1996 en 2004 (figuur 2.2). Azië is, met 145 miljard euro in 2004 en een marktaandeel van 36%, de grootste importeur van agrarische producten. NAFTA passeerde de EU als tweede grootste importeur, dankzij een stijging van de import van 59 naar 96 miljard euro. De totale agrarische import van de EU steeg tussen 1996 en 2004 van 73 naar 85 miljard euro, terwijl het marktaandeel met 2% daalde tot ruim 21%. De overige landenblokken spelen een relatief kleine rol op de wereldmarkt, hoewel de agrarische import van overig Europa (Rusland, Turkije, Zwitserland) tussen 1996 en 2004 met bijna 70% is gestegen.

**Figuur 2.3** Aandelen (%) van de verschillende handelsblokken in de agrarische wereldhandel<sup>a)</sup>, 2003/2004



### 2.3.3 Handel en productie BRIC-landen

De agrarische wereldmarkt wordt niet meer gedomineerd door de van oudsher belangrijkste handelsblokken NAFTA en EU, zo bleek uit voorgaande paragraaf. De sterke opmars van de agrarische handel vindt voornamelijk plaats in de vier zogenaamde BRIC-landen: Brazilië, Rusland, India en China. Deze vier landen worden gezien als toekomstige economische mogelijkheden met veel potentie (Wilson en Purushothaman, 2003).

Brazilië beschikt bijvoorbeeld over enorme arealen landbouwgrond met mogelijkheden om uit te breiden en heeft zich daarom toegelegd op de productie van bulkgoederen als sojabonen, koffie en rietsuiker. China is door zijn grote bevolking en tekort aan landbouwareaal een grote importeur geworden van onder andere soja (voor veevoer). India is ook een land met grote mogelijkheden, maar hier wordt binnen de landbouw nog weinig gebruikgemaakt van geavanceerde technologie, zoals in Brazilië wel gebeurt. Rusland heeft eveneens de potentie om tot een belangrijke speler op de agrarische markt uit te groeien, onder meer vanwege de gunstige natuurlijke omstandigheden en de ligging nabij Europa. Het Sovjet-verleden belemmert echter nog steeds de ontwikkeling van de landbouw (Hillen, 2006).

Van de totale agrarische productie in de wereld is naar schatting ongeveer een derde afkomstig uit de BRIC-landen, overigens verschilt dat per product zo blijkt uit tabel 2.6. Haast vanzelfsprekend komt het grootste deel op naam van China. Het aandeel van deze landen in de plantaardige productie neemt af. De relatieve bijdrage aan de vleesproductie stijgt daarentegen juist. De in verhouding kleine aandelen van Brazilië en Rusland moeten worden afgezet tegen het aandeel van beide landen in de wereldbevolking.

De te verwachten groei van de economieën van de BRIC-landen zal op termijn het beeld van de handel, ook van de handel in agrarische producten, veranderen. Belangrijk is daarbij de ontwikkeling van de landbouwproductie in deze gebieden, mede in verhouding tot de ontwikkeling van de bevolking. Een absolute groei van de productie leidt niet altijd tot een toenemend aanbod vanuit de regio. In tabel 2.7 is daarom de ontwikkeling van de landbouwproductie per inwoner weergegeven; dit geeft een betere indicatie van de ontwikkeling van de agrarische productie in deze landen. De daling van de dierlijke productie in Rusland is vergelijkbaar met de ontwikkeling in de nieuwe lidstaten van de EU.

**Tabel 2.6** Aandeel (%) van de BRIC-landen in de wereldbevolking en in de wereldproductie van enkele agrarische producten, 2005

	Bevolking	Granen	Vlees	Melk	Eieren
Brazilië	2,8	2,5	7,5	3,7	2,5
Rusland	2,3	3,4	1,8	4,9	3,2
India	16,9	10,5	2,4	14,6	3,9
China	20,8	19,1	29,3	4,6	44,5
<b>BRIC-landen, totaal</b>	<b>42,8</b>	<b>35,6</b>	<b>41,0</b>	<b>27,8</b>	<b>54,1</b>

Bron: FAOSTAT.

In Brazilië nam in de veehouderijsector de productie verhoudingsgewijs sterk toe, vooral door een groei van de rund- en pluimveevleesproductie. Brazilië is het enige land van de vier waar de agrarische export sneller stijgt dan het mondiale gemiddelde. In China stijgen zowel de inkomens als de agrarische productie enorm. De groei van de bevolking gaat echter ook door. De ontwikkelingen in de BRIC-landen lijken, Brazilië uitgezonderd, toch vooral te leiden tot een grotere vraag op de wereldmarkt naar agrarische producten. Brazilië kan door de groei van zijn productie eerder een concurrent worden op de exportmarkt.

#### Handel tussen BRIC-landen en de EU

De (agrarische) handelsrelaties van de vier BRIC-landen met de EU verschillen onderling heel sterk (tabel 2.8). Zo is Brazilië met een aandeel van 11,8% de grootste exporteur van agrarische producten naar de EU, niet alleen van de BRIC-landen, maar ook mondiaal gezien. Verder vormt de agrarische import vanuit Brazilië een groot deel van de totale EU-import vanuit Brazilië.

	<b>Tabel 2.7 Ontwikkeling van de landbouwproductie per hoofd van de bevolking (1999-2001=100)</b>					
	<b>Totaal</b>		<b>Plantaardig</b>		<b>Dierlijk</b>	
	<b>1995</b>	<b>2004</b>	<b>1995</b>	<b>2004</b>	<b>1995</b>	<b>2004</b>
Wereld	87,6	110,1	87,4	110,8	89,6	109,1
Brazilië	85,6	126,0	88,4	126,5	84,0	123,6
Rusland	99,9	111,4	97,2	121,2	116,6	101,9
India	86,6	106,0	88,5	103,9	82,1	112,2
China	79,1	118,1	82,7	115,2	75,7	122,6

Bron: FAOSTAT.

<b>Tabel 2.8 Aandelen (%) van de BRIC-landen in de handel van de EU, 2004</b>		<b>Brazilië</b>	<b>Rusland</b>	<b>India</b>	<b>China</b>	<b>Totaal</b>
<b>Import</b>						
Aandeel in totale import van EU		2,1	7,8	1,6	12,3	23,8
Aandeel in totale agrarische import van EU		11,8	2,8	1,8	3,5	19,9
Aandeel agrarische producten in totale import		44,3	2,8	9,0	2,2	
<b>Export</b>						
Aandeel in totale export van EU		1,5	4,7	1,8	5,0	13,0
Aandeel in totale agrarische export van EU		0,7	7,8	0,3	2,1	10,9
Aandeel agrarische producten in totale export		3,0	9,9	1,0	2,5	

Bron: Eurostat.

Zowel aan de exportkant als aan de importkant is China de belangrijkste handelspartner voor de EU als de totale handel in ogenschouw wordt genomen. Bij de agrarische handel is Rusland van de BRIC-landen de belangrijkste afnemer van agrarische producten (7,8%). Hiermee is Rusland op twee na de grootste importeur van Europese landbouwproducten.

### 2.3.4 Level playing field

Landsgrenzen vervagen in de handel, maar niet helemaal. De internationale handel in agrarische grondstoffen, halffabrikaten en eindproducten verbindt markten met elkaar. Naties zijn wel vaak de geografische begrenzing van beleidszones. Elk land stelt eigen spelregels op voor de handel op terreinen als markttoegang, productiesteun en kwaliteit en veiligheid. Daar waar de concurrentiepositie van ondernemers in het geding is, bestaat de wens oneerlijke concurrentie uit te bannen. Discussies over het zogenaamde level playing field hebben meestal betrekking op beleidsmaatregelen die marktwerking ongewenst verstoren. De roep om het effenen van het speelveld klinkt doorgaans het hardst bij marktpartijen die zich met moeite staande houden in de mondiale markt; veelal vanwege factoren die met beleid weinig van doen hebben, zoals wisselkoersbewegingen of veranderende consumptiepatronen. In enkele alinea's wordt voor de handel in dierlijke producten het internationale speelveld nader bekeken vanuit Nederlands perspectief.

#### *Een ongelijk speelveld...*

De Europese industrieën rond vlees en eieren behoren tot de meer beschermde bedrijfstakken. Naast binnenlandse steun en grensbescherming beïnvloeden regels en normen over voedselkwaliteit en milieubescherming de prijsconcurrentie van Europese producenten op de eigen en de internationale markt. Het betreft dan met name regelgeving die het prijstechnisch interessante gebruik van diermeel in voer verbiedt, die hoge eisen stelt aan de kwaliteit van huisvesting van dieren, en de milieukosten van de mestproblematiek bij de boer neerlegt. Een aantal van deze eisen kan in WTO-verband niet worden opgelegd aan geïmporteerde producten. De reden is dat binnen het WTO-recht weinig precedentes bestaan voor normstelling op het gebied van procédés en productiemethoden die geen sporen in het product achterlaten (Eaton et al., 2005). In dat opzicht is er voor Europese producenten dus sprake van een ongelijk speelveld. In bepaalde gevallen worden producenten nog verder gehinderd door nationale regelgeving die boven de EU-norm uitstijgt, zoals in het geval van de stringente Nederlandse regelgeving over ingrepen als het kappen van snavels en het knippen van biggenstaarten.

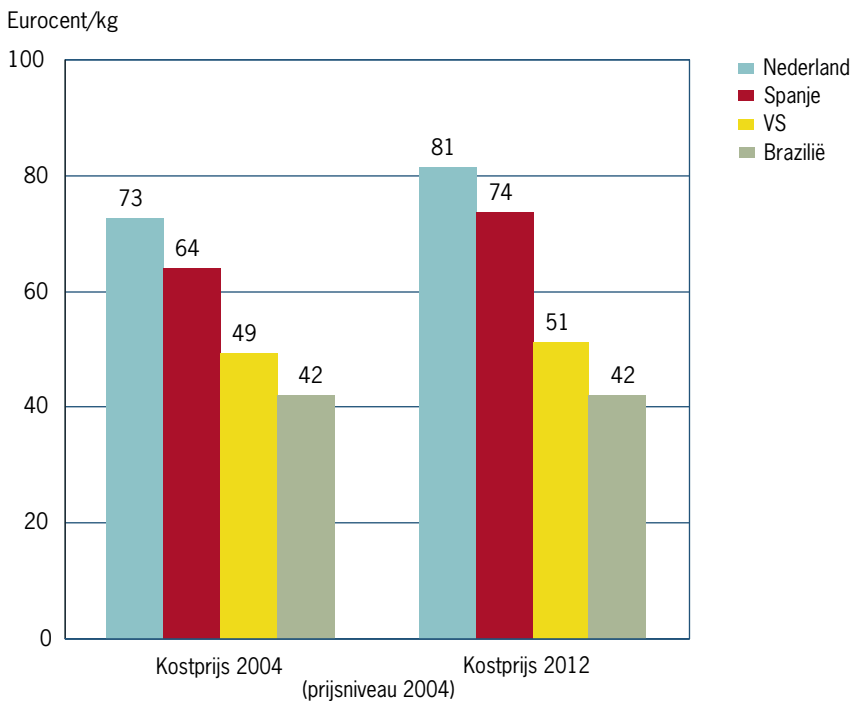
In de EU zijn de wettelijke normen voor dierenwelzijn relatief hoog in vergelijking met andere producenten van dierlijke producten als de Verenigde Staten en Brazilië. Voor een deel is dit verschil terug te voeren op het sterk intensieve karakter van de veehouderij in Noordwest-Europa, waardoor in die gebieden steviger overheidsingrijpen nodig is om mens, dier en milieu te beschermen dan elders. De grote Braziliaanse vleeskuikenbedrijven, bijvoorbeeld, voldoen door het gunstige klimaat, de beschikbaarheid van ruimte en de lage stalkosten nu reeds aan toekomstige Europese eisen voor bezettingsdichtheid (Horne en Goddijn, 2005, zie ook par. 3.1.6). Anderzijds ligt de lat voor dierenwelzijn in de EU soms gewoon hoger. Dit geldt sterk voor de leghennenhouderij. Terwijl in

veel niet-EU-landen de legbatterij het meest gangbare systeem is, is in de EU de omschakeling naar diervriendelijker systemen volop aan de gang vanwege het verbod op legbatterijen in 2012. Op termijn heeft een leghen in de EU 30% tot 60% meer ruimte ter beschikking dan in productieregio's buiten de EU. Overigens tillen diverse bedrijven binnen en buiten de EU het dierenwelzijn in de vrijwillige sfeer iets boven de wettelijke norm uit.

*...verklaart maar ten dele de verschillen in kostprijs*

Analyses van kostprijsverschillen in de vleeskuiken- en leghennenhouderij tonen aan, dat regelgeving op het gebied van voedselkwaliteit en milieubescherming tegen 2012 circa een derde verklaart van het verschil tussen de kostprijs in Nederland en die in de (potentieel) grote productielanden Verenigde Staten en Brazilië (Van Horne en Goddijn, 2005; Van Horne en Bondt, 2006). Het resterende tweederde deel van het verschil in kostprijs is vooral terug te voeren op de fors hogere kosten in de

**Figuur 2.4**    **Vergelijking van gemiddelde kostprijzen (eurocent/kg) van eieren o.b.v. wettelijke minimumeisen qua huisvesting<sup>a)</sup>**



a) In 2012 zijn alle EU-landen overgegaan op verrijkte-kooisystemen, waarmee de legbatterij niet meer is toegestaan, dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten en Brazilië.

Bron: Van Horne en Bondt (2006).

EU voor voer en arbeid. Figuur 2.4 geeft een vergelijking van de primaire kostprijzen voor eieren uit de legbatterij. In vergelijking met Nederland is de kostprijs voor eieren uit een legbatterijsysteem in Brazilië 42% lager en in de VS 32% lager (analyse gebaseerd op kengetallen voor 2004). Dit verschil neemt sterk toe door het afschaffen van kooien in de EU. In de toekomst zal het moeilijker worden om bestaande posities, bijvoorbeeld op de Duitse exportmarkt, te verdedigen ten opzichte van bestaande concurrenten en opkomende producenten als Oekraïne, India en Mexico. Voor pluimveevlees zijn de verschillen wat kleiner: in 2000 lag de af-boerderij kostprijs in Brazilië 30% lager en in de VS 25% lager.

Producenten in Noordwest-Europa zullen zich tegen deze achtergrond vooral moeten richten op die segmenten in de versmarkt voor vlees en eieren waarin factoren als het aanpassingsvermogen aan de markt en de ketendoelmatigheid (onder andere snelheid van levering en traceerbaarheid) mogelijkheden bieden om de botte prijsconcurrentie te ontstijgen (Gaasbeek, 1999). Op de Nederlandse markt voor vlees en eieren, waarin circa 75% van het aanbod als 'vers' product wordt verkocht, bestaan daarvoor mogelijkheden. Op de belangrijke Duitse markt moet echter op stevige concurrentie vanuit Polen en de andere lidstaten worden gerekend.

Eventuele compensatie van producenten voor de nadelige invloed van regelgeving op de kostprijs door de overheid, verkleint het kostprijsverschil met maximaal een derde en zal bestaande concurrentieposities dus maar beperkt wijzigen. Daardoor ontstaat enige beleidsruimte in de WTO om binnenlandse steun te geven voor het doorvoeren van dierenwelzijnsmaatregelen. Deze steun moet dan worden ingebed in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en passen binnen het raamwerk voor steun aan de landbouw zoals overeengekomen in het kader van de WTO. Recentelijk zijn minder traditionele ideeën geopperd om producenten financieel te ondersteunen bij hun streven naar een meer maatschappelijk verantwoorde veehouderij, zoals steun van burgers via bijvoorbeeld donaties (Ingenbleek et al., 2006).