

De EU op de agrarische wereldmarkt

Een evaluatie van de Uruguay-ronde

Siemen van Berkum
Pim Roza

Projectcode 20432

December 2005

Rapport 6.05.24

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

De EU op de agrarische wereldmarkt; Een evaluatie van de Uruguay-ronde
Berkum, S. van en P. Roza
Den Haag, LEI, 2005
Rapport 6.05.24; ISBN 90-8615-037-3; Prijs € 20,50 (inclusief 6% BTW)
62 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport analyseert de gevolgen van het landbouwhandelsakkoord van de Uruguay-ronde voor de internationale handelspositie van de Europese Unie. Het aandeel van de EU in de totale agrarische wereldhandel is gelijk gebleven in de periode 1993-2003. Wel heeft de Unie aandeel verloren op de markten voor granen, suiker, zuivel- en vleesproducten. Bij dit verlies hebben WTO-verplichtingen ten aanzien van de afbouw van exportrestituties een rol gespeeld. Voor een aantal producten hebben ontwikkelingen in de vraag evenwel een grotere invloed op de internationale marktpositie van de Unie gehad dan de veranderingen in het handelsbeleid die voortvloeiden uit de afspraken in het kader van de Uruguay-ronde.

This report evaluates the effects of the Uruguay Round Agreement on Agriculture on EU's international agricultural trade position. EU's share in trade of total agricultural products has not changed over the period 1993-2003. Yet, the EU lost market shares in trade on cereals, sugar, and dairy and meat products. WTO commitments to reduce export support have contributed to these decreasing market shares. However, for some products demand developments have had greater impact on EU's market position than changes in trade policies due to the Uruguay Round Agreement on Agriculture.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2005

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	11
1. Inleiding	13
1.1. Aanleiding en doel	13
1.2. Probleemstelling	14
1.3. Afbakening	15
1.4. Aanpak en inhoud	16
2. Trends in internationale handel	17
2.1. Algemene ontwikkelingen	17
2.2. Structuur van de internationale agrarische handel	21
2.3. Regionalisatie	22
3. Ontwikkelingen in de internationale marktpositie van de EU	24
3.1. De positie van de EU als landbouwexporteur	24
3.2. Marktposities en -aandelen van andere exporteurs	26
3.3. Splitsing tussen onverwerkte en verwerkte producten	28
4. Marktaandeelen en gevolgen van URAA: analyse op productniveau	31
4.1. Afspraken op het gebied van exportrestituties	31
4.2. Granen: tarwe	32
4.3. Oliezaden	34
4.4. Suiker	35
4.5. Zuivel	36
4.6. Vlees	39
4.7. Fruit en groente	42
4.8. Andere producten: aardappelen en sierteelt	45
4.9. Conclusies	47
5. Invloed van URAA op handelsstromen en mogelijke betekenis van verdere handelsliberalisatie	49
5.1. Evaluatie van de effecten van de handelsafspraken uit de Uruguay-ronde	49
5.2. Wat betekent een verdere liberalisatie voor de landbouwsector in de EU en in ontwikkelingslanden?	53

	Blz.
Literatuur	59
Bijlage(n):	61
1. Lijst met indeling onbewerkte en bewerkte producten	61

Woord vooraf

Onder de auspiciën van het secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) bespreken zo'n 150 aangesloten landen de regels voor internationale handel en onderhandelen daarover. De meest recente onderhandelingsronde werd gelanceerd tijdens de WTO-ministersbijeenkomst in Qatar in november 2001 en heeft geleid tot het opstellen van de Doha-ontwikkelingsagenda. Deze onderhandelingsronde volgde op de zogenaamde GATT Uruguay-ronde die startte in 1986 in Punta del Este, Uruguay, en werd afgesloten in 1994. Die ronde had voor het eerst de handel in landbouwproducten als onderwerp van besprekingen. De internationale agrarische handel zou zich voortaan moeten houden aan internationaal vastgestelde gedragsregels. Dit betekende voor de EU - maar ook voor andere aangesloten landen - een behoorlijke trendbreuk. Het tot dan toe in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid gevoerde handelsbeleid weerde voor de belangrijkste producten van de Unie zo goed als alle invloeden van de wereldmarkt. Bovendien maakte het beleid het mogelijk om, ongeacht de internationale marktsituatie, met behulp van exportrestituties te exporteren naar de wereldmarkt. Een dergelijke handelspolitiek was na het sluiten van het GATT-akkoord in 1994 niet langer mogelijk. Voortaan zouden de GATT (vanaf 1995 WTO)-afspraken als randvoorwaarden optreden voor het handelsbeleid van de EU en daarmee ook haar internationale handelspositie op agrarische markten in toenemende mate bepalen.

Nu in het kader van de Doha-ronde wordt toegewerkt naar een eindresultaat van de onderhandelingen, is het een goed moment om nog eens achterom te kijken naar de ontwikkelingen op de internationale markten, waarbij de handelspartners gehouden zijn aan de gemeenschappelijk opgestelde spelregels met betrekking tot markttoegang en exportsteun. In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft het LEI een studie verricht naar de gevolgen van de eerder afgesloten afspraken in de Uruguay-ronde voor de internationale agrarische handelspositie van de Europese Unie. Deze evaluatie geeft een beeld van de invloed van dat handelsakkoord op marktposities en verschuivingen in marktaandelen. Het onderzoek is gevolgd door een begeleidingscommissie, bestaande uit LNV-medewerkers Roald Lapperre, Jan Schotanus en Bart Vrolijk. Het onderzoek werd uitgevoerd door Siemen van Berkum en Pim Roza, met ondersteuning van Henk Kelholt (handelsdata) en Andrzej Tabeau (regressieanalyse in hoofdstuk 5).



Dr. J.C. Blom
Algemeen Directeur LEI B.V.

Samenvatting

Internationale trends

Op de internationale markten voor landbouwproducten is een aantal trends zichtbaar. Een steeds groter deel van de landbouwproducten wordt internationaal verhandeld, wat duidt op een voortgaande integratie van landen op agrarisch gebied. Bij een groeiende omvang verandert ook de structuur van de internationale handel in landbouwproducten. Zo verliezen de traditioneel grote exportproducten (granen, suiker, koffie, thee en cacao) aandeel in de totale wereldhandel van landbouwproducten ten opzichte van groente, fruit, bloemen, vis(producten) en dranken. Ook wordt het aandeel van verwerkte producten in de totale agrarische handel steeds groter. De EU is de grootste exporteur van deze categorie van landbouwproducten. Een belangrijk kenmerk van agrarische handel is dat deze zich voornamelijk afspeelt tussen de 'rijke' landen onderling. Ontwikkelingslanden zijn daarentegen vooral afhankelijk van de ontwikkelde landen, zowel wat afzetmarkten als oorsprong van importen betreft. Toch verandert dit ook: ontwikkelingslanden verhandelen een steeds groter deel van hun totale in- en uitvoer van landbouwproducten onderling.

EU-positie op de wereldmarkt

In 2003 had de EU een aandeel van 19% op de internationale markt voor landbouwproducten (exclusief EU-intrahandel). Dit percentage was hetzelfde in 1993. Wel was er in de periode 1995-2000 sprake van een lichte daling in het marktaandeel van de Unie. Voor de andere regio's geldt dat de aandelen van grote exporteurs zoals NAFTA, Aziatische landen en Latijns-Amerika zijn afgenomen, terwijl die van de kleinere exporterende regio's (EU-NLS, Overig Europa, Afrika) juist een toename laten zien. De positie van ontwikkelingslanden is nauwelijks gewijzigd gedurende de periode 1993-2003, met een aandeel in de internationale handel dat schommelt tussen de 36 en 40%. De groep van de armste ontwikkelingslanden neemt hiervan maar een heel klein percentage voor zijn rekening.

Het totale aandeel van de EU op agrarische markten mag dan gelijk zijn gebleven, voor zuivel, (rund-, varkens- en pluimvee)vlees, suiker en granen heeft de EU (en ook Nederland) wel degelijk marktaandelen verloren. Als oorzaak voor het verlies kunnen WTO-verplichtingen ten aanzien van de afbouw van exportrestituties een rol hebben gespeeld. Vooral voor zuivelproducten (kaas en melkpoeder) en suiker zijn de gestelde plafonds voor exportsteun knellend geweest. De verschuivingen in de aandelen van de Unie op de internationale agrarische markten laten zich echter niet alleen door de afspraken in de Uruguayronde verklaren.

Invloed van Uruguay-ronde op agrarische handel en EU-marktaandelen

Uit onze kwantitatieve evaluatie van de effecten van de Uruguay-ronde blijkt dat over het algemeen autonome vraagontwikkelingen van grotere invloed zijn op de OESO-exporten dan de veranderingen in het handelsbeleid van de OESO-landen. De betrekkelijk geringe invloed van de afbouw van handelsverstoring beleid van OESO-landen voor internationale

agrarische handelsstromen kan verband houden met de relatief hoge plafonds voor tarieven, exportsteun en binnenlandse steun, zoals deze in de Uruguay Round Agreement on Agriculture (URAA) zijn vastgesteld. Hierdoor is de effectieve bescherming grotendeels in stand gebleven.

De berekeningen ten aanzien van de verschuivingen in het marktaandeel van de Unie bevestigen die uitkomsten van de analyse gebaseerd op de handelsdata: de EU verliest marktaandeel op de markten van de producten met (de meeste) bescherming. Er kan echter geen algemene conclusie worden getrokken met betrekking tot de belangrijkste factor die hiertoe leidt: in het ene geval zijn dat de URAA-maatregelen (bijvoorbeeld suiker), in het andere geval zijn dat de autonome vraagontwikkelingen (bijvoorbeeld zuivel en pluimveevlees). Ook wat de URAA-maatregelen betreft is er verschil tussen de invloed van veranderingen in het OESO-handelsbeleid (voor suiker en rundvlees relatief groot) ten opzichte van 'andere' URAA-maatregelen (die voor bijvoorbeeld de EU-marktaandelen van zuivel en oliezaden de grootste gevolgen hebben).

Toekomst

In diverse studies wordt gepoogd een beeld te geven van de mogelijke effecten van de Doha-ronde voor de EU-landbouw, uitgaand van meer of minder realistische scenario's. Partiële, op de primaire landbouw gerichte analyses wijzen veelal op meer importen uit derde landen en een verdere krimp van de landbouwproductie in de Unie. Andere, breder georiënteerde studies, berekenen voordelen voor het verwerkende deel van de landbouwsector en de rest van de economie. Cruciaal in de projecties is dat er sprake zal zijn van verbeterde markttoegang. Gezien de 'binding overhang' en de mogelijkheid om 'special or sensitive products' uit te zonderen van verplichte tariefreducties, valt nog te bezien of Doha-afspraken werkelijk tot meer markttoegang gaan leiden.

Besprekingen over verdergaande handelsliberalisatie worden met name gevoerd met het oog op verbetering van de toegang van ontwikkelingslanden tot internationale markten. Modelstudies berekenen veelal substantiële handels- en welvaartsvoordelen voor deze groep landen. Deze uitkomsten worden echter steeds meer bekritiseerd, omdat er grote verschillen zijn tussen ontwikkelingslanden in zowel uitgangspositie (welvaartsniveau, handelspositie) als mogelijkheden om op korte termijn te kunnen profiteren van handelsliberalisatie. Zo hebben met name Afrikaanse en Caribische landen belangrijke voordelen van preferentiële handelsakkoorden met de EU. De voordelen van deze positie eroderen bij verdergaande algemene handelsliberalisatie. Voorts hangt de realisatie van productie- en exportpotentieel sterk af van binnenlandse factoren, waaronder die van institutionele aard. Modelberekeningen gaan vaak te gemakkelijk uit van soepel werkende markten zonder grote institutionele belemmeringen. Daarnaast spelen in internationale handel technische, sanitaire en fytosanitaire eisen voor landbouwproducten een steeds grotere rol. Deze eisen worden in toenemende mate door het bedrijfsleven (handel en verwerking) vastgesteld. Voor een grote groep ontwikkelingslanden lijken die eisen een groter knelpunt voor markttoegang tot ontwikkelde landen dan handelstarieven. Investerings in capaciteitsopbouw op deze terreinen zijn nodig om de exportkansen volgend op verdere handelsliberalisatie voor ontwikkelingslanden daadwerkelijk te kunnen benutten.

Summary

The EU at the world market; An impact assessment of the Uruguay Round Agreement on Agriculture

International trends

Several trends are noticeable in international agricultural trade. An increasing share of agricultural production is internationally traded. This indicates a further integration of countries in international agricultural trade. Agricultural trade has increased over the last two decades, but its structure is changing. The share of traditional large export products (grains, sugar, tea, coffee) in total agricultural trade declined while those of fruits and vegetables, flowers, fish (or fish products) and beverages increased. Also, trade in processed agricultural products expands faster than trade in unprocessed products. The EU is the largest exporter of processed agricultural products. Further, trade in agricultural products is largely between developed countries. Developing countries, on the other hand, are largely dependent on developed countries for their exports and imports. Yet, this feature changes somewhat: the share of intra-developing countries trade in their total agricultural trade has increased substantially over the past decade.

EU position on world markets

In 2003 the EU had 19% market share in international agricultural trade (excluding EU intra trade). This share was the same in 1993. Throughout the period, though, there was a slight decline of EU's market share but in 2002/03 this trend reversed. Other big exporting regions such as NAFTA, Asia and Latin America lost market shares, while the smaller regions (new EU member states, Rest of Europe, Africa) gained somewhat. The group of developing countries did not change its position much as its market share fluctuated between 36 and 40% of total world trade in agricultural products during the period 1993-2003. The least developed countries have only a very small share in this trade.

While overall its share did not change, the EU lost market shares in trade of grains (wheat), sugar, dairy and meat. This also holds for the Netherlands. The reason for declining market shares might be found in WTO export support commitments, as it appears that the ceilings for support to export dairy products (cheese and skimmed milk powder) and sugar were tight, implying that 90% or more of the maximum support levels were used. However, not only the Uruguay Round Agreement on Agriculture (URAA) explains the shifts in EU market shares on agricultural markets.

Impact of URAA on agricultural trade and EU market shares

Our quantitative (regression) analysis of the effects of URAA shows that autonomous demand developments have a greater impact on OECD exports than the changes in OECD trade policies. A decline of trade-distorting policies by OECD countries has rather limited impact on world agricultural exports. The reason may be the relative high ceilings for tariffs, export support and domestic support, which are agreed in the URAA. Because of these ceilings, protection remains effective despite the lowering of tariffs and support rates.

Outcomes from the regression analyses confirm the results on shifts in EU market shares based on the trade data analysis in the first part of the study: the EU loses shares in trade of (most) protected products. However, one cannot draw general conclusions pointing at the most important factor explaining the declines in market share: in some cases URAA measures are more important than autonomous demand developments (e.g. for sugar), in other cases it is the other way around (e.g. for dairy and poultry meat). When we focused on the impact of URAA measures we found that OECD policy changes have major effects on trade in sugar and beef, while 'other' URAA measures have most impact on EU market shares for dairy products and oilseeds.

Future

Several studies show the possible implications of the Doha Round for the EU agricultural sector, based on various scenarios and assumptions. Partial analyses, focused on primary agriculture, usually point at increasing imports into the European Union and further shrinking agricultural production in the EU. Other, broader studies claim benefits for the agricultural processing industry and the rest of the economy. Important in these projections is the assumption that market access will improve. Whether the Doha Round really leads to effective improvement of market access remains to be seen, given the binding overhang of tariffs and the option to exempt special or sensitive products from tariff reduction commitments.

Present WTO negotiations on further trade liberalisation have the aim to improve access to international markets for developing countries. Most model studies calculate significant trade and welfare gains for this group of countries. These results have come increasingly under criticism, pointing at big differences among developing countries in terms of starting positions (welfare levels, trade positions) and in terms of opportunities to gain from trade liberalisation in the short term. African and Caribbean countries, for instance, have substantial trade preferences with the EU. The benefits of these preferential trade agreements erode in the case of a general trade liberalisation. Moreover, the production and export potentials of a developing country depend on domestic factors, such as institutions. Model studies usually assume smoothly functioning markets without major institutional barriers. Besides, technical, sanitary and phytosanitary requirements play an increasing role in the international trade of agricultural products. The compliance with such requirements seems a bigger problem to many developing countries than import tariffs. Investment in capacity building focused on these areas is necessary to ensure that developing countries can really benefit from export opportunities following from further trade liberalisation.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Sinds 1995 maakt landbouw onderdeel uit van de internationale spelregels voor de wereldhandel. Doel daarvan is de nationale beleidsinstrumenten zodanig te disciplineren, dat de marktaandelen van landen duidelijker de concurrentiekracht van de betreffende landen weerspiegelen, zodat uiteindelijk een optimale(re) mondiale arbeidsverdeling voor landbouwproducten ontstaat.

Met de ondertekening van de Uruguay Round Agreement on Agriculture (URAA) in 1994 hebben alle WTO-lidstaten zich vastgelegd om in een tijdsbestek van 6 (ontwikkelde landen) tot 10 jaar (ontwikkelingslanden) de toegang tot elkanders markten te verbeteren, de subsidies op export te verminderen en ook de hoogte van de handelsversturende interne steun aan de landbouwsector terug te dringen. Hierdoor is volgens de OESO (2005) de marktbescherming - gemeten als het verschil tussen de gemiddelde nationale en internationale landbouwprijzen - van de rijkste landen behoorlijk afgenomen over de periode 1986-2002. Dat geldt ook voor de EU-15. Sinds 1992 heeft een aantal beleidsherzieningen in de Unie geleid tot een daling van de interne landbouwprijzen, terwijl tegelijkertijd een omslag werd gemaakt naar een steunsysteem van productieontkoppelde toeslagen. Een dergelijke verandering heeft zich, naast in de EU, ook voorgedaan in onder andere Noorwegen, Zwitserland en IJsland. De OESO becijfert dat het aandeel van de meest handelsversturende elementen van steun aan de landbouwsector - marktprijssteun en productiegekoppelde betalingen - in de totale steun van de OESO-landen aan de sector is afgenomen van 83% in 1986-88 naar 65% in 2002-04 (OESO, 2005: 20-21). Hierdoor lijkt de doelstelling van de Uruguay-ronde om het internationaal agrarisch handelssysteem meer marktgeoriënteerd te maken, in belangrijke mate te zijn verwezenlijkt.

De toegenomen markt oriëntatie van de landbouw in de rijke landen kan hebben geleid tot belangrijke verschuivingen in internationale posities van deze landen op de wereldmarkt. Immers, de handelsafspraken stellen grenzen aan het gebruik van exportsubsidies, die door veel landen worden verleend om landbouwproducten op internationale markten af te kunnen zetten. Ook de invoertarieven zijn verlaagd en in een groot aantal landen is de marktprijssteun aan de landbouw aanzienlijk afgenomen. Hierdoor zal de concurrentie op internationale markten voor landbouwproducten in toenemende mate op comparatieve voordelen van de betreffende spelers zijn gebaseerd.

Toch concludeert een aantal studies van onder andere de FAO (2002), Wereldbank (2002) en de OESO (2001) dat verschuivingen in posities op internationale agrarische markten beperkt zijn gebleven. De studies benadrukken dat door de wijze waarop de afspraken over tariefsreductie zijn gemaakt, de invoerbescherming van OESO-landen nog steeds hoog is en dat verbeteringen op het gebied van markttoegang hooguit bescheiden zijn. Er zijn weliswaar grenzen gesteld aan exportsubsidies en afspraken gemaakt over de afbouw ervan, maar met name de OESO benadrukt dat de steun aan de landbouwsector

nog steeds omvangrijk is. In het algemeen wordt gesteld dat de gevolgen van de door een aantal rijke landen doorgevoerde beleidsveranderingen voor de wereldmarkt gering zijn geweest. Voorts wordt geconstateerd dat internationale prijzen voor landbouwproducten geen opgaande lijn laten zien, terwijl ex-ante evaluaties dit effect van handelsliberalisatie hadden voorspeld. De invloed van het handelsakkoord is dus volgens de genoemde internationale organisaties klein, ofschoon ze tegelijkertijd aangeven dat het erg lastig is om de invloed van het handelsakkoord op handelsstromen vast te stellen, omdat macro-economische en marktfactoren ook een rol spelen in de verklaring van trends in de internationale handel (zie figuur 1.1).

Op basis van de diverse handelstheorieën kan een groot aantal factoren naar voren worden gebracht ter verklaring van handel (zie ook Van Berkum en Van Meijl, 1998).

- Natuurlijke hulpbronnen: klimaat, bodem, geografische ligging, enzovoort;
- Demografische factoren: samenstelling en groei van de bevolking;
- Productiefactoren: beschikbaarheid van grond, arbeid, kapitaal; 'Human capital', kennis;
- Sector/goederen: gedifferentieerde goederen;
- Technologie: interne schaalvoordelen (op bedrijfsniveau); externe schaalvoordelen (op bedrijfstakniveau); technologische verschillen tussen landen; proces-innovaties; productinnovaties; kennis-spillovers;
- Consumentenvoorkeuren: trends, inkomenselasticiteit;
- Marktstructuur: volledige concurrentie; onvolledige concurrentie;
- Overheid: nationale beleid (fysieke infrastructuur, kennisinfrastructuur) EU-beleid, internationaal beleid waaronder WTO;
- Toeval: rampen, oorlogen en ziekte-epidemieën en dergelijke.

Feitelijke ontwikkelingen in de internationale handel van agrarische producten zullen veelal samenhangen met een combinatie van kenmerken van producten, landen en markten.

Figuur 1.1 Determinanten van internationale handel

Bovenstaande evaluaties van de URAA baseren zich voornamelijk op een analyse van de eerste jaren van de uitvoering van het handelsakkoord. Deze studie analyseert de veranderende agrarische handelsposities van de EU in het licht van de in 1994 gemaakte handelsafspraken, waarbij rekening wordt gehouden met internationale marktontwikkelingen tot en met 2003. Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan het inzicht in de mogelijke gevolgen van dit soort (wereldwijde en/of regionale) afspraken voor de internationale handelspositie van de EU en andere belangrijke agrarische spelers op internationale landbouwmarkten.

1.2 Probleemstelling

De kernvraag van de studie is hoe internationale marktaandelen van de Europese Unie en van andere belangrijke (groepen van) landen zich hebben ontwikkeld en of de verschuivingen in marktaandelen ook verband houden met de trend naar handelsliberalisatie zoals in

de GATT/WTO-afspraken is vastgelegd. Daarbij komen de volgende deelvragen aan de orde:

- Wat zijn de belangrijkste spelers op internationale agrarische markten en wat waren hun posities tien jaar geleden?
- Wiens marktaandeelen (van de belangrijkste spelers op de markten) nemen toe, wiens marktaandeelen nemen af? Welke trends zijn daarin te ontdekken?
- Wat zijn de oorzaken van de aangegeven ontwikkelingen in marktaandeelen? Hierbij wordt in eerste instantie gezocht naar een relatie met handelsliberalisatie, maar ook een groot aantal andere (vraag- en aanbodbepalende) factoren kunnen relevant zijn en komen aan de orde.
- Is het ook mogelijk om vanuit de waargenomen trends en de betekenis van handelsliberalisatie daarbij voorspellingen te doen voor de toekomst? Daarbij komt, naast de aandacht voor de positie van de EU, ook de vraag aan de orde wat de Doha-ronde kan betekenen voor ontwikkelingslanden.

1.3 Afbakening

Een belangrijke afbakening van het onderzoek is het aantal landbouwproducten en het aantal landen(groepen) dat in het onderzoek zal worden betrokken.

Het onderzoek zal zich richten op de internationale positie van de EU-15 op een groot aantal markten voor landbouwproducten. Deze positie zal worden vergeleken met die van andere belangrijke aanbieders. De concurrenten van de EU kunnen per markt verschillen. Per product/markt zal steeds worden aangegeven wie dat zijn.

Aan de volgende landbouwproduct(groep)en wordt in deze studie aandacht besteed: rundvlees (SITC-code 011), pluimveevlees (0123), varkensvlees (0122), zuivel (022, 023, 024), tarwe (041), oliezaden (22), suiker (061), aardappelen (0541), groente (0542-0566), fruit (057-059) en sierteelt (2926-7). Het gros van deze producten is niet of nauwelijks bewerkt. Zuivelproducten, suiker en sommige fruitcategorieën kunnen gerekend worden tot de bewerkte landbouwproducten. Er wordt op basis van een eigen indeling van onverwerkte/verwerkte producten inzicht geboden in de ontwikkeling van de marktpositie van de EU in beide categorieën.¹

Bij sommige producten speelt handelsbeleid een belangrijker rol dan bij andere producten. Naast handelsbeleid is de selectie van de producten ook gebaseerd op het belang van de producten in de agrarische export van de EU, van Nederland en van ontwikkelingslanden.

De periode van analyse betreft 1993-2003. Er zal zijdelings worden ingegaan op de periode(s) daarvoor, teneinde ook ontwikkelingen die reeds voor 1993 zijn ingezet, te kunnen beschrijven. Het is echter niet mogelijk om de kwantitatieve analyse eerder dan 1993

¹ De categorie 'verwerkte producten' komt niet overeen met de non-Annex 1-productenlijst van de EU. Deze productenlijst is meer gedetailleerd dan de SITC (Standard International Trade Classification), die we moeten gebruiken om overzichten van wereldhandelsstromen te kunnen maken. Met de beschikbare handelsdatabronnen is het niet mogelijk om internationale marktposities van de non-Annex 1-producten voor de EU of voor andere landen aan te geven.

te laten beginnen, aangezien onze database van wereldwijde handelscijfers geen data van voor 1993 bevat.

1.4 Aanpak en inhoud

Deze studie maakt uitgebreid gebruik van internationale handelsstatistieken uit diverse bronnen (FAO, ITC/WTO, EU). WTO-notificaties geven aan hoe de EU (en andere ondertekenaars van de URAA) de verplichtingen op het gebied van exportrestituties nakomen. Deze notificaties en literatuurstudies leveren de basis voor de beoordeling van de wijze waarop het handelsakkoord de marktposities van de Unie beïnvloed heeft.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een aantal belangrijke trends op internationale agrarische markten beschreven en met cijfers geïllustreerd. Daarbij ligt de nadruk op grote groepen landbouwproducten (onder andere totaal agrarisch, verwerkte en onverwerkte landbouwproducten) en regio's in de wereld (naast de EU zijn dat onder andere NAFTA, Afrika enzovoort). In dit hoofdstuk wordt verder kort ingegaan op de drijvende krachten achter deze trends en wordt een verklaring gezocht voor bewegingen in de internationale handelsstromen en -posities van landen(groepen). Hoofdstuk 3 geeft op grote lijnen de veranderende handelspositie van de EU weer op de internationale agrarische markten. Hoofdstuk 4 gaat meer gedetailleerd in op de positie van de EU-15 en haar belangrijkste concurrenten op de markten van landbouwproducten die zijn onderscheiden in paragraaf 1.3. Ter verklaring van de bewegingen in de marktposities wordt het verband gelegd tussen die veranderende marktposities en de handelsafspraken op het gebied van exportrestituties. In hoofdstuk 5 worden de gevolgen van de handelsliberalisatie voor de EU tot nu toe geëvalueerd, met speciale aandacht voor de gevolgen voor ontwikkelingslanden. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag wat de betekenis kan zijn van verdere handelsliberalisatie voor de handelsposities van diverse (groepen van) landen.

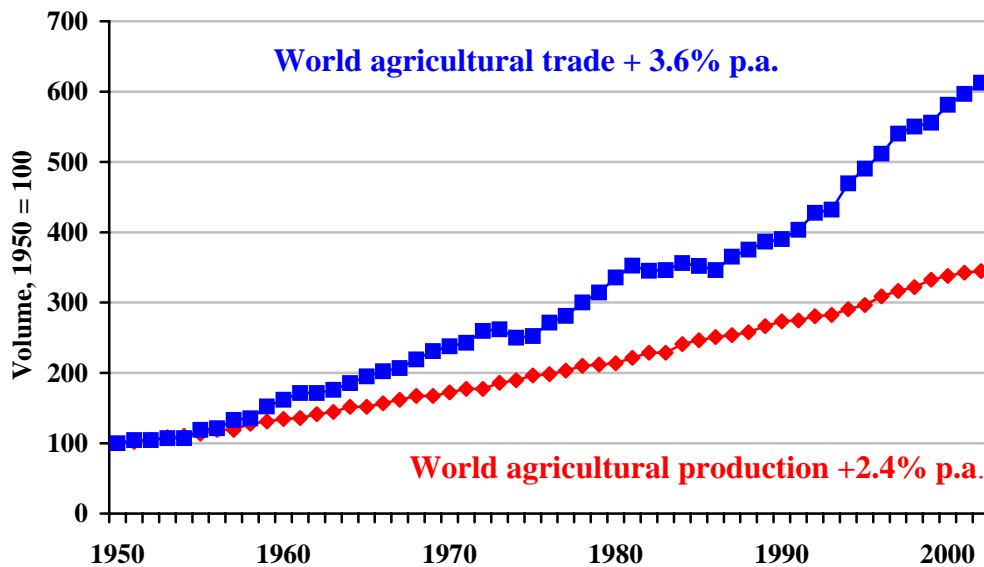
2. Trends in internationale handel

In dit hoofdstuk wordt een aantal ontwikkelingen in de wereldhandel van landbouwproducten beschreven, om aan te geven in welke context de handelsafspraken in het kader van de Uruguay-ronde worden toegepast.

2.1 Algemene ontwikkelingen

Agrarische export groeit sterker dan agrarische productie

Een langtermijnbeschouwing van de internationale handel in landbouwproducten laat zien dat het handelsvolume over het algemeen sneller stijgt dan het volume van de productie (zie figuur 2.1). Wel zijn er perioden waarin de groei van de handel sneller dan gemiddeld (3,6% per jaar in 1950-2000) toeneemt en zijn er jaren waarin de groei stagneert. Dat laatste heeft zich voorgedaan in de jaren 1974 en 1975, en tussen 1982 en 1986. Na 1986 is er een vrijwel continue groei in de handel van landbouwproducten waar te nemen. De gemiddelde jaarlijkse groei in deze periode ligt hoger dan die tussen 1950 en 1985.

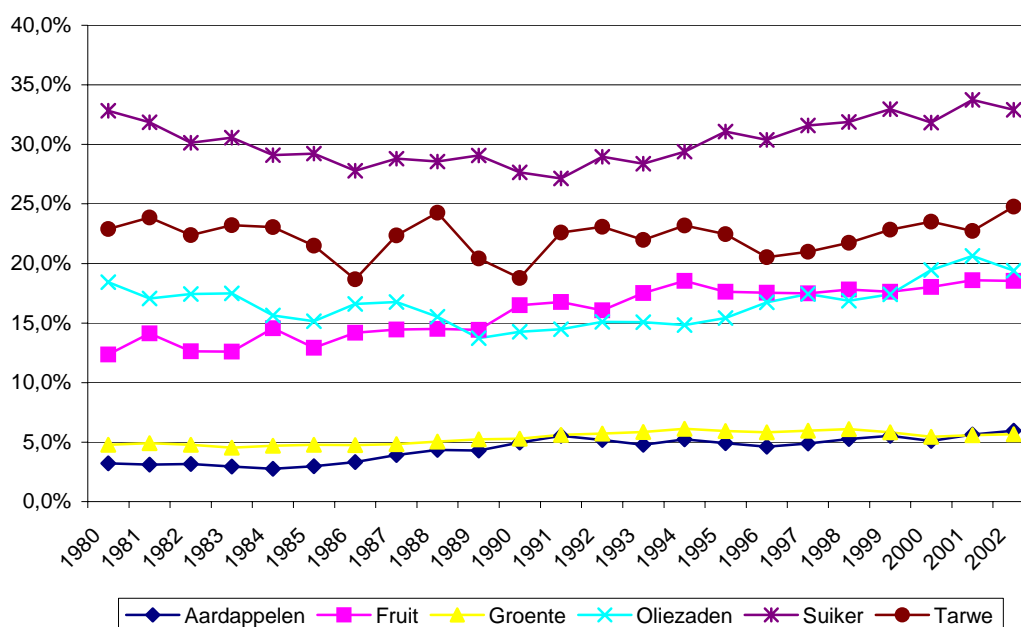


Figuur 2.1 Ontwikkeling wereldlandbouwhandel en -productie
Bron: Tangermann (2004).

De tendensen, aangegeven met figuur 2.1, worden ook onderschreven door de WTO zelf. Zo is volgens het *World Trade Report* van 2004 de handel in landbouwproducten in

volumetermen in de periode 1990-2002 bijna 4% per jaar gestegen. Dat is ruwweg tweemaal de toename van de landbouwproductie. Over een langere periode bezien, wordt duidelijk dat de (volume)groei van de handel in landbouwproducten gedurende de jaren 1990-2002 die in de jaren zeventig en tachtig overtrof (2,4%) en bijna gelijk was aan de groei in de periode 1963-1973 (WTO, 2004).

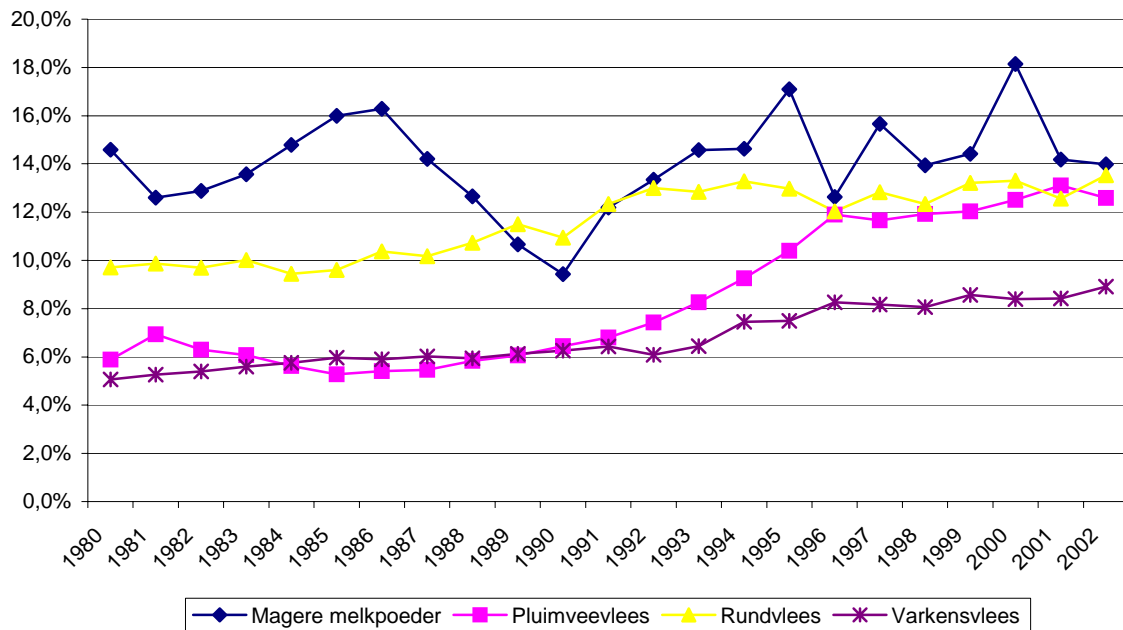
De toename van de verhouding tussen handel en productie duidt op een toenemende integratie van landen op agrarisch gebied. De URAA streeft deze verdere integratie na door de afspraken over afbouw van marktbescherming en handelsversturende steunmaatregelen aan de landbouwsector. Uit onderstaande twee figuren (figuur 2.2. en 2.3) blijkt evenwel dat het belang van internationale handel nogal verschilt per landbouwproduct: van sommige producten wordt een belangrijk deel internationaal verhandeld, van andere producten is dit maar een klein deel en wordt de productie voornamelijk binnenlands verhandeld.



Figuur 2.2 Aandeel van de export in de wereldproductie van een aantal plantaardige landbouwproducten
Bron: FAO Trade and Production Statistics.

Zo werd in 2002 ongeveer 33% van de suikerproductie in de wereld internationaal verhandeld, terwijl dit voor aardappelen en groenten slechts 6% was. Voor bijna alle in dit overzicht opgenomen producten (aardappelen, fruit, groente, oliezedden, pluimveevlees, rundvlees, suiker, tarwe en varkensvlees) geldt dat de export tussen 1980 en 2002 sneller groeide dan de productie, waardoor de export uitgedrukt als percentage van de productie is gestegen. Bij suiker en tarwe groeide de export echter slechts een fractie sneller dan de productie, waardoor de verhouding tussen export en productie vrijwel gelijk bleef. Het verloop van de handel als aandeel in de productie bij melkpoeder is zeer grillig (zie figuur 2.3). Dit illustreert dat de productie en handel van melkpoeder een resultante is van de

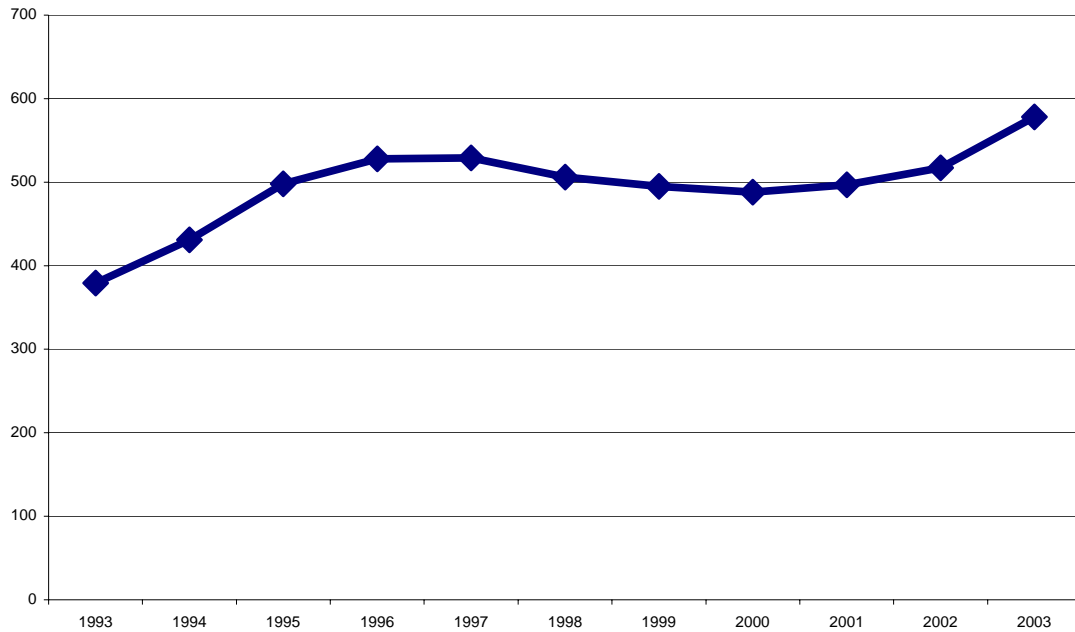
marktontwikkelingen van andere zuivelproducten: zijn deze laatste gunstig, dan wordt er minder melk tot poeder verwerkt en verhandeld.



Figuur 2.3 Aandeel van de export in de wereldproductie van een aantal dierlijke landbouwproducten
Bron: FAO Trade and Production Statistics.

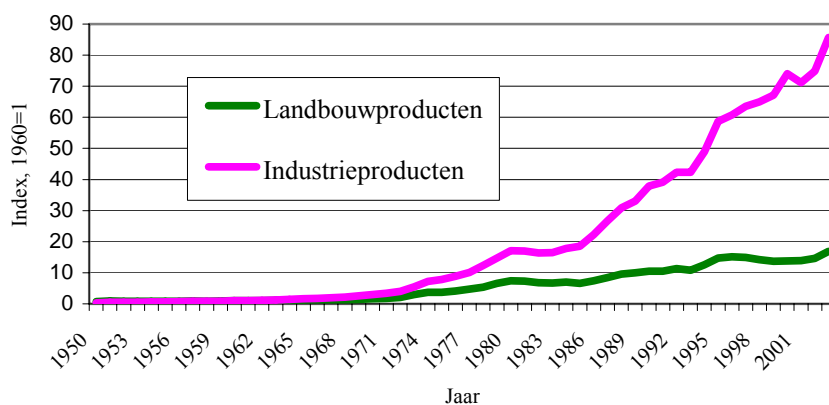
Totale agrarische handel neemt toe, maar minder dan de totale handel

De totale agrarische handel is sterk toegenomen in de laatste tien jaar. In 1993 bedroeg de (nominale) waarde van de internationaal verhandelde landbouwproducten nog USD 379 miljard. Deze waarde is met 53% toegenomen tot bijna USD 580 miljard in 2003 (figuur 2.4). Deze groei deed zich vooral voor in de jaren 1993-1997 en vanaf 2000. In de periode 1997-2000 daalde vooral de waarde van de export uit de EU en in mindere mate ook die van de NAFTA. De economische crisis in Azië, Rusland en Latijns-Amerika lijkt de voornaamste reden voor de daling van de totale exportwaarde. Deze crises in genoemde regio's gingen gepaard met een drastische ontwaarding van de nationale munt. Hierdoor verbeterde de concurrentiepositie van de Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen, terwijl de concurrentiepositie van de EU en de NAFTA juist verslechterde door hun relatief sterke munt.



Figuur 2.4 Exportwaarde van landbouwproducten, wereldtotaal 1993-2003 (miljard USD)
Bron: ITC/WTO.

De groei van de handel in niet-landbouwproducten is al vele jaren groter dan in de agrarische producten (zie figuur 2.5). Daardoor is het aandeel van de landbouwproducten in de totale handel sterk afgenomen: begin jaren zestig was dat aandeel nog 30%, maar in 2002 nog geen 10%. De afname van het aandeel van landbouwproducten in de totale handel wordt veroorzaakt door twee verschillen tussen industrie- en landbouwproducten. Ten eerste is er een groot verschil in marktbescherming: de invoertarieven van industrieproducten zijn veel lager. Ten tweede is er het verschil in inkomenselasticiteit: bij een groeiend inkomen wordt relatief minder inkomen aan voedselproducten besteed.



Figuur 2.5 Groei van de handel in landbouw- en industrieproducten, 1950-2002

2.2 Structuur van de internationale agrarische handel

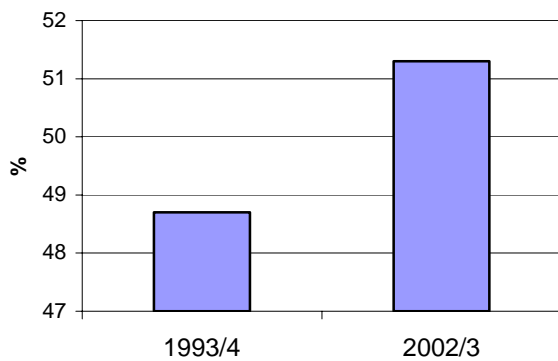
Structuur van agrarische handel verandert

De Wereldbank laat via een opsplitsing van de agrarische handel in 15 productgroepen zien dat de structuur van de internationale agrarische handel in de laatste twee decennia sterk is veranderd: de traditionele grote exportproducten (granen, koffie, cacao, thee, suiker, en textielvezels) verliezen aandeel in de totale agrarische handel ten opzichte van andere categorieën (Wereldbank, 2004: 112). De productgroepen die het meest zijn gegroeid, zijn fruit, groente en bloemen (met 19% tussen 1980 en 2001), vis en visproducten (+12%) en alcoholische en niet-alcoholische dranken (+9%). In tegenstelling tot landbouwproducten, waarvan het aandeel in de internationale agrarische handel afneemt, genieten de laatstgenoemde producten hoge inkomenselasticiteiten en is ook de grensbescherming voor deze producten bij zowel de industrie- als de ontwikkelingslanden lager dan voor de traditionele agrarische exportproducten. Dit laatste punt wordt door de Wereldbank ook nog benadrukt in de analyse van de agrarische exportstructuur van industrielanden, waarin wordt geconcludeerd dat de traditioneel beschermde producten een steeds kleiner deel van de uitvoer van deze groep landen uitmaken, terwijl het aandeel van dranken, groente en fruit in de export toeneemt.

Handel in verwerkte producten groeit

De wijze waarop internationale handel wordt geregistreerd, staat niet toe om een precieze indeling te maken van landbouwproducten naar be- of verwerkingsfase. In haar *World Trade Report* hanteert de WTO een driedeling: onverwerkt, halffabrikaat en verwerkt. Volgens dit onderzoek is het aandeel van de verwerkte producten in de werelduitvoer van landbouwproducten toegenomen van 42% in 1990-91 naar 48% in 2001-2002 (WTO, 2004: 17-19). Deze trend wordt ook door Gehlhar and Coyle (2001) waargenomen voor de periode 1967-1997 en door de OESO (2003) bevestigd. Op basis van een eigen indeling van verwerkte en onverwerkte producten komen we ook tot de conclusie dat het aandeel

van verwerkte landbouwproducten in de totale agrarische handel toeneemt (zie figuur 2.6), hoewel de verschuiving naar verwerkte producten volgens deze productindeling maar beperkt is geweest in de periode 1993-2003. Deze indicaties voor een verschuiving van onverwerkte producten naar meer verwerkte agrarische producten passen goed in het beeld van de algemene trend in de wereldhandel, waarbij (verwerkte) industrieproducten een steeds groter aandeel voor hun rekening nemen ten koste van de primaire producten.



Figuur 2.6 Aandeel verwerkte landbouwproducten in wereldhandel van landbouwproducten, 1993-2003
Bron: ITC/WTO data, LEI-indeling producten in verwerkt/onverwerkt (zie bijlage 1).

Twee factoren dragen bij aan de relatief sterke groei van verwerkte producten in de internationale handel. Ten eerste, als inkomens toenemen waarderen consumenten een grotere variëteit van producten en kopen zij in toenemende mate merkartikelen. Ook versterkt de trend van kleinere gezinnen en vrouwen die buitenshuis werken de trend van meer consumptie van ver/bewerkte producten. Ten tweede, verwerkte producten bieden meer mogelijkheden voor productdifferentiatie dan onverwerkte producten. Landen waar alleen melk wordt geproduceerd, zullen niet veel handel met elkaar drijven. Echter, wordt de melk tot kaas verwerkt, dan kan handel ontstaan als er verschillende soorten kaas (qua smaak, vorm, vetpercentages, hardheid enzovoort) worden gemaakt en consumenten deze variatie waarderen. Hierdoor ontstaat intra-industrie handel.

2.3 Regionalisatie

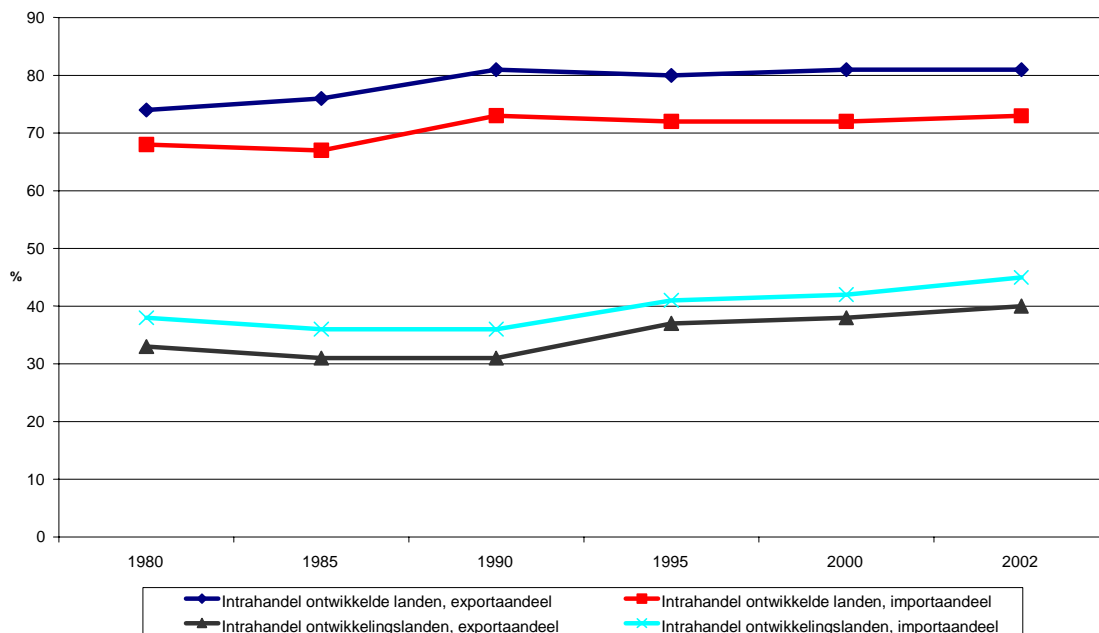
Handel binnen blokken steeds belangrijker

Een belangrijk deel van de totale internationale handel vindt plaats binnen vrijhandelsblokken en/of douane-unies, waarin geen invoertarieven gelden voor onderlinge handel. De EU en de NAFTA zijn hiervan de belangrijkste voorbeelden. De invoer van de EU-15 wordt voor 70-75% betrokken uit andere EU-lidstaten. Uitvoer van EU-lidstaten vindt voor zo'n 70% plaats naar andere EU-lidstaten. Deze percentages van de onderlinge handel zijn het afgelopen decennium vrij constant gebleven. De vorming van de NAFTA in 1994 heeft geleid tot een toename van de onderlinge handel: in 2003 vond 50-55% van de totale agrarische

rische handel van de drie leden onderling plaats. De waarde van de onderlinge handel dat zich binnen deze twee grote handelsblokken afspeelt, is toegenomen van 37% in 1993 tot 44% van de totale wereldhandel in landbouwproducten in 2003. Hiervan zijn 33%-punten interne EU-handel.

Handel vindt in toenemende mate plaats tussen landen met hetzelfde ontwikkelingsniveau

De handel in landbouwproducten vindt vooral plaats tussen landen van een zelfde ontwikkelingsniveau. Ontwikkelde landen exporteren voor 80% naar andere ontwikkelde landen en importeren voor 70% uit andere ontwikkelde landen. Deze percentages zijn de afgelopen 20 jaar licht toegenomen (zie figuur 2.7). Ontwikkelingslanden zijn, daarentegen, sterk afhankelijk van ontwikkelde landen, zowel wat betreft hun afzetmarkten als wat betreft de oorsprong van hun importen. Toch verandert dit: steeds meer export en ook import van ontwikkelingslanden gaat naar en komt uit andere ontwikkelingslanden. Het aandeel van de onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden (intrahandel) in de agrarische export nam toe van 31% in 1990 naar 43% in 2002 (WTO, 2005:16). De grootste toename vond plaats tussen 1990 en 1996. Het aandeel van intrahandel in de importen van ontwikkelingslanden was bijna de helft (48%) in 2002 en dat was 10% meer dan in 1990. De groei van deze zogenaamde 'zuid-zuid' handel is gestimuleerd door regionale integratie (bijvoorbeeld via Mercosur in Latijns-Amerika, de South African Customs Union in Zuidelijk Afrika en de ASEAN in Zuidoost-Azië). Bovendien bevat de groep ontwikkelingslanden economisch sterk expanderende landen zoals China waardoor ook de vraag naar agrarische producten en grondstoffen fors is gestegen. Aan die vraagtoename kan voor een belangrijk deel worden voldaan door sterk op de export gerichte ontwikkelingslanden zoals Brazilië en Thailand.



Figuur 2.7 Intrahandel tussen ontwikkelde landen en tussen ontwikkelingslanden
Bron: FAO (2005).

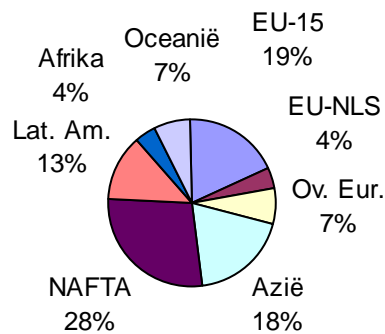
3. Ontwikkelingen in de internationale marktpositie van de EU

Dit hoofdstuk gaat in op de veranderingen in de handelspositie van de EU op de internationale agrarische markten in de afgelopen tien jaar. De EU is een grote speler op die markten. Een belangrijk deel van de handel waar EU-landen bij betrokken zijn, is echter intrahandel: grofweg 70% van de in- en uitvoer van landbouwproducten door EU-landen betreft onderlinge handel. Dit betekent dat zo'n 30% van de internationale handel in landbouwproducten van de EU betrekking heeft op handelsrelaties met landen buiten de Unie. Over dit deel van de handelsstromen handelt dit hoofdstuk.

3.1 De positie van de EU als landbouwexporteur

Geen verlies van totaal marktaandeel voor EU ...

De internationale markt (= de wereldhandel exclusief de intrahandel van de EU) had in 2003 een waarde van USD 370 miljard. Als exporteur had de EU-15 daarin een aandeel van 19% (zie figuur 3.1). Dit aandeel is nagenoeg gelijk aan wat het was in 1993/94. Wel is er in de periode 1993-2000 een lichte afname van het EU-aandeel geweest (tot 16,5%), maar sinds 2001 loopt het aandeel weer op. Aandelen van andere grote exporteurs blijken in de loop van de jaren te zijn afgenomen, terwijl die van de kleinere exporterende regio's juist een toename laten zien. Figuur 3.2 laat de veranderingen in de marktaandelen van de verschillende regio's zien over de periode 1993/94 tot en met 2002/03.



Figuur 3.1 Aandelen van de EU en andere regio's in de totale wereldhandel van landbouwproducten, 2002/03

De export van agrarische producten vanuit de Europese Unie naar derde landen is vooral gericht op andere ontwikkelde landen. De VS is de grootste afzetmarkt: in 2002/03

werd voor bijna USD 13 miljard aan Europese landbouwproducten naar de VS geëxporteerd. Dit bedrag is ongeveer gelijk aan 20% van de EU-uitvoer naar derde landen in die jaren. Andere belangrijke afnemers zijn Japan, Zwitserland, Rusland en Noorwegen.

... maar wel in de NLS, Overig Europa, Afrika en Latijns-Amerika

Hoewel over het geheel genomen de EU geen aandelen in de internationale agrarische markten heeft hoeven inleveren, heeft ze in sommige regio's wel marktaandeel verloren. Dat is bijvoorbeeld het geval in de nu nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa (EU-NLS), waar het EU-aandeel in de totale agrarische importen van deze regio is teruggelopen van 65% in 1993/94 tot 56% in de meest recente jaren (zie tabel 3.1). Tegelijkertijd is de invoer van landbouwproducten in EU-NLS in tien jaar tijd verdubbeld naar USD 13,7 miljard in 2002/03. De EU-NLS dekken nu zelf een groter deel van de regionale invoerbehoefte en importeren meer uit Rusland en Turkije.

Ook in Overig Europa verliest de EU-15 marktaandeel: nu ligt het marktaandeel op zo'n 45% terwijl het in de eerste helft van de jaren negentig nog bijna 60% bedroeg. In deze regio wordt nu ook een groter deel van de totale invoer van landbouwproducten betrokken uit landen in de eigen regio (met Rusland en Turkije als grootste leveranciers).

Andere regio's waar de EU-15 over de hele periode gezien en voor alle landbouwproducten gezamenlijk marktaandeel heeft verloren, zijn Latijns-Amerika en Afrika. Op de Latijns-Amerikaanse markt schommelde het Europese marktaandeel rond de 16 en 17% in het midden van de jaren negentig. Dit percentage ligt nu op 13 à 14%. De NAFTA-lidstaten zijn veruit de grootste aanbieder van buiten de regio met een aandeel in de invoer van Latijns-Amerika van 30 tot 33%. Voor Afrika is de EU wel de belangrijkste aanbieder van landbouwproducten, maar ook hier heeft de EU - overigens net als de NAFTA-landen - in recente jaren marktaandeel verloren. Afrika voert steeds meer in uit Latijns-Amerika en uit de eigen regio.

Tabel 3.1 Posities van de EU en Nederland op derde markten

Regio	Invoerontwikkeling gem. 1993/94-2002/03, miljard USD	Ontwikkeling in marktaandeel tussen 1993/94 en 2002/03, in %	
		EU-marktaandeel	NL-marktaandeel
EU-NLS	6,1 → 13,7	65 → 56	10,6 → 7,3
Overig Europa	21 → 31	57 → 48	6,6 → 6,6
Azië	100 → 122	14 → 14	1,8 → 1,9
NAFTA	53 → 87	16 → 18	2,2 → 2,8
Latijns-Amerika	13,5 → 16	17 → 14	2,0 → 2,3
Afrika	11 → 17	45 → 37	5,6 → 5,1
Australië/Nieuw-Zeeland	3,5 → 5,5	20 → 25	2,0 → 1,9

Op de Noord-Amerikaanse en de Aziatische markten heeft de EU-15 de afgelopen tien jaar haar marktaandeel behouden of zelfs enigszins uitgebreid. Omdat deze regio's omvangrijke markten zijn, is het aandeel van de EU in de totale wereldhandel in landbouwproducten nauwelijks veranderd. Op beide grote markten is de EU echter niet de

grootste buitenregionale aanbieder: dat zijn Latijns-Amerika op de NAFTA-markten en de NAFTA-lidstaten in Azië. In Australië en Nieuw-Zeeland heeft de EU ook marktaandeel gewonnen. Deze regio is echter in absolute termen een kleine afzetmarkt.

In tabel 3.1 zijn ook de Nederlandse marktposities in de wereldregio's weergegeven. Daaruit blijkt een aantal opvallende verschillen met de ontwikkeling van het EU-marktaandeel. Zo neemt het marktaandeel van Nederland in EU-NLS veel sterker af dan voor de EU-15 het geval is geweest. In de regio Overig Europa houdt het Nederlandse marktaandeel stand, terwijl de EU-15 marktaandeel in die regio heeft verloren. De groei van het marktaandeel van Nederland in de NAFTA is weer groter dan de winst van EU-15 en in Latijns-Amerika versterkt Nederland zijn marktpositie juist terwijl die van de EU verslechtert. De EU won marktaandeel in Australië en Nieuw-Zeeland, maar deze trend werd niet door Nederland gevolgd. Over het geheel genomen is het Nederlandse aandeel in de wereldhandel (exclusief EU-intrahandel) iets toegenomen, van 2,6% in 1995/96 tot 2,7% in 2002/03, na een lichte daling (tot 2,3% in 1998/99) in het midden van de periode.

Concurrentie van buiten op EU-markt blijft beperkt

Het is ook interessant om te kijken naar de ontwikkelingen van de invoer van de EU-15, om een indruk te krijgen van mogelijke verschuivingen in de aandelen van de aanbieders. De invoerwaarde van de EU-15 is toegenomen van gemiddeld USD 180 miljard in 1993/94 tot USD 240 miljard in 2002/03. De aanbieders vanuit de EU-15 zelf hebben een nagenoeg onveranderd marktaandeel weten te behouden. Dit geeft aan dat de EU de concurrentie met aanbieders van buiten de Unie aan kan. De aandelen van de andere regio's zijn betrekkelijk klein; Latijns-Amerika is met 6-7% de grootste van de niet-EU-15-aanbieders op de EU-markt. Verschuivingen in die aandelen zijn gering gebleven, maar toch is er een lichte groei te bespeuren in de aandelen van beide Europese regio's (EU-NLS en Overig Europa), terwijl het aandeel van de NAFTA en Latijns-Amerika iets afneemt.

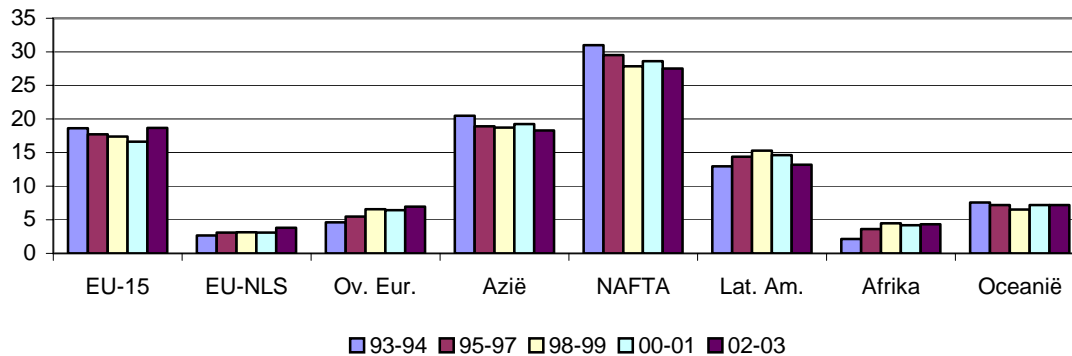
3.2 Marktposities en -aandelen van andere exporteurs

De NAFTA-landen zagen hun gezamenlijk marktaandeel in de totale agrarische handel afnemen van 31% in 1993/94 naar 27,5% in 2002/03 (zie figuur 3.2). Iets minder dan de helft van de export van NAFTA-lidstaten blijft overigens binnen de vrijhandelszone: net als voor de EU is de interne markt de voornaamste afzetmarkt voor de drie lidstaten. De export naar buiten de vrijhandelszone was voornamelijk bestemd voor Azië, met daarnaast de EU als een belangrijke afzetmarkt. Van de drie NAFTA-lidstaten is de VS het meest afhankelijk van export naar derde landen; de export vanuit Canada en Mexico blijft grotendeels binnen de vrijhandelszone.

Azië zag in de afgelopen tien jaar zijn marktaandeel in de internationale agrarische handel licht teruglopen van 20,5% in 1993/94 naar 18,3% in 2002/03. De waarde van de Aziatische export nam wel toe, van ruim USD 55 miljard naar USD 68 miljard.¹ De belangrijkste Aziatische exporteurs zijn China, Thailand, Maleisië, Indonesië en India. Het

¹ Hierbij moet wel worden vermeld dat de data voor India (2003) en Thailand (2002) onvolledig zijn. Als deze cijfers zouden worden meegenomen, zou het marktaandeel van Azië waarschijnlijk hoger uitvallen.

grootste deel van de export vanuit Aziatische landen blijft binnen de eigen regio (ruim 60% in 2002/03), terwijl de EU en de NAFTA-landen de voornaamste afzetmarkten buiten de regio zijn.



Figuur 3.2 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio: totale agrarische handel (in %), 1993-2003

Het marktaandeel van Latijns-Amerika was met ongeveer 13% in 2002/03 vrijwel gelijk aan het marktaandeel in 1993/94, maar wel nadat het aandeel ruim 15% had bereikt aan het eind van de jaren negentig.¹ Brazilië en Argentinië zijn traditioneel de belangrijkste exporteurs van deze regio: in 2002 namen ze bijna 60% van de totale Latijns-Amerikaanse export van landbouwproducten voor hun rekening. In tegenstelling tot de situatie in andere werelddelen blijft maar een klein deel (14% in 2002/03) van de export binnen de eigen regio. De EU-15 (30%), Azië en de NAFTA-landen (beiden ruim 20%) zijn de belangrijkste afzetmarkten voor Latijns-Amerikaanse landbouwproducten.

Naast de NAFTA, de EU-15, Azië en Latijns-Amerika (samen goed voor bijna 80% marktaandeel in 2002/03) spelen de overige landengroepen een ondergeschikte rol. Wel zagen de EU-NLS, Overig Europa en Afrika hun marktaandelen toenemen. Bij de EU-NLS was deze toename bescheiden (van 2,7% in 1993/94 naar 3,8% in 2002/03), maar bij Afrika verdubbelde het marktaandeel van 2,1% naar 4,3%.² Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat er weinig cijfers beschikbaar waren over de Afrikaanse export in het begin van de jaren negentig, waardoor het beeld enigszins vertekend wordt. Hetzelfde geldt voor Overig Europa, waar het marktaandeel steeg van 4,6% naar 7,0%, maar voor een aantal grote netto-exporterende landen, zoals Rusland en Oekraïne, geen cijfers beschikbaar waren van de periode 1993-1996. Het marktaandeel van Australië en Nieuw-Zeeland ten slotte bleef gedurende de afgelopen tien jaar nagenoeg onveranderd op ruim 7%.

¹ De exportcijfers van Argentinië in 2003 zijn hierbij niet meegenomen, omdat de data op het moment van schrijven niet beschikbaar waren.

² Met als belangrijkste exporteurs Ivoorkust (cacaobonen als belangrijkste exportproduct), Marokko, (vooral vis, groente en fruit) en Zuid-Afrika (met name groente en fruit, suiker en wijn).

3.3 Splitsing tussen onverwerkte en verwerkte producten

NAFTA grootste exporteur van onverwerkte agrarische producten

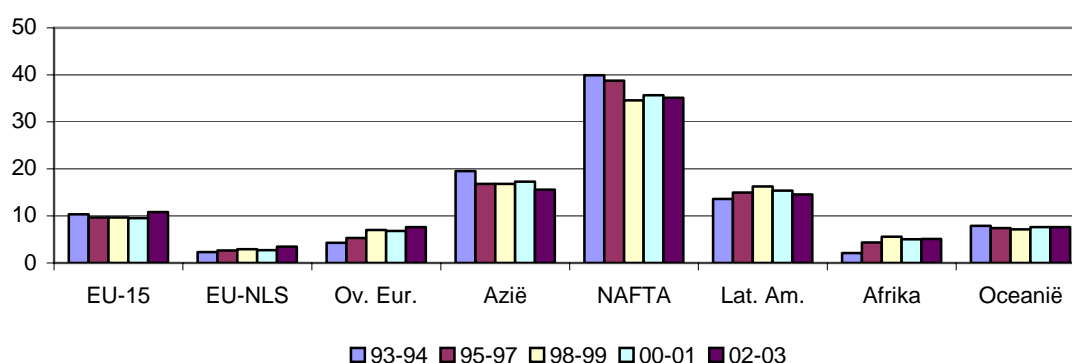
Zoals in paragraaf 2.2 al werd aangegeven, neemt de handel in verwerkte landbouwproducten sterker toe dan de handel in onverwerkte producten. De Europese Unie speelt in deze ontwikkeling een belangrijke rol. Tabel 3.2 geeft aan dat de agrarische export van de Unie, naast die van de Aziatische regio, voor het overgrote deel uit producten bestaat die een vorm van verwerking hebben ondergaan. De NAFTA en Latijns-Amerika, daarentegen, exporteren met name onverwerkte producten (zie bijlage 1 voor een indeling van de producten in verwerkt en onverwerkt).

Tabel 3.2 Exportwaarde van onverwerkte en verwerkte producten, 2002/03, exclusief EU-intrahandel (in miljarden USD)

	Onverwerkte producten	Verwerkte producten
EU-15	22	48
NAFTA	68	33
Azie	30	37
Latijns-Amerika	28	20

Noot: zie Annex 1 voor de classificatie van 'onverwerkte en verwerkte producten'.

De EU-15 speelt met een marktaandeel van rond de 10% (bijna USD 22 miljard) een bescheiden rol in de handel in *onverwerkte producten* (zie figuur 3.3). Op deze markt steekt de NAFTA met kop en schouders boven de overige landengroepen uit en zijn de marktaandelen van de nummers twee en drie, Azië en Latijns-Amerika, ongeveer half zo groot als het aandeel van de NAFTA. Wel slinkt het marktaandeel van de NAFTA-groep. Ruim 40% van de export van onverwerkte producten blijft binnen de vrijhandelszone, maar de rest (zo'n USD 40 miljard in 2002/03) gaat naar derde markten, waarbij Azië verreweg de belangrijkste afzetmarkt is. NAFTA-landen exporteerden in 2002/03 voor USD 6,5 miljard onverwerkte producten naar de EU. Granen en oliezaden vormen de hoofdmoot van de Amerikaanse export van onverwerkte producten.



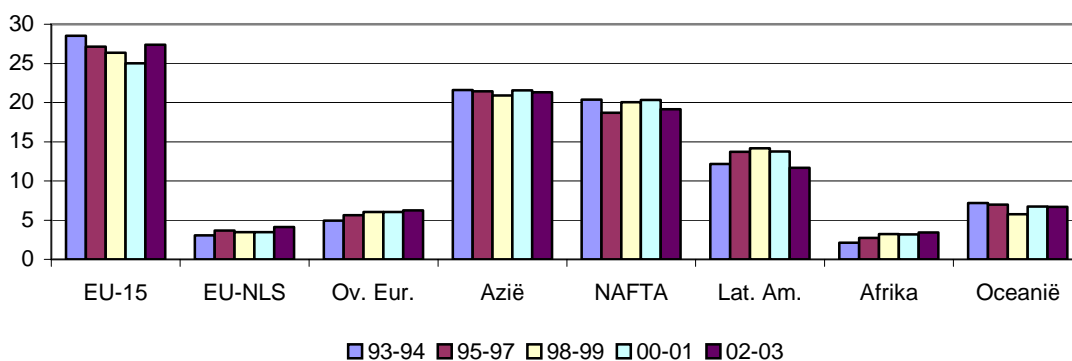
Figuur 3.3 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio van onverwerkte landbouwproducten, 1993-2003 (in %)

...en de EU de grootste op de markt van verwerkte producten

Het marktaandeel van de EU bij de *verwerkte producten* schommelt tussen 25-30%, tegen zo'n 20% voor de NAFTA (zie figuur 3.4). De posities van de regio's ontlopen elkaar minder dan bij onverwerkte producten; op de markt voor verwerkte producten is de EU weliswaar de grootste exporteur, maar het gat met de nummers twee en drie - Azië en de NAFTA - is veel kleiner dan bij de onverwerkte producten.

De verwerkte landbouwproducten uit de EU worden naar grotendeels dezelfde landen geëxporteerd als de onverwerkte producten. Het verschil is echter het grote belang van één afnemer, de VS, waar de EU in 2002/03 bijna een kwart van haar afzet realiseerde. Daarnaast importeren Zwitserland, Japan en Rusland jaarlijks voor meer dan USD 2 miljard aan verwerkte producten uit de EU.

De marktaandelen van NAFTA en Azië schommelen rond 20%, met het aandeel van NAFTA er net onder en dat van Azië er net boven. Over de hele periode gezien, is er weinig verandering in beide marktaandelen opgetreden. Voor de NAFTA zijn de belangrijkste afzetmarkten Azië (24% van de totale export), de EU en Latijns-Amerika. Voor Azië geldt dat net als bij de onverwerkte producten een groot deel van de handel binnen de regio zelf plaatsvindt, en dat buiten de regio de EU en de NAFTA de belangrijkste afzetmarkten zijn. Ook voor Latijns-Amerika is de EU de belangrijkste markt voor verwerkte producten buiten de eigen regio.



Figuur 3.4 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio van verwerkte landbouwproducten, 1993-2003 (in %)

Nederlandse posities op markten buiten de EU

Ook is het interessant de positie van Nederland op de markten van verwerkte en onverwerkte agrarische producten aan te geven. De Nederlandse agrarische export is voor een belangrijk deel in de vorm van verwerkte producten (naar onze definitie, zie de bijlage): van de USD 10 miljard aan exportwaarde in 2002/03 valt bijna twee derde in de categorie van de verwerkte landbouwproducten. Op de markt voor onverwerkte producten heeft Nederland een licht stijgend marktaandeel geboekt tijdens de periode 1993-2003 naar 1,9% van de totale wereldhandel in overwerkte producten. Nederland is met dit percentage de grootste exporteur (naar derde landen) van deze categorie producten van de EU-15. De

sierteeltproducten - een van de grootste exportproducten van Nederland - behoren tot deze categorie. Bij de verwerkte producten is het Nederlandse aandeel in de wereldhandel groter, schommelend rond de 3,5%. Daarmee heeft Nederland een even grote marktpositie als het VK, Denemarken, Duitsland en Italië. Frankrijk heeft van alle EU-lidstaten met 5% het grootste marktaandeel in de wereldhandel van verwerkte producten.

Posities van ontwikkelingslanden

Ontwikkelingslanden zijn verspreid over de diverse regio's zoals ze hier in deze studie worden onderscheiden. Als groep exporteerden deze landen in 2003 gezamenlijk voor USD 144 miljard aan agrarische producten, ofwel bijna 40% van de totale internationale handel exclusief EU-intrahandel. Dit aandeel van ontwikkelingslanden in de internationale handel is de afgelopen tien jaar (1993-2003) nauwelijks veranderd. De uitvoer door ontwikkelingslanden wordt vrijwel in zijn geheel door de middeninkomenslanden gerealiseerd: de 50 Minst Ontwikkelde Landen (MOL's of Least Developed Countries, volgens de definitie van de VN) nemen nog geen 2% van wat alle ontwikkelingslanden gezamenlijk aan landbouwproducten exporteren voor hun rekening (zie tabel 3.3). Van die totale uitvoer van ontwikkelingslanden is iets meer dan de helft in de vorm van onverwerkte producten. De EU-15 is als afzetmarkt belangrijker voor de MOL's dan voor de middeninkomenslanden.

Tabel 3.3 Export van ontwikkelingslanden, 2003 (miljard USD)

Landengroep	Bestemming	Totaal agrarische producten	Verwerkte agrarische producten	Onverwerkte agrarische producten
Middeninkomens- landen	Wereld	141,5	67,8	73,7
	w.v Ontwikkelde landen	78,1	32,9	45,3
	w.v EU-15	32,0	13,3	18,7
Minst Ontwikkelde Landen	Wereld	2,6	1,9	0,7
	w.v. ontwikkelde landen	1,6	1,2	0,4
	w.v EU-15	1,0	0,8	0,2

4. Marktaandeelen en gevolgen van URAA: analyse op productniveau

In dit hoofdstuk worden de posities van de EU en enkele andere belangrijke spelers op internationale markten van diverse landbouwproduct(groep)en beschreven. De volgende producten worden hierbij onderscheiden: granen (tarwe), oliezaden, suiker, zuivel, vlees (rund-, varkens- en pluimveevlees), fruit, groente, aardappelen en sierteelt.¹ Gekeken wordt in hoeverre de verplichting tot reductie van de gesubsidieerde export van invloed kan zijn geweest op de marktaandeelen van de Unie in de wereldhandel van genoemde product(groep)en. Vanzelfsprekend is daarmee nog geen oorzakelijk verband aangetoond: zoals in hoofdstuk 1 uiteengezet, is de verklaring van trends in internationale handel en marktaandeelen van veel verschillende factoren afhankelijk.

4.1 Afspraken op het gebied van exportrestituties

In de URAA is vastgelegd dat de exportsubsidies over een periode van zes jaar langs twee lijnen verminderd worden: de subsidie-uitgaven (budget) met 36% en het gesubsidieerde volume met 21%.² Hierbij is onderscheid gemaakt tussen 22 productgroepen, waartussen geen uitwisseling (aggregatie) kan plaatsvinden. Voor elke productgroep is voor elk jaar tussen 1995/96 en 2000/01 een maximumbudget en een maximumvolume vastgesteld. In beginsel geldt de periode 1986-1990 als referentieperiode waarop de reductieverplichtingen zijn gebaseerd. Wanneer de export in 1991-1992 echter gemiddeld hoger was dan in 1986-1990, geldt 1991-1992 als referentieperiode.

Verschillende studies van onder andere ABARE (1999), FAO (2002) en OESO (2001) concluderen dat de gevolgen van de URAA-afspraken over de reductie van exportsteun beperkt zijn geweest. Dit komt door de hoogte van de exportsubsidies in de basisperiode. De (export)steun was in de basisperiode (1986-1990) voor een aantal producten redelijk hoog vanwege lage wereldprijzen. Aan de andere kant hadden de relatief hoge wereldmarktprijzen in het begin van de hervormingsperiode tot gevolg dat het gebruik van exportsubsidies door de meeste rijke landen laag was. De OESO concludeert dan ook dat landen die exportsteun verleenden geen grote moeite hebben gehad om aan dit onderdeel van het handelsakkoord te voldoen.

Silvis en Van Rijswick (1999) laten echter zien dat in het geval van de EU-15 de WTO-verplichtingen op het gebied van exportrestituties al in 1995/96 knellend werden bij groente en fruit, kaas en andere zuivelproducten, rundvlees en pluimveevlees. Voor deze producten geldt namelijk dat de exportsteun in 1995/96 hoger was dan wat bij een stapsgewijze afbouw van de steun nodig was om in 2000/01 uit te komen op een niveau dan

¹ Zie voor SITC-codes paragraaf 1.3.

² Voor ontwikkelingslanden geldt een implementatieperiode van 10 jaar en een reductiepercentage van tweederde van waaraan de ontwikkelde landen zijn geëncmtteerd (oftewel een vermindering van de subsidieuitgaven met 24% en van het gesubsidieerde exportvolume met 14%).

volgens de WTO-afspraken niet overschreden mocht worden. Vooral in de zuivel- en rundvleessector vond veel export met restituties plaats, omdat het verschil tussen de EU-prijzen en de internationale prijzen groot was. Ook wijzen de auteurs op de continu lage prijzen voor suiker op de wereldmarkt, waardoor de EU snel het plafond van de toegestane uitgaven voor exportrestituties bereikte. Aan het begin van de hervormingsperiode leek het plafond van de exportrestituties voor graan nog geen probleem op te leveren, aangezien de prijzen op de wereldmarkt in de periode 1993-1997 relatief hoog waren. Na 1997 daalden de internationale prijzen en stelden de WTO-afspraken over exportsteun volgens de auteurs ook grenzen aan de tarwe-export van de Unie.

In de komende paragrafen worden per productgroep aangegeven hoe de marktpositie van de EU zich heeft ontwikkeld tot en met 2003 en in welke mate er een verband kan worden gelegd met de afspraken om de exportrestituties af te bouwen.

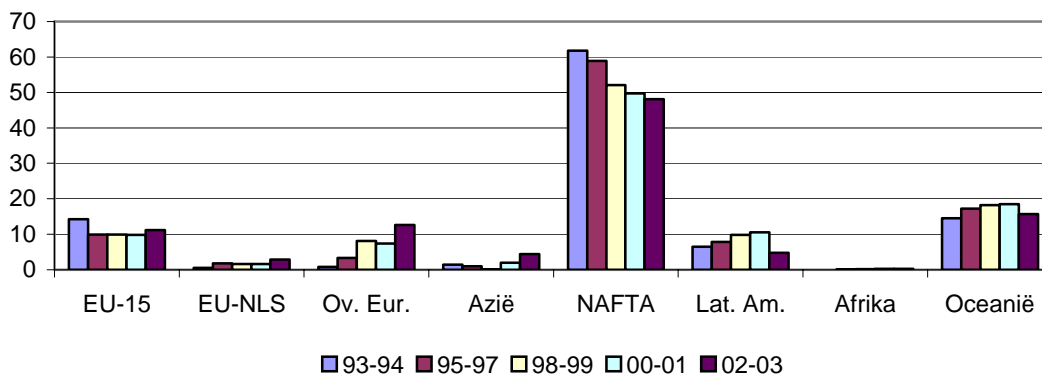
4.2 Granen: tarwe

De wereldhandel in tarwe heeft de laatste jaren een waarde van USD 14-15 miljard. Halverwege de jaren negentig was er een toename van de internationale handelswaarde vanwege een groeiende invoerbehoefte van bevolkingsrijke landen als Japan, Brazilië, Egypte en Indonesië. Vooral de VS en Canada profiteerden hiervan en breidden hun export uit. In 1998/99 is de waarde van de internationale tarwehandel weer iets afgenomen en sindsdien min of meer stabiel gebleven. Begin jaren negentig bedroeg het EU-aandeel in de wereldhandel van tarwe (exclusief EU-intrahandel) 14%. Dat aandeel is in de jaren erna afgenomen tot zo'n 10-11% (zie figuur 4.1). Daarmee is de EU na de NAFTA (VS en Canada), Australië en Nieuw-Zeeland en Overig Europa weliswaar een belangrijke exporteur van tarwe, maar het verschil met het marktaandeel van met name NAFTA is erg groot. Naast de uitvoer importeert de EU ook tarwe uit derde landen voor de interne markt (ongeveer 30% van de eigen consumptie in 2002/03).

De EU exporteerde de afgelopen jaren vooral veel tarwe naar een viertal Noord-Afrikaanse landen: Algerije, Marokko, Egypte en Tunesië. Samen waren deze landen goed voor ruim 50% van de Europese export van tarwe. In het verleden was Cuba ook een grote importeur van Europese tarwe, maar de laatste jaren importeert dit land steeds minder. Verder waren er in het verleden incidenteel grote leveringen aan diverse landen, waaronder China, Iran en Rusland.

Het marktaandeel van de NAFTA-landen, traditioneel de grootste tarwe-exporteurs, is sinds 1993/94 met 14%-punten afgenomen tot 48% in 2002/03. De hogere zelfvoorzieningsgraad in Azië en Overig Europa heeft ervoor gezorgd dat de uitvoer van de NAFTA naar deze regio's sterk is verminderd. Grote klanten in het midden van de jaren negentig, zoals China, Iran en Pakistan, importeerden de laatste jaren nog maar weinig tarwe uit de VS en Canada. Aan de andere kant was er een kleine groei in de onderlinge handel en in de uitvoer naar de EU.

Latijns-Amerika is er sinds 1993/94 in geslaagd om zijn marktaandeel te vergroten van 6,5% naar ruim 10% in 2000/01. Desalniettemin blijft de landengroep netto-importeur van tarwe. Van de export is ongeveer driekwart bestemd voor de intrahandel tussen de verschillende Latijns-Amerikaanse landen. De rest gaat voornamelijk naar Afrika en Azië.



Figuur 4.1 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van tarwe, 1993-2003

Afrika en Azië zijn geen grote exporteurs, maar wel grote importeurs van tarwe. Samen importeerden ze 5,4 miljard ton in 2002/03, goed voor 44% van de wereldhandel. In sommige jaren exportereren China en India ook tarwe, maar dat is van incidentele aard.

Het aandeel van Australië/Nieuw-Zeeland in de wereldhandel is in de afgelopen tien jaar gestegen van 14,5% naar bijna 16% in 2002/03 met een piek van ruim 18% eind jaren negentig. Het gaat hierbij voornamelijk om Australië, aangezien Nieuw-Zeeland geen rol speelt op de wereldmarkt voor tarwe.

De tarwe-export uit Overig Europa is de laatste jaren sterk gegroeid en neemt bijna 13% van de totale wereldexport in 2002/03 voor haar rekening. Hiervoor zijn vooral Kazakstan en Rusland verantwoordelijk, waarbij Rusland alleen al de helft van de export voor zijn rekening neemt. Het verloop van de Russische export van tarwe is erg grillig, en dat beïnvloedt sterk het marktaandeel van deze regio in de loop van de periode. De export vanuit deze landen gaat voornamelijk naar de EU, Azië en Afrika. Daarnaast is een groot gedeelte bestemd voor de intrahandel.

Gevolgen van reductieverplichtingen voor exportontwikkelingen

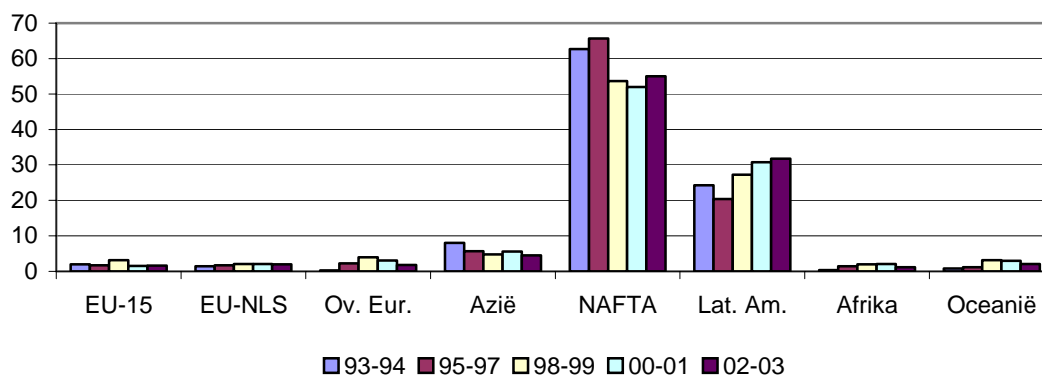
Volgens de WTO-notificaties voor tarwe (en tarwemeel) over de periode 1995-2003 is de benuttinggraad van het volume hoger geweest dan die voor de restitutie-uitgaven (respectievelijk 64% en 14% gemiddeld over de hele periode), maar met uitzondering van 1999/2000 zijn de reductieverplichtingen voor tarwe niet echt knellend geweest. Dit valt te verklaren door de relatief hoge wereldgraanprijzen in de periode 1993-1997, waardoor er per ton graan relatief weinig restituties nodig waren (zie ook Silvis en Van Rijswijk, 1999). Vanaf 1998 daalden de wereldmarktprijzen, maar door de zwakke euro (ten opzichte van de VS-dollar) was de EU toch in staat om grote hoeveelheden graan zonder of met een kleine restitutie te exporteren. De uitvoer van graan door de EU lijkt dan ook weinig te hebben geleden onder de URAA-verplichtingen.

4.3 Oliezaden

De totale waarde van de wereldhandel in oliezaden is sinds 1993-94 bijna verdubbeld tot USD 18,4 miljard in 2002/03. De grootste aanbieder van oliezaden op de wereldmarkt is de NAFTA. De export vanuit Latijns-Amerika groeit sinds 1998-99 zeer sterk.

Het aandeel van de EU in de wereldhandel exclusief de eigen intrahandel is zeer klein en schommelt rond 2% (zie figuur 4.2). De EU is vooral een grote netto-importeur van oliezaden en importeerde in 2003 voor ruim USD 4,4 miljard uit derde landen, voornamelijk uit de VS en Brazilië.

De EU-export van oliezaden naar derde land vindt vooral zijn weg naar Azië: Pakistan, Bangladesh en Japan waren in 2003 de grootste importeurs van Europese oliezaden. Verder zijn Overig Europa en de EU-NLS relatief belangrijke afnemers. De export van de EU valt echter bijna in het niet ten opzichte van de grote exporteurs - de NAFTA-landen en Latijns-Amerika, die gezamenlijk ruim 85% van de wereldhandel (exclusief EU-intrahandel) in handen hebben. Voor beide grote exporteurs geldt Azië als de belangrijkste markt.



Figuur 4.2 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van oliezaden, 1993-2003

Door de grote invoer van oliezaden uit de NAFTA en Latijns-Amerika neemt Azië bijna 50% van de wereldimport voor zijn rekening (exclusief EU-intrahandel). Vooral China importeert de laatste jaren veel oliezaden (voornamelijk sojabonen) en ook Japan is een grote importeur. Door de grote behoefte aan oliezaden is de eigen export van Azië betrekkelijk klein.

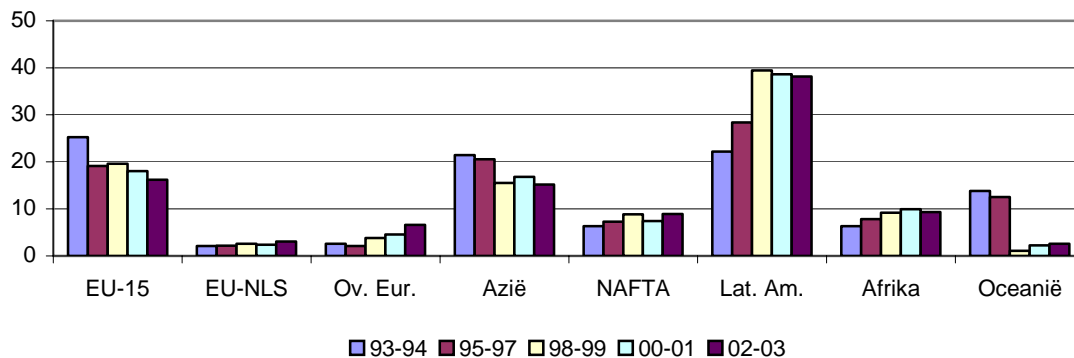
Gevolgen van reductieverplichtingen voor exportontwikkelingen

Er zijn weliswaar plafonds voor exportsteun aan oliezaden (raapzaad), maar deze zijn nauwelijks relevant gebleken voor de Europese exportmogelijkheden van oliezaden: in de periode 1995-2003 heeft er geen export met behulp van restituties plaatsgevonden.

4.4 Suiker

De waarde van de totale wereldhandel in suiker schommelde sterk vanwege instabiele prijzen op de internationale markten. Van 1993 tot 1996 steeg de waarde van USD 7,4 miljard naar USD 10,5 miljard, maar in de jaren daarop schommelde de waarde van de internationale handel in suiker tussen de USD 8,5 en USD 9,5 miljard. Latijns-Amerika, en dan met name Brazilië, heeft zijn aandeel in de internationale suikermarkt sterk uit kunnen breiden van 22% in 1993-94 tot bijna 40% in de jaren sinds 1998. Met de opkomst van Brazilië heeft de EU haar positie als grootste suikerexporteur prijs moeten geven aan Latijns-Amerika: het aandeel van de EU in de wereldhandel is gedaald van 25% naar 16% in 2002/03 (zie figuur 4.3). Vooral in het midden van de jaren negentig was de daling van het marktaandeel zeer sterk.

De export van de EU naar derde landen concentreert zich voornamelijk op het Midden-Oosten (Syrië, Israël, Libië), Noord-Afrika (Algerije, Tunesië) en de EFTA-landen (Zwitserland en Noorwegen). Verder vonden er in het verleden incidenteel grote leveringen plaats aan andere derde landen, zoals Rusland, Iran en Turkije.



Figuur 4.3 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van suiker(producten), 1993-2003

De NAFTA zag zijn marktaandeel in de wereldhandel voor suiker licht groeien van ruim 6% in 1993/94 naar ongeveer 9% in 2002/03. Het grootste deel van deze stijging wordt echter veroorzaakt door de groei van de intrahandel. Daarnaast zag de NAFTA de export van 'andere suikers' (lactose, glucose en fructose) naar Azië en de EU sterk groeien.

Midden jaren negentig is Latijns-Amerika de belangrijkste speler op de wereldmarkt geworden. Brazilië neemt ruim twee derde van de totale suikerexport uit dit werelddeel voor zijn rekening. De belangrijkste afzetmarkten voor Latijns-Amerika zijn naast de VS en Canada, Rusland en een aantal olierijke staten in het Midden-Oosten.

Door de exportexpansie van Latijns-Amerika heeft ook Azië marktaandeel verloren: 15% in 2002/03 tegenover ruim 21% in 1993/94. In dollarwaarde uitgedrukt steeg de export nog aanzienlijk in het midden van de jaren negentig, maar daarna daalde de waarde weer.

Het grootste deel van de Aziatische export - met China en India als belangrijkste exporteurs - is bestemd voor de intrahandel.

Bij de overige landengroepen valt vooral de sterke daling van het marktaandeel van Australië/Nieuw-Zeeland op. Was dit aandeel begin jaren negentig nog bijna 14%, in 2002/03 was het aandeel geslonken tot 2,6%. Australië heeft met name markten verloren in Noord-Amerika en in de Oost-Aziatische regio. Het aandeel van Afrika is in dezelfde periode met 3% gestegen naar ruim 9%. De Afrikaanse suiker is voornamelijk bestemd voor EU en de intrahandel binnen Afrika. Het aandeel van Overig Europa is toegenomen van 4% naar ruim 6%. Wit-Rusland, Kroatië en Turkije waren in 2002/03 de belangrijkste exporteurs en de export was voornamelijk bestemd voor de intrahandel en de EU.

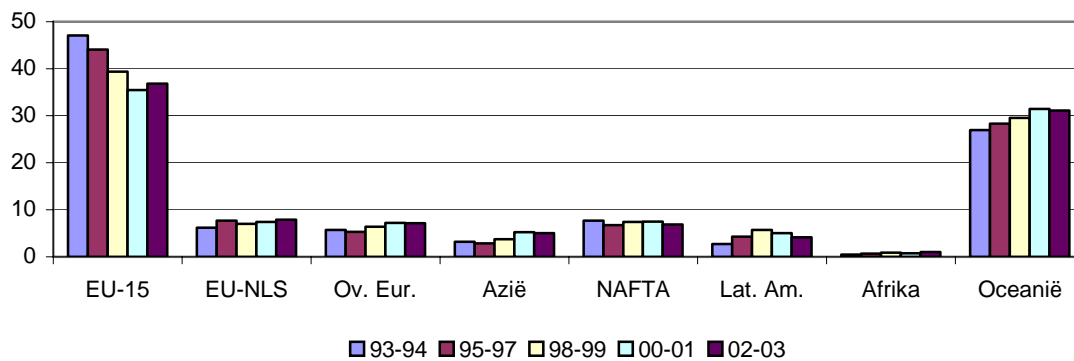
Gevolgen van reductieverplichtingen voor exportontwikkelingen

De suikerexport van de EU is sterk gebonden aan exportrestricties van de WTO. De EU mag ongeveer 0,5 miljard euro aan exportrestituties gebruiken. Wanneer deze limiet is bereikt, moet de EU haar suiker zonder restitutie exporteren. Door het grote prijsverschil tussen de wereldmarktprijs en de interne prijs in de EU (de laatste is 2 à 3 maal de internationale prijs), zijn de mogelijkheden voor de EU om te exporteren beperkt. De exportrestituties voor suiker zijn, afgaande op de WTO-notificaties, steeds grotendeels (volledig) benut geweest, waarbij het budget vaak de knellende factor is geweest vanwege de lage internationale suikerprijs. Toch werd tussen 1995 en 2003 gemiddeld slechts 22% van de totale Europese suikerexportvolume ondersteund met restituties - althans, dit percentage viel volgens de EU onder de reductieverplichting; de re-export van ACS-suiker werd niet meegeteld. Onlangs is echter door een onafhankelijk WTO-panel geconstateerd dat dit anders geïnterpreteerd moet worden en dat er bovendien ook indirect sprake is van subsidiering van C-suiker - de productie buiten de productiequota om, die zonder exportrestituties moet worden geëxporteerd. Doordat deze 'kruissubsidiëring' als onrechtmatig wordt bestempeld, zal de EU in de toekomst niet in staat zijn deze suiker te exporteren. Tussen 1995 en 2002 daalde het aandeel van de EU op de internationale suikermarkt reeds van 25% naar 15%. Met de uitspraak van het WTO-panel en de hervorming van het Europese suikerbeleid in het verschiet, ziet het er naar uit dat dat aandeel drastisch zal dalen en dat de EU op korte termijn zelfs netto-importeur wordt.

4.5 Zuivel

De internationale handel in zuivelproducten is, afgezet tegen de productiewaarde, relatief klein en vaak ook regionaal van karakter, onder meer vanwege de beperkte houdbaarheid van veel zuivelproducten. De waarde van de handel in zuivelproducten (exclusief EU-intrahandel) is in de afgelopen tien jaar met 40% gestegen van USD 9,3 miljard naar USD 13,0 miljard. Ruim de helft daarvan (ruim USD 7 miljard) betreft internationale handel in melkpoeder en overige zuivelproducten (SITC 022). Kaas (USD 4,4 miljard) en boter (USD 1,3 miljard) zijn de andere twee belangrijke productgroepen. De export van kaas, melkpoeder en overige zuivelproducten groeide flink tijdens de eerste helft van de jaren negentig, maar deze groei nam weer af aan het eind van de jaren negentig.

De EU is verreweg de belangrijkste zuivelexporteur, maar het aandeel in de wereldhandel (zonder EU-intrahandel) is tussen 1993/94 en 2000/01 gedaald van 47% naar 35% (zie figuur 4.4). Wel trad er in de laatste twee jaar een klein herstel op in de positie van de Unie op de internationale zuivelmarkt. In 2002/03 exporteerde de EU haar zuivelproducten voornamelijk naar de VS, Saoedi-Arabië, Rusland, Algerije, Japan en Zwitserland. Daarnaast lijkt Nigeria ook in toenemende mate een belangrijke afnemer te worden.



Figuur 4.4 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van totaal zuivel, 1993-2003

Naast de EU zijn Australië en vooral Nieuw-Zeeland grote exporteurs van zuivelproducten. Het marktaandeel van Australië/Nieuw-Zeeland nam de afgelopen tien jaar toe van bijna 27% naar ruim 31%, voornamelijk als gevolg van de gestegen export naar de belangrijkste afnemers in Azië (Japan, Filippijnen, Maleisië). Hiermee is het gat met marktleider EU steeds kleiner geworden.

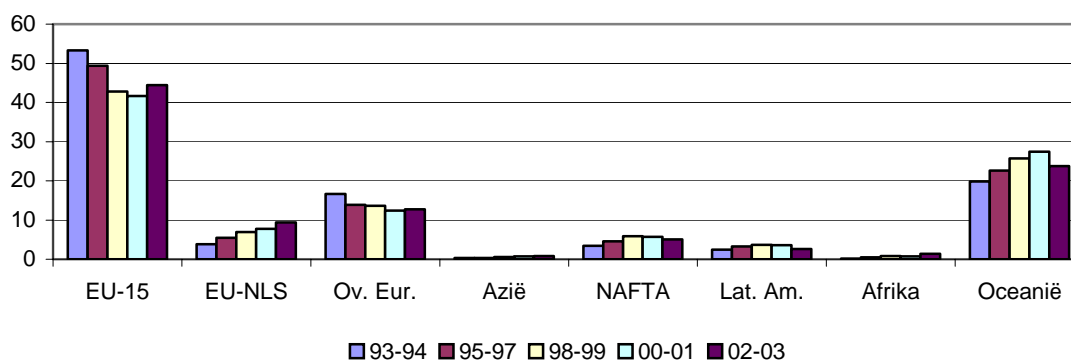
De NAFTA-groep zag zijn marktaandeel tussen 1993/94 en 2002/03 licht dalen (van 8% naar 7%). Van de export was bovendien 44% bestemd voor de intrahandel, zodat de NAFTA-groep een kleine speler is op de wereldmarkt. Daarentegen is een steeds grotere rol weggelegd voor de EU-NLS en Overig Europa. Het aandeel van de eerste landengroep steeg in de afgelopen tien jaar van 6% naar bijna 8%, terwijl het marktaandeel van Overig Europa in dezelfde periode groeide van 6% naar 7%. Bij de EU-NLS is Polen de grootste exporteur en bij Overig Europa is dit Zwitserland. Naast de eigen regio is vooral de EU een belangrijke afzetmarkt voor beide landengroepen.

De overige landengroepen (Afrika, Azië en Latijns-Amerika) zagen hun marktaandelen eveneens stijgen, zij het in mindere mate. Voor Latijns-Amerika was de stijging aan het eind van de jaren negentig veelbelovend, maar sindsdien is het marktaandeel weer geslonken.

Gevolgen van reductieverplichtingen voor exportontwikkelingen

De totale EU-export van kaas naar derde markten nam in de periode 1995-1999 af van bijna 530.000 ton naar 400.000 ton. Vervolgens nam de export geleidelijk weer toe tot 510.000 ton in 2003. Volgens de WTO-notificaties werd over de periode 1995-2003 gemiddeld 90% van het exportvolume dat de EU maximaal mocht ondersteunen, met

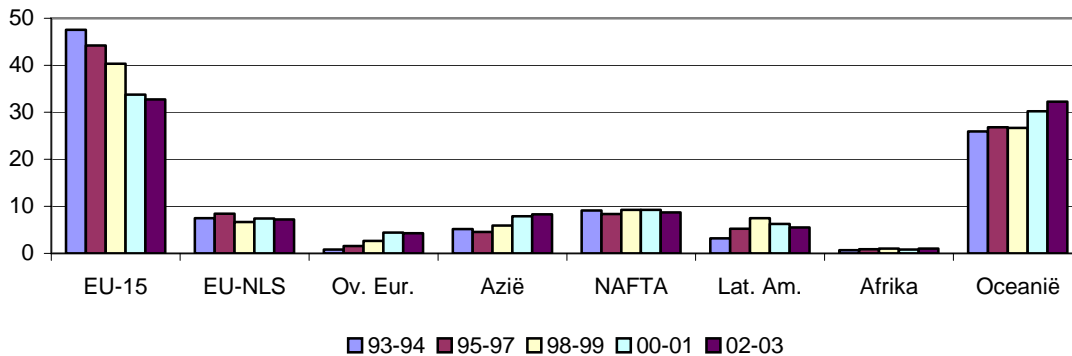
restituties uitgevoerd. Vooral in 1995, 1996, 2000 en 2003 werd het volumequotum zeer goed benut. De volumerestricties hebben er waarschijnlijk aan bijgedragen dat het marktaandeel van de EU bij kaas is afgenomen van 53% naar 44% in 2002/03 (zie figuur 4.5). Het budget was met een benutting van gemiddeld bijna 60% veel minder knellend. Wel is de EU erin geslaagd om steeds meer kaas zonder restituties te exporteren: het deel dat zonder restituties wordt uitgevoerd was 30% in 2002 tegen slechts 18% in 1995. Dit oplopende percentage hangt ook samen met bilaterale handelsafspraken met landen met een vergelijkbaar prijsniveau als de EU, waarbij het invoerland geen heffingen toepast en de EU geen exportrestituties.



Figuur 4.5 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van kaas, 1993-2003

Bij *mager melkpoeder en overige melkproducten* zijn de afspraken over de afbouw van de exportvolumesteun ook redelijk knellend geweest. Vooral in de categorie 'overige melkproducten' zijn de mogelijkheden voor exportsteun steeds goed benut (gemiddeld bijna 95%). Bij beide zuivelproduct(groep)en is de totale export sinds 1995 gedaald, terwijl het volume van de wereldhandel toenam. Hierdoor is het marktaandeel van de EU in de wereldhandel van melkpoeder en overige zuivelproducten gedaald van 47% naar bijna 33% (zie figuur 4.6). Sterker nog dan bij kaas wordt een zeer groot deel van deze zuivelproducten met behulp van restituties geëxporteerd. De hoge benuttinggraad samen met de sterke daling van het marktaandeel weerspiegelt de sterke afhankelijkheid van deze zuivelproducten van exportrestituties. Export lijkt alleen mogelijk als de internationale en interne prijsniveaus dicht bij elkaar liggen. Prijsaanpassingen in het kader van het EU-zuivelbeleid zullen vanaf 2005 worden doorgevoerd (zoals afgesproken in Agenda 2000 en het Akkoord van Luxemburg, 2003). Daarmee worden de Europese prijzen dicht naar het wereldmarktprijsniveau gebracht. Echter, een lagere interne prijs betekent ook dat het voor Europese producenten steeds minder aantrekkelijk wordt om mager melkpoeder en boter te produceren en te exporteren. Dit zal de huidige trend versterken waarbij de westerse zuivelindustrie meer inzet op de productie van kaas en niet-mager melkpoeder. Een hogere internationale prijs zou de export van magere melkpoeder zonder restituties wel mogelijk kunnen maken. Dit wordt ook geïllustreerd door de ontwikkelingen in 2004 en 2005. Door een terugval in de zuivelproductie in Australië en Nieuw Zeeland (vanwege weersomstan-

digheden) en een aantrekkende vraag in vooral de olierijke landen (waar men profiteert van oplopende olieprijsen) zijn de internationale zuivelprijzen gestegen. Hierdoor kon vanuit de Unie mager melkpoeder worden geëxporteerd met relatief weinig exportsteun.



Figuur 4.6 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van melkpoeder en overige zuivelproducten, 1993-2003

Nederlandse posities

De Nederlandse zuivelsector is sterk exportgericht en, ofschoon de belangrijkste markten binnen de Unie liggen, zijn er ook buiten de EU een aantal belangrijke afzetmarkten voor Nederlandse zuivelproducten. Zo exporteert Nederland bijna de helft van zijn totale uitvoer aan melkpoeder en overige zuivelproducten naar derde landen (vooral naar landen in het Midden-Oosten). De uitvoer van kaas en boter vindt vooral plaats naar landen binnen de Unie; zo'n 20% van de totale Nederlandse export van deze producten vindt zijn weg naar derde landen. Het marktaandeel van Nederland voor de drie zuivelproductgroepen op markten buiten de EU is weliswaar nog aanzienlijk, maar wel dalend.¹ Voor melkpoeder en boter is Nederland van alle EU-lidstaten de grootste exporteur naar derde landen. Voor kaas hebben Frankrijk, Italië, Duitsland en Denemarken een groter aandeel op de wereldmarkt dan Nederland.

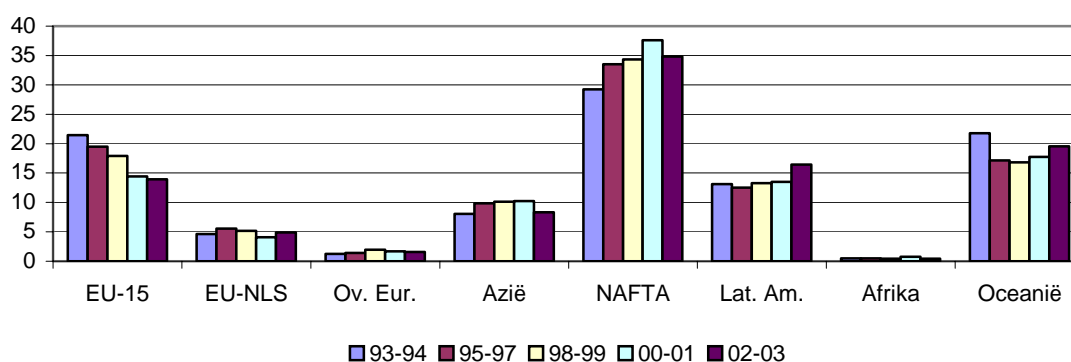
4.6 Vlees

De wereldhandel in vlees is behoorlijk dynamisch, waarbij de NAFTA (voornamelijk de VS) en de EU een hoofdrol spelen. De waarde van de wereldhandel (exclusief EU-intrahandel) bedroeg in 2002/03 bijna USD 29 miljard. Deze handel bestaat voor ruim 70% uit vers, gekoeld of bevroren vlees en de rest zit in de categorie van 'verwerkte producten'. Rundvlees is in de internationale handel van vlees de grootste categorie van de vleessoorten (zo'n 45%), terwijl de handelswaarde van varkensvlees en pluimveevlees elkaar weinig ontlopen. Wel groeit de internationale handel in varkensvlees het sterkst, gevolgd door de

¹ Bij kaas nam het aandeel van Nederland af van 8% naar 5%, bij boter van 15% naar 10% en bij melkpoeder en overige zuivelproducten van 11% naar 8% in de periode 1993-2003.

handel in pluimveevlees. De totale waarde van de handel in vlees op derde markten is vooral in de eerste helft van de jaren negentig sterk gestegen, waarna de groei in de handel als gevolg van de economische terugval in een aantal regio's in de wereld afzwakte.

Het EU-aandeel in de internationale vleeshandel is in de afgelopen tien jaar gestaag gedaald, van ruim 21% in 1993/94 naar bijna 14% in 2002/03 (zie figuur 4.7). De waarde van de export is in dezelfde periode gedaald van ruim USD 4,3 miljard naar bijna USD 4,0 miljard. Ruim de helft van de EU-export naar derde landen ging in 2002/03 naar vier landen: Japan, Rusland, de VS en Zwitserland. Saoedi-Arabië was ook altijd een grote importeur van Europees vlees, maar de laatste jaren is de afzet in dit land afgenomen.



Figuur 4.7 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van totaal vlees, 1993-2003

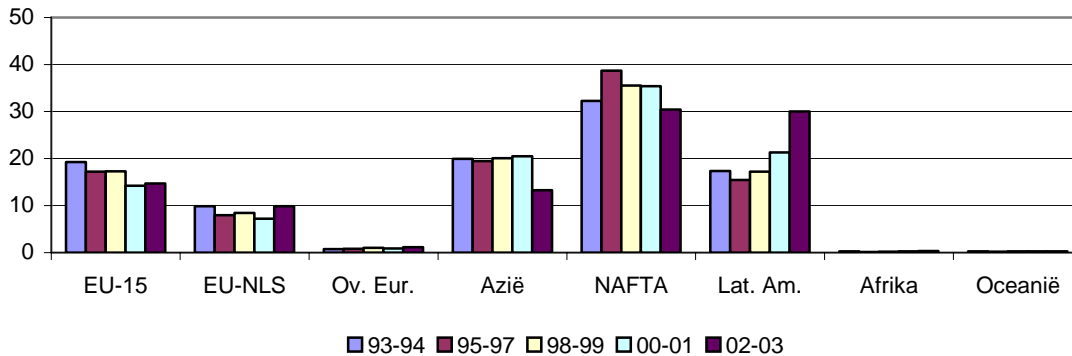
De NAFTA-groep heeft in tegenstelling tot de EU zijn toch al grote marktaandeel verder weten te vergroten van 29% in 1993/94 naar bijna 38% in 2000/01. Sinds 2001 lijkt de NAFTA echter terrein prijs te moeten geven aan Latijns-Amerika en Australië/Nieuw-Zeeland. Vooral op de markt voor pluimveevlees neemt het aanbod vanuit Latijns-Amerika snel toe en is het aandeel op de internationale markt nu al gegroeid tot 30% (zie ook figuur 4.8). Vrijwel alle export uit Latijns-Amerika is afkomstig uit Brazilië, dat in Azië zijn grootste afzetmarkten heeft, maar in toenemende mate ook naar de EU exporteert. Ook op de internationale markt voor rundvlees en varkensvlees spelen de Latijns-Amerikaanse landen een steeds grotere rol. Australië en Nieuw-Zeeland exporteren nauwelijks varkens- en pluimveevlees, wel veel rundvlees (naast schapenvlees). Net als de NAFTA exporteren Australië en Nieuw-Zeeland vooral naar Azië, maar de laatste jaren ook in toenemende mate naar de NAFTA-lidstaten.

Gevolgen van reductieverplichtingen voor exportontwikkelingen

Volgens de WTO-notificaties heeft de Unie voor pluimveevlees gemiddeld tot aan 95% van het volume dat met steun mocht worden geëxporteerd ook daadwerkelijk met restituties uitgevoerd. Uit de handelsdata blijkt dat de EU in staat is geweest om haar totale export van pluimveevlees naar derde landen uit te breiden. Een steeds kleiner deel (nog 24% in 2002) van die export maakt gebruik van exportsteun. Wel is het marktaandeel van de Unie op derde markten gedaald van 19% in 1993 naar bijna 15% in 2003 (zie figuur 4.8). De

Europese aanbieders zijn weliswaar in staat gebleken om ook zonder exportsteun meer te exporteren naar derde landen, maar gezien de hoge benuttinggraad lijkt het aannemelijk dat de export zonder het WTO-plafond voor exportondersteuning groter zou zijn geweest.

De Nederlandse export van pluimveevlees gaat voor ongeveer eenzelfde deel naar markten buiten de EU. De waarde van deze export is de laatste tien jaar licht gestegen. Het aandeel van de Nederlandse export in de internationale handel (exclusief EU-intrahandel) bedraagt niet minder dan 3% in 2002/03.



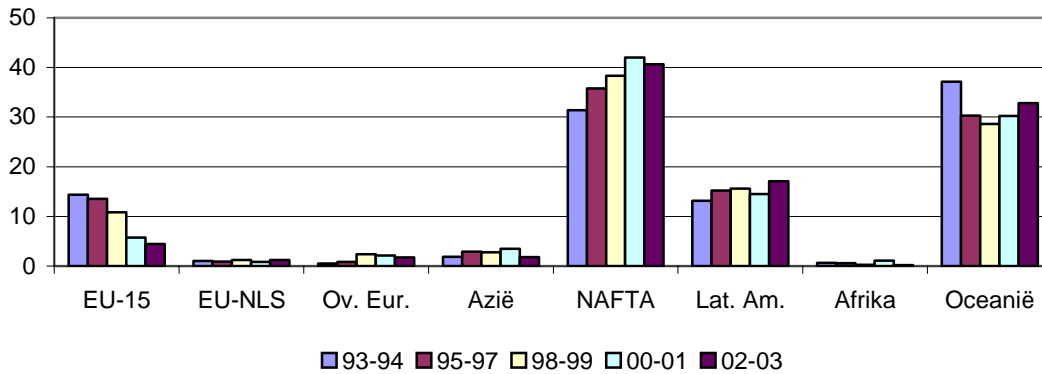
Figuur 4.8 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van pluimveevlees, 1993-2003

In tegenstelling tot de export van pluimveevlees wordt *rundvlees* vrijwel altijd geëxporteerd met exportsteun. De benuttinggraad van het volumequotum bij rundvlees was gemiddeld over de periode 77%, waarbij dus nog ruimte was voor meer ondersteunde uitvoer. Het Europese rundvlees blijkt echter niet goed te kunnen concurreren met rundvlees uit andere regio's, getuige de absolute daling van de uitvoerwaarde van EU-rundvlees naar derde landen en de afname van het marktaandeel met 10% naar 4,5% in 2003 (zie figuur 4.9). Het Nederlandse exportaandeel van rundvlees zakte mee van 1,5% in 1993 naar 0,3% in 2003. De afname van de rundvleesproductie in de Unie - deels veroorzaakt door beleidsaanpassingen in het kader van het GLB en deels door de dierziekten BSE en MKZ - speelt ook een rol bij de verslechtering van de internationale exportpositie.

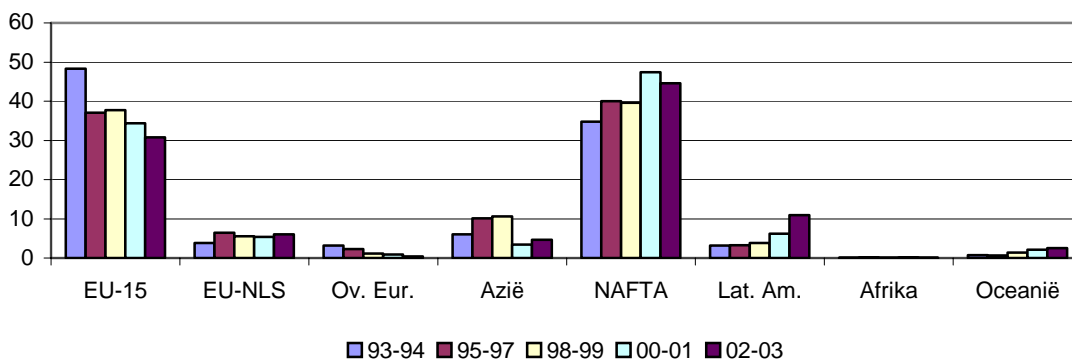
De export van *varkensvlees* vindt, net als de export van pluimveevlees, slechts voor een relatief klein deel met restitutie plaats. Bovendien werden de toegestane volumequota in de afgelopen jaren slechts ten dele benut: de EU is in staat om varkensvlees grotendeels zonder steun te exporteren. Toch daalde het marktaandeel flink: van ruim 48% naar bijna 31% in 2003 (zie figuur 4.10). Het Nederlandse marktaandeel is daarbij net iets meer dan 2% en over de hele periode gezien maar licht gedaald.¹ Ook in dit geval lijkt de oorzaak van de terugval in de internationale marktpositie meer te maken te hebben met het optreden van dierziekten, zoals varkenspest en MKZ, dan met knellende limieten op het terrein van exportsteun. Dyke en Nelson (2003) onderstrepen in hun analyse van de internationale

¹ Nederland exporteert voornamelijk naar markten binnen de EU. Die export nam na 1997 (varkenspest) wel sterk af.

vleesmarkten de invloed van dierziekten zoals MKZ, BSE en vogelpest op internationale handel. Zij wijzen onder meer op het feit dat het belang van een land in de wereldhandel is verbonden met de status op het gebied van dierziekten, met name mond- en klauwzeer (MKZ). Afgezien van de handel binnen de EU wordt de handel in onverwerkt rund- en varkensvlees grotendeels verdeeld tussen de belangrijkste landen die vrij zijn van MKZ-kiemen: de VS, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Japan, Zuid-Korea, Taiwan en Denemarken.



Figuur 4.9 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van rundvlees, 1993-2003



Figuur 4.10 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van varkensvlees, 1993-2003

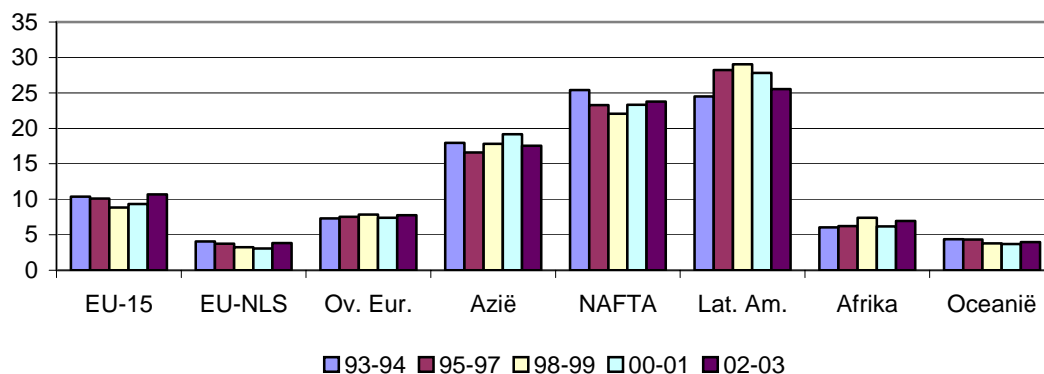
4.7 Fruit en groente

Marktposities van fruitexporteurs

De totale waarde van de wereldhandel in fruit, exclusief de EU-intrahandel, nam vooral in de midden jaren negentig flink toe en bedroeg ruim USD 27 miljard in 2002/03. De EU speelt een relatief bescheiden rol op derde markten met een aandeel van bijna 11% (zie figuur 4.11). Latijns-Amerika en de NAFTA zijn de belangrijkste fruitexporteurs, waarbij

moet worden aangetekend dat de export van de NAFTA ook voor een groot deel intrahandel is.

De belangrijkste afzetmarkten van de EU liggen vooral in Zwitserland, Rusland en de VS. De overige importeurs van Europees fruit zijn voornamelijk westerse landen. De NAFTA-landen exporteren vooral naar elkaar (45% van hun totale fruitexport) en naar landen in Azië en de EU.



Figuur 4.11 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van fruit, 1993-2003

Het marktaandeel van Latijns-Amerika is na een aantal jaren van groei de laatste jaren weer iets afgenomen. De grootste exporteurs in 2002/03 waren Chili, Brazilië en Ecuador (bananen). De EU en de NAFTA waren de belangrijkste bestemmingen.

Azië is de derde grootste exporteur van fruit, met een marktaandeel van ruim 17% in 2002/03. Ongeveer de helft van de handel vond plaats in de eigen regio, terwijl de EU en de NAFTA belangrijke exportmarkten buiten de regio waren.

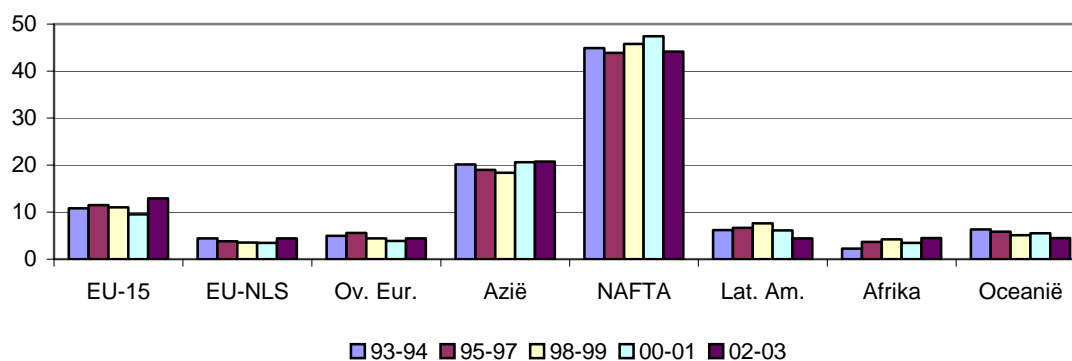
De EU-NLS en Overig Europa zagen hun gezamenlijke marktaandeel in de afgelopen tien jaar ongeveer gelijk blijven rond 11-12%. De export van deze twee regio's, waar respectievelijk Polen en Turkije de grootste exporteurs zijn, vond voornamelijk zijn weg naar de Europese Unie. Australië en Nieuw-Zeeland hadden het afgelopen decennium een marktaandeel van ongeveer 4%. Deze landen exporteren vooral veel fruit naar Azië en in minder mate naar de EU en de NAFTA.

Afrika kende in de jaren negentig een geleidelijke groei van de exportwaarde van fruit. De laatste jaren geven een wat wisselend beeld. Een en ander resulteert in een marktaandeel van bijna 7% in 2002/03. De EU en Azië zijn de grootste afzetmarkten voor Afrikaans fruit.

Marktposities van groente-exporteurs

De waarde van de internationale handel in groenten (exclusief EU-intrahandel) is de afgelopen tien jaar toegenomen van bijna USD 6,5 miljard in 1993/94 tot USD 11,5 miljard in 2002/03. De handelsdata wijzen op een vrij regelmatige groei. Het aandeel van de EU op de internationale markt voor groenten nam licht toe van 11% in 1993/94 naar 13% in 2002/03 (zie figuur 4.12). De NAFTA en Azië zijn de belangrijkste exporteurs van groenten.

De totale waarde van de groente-export vanuit de EU naar de wereldmarkt is in tien jaar meer dan verdubbeld tot bijna USD 1,5 miljard in 2002/03. De belangrijkste exportmarkten voor de EU buiten de interne markt zijn Zwitserland, de VS, Rusland en Noorwegen.



Figuur 4.12 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van groente, 1993-2003

Het marktaandeel van de NAFTA-landen lag de afgelopen tien jaar rond 45%. Maar dit geeft een vertekend beeld, aangezien 70-80% van de NAFTA-export bestemd is voor de interne markt. Waar bij de meeste landbouwproducten de VS en Canada de grootste exporteurs zijn, is Mexico de belangrijkste aanbieder van groenten in de NAFTA. Na de interne markt zijn Azië en de EU de belangrijkste afzetmarkten voor groenten uit de NAFTA-landen.

Naast de NAFTA is Azië een belangrijke exporteur van groenten, met een marktaandeel van rond 20%. Maar net als bij de NAFTA geldt ook hier dat in de laatste tien jaar het grootste deel van de export (ruim 70%) bestemd was voor de eigen regio. China neemt met 60% het merendeel van de Aziatische export voor zijn rekening. Vooral in de laatste jaren is dit land erin geslaagd zijn export fors te laten toenemen. De EU is voor Azië de belangrijkste exportmarkt buiten eigen regio, maar ook ziet Azië de export van groenten naar de NAFTA sterk groeien.

De overige landengroepen deden in 2002/03 niet veel voor elkaar onder, aangezien ze alle vijf een marktaandeel van ongeveer 4,5% hadden. Voor Latijns-Amerika en Australië/Nieuw-Zeeland betekent dit een verslechtering van hun marktpositie ten opzichte van de jaren daarvoor (zie figuur 4.12). Latijns-Amerika zag vooral de handel binnen de eigen regio teruglopen, terwijl Australië/Nieuw-Zeeland minder exporteerde naar Azië, de belangrijkste exportmarkt voor deze landen.

Voor de EU-NLS en Overig Europa geldt dat beiden de waarde van hun handel flink zagen toenemen sinds 1993/94, maar dat de marktaandelen in de afgelopen tien jaar ongeveer gelijk bleven. Beide groepen exporteerden voornamelijk naar de EU en binnen de eigen regio. Afrika zag zijn export flink groeien en het marktaandeel verdubbelen ten opzichte van 1993/94. De belangrijkste afnemer van Afrikaanse groenten is de EU.

Gevolgen van reductieverplichtingen voor export ontwikkelingen fruit en groente

Voor fruit en groente geldt dat er in het kader van exportsteun reductieverplichtingen zijn afgesproken voor beide productgroepen samen. De meeste restituties worden besteed aan de export van verse fruit en groenten, terwijl een kleiner budget (ongeveer 1/6 deel) is gereserveerd voor verwerkte producten. Bij de verse producten was het volume de knellende factor: het volumequotum werd tussen 1995 en 2003 gemiddeld voor 98% benut, tegen 56% van het maximale budget. Gemiddeld ontving 37% van de export van verse fruit en groenten exportsteun. Bij de verwerkte producten lag dit percentage op 29% en waren de reductieverplichtingen minder knellend. Gemiddeld werden ze voor bijna 60% benut, waarbij er over de hele periode bezien nauwelijks verschil was tussen de benutting van de volume- en de budgetverplichtingen.

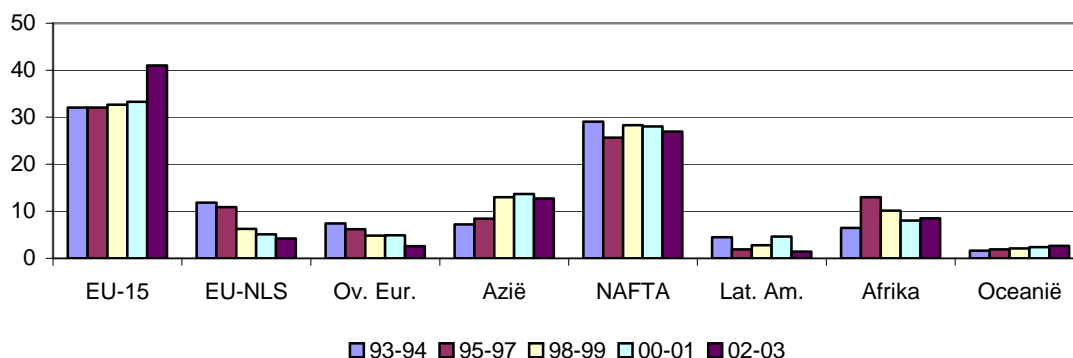
4.8 Andere producten: aardappelen en sierteelt

Als afsluiting van de reeks paragrafen over de producten volgt een schets van de ontwikkeling van de marktaandelen op internationale productmarkten waar exportsteun geen rol speelt. Het gaat om aardappelen en sierteeltproducten, twee productgroepen die voor de Nederlandse agrosector van groot belang zijn, maar waarvoor bij uitvoer geen restituties worden verleend.

Aardappelen

De wereldmarkt voor aardappelen (vers en gekoeld) is met een totale waarde van USD 1,8 miljard in 2002/03 betrekkelijk klein. De EU heeft de afgelopen tien jaar een marktaandeel gehad in de totale wereldhandel van ongeveer 70%. Samen met de NAFTA-landen was de EU het afgelopen decennium verantwoordelijk voor ruim 80% van de totale wereldhandel. Het aandeel van de handel met derde landen in de totale EU-export is sinds 1993 langzaam gestegen van 20% naar 26%, maar de EU-intrahandel maakt nog steeds een groot deel uit van de totale wereldhandel. Hieruit blijkt duidelijk dat aardappelen voornamelijk in Europa en Noord-Amerika worden geconsumeerd.

Wanneer de EU-intrahandel buiten beschouwing wordt gelaten, blijkt dat de EU de afgelopen jaren een heel constant marktaandeel heeft gehad van 32-33%, dat in 2002/03 evenwel sterk opliep tot 41% (figuur 4.13. Het Nederlandse aandeel op de wereldmarkt bedroeg 25% in 2002/03). Deze groei ging ten koste van bijna alle andere grote exporteurs. De belangrijkste afzetmarkt voor de EU buiten de eigen interne markt is Rusland. Daarnaast importeren Algerije, Egypte en Marokko ook behoorlijk veel aardappelen uit de EU. Samen waren deze vier landen in 2002/03 goed voor zo'n 40% van de totale EU-export naar de wereldmarkt. Het marktaandeel van de NAFTA-landen schommelde in de afgelopen tien jaar tussen 25 en 30%, waarmee de NAFTA-groep goed in het spoor van de EU bleef. Verreweg het grootste deel van de export is bestemd voor de interne markt, met daarnaast Latijns-Amerika en Azië als de belangrijkste afzetmarkten buiten de eigen regio.



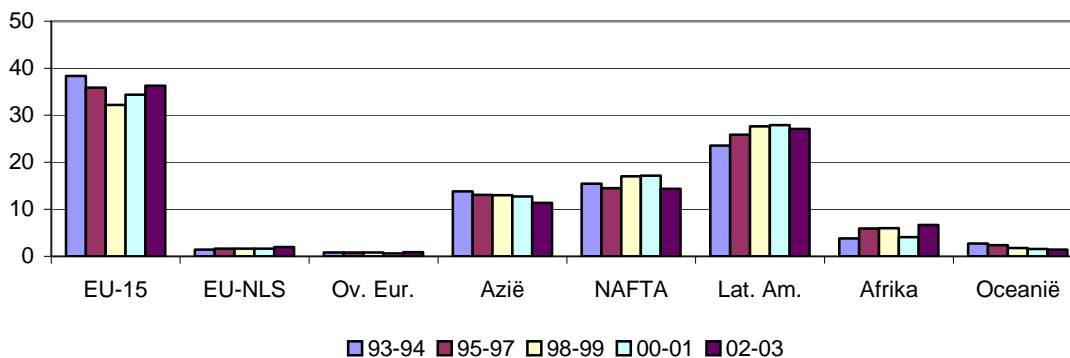
Figuur 4.13 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van aardappelen, 1993-2003

Sierteelt

De totale waarde van de wereldhandel in sierteeltproducten is in de periode 1993-2003 toegenomen van USD 6,9 miljard tot USD 10,5 miljard. De groei vond vooral plaats in de periodes 1993-1996 en 2001-2003. Vooral de EU en Latijns-Amerika profiteerden van die groei: samen zijn ze verantwoordelijk voor ongeveer 85% van de totale wereldexport. Een groot deel van de internationale handel speelt zich echter af tussen de EU-lidstaten. De waarde van wereldhandel exclusief EU-intrahandel in 2002/03 was ruim USD 4,4 miljard, waarvan de EU 36% in handen had en Latijns-Amerika 27% (zie figuur 4.14). Nederland is van alle EU-lidstaten veruit de belangrijkste exporteur van sierteeltproducten en heeft alleen al een marktaandeel van 27-28%.

De export van sierteeltproducten uit de EU naar derde landen is sinds 1993/94 gestegen van bijna USD 900 miljoen naar ruim USD 1,6 miljard in 2002/03. Toch daalde het marktaandeel van de EU in eerste instantie van ruim 38% naar 32% aan het eind van de jaren negentig, om vervolgens weer toe te nemen tot 36%. Over de gehele periode bezien werd dus een klein marktverlies geboekt. EU's belangrijkste derde markten zijn Zwitserland, de VS, Rusland, Japan en Noorwegen. Deze vijf landen waren in 2002/03 verantwoordelijk voor 63% van de afzet. Ook Polen en Tsjechië zijn belangrijke afzetmarkten geworden.

Van de andere landengroepen is Latijns-Amerika de belangrijkste exporteur van sierteeltproducten, met een uitvoer die is gestegen van ongeveer USD 550 miljoen in 1993/94 naar USD 1,2 miljard in 2002/03. Het marktaandeel van de regio steeg in deze periode van 23,5% naar 27%. Het marktaandeel van Latijns-Amerika groeit de laatste jaren niet meer. In 2002/03 ging het grootste deel van de Latijns-Amerikaanse sierteeltproducten naar de NAFTA (73%), terwijl de EU in 17% voor haar rekening nam.



Figuur 4.14 Ontwikkeling van het marktaandeel per regio (in %) van sierteeltproducten, 1993-2003

Afrika is er in de afgelopen tien jaar in geslaagd om de export van sierteeltproducten geleidelijk uit te breiden. Het marktaandeel steeg van bijna 4% in 1993/94 naar bijna 7% in 2002/03. De Afrikaanse sierteeltproducten komen voornamelijk uit Kenia, maar Zuid-Afrika en Zimbabwe zijn ook in opkomst. Afrika exporteert naar alle werelddelen, maar de EU is verreweg de belangrijkste exportmarkt (met 87% in 2002/03). Achter deze cijfers steken de activiteiten van veel buitenlandse investeerders (vaak Nederlandse bedrijven) die in Afrika de locatie productieomstandigheden (klimaat, arbeid) benutten om de Europese markt te bedienen.

4.9 Conclusies

Ofschoon er in de periode 1995-2000 sprake was van een lichte daling, verliest de EU over de hele periode 1993-2003 gezien *grosso modo* geen marktaandeel op de totale agrarische markt: het aandeel blijft 19%. Voor de andere regio's geldt dat de aandelen van grote exporteurs zoals NAFTA, Aziatische landen en Latijn Amerika zijn afgenomen, terwijl die van de kleinere exporterende regio's (EU-NLS, Overig Europa, Afrika) juist een toename laten zien.

Voor een aantal producten heeft de EU wel degelijk marktaandelen verloren: voor zuivel, (rund-, varkens- en pluimvee)vlees, suiker en granen is dat het geval. Ook Nederland heeft aandelen op internationale deelmarkten voor zuivelproducten en vlees verloren. Bij de afname van die marktaandelen kunnen de WTO-verplichtingen een belangrijke rol hebben gespeeld vanwege de verplichte afbouw van exportrestituties. Plafonds van wat mogelijk was in termen van exportsteun worden als knellend beschouwd voor suiker, kaas, melkpoeder en overige zuivelproducten, pluimveevlees en rundvlees. Bij het verlies van de internationale posities van de Unie bij rundvlees en varkensvlees lijkt de uitbraak van dierziekten overigens een minstens even belangrijke factor als de afspraken over exportsteunvermindering. Ook bij de andere producten kunnen andere factoren dan de exportsteun van invloed zijn geweest op uitvoer naar derde landen. In het volgende hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan.

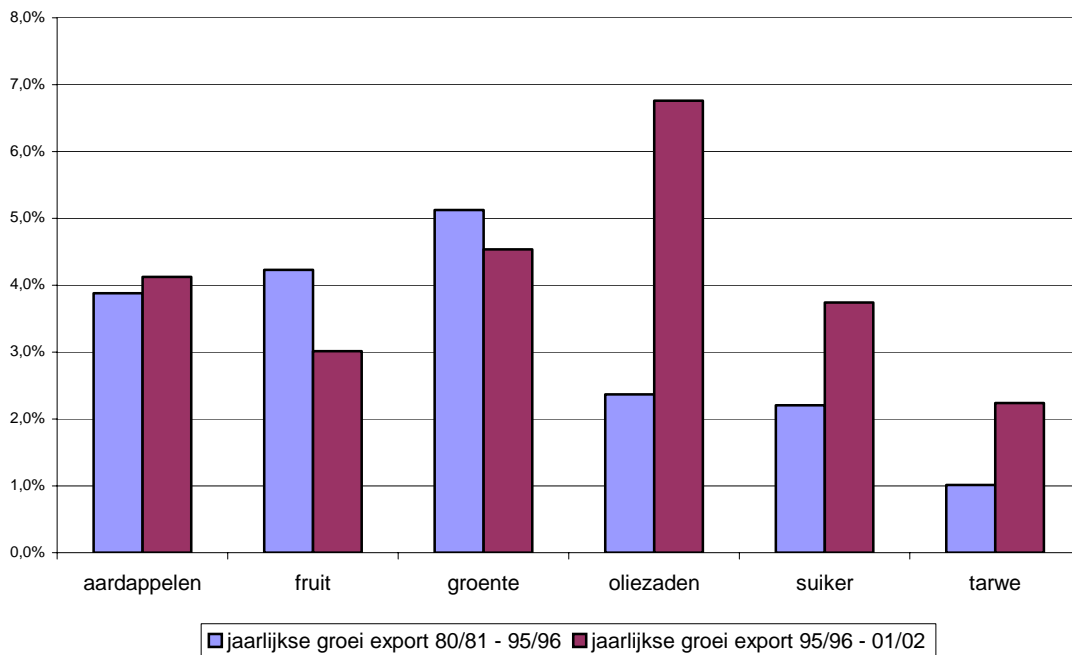
Ondanks het verlies van aandelen op enkele belangrijke markten, is de internationale positie van de Europese Unie op agrarische markten in zijn algemeenheid toch niet verslechterd. Op welke markten heeft de EU dan wel haar positie kunnen versterken? Van de in dit hoofdstuk besproken productgroepen heeft de Unie alleen bij groente en fruit, en bij aardappelen haar marktpositie uitgebouwd. Andere productgroepen (op 3-digit niveau), die tegenwicht geven aan het marktverlies bij de reeds genoemde producten, zijn vis, koffie, diervoeders, verwerkte tabak, bewerkt hout, plantaardige materialen (inclusief zaden, potplanten, bollen en sierteelt), olie uit oliehoudende zaden en voedseladditieven.¹ Een aantal van deze producten zijn voornamelijk grondstoffen die eerst van buiten de EU zijn ingevoerd en, na bewerking, weer worden geëxporteerd naar derde landen.

¹ Een verzamelpost van toevoegingen aan voedsel en dranken. De EU exporteert ruim USD 3,7 miljard van de onderdelen die vallen onder deze post.

5. Invloed van URAA op handelsstromen en mogelijke betekenis van verdere handelsliberalisatie

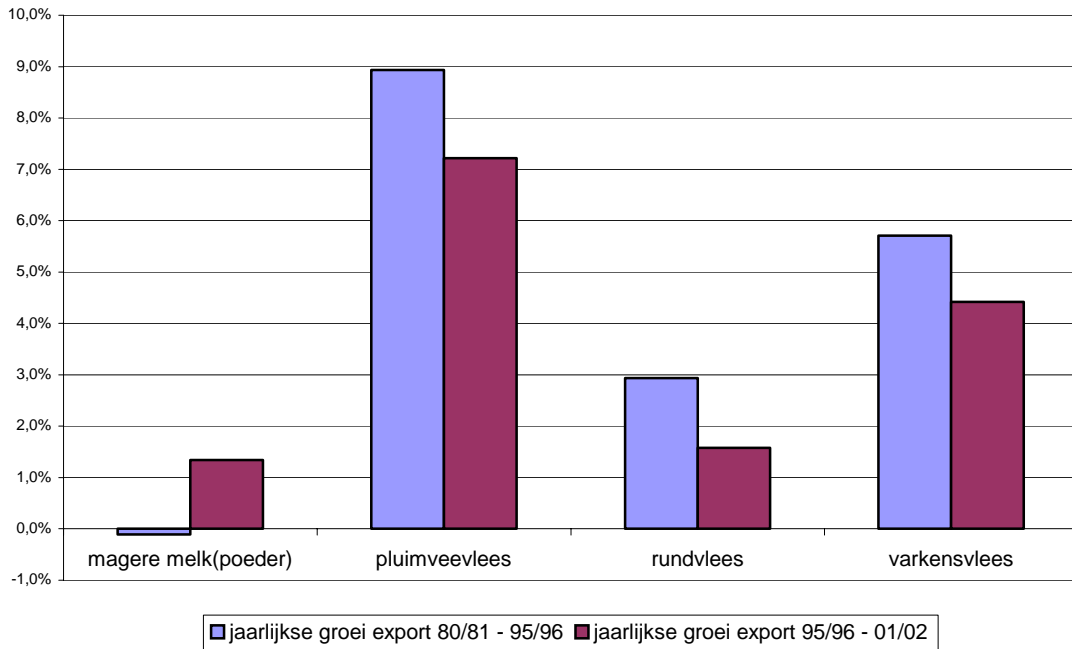
5.1 Evaluatie van de effecten van de handelsafspraken uit de Uruguay-Ronde

De URAA had onder andere tot doel markttoegang te verbeteren om zo internationale handel te stimuleren. Of het handelsakkoord een positief effect heeft gehad op het internationale handelsvolume, is echter lastig vast te stellen. Uit een vergelijking tussen de exportgroei in de periode 1980-1995 en 1995-2002 (figuur 5.1 en 5.2) blijkt evenwel dat slechts voor vier van de tien product(groep)en - oliezaden, suiker, tarwe en magere melkpoeder - kan worden geconcludeerd dat de gemiddelde jaarlijkse groei van de export na 1995 significant hoger was dan voor 1995. De jaarlijkse exportgroei van aardappelen was tussen 1995 en 2002 slechts een fractie hoger dan die tussen 1980 en 1995. Bij de overige product(groep)en fruit, groente, pluimveevlees, rundvlees en varkensvlees was de gemiddelde exportgroei tussen 1995 en 2002 zelfs lager dan tussen 1980 en 1995. Het lijkt er dus op dat er slechts voor een beperkt aantal producten een positief verband is tussen de URAA en een toename van de handel. Echter, deze uitkomst is ook weer afhankelijk van de keuze van de jaren die als grens van de evaluatieperiode worden genomen.



Figuur 5.1 Vergelijking van de exportgroei(in %) van een aantal producten (plantaardig)

Een positief verband wil overigens nog niet zeggen dat het dankzij de handelsovereenkomst is dat de internationale handel is toegenomen. Ook wanneer de export niet blijkt te zijn toegenomen, wil dat niet zeggen dat het handelsakkoord de internationale handel niet heeft gestimuleerd. Bij een verklaring van de effecten van het handelsakkoord op internationale handelsstromen en marktposities spelen naast het handelsbeleid vele andere factoren een rol. Om iets meer te kunnen zeggen over de gevolgen van het handelsakkoord van de Uruguay-ronde voor handelsstromen en marktposities, is geprobeerd om de invloed van een aantal relevante factoren te meten.



Figuur 5.2 Vergelijking van de exportgroei (in %) van een aantal producten (dierlijk)

Regressieanalyse van de effecten van URAA

Door middel van een regressieanalyse zijn de effecten van de afspraken uit de Uruguay-ronde gemeten.¹ Deze analyse is tweeledig. Ten eerste is voor een aantal landbouwproducten het effect van de URAA op de totale wereldhandel gemeten. In deze analyse is ook een onderverdeling gemaakt tussen de gevolgen voor de export van OESO- en niet-OESO-landen. Ten tweede is voor dezelfde landbouwproducten het effect gemeten van de handelsafspraken op de marktaandelen van de EU en een aantal andere belangrijke agrarische exporteurs.

Bij beide analyses is de Nominale Protectie Coëfficiënt (NPC) gebruikt als proxy voor de effecten van handelsbeleid. De NPC komt uit het bestand van de OESO en wordt gebruikt bij het samenstellen van de bekende PSE (Producer Support Estimates). In feite is

¹ Hier beperken we ons tot de belangrijkste aannames en uitkomsten van de analyse. Een uitgebreidere notitie met daarin de aanpak, de aannames en de resultaten is beschikbaar.

de NPC de ratio tussen de gemiddelde binnenlandse producentenprijs in OESO-landen en de wereldmarktprijs, en meet het netto-effect (of het gezamenlijke effect) van markt- en prijsbeleid en andere vormen van steun. De te toetsen hypothese is dat bij een daling van de OESO-exportsteun, als gevolg van de handelsliberalisatie in de Uruguay-ronde, de export van OESO-landen minder aantrekkelijk zal worden en zal afnemen. Niet-OESO-landen krijgen daarentegen meer toegang tot internationale markten en zullen hun export zien groeien. Het totale effect op de wereldhandel hangt af van de verhoudingen tussen de marktposities van OESO- en niet-OESO-landen en de reacties op de afbouw van de verschillende instrumenten, zoals exportsubsidies en importtarieven.

In de eerste stap van de analyse zijn de effecten van de Uruguay-ronde op de wereld-export en op de export van OESO- en niet-OESO-landen gemeten. Hierbij zijn naast de Nominale Protectie Coëfficiënt ook andere variabelen in de regressievergelijking meegenomen: de autonome ontwikkeling¹ van de wereldhandel is onderscheiden naast 'andere URAA-maatregelen'. Met dit laatste worden bedoeld: a) alle instrumenten die niet door de NPC worden gedekt in de OESO-landen, en b) alle maatregelen die door de niet-OESO-landen zijn genomen na de URAA.

Uit de regressieanalyse blijkt dat handelsstromen over het algemeen weinig gevoelig zijn voor de afbouw van de exportsteun van OESO-landen. Het grootst is die invloed nog op de handelsstromen van tarwe, rundvlees en varkensvlees: berekeningen geven aan dat een verlaging van de NPC met 1% bij deze producten leidt tot een verlaging van het OESO-exportvolume van respectievelijk 0,27%, 1,55% en 0,84%. Voor de niet-OESO-landen komen de belangrijkste effecten van een verlaging van de steun van de OESO-landen naar voren bij zuivel en varkensvlees: als OESO-landen de prijskloof met 1% verlagen leidt dat tot een *verhoging* van het exportvolume van niet-OESO-landen met respectievelijk 1,52% en 2,33%.

Uit de resultaten van deze analyse blijkt dat over het algemeen de autonome (vraag)ontwikkeling van grotere invloed is op de export vanuit de OESO dan de gevolgen van veranderingen in het handelsbeleid van de OESO-landen (zie tabel 5.1: vergelijk kolom 'd' met 'a'). Dat is althans voor vijf van de acht producten in deze analyse het geval. Voorts geldt dat over het algemeen de combinatie van de implementatie van de URAA en de autonome ontwikkelingen leiden tot een toename van de wereldhandel. De grote uitzondering daarop is rundvlees, waarbij vooral de invloed van de autonome factoren leidt tot verminderde export wereldwijd (denk bijvoorbeeld aan de BSE-crisis). In tabel 5.1 staan de resultaten van de regressieanalyse samengevat. Hieruit blijkt de variatie in de invloed van de diverse factoren die zijn meegenomen in deze analyse, en de verschillen in de gevolgen voor de OESO- en de niet-OESO-landen.

De invloed van de URAA op het wereldhandelsvolume voor tarwe, oliezaden, suiker en varkensvlees is als zodanig positief. Negatieve effecten worden gevonden voor aardappelen, rundvlees, zuivel en pluimveevlees. Voor aardappelen en zuivel kan dit laatste worden verklaard door het feit dat de wereldmarkt wordt gedomineerd door OESO-landen.

¹ De autonome ontwikkeling van de wereldhandel is afhankelijk van inkomens- en bevolkingsontwikkeling, en van veranderende consumenten preferenties. Dit zijn factoren die de vraag naar landbouwproducten bepalen.

Tabel 5.1 Schatting van de gevolgen van de URAA en autonome ontwikkelingen op de export van de wereld, OESO- en niet-OESO-landen van enkele landbouwproducten (% verandering in 2002 ten opzichte van 1995)

	Regio	Invloed van URAA			Autonome factoren (d)	Totaal effect op exportvolume (e)
		Totaal (a) (b) + (c)	Verandering in OESO-handelsbeleid (NPC) (b)	Verandering in 'andere URAA-maatregelen (c)		
Tarwe	OESO	-4,4	-2,9	-1,5	8,2	3,4
	Niet-OESO	55,5	0,3	55,2	42,7	121,8
	Wereld	5,5	-2,6	8,1	15,0	21,3
Oliezaden	OESO	64,2	0	64,2	-3,5	58,5
	Niet-OESO	79,9		79,9	42,8	156,8
	Wereld	70,4		70,4	11,6	90,2
Suiker	OESO	4,2	1,4	2,7	6,6	11,0
	Niet-OESO	57,9	-0,5	58,5	-9,4	43,1
	Wereld	45,7	0,1	45,6	-7,1	35,3
Aardappelen	OESO	-10,2		-10,2	8,6	-2,5
	Niet-OESO	-43,0		-43,0	118,8	24,6
	Wereld	-21,9		-21,9	24,9	-2,4
Rundvlees	OESO	-2,0	2,4	-4,4	-35,5	-36,8
	Niet-OESO	-42,7	0,3	-43,0	8,0	-38,1
	Wereld	-14,4	1,6	16,0	-29,7	-39,9
Zuivel	OESO	-15,9	-0,4	-15,5	28,7	8,2
	Niet-OESO	-54,4	3,0	-57,5	305,5	84,7
	Wereld	-27,1	1,2	-28,3	46,9	7,1
Varkensvlees	OESO	22,3	5,6	16,6	8,0	32,1
	Niet-OESO	1072	-164	1237	-58,6	385,3
	Wereld	46,6	6,2	40,4	-16,8	22,0
Pluimveevlees	OESO	-31,3	1,6	-33,0	114,5	47,3
	Niet-OESO	9,4	1,1	8,3	139,9	162,4
	Wereld	-18,2	1,6	-19,8	124,7	83,8

Bron: eigen berekeningen.

In het tweede deel van de regressieanalyse is gekeken in hoeverre de handelsafspraken uit de Uruguay-ronde verantwoordelijk zijn geweest voor de verandering van de marktaandelen van de EU. De resultaten uit deze analyse komen grotendeels overeen met de bevindingen op basis van de data-analyse waarover is gerapporteerd in hoofdstuk 3 en 4. Bij zowel tarwe, oliezaden, rundvlees, zuivel als pluimveevlees is het marktaandeel van de EU afgenomen (zie tabel 5.2, 4^e kolom).¹ Tegelijkertijd zijn de marktaandelen van aardappelen en varkensvlees toegenomen met respectievelijk 2,9 en 6,9 procentpunt. De

¹ Suiker is niet meegenomen in deze analyse vanwege de grote invloed van de productiequotering en handelspreferenties op de EU-handelsstromen.

invloed van de handelsafspraken op de marktaandeelen van de EU verschilt per product. Bij tarwe wordt de verandering van het marktaandeel voor de helft veroorzaakt door de handelsafspraken, waarbij vooral de reductie van de eigen bescherming van grote invloed is (kolom 'e' ten opzichte van kolom 'd' in tabel 5.2). Voor rundvlees geldt dat de verandering van de exportsteun in beginsel zorgt voor een zeer sterke daling van het marktaandeel, maar deze daling wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de autonome factoren en de indirecte effecten van handelsafspraken op de wereldhandel. Bij zuivel geldt bijna het omgekeerde; hier wordt het positieve effect van de handelsafspraken op het marktaandeel tenietgedaan door een negatief effect van de autonome factoren. Dit geldt ook voor pluimveevlees, alhoewel hier het positieve effect van de handelsafspraken iets kleiner is.

Kort samengevat geeft de regressieanalyse aan dat de afbouw van bescherming van de OESO-landen betrekkelijk weinig gevolgen heeft (gehad) voor de internationale agrarische handelsstromen. Dit kan verband houden met het feit dat de plafonds voor de tarieven, exportsteun en de binnenlandse steun zodanig zijn ingesteld dat de effectieve bescherming grotendeels in stand bleef (zie bijvoorbeeld OESO, 2001). Autonome factoren en de andere URAA-maatregelen zijn meer bepalend, waarbij de eerst genoemde factoren in veel gevallen (i.e. producten) de belangrijkste factor is in de verklaring van exportveranderingen. De berekeningen ten aanzien van de verschuivingen in de marktaandeelen van de EU bevestigen de data-analyse in de vorige twee hoofdstukken. Wel geven de uitkomsten aan hoe per product de invloed van de URAA en van autonome ontwikkelingen kan verschillen.

5.2 Wat betekent een verdere liberalisatie voor de landbouwsector in de EU en in ontwikkelingslanden?

WTO-akkoord stelt randvoorwaarden aan intern beleid

Sinds de officiële start van de Uruguay-ronde in 1986 is de handel in landbouwproducten in GATT/WTO-verband onderwerp van onderhandelingen over verruiming van de markttoegang tussen de aangesloten landen. Mede onder druk van onderhandelingen in dit internationale forum heeft de EU voortdurend haar landbouwbeleid aangepast aan de randvoorwaarden die internationale handelsakkoorden er aan stellen. Met de Mac Sharry-hervormingen van 1992 anticipeerde de Unie op het internationale handelsakkoord door een deel van de interne steun aan de landbouwsector te vervangen door andere, minder handelsversturende instrumenten. De besluiten in het kader van Agenda 2000 (Berlijn 1999) en de Luxemburg-akkoorden van 2003 zijn een voortzetting van de beleidshervormingen waarin de verschuiving van prijssteun naar (van productie ontkoppelde) inkomenstoeslagen verder vorm is gegeven. Naast de directe effecten op markten en marktposities, is dus een belangrijk gevolg van de URAA geweest dat de beleidsruimte van de EU (en andere bij de WTO aangesloten lidstaten) is ingeperkt en dat de EU gehoor heeft moeten geven aan de druk van de WTO om de markttoegang te verbeteren en de exportsteun te verlagen.

Tabel 5.2 *Effect van de URAA op het exportaandeel van de EU in de totale wereldhandel: veranderingen in 2002 ten opzichte van 1995*

Product	Groei- percentage export EU 1995-2002	Exportaandeel in de wereldhandel in 2002 (berekend volgens het model)	Totale groei van het exportaandeel in %-punten	Effect van autonome factoren als %-punt verandering van het exportaandeel in de wereldhandel	Effect van de URAA: verandering van de exportaandeel in wereldhandel in %-punten		
					Totaal	Via wereldhandel (indirect)	Via verandering in OESO- handelsbeleid/ NPC (direct)
			(a) = (b) + (c)	(b)	(c)=(d)+(e)	(d)	(e)
Tarwe	6,15	8,4	-1,0	-0,5	-0,5	0,3	-0,8
Aardappelen	37,58	11,7	2,9	0,9	2,0	-0,9	2,9
Oliezaden	27,92	0,7	-5,5	0,1	-5,6	-5,6	0,0
Rundvlees	-51,46	29,1	-8,6	6,5	-15,1	3,5	-18,6
Zuivel	7,15	59,3	-6,4	-17,1	11,7	11,0	0,7
Varkensvlees	143,44	25,0	6,9	0,3	6,6	0,7	5,8
Pluimveevlees	43,34	13,8	-3,7	-4,3	0,6	1,0	-0,4

Bron: eigen berekeningen.

Gevolgen van Doha voor EU

In diverse studies wordt gepoogd een beeld te geven van de mogelijke effecten van de Doha-ronde voor de EU-landbouw, uitgaand van meer of minder realistische aannames en scenario's. Partiële, op de primaire landbouw gerichte analyses wijzen veelal op negatieve gevolgen: de importen uit derde landen nemen toe en de landbouwproductie in de Unie daalt. Zo leidt volgens Lips (2004) de uitwerking van het zogenaamde Harbinson-voorstel (van maart 2003) tot een daling van de productie van granen, suiker en rundvlees van rond de 10%, terwijl ook de productie van andere belangrijke landbouwproducten afneemt. Al met al zou het inkomen van de primaire landbouwsector in de Unie met 10% dalen. Andere, breder georiënteerde studies berekenen voordelen voor het verwerkende deel van de landbouwsector en de rest van de economie, en komen daardoor tot een algemeen positief beeld van de gevolgen van handelsliberalisatie voor de EU. Een voorbeeld daarvan is de studie van Francois et al. (2005). In die studie gaat men uit van een 50% reductie van importtarieven en exportsteun, plus een halvering van de handelsversturende binnenlandse steun in OESO-landen. De EU-25 gaat weliswaar meer landbouwproducten importeren, maar ook zal de uitvoer toenemen, met name van verwerkte landbouwproducten. De inkomenseffecten voor de economie als geheel zijn positief, omdat productiemiddelen efficiënter worden benut, onder andere door een uitbreiding van de dienstensector. De verwerkende schakel in de landbouwsector kan profiteren van lagere grondstofprijzen en schaalvoordelen, waardoor voor de landbouwsector als geheel positieve handels- en welvaartsgevolgen worden berekend.

Cruciaal in de projecties is dat er sprake zal zijn van effectieve tariefreductie. In de onderhandelingen gaat het over een afbouw van de zogenaamde 'bound tariffs', ofwel de plafonds voor de invoertarieven zoals die in de URAA zijn afgesproken. Bekend is dat er een grote mate van 'binding overhang' is: de gebonden tarieven zijn in veel gevallen gemiddeld genomen aanzienlijk hoger dan de daadwerkelijk toegepaste tarieven (zie bijvoorbeeld Jean et al., 2004 en Francois et al., 2005). Dat betekent dat de gebonden tarieven flink kunnen worden verlaagd voordat er sprake zal zijn van verbeterde markttoegang. Zo komen Nederlandse exporteurs op sommige markten aanzienlijke tarieven tegen, waardoor *gemiddeld genomen* een verlaging van 63% van de gebonden tarieven nodig is op de voor Nederland van belang zijnde exportmarkten voordat exporteurs in de praktijk een verlaging van de tarieven zullen merken (Kelholt et al., 2005). Aan de invoerkant van de EU blijkt de effectieve bescherming van een aantal producten (onder andere rundvlees, tarweproducten, glucose) ook hoog vanwege de toepassing van non-ad valorem tarieven (een geldbedrag per eenheid product). Wanneer de ad valorem (percentage van de waarde) en non-ad valorem tarieven op één noemer worden gebracht - de methodiek voor omrekening naar ad valorem tarieven is in mei 2005 in WTO-verband overeengekomen - zal een aanzienlijke reductie van het ad valorem tarief nodig zijn om het gebonden tarief voor deze producten op het niveau van het toegepaste tarief te brengen (Kelholt et al., 2005:28).

Naast het verschil tussen gebonden en toegepaste tarieven is voor een verbetering van de effectieve markttoegang ook de status van 'gevoelige producten' van belang: gevoelige producten - aan te wijzen door het WTO-lid zelf - kunnen worden uitgezonderd van tariefsverlaging. Met deze mogelijkheid kan de bescherming van specifieke producten in stand worden gehouden terwijl een generieke tariefsverlaging geldt voor de hoofdgroep waartoe het gevoelige product behoort. Wel gelden er bepaalde voorwaarden voor het

aanwijzen van gevoelige producten: in ruil voor de uitzonderingspositie op het gebied van tariefsverlaging moet de lidstaat wel een verruiming van het tariefvrije invoercontingent (TRQ) voor het gevoelige product toestaan. Hoe deze uitwisseling ingevuld gaat worden, is op het moment van schrijven nog onduidelijk.

Vergroot handelsliberalisatie markttoegang voor ontwikkelingslanden?

De Doha Ontwikkelingsronde heeft vooral tot doel de internationale marktposities van ontwikkelingslanden te versterken door de toegang tot internationale markten voor deze landen te vergemakkelijken. Maar zal dit het resultaat van de Doha-ronde zijn? Het beschermende landbouwbeleid van de OESO-landen wordt vaak verantwoordelijk gehouden voor het feit dat veel ontwikkelingslanden, die een comparatief voordeel in de landbouw lijken te hebben, de voordelen van internationale handel en specialisatie niet kunnen genieten. Dat zou volgens criticasters wel het geval zijn als de OESO-landen hun beschermende beleid zouden afbreken. Veel studies komen met voor ontwikkelingslanden optimistische schattingen van de handels- en welvaartsgevolgen van verdergaande handelsliberalisatie op het gebied van agrarische producten, daarmee suggererend dat ontwikkelingslanden de voordelen van handelsliberalisatie wel zullen grijpen (onder andere Hertel et al., 2003 en Wereldbank, 2004). Francois et al. (2005) sluiten zich hierbij aan, met de stelling dat de ontwikkelingslanden vooral de vruchten van handelsliberalisatie zullen plukken als ze zelf ook meedoen in de afbouw van handelsverstoringen.

Echter, een aantal studies stelt dat de positieve effecten van de opheffing van de landbouwsubsidies in de rijkere landen worden overschat (onder andere Bouet et al., 2004; Panagaryia, 2004). De voordelen voor de ontwikkelingslanden zoals berekend met behulp van economische modellen, worden bekritiseerd omdat ze uitgaan van een aantal specifieke veronderstellingen - zoals perfect werkende markten - en omdat de aggregatie van landen de soms grote verschillen in consequenties tussen ontwikkelingslanden verhuult. Wat dat laatste betreft zullen de gevolgen voor de netto-importerende Minst Ontwikkelde Landen sterk afwijken van die voor de Cairns-landen, die vrijwel zonder uitzondering alle exporterende, middeninkomenslanden landen zijn. Voorts kan er gewezen worden op de vele preferentiële handelsakkoorden die zijn gesloten tussen de ontwikkelde landen (vooral EU en VS) aan de ene kant en (groepen) ontwikkelingslanden aan de andere kant. Een verlaging van de multilaterale tarieven zal een erosie van deze handelspreferenties veroorzaken. Vooral voor landen in Afrika en de Cariben blijkt de toegang tot westerse markten via preferentiële akkoorden van groot belang (Bouet, 2005).

De EU-exportrestituties worden bekritiseerd omdat de Unie daarmee haar overschotten op de wereldmarkt beneden de kostprijs aanbiedt, hiermee de concurrentie van andere aanbieders op internationale markten uitschakelt en de binnenlandse productie in ontwikkelingslanden van de markt drukt. Echter, het opheffen van de Europese exportsteun zal op wereldschaal niet zoveel teweeg brengen: volgens Bouet et al. (2004) zullen alleen de wereldmarktprijzen voor suiker en zuivelproducten noemenswaardig toenemen. Een gering prijzeffect zal nauwelijks (positieve) gevolgen hebben voor ontwikkelingslanden die suiker exporteren in het kader van een preferentieel akkoord. Voor zuivel zijn vrijwel alle ontwikkelingslanden netto-importeurs (behalve misschien Argentinië) en is er ook (ten opzichte van de behoefte) te weinig productiepotentieel.

Of ontwikkelingslanden hun agrarische productiepotentieel bij handelsliberalisatie beter zullen benutten, hangt af van een groot aantal binnenlandse factoren, die vooral op het institutionele vlak liggen, zoals onder meer het afschaffen van binnenlandse handelsmonopolies, een efficiënte afhandeling van uitvoer en goed bestuur. Zonder institutionele ontwikkeling zullen veel ontwikkelingslanden niet kunnen profiteren van grotere afzetmogelijkheden op de internationale markten. De meeste modelstudies over handelsliberalisatie gaan echter voorbij aan dit aspect. In dit licht gezien lijken de gevolgen van het afschaffen van exportsteun voor ontwikkelingslanden daarom in veel gevallen overschat te worden.

Ook hoeft de afbraak van importtarieven door OESO-landen niet direct te leiden tot een verbetering van de markttoegang voor ontwikkelingslanden. Bureau et al. (2004) wijzen erop dat, in het geval van veel Afrikaanse landen, de Europese invoertarieven niet gezien worden als het grootste probleem voor de ontwikkeling van uitvoer naar de EU; deze zijn via akkoorden met ACS-landen en met MOL's al vaak betrekkelijk laag of in het geheel verdwenen. Een van de belangrijkste oorzaken van de gebrekkige integratie van ontwikkelingslanden in de internationale handel, is het complex van technische, sanitaire en fytosanitaire eisen met betrekking tot (de productie van) landbouw- en voedselproducten. Het gaat hierbij niet alleen om publieke eisen: in toenemende mate zijn het private partijen (handelaren, supermarktketens) die eisen opleggen ten aanzien van het productieproces, certificering en traceerbaarheid. Professionele agrarische bedrijven in Argentinië en Brazilië zijn vaak wel in staat om te voldoen aan de technische eisen die worden gesteld, maar deze niet-tarifaire factoren leveren grote problemen op voor met name de minder sterke economieën. Voor die ontwikkelingslanden kunnen de technische voorwaarden die worden gesteld aan export de mogelijke positieve effecten van de verlaging van invoertarieven op exportmogelijkheden tenietdoen. Om toch te kunnen profiteren van de afspraken over tariefsverlaging, zijn investeringen nodig in de ontwikkelingslanden waarmee kennis en infrastructuur (bijvoorbeeld in de vorm van implementerende organisaties) worden opgebouwd om zodoende aan de internationale eisen op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid te kunnen voldoen. De Wereldbank laat in een studie zien dat indien deze landen - met hulp van buitenlandse donoren - dergelijke investeringen doen, de exportkansen zeker kunnen toenemen (Wereldbank, 2005). Impliciet wijst de studie op de belangrijke voorwaarde van institutionele opbouw waaraan in ontwikkelingslanden moet worden voldaan, wil handelsliberalisatie via tariefsverlaging de toegang tot de internationale markten voor deze groep landen verbeteren.

Literatuur

ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics), *Reforming world agricultural trade policies*. ABARE Research Report 99.12. Canberra, 1999.

Berkum, S. van en H. van Meijl, *Usability of trade theories in explaining agricultural trade: part two of the project 'Policy and patterns of international trade'*. LEI, Den Haag, 1998.

Bouët, A., J.C. Bureau, Y. Decreux and S. Jean, *Multilateral agricultural trade liberalization: the contrasting fortunes of developing countries in the Doha Round*. CEPII working paper. Paris, 2004.

Bouët, A., L. Fontagné and S. Jean, *Is the erosion of preferences a serious concern?* CEPII working paper. Paris. 2005.

Bureau, J.C., F. Bernard, J. Gallezot and E. Gozlan, *The measurement of protection on the value added of processed food products in the EU, the US, Japan and South Africa*. The World Bank working paper. Washington D.C., 2004.

Dyck, J.H. and K.E. Nelson, *Structure of the global meat markets*. USDA, Economic Research Service. Washington D.C., 2003.

FAO (Food and Agriculture Organisation), *Developments in global agricultural markets since 1995*. 8th Geneva Roundtable on Trade-related Issues. Geneva, 2002.

FAO, *The State of Food and Agriculture 2005*. Agricultural Trade and Poverty State of Agriculture. Rome, 2005.

Francois, J., H. van Meijl, and F. van Tongeren, 'Trade liberalization in the Doha Development Round'. In: *Economic Policy* (April 2005), pp. 349-391.

Gelhar, M. and W. Coyle, 'Global Food Consumption and Impacts on Trade Patterns in US Department of Agriculture'. In: *Economic Research Service, Changing structure of global food consumption and trade*. WRS-01-1. Washington D.C., 2001.

Hertel, T., B.M. Hoekman and W. Martin, 'Agricultural negotiations in the context of a broader round: a developing county perspective'. In: P.L. Kennedy and W.W. Koo (eds.), *Agricultural Trade policies in the New Millennium*. Haworth Press Inc, New York, 2003.

Jean, S., L. Fontagné and W. Martin, 'Consequences of alternative formulas for agricultural tariff cuts'. In: K. Anderson and W. Martin (eds.), *Agricultural trade reform and the Doha Development Round*. World Bank and Palgrave MacMillan. 2004.

Kelholt, H.J., M.H. Kuiper en F.W. van Tongeren. *Een analyse van de handelsbelemmeringen voor geselecteerde Nederlandse exportproducten*. Rapport 6.05.18. LEI, Den Haag, 2005.

Lips, M., *The CAP Mid Term Review and the WTO Doha Round. Analyses for the Netherlands, EU and accession countries*. Report 6.04.03. LEI, The Hague, 2004.

OESO (Organization for Economic Co-operation and Development), *The Uruguay Round Agreement on Agriculture. An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*. Paris, 2001.

OESO, *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2003*. Paris, 2003.

OECD, *The Doha Development Agenda: Welfare gains from further multilateral trade liberalization with respect to tariffs*. Working Party of the Trade Committee. Paris, TD/TC/WP(2003)10/Final. 2003.

OESO, *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2005*. Paris, 2005.

Panagaryia, A., *Agricultural liberalization and the developing countries: debunking the falacities*. Columbia University, mimeo. 2004.

Silvis, H.J. en C.W.J. van Rijswijk, *Tussen interventie en vrijhandel: WTO en de Nederlandse agrosector*. Rapport 5.99.05. LEI, Den Haag, 1999.

Wereldbank, *Global Economic Prospects 2004*. Wereldbank, Washington D.C., 2004.

Wereldbank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2003*. Wereldbank, Washington D.C., 2002.

Wereldbank, *Food Safety and Agricultural Health Standards. Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*. Report no. 31207. Wereldbank, Washington D.C., 2005.

WTO (World Trade Organisation), *World trade report 2004: Exploring the linkage between the domestic policy environment and international trade*. Genève, 2004.

Bijlage 1 Lijst met indeling onbewerkte en bewerkte producten

<i>Agricultural products - detailed</i>	<i>Onbewerkt</i>	<i>Bewerkt</i>
001 - Live animals	x	
011 - Bovine meat	x	
012 - Other meat, meat offal	x	
016 - Meat,ed.offl,dry,slt,smk		x
017 - Meat,offl.prpd,prsvd,nes		x
022 - Milk and cream		x
023 - Butter,other fat of milk		x
024 - Cheese and curd		x
025 - Eggs,birds,yolks,albumin	x	
034 - Fish,fresh,chilled,frzn	x	
035 - Fish,dried,salted,smoked		x
036 - Crustaceans,molluscs etc	x	
037 - Fish etc.prepd,prsvd,nes		x
041 - Wheat, meslin, unmilled	x	
042 - Rice	x	
043 - Barley, unmilled	x	
044 - Maize unmilled	x	
045 - Other cereals, unmilled	x	
046 - Meal,flour of wheat,msln		x
047 - Other cereal meal,flours		x
048 - Cereal preparations		x
0541 - Potatoes,fresh,chilled	x	
0542 - Legumes,dried,shelled	x	
0544 - Tomatoes,fresh,chilled	x	
0545 - Oth.frsh,chll.vegetables	x	
0546 - Vegetables frozen		x
0547 - Vegetables prov.preservd		x
0548 - Veg.products,roots,tubrs	x	
0561 - Vegetables, dried		x
0564 - Fruit,veg.flour,meal,flk		x
0566 - Vegetable,unpickled frzn		x
0567 - Veg.prepared,prsvd,nes		x
057 - Fruit,nuts excl.oil nuts	x	
058 - Fruit,preserved,prepared		x
059 - Fruit, vegetable juices		x
061 - Sugars,molasses,honey		x
062 - Sugar confectionery		x
071 - Coffee,coffee substitute		
0711 - Coffee, not roasted	x	
0712 - Coffee, roasted		x
0713 - Extracts,etc. of coffee		x
0721 - Cocoa beans	x	

<i>Agricultural products - detailed</i>	<i>Onbewerkt</i>	<i>Bewerkt</i>
0722 - Cocoa powder,unsweetened		x
0723 - Cocoa paste		x
0724 - Cocoa butter, fat or oil		x
0725 - Cocoa shells,husks,skins		x
073 - Chocolate,oth.cocoa prep		x
074 - Tea and mate		x
075 - Spices		x
081 - Animal feed stuff		x
091 - Margarine and shortening		x
098 - Edible prod.preprtns,nes		x
111 - Non-alcohol.beverage,nes		x
112 - Alcoholic beverages		x
121 - Tobacco, unmanufactured	x	
122 - Tobacco, manufactured		x
211 - Hides,skins(ex.furs),raw	x	
212 - Furskins, raw	x	
222 - Oilseed(sft.fix veg.oil)	x	
223 - Oilseed(oth.fix.veg.oil)	x	
244 - Cork,natural,raw,waste	x	
245 - Fuel wood, wood charcoal	x	
246 - Wood in chips, particles	x	
247 - Wood rough,rough squared	x	
248 - Wood, simply worked	x	
261 - Silk	x	
263 - Cotton	x	
264 - Jute,oth.textl.bast fibr		x
265 - Vegetable textile fibres		x
268 - Wool, other animal hair		x
291 - Crude animal materls,nes	x	
292 - Crude veg.materials, nes		
2922 - Natural gums,resins,etc.	x	
2923 - Veg.material,for plaitng	x	
2924 - Plants,pharmc.,perfm.etc	x	
2925 - Seeds, etc., for sowing	x	
2926 - Bulbs,cuttngs,live plant	x	
2927 - Cut flowers and foliage	x	
2929 - Material veg.origin, nes	x	
411 - Animal oils and fats		x
421 - Fixed veg.fat,oils, soft		x
422 - Fixed veg.fat,oils,other		x
431 - Animal,veg.fats,oils,nes		x
999 - Miscellaneous agricultural products		x