

Tussen interventie en vrijhandel

WTO en de Nederlandse agrosector

Dr. ir. H.J. Silvis

Drs. C.W.J. van Rijswijk

maart 1999

Rapport 5.99.05

Landbouw-Economisch Instituut (LEI), Den Haag

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

- Bedrijfsontwikkeling en omgevingsfactoren
- Emissie- en milieuproblematiek
- Concurrentiepositie en de Nederlandse agribusiness; Industrie en handel
- Economie van het landelijk gebied
- Nationale en internationale beleidsvraagstukken
- Bedrijven-Informatienet; Statistische documentatie; Periodieke rapportages

Tussen interventie en vrijhandel: WTO en de Nederlandse agrosector
Silvis, H.J. en C.W.J. van Rijswick.
Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), 1999
Rapport 5.99.05; ISBN 90-5242-486-1; Prijs f 42,-; (Inclusief 6 % BTW)
127 p.,fig., tab.

De in de Uruguay-ronde gemaakte afspraken over markttoegang, exportsteun en interne steun hebben tot dusverre een beperkte invloed gehad op het patroon van de internationale handel in agrarische producten. De afspraken vormen echter een fundamentele stap voor de regulering van de handel en de landbouwpolitiek. Onderhandelingen over verdere liberalisatie zijn aangekondigd. In dit onderzoek zijn de gevolgen van het huidige WTO-akkoord nagegaan voor een aantal voor Nederland belangrijke producten. Vervolgens is in kaart gebracht wat de vermoedelijke prioriteiten van de Cairns-groep, de VS en de EU zullen zijn bij de landbouwonderhandelingen. Mede op basis hiervan wordt aangegeven welke opties er zijn voor een volgend WTO-landbouwakkoord, en welke gevolgen deze mogelijk zullen hebben.

Bestellingen:
Telefoon: 070-3308330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie@lei.dlo.nl

Informatie:
Telefoon: 070-3308330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie@lei.dlo.nl

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



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

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	9
Samenvatting	11
Deel I Algemeen	15
1. Doel en opzet van de studie	17
1.1 Inleiding	17
1.2 Probleemstelling	17
1.3 Onderzoeksvragen en werkwijze	18
1.4 Opbouw van dit rapport	19
2. Determinanten van de internationale agrarische handel	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Theorieën over internationale handel	20
2.3 Studies over de ontwikkeling van de internationale agrarische handel	22
3. Het huidige WTO-akkoord: achtergrond, inhoud en beoordeling	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Totstandkoming van het WTO-landbouwakkoord	25
3.3 Beperking van de interne steun	26
3.4 Verruiming van de markttoegang	27
3.5 Vermindering van exportsteun	29
3.6 Fytosanitaire en veterinaire normen	31
3.7 Geschillenbeslechting binnen de WTO	32
3.8 Overige afspraken	32
4. Agenda voor verdere liberalisatie	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Cairns-groep	34
4.3 VS	35
4.4 EU	36
5. Naar een nieuw WTO-landbouwakkoord	39
5.1 Inleiding	39
5.2 Interne steun	40
5.3 Markttoegang	43
5.4 Exportsteun	45
5.5 Slotbeschouwing	46

	Blz.
Deel II Producten	49
6. Granen	51
6.1 Internationale handel	53
6.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord	53
6.2.1 Inleiding	53
6.2.2 Interne steun	53
6.2.3 Markttoegang	54
6.2.4 Exportsteun	55
6.3 Opties voor een nieuw akkoord	57
6.3.1 Inleiding	57
6.3.2 Interne steun	57
6.3.3 Markttoegang	57
6.3.4 Exportsteun	58
7. Oliën en vetten	59
7.1 Internationale handel	59
7.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord	61
7.2.1 Inleiding	61
7.2.2 Interne steun	61
7.2.3 Markttoegang	62
7.2.4 Exportsteun	63
7.3 Opties voor een nieuw akkoord	64
7.3.1 Inleiding	64
7.3.2 Interne steun	64
7.3.3 Markttoegang	64
7.3.4 Exportsteun	65
8. Suiker	66
8.1 Internationale handel	66
8.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord	68
8.2.1 Inleiding	68
8.2.2 Interne steun	68
8.2.3 Markttoegang	68
8.2.4 Exportsteun	70
8.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord	71
8.3.1 Inleiding	71
8.3.2 Interne steun	71
8.3.3 Markttoegang	72
8.3.4 Exportsteun	72

	Blz.
9. Groenten en fruit	73
9.1 Internationale handel	73
9.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord	75
9.2.1 Inleiding	75
9.2.2 Interne steun	76
9.2.3 Markttoegang	76
9.2.4 Exportsteun	78
9.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord	79
9.3.1 Inleiding	79
9.3.2 Interne steun	79
9.3.3 Markttoegang	80
9.3.4 Exportsteun	80
10. Sierteelproducten	81
10.1 Internationale handel	81
10.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord	83
10.2.1 Inleiding	83
10.2.2 Interne steun	83
10.2.3 Markttoegang	83
10.2.4 Exportsteun	85
10.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord	85
10.3.1 Interne steun	85
10.3.2 Markttoegang	85
10.3.3 Exportsteun	86
11. Zuivel	87
11.1 Internationale handel	87
11.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord	90
11.2.1 Inleiding	90
11.2.2 Interne steun	91
11.2.3 Markttoegang	91
11.2.4 Exportsteun	93
11.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord	94
11.3.1 Inleiding	94
11.3.2 Interne steun	95
11.3.3 Markttoegang	95
11.3.4 Exportsteun	95
12. Rund- en kalfsvlees	97
12.1 Internationale handel	97
12.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord	99

	Blz.
12.2.1 Inleiding	99
12.2.2 Interne steun	99
12.2.3 Markttoegang	99
12.2.4 Exportsteun	101
12.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord	102
12.3.1 Inleiding	102
12.3.2 Interne steun	102
12.3.3 Markttoegang	103
12.3.4 Exportsteun	103
13. Varkensvlees, pluimveevlees en eieren	104
13.1 Internationale handel	104
13.1.1 Varkensvlees	104
13.1.2 Pluimveevlees	105
13.1.3 Eieren	108
13.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord	110
13.2.1 Inleiding	110
13.2.2 Interne steun	110
13.2.3 Markttoegang	110
13.2.4 Exportsteun	114
13.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord	118
13.3.1 Inleiding	118
13.3.2 Interne steun	118
13.3.3 Markttoegang	118
13.3.4 Exportsteun	118
14. Non-annex II producten	120
14.1 Inleiding	120
14.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord	120
14.2.1 Inleiding	120
14.2.2 Interne steun	121
14.2.3 Markttoegang	121
14.2.4 Exportsteun	121
14.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord	122
14.3.1 Interne steun	122
14.3.2 Markttoegang	122
14.3.3 Exportsteun	122
Literatuur	125

Woord vooraf

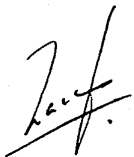
Dit rapport is het resultaat van een in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij uitgevoerd onderzoek over de WTO en de Nederlandse agrosector. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van juli 1998 - februari 1999.

Namens de opdrachtgever is het onderzoek begeleid door een commissie onder voorzitterschap van L.C. Smits (Directie Internationale Zaken). Tot de commissie behoorden verder: J. Schotanus (IZ), H.J. Riphagen (IZ), T.C. de Groot (IZ), R.D.I. Parzer (IZ), H. Wieringa (Directie Landbouw) en E. Klein (Directie Industrie en Handel).

De studie is uitgevoerd door H.J. Silvis en C.W.J. van Rijswick, beiden van de afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek van het LEI. Behalve van beschikbare literatuur, ambtelijke stukken en handelsdata, hebben de onderzoekers een dankbaar beroep kunnen doen op de kennis van sectordeskundigen, binnen en buiten de begeleidingscommissie. Voor wat betreft het bedrijfsleven gaat het om vertegenwoordigers van LTO-Nederland, de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO), de Productschappen Vlees en Eieren (PVE), het Productschap Margarine, Vetten en Oliën (MVO), het Hoofdproductschap Akkerbouwproducten (HPA), het Comité van Graanhandelaren, AVEBE en het Productschap Tuinbouw.

Graag bedank ik de betrokkenen voor hun waardevolle bijdragen aan dit rapport. Uiteraard berust de verantwoordelijkheid voor dit rapport geheel bij het LEI.

De Directeur,



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse

Samenvatting

Het WTO-akkoord over liberalisatie van de handel in landbouwproducten bevat voor de periode 1995-2000 concrete beleidsafspraken op het gebied van interne steunvermindering, verruiming van markttoegang en vermindering van exportsteun. Er is voorzien dat er in 1999 onderhandelingen starten over een nieuw WTO-akkoord. Deze studie beoogt een evaluatie te geven van het huidige akkoord en een daarop aansluitende verkenning van opties voor een nieuw WTO-akkoord. In de verkenning zijn die productgroepen betrokken die dat gezien de waargenomen effecten en hun betekenis voor de Nederlandse economie rechtvaardigen.

Het huidige WTO-akkoord

De EU is voor veel producten meer dan zelfvoorzienend. Mede om overschotten af te zetten wordt gebruik gemaakt van exportrestituties. Deze werkwijze heeft in combinatie met de bescherming van de interne markt tot conflicten met handelspartners geleid. De meeste conflicten spelen zich af tussen de EU en de VS. De GATT heeft vanaf het begin tot doel gehad bestaande handelsbelemmeringen te verminderen en op te heffen. In het kader van de GATT hebben diverse onderhandelingsronden plaatsgevonden. Pas in de zevende ronde, de Uruguay Ronde, werd landbouw hoog op de agenda gezet.

Voor de totstandkoming van het uiteindelijke landbouwakkoord is de in 1992 afgesproken Mac Sharry-hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van doorslaggevende betekenis geweest. In het 'Blair House'-akkoord heeft de EU acceptatie door de VS bewerkstelligd van het gewijzigde beleid, zodat de inkomenssteun zou worden uitgesloten van steunreductie. De landbouwovereenkomst van het GATT-akkoord omvat afspraken op de volgende drie terreinen:

1. Interne steun. Er is afgesproken om deze voor de gehele landbouwsector vanaf 1995 in zes jaar met totaal 20% te verminderen ten opzichte van het niveau 1986-88. Deze steun wordt gemeten in de AMS (Aggregate Measure of Support), waarin handelsversturende steunmaatregelen zijn ondergebracht;
2. Markttoegang. Er zijn afspraken gemaakt ten aanzien van tarificatie en markttoegang. Variabele invoerheffingen en andere soorten invoerbelemmeringen dienen omgezet te worden in tariefequivalenten. De hoogte hiervan is gebaseerd op het gemiddelde verschil tussen de wereldmarktprijs en de interventieprijs tijdens een bepaalde referentieperiode, verhoogd met 10%. De tarieven worden gedurende de WTO-implementatieperiode met 36% verlaagd, met een minimum van 15%. Voor bepaalde producten mag de EU via de zogeheten vrijwaringsclausule ('Special Safeguard Clause') een aanvullende heffing opleggen. Doordat de tarificatie doorgaans tot hoge invoertarieven heeft geleid, zijn afspraken gemaakt om te garanderen dat bestaande invoerstromen gehandhaafd kunnen blijven. De verplichting is om

markttoegang te bieden voor 3% van de binnenlandse consumptie in 1995, oplopend naar 5% in 2000. Hiertoe zijn door de EU voor een aantal producten invoercontingenten tegen een verlaagd tarief geopend;

3. Exportsteun. Het budget voor exportsteun moet tussen 1995-2000 per productgroep met 36% verminderd worden, terwijl het gesubsidieerde exportvolume met 21% teruggebracht moet worden. Er geldt een onderscheid in 22 productgroepen.

Naar een nieuw WTO-akkoord

Volgens artikel 20 van het landbouwakkoord van de Uruguay Ronde zullen in de loop van 1999 onderhandelingen beginnen over voortzetting van het liberalisatieproces. De EU, de VS en de landen verenigd in de Cairns-groep zullen een hoofdrol spelen in de komende onderhandelingen. De Cairns-groep is pleitbezorger van vergaande liberalisatie: afschaffing van alle non-tarifaire handelsbelemmeringen, verdere reductie van invoertarieven, een verbod op exportrestituties en een afschaffing van alle handelsverstoringende steun. De VS zullen tijdens de komende onderhandelingen waarschijnlijk pleiten voor afschaffing van de zogenaamde 'blauwe box' steun, een verdere verlaging van de invoertarieven, een uitbreiding van de invoercontingenten, het reguleren van staatshandel en het beëindigen van exportsteun. De Europese Commissie heeft mede met het oog op nieuwe WTO-onderhandelingen verdere hervormingen van het GLB aangekondigd in de zogenaamde Agenda 2000. Nieuwe WTO-afspraken zouden binnen het raamwerk van het hervormde GLB moeten passen.

Interne steun

De effecten van het huidige WTO-akkoord voor de in deze studie onderscheiden productgroepen zijn samengevat in kader 1. De verplichting ten aanzien van het verminderen van de interne steun heeft op de agrosector in de EU en Nederland geen directe invloed gehad, doordat de AMS reductieverplichting voor de landbouwsector in zijn geheel gold en voor de inwerkingtreding van het WTO-akkoord al grotendeels geïmplementeerd was. De Mac Sharry-hervormingen voorafgaand aan het WTO-akkoord hebben echter wel voor een radicale wijziging in het EU-landbouwbeleid gezorgd. Het gedeeltelijk vervangen van prijssteun door directe inkomenssteun betekende een fundamentele verandering. Met de Agenda 2000 hervormingen zal de directe steun een nog groter belang krijgen in het landbouwbeleid van de EU. Als gevolg hiervan neemt de AMS met circa 28% af. Dit biedt dus enige onderhandelingsruimte, al moeten hierbij een aantal kanttekeningen gemaakt worden. Bij deze berekening is aangenomen dat de compenserende toeslagen zoals in de EU toegepast, in de blauwe box terecht komen en maatregelen in die box uitgesloten blijven van steunreductie. Verder zal een eventuele uitbreiding van de Unie met landen uit Midden- en Oost-Europa ook AMS genereren. Tot slot moet opgemerkt worden dat de vooruitzichten geheel anders zijn wanneer er door de andere WTO-partners op AMS-reducties per product aangedrongen wordt. Voor zuivel zal de AMS na Agenda 2000 met een lager percentage dalen dan het gemiddelde van de totale AMS. Voor een aantal pro-

ducten met een groot aandeel in de AMS, zoals groenten en fruit, zijn er in zijn geheel geen plannen tot steunreductie.

	Interne steun	Markttoegang	Exportsteun
Granen	Door de Mac Sharry-hervorming is de AMS flink afgenomen.	Invoertarieven zijn prohibitief en preferentiële regeling zorgen voor voldoende markttoegang. Continenten worden niet volledig benut.	De gesubsidieerde export is ver beneden de WTO-limieten gebleven.
Oliën en vetten	Hectare-toeslagen voor oliezaden vallen niet onder de AMS.	Invoertarieven op oliën en vetten zijn relatief laag. Goedkope import van grondstoffen is gewenst, door gering aanbod hiervan in de EU.	Er wordt geen exportsteun verleend op oliën en vetten.
Suiker	Interne steun was en is hoog.	Ondanks zeer hoge invoertarieven is het nodig om de vrijwarings-clausule te gebruiken. Er is voldoende markttoegang door de vele preferentiële overeenkomsten.	De huidige WTO-afspraken aan de exportkant blijken nog niet te knellen.
Groenten en fruit	Bijna 20% van de AMS komt voor rekening van groenten en fruit. De WTO-afspraken zijn geen probleem	Er geldt een systeem met entree-prijzen, wat geen grote verandering t.o.v. pré-WTO situatie is. Er is voldoende markttoegang door preferentiële akkoorden. Circa tweederde van de tariefcontingenten wordt benut.	Behoorlijke benutting WTO-hoeveelheden. Gering Nederlands aandeel in de restituties. Nederland ervaart eerder het starre exportstelsel dan WTO-beperkingen als probleem.
Siereteelproducten	Geen afspraken op dit terrein.	Er zijn zeer beperkte invoerbelemmeringen. De invoertarieven zijn laag, vaak geldt het nul-tarief vanwege preferentiële regelingen.	Er worden geen restituties verleend voor de export van siereteelproducten uit de EU.
Zuivel	Circa 13% van de AMS heeft betrekking op zuivelproducten.	De tarificatie heeft tot prohibitieve tarieven geleid. Wel invoertoename door de minimum-markttoegang. Volledige benutting contingenten.	Veel export met restituties. Vooral voor overige zuivelproducten knellen de WTO-plafonds.
Rundvlees	De AMS is mede door introductie van dierpremies teruggebracht in de rundvleessector.	Prohibitieve tarieven door tarificatie. Voor het WTO-akkoord was er al veel invoer. Er is wel extra invoer vanwege vrijwel volledige benutting van tariefcontingenten.	Tot het ontstaan van de crisis in Rusland was de volumebeperking tamelijk knellend. Geen problemen met budgetverplichting.
Varkensvlees, pluimveevlees en eieren	Er is nauwelijks sprake van interne steun in de intensieve veehouderij.	Door tarificatie zijn er prohibitieve invoertarieven voor varkensvlees en eieren. Voor pluimveevlees wordt doorgaans een beroep gedaan op de vrijwaringsclausule. Tariefcontingenten hebben nauwelijks tot extra varkensvleesimport geleid, i.t.t. pluimveevlees, waarvan de contingenten volledig benut zijn; die van eieren alleen voor heelei en eigeel.	De afbouw van het gesteunde exportvolume en –budget heeft in de varkensvlees- en eierensector nog niet voor knelpunten gezorgd. In de pluimveevleessector worden de limieten wel als problematisch ervaren.
Non-annex II	Er is geen directe steun voor Non-annex II producten.	Deze producten vallen onder het marktbeheer van de verschillende bestanddelen. Dus er zijn zeer veel verschillende invoertarieven.	In het begin van de WTO-periode geen problemen, later bleken WTO-plafonds wel te knellen.

Figuur 1 Gevolgen huidige WTO-akkoord voor geselecteerde EU-producten

Markttoegang

In het algemeen heeft tarificatie niet geleid tot een invoertoename. De tarificatie heeft voor het merendeel van de hier beschouwde producten tot hoge prohibitieve tarieven geleid. Voor suiker en pluimveevlees blijken de tarieven desondanks niet hoog genoeg te zijn om het verschil tussen de EU-prijs en de wereldmarktprijs te overbruggen. Via de vrijwaringsclausule worden er door de EU aanvullende heffingen opgelegd voor deze producten. In de oliën- en vettensector en de sierteeltsector hebben de al relatief lage tarieven een tamelijk grote verdergaande reductie ondergaan.

Het vergroten van de markttoegang heeft voor pluimveevlees, zuivel en rundvlees wel geleid tot een invoertoename. Dit geldt niet voor varkensvlees. Voor granen, suiker, groenten en fruit, sierteeltproducten en rundvlees vond er vanwege de uitgebreide preferentiële regelingen al een behoorlijk forse invoer plaats voor de inwerkingtreding van het WTO-akkoord.

Een verdergaande vergroting van de markttoegang bij een nieuw akkoord zal vooral voor suiker, zuivel, rundvlees en pluimveevlees tot extra invoer op de interne markt leiden. Het schrappen van de vrijwaringsclausule of het verder terugbrengen van de invoertarieven zou de grootste effecten hebben op de suiker- en pluimveevleessector. Voor de meer geliberaliseerde sectoren oliën en vetten en sierteelt zou een grotere markttoegang een verbetering van de concurrentiepositie van de EU kunnen betekenen. Binnen de groenten- en fruitsector zullen de gevolgen van meer markttoegang of tariefverlagingen uiteenlopen voor de verschillende producten en EU-lidstaten.

Exportsteun

Voor het gros van de beschouwde producten knellen de WTO-exportreducties nog niet. Voor een aantal zuivelproducten zijn de WTO-restricties echter wel knellend gebleken. Dit gold ook voor rundvlees, voordat de Rusland-crisis voor een sterke uitvoerafname zorgde. De exportbeperkingen voor pluimveevlees zijn eveneens beperkend geweest en de WTO-plafonds voor verwerkte producten zullen vooral de laatste WTO-jaren steeds meer gaan knellen. Het zijn dan ook de zuivel-, rundvlees- en pluimveesector en Non-annex II producten die de grootste gevolgen zullen ondergaan bij een verdere verlaging van de exportsteun. De kans dat de overige WTO-partners zullen aandringen op verdere reducties of volledige afschaffing van exportrestituties is groot, zeker voor wat betreft de dierlijke sectoren. Voor de VS vormt de vleesexport waarschijnlijk een speerpunt bij de onderhandelingen over voortgaande handelsliberalisatie.

Deel I

Algemeen

1. Doel en opzet van de studie

1.1 Inleiding

De uitvoering van de in de Uruguay-ronde gemaakte WTO-afspraken over exportsteun, markttoegang en interne steun hebben belangrijke gevolgen voor de Nederlandse agrosector. Volgens het betreffende landbouwakkoord zullen in de loop van 1999 onderhandelingen beginnen over voortzetting van het liberalisatieproces. Dit onderzoek bestaat uit een evaluatie van het huidige akkoord en uit een verkenning van opties voor een nieuw akkoord. De studie is gebaseerd op literatuurstudie, analyse van statistische gegevens en interviews met sectordeskundigen.

1.2 Probleemstelling

Van oudsher is de Nederlandse agrosector sterk internationaal gericht: een belangrijk deel van de door de sector gebruikte grondstoffen wordt geïmporteerd, en een groot deel van de productie wordt geëxporteerd. De Nederlandse agrarische handel is zeer gevarieerd samengesteld. Bijna de helft van de uitvoer betreft in Nederland bewerkte producten; de andere helft bestaat uit vrijwel onbewerkte producten (met name tuinbouwproducten) en uitheemse producten. Voor wat betreft de herkomst en bestemming van de agrarische producten gaat het niet alleen om de lidstaten van de EU, maar zeker ook om de zogenaamde derde landen.

De ontwikkeling van de agrarische handel wordt door diverse economische en politieke factoren bepaald, waaronder nationaal, Europees en internationaal (landbouw)beleid. Een recente en gewichtige beleidsfactor is het GATT-akkoord over liberalisatie van de handel in landbouwproducten. Dit akkoord is in 1995 van kracht geworden en bevat concrete beleidsafspraken voor de periode 1995-2000. Als onderdeel van het meer omvattende handelsakkoord is de GATT per 1 januari 1995 opgevolgd door de WTO, die de nieuwe permanente multilaterale organisatie vormt voor de handel in goederen en diensten, en de bescherming van intellectuele eigendomsrechten. De WTO is belast met de uitvoering en het beheer van de overeenkomsten uit de Uruguay-ronde.

Krachtens de landbouwovereenkomst wordt in de periode 1995-2000 de interne steun aan de landbouw verminderd, de markttoegang verruimd en de exportsteun teruggebracht. Verder zijn in de zogenaamde SPS-code afspraken gemaakt over de behandeling van fytosanitaire en veterinaire regels. Aan de ene kant leveren de afspraken problemen op voor de agrosector, vanwege minder exportsteun en meer concurrentie op de interne markt. Aan de andere kant bieden de afspraken een verbeterde markttoegang en een minder verstoorde concurrentie in derde landen. De uitgangssituatie en gevolgen van het akkoord verschillen overigens per onderdeel van de agrosector.

Het huidige WTO-landbouwakkoord loopt tot medio 2000. Er is voorzien dat er in 1999 onderhandelingen starten over een nieuw WTO-akkoord. Met het oog daarop bestaat er bij het ministerie van LNV behoefte aan een scherper inzicht in de kansen en gevolgen van mogelijke opties voor de diverse onderdelen van de agrosector. Deze studie beoogt aan het gewenste inzicht bij te dragen.

1.3 Onderzoeksvragen en werkwijze

De studie bestaat uit een evaluatie van het huidige WTO-landbouwakkoord en een daarop aansluitende verkenning van opties voor een nieuw WTO-akkoord. Bij de voorbereiding van deze studie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke factoren bepalen de ontwikkeling van internationale agro-handelsstromen?;
2. Hoe hebben internationale agro-handelsstromen, in het bijzonder die van Nederland, zich ontwikkeld in het recente verleden?;
3. Wat zijn de verplichtingen die de EU in het kader van het huidige WTO-akkoord is aangegaan ten aanzien van reducties van interne steun en exportsteun en van verbeterde markttoegang voor de verschillende producten/sectoren?;
4. Wat zijn de gevolgen van deze verplichtingen geweest voor de EU in het algemeen en voor de Nederlandse agrosector in het bijzonder?;
5. In hoeverre zijn agro-handelsstromen beïnvloed door het WTO-akkoord?;
6. Welke opties zijn er voor een toekomstig WTO-akkoord met betrekking tot de drie elementen van het Landbouwakkoord, te weten interne steun, markttoegang en exportsteun?;
7. Wat betekenen de verschillende opties van een nieuw WTO-akkoord voor de Nederlandse agrosector?

Afbakening

In overleg met de opdrachtgever is centraal gesteld de relatie tussen de hoofdelementen van het landbouwakkoord (namelijk de afspraken rond interne steun, exportsteun en markttoegang) en de ontwikkeling van het EU-landbouwbeleid. De landbouwpolitiek van de WTO-partners van de EU wordt niet behandeld. Het onderzoek is toegespitst op producten die voor de Nederlandse agrosector van direct belang zijn, behalve vis. Deze productgroep blijft buiten beschouwing, omdat de visserij geen onderdeel is van het landbouwakkoord. Het bijzondere belang van het onderwerp 'consumer concerns' in WTO-verband noopt tot een aparte studie. Voorbereidingen hiervoor zijn intussen getroffen. Ook in voorbereiding is een nader onderzoek naar WTO-conforme instrumenten van landbouwbeleid in landen buiten de EU.

Methode

Het onderzoek is in eerste instantie uitgevoerd door analyse van handelsdata en literatuurstudie, waaronder (ex ante) evaluaties van het WTO-akkoord. De aldus verkregen

inzichten zijn vervolgens getoetst, verbreed en verdiept door interviews met sectordeskundigen uit de sfeer van de overheid en het bedrijfsleven. Behalve met diverse medewerkers van het ministerie van LNV, is gesproken met vertegenwoordigers van de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO), de Productschappen Vlees en Eieren (PVE), het Productschap Margarine, Vetten en Oliën (MVO), het Hoofdproductschap Akkerbouwproducten (HPA), het Comité van Graanhandelaren, AVEBE en het Productschap Tuinbouw.

1.4 Opbouw van dit rapport

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel is algemeen van aard. Na de toelichting op het 'waarom en hoe van deze studie' in dit hoofdstuk, volgen enkele theoretische beschouwingen over de determinanten van de internationale agrarische handel (hoofdstuk 2). Aansluitend wordt teruggekeken op de achtergrond, inhoud en verwachtingen van het huidige WTO-akkoord (hoofdstuk 3). Dan volgen enkele beschouwingen over de volgende ronde van handelsbesprekingen, waarbij kort wordt ingegaan op de voorzet die de EU met Agenda 2000 heeft gegeven (hoofdstuk 4). Het deel wordt afgesloten met een schets van de bevindingen per productgroep (hoofdstuk 5).

Deel II gaat dieper in op de onderscheiden productgroepen. In de analyses gaat het zowel om de feitelijke handelsontwikkelingen en de ervaringen met het huidige WTO-akkoord alsook om de perspectieven voor een nieuw akkoord. Achtereenvolgend komen aan bod de productgroepen: granen en fabrieksaardappelen (hoofdstuk 6); oliën en vetten (hoofdstuk 7); suiker (hoofdstuk 8); groenten en fruit (hoofdstuk 9); sierteeltproducten (hoofdstuk 10); zuivel (hoofdstuk 11); rund- en kalfsvlees (hoofdstuk 12); varkensvlees, pluimveevlees en eieren (hoofdstuk 13) en Non-annex II producten (hoofdstuk 14).

2. Determinanten van de internationale agrarische handel

2.1 Inleiding

Internationale handelsstromen worden beïnvloed door veranderende vraag- en aanbodontwikkelingen in diverse regio's van de wereld. Deze komen op hun beurt tot stand onder invloed van demografische en economische ontwikkelingen (reële inkomensgroei) en beleidsveranderingen. Verklaringen voor internationale handel zijn te vinden in verschillende theorieën en studies. Dit hoofdstuk behandelt niet alleen enkele algemene inzichten maar ook enkele die specifiek betrekking hebben op de internationale agrarische handel. Daaruit blijkt dat verbeterde markttoegang en vermindering van de gesubsidieerde export slechts enkele van de vele factoren zijn die veranderingen in handelsstromen kunnen verklaren. Deze les zal bij de evaluatie van het WTO-akkoord ter harte moeten worden genomen.

2.2 Theorieën over internationale handel

Historisch gezien kunnen er grofweg twee hoofdstromingen onderscheiden worden binnen de handelstheorieën (Van Berkum en Van Meijl, 1998a). Tot de eerste grote stroming behoren de zogenaamde 'klassieke' en 'neo-klassieke' theorieën, die ook wel 'traditionele theorieën' genoemd worden. De bekendste klassieke theorieën zijn die van Adam Smith en David Ricardo, waarin veel latere theorieën zijn geworteld. Volgens Smith zal er handel plaatsvinden als land A goed X met minder arbeid kan produceren dan land B, en het land B goed Y efficiënter kan produceren dan land A. Volgens Smith dienen er als voorwaarde voor handel verschillen in absolute kosten te bestaan tussen twee landen. Ricardo toonde aan dat er zelfs handel tussen twee landen kan plaatsvinden als het ene land alle goederen efficiënter zou kunnen produceren dan het andere. Dit staat bekend als het principe van de comparatieve kostenverschillen. Volgens dit principe heeft een land in een bepaald product een voordeel ten opzichte van een ander land wanneer de relatieve productiekosten van het betreffende land lager zijn dan in het andere land.

Neoklassieke theorie

De theorievorming op het gebied van de internationale handel is lange tijd gedomineerd door de neo-klassieke theorie. De bekendste uiting van de neo-klassieke theorie is het Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O-S) model. De neo-klassieke theorie borduurt als het ware voort op de klassieke theorieën, maar omvat veelal meer productiefactoren. Bovendien gaat de neo-klassieke theorie, in tegenstelling tot de klassieke theorie, uit van een gelijke stand van de techniek in verschillende landen. Het standaard H-O-S-model veronderstelt verder constante schaalopbrengsten, identieke consumentenpreferenties en volledige con-

currentie. De veronderstellingen in het H-O-S-model impliceren dat handel verklaard wordt door verschillen in de beschikbaarheid van productiefactoren. Landen met een overvloed aan kapitaal zouden in dat geval kapitaalintensieve goederen exporteren en arbeidsintensieve goederen importeren en vice versa.

Moderne handelstheorie

Doordat het in de traditionele stroming vaak ontbrak aan empirisch bewijsmateriaal voor de theorieën, werd er in de jaren zeventig en tachtig gezocht naar nieuwe theorieën. Dit leverde met de zogenaamde 'moderne handelstheorieën' een belangrijke nieuwe stroming op. Deze theorieën vervingen een aantal onrealistische assumpties (zoals volledige concurrentie) uit de neo-klassieke theorieën door meer realistische zoals het bestaan van onvolledige concurrentie. Handel kan volgens deze theorieën ook ontstaan door schaalvoordelen, waardoor een land zich concentreert op de productie van bepaalde goederen die het efficiënter kan produceren dan andere landen. Een industrie of bedrijf wordt gekenmerkt door schaalvoordelen wanneer een verdubbeling van de input-factoren leidt tot een meer dan dubbele productie. Veel van de moderne handelstheorieën zijn gericht op technologische ontwikkeling en de daaruit voortvloeiende handelspatronen. In deze theorieën worden handelsbewegingen verklaard in termen van technologische vooruitgang. Technologische verschillen tussen landen zijn een endogene uitkomst van product- en procesinnovaties op bedrijfsniveau die productiekosten verlagen of betere producten tot gevolg hebben. Aangezien technologische ontwikkeling niet meteen verspreid wordt, hebben bedrijven of landen tenminste tijdelijk een voordeel in productie en export. Belangrijke bijdragen op het gebied van technologie en handel zijn geleverd door Kravis (1956), Posner (1961) en Vernon (1966). Daarnaast zijn er nog recentere theorieën die ook op technologische ontwikkeling en innovatie gericht zijn, maar meer de nadruk leggen op dynamische en evolutionaire aspecten van economische groei en handel.

Handelsbeleid

Over handelsbeleid wordt door traditionele en moderne theoretici verschillend gedacht. Traditionele theoretici stellen in het algemeen dat handel voor alle landen voordelig is en moedigen vrijhandel aan. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan er een reden zijn voor handelsbelemmeringen. De moderne handelstheoretici pleiten in veel gevallen wel voor vrijhandel, maar hebben aan de traditionele argumenten voor handelspolitiek enkele argumenten voor overheidsinterventie toegevoegd. Vooral in gevallen van onvolledige concurrentie kan vrijhandel verre van optimale resultaten opleveren, zo stellen ze. Om het juiste handelsbeleid te kunnen voeren dienen overheden over veel informatie te beschikken over een aantal moeilijk te meten economische variabelen zoals technologische mogelijkheden, kennis spillovers, en schaalvoordelen. De moderne theoretici verschillen van mening over de vraag of overheidsingrijpen in de handel onder deze voorwaarden in economisch opzicht gerechtvaardigd kan worden.

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

Natuurlijke hulpbronnen: klimaat, bodem, geografische ligging etc.
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; product-innovaties; kennis-spillovers
Consumenten-voorkeuren: trends, inkomenselasticiteit
Marktstructuur: volledige concurrentie; onvolledige concurrentie
Overheid: nationale beleid (fysieke infrastructuur, kennis-infrastructuur) EU-beleid, internationaal beleid waaronder WTO
Toeval: rampen, oorlogen en ziekte-epidemieën e.d.

Figuur 2.1 Kenmerken van producten, markten en landen

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

2.3 Studies over de ontwikkeling van de internationale agrarische handel

In het voorgaande is duidelijk geworden dat beleidsmaatregelen maar een van de vele factoren zijn die ontwikkelingen in de wereldhandel bepalen. Het is dan ook moeilijk om het effect van afspraken in het kader van de WTO te isoleren van andere factoren. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van enkele relevante studies over de ontwikkeling van de internationale agrarische handel.

FAO

In een ex-ante studie van de FAO naar de effecten van het WTO-akkoord op internationale agro-goederenstromen wordt op basis van modelsimulaties geconstateerd dat het WTO-akkoord een beperkte impact zal hebben op de totale agrarische wereldhandel (FAO, 1995). Volgens de FAO zal de totale agrarische export in het geval van het WTO-akkoord met 1,4% groeien in de periode 1988-2000, tegenover 1,3% groei in het basisscenario zonder WTO-akkoord. De grootste veranderingen zijn volgens de FAO te verwachten voor de producten rijst, rundvlees, tarwe en bananen. De export van rijst en rundvlees zou bij een WTO-akkoord toenemen in vergelijking met het basisscenario, terwijl de export van tarwe juist afneemt bij een WTO-akkoord. De export van bananen zou minder toenemen mét dan zonder een GATT-akkoord.

In een recente studie van de FAO worden de effecten van het WTO-akkoord op de agrarische markten in 1995-1997 nagegaan en wordt gekeken in hoeverre deze sporen met het ex-ante onderzoek van de FAO uit 1995 (FAO, 1999). De centrale boodschap van dit nieuwe onderzoek is dat eventuele effecten van het WTO-akkoord moeilijk zichtbaar zijn omdat niet bekend is hoe de situatie zou zijn geweest zonder een WTO-akkoord. Daarnaast is de implementatieperiode nog erg kort. Slechts voor bepaalde producten, met name graan en vlees, zijn marktomstandigheden waarneembaar geweest die zouden kunnen samenhangen met de Uruguay Ronde. Voor het merendeel van de landbouwproducten is het effect van het WTO-akkoord op het handelsvolume en prijzen echter verwaarloosbaar, concludeert de FAO. Volgens de FAO kunnen plotselinge veranderingen in de weersomstandigheden of economische toestand, zoals gebeurde in 1998, de langzaam naar voren komende effecten van de Uruguay Ronde volledig tenietdoen.

OECD

De OECD bevestigt de stelling van de FAO dat de impact van het WTO-akkoord op de agrarische wereldhandel vooralsnog beperkt is. De grootste toename in de agrarische handel heeft zich volgens de OECD voorgedaan bij de verwerkte producten (OECD, 1997). De exporttoename is volgens de OECD het gevolg van veranderende consumptiepatronen, opening van nieuwe markten, productontwikkeling, technische innovatie en inkomensgroei. Producten met een hoge toegevoegde waarde hebben het meest geprofiteerd van de toename. Het terugbrengen van de handelsbelemmeringen bevordert deze ontwikkeling, al hebben andere factoren dan importprotectie naar alle waarschijnlijkheid meer betekenis voor de export van producten met een hoge toegevoegde waarde (OECD, 1997).

In haar Agricultural Outlook voor de periode 1997-2001 stelt de OECD dat de toename in de consumptie van bepaalde producten zeer belangrijk is voor de export van agrarische producten. De vraag naar producten wordt grotendeels bepaald door demografische en economische factoren zoals inkomensgroei en de daaruit volgende veranderingen in voedingspatronen. Economische groei en een bevolkingstoename in de minder ontwikkelde landen zullen leiden tot een hogere voedselvraag en meer handel in agrarische producten. Voorts benadrukt de OECD het belang van het effect van wisselkoersen op de ontwikkeling van de internationale handel. Daarnaast kunnen ziektes als BSE een grote impact op de wereldhandel hebben. De invloed van de genoemde factoren is naar alle waarschijnlijkheid duidelijker waarneembaar dan een lichte vorm van handelsliberalisatie zoals in het huidige WTO-landbouwakkoord in feite is afgesproken. Voorts schrijft de OECD (1998) veel korte-termijnontwikkelingen op internationale agrarische markten toe aan weersomstandigheden. Volgens de OECD kan een verschijnsel als El Niño belangrijke gevolgen hebben voor wereldmarktontwikkelingen van landbouwproducten. In het algemeen echter, hebben de veranderingen in landbouw- en handelspolitiek in de afgelopen jaren volgens de OECD geleid tot meer marktoriëntatie, minder overheidsingrijpen en minder openbare voorraden op de graanmarkten. De OECD denkt voorts dat een volledige implementatie van het WTO-akkoord zal leiden tot minder kaas- en magere melkpoederexport van de EU. Om echt duidelijke effecten op handel en prijzen teweeg te brengen zal de agrarische handel verder geliberaliseerd moeten worden, aldus de OECD.

FAS

Het Amerikaanse FAS (Foreign Agricultural Service, USDA) stelt dat de afspraken in het kader van de WTO hebben geleid tot een afname van de kaasexport van de EU. De Amerikaanse, Australische en Nieuw-Zeelandse kaasexport lieten namelijk wel een toename zien in 1997. Handelsakkoorden in het kader van de WTO en de NAFTA hebben volgens de FAS ook bijgedragen aan de sterk gestegen export van rundvlees uit de VS. De FAS is van mening dat handelsovereenkomsten in het algemeen hebben gezorgd voor een eerlijker concurrentie, een opening van markten, meer discipline in fytosanitaire en veterinaire handelsbelemmeringen en voor de introductie van effectieve geschillenbeslechting. De invloed van het WTO-akkoord op de handel in bijvoorbeeld pluimveevlees is daarentegen gering volgens de FAS. De exportgroei van pluimveevlees uit de EU is vooral veroorzaakt door goede marketingstrategieën, lage voedergraanprijzen, een sterke vraag vanuit Rusland en een sterke dollar. De eierenexport van de EU heeft volgens de FAS andere bestemmingen gekregen als gevolg van de WTO-verplichtingen. Doordat exportsubsidies verminderd moesten worden is de concurrentiekracht van eieren uit de EU afgenomen. Dit blijkt volgens de FAS uit de 65%-afname van de eieren-export naar Hong Kong sinds 1996. De eieren gaan nu vooral naar landen waar tijdelijke tekorten ontstaan. Nederland is de belangrijkste eierenexporteur van de EU. Als een gunstig effect van de WTO op de graanmarkt wordt genoemd de afname van de invoer door staatsimporteurs. Begin jaren negentig waren het nog vooral staatsbedrijven die graan kochten, terwijl er nu meer graan door private ondernemingen gekocht wordt

Hertel

Hertel van het "Center for Global Trade Analysis (GTAP)" sluit met zijn visie op de determinanten van internationale handel aan bij de traditionele handelstheorieën (Hertel, 1998). Uit zijn onderzoeken naar wereldhandelsstromen concludeert hij dat elementaire vraag- en aanbodfactoren de drijvende krachten zijn achter de groei in internationale handel. Investerings in kapitaal en onderwijs en de groei van de arbeidspopulatie kunnen tot een grotere landbouwproductie leiden. Een beperkte beschikbaarheid van landbouwgrond (vooral in Azië) zal het economisch belang van de landbouw in de betreffende landen echter doen afnemen. Voor wat betreft de vraagkant concludeert Hertel dat de relatief hoge bevolkingsgroei én economische groei in de minder ontwikkelde landen leiden tot een sterke groei in de consumptie van vooral dierlijke producten. In absolute termen zal deze consumptietoename die van de ontwikkelde landen nog lang niet overtreffen. De invloed van het WTO-akkoord op de landbouwproductie is volgens Hertel beperkt. De gevolgen zijn volgens hem het grootst in Azië. Een eventuele toetreding van China tot de WTO zou volgens Hertel wel belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de agrarische markten.

3. Het huidige WTO-akkoord: achtergrond, inhoud en beoordeling

3.1 Inleiding

Voor wat betreft het landbouwmarkt- en prijsbeleid bevat het WTO-landbouwakkoord drie hoofdelementen: beperking van de interne steun, verruiming van de markttoegang en vermindering van exportsteun. Verder is de zogenaamde SPS-overeenkomst inzake fytosanitaire en veterinaire normen van groot belang voor de agrosector. Met het oog op de naleving van de afspraken is de bindende procedure voor geschillenbeslechting van betekenis. In dit hoofdstuk worden de genoemde afspraken nader toegelicht en beoordeeld. Eerst volgt een kort overzicht van de totstandkoming van het landbouwakkoord.

3.2 Totstandkoming van het WTO-landbouwakkoord

De EU en de VS zijn veruit de belangrijkste handelsblokken op de agrarische wereldmarkten. Voor veel agrarische producten is de EU meer dan zelfvoorzienend. Om overschotten af te kunnen zetten wordt gebruik gemaakt van exportrestituties. Deze werkwijze heeft in combinatie met de bescherming van de interne markt tot veel conflicten met handelspartners geleid. De meeste conflicten spelen zich af tussen de EU en de VS en ontstonden vooral begin jaren tachtig toen de EU netto-exporteur van granen werd en daarmee in het vaarwater van de VS kwam. Het conflict breidde zich uit toen de VS zuivelproducten ging exporteren naar markten waar de EU marktleider was. Beide partijen hadden onder deze conflicten te leiden.

De GATT heeft vanaf het begin tot doel gehad bestaande handelsbelemmeringen te verminderen en op te heffen. De GATT heeft steeds dienst gedaan als platform voor overleg over de internationale handel. In het kader van de GATT hebben verder zeven onderhandelingsronden plaatsgevonden. Landbouw is daarbij lange tijd buiten schot gebleven. Internationaal werd men zich er steeds meer van bewust dat voorzetting van de uitzonderingspositie van de landbouw in de GATT-regels, handelsconflicten oproept. Mede om die conflicten te kunnen beslechten werd landbouw expliciet op de agenda gezet van de achtste onderhandelingsronde van de GATT, de Uruguay Ronde. De VS eisten in deze Uruguay Ronde aanvankelijk vrijwel volledige afschaffing van de exportsubsidies en interne prijssteun. Ze werden in dit streven gesteund door de zogenaamde Cairns-groep, een verzameling exporterende landen die hun landbouw minimaal ondersteunt. Australië en Nieuw-Zeeland behoren hier onder meer toe. Voor de EU was een dergelijke vorm van vergaande liberalisatie van de landbouw onbespreekbaar.

De in 1992 afgesproken Mac Sharry-hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is van doorslaggevende betekenis geweest voor de totstandbrenging van het uiteindelijke GATT-akkoord. Hiermee werd zowel voor de plantaardige als voor de dierlij-

ke sectoren ingespeeld op toekomstige GATT-ontwikkelingen. De hervorming hield een verschuiving in van marktprijsondersteuning en grensbescherming naar directe inkomensondersteuning. De onderhandelingen, die een zeer moeizaam verloop kenden, raakten verder in een stroomversnelling door het 'Blair House'-akkoord. Deze bilaterale overeenkomst tussen de VS en de EG vormde een amendering op de ontwerp GATT-tekst. Via het Blair House akkoord heeft de EU acceptatie door de VS bewerkstelligd van het gewijzigde beleid. Zo zou de inkomenssteun van de Mac Sharryhervorming worden uitgesloten van steunreductie.

Het uiteindelijke akkoord is in 1995 in werking getreden en omvat voor de periode 1995-2000 concrete afspraken over liberalisatie van de handel in landbouwproducten. Daarbij zijn twee deelovereenkomsten van belang, namelijk de Landbouwovereenkomst en de Overeenkomst inzake veterinaire en fytosanitaire handelsbelemmeringen, de zogenaamde SPS-overeenkomst. De afspraken in de Landbouwovereenkomst bestaan uit drie hoofdelementen. De overeenkomst wil de gesubsidieerde export reduceren, de bescherming van de interne markt verminderen en de interne steun aan de landbouw beperken. De SPS-overeenkomst is verbonden met de afspraken over het terugbrengen van marktbescherming in de landbouw. Deze overeenkomst werd gesloten om te voorkomen dat de afgesproken liberalisatie zou leiden tot onheuse non-tarifaire belemmeringen op veterinair en fytosanitair gebied. In de SPS-overeenkomst is afgesproken om normen op fytosanitair en veterinair gebied te baseren op wetenschappelijke argumenten.

3.3 Beperking van de interne steun

Afspraken

Voor wat betreft de interne steun aan de landbouw is afgesproken om deze vanaf 1995 in zes jaar met totaal 20% te verminderen ten opzichte van het niveau in 1986-88. De steun wordt gemeten in AMS (Aggregate Measure of Support). De WTO-verplichting ten aanzien van de AMS geldt overigens voor de gehele landbouwsector, dus niet per product.

In de AMS tellen niet alle steunmaatregelen mee, maar alleen de handelsversturende. Onder deze steun vallen zowel een aantal steunmaatregelen die direct via overheidsfinanciering bekostigd worden, als prijssteun aan producenten die indirect door de consument wordt betaald. Deze maatregelen worden ook wel aangeduid met de term 'gele box' –maatregelen. Maatregelen in de zogenaamde blauwe en groene box zijn vrijgesteld van steunreductie.

Steunmaatregelen behoren in beginsel tot de blauwe box indien ze productie-neutraal uitwerken en productiebeperkende voorwaarden aan de producent opleggen. Een gedeelte van de prijsondersteuning van de EU was al voor het inwerking treden van het WTO-akkoord omgevormd tot steun in de vorm van hectare-toeslagen of dier-premies, en wel bij de Mac Sharry hervorming.

De steunmaatregelen uit de groene box hebben geen directe invloed op productiebeslissingen en worden door collectief-gefinancierde overheidsprogramma's bekostigd. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn ontkoppelde inkomenssteun, voedselhulp,

schadevergoeding bij rampen, steun voor plattelandsontwikkeling en subsidies ten behoeve van onderzoeksprogramma's.

De hoofdmoot van de AMS van de EU wordt gevormd door marktprijsondersteuning voor granen, suiker, zuivel en rundvlees. Wijn, katoen en diverse soorten groenten en fruit genieten eveneens een vrij hoge marktprijsbescherming. Bij de kwantificering van de marktprijsondersteuning wordt voor wat betreft de prijscomponent uitgegaan van het verschil tussen de institutionele prijs en een vaste referentieprijs. De hoeveelheidcomponent bestaat uit de werkelijke productieomvang (of de productie die in aanmerking komt voor de institutionele prijs) van het betreffende product in het betreffende jaar. Bij de marktprijssteun wordt de overige productspecifieke steun en de niet-productspecifieke steun (bijv. subsidies voor kunstmest en verzekeringen) opgeteld, en indien dit tot een negatieve uitkomst leidt op nul gesteld.

Beoordeling

Voordat het WTO-akkoord in werking zou treden was al duidelijk dat de afspraken omtrent het verminderen van de binnenlandse ondersteuning van de landbouwproducten geen groot probleem zouden opleveren voor de EU (zie o.a. IATRC, 1997 en Van Berkum, 1994). Ook uit ex-ante projecties met het ECAM model bleek dat de AMS voldoende zou dalen om aan de WTO-afspraken te voldoen (zie Folmer et al., 1993). De AMS kan worden verminderd door prijsverlaging, productievermindering of een combinatie van beide. De AMS-niveaus voor granen, oliezaden en rundvlees zijn door de Mac Sharry-hervormingen dusdanig omlaag gebracht dat bij de overige producten minder steunreductie nodig is. De prijzen van een aantal landbouwproducten zijn bij deze hervormingen omlaag gebracht en gecompenseerd door directe toeslagen die niet onder de AMS vallen. Aangezien de AMS voor de gehele sector geldt verliest deze verplichting aan betekenis. In 1995/96 lag de AMS van de EU al beneden de verplichtingen voor het jaar 2000.

3.4 Verruiming van de markttoegang

De afspraken die overeengekomen zijn met betrekking tot markttoegang of invoer bestaan uit twee soorten verplichtingen: tarificatie en minimum markttoegang.

Tarificatie

Er is afgesproken dat variabele invoerheffingen en andere non-tarifaire invoerbelemmeringen, zoals invoerverboden en invoerquota, omgerekend dienen te worden naar tariefequivalenten. De hoogte hiervan is gebaseerd op het gemiddelde verschil tussen de wereldmarktprijs en de interventieprijs verhoogd met 10% gedurende de referentieperiode 1986-88. De omzetting ofwel tarificatie betekent dat landbouwproducten sinds de inwerkingtreding van het WTO-akkoord een vast douanerecht hebben. De tarieven zijn in beginsel per jaar vast en worden vervolgens gedurende zes jaar met gemiddeld 36% verlaagd ten opzichte van de referentieperiode, met een minimum van 15%. Voor bepaalde

producten mag de EU via de zogeheten speciale vrijwaringsclausule ('Special Safeguard Clause') een aanvullende heffing opleggen. De speciale vrijwaringsclausule geldt niet voor invoer die plaatsvindt in het kader van de minimum access verplichtingen. De uitvoering van deze speciale vrijwaringsmaatregel is gebonden aan WTO-regels. Wanneer de representatieve invoerprijs meer dan 10% lager is dan de vooraf bepaalde 'drempelprijs' kan het invoertarief worden verhoogd, afhankelijk van de mate waarin de invoerprijs lager is. Dit systeem is opgezet om sterke prijsdalingen op de wereldmarkt het hoofd te bieden en forse invoerstijgingen tegen te gaan.

Minimum markttoegang

Doordat tarificatie in de regel heeft geleid tot hoge invoertarieven, zijn afspraken gemaakt om te garanderen dat bestaande invoerstromen gehandhaafd konden worden. De zogenaamde 'current acces' verplichting houdt in dat dezelfde invoermogelijkheid als voor de tarificatie geboden moet worden. De invoerquota die geboden moeten worden zijn gebaseerd op de referentieperiode 1986-88.

Het WTO-akkoord heeft echter tot doel de markttoegang te verbeteren. Daarom zijn tevens afspraken gemaakt over vergroting van de markttoegang. De EU is verplicht om markttoegang te bieden voor 3% van de binnenlandse consumptie in 1995 oplopend tot 5% in 2000. De EU biedt deze mogelijkheid in de vorm van tariefcontingenten. Binnen de te openen contingenten geldt een tarief ter hoogte van ongeveer 30% van het volledige douanerecht zoals dat gold in 1995. Dit niveau blijft gedurende de gehele implementatieperiode ongewijzigd. Benadrukt moet worden dat het hier gaat om een mogelijkheid tot invoer. Benutting van het contingent is niet vereist. In dit verband moet tevens opgemerkt worden dat de EU met diverse landen afspraken heeft gemaakt over preferentiële invoer. Deze lopende afspraken met derde landen tellen volledig mee bij de beoordeling van de vraag of aan de minimum-markttoegangsverplichting wordt voldaan. Voorts is nog van belang dat er voor verwante producten, onder meer verschillende vleessoorten, aggregatie (uitwisseling) van de verplichtingen mogelijk is. Voor een aantal producten zijn er bovendien enkele specifieke afspraken gemaakt tussen de VS en de EU. Tevens bestaat de mogelijkheid dat men niet voor tarificatie kiest. In dat geval wordt gekozen voor het invoertarief zoals dat gold in de referentieperiode van het desbetreffende product. Dit leidt derhalve niet tot hogere invoertarieven zodat de current access verplichting niet geldt wanneer er niet getarificeerd is. De tarieven dienen gedurende de WTO-periode net zoals bij tarificatie gewoon teruggebracht te worden met het afgesproken percentage.

De current acces maakt overigens onderdeel uit van de minimum-markttoegangsverplichting. Het gevolg daarvan is dat voor sommige producten geen extra markttoegang wordt gecreëerd omdat de current acces al geheel de verplichting van 5% van de binnenlandse consumptie dekt. Voor andere gevallen dekt de current acces een gedeelte van de minimum markttoegang.

Beoordeling

Uit diverse studies blijkt dat de invloed van tarificatie op de EU-landbouw zeer beperkt is (zie bijvoorbeeld Josling en Tangermann, 1997; en IATRC, 1997). De variabele invoerheffingen die bestonden voor het WTO-akkoord maakten import in de EU (bijvoorbeeld van suiker en rundvlees) vaak onmogelijk. Daarnaast kan er voor een aantal producten een beroep worden gedaan op de speciale vrijwaringsclausule waardoor er in bepaalde gevallen (bijv. zeer lage wereldmarktprijs) een aanvullende invoerheffing opgelegd kan worden. De vaste invoertarieven vanaf 1995 zijn in veel gevallen hoger dan de oorspronkelijke. Voor producten uit de intensieve veehouderij zijn de heffingen gebaseerd op het verschil in graanprijzen tussen de EU en de wereldmarkt. Dit verschil is na de Mac Sharry-hervormingen veel kleiner geweest dan voorheen, terwijl de invoerheffingen nog op de oude verschillen (in de referentieperiode) gebaseerd zijn. Voor de producten waarvoor uitzonderingen zijn bedongen in de Uruguay Ronde (granen en rijst) is er überhaupt niet veel veranderd. In feite gelden voor deze producten nog steeds variabele invoertarieven. Voor groenten en fruit hanteert de EU een entreprijsstelsel dat veel overeenkomsten vertoont met het vorige systeem, het referentieprijssysteem. De veranderingen voor de verwerkte landbouwproducten, de Annex II en de Non-Annex II producten, zijn eveneens beperkt gebleven volgens het IATRC (1997). Productgroepen waarop voor het WTO-akkoord geen of lage tarieven van toepassing waren zijn bloemen en planten, koffie en thee, zaden, olieën en vetten, alcoholische dranken en tabak, wol, huiden en andere ruwe agrarische grondstoffen. De verplichtingen om tarieven te verlagen kan desondanks een grote betekenis hebben wanneer de basistarieven hoog zijn.

Volgens het IATRC hebben veranderingen inzake de markttoegang geen grote impact gehad. Van de producten waar quota voor vastgesteld zijn onder de minimum markttoegang is ongeveer driekwart van de quota volledig benut (IATRC, 1997). Het andere deel van de quota is niet volledig benut omdat er bijvoorbeeld door lagere interne EU-prijzen minder importvraag was.

In een ex-ante studie van Folmer et al. (1995) naar de gevolgen van het WTO-akkoord wordt eveneens geconcludeerd dat de importverplichtingen waarschijnlijk tot weinig veranderingen zullen leiden bij de belangrijkste landbouwsectoren. De EU importeert al voldoende suiker uit de ACS-landen om aan de verplichtingen ten aanzien van minimale markttoegang te voldoen. In de graansector hebben er door de Mac Sharry-hervormingen reeds dusdanige veranderingen plaatsgevonden dat er in deze sector evenmin problemen te verwachten zijn. Volgens Folmer et al. is kaas waarschijnlijk een van de weinige zuivelproducten waarvoor de importverplichtingen problemen op zullen leveren.

3.5 Vermindering van exportsteun

Afspraken

De gesubsidieerde export van landbouwproducten is aan maxima gebonden, zowel in volume als in budget. Deze maxima zijn gebaseerd op de referentieperiode 1986-90. In de

periode 1995-2000 dienen de budgettaire uitgaven aan gesubsidieerde export met 36% verlaagd te worden ten opzichte van de referentieperiode. Het gesubsidieerde exportvolume moet met 21% teruggebracht worden. Bij deze vermindering is onderscheid gemaakt tussen 22 productgroepen: tarwe en bloem, voergranen, rijst, tabak, katoen, suiker, oliezaad, oliekoeken, plantaardige oliën, wijn, fruit, groente, rundvlees, varkensvlees, pluimveevlees, schapenvlees, levende dieren, eieren, magere-melkpoeder, boter en -olie, kaas, en andere melkproducten. Voor de zogeheten Non-annex II producten geldt alleen een budgetdoelstelling voor wat betreft het verminderen van de exportrestituties. Tussen de 22 productgroepen kan geen uitwisseling (aggregatie) plaatsvinden zoals bij de vermindering van de AMS wel het geval is. Om rekening te kunnen houden met gestegen exporten in de tijd na de referentieperiode is de volgende benadering gekozen: in geval de export in 1991-92 gemiddeld hoger is dan in de periode 1986-90, wordt 1991-92 de referentieperiode. Alleen voor rundvlees wordt het gemiddelde van de jaren 1986-92 de referentie. Als einddoel in het jaar 2000 blijft echter in alle gevallen het reductiepercentage ten opzichte van het gemiddelde van 1986-90 staan. Dit leidt er in de praktijk voor bepaalde producten toe dat er een sterkere afbouw zal moeten plaatsvinden dan 21% of 36%. De Europese Commissie heeft een uitgebreid systeem op moeten zetten om het verloop van de exportstromen te kunnen volgen en waar nodig, maatregelen te kunnen nemen als het budget of volume overschreden dreigt te worden.

Beoordeling

Het zwaartepunt van de GATT-onderhandelingen lag bij het verminderen van de handelsversturende exportsubsidies. Naar verwachting zouden de overeenkomsten inzake exportsubsidies dan ook het meest bindend worden voor de EU. Josling en Tangermann (1997: 2) stellen dat "commitments regarding export subsidies have been effective but perhaps not had the very restrictive impact that might have been expected".

Doordat er in het algemeen sprake was van een stijging van wereldmarktprijzen zijn er veel minder subsidies nodig geweest dan verwacht werd. Dit was voornamelijk het geval voor granen. Een groot aantal producten (varkensvlees, boter, suiker en granen) voldeed in 1995/96 al aan de exportverplichtingen voor het jaar 2000 (zie IATRC, 1997). Voor kaas, olijfolie, pluimveevlees, rundvlees en groenten en fruit kwamen de geëxporteerde hoeveelheden of subsidieuitgaven in 1995/96 echter al bijna aan de afgesproken limiet (IATRC, 1997). Bij de restitutiereductie van granen dient overigens nog een kanttekening gemaakt te worden. In tegenstelling tot de vaak geopperde gedachte, is de EU nog verre van het volledig afschaffen van exportrestituties. Alleen tijdens de zeer gunstige marktomstandigheden in het seizoen 1995/96 verdwenen de exportrestituties voor tarwe volledig (Agra Europe, april 1998).

De uitkomsten van ex-ante berekeningen met het ECAM-model (zie Folmer et al., 1995) naar de effecten en de uitwerking van het WTO-akkoord laten eveneens een tamelijk positief beeld zien wat betreft de verwachtingen van het WTO-akkoord voor de graansector. Volgens deze berekeningen zouden de exportverplichtingen voor granen geen problemen opleveren, door een combinatie van dalende interne prijzen en de braakleg-

gingsverplichting. Verder zouden de Mac Sharry-hervormingen leiden tot een groter gebruik van voedergranen door de veehouderij in de EU.

Voor suiker werden voor de inwerkingtreding van het WTO-akkoord evenmin problemen voorzien (Van Berkum, 1994; Folmer et al., 1995). Het verminderen van de gesubsidieerde suikerexport zou volgens Van Berkum (1994) geen probleem opleveren, aangezien de suikeruitvoer kort na de referentieperiode al zo sterk was gedaald dat de verplichte reductie toen al grotendeels gerealiseerd was. De spoedig gerealiseerde daling van de gesubsidieerde uitvoer was vooral te danken aan de groei van de interne consumptie.

Voor wat betreft kaas verwachtte Van Berkum dat de gesubsidieerde export sterk teruggebracht zou moeten worden om aan de afspraken te voldoen. De gesubsidieerde kaasuitvoer van de EU bedroeg in 1992 403.000 ton en in 1995 zelfs 465.000 ton (EC, 1997a). Deze hoeveelheid moet worden teruggebracht tot ruim 321.000 ton in 2000. Gezien de sterke productietoename van kaas sinds 1987 zou dit waarschijnlijk de nodige problemen opleveren.

Jachnik en Mikkelsen (1996) stellen in een studie naar de situatie op de wereldzuivelmarkt dat de verplichtingen van het WTO-akkoord hebben geleid tot een striktere controle en administratie. Dit heeft in de EU geleid tot een nieuw import- en exportsysteem gebaseerd op vergunningen. Voor een aantal bedrijven in de EU heeft deze implementatie tot problemen geleid. Het niveau van exportsubsidies is gebruikt als een middel om te verzekeren dat de hoeveelheden geëxporteerde export in overeenstemming blijven met de WTO-verplichtingen. Het resultaat van herhaaldelijke reducties in exportrestituties is dat het moeilijk is voor de Europese zuivelproducenten om een lange-termijnplanning te maken en exportcontracten af te sluiten.

De verwachtingen ten aanzien van de gevolgen van het WTO-akkoord voor rundvlees waren voor de inwerkingtreding van het akkoord moeilijk aan te geven (zie Van Berkum, 1994; en Folmer et al., 1995). Het toegestane gesubsidieerde exportvolume zal in 2000 821.700 ton mogen bedragen. Volgens berekeningen met het ECAM-model (zie Van Berkum, 1994; Folmer et al., 1995) werden er op korte noch op lange termijn grote knelpunten verwacht.

3.6 Fytosanitaire en veterinaire normen

De 'SPS-overeenkomst' heeft tot doel om het onrechtmatig gebruik van sanitaire en fytosanitaire maatregelen - misbruik ten behoeve van handelsprotectionisme - te beperken. De SPS-overeenkomst wil de WTO-lidstaten echter niet dezelfde SPS-maatregelen opleggen. Vanwege onder andere verschillen in klimaat, voorkomende ziektes en de voedselkwaliteit ligt het voor de hand dat fytosanitaire en veterinaire maatregelen verschillen tussen landen. De SPS-overeenkomst heeft derhalve slechts tot doel het onrechtmatig en discriminerend gebruik van SPS-maatregelen te controleren. De SPS-overeenkomst verhoogt de transparantie van de diverse maatregelen. Handelsbelemmerende maatregelen om de voedselkwaliteit veilig te stellen en de gezondheid van dieren en planten te beschermen moeten gebaseerd zijn op een objectieve beoordeling en wetenschappelijk bewijs. Het gebruik van handelsbelemmeringen op grond van fytosanitaire en veterinaire normen vormt dikwijls

een bron van discussie en conflict. Verschillen tussen de WTO-leden wat betreft fytosanitaire en veterinaire eisen kunnen immers van invloed zijn op de kostprijs en daarmee op de concurrentiepositie van landen. Bij handelsgeschillen aangaande SPS-maatregelen gelden de gebruikelijke procedures van geschillenbeslechting.

3.7 Geschillenbeslechting binnen de WTO

Het systeem van geschillenbeslechting vormt een essentieel element van de WTO. Sinds de totstandkoming van het WTO-akkoord is het aantal handelsgeschillen dat in behandeling is genomen snel toegenomen tot meer dan 140. Een substantieel aantal van deze geschillen had betrekking op fytosanitaire of veterinaire normen. Het meest opzienbarende geval betreft het EU-importverbod op hormonenrundvlees. Verder waren er klachten tegen Korea en Japan vanwege de strenge fytosanitaire regels die deze landen hanteren jegens importproducten.

Het feit dat het aantal geschillen sterk toeneemt is echter niet zozeer een teken dat men zich slecht aan de afspraken houdt binnen het WTO-akkoord. Ten eerste kan een toename in het aantal geschillen gewoonweg een uitvloeisel zijn van de expansie van de internationale handel. Ten tweede kan de toename in het aantal geschillen een indicatie zijn van een groter vertrouwen in het WTO-systeem van geschillenbeslechting en van een groter respect voor de WTO-afspraken. Het huidige systeem van geschillenbeslechting is in het algemeen sterker en betrouwbaarder dan het vorige GATT-systeem. Daarnaast wordt een steeds groter aantal geschillen al opgelost voordat er door de betreffende geschillencommissie een officieel eindoordeel over uitgesproken wordt (zie WTO, 1998).

3.8 Overige afspraken

Ten aanzien van ontwikkelingslanden gelden afwijkende afspraken. In het algemeen geldt er voor deze landen een termijn van 10 jaar om de aanpassingen op het gebied van interne steun en markttoegang door te voeren. De minst ontwikkelde landen kennen echter volledige vrijstelling voor een aantal verplichtingen.

Voor vrijhandelsakkoorden die buiten de WTO om zijn afgesloten gelden geen afwijkende afspraken. De afspraken in het kader van deze akkoorden (bijv. de NAFTA) vallen eveneens onder de verplichtingen van het WTO-akkoord. Dit betekent tevens dat landbouw of andere sectoren niet buitengesloten kunnen worden in dergelijke akkoorden. Afspraken moeten dus in overeenstemming zijn met het WTO-akkoord.

Een belangrijke afspraak tussen de WTO-landen is de zogenaamde 'peace clause'. Deze afspraak houdt in dat interne steun (waarbij het vooral draait om de hectaretoeslagen) en exportsteun die in lijn zijn met de WTO-afspraken niet via de handelswetgeving of tegenmaatregelen aan de kaak gesteld worden gedurende een periode van negen jaar. De clausule zou de EU in drie situaties bescherming moeten bieden:

- als derde landen hun markt willen beschermen tegen stijgende, gesubsidieerde EU-export;

- als interne steun leidt tot opheffing of verzwakking van EU-tariefconcessies; en
- als de EU via subsidies een meer dan billijk aandeel van de wereldhandel verovert.

In 2003 loopt de vredesclausule af. Als er voor 2003 geen nieuwe afspraken gemaakt zijn over de vredesclausule zal deze vervallen.

Om de naleving van de WTO-afspraken te kunnen volgen geldt er voor alle landen een notificatie-plicht aan het WTO-secretariaat. Hierbij schijnen overigens partners in gebreke te blijven. Het landbouwcomité bewaakt de implementatie van de afspraken.

4. Agenda voor verdere liberalisatie

4.1 Inleiding

Volgens artikel 20 van het landbouwakkoord van de Uruguay-ronde zullen een jaar voor het einde van de implementatieperiode, dat wil zeggen in de loop van 1999, onderhandelingen beginnen over voortzetting van het liberaliseringproces. Daarbij is aangetekend dat onder meer rekening wordt gehouden met de opgedane ervaringen bij de implementatie, de gevolgen ervan voor de wereldhandel, de voorkeursbehandeling van ontwikkelingslanden en ook met zogenaamde non-trade concerns. Behalve de EU, spelen de VS en de landbouwexporterende landen verenigd in de Cairns-groep een hoofdrol in de komende onderhandelingen. Tussen deze hoofdrolspelers bestaan belangentegenstellingen en verschillen in opvatting over hoe en in welke mate de agrarische handel verder geliberaliseerd zal moeten worden.

4.2 Cairns-groep

De belangrijkste strijders voor verdere liberalisatie van het agrarisch handelsverkeer zijn de landen van de Cairns-groep. Tot deze groep landen behoren: Argentinië, Australië, Brazilië, Canada, Chili, Colombia, Fiji, Indonesië, Maleisië, Nieuw-Zeeland, Paraguay, De Filippijnen, Zuid-Afrika, Thailand en Uruguay. Deze landen willen net als de VS afschaffing van exportsubsidies en verlaging van invoertarieven. Op een aantal punten gaan ze echter verder dan de VS. Met Nieuw-Zeeland voorop willen ze dat verschillen in de WTO-behandeling van de landbouw en andere sectoren volledig worden weggenomen.

In deze landen geniet de landbouw nauwelijks ondersteuning en wordt veelal tegen wereldmarktprijzen geproduceerd. Als gevolg daarvan bepleiten ze in het algemeen afschaffing van handelsbelemmeringen en landbouwsteun. Australië en Nieuw-Zeeland zijn evenwel van mening dat staathandel een legitieme manier van handel kan zijn. De positie van Canada verschilt enigszins van landen als Australië en Nieuw-Zeeland. Bepaalde sectoren, zoals de zuivel, genieten in Canada een behoorlijke marktbescherming en Canada is niet direct bereid die bescherming volledig op te geven.

De speerpunten van de Cairns-groep voor de komende onderhandelingen betreffen verdere liberalisatie op de hoofdelementen van het huidige WTO-akkoord. Men bepleit een volledige afschaffing van alle non-tarifaire handelsbelemmeringen en een reductie van invoertarieven (Agra Focus, mei 1998). Vooral de hoogste tarieven (de piektarieven) dienen aangepakt te worden. Verder bepleit men een algeheel verbod op exportsubsidies. Ook moeten er regels komen ten aanzien van exportkredieten. Voor wat betreft interne steun wil men handelsverstorende steun afgeschaft zien. Dit betekent volgens de Cairns-groep dat de blauwe box afgeschaft moet worden en dat de criteria voor de groene box verder moeten

worden aangescherpt. Officieel heeft de Cairns-groep tot dusver in het midden gelaten in hoeverre men de huidige interne steun van de EU als handelsverstoring aanmerkt.

De SPS-overeenkomst zou in de toekomst geen ruimere interpretatie van de huidige regels moeten krijgen: niet-wetenschappelijke gronden worden afgewezen. De Cairns-groep is verder van mening dat de huidige notificatie-verplichtingen voor verbetering vatbaar zijn en dat de procedures in het algemeen transparanter moeten worden.

4.3 VS

De VS hebben verdergaande hervormingen van het landbouwbeleid in andere landen bepleit. Naar verwachting zullen ze zich in de onderhandelingen vooral richten op problemen die ze hebben met het huidige akkoord (Schumacher, 1998 et al.):

- invoertarieven: de VS willen verdere verlaging van de invoertarieven, vooral de hoge tarieven zullen onder vuur worden genomen; volgens de VS bedragen de tarieven op uit de VS geïmporteerde producten nog gemiddeld 50%, terwijl de VS zelf gemiddeld invoertarieven van 5% hanteren voor hun invoer;
- de invoercontingenten in het kader van de 'current' en 'minimum' access zullen verder uitgebreid moeten worden, indien de tariefsverlagingen de noodzaak van de contingenten niet wegnemen. Men vindt dat de tariefcontingenten vaak te restrictief worden toegepast, waardoor de markttoegang onvoldoende wordt vergroot;
- de VS vrezen dat staatshandelondernemingen de limieten aan export steun ontwijken; men wil meer inzicht in de werking van deze bedrijven, en mogelijk nadere regelgeving op dit terrein; de VS vinden dat product boards zoals de 'Canadian wheat board' en de 'Australian wheat board' op zijn minst hervormd moeten worden;
- de VS zullen zich hard maken voor een volledige beëindiging van de gesubsidieerde export. Onder de huidige WTO-afspraken mag de EU in 2000 nog voor 8 miljard USD aan exportsteun verlenen, terwijl het maximum voor de VS op 600 miljoen USD ligt. Volgens de VS kunnen de Amerikaanse landbouwproducenten de concurrentie op de internationale markten zonder subsidies aan, zolang ze niet door andere landen uit de markt worden geprezen die wel gebruik maken van exportsubsidies;
- de blauwe box moet volgens de VS afgeschaft worden, omdat deze slechts als een tijdelijke, een soort van overgangsmaatregel, bedoeld was;
- de VS zijn toonaangevend in de ontwikkeling van genetisch gemodificeerde organismen (gmo's). De VS zijn er dan ook op tegen dat een aantal landen (waaronder de EU) importbeperkingen en maatregelen met betrekking tot etikettering oplegt aan gmo-producten.

Bij al deze liberalisatie-wensen moet worden aangetekend dat de VS momenteel drukdoende zijn om voor de eigen, door de wereldwijde crisis geplaagde landbouw een nieuw sociaal vangnet te ontwikkelen. Volledige afschaffing van ondersteunend landbouwbeleid is in de VS dus niet aan de orde.

De VS hebben overigens met de EU initiatieven genomen op het gebied van handelsliberalisatie. Onder de vlag van een 'Transatlantic Economic Partnership' wordt een

verdere marktopening nagestreefd in uiteenlopende sectoren (industrie, landbouw en (financiële) diensten). Ook op het gebied van etikettering en allerlei wettelijke voorschriften zouden duidelijke wederzijdse afspraken gemaakt moeten worden. Dergelijke afspraken tussen de VS en de EU zouden de komende WTO-onderhandelingen kunnen vergemakkelijken.

4.4 EU

Mede met het oog op nieuwe WTO-onderhandelingen heeft de Europese Commissie in Agenda 2000 verdere hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid aangekondigd. Over deze voorstellen worden mogelijk in de loop van 1999 besluiten genomen. Aanpassing van het huidige landbouwbeleid wordt ingegeven door de dreiging van nieuwe graan- en rundvleesoverschotten, die als gevolg van het huidige WTO-akkoord niet op de wereldmarkt kunnen worden afgezet. Verder speelt de uitbreiding van de EU met een aantal Midden- en Oost-Europese (MOE-)landen een belangrijke rol. In de MOE-landen besteden consumenten nog een relatief groot deel van hun inkomen aan voedsel, waardoor hoge landbouwprijzen negatieve sociale en economische gevolgen zouden kunnen hebben. Bovendien zou toepassing van het huidige landbouwbeleid in de MOE-landen tot omvangrijke extra EU-uitgaven leiden.

De Commissie is van mening dat de Mac Sharry-hervorming dusdanig positieve resultaten heeft opgeleverd dat men op dezelfde wijze door moet gaan met hervormingen. Overigens benadrukt de Commissie dat er gestreefd moet worden naar een meer milieuvriendelijke landbouw. Dit zou bijvoorbeeld bewerkstelligd kunnen worden door bepaalde milieu- of natuurvoorwaarden te verbinden aan het verlenen van inkomenscompensatie.

De hervormingsvoorstellen hebben met name betrekking op akkerbouwproducten, zuivel en rundvlees.

akkerbouwproducten

- de interventieprijs voor granen zal in het jaar 2000 direct met 20% verlaagd worden, en wel van 119,19 euro/ton naar 95,35 euro/ton;
- er wordt een niet-gewasgebonden hectaretoeslag van 66 euro/ton ingevoerd voor granen, oliehoudende zaden, snijmaïs en vrijwillige braaklegging (de toeslag is nu 54 euro/ton);
- voor eiwithoudende gewassen komt er een extra toeslag van 6,5 euro/ton, leidend tot een hectaretoeslag van 72,5 euro/ton (tegenover nu 78,49 euro/ton);
- de prijsverlaging van zetmeel met 20% wordt voor 44% vergoed door een stijging van de directe steun;
- het basispercentage verplichte braak wordt vastgesteld op 0%; indien een hoger percentage van kracht is, blijven kleine producenten daarvan vrijgesteld;
- de maandelijkse verhoging van de interventieprijs wordt afgeschaft;
- de uitbetaling van de toeslagen zal voortaan drie maanden later plaatsvinden.

zuivel

- de interventieprijzen zullen geleidelijk (in vier stappen) vanaf 2000 met in totaal 15% worden verlaagd;
- ter compensatie van de prijsdaling wordt een koe-premie ingevoerd. De premie bestaat uit verschillende delen: een basispremie van 100 euro per eenheid (5.800 kg melk/jaar), een vleespremie van 35 euro per koe en een premie die verdeeld kan worden naar nationale criteria. Deze zogenaamde 'envelop' zal voor Nederland 188 miljoen gulden bedragen. De toeslag per melkkoe kan in Nederland in totaal uitkomen op 550 à 600 gulden;
- het EU-melkquotum zal met 2% verruimd worden: 1% generiek voor alle lidstaten met toewijzing aan jonge boeren, en 1% voor bepaalde gebieden.

rundvlees

- de institutionele prijs zal geleidelijk (in drie jaarlijkse stappen van 10%) met 30% worden verlaagd tot 1.950 euro/ton (tegenover 2.780 euro/ton);
- de basispremie voor stieren zal in drie stappen worden verhoogd tot 220 euro in 2002;
- er zal een premie komen die verdeeld wordt aan de hand van nationale criteria. Deze zogenaamde envelop wordt gebaseerd op het aandeel in de EU-productie van rundvlees (exclusief kalfsvlees) en zal voor Nederland ongeveer 233 miljoen gulden bedragen;
- openbare interventie wordt in 2002 vervangen door een regeling voor particuliere opslag.

Voor alle sectoren geldt verder dat premies en toeslagen aangepast kunnen worden indien marktontwikkelingen daartoe aanleiding geven. De directe steun die per bedrijf wordt uitbetaald zal met 20% worden verlaagd, voor zover het totale bedrag dat een bedrijf ontvangt meer dan 100.000 euro bedraagt. Bedragen de ontvangsten meer dan 200.000 euro, dan zal de steun voor het bedrag boven de 200.000 euro met 25% verlaagd worden.

De uitgaven uit het Garantiefonds zullen volgens de Commissie bij toepassing van de voorstellen in het jaar 2000 zo'n 1,7 miljard euro hoger liggen dan bij voortzetting van het huidige beleid. In het jaar 2006 zal dit verschil opgelopen zijn tot ruim 6 miljard euro. De hogere budgetlasten zijn vooral te wijten aan de extra uitgaven voor zuivel en rundvlees, structuurmaatregelen die voor het eerst vanuit het Garantiefonds gefinancierd zullen worden en de pre-toetredingshulp voor de zes kandidaatlidstaten.

Opstelling in de WTO

Met de voorgenomen hervormingen heeft de EU te kennen gegeven dat zij een voorzichtige voortzetting van het WTO-Landbouwakkoord wenselijk acht, zodanig dat de nieuwe afspraken sporen met het hervormde GLB. De interne onderhandelingen over Agenda 2000 komen dit jaar in een beslissend stadium: er zijn nog veel hindernissen te nemen voordat er

concrete besluiten over deze hervormingen zijn. Er is overigens weinig tijd om de onderhandelingen te vertragen omdat de speciale clausule ter bescherming van de Europese exportsubsidies en andere landbouwsubsidies eind 2003 komt te vervallen (zie paragraaf 3.8).

In de WTO-onderhandelingen zal de EU waarschijnlijk compensatie vragen voor de knelpunten die vooral aan de importkant ontstaan bij toetreding van de MOE-landen. Overheidsmaatregelen die te maken hebben met milieubescherming, volksgezondheid, dierenwelzijn en arbeidsmarktvoorwaarden, de zogeheten 'consumer concerns', zullen door de EU ook betrokken worden bij de komende onderhandelingen. Bij de Cairns-groep en de VS lijken deze onderwerpen vooralsnog geen prioriteit te krijgen in het handelsoverleg. Ten aanzien van staatshandel steunt de EU het standpunt van de VS dat dit in de landbouwsector handelsverstoring kan werken en er toe kan leiden dat landen hun WTO-verplichtingen op het gebied van markttoegang en exportsteun omzeilen. Het gebruik van zogenaamde exportkredieten (verzekeringen) door de VS zal de EU echter aan de kaak stellen. De andere WTO-partners zullen de EU op dit gebied vermoedelijk steunen.

In het volgende hoofdstuk zal blijken dat de EU voor wat betreft de drie hoofdelementen van het WTO-akkoord (interne steun, markttoegang en exportsteun) een minder vergaande liberalisering zal bepleiten dan de Cairns-landen en de VS.

5. Naar een nieuw WTO-landbouwakkoord

5.1 Inleiding

Deel II van dit rapport bevat een negental producthoofdstukken met nadere beschouwingen over de opties voor een nieuw WTO-akkoord. Hierbij gaat het om de volgende productgroepen: granen (en aardappelzetmeel), oliën en vetten, suiker, groenten en fruit, sierteeltproducten, zuivel, rund- en kalfsvlees, varkensvlees, pluimveevlees en eieren en Non-annex II producten. De opties voor een volgend WTO-akkoord zijn geplaatst tegen de achtergrond van de internationale handel in de betreffende producten en de implementatie van het huidige WTO-akkoord. De behandeling is toegespitst op de elementen van het akkoord die direct verband houden met het markt- en prijsbeleid, namelijk interne steun, markttoegang en exportsteun. In dit laatste "algemene" hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen naar voren gebracht. Die hebben betrekking op de EU in het algemeen en op Nederland in het bijzonder. De effecten van het huidige WTO-akkoord zijn samengevat in kader 5.1.

	Interne steun	Markttoegang	Exportsteun
Granen	Door de Mac Sharry-hervorming is de AMS behoorlijk afgenomen.	Invoertarieven zijn prohibitief maar preferentiële regelingen zorgen voor voldoende markttoegang. De contingenten worden gedeeltelijk benut, hoewel dat van maïs volledig wordt opgesoupeerd.	Tot dusver is de gesubsidiëerde export, bij hoge wereldmarktprijzen, ver beneden de WTO-limiet gebleven.
Oliën en vetten	Hectare-toeslagen voor oliezaden vallen niet onder de AMS.	De invoertarieven op oliën en vetten waren en zijn relatief laag. Weinig verandering door WTO. Goedkope import van grondstoffen is gewenst, door gering aanbod hiervan in de EU.	Er wordt geen exportsteun verleend op oliën en vetten.
Suiker	De interne steun voor suiker was en is nog steeds tamelijk hoog.	Ondanks zeer hoge invoertarieven, is het vanwege de lage wereldmarktprijzen vrijwel continu nodig om een beroep te doen op de speciale vrijwaringsclausule. Markttoegang wordt ruimschoots geboden door de Lomé-overeenkomsten.	De huidige WTO-afspraken aan de exportkant blijken nog niet te knellen, mede omdat de export van ACS-suiker niet meetelt.
Groenten en fruit	Bijna 20% van de AMS komt voor rekening van groenten en fruit. Desondanks vormen de WTO-verplichtingen geen probleem door hervormingen in andere sectoren.	Er geldt sinds de WTO voor veel groenten- en fruitproducten een entreprijzen-systeem. Dit is geen grote verandering t.o.v. de pré-WTO situatie. Door de vele preferentiële regelingen vormen de verplichtingen op het gebied van markt-toegang geen enkel probleem. De geopende tariefcontingenten worden voor ongeveer tweederde benut.	Van verse groenten en fruit worden bijna de gehele WTO-contingenten benut. Het Nederlandse aandeel in de exportrestituties is gering. Voor Nederland is eerder het starre exportstelsel dan de WTO-plafonds problematisch.

Figuur 5.1 Gevolgen huidige WTO-landbouwakkoord.

	Interne steun	Markttoegang	Exportsteun
Sierteelt-producten	Er zijn voor sierteelt-producten geen afspraken gemaakt op dit terrein.	De invoer is in grote mate vrij van invoerrechten. Er gelden geen of betrekkelijk lage invoertarieven, die door WTO nog eens behoorlijk verlaagd zijn. De invloed van het WTO-akkoord is beperkt door de reeds voorgaande liberalisatie en grote import onder preferentiële regelingen.	Er worden geen exportrestituties verleend op de export van sierteeltproducten uit de EU.
Zuivel	Circa 13% van de AMS heeft betrekking op zuivel. De WTO-verplichtingen hebben desondanks geen invloed gehad op de zuivelsector.	De tarificatie heeft tot prohibitieve tarieven geleid. In het kader van de minimummarkttoegang is de invoer wel toegenomen. De tariefcontingenten worden volledig benut.	Er is veel gesubsidieerde zuiveluitvoer. Een aantal maatregelen is nodig geweest om binnen de WTO-plafonds te blijven. Deze plafonds zijn knellend voor overige zuivelproducten en kaas, voor boter en magere melkpoeder niet.
Rundvlees	De AMS is teruggebracht door introductie van dierpremies in de rundvleessector. Deze premies zijn ondergebracht in de blauwe box.	Tarificatie heeft tot prohibitieve invoertarieven geleid. Er vond voor het WTO-akkoord al een behoorlijk grote invoer plaats. De tariefcontingenten hebben wel tot extra invoer geleid. Ze zijn nagenoeg volledig benut.	Tot het ontstaan van de crisis in Rusland was de volumebeperking tamelijk knellend. De budgetbeperking heeft tot dusver geen problemen opgeleverd.
Varkensvlees, pluimveevlees en eieren	Er is nauwelijks sprake van interne steun in de intensieve veehouderij.	Voor varkensvlees en eieren heeft tarificatie geleid tot prohibitieve invoertarieven. Voor pluimveevlees is het verschil tussen de interne en externe prijs zo groot dat een beroep op de speciale vrijwaringsclausule wordt gedaan. Meer markttoegang heeft tot weinig extra varkensvleesimport geleid, in tegenstelling tot pluimveevlees. Pluimveevlees contingenten worden volledig benut. Voor eieren alleen die van eigeel en heelei.	De afbouw van het gesteunde exportvolume en – budget heeft in de varkensvlees- en eierensector vooralsnog niet voor knelpunten gezorgd. In de pluimveevlees-sector worden de limieten wel als problematisch ervaren.
Non-annex II	Er is geen directe steun voor Non-annex II producten. Voor de diverse bestanddelen geldt het EU-marktbeheer.	Deze producten vallen onder het marktbeheer van de verschillende bestanddelen. Er zijn derhalve zeer veel verschillende invoertarieven en reductiepercentages op deze gevarieerde productgroep van toepassing.	Het eerste jaar hebben de WTO-verplichtingen nog geen problemen opgeleverd. De overige jaren lijken de WTO-plafonds wel te gaan knellen.

Figuur 5.1 Gevolgen huidige WTO-landbouwakkoord (vervolg)

5.2 Interne steun

Ten aanzien van het eerste hoofdelement van het huidige WTO-akkoord, de vermindering van de interne steun (de AMS), kan geconcludeerd worden dat dit WTO-onderdeel tot nu toe geen directe invloed heeft gehad op de agrosector in de EU en Nederland. Wel moet hierbij worden bedacht dat de Mac Sharry hervorming, die aan het WTO-akkoord voorafging, een radicale wijziging van het landbouwbeleid heeft betekend.

Tabel 5.2 Aandelen van de verschillende product(groep)en in de AMS, 1995

	Aandeel in AMS in miljoen euro	Aandeel in AMS in %
Rundvlees	13.961,6	29,4
Groenten en Fruit 9	441,6	19,9
<i>vers</i>	8.600,4	18,1
<i>verwerkt</i>	841,2	1,8
Graan (excl.rijst)	6.121,5	12,9
Zuivel	6.015,9	12,7
Suiker	5.971,2	12,6
Wijn	1.705,6	3,6
Olijfolie	1.380,3	2,9
Tabak	1.040,1	2,2
Overig	1.806,0	3,8

Bron: WTO, 1998.

In welke mate voorziet de in Agenda 2000 voorgestelde hervorming nu in een reductie van de interne steun aan de landbouw? De hervormingsvoorstellen van de Commissie hebben hoofdzakelijk betrekking op de marktordeningen voor granen, zuivel en rundvlees. Ze gelden algemeen als een voortzetting van de lijn die eerder met de Mac Sharry hervorming is gekozen, namelijk een verschuiving van marktprijssteun naar directe inkomenssteun. Er mag dan ook worden verwacht dat deze verschuiving zal leiden tot een verlaging van de AMS-waarde.

Om de reductie te schatten is de verandering in marktprijsondersteuning berekend voor die producten waarvan de institutionele prijs als gevolg van Agenda 2000 daalt. Voor granen, zuivel en rundvlees bedraagt de prijsverlaging respectievelijk 20%, 15% en 30%. De overige elementen in de AMS van deze en andere producten worden constant verondersteld, al zouden er mogelijk ten gevolge van de beleidswijzigingen verschuivingen kunnen optreden in bijvoorbeeld de productiehoeveelheid van bepaalde producten. Ook is aangenomen dat de steun in de groene box ongewijzigd blijft.

Voor de berekeningen dient de productie van 1995, zoals vermeld in de WTO-notificatie van de EU, als uitgangspunt. In de onlangs gepresenteerde vooruitzichten van de Europese Commissie 'Prospects for agricultural markets 1998-2005' worden voor tarwe en maïs productiestijgingen voorspeld, voor gerst, overige granen en magere-melkpoeder productiedalingen en voor boter en rundvlees redelijk constante productiehoeveelheden. Gezien het lage prijszondersteuningsniveau voor granen zullen grotere hoeveelheden maar een beperkte invloed hebben op de marktprijssteun.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten kan worden aangetoond dat de voorstellen van Agenda 2000 een duidelijk verlagend effect (ruim -28%) hebben op de AMS-waarde in 2006/07. Een eventuele uitbreiding van de graanproductie als gevolg van Agenda 2000 heeft een zeer gering invloed op de AMS-waarde. Bij een 5% productieuitbreiding in de graansector leidt dit tot een verhoging van de AMS met nog geen 0,3% ten opzichte van een situatie waarin de graanproductie gelijk blijft.

Door de compensatie van de institutionele prijsverlagingen met premies, neemt de steun in de blauwe box echter fors toe. Naar schatting bedraagt de toename 8 tot 10 miljard euro, waarmee de blauwe box uitkomt op een totaalbedrag van zo'n 30 miljard euro. Door de onvolledige compensatie wordt de totale steun niettemin met 5% verminderd. Zoals gezegd bedraagt de AMS-verplichting van de EU voor 2000 zo'n 67 miljard euro. De hervormingen van het landbouwbeleid bieden dus, op basis van de hier gevolgde interpretatie van de criteria, volop ruimte om een verdere verlaging van het AMS-niveau af te spreken.

Tabel 5.3 *Effect van hervorming op de interne steun aan de landbouw (mln. euro; %)*

	Basis (1995/96)	Agenda 2000 (2006/07)	Effect in %
Granen	6.122	2.273	-62,9
Zuivel	5.991	4.705	-21,5
Rundvlees	13.962	5.622	-59,7
Subtotaal	26.075	12.600	-51,7
Overige AMS-steun	21.450	21.450	0,0
AMS ("amber box")	47.525	34.050	-28,4
Blauwe box	20.846	30.000	+43,9
Groene biox	18.718	18.718	0,0
Totale steun	87.089	82.768	-5,0
AMS-waarde t.o.v. WTO-plafond in 2000 (= 67 miljard euro)	71%	51%	

Discussie

De hervorming volgens Agenda 2000 leidt tot een aanzienlijke reductie van de AMS. Bij de conclusie dat daarmee een nieuw WTO-landbouwakkoord dichterbij komt, moeten wel enkele kanttekeningen worden geplaatst.

Een algemene kantekening betreft het relatieve belang van de interne steun. Gelet op de ervaringen van de Uruguay Ronde zullen de onderhandelingen over verdergaande liberalisatie tenminste drie aspecten van het landbouwmarkt- en prijsbeleid omvatten, namelijk interne steun, exportsteun en markttoegang. Voor een nieuw WTO-landbouwakkoord zal dus meer nodig zijn dan alleen een afspraak over beperking van de interne steun.

Een specifiek probleem in verband met de AMS-reductie is de afgesproken uitbreiding van de EU. De nieuwe toetreders uit Midden- en Oost-Europa brengen nauwelijks AMS mee, omdat ze vanwege hun lage steunniveau vergaande verplichtingen in de WTO zijn aangegaan. Met de toepassing van het EU-landbouwbeleid zullen ze echter wel AMS genereren als ze eenmaal toegetreden zijn.

Een andere kantekening betreft het uitgangspunt van de berekening dat de compenserende toeslagen zoals in de EU toegepast in de blauwe box terecht komen en maatregelen in die box uitgesloten blijven van steunreductie. De blauwe box lag de afgelopen jaren al

onder vuur. En de kritiek zal niet afnemen nu de VS hun landbouwpremies in de groene box hebben weten te manoeuvreren. Hierdoor is het kamp van blauwe box verdedigers geslonken. De EU lijkt de verdediging van de blauwe box overigens te verzwakken door de braakverplichting bij granen op 0% te willen stellen, waardoor een voorwaarde voor de blauwe box wegvalt. Als de blauwe box zou worden opgeheven, dan komen de betreffende uitgaven in de gele box terecht. En dan is er, bij overigens gelijkblijvende omstandigheden, nog maar heel weinig ruimte om een verdere reductie van de AMS af te kunnen spreken. Een oplossing hiervoor kan worden gevonden in een ontkoppeling van de toeslagen en de productie, zodat de toeslagen in de groene box kunnen worden ondergebracht.

Wanneer er binnen de toekomstige onderhandelingen door de andere WTO-partners aangedrongen wordt op AMS-reducties per product, zijn de vooruitzichten geheel anders. Ondanks de voorgestelde prijsverlaging van 15% daalt de AMS voor zuivel minder dan de gemiddelde daling voor de totale AMS. Voorts bestaan er voor een aantal producten zoals groenten en fruit, die een relatief grote waarde binnen de totale AMS vertegenwoordigen nog, helemaal geen plannen tot steunreductie.

5.3 Markttoegang

De tarificatie heeft voor graan, zuivel, rundvlees en varkensvlees tot hoge prohibitieve tarieven geleid. Voor suiker en pluimveevlees bleken de hoge tarieven desondanks niet hoog genoeg om het verschil tussen de EU-prijs en de wereldmarktprijs te overbruggen. Voor deze producten wordt derhalve veel gebruik gemaakt van de speciale vrijwaringsclausule, waardoor een aanvullende heffing kan worden opgelegd. In de oliën- en vettensector en de sierteeltsector golden voor het WTO-akkoord al lage tarieven. Deze lage tarieven zijn nog verder teruggebracht. In het algemeen heeft de tarificatie van invoertarieven niet geleid tot een invoertoename.

Het openen van tariefcontingenten in verband met de regels voor bestaande en minimum markttoegang daarentegen wel. De tariefcontingenten (tegen een verlaagd tarief) voor suiker, pluimveevlees, zuivel en rundvlees worden nagenoeg volledig opgesoupeerd (zie tabel 5.3). Bij een aantal groenten- en fruitproducten, eierproducten en granen bestaat er ook een behoorlijke benutting van de contingenten. De opening van tariefcontingen voor varkensvlees heeft daarentegen nauwelijks geleid tot extra invoer.

Naast deze tariefcontingenten bestaan er voor een groot aantal producten preferentiële invoerregelingen. Zo vindt er een forse invoer plaats van graan, suiker, groenten en fruit, sierteeltproducten en rundvlees onder preferentiële regelingen. De meeste regelingen bestonden al voor het van kracht worden van het WTO-akkoord. Zo kan geconcludeerd worden dat de invloed van het WTO-akkoord inzake markttoegang voor de meeste hierboven besproken producten tamelijk beperkt is gebleven.

Tabel 5.4 Door de EU geopende tariefcontingenten (in tonnen) en de benutting hiervan (in %), 1996/97

	Tariefcontingent	Benutting contingent
Durum tarwe	50.000	86
Haver	21.000	5
Maïs	500.000	100
Verwerkte haver	10.000	18
Riet- of bietsuiker (wit)	1.304.700	100
Ruwe rietsuiker	128.195	100
Fructose (puur chemisch)	4.504	100
Komkommers, vers of bevroren	1.100	70
Abrikozen, vers	500	57
Magere-melkpoeder	45.921	99,4
Boter	2.000	99,6
Kaas en wrongel:		
Emmentaler	6.027	99,8
Gruyère	1.627	99,9
Cheddar	5.400	99,2
Kaas voor verwerking	7200	99,6
Kaas voor pizza (bevroren)	1.949	100,0
Overige kaas	6.695	98,9
Levende runderen; waaronder:		
<i>ossen (zwaarder dan 220 kg)</i>	5.000 stuks	100
<i>bepaalde fokrunderen</i>	5.000 stuks	100
<i>andere levende runderen</i>	169.000 stuks	100
Rundvlees, vers of gekoeld	38.550 ton product gewicht	88
Rundvlees, bevroren; waaronder:		
<i>buffelvlees</i>	2.250 ton (zonder bot)	1
<i>voorhanden</i>	51.050 ton (met bot)	100
<i>slachtafval (gehele omlopen)</i>	1.500 ton	100
Varkensvlees (vers, gekoeld, bevroren):		
<i>karkassen/halve karkassen</i>	3.000	0
<i>stukken varkensvlees lenden</i>	1.100	22
<i>stukken (zonder bot)</i>	11.334	39
<i>varkenshaas</i>	1.666	100
<i>worst</i>	600	13
<i>conserven</i>	1.220	5
Hele kippen, kuikens, hanen	1.240	75
Delen van kippen, kuikens, hanen	800	100
Ontbeend pluimveevlees	296	100
Kalkoenvlees	200	100
Consumptie-eieren	83.241 ton	1,4
Eigeel en heelei	6.284 ton (schaaleieren-equivalent)	100,0
Eiwit	9.280 ton (schaaleieren-equivalent)	43,2

Er staan voor het verder vergroten van de markttoegang verschillende mogelijkheden open. De minimum-markttoegang zou met een bepaald percentage verhoogd kunnen worden, de tarieven kunnen verder teruggebracht worden en de speciale vrijwaringsclausule zou afgeschaft kunnen worden. Door de voorgestelde prijsverlagingen in Agenda 2000 neemt de relatieve protectie immers toe. Dit biedt ruimte om de tariefprotectie te verlagen.

Het vergroten van de markttoegang door het openen van extra tariefcontingenten zou vooral voor suiker, zuivel, rundvlees en pluimveevlees leiden tot extra invoer op de EU-markt. Het verlagen van de tarieven zal voor producten met zeer hoge tarieven nog niet direct hoeven leiden tot extra invoer. Voor suiker en pluimveevlees zijn de huidige tarieven echter al niet hoog genoeg om de prijsverschillen tussen EU en wereldmarkt te overbruggen. Afschaffing van de speciale vrijwaringsclausule zou tot een grotere concurrentie van producten uit derde landen kunnen leiden op de EU-markt. Dit zou nopen tot hervormingen op de interne markt, zoals het verlagen van de interne prijzen. Bij tariefreducties wordt de speciale vrijwaringsclausule trouwens steeds belangrijker voor de marktbescherming van de desbetreffende producten.

Voor de minder beschermde producten zou er meer markttoegang kunnen worden bepleit. Denkbaar is een zogenaamde dubbel-nul optie. Dit houdt een volledige wederzijdse afschaffing in van exportsteun en marktbescherming. Dit zou de concurrentiepositie van de EU voor een aantal van de betreffende producten kunnen verbeteren. De EU, en vooral ook Nederland, is voor een groot aantal land- en tuinbouwproducten een zeer belangrijke exporteur, zoals bepaalde soorten groenten en fruit, sierteeltproducten, een aantal vleesproducten en bepaalde zuivelproducten. De EU zou derhalve baat kunnen hebben bij een betere markttoegang in derde landen. Hier zal dan echter tegenover moeten staan dat de EU de toegang tot haar eigen markt vergroot.

5.4 Exportsteun

Voor de meeste producten blijken de WTO-exportrestricties nog niet te knellen. Op oliën en vetten en sierteeltproducten worden geen restituties verleend. In de zuivel- en rundvleessector vindt echter veel export met restituties plaats. Voor een aantal zuivelproducten zijn de WTO-plafonds tot nu toe al behoorlijk knellend geweest, vooral voor overige zuivelproducten (bijv. condens) en pluimveevlees. De volumebeperkingen voor rundvlees knelden tot het ontstaan van de Rusland-crisis. Aan het einde van de WTO-periode zullen de maxima nog lager liggen. Het zijn dan met name de zuivelsector, de rundvleessector, de pluimveesector en de verwerkte producten die een verdere verlaging van exportrestituties het sterkst zullen voelen (tabel 5.5). De kans op verdere restitutieverlagingen is groot omdat er buiten de EU nauwelijks WTO-partners te vinden die de exportsubsidiering willen handhaven. Door Agenda 2000 zal het verschil tussen de interne prijzen en wereldmarktprijzen geringer worden, of zelfs verdwijnen voor bepaalde producten. Dit zou er toe leiden dat de behoefte aan exportrestituties kleiner wordt. Hierdoor is er voor de EU enige ruimte om de restituties verder te verlagen. Wanneer een zekere aggregatie zou kunnen worden toegestaan bij de beperking van de exportsteun, zijn er voor de EU mogelijkheden om de zuivelrestituties te verlagen. De WTO-exportrestricties zijn nu voor bijvoorbeeld de

categorie 'overige zuivelproducten' zeer knellend, terwijl er voor de categorie boter nog voldoende ruimte is om de restitutie-plafonds verder te verlagen. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat de daadwerkelijke onderhandelingsruimte natuurlijk afhankelijk is van de ontwikkeling van de wereldmarktprijzen. Bij lage wereldmarktprijzen is er minder ruimte, bij hoge meer.

Tabel 5.5 EU-exportsteun 1995/96 en WTO-maxima 1995/96 en 2000/01

	Gesubsidieerde		WTO-maximum		WTO-maximum		Gesubsidieerde export	
	export 1995/96		1995/96		2000/01		1995/96 als% van WTO-maximum 2000/01	
	mln. euro	1.000 ton	mln. euro	1.000 ton	mln. euro	1.000 ton	mln. euro	1.000 ton
Tarwe en tarwemeel	119	2.769	2.309	20.408	1290	14.438	9	19
Voedergraan	303	6.596	1.606	13.690	1047	10.843	29	61
Suiker	379	856	733	1.556	449	1.274	84	67
Groente en fruit:								
Vers	70	910	78	920	53	753	132	121
Verwerkt	11	94	12	175	8	143	138	66
Kaas	438	422	594	427	342	321	128	131
Magere-melkpoeder	141	241	406	335	276	272	51	89
Boter en boterolie	256	146	1.392	488	948	399	27	37
Overige zuivel	728	1.157	1.025	1.185	698	958	104	121
Rundvlees	1.507	1.019	1.923	1.137	1.254	822	120	124
Varkensvlees	101	378	289	542	191	444	53	85
Pluimveevlees	116	418	136	435	91	286	127	146
Eieren	13	95	61	126	44	99	30	96
Verwerkte producten	491	-	717	-	415	-	118	-

Bron: WTO-notificatie.

5.5 Slotbeschouwing

Voor wat betreft de interne steun zal de EU zich hard (moeten) maken voor het behoud van de hectare- en dierpremies. Deze zijn nu in de blauwe box ondergebracht en daardoor vrijgesteld van reductie. Als de blauwe box onhoudbaar zou blijken te zijn, kan de EU de betreffende toeslagen ontkoppelen van de productie om ze in de groene box te laten vallen. Een andere mogelijkheid is een geleidelijke verlaging van de toeslagen (degressiviteit). Dit zou een vermindering van de landbouwuitgaven betekenen, maar ook een aantasting van de landbouwinkomens inhouden.

Volgens Brittan, vice-voorzitter van de Europese-Commissie, zal het voor de EU gunstig kunnen zijn om in te stemmen met een verruiming van de markttoegang (Brittan, 1999). De EU is 's werelds tweede agrarische exporteur. Een betere toegang tot derde

markten biedt interessante exportkansen, vooral voor producten met een hoge toegevoegde waarde. Hier zal de EU dan echter een betere toegang tot haar eigen markt tegenover moeten stellen. Wat dit betreft schept Agenda 2000 enige ruimte voor verdere afspraken.

De prijsverlagingen van Agenda 2000 maken het de EU overigens ook mogelijk de exportsteun te verlagen, mits de omstandigheden op de wereldmarkt niet verslechteren. Met afschaffing van exportsteun zal de EU vermoedelijk niet willen en kunnen instemmen.

Deel II

Producten

6. Granen

6.1 Internationale handel

De wereldhandel in granen was in 1996 en 1997 relatief groot. De graanvoorraden zijn afgenomen en de productiecijfers zijn de laatste jaren een aantal keren relatief laag geweest. In combinatie met een toenemende consumptie, met name door de demografische ontwikkeling en het gunstige economische klimaat in landen van het Verre Oosten, leidde dit tot relatief hoge graanprijzen op de wereldmarkt in de periode 1993-1997. De EU achtte het in 1997 zelfs nodig om een exportheffing in te stellen om de stabiliteit van de interne graanprijs te handhaven. Vanaf eind 1997 zijn de graanprijzen op de wereldmarkt echter weer afgenomen.

Tabel 6.1 Wereldexport van granen (1.000 ton) en aandeel in wereldexport (%)

	Gemiddeld 1986/87-1990/91		1995/1996		1996/91997		1997/98 (raming)	
	1.000t	%	1.000t	%	1.000t	%	1.000t	%
Tarwe en tarwemeel								
Wereld	9.6373	100,0	90.388	100,0	95.400	100,0	95.800	100,0
Argentinië	4.463	4,6	4.444	4,9	10.300	10,8	9.000	9,4
Australië	12.174	12,6	12.105	13,4	17.945	18,8	14.900	15,6
Canada	19.229	20,0	16.915	18,7	17.910	18,8	21.000	21,9
EU	18.589	19,3	12.190	13,5	17.005	17,8	15.000	15,7
VS	34.684	36,0	33.382	36,9	26.520	27,8	28.000	29,2
Overige landen	7.228	7,5	11.389	12,6	5.724	6,0	7.856	8,2
Voergranen								
Wereld	89.836	100,0	91.567	100,0	93.140	100,0	88.100	100,0
Argentinië	4.867	5,4	6.246	6,8	11.430	12,3	13.100	14,9
Australië	2.634	2,9	3.682	4,0	4.380	4,7	3.100	3,5
Canada	5.282	5,9	4.290	4,7	5.260	5,6	4.200	4,8
EU	8.914	9,9	3.793	4,1	8.580	9,2	4.800	5,4
VS	54.992	61,2	66.376	72,5	52.185	56,0	45.200	51,3
Overige landen	13.206	14,7	7.134	7,9	1.163	12,2	17.708	20,1

Bron: WTO, 1998

De belangrijkste graanexporteurs op de wereldmarkt zijn de VS, Canada, de EU, Australië en Argentinië. Ondanks de grote inzet van de VS op de graanexport hebben ze hun positie op de wereldmarkt niet zien verbeteren. Het exportaandeel van Argentinië is

daarentegen sterk toegenomen. De totale EU-invoer van granen beperkte zich de laatste tien jaar tot gemiddeld 5,3 miljoen ton, tegenover een uitvoer van gemiddeld 30,2 miljoen ton (tabel 6.2). Binnen de EU neemt Frankrijk eenderde van de graanexport voor zijn rekening. De Nederlandse graansector speelt op de internationale graanmarkt geen rol van betekenis. Alleen de Nederlandse graanhandel met de import van diervoeders is van enige omvang. Samen met Duitsland, België, Italië en Frankrijk behoort Nederland tot de belangrijkste graanimporteurs binnen de EU.

Tabel 6.2 EU-invoer en -uitvoer van granen in de periode 1988-1998, in mln. ton

	Invoer granen	Uitvoer granen
1988/89	5,8	33,9
1989/90	4,8	31,2
1990/91	5,1	32,8
1991/92	5,1	32,8
1992/93	3,6	37,0
1993/94	4,3	33,0
1994/95	6,4	27,9
1995/96	6,8	20,6
1996/97	5,2	28,3
1997/98 (voorlopig)	5,7	24,4

Bron: Europese Commissie.

De wereldmarkt voor zetmeel bestaat voor een zeer groot deel (circa 80%) uit maïs-zetmeel. Zetmeel van aardappelen, tarwe, maniok, tapioca en dergelijke nemen een meer bescheiden plaats in op de internationale zetmeelmarkt. Aardappelzetmeel wordt voornamelijk binnen de EU geproduceerd.

De Nederlandse handel in granen betreft voornamelijk graanbereidingen en diervoeders. De invoer van diervoeders vormt de hoofdmoot van de Nederlandse graanhandel. De markt voor diervoeders bestaat uit granen, tapioca, maïsgluten, citrus-pulp, sojaschroot en zonnebloemschroot. De in- en uitvoer van granen inclusief graanbereidingen is sinds 1990 tamelijk constant. De uitvoer van diervoeders is naar zowel bestemmingen binnen als buiten de EU toegenomen sinds 1990. Graan uit de EU kon vanwege de Mac Sharry-hervormingen, de hoge dollar in 1997 en de relatief hoge wereldmarktprijzen beter concurreren op de wereldmarkt. In de loop van 1997 en 1998 zijn de prijzen op de wereldmarkt echter sterk afgenomen.

Het aandeel van de derde landen in de totale Nederlandse graaninvoer is licht gestegen in de betreffende periodes. Vooral de invoer vanuit Argentinië en Canada liet een redelijk sterke toename zien. De invoer van diervoeders uit derde landen is gedaald in de periode 1995-1997. De Mac Sharry-hervormingen hebben een belangrijke verschuiving in de markt voor diervoeders teweeggebracht. Het gebruik van graan is toegenomen ten koste van de graanvervangers. Door de sterk verbeterde concurrentiepositie van granen uit de EU

worden er minder graanvervangers als tapioca ingevoerd. Een andere factor die recentelijk gezorgd heeft voor een afname van de invoer van diervoeders is de varkenspest. De uitbraak van de varkenspest in februari 1997 heeft een sterke afzetdaling van diervoeders tot gevolg gehad, zij het met een vertraagd effect.

6.2 Implementatie en effecten van het WTO-akkoord

6.2.1 Inleiding

De wens om de Uruguay-ronde met een landbouwakkoord te kunnen besluiten, vormde voor de EU een belangrijke aanleiding tot de in 1992 afgesproken Mac Sharry-hervorming van het landbouwbeleid. Hierbij vond een verschuiving plaats van marktprijssteun naar voorwaardelijke toeslagen. Dit maakte het mogelijk om zonder verdere aantasting van de grondslagen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid concessies te doen ten aanzien van de interne steun, de invoerbescherming, de hoogte van de exportsteun en het gesubsidieerde exportvolume. Een voorwaarde was wel dat de toeslagen bij de bepaling van de interne steun (voorlopig) niet als handelsverstorende maatregel werden aangemerkt. Mede door het 'Blair House'- akkoord is de EU er in geslaagd de hectaretoeslagen buiten de gele box te houden. Volgens dit akkoord zijn toeslagen vrijgesteld van iedere vorm van reductieverplichting indien aan twee voorwaarden is voldaan:

- steun dient de productie zo min mogelijk te beïnvloeden, bijvoorbeeld door koppeling aan historische opbrengsten;
- om in aanmerking voor steun te komen dienen productiebeperkende maatregelen genomen te worden.

Doordat de Mac Sharry toeslagen aan beide voorwaarden voldoen hoeft er geen vermindering van de toeslagen plaats te vinden voor de looptijd van het WTO-akkoord.

De hervorming betekende dientengevolge dat er van de beoogde vermindering van de uitgaven niet veel terecht kon komen. De bijdrage van de consumenten aan de agrarische inkomensvorming via de prijs werd immers vervangen door uit belastinggelden gefinancierde inkomenssteun. In principe nemen daardoor de uitgaven toe. Doordat ze in nominale termen gefixeerd zijn en bovendien voor een historisch begrensde hoeveelheid gelden, is er wel sprake van stabilisatie van de uitgaven (Meester, 1998).

6.2.2 Interne steun

De WTO-verplichting met betrekking tot de reductie van de interne steun heeft vooralsnog geen gevolgen voor de graansector, omdat de hectaresteen in de blauwe box valt. Meer dan tweederde van de directe steun in de blauwe box heeft betrekking op de graanmarktordening. De granen nemen circa 13% van de totale marktprijssteun van de EU voor hun rekening. Deze marktprijssteun vormt de hoofdmoot van de AMS, die als gevolg van het WTO-akkoord met 20% teruggebracht moet worden ten opzichte van het referentieniveau. Aan deze voorwaarde is voldaan door de Mac Sharry hervorming.

6.2.3 Markttoegang

De tarificatie voor granen heeft een bijzondere vorm gekregen. Er is weliswaar een invoertarief vastgesteld dat tijdens de WTO-implementatieperiode met 36% teruggebracht moet worden, maar de invoerprijs (cif-prijs + tarief) van graan mag niet hoger zijn dan de EU-interventieprijs vermeerderd met 55%. Tevens zijn de invoertarieven vastgesteld voor verschillende kwaliteitsklassen van granen: hoge, middel en lage kwaliteit zachte tarwe, en durumtarwe, maïs en voedergranen. Voor bepaalde hoogwaardige partijen graan van de hoogste kwaliteitsklasse is de mogelijkheid van een korting op het tarief ingebouwd.

Tabel 6.3 EU-invoertarieven voor granen en aardappelzetmeel

	Basistarief euro/ton	Begrensd maxi- mum in 2000 euro/ton	Tarief-reductie-%	Special Safeguard Clause
Tarwe	149	95	36	ja
Mais	147	94	36	ja
Gerst	145	93	36	ja
Aardappelzetmeel	260	166	36	ja

Bron: WTO.

De invoervergunningen hebben voor tarwe, roggemeel, grutten en mout een looptijd van zestig dagen; voor de overige granen bedraagt de looptijd veertig dagen. Er is geen prefixatie van het tarief bij invoer. Tarieven worden steeds voor twee weken vastgesteld. Dit betekent in feite variabele invoertarieven, maar wel met een bepaald maximum. Met de VS is voorts afgesproken dat er een bepaalde hoeveelheid maïs (circa 2,5 miljoen ton) met verlaagde invoerrechten in Spanje en Portugal ingevoerd kan worden. Ook deze invoerhoeveelheid wordt verdeeld door middel van inschrijving. Voor graan dat ingevoerd wordt via havens in de Middellandse Zee wordt het invoertarief met 3 euro/ton verlaagd. Voor leveranties via andere Atlantische havens dan in die in Nederland, België en Frankrijk geldt een tariefkorting van 2 euro/ton. Dit heeft te maken met de maximum invoerprijs. Gezien het feit dat de vaststelling van het variabele invoertarief is gebaseerd op de fictieve en relatief lage prijs c.i.f. Rotterdam zou het kunnen zijn dat de maximum invoerprijs in de mediterrane aanvoerhavens wordt overschreden. De vracht- en overslagkosten zijn in deze havens relatief hoog, zodat er een korting gegeven wordt om te zorgen dat de maximum invoerprijs niet wordt overschreden.

Uit tabel 6.3 valt af te leiden dat de invoertarieven van granen zelfs na de 36%-reductie relatief hoog zijn. De EU-interventieprijs voor granen ligt op 119,19 euro/ton. Dat betekent dat bij een begrensd tariefmaximum van 95 euro/ton in het laatste WTO-implementatiejaar het invoertarief nog bijna 80% van de interventieprijs bedraagt. De tarificatie in de graansector heeft derhalve geen invloed gehad op de feitelijke invoer. De tarieven blijven prohibitief.

Voor wat betreft markttoegang heeft de EU in WTO-verband de verplichting op zich genomen om invoercontingenten te bieden tegen een nulrecht of een verlaagd recht. Deze afspraak heeft evenmin geleid tot een grotere invoer van granen. De invoermogelijkheden tegen een verlaagd tarief onder de tariefcontingenten zijn, met uitzondering van maïs, voor het jaar 1996/1997 niet volledig benut (tabel 6.4). De totale graaninvoer in de EU is sinds 1995 echter ook nauwelijks toegenomen in vergelijking met de periode voor het van kracht worden van het WTO-akkoord (tabel 6.2).

Tabel 6.4 Benutting tariefcontingenten voor granen in 1996/97(1 juli - 30 juni)

	Tariefcontingent	Benutting contingent %
Durum tarwe	50.000	86
Haver	21.000	5
Maïs	500.000	100
Verwerkte haver	10.000	18

Bron: WTO.

De EU kende, vooruitlopend op de mogelijke toetreding van landen uit Midden- en Oost-Europa, al een aantal preferentiële regelingen voor het handelsverkeer met deze landen. Voorts bestaat er een speciale overeenkomst over de invoer van graan uit de VS in Spanje en Portugal. Met deze en andere preferentiële overeenkomsten wordt ruimschoots aan de markttoegangsverplichtingen voldaan. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat preferentiële overeenkomsten die zijn afgesloten voordat het WTO-akkoord van kracht werd niet meetellen voor het naleven van de WTO-verplichtingen.

6.2.4 Exportsteun

Voor de export van granen en graanbereidingen met restitutie is een uitvoercertificaat met fixatie van restitutie vereist. Daarmee kan de Commissie de daadwerkelijk uitgevoerde hoeveelheden beheersen.

Tabel 6.5 WTO-plafonds exportsteun granen, 1996-2001

	Basis	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
Tarwe en tarwemeel							
<i>x 1.000 ton</i>	18.276,0	20.408,1	19.212,7	18.020,7	16.825,4	15.630,0	14.438,0
<i>x miljoen euro</i>	2.015,1	2.309,0	2.105,0	1.901,4	1.697,3	1.493,2	1.289,7
Voedergraan							
<i>x 1.000 ton</i>	13.725,6	13.690,2	13.120,6	12.551,5	11.981,9	1.412,3	10.843,2
<i>x miljoen euro</i>	1.535,8	1.605,7	1.493,9	1.382,2	1.270,4	1.158,6	1.046,9

De geëxporteerde hoeveelheden graan met restitutie zijn tot dusver beneden de WTO-limieten gebleven. Uit de WTO-notificatie over het eerste implementatiejaar komt dit voor de betreffende periode duidelijk naar voren (tabel 6.6). In tegenstelling tot tarwe blijkt de export van voedergranen grotendeels uit gesubsidieerde export te bestaan.

Tabel 6.6 Invulling exportsteun granen in 1995/96

	Gesubsidieerde export		Voedselhulp	WTO-maximum		Totale EU-export	
	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	% gesubsidieerde export van totaal
Tarwe en tarwemeel	118,7	2.768,8	1.536,9	2.309,0	20.408,1	10851,4	26
Voedergraan	303,4	6.596,4	285,3	1.605,7	13.690,2	7.179,6	92

Naar verwachting zullen de WTO-restricties meer gaan knellen indien de huidige situatie van dalende wereldmarktprijzen zich voortzet. Bovendien kan er in het laatste WTO-jaar geen carry-forward meer plaatshebben. Voor de Nederlandse graansector betekenen de WTO-restricties overigens betrekkelijk weinig omdat er slechts mondjesmaat graan wordt uitgevoerd. Dit neemt echter niet weg dat een eventuele beperking van de gesubsidieerde export een druk op de graanprijs in de EU kan veroorzaken, die ook doorwerkt op telers-prijzen in Nederland.

Aardappelzetmeel

De Nederlandse aardappelzetmeelsector is daarentegen sterk exportgericht. Aardappelzetmeel valt inzake de verplichtingen tot reductie van exportsteun onder de bepalingen voor voedergranen. Er zijn in het algemeen hoge exportrestituties nodig voor aardappelzetmeel en maïszetmeel. Bij de huidige lage wereldmarktprijzen bestaat circa een kwart van de verkoopprijs van aardappelzetmeel uit exportrestituties. Exportrestituties zijn zodoende zeer belangrijk voor de zetmeelsector. Onder de huidige WTO-beperkingen bestaat er nog enige ruimte voor gesubsidieerde export.

Aardappelzetmeelverwerker Avebe speelt op de dreigende problemen als gevolg van het WTO-akkoord onder meer in door meer producten met een hogere toegevoegde waarde te gaan produceren. Hierbij is van belang dat de aardappelzetmeelsector zich onderscheidt van de graanzetmeelindustrie doordat zij de gehele productieketen controleert, van producent tot klant. Aardappelzetmeel zit qua kostprijs in een nadelige positie ten opzichte van de concurrerende producten maïszetmeel en tarwezetmeel. De campagneproductie brengt hogere lasten met zich mee, er zijn nauwelijks inkomsten uit bijproducten en er zijn grote investeringen gedaan om de milieubelasting terug te dringen. Om deze reden ontvangt de aardappelzetmeel industrie bovenop de overige premies en toeslagen een evenwichtspre-

mie ter (gedeeltelijke) compensatie van het verschil in nettogrondstofkosten met de graanzetmeelindustrie.

6.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord

6.3.1 Inleiding

De in Agenda 2000 aangekondigde hervorming van het EU-landbouwbeleid voorziet voor de graansector in een verdere verschuiving van marktprijssteun naar directe toeslagen. Volgens de voorstellen zal de interventieprijs voor granen in het jaar 2000 direct met 20% verlaagd worden, en wel van 119,19 euro/ton naar 95,35 euro/ton; tegelijk wordt een niet-gewasgebonden hectaretoeslag van 66 euro/ton ingevoerd voor granen, oliehoudende zaden, snijmaïs en vrijwillige braaklegging (de toeslag is nu 54 euro/ton); voor eiwithoudende gewassen komt er een extra toeslag van 6,5 euro/ton, leidend tot een hectaretoeslag van 72,5 euro/ton (tegenover nu 78,49 euro/ton); de prijsverlaging van zetmeel met 20% wordt voor 44% vergoed door een stijging van de directe steun; het basispercentage verplichte braak wordt vastgesteld op 0%; indien een hoger percentage van kracht is, blijven kleine producenten daarvan vrijgesteld. Wat betekenen deze voorstellen nu voor de kansen op een nieuw WTO-akkoord?

6.3.2 Interne steun

Een groot deel van de steun in de blauwe box is bestemd voor graan- en zetmeelaardappeltelers. Het is voor deze sector derhalve van groot belang dat de blauwe box ook bij een volgend WTO-akkoord gehandhaafd blijft. Wanneer de hectaretoeslagen onder de AMS zouden vallen is er geen ruimte voor verdere afspraken op het gebied van interne steunreductie in een volgend WTO-akkoord. Wellicht zijn afspraken per product een optie wat betreft de komende onderhandeling over AMS-reductie. Overigens zouden de toeslagen ook in de groene box ondergebracht kunnen worden, en wel door koppeling met de productie los te laten.

Indien uitvoering wordt gegeven aan de voorstellen in Agenda 2000 zullen de interventieprijsen van graan met 20% verlaagd worden, waarvoor de telers een gedeeltelijke compensatie ontvangen in de vorm van een verhoging van de hectaretoeslag. Deze maatregel zou, bij handhaving van de blauwe box, leiden tot een verdere vermindering van de interne steun onder de AMS. De marktprijssteun voor granen zal als gevolg van Agenda 2000 met ruim 60% afnemen. De totale AMS zou als gevolg van de Agenda 2000 hervormingen in de graansector met ruim 8% afnemen.

6.3.3 Markttoegang

De marktbescherming voor granen en aardappelzetmeel is dermate hoog dat er nog enige ruimte is voor het verder wegnemen van de belemmeringen op het gebied van markttoegang. Vanwege de relatief geringe betekenis van de graanteelt voor Nederland zal deze

sector niet direct een speerpunt vormen voor het bepleiten van marktbescherming bij de onderhandelingen over het EU-standpunt voor een volgend akkoord. Voor de Nederlandse graanhandel en de vervolgschakels (intensieve veehouderij en industriële verwerking) is een verdere afbraak van tarieven en een toename van de markttoegang uiteraard gunstig. Voor aardappelzetmeel is de invoerbescherming eveneens dermate hoog dat er nog enige ruimte bestaat voor het verlagen van de invoertarieven.

6.3.4 Exportsteun

Voor tarwe zal een 20%-prijzverlaging in het kader van Agenda 2000 de noodzaak tot exportrestituties waarschijnlijk wegnemen. Voor wat betreft aardappelzetmeel blijft er ondanks een prijsverlaging van 20% een aanzienlijk verschil tussen de wereldmarktprijs en de EU-prijs van zetmeel. Exportrestituties blijven voor de zetmeelindustrie waarschijnlijk nodig om de concurrentie van wereldmarktzetmeel aan te kunnen, dat tegen een lagere kostprijs geproduceerd kan worden. Dit geldt met name in de VS, waar op veel grotere schaal wordt geproduceerd. Er gelden binnen de VS geen productiebeperkingen. De VS zullen echter, net zoals de Cairns-landen en vrijwel alle andere WTO-partners, pleiten voor volledige afschaffing van exportrestituties.

7. Oliën en vetten

7.1 Internationale handel

De belangrijkste oliezaden wat betreft productie en handel zijn sojabonen, raapzaad, ka-toenzaad en zonnebloempitten. Palmolie, sojaolie, zonnebloemolie en raapolie behoren tot de belangrijkste vetten en oliën. In de tabellen 7.1 en 7.2 wordt een indruk gegeven van de belangrijkste landen op het gebied van productie, invoer, verwerking en uitvoer van de oliezaden, vetten en oliën.

Tabel 7.1 Wereldproductie, -invoer, -verwerking en -uitvoer van de belangrijkste oliezaden per land (engroep) (x 1.000 ton), 1997

	Productie		Invoer		Verwerking		Uitvoer	
	Volume	%	Volume	%	Volume	%	Volume	%
Totaal	272.483	100,0	49.293	100,0	221.497	100,0	48.857	100,0
VS	84.212	30,9	920	1,9	45.886	20,7	26.902	55,1
Canada	9.967	3,7	518	1,1	4.573	2,1	4.036	8,3
Brazilië	28.110	10,3	1.480	3,0	19.634	8,9	8.367	17,1
Argentinië	17.170	6,3	417	0,8	16.566	7,6	923	1,9
China	39.839	14,6	2.955	6,0	29.136	13,2	494	1,0
India	28.110	10,3	4	0,0	20.346	9,2	338	0,7
Japan	167	0,1	7.621	15,5	6.071	2,7	0	0,0
EU	15.250	5,6	19.837	40,2	29.387	13,3	640	1,3

Bron: Productschap MVO, 1997.

De positie van de EU in de productie van en handel in tropische en dierlijke vetten en oliën verschilt sterk van die van zaadoliën (zie tabel 7.2). Voor tropische oliën en dierlijke vetten en visolie is de EU de belangrijkste netto-importeur op de wereldmarkt, terwijl zij voor zaadoliën na Argentinië de belangrijkste netto-exporteur is. Maleisië, Indonesië en de Filippijnen zijn de belangrijkste leveranciers van tropische oliën, terwijl China en India de grootste netto-importeurs zijn van zaadoliën.

De teelt van oliezaden in Nederland is van geringe betekenis. In 1997 had Nederland een aandeel van 0,05% in de totale oliezadenproductie van de EU. Raapzaad en zonnebloempitten zijn de meest geteelde oliezaden binnen de EU. Wat betreft de verwerking van

oliezaden in de EU, voert Duitsland de ranglijst aan met 7.920 duizend ton, oftewel 27% van het totaal binnen de EU. Nederland was in 1997 de tweede oliezadenverwerker met een volume van 4.886 duizend ton en een aandeel van 16,6% binnen de EU. Uit tabel 7.1 blijkt dat de EU de grootste importeur van oliezaden ter wereld is. De belangrijkste producenten en exporteurs van oliezaden zijn de Verenigde Staten en Brazilië.

Tabel 7.2 Wereldproductie en in- en uitvoer van vetten en oliën per land(engroep) in 1997 (x1.000 ton)

	Productie		Invoer		Uitvoer	
	volume	%	volume	%	volume	%
Totaal	94.484	100,0	31.620	100,0	31.805	100,0
Waarvan:						
Tropische vetten en oliën	23.219	24,6	15.055	47,6	15.294	48,1
<i>Maleisië</i>	10.257	10,9	74	0,2	8.206	25,8
<i>Indonesië</i>	6.514	6,9	160	0,5	4.130	13,0
<i>Filippijnen</i>	1.438	1,5	26	0,1	1.050	3,3
<i>Europese Unie</i>	66	0,1	3.090	9,8	118	0,4
<i>China</i>	16	0,0	1.907	6,0	109	0,3
<i>India</i>	426	0,5	1.476	4,7	24	0,1
<i>Verenigde Staten</i>	1	0,0	885	2,8	10	0,0
<i>Pakistan</i>	5	0,0	1.131	3,6	0	0,0
Zaadoliën	56.460	59,8	13.837	43,8	13.627	42,8
<i>Argentinië</i>	4.227	4,5	9	0,0	3.777	11,9
<i>Europese Unie</i>	10.633	11,3	672	2,1	2.398	7,5
<i>Verenigde Staten</i>	9.752	10,3	755	2,4	2.171	6,8
<i>Brazilië</i>	3.829	4,1	287	0,9	1.156	3,6
<i>China</i>	7.513	8,0	2.766	8,7	714	2,2
<i>Canada</i>	1.555	1,6	220	0,7	679	2,1
<i>India</i>	5.825	6,2	545	1,7	209	0,7
Dierlijke vetten en visoliën	14.805	15,7	2.728	8,6	2.884	9,1
<i>Verenigde Staten</i>	4.148	4,4	69	0,2	1.127	3,5
<i>Europese Unie</i>	2.549	2,7	642	2,0	160	0,5
<i>China</i>	3.257	3,4	187	0,6	0	0,0

Bron: Mielke (Oil World, 1998).

Circa honderd grote en driehonderd kleinere bedrijven zijn geheel of gedeeltelijk actief in de vetten- en oliënsector in Nederland (Productschap MVO, 1997). Deze bedrijven houden zich bezig met verwerking van oliezaden, de productie van ruwe vetten/oliën en oliezadenschroot, de productie van bewerkte vetten/oliën en vetzuren, en de productie van margarine/halvarine en spijsvetten. Vetten, oliën en vetzuren worden als grondstof gebruikt in de voedings- en genotmiddelenindustrie, de veevoederindustrie en de technische indu-

strie. De menselijke consumptie van vetten en oliën vindt plaats in de vorm van halvarine, margarine, mayonaise, frituurvet, spijsoliën etc. De Nederlandse productie van bewerkte plantaardige en dierlijke vetten en oliën is sinds 1988 sterktoegenomen.

De Nederlandse oliën- en vettenindustrie is nagenoeg volledig op het buitenland aangewezen voor zijn grondstoffenvoorziening. De Nederlandse invoerwaarde van oliën en vetten bedroeg in 1997 bijna 5.804 miljoen gulden, een forse toename (+ 23%) ten opzichte van 1996. De import bestaat overwegend uit oliezaden en plantaardige vetten en oliën. Het merendeel van de import van oliën en vetten bestaat uit oliezaden (met name sojabonen) van oorsprong uit Noord- en Zuid-Amerika en tropische oliën van oorsprong uit Zuid-Oost Azië.

De Nederlandse uitvoer van oliën en vetten bestaat voor meer dan de helft uit plantaardige oliën en vetten (zie Productschap MVO, 1997). De waarde van de Nederlandse uitvoer van oliën- en vettenproducten laat in de periode 1988-1997 een toename zien. De uitvoerwaarde bedroeg in 1996 en 1997 respectievelijk 3.016 en 3.778 miljoen gulden. In 1997 was de EU met 69% de grootste afzetmarkt van Nederlandse oliën en vetten. Daarna volgden de overige Europese landen met 14,5%, Azië met 7,4%, Afrika met 6,2% en Amerika (VS en Canada) met 2,3%. Rusland en China waren met respectievelijk een uitvoerwaarde van 314 en 145 miljoen gulden in 1997 verreweg de belangrijkste derde landen bestemmingen.

7.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord

7.2.1 Inleiding

Vanaf het begin heeft de EU voor oliezaden een betrekkelijk liberaal regime gekend. Mede omdat de productie van oliezaden en eiwitgewassen voor de EG-6 niet van grote betekenis was, werden de invoertarieven van deze producten in de Dillon-ronde van de GATT (1960 - 1962) op een laag niveau geconsolideerd. Om de producenten toch enige bescherming te bieden werden aan de industrie verwerkingstoelagen voor binnen de Unie voortgebrachte producten verleend, mits aan de telers een bepaalde prijs werd betaald. Met de in 1992 afgesproken Mac Sharry-hervorming zijn deze toeslagen vervangen door hectarepremies.

7.2.2 Interne steun

De verplichting die de EU op zich heeft genomen met betrekking tot de verlaging van de interne steun, uitgedrukt in AMS, heeft geen gevolgen voor de Nederlandse oliën- en vettensector. Er vindt geen marktprijsondersteuning plaats van oliezaden. Daar staat tegenover dat de EU met betrekking tot oliezaden een aantal verplichtingen op zich heeft genomen in het kader van het Blair House akkoord. In dit akkoord - in 1992 tot stand gekomen tussen de EU en de VS en grotendeels overgenomen in het WTO-akkoord - is een overeenkomst voor oliezaden opgenomen waarin het gesubsidieerde areaal oliezaden in de EU wordt gebonden aan een maximum. Het maximale areaal wordt gedefinieerd als een basisareaal minus het braakleggingspercentage van tenminste 10 procent. Voor de EU is het basisare-

aal oliezaden vastgesteld op 5,482 miljoen hectare (het gemiddelde in de periode 1989-1991). Op dit basisareaal wordt vervolgens het braakpercentage in mindering gebracht. Wanneer het areaal op basis waarvan de hectaretoeslagen worden uitbetaald groter is dan dit maximale areaal, worden de producenten evenredig gekort op hun toeslagen. Op de braakgelegde gronden is het toegestaan oliezaden voor non-food doeleinden te telen met een maximum tot het equivalent van 1 miljoen ton sojaschroot. De VS hebben ermee ingestemd dat de hectaretoeslagen voor oliezaden, granen en eiwithoudende gewassen in de EU in de zogenaamde 'blue-box' vallen. Dit houdt in dat deze toeslagen tijdelijk uitgezonderd zijn van de verplichting tot verdere verlaging van de steun.

7.2.3 Markttoegang

De EU heeft zich in het kader van de WTO verplicht oliezaden en schroot van oliezaden (de zogenaamde 'oil meals') vrij van invoerrechten op haar markt toe te laten. Ten aanzien van de plantaardige oliën en vetten dient behalve tussen zaadoliën en tropische oliën ook onderscheid te worden gemaakt tussen ruwe en bewerkte oliën. De invoerrechten op ruwe zaadoliën en tropische oliën bevonden zich voor het van kracht worden van het WTO-akkoord op een verhoudingsgewijs laag niveau (tabel 7.3). De invoerheffingen op geraffineerde producten liggen veelal anderhalf keer zo hoog dan de heffingen op ruwe producten.

Figuur 7.3 EU-invoertarieven voor zaadoliën (soja-, raap- en zonnebloemolie) en tropische oliën

	Basistarief %	Begrensd tarief in 2000 %	Reductie-%	Speciale Safeguard Clause
Ruwe zaadoliën	10	6,4	36	nee
Geraffineerde zaadoliën	15	9,6	36	nee
Ruwe palmolie	6	3,8	36	nee
Geraffineerde palmolie	14	9,0	36	nee
Overige (zaad) oliën	-	-	veelal 36	nee

Bron: WTO.

Zaadoliën

Het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS) dat importen uit ontwikkelingslanden begunstigt, voorzag tot 1 januari 1997 niet in tariefpreferenties voor deze economisch zeer gevoelige oliën. Vanaf 1 januari 1997 wordt aan ontwikkelingslanden, waaronder belangrijke concurrerende landen zoals Brazilië en Argentinië, echter de mogelijkheid geboden om hun zaadoliën met een tariefreductie van 15% op de EU-markt af te zetten. Hierdoor zal het EU-tarief ten aanzien van zaadoliën van oorsprong uit deze landen in 2000 zelfs dalen tot respectievelijk 5,4 en 8,1%. Het in mei 1998 door de EU geïntroduceerde stelsel van sociale preferenties biedt individuele ontwikkelingslanden bovendien de mogelijkheid

om in aanmerking te komen voor aanvullende preferenties van 10%, waardoor de tarieven voor landen zoals Argentinië en Brazilië in 2000 zouden kunnen dalen tot 4,8% voor ruwe en 7,2% voor geraffineerde zaadoliën. Door deze 'APS-effecten' zal ten aanzien van deze twee concurrenten in 2000 veel meer dan de in het kader van de Uruguay Ronde overeengekomen tariefreductie van 36% worden gerealiseerd, namelijk minstens een halvering van het tarief. Ter vergelijking, de VS zal op basis van de afspraken uit de Uruguay Ronde de invoerrechten op zaadoliën in de periode 1995-2000 met het minimaal toegestane percentage van 15 verlagen. De producenten van ruwe en geraffineerde sojaolie in de VS genieten momenteel een tarifaire bescherming van 20,2% die op basis van WTO-afspraken de komende twee jaar wordt verlaagd naar uiteindelijk 19,1% in 2000. Nederland - de belangrijkste EU-producent van sojaolie - zal daarentegen in dat jaar voor ruwe sojaolie nog slechts worden beschermd door een gebonden EU-tarief van 6,4%. Het gebonden VS-tarief (2000) voor ruwe raap- en zonnebloemolie ligt op het niveau van het EU-tarief. Argentinië en Brazilië passen als Mercosur-lidstaten ten aanzien van ruwe soja-, zonnebloem- en raapolie momenteel een invoerrecht toe van 13%, dat zij op basis van WTO-afspraken in de komende jaren niet hoeven te verlagen. Het gebonden tarief (2004) dat deze Latijns-Amerikaanse landen in WTO-verband voor ruwe zaadoliën zijn overeengekomen ligt aanmerkelijk hoger dan het feitelijk toegepaste tariefniveau.

Tropische oliën

De tarieven die vastgesteld zijn op basis van de WTO-afspraken (tabel 7.3) speelden tot 1 januari 1997 geen rol van betekenis. Op basis van het met ingang van 1 januari 1997 herziene APS-regime worden de APS-tarieven in procentuele zin gekoppeld aan de algemene tarieven en zullen Maleisië, Indonesië en de Filipijnen bovendien hun preferentiële status voor deze olie met ingang van 1 januari verliezen. Het tariefniveau dat de EU op basis van het APS toepaste ten aanzien van ruwe palmolie bedroeg tot 1 januari 1997 4%, terwijl de geraffineerde olie (voor menselijke consumptie) uit deze landen met 12% werd belast. De Nederlandse raffinadeurs/producenten genoten door deze tarieven-escalatie tot 1 januari een sterke effectieve bescherming. Door de WTO-tariefsverlagingen zal de effectieve bescherming voor de Nederlandse industrie geleidelijk afnemen.

Aan de WTO-verplichtingen inzake minimum markttoegang wordt bij bovengenoemde producten ruimschoots voldaan.

7.2.4 Exportsteun

Met uitzondering van olijfolie worden er door de EU geen exportrestituties verleend voor MVO-producten.

De VS daarentegen, hebben een aantal exportprogramma's ingezet om onder andere oliezaden en oliën in ontwikkelingslanden af te kunnen zetten tegen lagere prijzen dan normaal. Het Export Enhancement Program (EEP) van de VS richt zich nadrukkelijk op landen waar de VS te lijden hebben van gesubsidieerde EU-concurrentie. Ten gevolge van het WTO-akkoord dienen de VS evenwel hun exportsubsidies af te breken. Een verdere af-

Tabel 7.4 Invulling exportsteun raapzaad en olijfolie in 1995/96

	Gesubsidieerde export		Voedsel-hulp	WTO-maximum		1.000 ton	Totale EU-export
	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	mln. euro	1.000 ton		aandeel gesubsidieerd
Raapzaad	0,0	0,0	0,0	40,7	126,8	116,1	0
Olijfolie	62,1	135,5	0,0	79,8	140,5	118,1	-

Bron: WTO.

braak van deze Amerikaanse exportsubsidies zal een gunstig effect hebben op de Nederlandse export van plantaardige oliën. Het VS landbouwbeleid ten aanzien van oliezaden is überhaupt van groot belang voor de Nederlandse oliën- en vettensector. Ten eerste is de Nederlandse oliën- en vettenindustrie voor haar grondstoffenvoorziening sterk afhankelijk van de VS. Ten tweede concurreren Nederlandse oliën en vetten op derde markten met oliën en vetten uit de VS. Wijzigingen in het landbouwbeleid van de VS zijn dan ook van groot belang voor de Nederlandse oliën- en vetten-industrie.

7.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord

7.3.1 Inleiding

De in Agenda 2000 aangekondigde hervorming van het EU-landbouwbeleid voorziet in een verminderde ondersteuning van de producenten van oliezaden. Volgens de hervormingsplannen komt er voor akkerbouwgewassen een niet-gewasgebonden hectaretoeslag. Dit betekent dat de huidige hectaretoeslag fors zal dalen en op hetzelfde niveau als de toeslag voor granen zal komen te liggen. De EU zal deze hervorming van het oliezadenbeleid aangrijpen om de verplichtingen in het kader van het Blair House akkoord ter discussie te stellen. De nieuwe hectaretoeslag is immers volledig productieneutraal waardoor de "Blair House - verplichtingen" eigenlijk niet meer van toepassing zijn op de oliezadensector.

7.3.2 Interne steun

De Europese Commissie meent met de hervorming een argument te hebben voor het behoud van inkomenssteun (blauwe box) die niet onder de huidige AMS valt. Naar verwachting zullen de VS en de Cairns-landen echter beperking of afschaffing van de blauwe box bepleiten.

7.3.3 Markttoegang

Bij de vorige onderhandelingsronde heeft de Europese oliën- en vettenindustrie het 'level playing field' standpunt ingenomen. De oliën- en vettensector was bereid om in te stem-

men met de afschaffing van EU-douanerechten en exportrestituties, indien de overige WTO-landen eveneens bereid waren om hun douanerechten (inclusief exportheffingen), exportsubsidies en kwantitatieve handelsbeperkingen voor deze producten af te schaffen. De Nederlandse oliën- en vettenindustrie zal ten aanzien van het EU-standpunt voor de volgende onderhandelingsronde naar verwachting pleiten voor een verdere verlaging van de invoertarieven op ruwe tropische oliën met als doel deze grondstoffen zo goedkoop mogelijk te betrekken en tevens een aanvaardbare effectieve bescherming voor de producenten van bewerkte oliën te behouden.

Voorts wordt een belangrijke rol toegekend aan de onderhandelingen met kandidaat-leden van de WTO (Rusland en China). Rusland en China zijn als afzetmarkten voor Nederlandse oliën- en vetten van belang. De toetreding van deze landen tot de WTO biedt de Nederlandse oliën- en vettenindustrie wellicht nieuwe kansen op exportgebied.

7.3.4 Exportsteun

De oliën- en vettenexport vindt thans (uitgezonderd olijfolie) al zonder restituties plaats. Wereldwijde afschaffing van exportsteun kan op een groot draagvlak van de Nederlandse oliën- en vettensector rekenen. Dit kan de Nederlandse sector een concurrentievoordeel bieden op markten waar deze nu te maken heeft met concurrenten die wel met subsidies worden gesteund.

8. Suiker

8.1 Internationale handel

Suiker is een belangrijk product op de wereldmarkt voor landbouwproducten. De suikermarkt heeft een aantal bijzondere karakteristieken. Suiker wordt in zeer veel landen –zowel geïndustrialiseerde als ontwikkelingslanden- geproduceerd, er wordt veel suiker verhandeld, de meeste suikermarkten zijn sterk gereguleerd, de prijzen op de wereldmarkt schommelen sterk en er is een groeiende markt voor andere zoetstoffen.

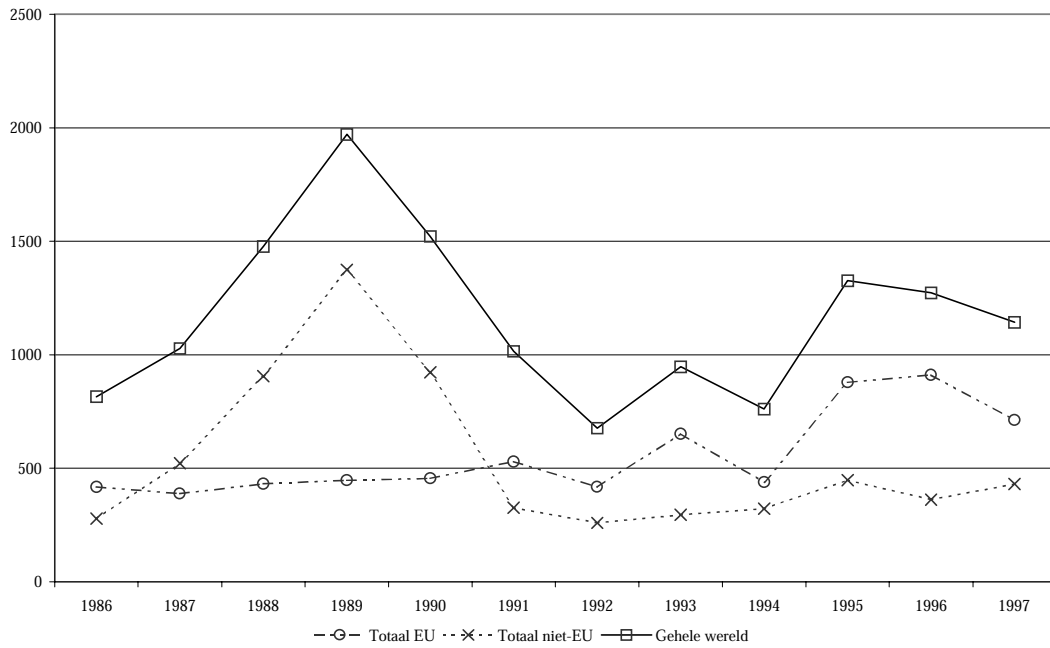
Tabel 8.1 Wereldhandel in ruwe suiker (export), in 1.000 ton en %-aandeel in wereldexport

	Gemiddelde 1990/91-1994/95		1995/96		1996/97		1997/98	
	1.000 t	%	1.000 t	%	1.000 t	%	1.000 t	%
Wereld	29154	100,0	34687	100,0	35172	100,0	33963	100,0
Australië	3242	11,1	4365	12,6	4034	11,5	4862	14,3
Brazilië	2988	10,2	5440	15,7	5995	17,0	6245	18,4
Cuba	4584	15,7	3810	11,0	3597	10,2	3000	8,8
EU	5086	17,4	4305	12,4	4975	14,1	5375	15,8
Thailand	3085	10,6	4758	13,7	4129	11,7	2625	7,7
Overige landen	10169	35,0	12009	34,6	12442	35,5	11856	35,0

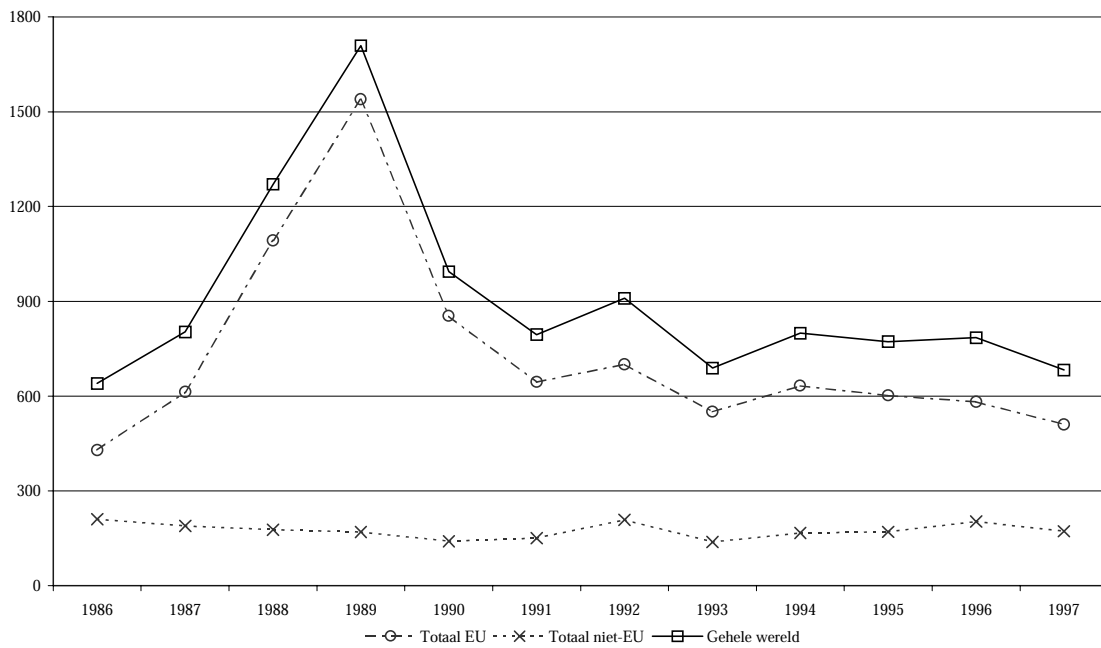
Bron: WTO., 1998.

De belangrijkste exporteurs van suiker zijn Brazilië, Australië, Thailand, Cuba, de EU en Thailand. Deze landen tezamen hebben een aandeel van circa 65% in de totale export. In het algemeen is de suikerexport aan redelijke schommelingen onderhevig. Brazilië laat de afgelopen acht jaren echter een opvallend sterke toename van de export zien. Dit is voornamelijk ten koste gegaan van de Cubaanse suikerexport. De aandeel van de EU in de wereldsuikerexport ligt sinds 1995 een fractie onder het gemiddelde van de jaren 1990-1995. Voor de totale wereldexport van suiker geldt dat deze sinds 1995 hoger ligt dan in de periode 1990-1995. De grootste importeurs van suiker zijn successievelijk de EU, Rusland, de VS en Japan (zie Faostat, 1998).

De uitvoer van suiker uit Nederland vindt voor een groot deel plaats in de vorm van verwerkte producten. Tot deze producten behoren naast suikerstroop, suiker verwerkt in groenten en fruit, gecondenseerde melk ook bijvoorbeeld fructose, kauwgom, zuurtjes, ge-



Figuur 8.1 Nederlandse export van suiker en suikerwerk



Figuur 8.2 Invoer van suiker en suikerwerk in Nederland

konfijte vruchten etc. De uitvoer van suiker en suikerwerk is gaat voor het merendeel naar derde landen. De derdelandenexport is na een recordhoogte in 1989 sterk gedaald, en is sinds 1992 tamelijk stabiel gebleven.

Na een zeer sterke toename van de suikerinvoer eind jaren tachtig, en een bijna even grote afname van de invoer daarna, is de suikerinvoer tussen 1993 en 1997 redelijk constant gebleven. De landen die in de afgelopen vijf jaren de grootste toename lieten zien in de afzet van suiker(werk) in Nederland liggen grotendeels buiten de EU. India realiseerde in 1996 en 1997 een opvallende toename in de export naar Nederland. De exportgroei van Mexico, Polen en Australië was eveneens behoorlijk.

8.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord

8.2.1 Inleiding

Al sinds het Continentale Stelsel is de Europese suikermarkt sterk beschermd. Vanaf het begin van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is productiebeheersing onderdeel van de suikermarktordening. De voor suiker geldende productiequota A en B, ter grootte van respectievelijk circa 11 en 3 mln. ton voor de EU, zijn de afgelopen jaren niet gewijzigd. Suiker dat boven deze quota wordt geproduceerd, de C-suiker, is voor wat betreft de prijs aangewezen op de wereldmarkt. Het overigens toenemende suikerverbruik in de EU komt nagenoeg overeen met het A-quotum. De uitvoerrestituties worden gefinancierd uit het EOGFL (de landbouwbegroting). Door middel van productieheffingen van maximaal 2% en 39,5% op respectievelijk A- en B-suiker wordt jaarlijks het overschot op de interne markt (quotum-productie minus verbruik) belast. Deze gelden worden op de EU-begroting geboekt onder de post Eigen Middelen. Per saldo worden de uitvoerrestituties door teler en industrie opgebracht en is er sprake van zelffinanciering binnen de marktordening. De quotaregeling is in 1995 met zes jaar verlengd.

8.2.2 Interne steun

Bijna 13% van de interne steun onder de AMS komt voor rekening van suiker. De WTO-verplichting tot het verminderen van deze steun heeft geen impact op de suikersector gehad. Omdat de AMS-reductieverplichting voor de gehele landbouw geldt, en er middels de Mac Sharryhervormingen minder prijssteun gegeven wordt aan granen en rundvlees, wordt ruimschoots aan de WTO-afspraken op dit punt voldaan.

8.2.3 Markttoegang

Net zoals in de meeste andere sectoren is men in de suikersector van een variabele landbouwheffing op een vast invoertarief overgestapt.

Dit vaste tarief dient gedurende de implementatieperiode met 20% verlaagd te worden, maar is ook dan nog relatief hoog. In de WTO-bepalingen is de interne prijs voor de referentieperiode (1986-88) op circa 600 euro/ton vastgesteld, en de externe prijs op 176

euro/ton. Op basis van dit grote prijsverschil is het tarief van 424 euro/ton voor 1995 bepaald. De EU-drempelprijs van suiker bedroeg in dat jaar 539,9 euro/ton. Het invoertarief was in 1995 derhalve gelijk aan 80% van deze drempelprijs.

Tabel 8.2 EU-invoertarief voor suiker

	Basistarief	Begrensd tarief in 2000	Reductie-%	Speciale Safeguard Clause
Ruwe riet- en bietsuiker	424 euro/ton	339 euro/ton	20	ja

Bron: WTO.

Naast de tarieven worden vrijwel continu de vrijwaringsmaatregelen onder de zogenaamde Special Safeguard Clause van de Landbouwovereenkomst toegepast. Suikerprijzen op de wereldmarkt zijn doorgaans zo laag dat zij gemakkelijk onder de in het WTO-akkoord vastgelegde 'trigger price' kunnen uitkomen. In dat geval kan een aanvullende invoerheffing worden geheven op de suikerimport uit derde landen. De aanvullende tarieven worden vastgesteld op basis van de geconstateerde representatieve prijsniveaus. Handelaars die kunnen aantonen dat bepaalde partijen een prijs hebben gehad die hoger was dan de trigger price, kunnen geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld van de aanvullende heffingen.

Voor de invoer van melasse gelden overigens afwijkende regels. Omdat de EU in hoge mate afhankelijk is van ingevoerde melasse kan het invoertarief geheel of gedeeltelijk worden geschorst. Invoer uit de ACP-landen is rechtenvrij voor 600.000 ton melasse. Het systeem van vrijwaringsmaatregelen bij te lage invoerprijzen geldt ook voor melasse. De representatieve prijs wordt wekelijks vastgesteld door het Beheerscomité suiker.

Tabel 8.3 Benutting van tariefcontingenten voor suiker in 1996/97 (1 juli – 30 juni)

	Tariefcontingent	Import binnen tariefcontingent %
Riet- of bietsuiker (wit)	1.304.700	100
Ruwe rietsuiker	128.195	100
Fructose (puur chemisch)	4.504	100

Bron: WTO

Aan de verplichtingen met betrekking tot current-access en minimum access kan ruimschoots worden voldaan door de verplichtingen die de EU is aangegaan in het kader van het Lomé-verdrag. Onder strikt omschreven voorwaarden importeert de EU circa 1,3 miljoen ton rietsuiker uit de ontwikkelingslanden die de Lomé-overeenkomst hebben on-

dertekend (ACS-landen). De tariefcontingenten worden vanwege bovengenoemde overeenkomsten volledig benut.

8.2.4 Exportsteun

Binnen de WTO-afspraken voor exportsteun worden verschillende categorieën suiker onderscheiden: (1) suiker, suikerstroop en suiker verwerkt in groenten en fruit (bijvoorbeeld jam) vallen onder de verplichtingen voor suiker; (2) gezoete condens valt onder de budgetverplichtingen voor zuivel; en (3) verwerkte suiker valt onder de regeling voor Non-Annex II producten.

In het marktbeheer van de EU-suikermarkt wordt een onderscheid gemaakt tussen A-, B- en C-suiker. De export van C-suiker, die tegen wereldmarktprijzen plaats vindt, wordt niet als gesubsidieerde export beschouwd binnen de afspraken in het kader van de WTO. De hoeveelheid suiker die uit de ACS-landen geïmporteerd wordt en vervolgens weer wordt geëxporteerd, telt eveneens niet mee voor de exportsteun van de WTO.

De prijzen van A- en B-suiker liggen ver boven de suikerprijzen op de wereldmarkt. Export van suiker naar derde landen kan daarom alleen plaatsvinden met exportrestituties. Daarbij komt nog dat de hoge interne suikerprijzen leiden tot hoge grondstofprijzen voor de verwerkende industrie binnen de EU. Op de export van verwerkte producten met suikerbestanddelen worden derhalve ook exportrestituties verleend.

Het gesubsidieerde exportvolume van suiker dient tussen 1995-2000 met 21% verminderd te worden. Voor het budget aan exportsteun voor suiker geldt een reductie van 36%. Er zijn verder geen speciale maatregelen voor de export ontwikkeld. De export van suiker vond voor de totstandkoming van het WTO-akkoord al plaats door middel van inschrijving. De ontwikkelingen worden wel gevolgd door het Beheerscomité suiker. Indien de situatie daar aanleiding toe geeft kan de Europese Commissie eventueel maatregelen voorstellen.

Tabel 8.4 WTO-plafonds exportsteun suiker, 1995-2000

	Basis	1995	1996	1997	1998	1999	2000
x 1.000 ton	1.612,0	1.555,6	1.499,2	1.442,7	1.386,3	1.329,9	1.273,5
x miljoen euro	779,9	733,1	686,3	639,5	592,7	545,9	449,1

Tabel 8.5 Invulling exportsteun suiker in 1995/96 (1 oktober – 30 september)

	Mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	Mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	Gesubsidieerde export als % van totale export
Suiker (wit, in suikerequivalent)	379,0	856,3	15,8	733,1	1.555,6	4.544,4	-

Bron: WTO.

Wanneer de gesubsidieerde export in een bepaald jaar onder de WTO-limiet komt kan de marge die resteert overgeheveld worden naar het volgende jaar. Deze zogenaamde 'carry forward' kan in het laatste WTO-implementatiejaar niet toegepast worden. In het eerste WTO-implementatiejaar is de gesubsidieerde EU-suikerexport ruimschoots onder de WTO-plafonds gebleven (tabel 8.5).

Wat betreft de gesubsidieerde hoeveelheid en de budgetuitgaven aan uitvoerrestituties werd in 1995/96 respectievelijk circa 55% en 52% en het WTO-maximum opgevuld. Naar verwachting zullen deze WTO-maxima na het eerste implementatiejaar evenmin gaan knellen. De gesubsidieerde uitvoerhoeveelheid van het jaar 1995/96 zou zelfs met de WTO-maxima voor het laatste WTO-jaar binnen de afgesproken hoeveelheden en budgetuitgaven blijven. Veranderingen in de markt kunnen de situatie natuurlijk veranderen.

Berekeningen van de Suikerbegeleidingscommissie, met diverse veronderstellingen ten aanzien van bijvoorbeeld de wereldmarktprijs, leiden bijvoorbeeld tot de conclusie dat de gesubsidieerde suikerexport, onder de huidige omstandigheden (1998), als gevolg van het ontbreken van de mogelijkheid van cumulatie in het laatste jaar niet onder de WTO-plafonds kunnen blijven. Daar komt nog bij dat er veel suiker in de zogenaamde Non-annex II producten verwerkt wordt. Deze producten ondervinden volgens de Suikerbegeleidingscommissie eveneens beperkingen ten aanzien van de gesubsidieerde export.

Al met al kunnen de WTO-exportverplichtingen voor de Nederlandse suikersector tamelijk problematisch worden. Het grote verschil tussen de wereldmarktprijs en EU-prijs voor suiker, in combinatie met een stijgende productie van Non-Annex II producten en een afnemend budget voor restituties is hier debet aan.

8.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord

8.3.1 Inleiding

Vooralsnog heeft de Europese Commissie geen voorstellen gedaan om de suikermarktordening te hervormen.

8.3.2 Interne steun

Het aandeel van suiker in de totale AMS is betrekkelijk groot. Het suikermarktbeleid bevat in tegenstelling tot de graan- en rundvleessector geen elementen van directe inkomenssteun. Toekomstige WTO-afspraken omtrent interne steunverlaging zouden een probleem kunnen vormen voor suiker. Het is budgettair gezien zeer onaantrekkelijk om de interne steun op de EU-suikermarkt af te breken, en de suikertelers voor de prijsverlaging te compenseren met inkomensstoeslagen. Het huidige suikerbeleid in de EU wordt namelijk gekenmerkt door zelffinanciering. Dit wordt dan ook gebruikt als argument tegen veranderingen die een stijging van het EU-landbouwbudget zouden veroorzaken. Het is de vraag of de zelffinanciering een voldoende argument vormt tegen hervormingen. Er is immers sprake van een vergaande vorm van marktbescherming. Product-specifieke AMS-afspraken,

waarvoor andere WTO-partners wellicht voelen omdat het huidige beleid door de productwisseling niet effectief is, kunnen voor de EU dan ook een probleem vormen.

8.3.3 Markttoegang

Het verder wegnemen van importbeperkingen zal een belangrijke topic zijn tijdens de komende WTO-onderhandelingen. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat in navolging van Agenda 2000, de suikersector buiten het nieuwe WTO-akkoord zou vallen. Dit zou voor de Nederlandse suikersector een relatief gunstige optie zijn omdat het huidige suikerbeleid in het algemeen naar tevredenheid van de primaire sector werkt. Eigenlijk geniet de suikersector in veel WTO-lidstaten (waaronder de VS en de EU) verhoudingsgewijs veel bescherming, waardoor suiker voor deze landen niet direct een speerpunt vormt voor verdere liberalisatie van de landbouw. Daar komt bij dat de ACS-landen zich waarschijnlijk tegen iedere verandering van het huidige regime zullen verzetten. Het is voor deze landen economisch gezien erg belangrijk dat ze hun suiker binnen de EU af kunnen zetten tegen een hoge prijs. Vanuit een ander oogpunt bezien kan de grote mate van markbescherming juist wel een reden vormen voor het bepleiten van meer liberalisatie in de suikersector. Dit standpunt wordt met name uitgedragen door een aantal Cairns-landen. Voor de Cairns-landen zal een grotere markttoegang voor suiker naar verwachting wel een hoge prioriteit krijgen in de komende onderhandelingsronde.

8.3.4 Exportsteun

Vrijwel alle WTO-leden, uitgezonderd de EU, zijn een voorstander van het verder verlagen of helemaal afschaffen van exportsteun. Voor de Nederlandse suikersector zouden zich in geval van verdere reducties van exportrestituties problemen kunnen aandienen. De Suikerbegeleidingscommissie heeft een aantal ramingen gemaakt van de gevolgen van verdere afbraak van exportsteun. Om binnen de WTO-verplichtingen te blijven zou een forse verlaging van de interventieprijs of het suikerquotum nodig zijn. Voor de verwerkende industrie zou actief veredelingsverkeer met de optie dat ook C-suiker wordt aangemerkt als wereldmarktsuiker een oplossing kunnen zijn. Dit laatste is problematisch omdat C-suiker dan de B-suiker van de interne markt zou verdringen. Dit zou tot gevolg hebben dat er meer B-suiker met restituties zou moeten worden geëxporteerd. Hiervoor is binnen de WTO-afspraken geen ruimte beschikbaar.

9. Groenten en fruit

9.1 Internationale handel

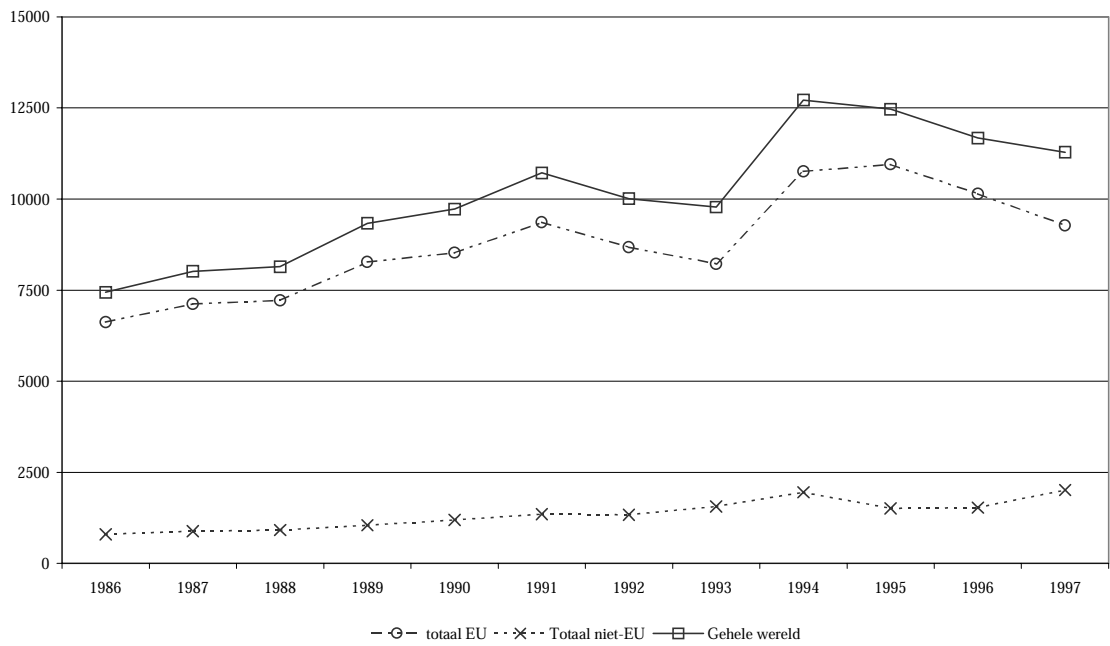
De internationale handel in groenten en fruit heeft sinds 1990 een sterke toename doorgemaakt. De import groeide tussen 1990 en 1996 met bijna 5% per jaar. De groei van de internationale groenten- en fruithandel was in de genoemde periode het grootst in de jaren 1994 en 1995. De VS staat aan top wat betreft groenten- en fruitexport. Hierna volgen Nederland, Spanje en Italië. Bij de import van groenten en fruit speelt Nederland eveneens een belangrijke rol. Duitsland is veruit de grootste importeur. Daarna volgen de VS, het Verenigd Koninkrijk, Japan, Frankrijk en Nederland.

Tabel 9.1 Export- en importwaarde van groenten en fruit (mrd. USD)

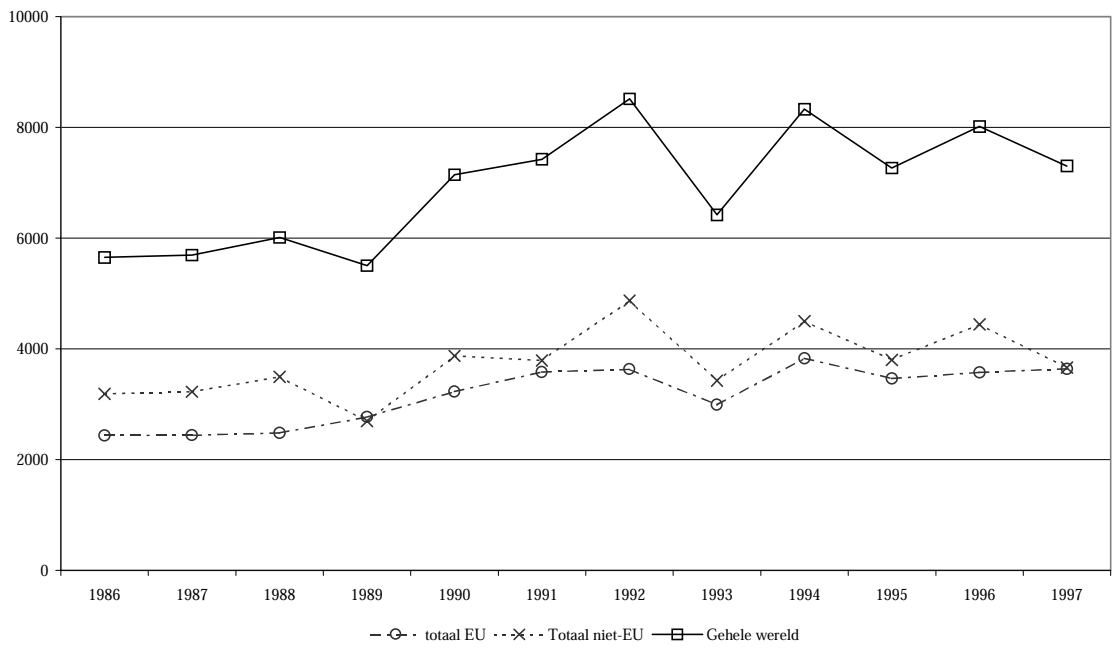
	Gem. 90-92	Gem. 93-95	1996	1997
Export				
<i>wereld</i>	53,9	62,6	72,3	-
<i>wereld excl. EU-intra</i>	33,2	39,4	45,2	-
<i>EU-15</i>	23,9	27,6	32,1	29,5
<i>EU-15 extra</i>	3,2	4,3	5,1	5,1
<i>Nederland</i>	5,6	6,4	6,8	5,8
Import				
<i>wereld</i>	63,5	68,8	79,2	-
<i>wereld excl. EU-intra</i>	40,8	45,9	52,2	-
<i>EU-15</i>	37,3	36,7	42,5	38,5
<i>EU-15 extra</i>	14,5	13,8	15,5	15,5
<i>Nederland</i>	4,1	4,0	4,4	3,7

Bron: FAO.

De Nederlandse groenten- en fruitexport vertegenwoordigde in 1997 een totale exportwaarde van ruim 11,1 mrd gulden. Ongeveer tweederde van deze exportwaarde wordt gevormd door groenten en groentebereidingen. De groentenuitvoer naar derde landen ligt sinds 1993 hoger dan in de periode daarvoor, in tegenstelling tot de uitvoer naar EU-bestemmingen. Fruit en noten (en bereiding hiervan) nemen circa een derde van de totale groenten- en fruitexportwaarde voor hun rekening. De fruitexport kent sinds 1990 een stijgende trend, die voor een belangrijk deel het gevolg was van een forse toename van de export naar voormalige Oostbloklanden en Rusland.



Figuur 9.1 Nederlandse groenten- en fruitexport



Figuur 9.2 Nederlandse groenten- en fruitimport

De Nederlandse invoer van groenten en fruit kent een tamelijk grillig verloop. De invoer van groenten uit derde landen lag na 1993 gemiddeld een stuk lager dan tussen 1986 en 1992. Dit verschil is hoofdzakelijk te wijten aan de statistische indeling van de Canarische Eilanden: tot 1996 hoorden deze bij de derde landen, vanaf 1997 zijn zij als onderdeel van Spanje ingedeeld bij de EU. Circa 60% van de fruit- en noteninvoer komt uit landen buiten de EU. De import van fruit uit derde landen kent een opgaande lijn. Het fruit uit derde landen komt vooral uit Brazilië, Chili, de VS, Zuid-Afrika, Argentinië, India en Turkije. Brazilië exporteert grote hoeveelheden vruchtensap naar Nederland. Zuid-Afrika is wat betreft fruitafzet in Nederland aan een flinke opmars bezig. Daarnaast heeft India voor een deel bijgedragen aan de importtoename.

9.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord

9.2.1 Inleiding

De Europese marktordening voor verse groenten en fruit staat bekend als licht. Hoewel de mogelijkheid bestaat van exportrestituties en marktinterventies, vormt bescherming tegen laaggeprijsde invoer de hoofdmoot van de regeling. Bij de verwerkte groenten en fruit is verwerkingssteun het meest kenmerkende element van de prijsbescherming.

Per 1 januari 1997 zijn nieuwe marktordeningen voor groenten en fruit in werking getreden. De hervorming is er onder meer op gericht het kwaliteitsbeleid aan te passen aan afspraken van de ECE (Economische Commissie Europa van de VN), de rol van telersverenigingen te versterken, te bezuinigen op de interventieuitgaven en de controle op de uitvoering van het beleid te versterken. In het nieuwe beleid wordt een centrale rol toebedeeld aan telersverenigingen nieuwe stijl. Deze moeten taken van de overheid overnemen en marktgericht opereren. Ze hebben onder meer tot taak de productie en kwaliteit beter op de vraag af te stemmen, en het aanbod van de leden geconcentreerd in de handel te brengen. Om als telersvereniging te worden erkend, moet een desbetreffend verzoek worden gericht aan de bevoegde autoriteit. In Nederland is dat het Productschap Tuinbouw.

Een belangrijk instrument van de telersvereniging is het actiefonds, dat wordt gevormd door financiële bijdragen van de leden aan de ene kant, en een in beginsel even grote EU-bijdrage aan de andere kant. In samenhang hiermee wordt de interventie in de markten van groenten en fruit teruggedrongen. Dit geldt zowel voor de overheidsinterventie (100%) als voor de interventies door telersverenigingen, die de overheid meefinanciert (50%). Voor wat betreft de volledige overheidsinterventie worden zowel de hoogte van de vergoeding als het volume dat in aanmerking komt voor interventie verlaagd. Zo daalt de communautaire vergoeding voor tomaten van 6,44 euro per 100 kg in 1997/1998 naar 4,83 euro per 100 kg vanaf 2000, en die voor appels in dezelfde periode van 10,69 naar 8,81 euro per 100 kg. Maximaal mag van de ter verkoop aangeboden producten in het eerste jaar 50% in de interventie gaan. Dit wordt geleidelijk verlaagd tot 10% voor groenten en 8,5% voor appels en peren. Voor de afzet van de in interventie genomen producten gelden specifieke bestemmingen, waaronder liefdadigheidsinstellingen.

9.2.2 Interne steun

Van de totale marktprijssteun voor de gehele landbouwsector van 47.526,4 mln. euro (in 1995) komt bijna 20% voor rekening van groenten en fruit (WTO, 1998). Het betreft vooral steun voor appels, tomaten, peren en komkommers. De interne steun dient ten opzichte van het basisniveau met 20% verminderd te worden. Dit vormt geen probleem omdat deze vermindering bij het van kracht worden van het WTO-akkoord al bijna bereikt was. Bovendien gaat het om een vermindering voor alle producten samen. Door de Mac Sharry hervorming werd reeds een sterke reductie bewerkstelligd in de graan- en rundvleessector. Deze afspraak heeft dan ook geen directe gevolgen voor de groenten- en fruitsector.

9.2.3 Markttoegang

De tarificatie in de groenten- en fruitsector heeft voor een groot aantal producten een bijzondere vorm gekregen. Het systeem van referentieprijzen is daarbij omgezet in een systeem met entreprijzen. De entreprijzen zijn afgeleid van de in de periode 1986-1988 geldende referentieprijzen. Voor sommige citrusproducten zijn hier de toentertijd geldende penetratiepremies nog bij opgeteld. De entreprijzen variëren net als de referentieprijzen in de loop van het kalenderjaar. Anders dan het referentieprijssysteem, waarbij door de EU groothandelsprijzen werden gevolgd, werkt het nieuwe systeem op basis van transacties. Als de invoerprijs beneden de entreprijs ligt, wordt een compenserende heffing opgelegd. Naarmate de daadwerkelijk (geconstateerde) invoerprijs verder onder de entreprijs ligt, des te groter wordt het bedrag van het aanvullende tarief. Voor dit tarief geldt echter een maximum. Voor elk van de betreffende producten zijn maximale tariefequivalenten (MTE) vastgelegd.

Product	Periode
Appels	gehele jaar
Peren	1 juli 30 april
Perziken en nectarines	11 juni 30 september
Pruimen	11 juni 30 september
Kersen	21 mei 10 augustus
Sinaasappelen	1 december 31 mei
Mandarijnen (en hybriden)	1 december eind februari
Clementines	1 december eind februari
Citroenen	gehele jaar
Tafeldruiven	21 juli 20 november
Tomaten	gehele jaar
Komkommers	gehele jaar
Courgettes	gehele jaar
Artisjok	1 november 30 juni
Abrikozen	1 juni 31 juli

Figuur 9.3 Producten waarvoor EU entreprijzen zijn vastgesteld

De import van verwerkte groenten en fruit is, behoudens een aantal uitzonderingen, niet aan beperkingen onderworpen. Om de productie van verwerkte producten te beschermen wordt voor een aantal producten steun verleend aan de verwerkingsbedrijven, mits zij kunnen aantonen een minimumprijs te hebben betaald aan de telers van de betreffende producten.

Tabel 9.2 *EU-invoertarieven voor een aantal soorten groenten en fruit (kunnen variëren afhankelijk van entreprijs)*

	Basistarief %	Begrensd tarief in 2000 %	Reductie-%	Speciale Safeguard Clause
Komkommers, courgettes, uien, champignons (grootste gedeelte van het jaar)	16	12,8	meestal 20	meestal niet, m.u.v. gevoelige producten in de voor EU belangrijke seizoenen
Overige groenten	-	-	meestal 20	meestal niet
Appels en peren	-	-	vaak 20, soms 36 of 50	meestal niet

Bron: WTO.

Het maximale tariefequivalent wordt als gevolg van het WTO-akkoord met gemiddeld 20% verlaagd gedurende de periode 1995-2000 (tabel 9.2). De verlaging van 20% heeft betrekking op de MTE, die per jaar constant blijven. Aangezien de entreprijzen per seizoen verschillen, verschilt ook de procentuele verlaging van de entreprijs. Deze laatste daalt immers in absolute zin mee met het MTE. Dit wordt verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld voor tomaten (tabel 9.3).

Tabel 9.3 *Verandering van de entreprijs voor tomaten tijdens de WTO-implementatieperiode*

	Basis (euro/ton)	2000 (euro/ton)	% verandering
MTE	372	298	20,0
Entreprijs			
1 november - 20 december	700	626	10,6
21 december - 31 december	750	676	9,9
1 januari - 31 maart	920	856	8,0
1 april - 30 april	1200	1126	6,2
1 mei - 31 mei	800	726	9,3
1 juni - 30 september	600	526	12,3
1 oktober - 31 oktober	700	262	10,6

Voor wat betreft minimum markttoegang geldt dat de invoer van 3% naar 5% van de interne consumptie moet oplopen in de WTO-implementatieperiode. Bij deze percentages tellen de lopende afspraken met derde landen volledig mee. De EU heeft voor groenten en fruit met diverse landen preferentiële regelingen getroffen. Het betreft hier onder meer een aantal Midden- en Oost-Europese landen, een aantal Mediterrane landen en een groot aantal ontwikkelingslanden. De tariefcontingenten die geopend zijn hebben geen groot effect op de invoer van de betreffende producten gehad. De contingenten werden in het seizoen 1996/97 in het totaal voor ongeveer tweederde benut.

Tabel 9.4 Benutting (%) EU-tariefcontingenten (in tonnen) groenten en fruit in 1996/97

%	Tariefcontingent	Benutting tariefcontingent
Komkommers, vers of bevroren	1.100	70
Abrikozen, vers	500	57

Bron: WTO.

9.2.4 Exportsteun

In het WTO-akkoord is afgesproken dat de budgettaire uitgaven aan exportsubsidies met 36%, en het gesubsidieerde exportvolume met 21% verminderd dienen te worden over een periode van zes jaar. Hierbij geldt de periode 1986-90 als referentieperiode. Groenten en fruit zijn samengenomen als één productgroep, zodat binnen deze groep wel uitwisseling kan plaatsvinden. De verse producten zijn onder meer: tomaten, amandelen, hazelnoten, walnoten, sinaasappelen, mandarijnen, citroenen, appels en nectarines. Tot de verwerkte producten horen bijvoorbeeld gekonfijte kersen, bereide tomaten en sinaasappelsap. De meeste restituties worden verleend aan tomaten, noten, sinaasappelen, citroenen, tafeldruiven en appels. Deze restituties liepen eind 1996/begin 1997 uiteen van nog geen cent per kilogram voor tomaten tot 40 cent per kilogram voor hazelnoten uit dop. De restituties variëren echter sterk per periode. Volgens de WTO-afspraken zullen geen exportsubsidies meer ingesteld kunnen worden voor producten die niet op de vastgestelde lijst voorkomen.

Tabel 9.5 WTO-plafonds exportsteun van groenten en fruit, 1996-2000

	Basis	1996	1997	1998	1999	2000
Verse groenten en fruit						
<i>x 1.000 ton</i>	953,7	886,9	843,6	820,2	786,8	753,4
<i>x miljoen euro</i>	82,5	72,6	67,7	62,7	57,6	52,8
Verwerkte groenten en fruit						
<i>x 1.000 ton</i>	181,4	168,7	162,4	156,0	149,7	143,3
<i>x miljoen euro</i>	13,0	11,4	10,7	9,9	9,1	8,3

Voor de uitvoer van groenten en fruit is altijd een uitvoercertificaat benodigd. Er bestaan echter twee mogelijkheden: uitvoer met geprefixeerde restitutie of uitvoer waarbij de restitutie indicatief is vastgesteld. De totale beschikbare hoeveelheden voor een bepaalde periode zijn gelijk verdeeld tussen de twee soorten certificaten. Voor sommige producten zijn de exportbestemmingen beperkt. Bovendien zijn er door de Commissie per product indicatieve hoeveelheden vastgesteld voor de uitvoer met restitutie.

In de praktijk blijkt zowel de budget- als de volumerestrictie te knellen voor de gesubsidieerde groenten- en fruithandel. In het eerste WTO-jaar werden de WTO-maxima vrijwel volledig benut (tabel 9.7). De gesubsidieerde export zal sterk verminderd dienen te worden om binnen de WTO-limieten te blijven. De Commissie dient er voortdurend voor te waken dat de maximale met restituties toegestane export niet overschreden wordt. Het strenge systeem dat de EU hanteert wordt door de Nederlandse handel als beperkend en inflexibel ervaren.

Tabel 9.6 Invulling exportsteun groenten en fruit in 1995/96 (1-10 / 30-9)

	Gesubsidieerde export		Voedsel-hulp	WTO-maximum		Totale EU-export	
	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	Aandeel gesubsidieerd
Verse groenten en fruit	70,4	909,5	0,0	77,6	920,3	1953,6	47
Verwerkte groenten en fruit	11,3	93,6	0,0	12,2	175,1	269,4	54

Bron: WTO.

9.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord

9.3.1 Inleiding

Mede omdat de marktordening van groenten en fruit nog maar kortgeleden is hervormd, heeft de Europese Commissie in Agenda 2000 geen voorstellen gedaan voor een nieuwe hervorming.

9.3.2 Interne steun

De interne steun aan de groenten- en fruitsector is nu behoorlijk hoog. Betrekkelijk veel steun wordt gespendeerd aan de verwerking van tomaten, perziken en peren. Dit betekent dat de steun nauwelijks ten goede komt aan de Nederlandse groenten- en fruitsector. De mogelijkheid van productspecifieke AMS-afspraken - die wellicht door een aantal WTO-partners geopperd zal worden- zou voor Nederland dan ook geen directe problemen betekenen.

9.3.3 Markttoegang

Gezien het feit dat de Nederlandse groenten- en fruitsector sterk gericht is op export zou deze sector, en dan vooral de industrie en de handel, er baat bij kunnen hebben als importbelemmeringen verder afgebroken werden. Om een betere toegang tot derde markten te kunnen verkrijgen dient de EU zelf ook concessies te doen op dit gebied. Betere markttoegang zou dus betekenen dat alle WTO-leden in gelijke mate hun markttoegang dienen te vergroten. Er zou bovendien op toegezien moeten worden dat tarifaire handelsbelemmeringen in dat geval niet vervangen worden door niet-tarifaire belemmeringen zoals fytosanitaire belemmeringen (bijvoorbeeld pré-inspectiemaatregelen).

9.3.4 Exportsteun

Een hervorming van het huidige 'starre' uitvoersysteem zou voor de Nederlandse groenten- en fruithandel een verbetering zijn. Een alternatieve besteding van het exportrestitutiebudget, denk hierbij aan promotiedoeleinden, zou te prefereren zijn boven de huidige situatie. Deze vorm van steun zou dan bovendien in de groene box ondergebracht kunnen worden. Voor de groenten- en fruittelers zou een andere besteding van restitutie-middelen waarschijnlijk geen bezwaar zijn. Doorgaans komen de restituties niet, althans niet direct, ten goede aan de telers. Hier komt nog bij dat de belangrijkste concurrenten voor Nederland zich binnen de EU bevinden. De zuidelijke EU-lidstaten zijn echter tegen verdere liberalisatie van de groenten- en fruithandel.

10. Sierteeltproducten

10.1 Internationale handel

Nederland is met een aandeel van circa 60% in de totale export al jaren marktleider op de internationale snijbloemenmarkt. Colombia, Italië en Israël staan respectievelijk tweede, derde en vierde op de ranglijst van grootste bloemenexporteurs met aandelen van 10, 6 en 4%. In 1970 had Nederland nog een aandeel van 70% in de wereldsnijbloemenexport. Het aandeel van overige landen (waaronder Ecuador en Zimbabwe) in de wereldexport is toegenomen ten koste van het aandeel van Nederland. De exportaandelen van Colombia, Israël en Italië zijn in 1997 ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van 1990. De grootste importeurs van snijbloemen zijn achtereenvolgens Duitsland, de VS, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland.

Op de wereldexportmarkt voor planten (kamerplanten, fruitbomen, heesters enzovoort) is Nederland eveneens marktleider met een aandeel van circa 50% (Van Meijl et al., 1998). Nederland wordt gevolgd door successievelijk de categorie overige landen, Denemarken, België en Duitsland. Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland zijn belangrijke importeurs van levende planten. Op de internationale bloembollenmarkt is de Nederlandse positie zelfs nog prominenter: Nederland heeft een aandeel van circa 88% in de wereldexportwaarde. Japan en de VS zijn de belangrijkste importeurs van bloembollen. Circa 40% van de totale wereldimportwaarde komt voor rekening van deze twee landen.

Tabel 10.1 Export van sierteeltproducten (o.a. bollen, planten en snijbloemen) uit enkele EU-landen, 1993-1997

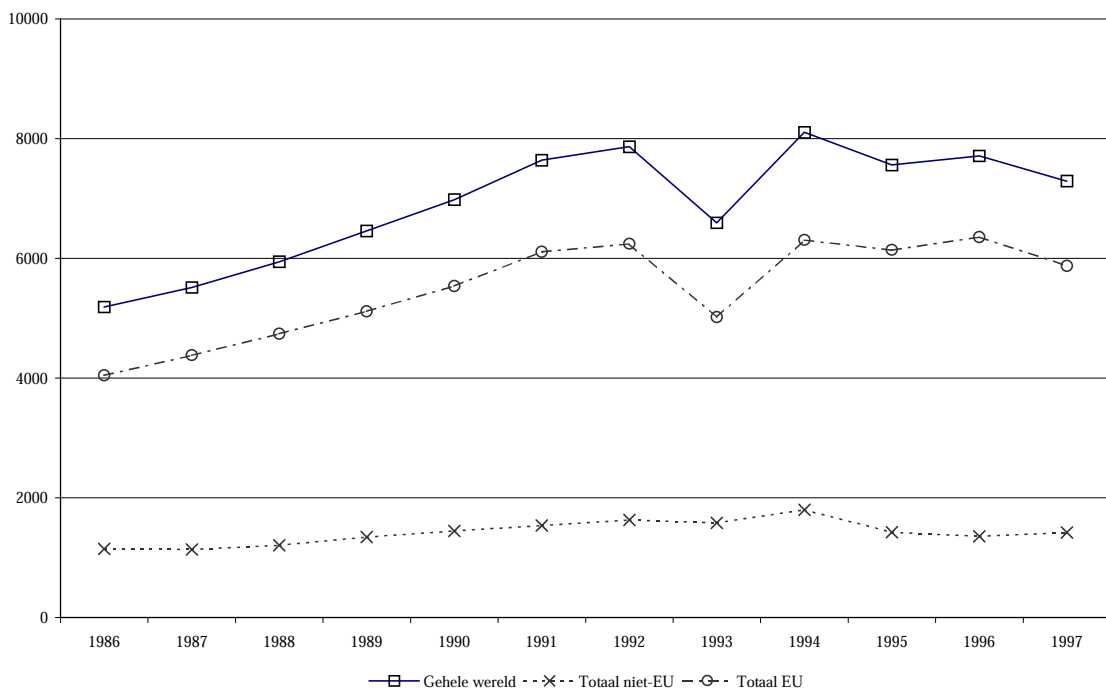
	gem. 1993-95 (mln. gld.)	gem. 1996-97 (mln. gld.)	Groeivoet 1993-97 (%)	Groeivoet 1993-97 (mln. gld.)
Nederland	7.421	7.501	2,5	174
Denemarken	771	898	7,8	62
Italië	573	805	13,4	83
België/Luxemburg	520	617	6,7	37
Duitsland	331	375	4,4	15
EU	9.112	10.157	14,8	469

Bron: EXMIS.

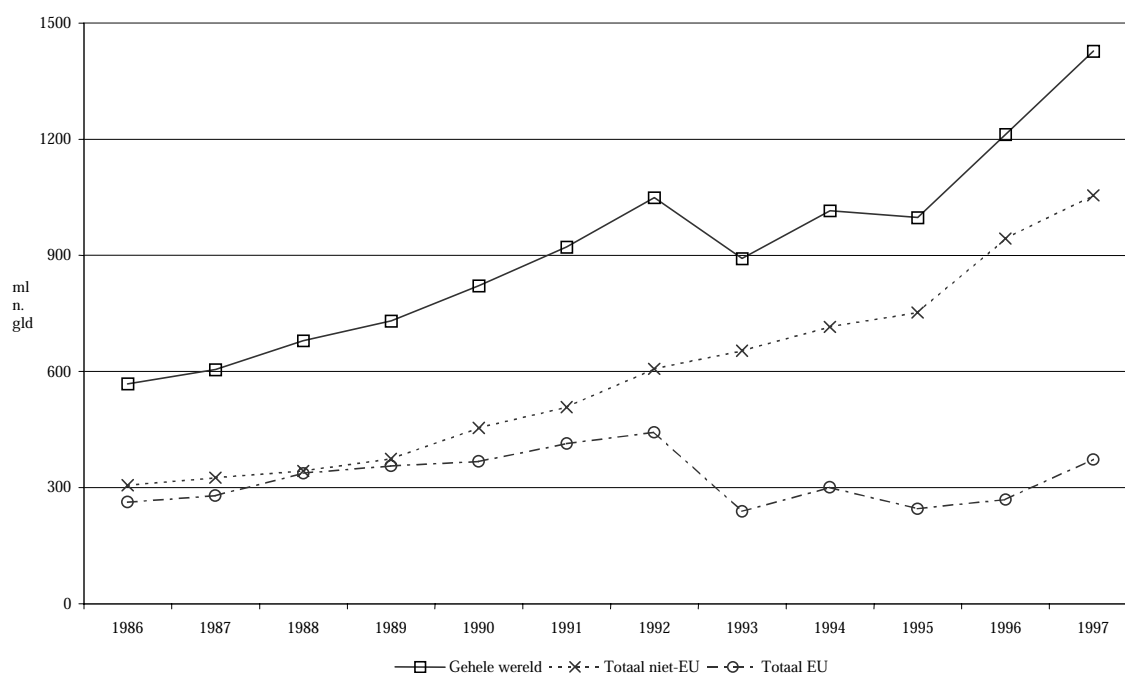
De uitvoer van Nederlandse sierteeltproducten vertegenwoordigt een relatief grote waarde van ruim 7 miljard gulden. De uitvoer van bloemen, bollen, bomen en planten uit

Nederland vertoonde in de periode 1986-1992 een stijgende lijn. Na een dieptepunt in 1993 is de uitvoer vrij constant gebleven. De harde Nederlandse gulden en de relatief slechte economische situatie in de EU waren debet aan het teleurstellende exportresultaat in 1993. Dit geldt met name voor de afzet binnen de EU want buiten de EU was er in de periode 1993-1995 juist sprake van een betrekkelijk hoge afzet. Na 1992 is Rusland - en ook de rest van Midden- en Oost-Europa - als afzetmarkt steeds belangrijker geworden. Japan nam na 1993 ook aanmerkelijk meer bloemen af dan in de periode voor 1993. De economische en politieke veranderingen in Oost-Europa en de grotere vraag naar sierteeltproducten (veroorzaakt door de toegenomen populariteit van tuinieren en de inkomensgroei) hebben ervoor gezorgd dat de export zich op een redelijk hoog niveau heeft weten te stabiliseren. De concurrentie vanuit belangrijke snijbloemenexporterende landen als Israël, Zimbabwe en Kenia neemt echter toe.

De invoer van sierteeltproducten in Nederland laat een stijgende trend zien. De invoertoeename komt vooral voor rekening van derde landen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat Nederland een belangrijke tussenschakel vormt in de internationale bloemenhandel. De geïmporteerde sierteeltproducten worden dus voor een groot deel weer geëxporteerd. De landen waarvan de bloemenexport flink is toegenomen zijn Israël, Costa Rica, Kenia, Zimbabwe, Guatemala, Ecuador, India en Zambia. De snijbloemenproductie en -export is in deze landen gestegen onder invloed van onder meer een grotere efficiëntie en een betere logistieke organisatie. De snijbloemenexport is voor deze landen een belangrijke bron van deviezeninkomsten. Daarnaast is er op de thuismarkt geen vraag naar dit relatief luxe product, waardoor vrijwel het gehele aanbod geëxporteerd wordt.



Figuur 10.1 Uitvoer sierteeltproducten uit Nederland



Figuur 10.2 Invoer sierteelproducten in Nederland

10.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord

10.2.1 Inleiding

Voor sierteelproducten geldt in EU-verband slechts een lichte gemeenschappelijke regeling. De marktbescherming bestaat uit relatief lage douanetarieven, waarop dan nog talrijke uitzonderingen (tariefpreferenties) van toepassing zijn. Voor de handel in sierteelproducten zijn vooral de fytosanitaire maatregelen van belang. Er wordt door de WTO-partners veelvuldig gebruik gemaakt van importbescherming op grond van fytosanitaire maatregelen. De EU stelt zelf ook regelmatig fytosanitaire maatregelen in om de interne markt te beschermen tegen bijvoorbeeld Thrips.

10.2.2 Interne steun

In de onderhandelingen over het WTO-akkoord zijn geen afspraken nodig geacht om de interne steun aan de sierteelt te verlagen. Eventuele steun ten behoeve van de sierteeltsector telt niet mee onder de AMS.

10.2.3 Markttoegang

Regelingen met betrekking tot de invoer vormen naast een stelsel van kwaliteitsnormen de enige gemeenschappelijke regeling voor sierteelproducten. De invoer uit derde landen is

in belangrijke mate geliberaliseerd. Circa 80% van de invoer van sierteelproducten in de EU wordt tegen een nultarief ingevoerd (zie EC, 1997b). Aan een groot aantal landen zijn preferenties verleend, zodat de tarieven niet voor alle landen gelijk zijn. Zo zijn er diverse preferentiële regelingen:

- de Mediterrane landen (Israël, Marokko, Tunesië, Turkije, Cyprus, Jordanië, Westelijke Jordaanoever, Gazastrook en Malta) hebben de mogelijkheid binnen tariefcontingenten in te voeren waarvan de tarieven geleidelijk afgebroken zullen worden. Deze regeling is afgesloten in het kader van de toetreding van Spanje en Portugal tot de EU, ten einde het traditionele handelsverkeer tussen deze landen niet te verstoren;
- ACS-staten komen in aanmerking voor vrijstelling van douanerechten. Hieronder vallen bijvoorbeeld Kenia en Zimbabwe. De in het kader van de Overeenkomst van Lomé IV aan de ACS-Staten verleende concessies gelden tot het jaar 2000. De ACS-landen komen daarnaast in aanmerking voor het Stelsel van Algemene Preferenties (SAP);
- voor SAP-landen geldt het huidige stelsel van verlaagde tarieven of vrijstelling van invoertarieven tot en met 30 juni 1999. Er kan echter beroep op een interventiemechanisme gedaan worden door de EU wanneer het invoervolume boven een bepaalde hoeveelheid uitkomt. Onder de SAP-landen valt bijvoorbeeld het belangrijke bloemenexporterende land Ecuador;
- aan Midden- en Oost-Europese landen zijn tariefconcessies verleend voor een aantal producten.

In de sierteeltsector bestonden er voor het van kracht worden van het WTO-akkoord al vaste tarieven. Er hoefde derhalve geen tarificatie plaats te vinden. De bestaande tarieven moeten gedurende de periode 1995-2000 evenwel teruggebracht worden. De meeste tarieven van sierteelproducten zullen gedurende de implementatieperiode zelfs met 50%

Tabel 10.2 EU-invoertarieven voor een aantal sierteelproducten

	Basistarief %	Begrensd tarief in 2000 %	Reductie %	Special Safe- guard Clause
Bloembollen				
<i>orchideeën, hyacinthen, narcissen en tulpen</i>	15	9,6	36	nee
<i>overige bloembollen</i>	10	6,4	36	nee
Planten				
<i>Struiken en bomen</i>	13	8,3	36	nee
<i>Kamerplanten</i>	13	6,5	50	nee
Snijbloemen (vers)				
<i>juni – 30 oktober</i>	24	12,0	50	nee
<i>1 november – 31 mei</i>	17	8,5	50	nee
<i>overig</i>	20	10,0	50	nee

Bron: WTO.

verlaagd worden (tabel 10.2). Deze maatregel heeft echter een relatief gering effect op de sierteeltsector in de EU, omdat deze toch al veel vrije invoer en relatief lage tarieven kent.

Er zijn in het WTO-akkoord afspraken gemaakt over contingenten voor bestaande markttoegang omdat tarificatie op zich zou leiden tot sterke verhogingen van invoerrechten en bestaande handelsstromen hiertegen beschermd moesten worden. Aangezien er in feite geen tarificatie is toegepast op sierteeltproducten zijn deze afspraken niet van toepassing. De verplichting tot minimum-markttoegang houdt in dat voor producten waarvan de markttoegang minder dan 3% van de interne consumptie bedroeg in de referentieperiode, invoercontingenten tegen verlaagd tarief opgesteld moeten worden. In de sierteeltsector was er al sprake van een omvangrijke invoer uit derde landen, als gevolg van de vele preferentiële overeenkomsten. Het WTO-akkoord levert derhalve geen problemen op.

10.2.4 Exportsteun

Er vindt geen stelselmatige exportsubsidiering plaats van sierteeltproducten. Voor de export van sierteeltproducten uit de EU wordt geen exportsteun verleend. Uit dien hoofde zijn er in het WTO-akkoord geen afspraken gemaakt over reductie van exportsteun voor snijbloemen.

10.3 Opties voor een nieuw akkoord

10.3.1 Interne steun

Gezien het feit er nauwelijks tot geen interne ondersteuning van sierteeltproducten plaatsvindt, zullen er bij onderhandelingen over een nieuw akkoord waarschijnlijk geen afspraken voor de sierteeltsector gemaakt worden op dit onderdeel.

10.3.2 Markttoegang

Op het gebied van markttoegang zou een volledige wederzijdse liberalisatie kunnen worden nagestreefd ('dubbel-nul optie'). Dat kan voor de Nederlandse sierteeltsector een verbetering van de concurrentiepositie opleveren. Zoals reeds gezegd is, vindt het overgrote deel van de sierteelthandel plaats in het kader van preferentiële regelingen. Indien de tarieven worden weggenomen, krijgen de exportlanden waarvoor de huidige preferenties niet gelden een voordeel ten opzichte van de 'bevoorrechte' landen. Daar staat dan wel tegenover dat de bestaande bescherming van de EU-markt geheel wordt prijsgegeven, wat een toename van de internationale concurrentie op de EU-markt met zich meebrengt. De effecten hiervan kunnen per soort sierteeltproduct uiteenlopen. Echter, bij het belangrijkste sierteeltproduct snijbloemen worden de huidige contingenten niet volledig benut. De belangrijkste concurrenten, voornamelijk ontwikkelingslanden, hebben nu al geheel vrije toegang op de EU-markt. In deze landen ontbreekt het bovendien dikwijls aan bijvoorbeeld logistieke capaciteit en voldoende water om de productiecapaciteit snel uit te breiden. Het opheffen of verruimen van deze contingenten zal vermoedelijk geen schrikbarende gevol-

gen hebben voor de situatie op de EU-snijbloemenmarkt. Bezwaren tegen verdere liberalisatie zullen mogelijk dan ook vooral komen van de relatief minder ontwikkelde landen die nu preferentiële toegang tot de EU-markt genieten.

10.3.3 Exportsteun

Bij de onderhandelingen over een nieuw WTO-akkoord zullen vermoedelijk geen specifieke afspraken gemaakt worden over exportsteun voor sierteeltproducten. In het huidige akkoord werd dit ook niet nodig geacht omdat er vrijwel geen exportsteun verleend wordt.

11. Zuivel

11.1 Internationale handel

In het algemeen is de export van zuivelproducten de laatste jaren tamelijk constant gebleven. Er is evenwel een duidelijke verschuiving opgetreden in de relatieve marktaandelen van de belangrijkste zuivelexporterende landen (tabel 11.1). Voor de meeste zuivelproducten geldt dat het aandeel van Australië en Nieuw-Zeeland in de wereldhandel groter is geworden in de periode 1995-1997, ten koste van het aandeel van de EU. Deze verschui-

Tabel 11.1 Wereldexport van zuivelproducten naar regio, 1986-1997

	Gem. 1986-1990		1995		1996		1997	
	1.000 t	%	1.000 t	%	1.000 t	%	1.000 t	%
Boter en boterolie								
<i>wereld</i>	849	100,0	787	100,0	744	100,0	850	100,0
<i>EU</i>	465	54,8	216	27,4	187	25,1	216	25,4
<i>VS</i>	28	3,3	38	4,8	21	2,8	15	1,8
<i>Australië</i>	39	4,6	85	10,8	75	10,1	113	13,3
<i>Nieuw-Zeeland</i>	219	25,9	235	29,9	237	31,9	315	37,1
<i>overige landen</i>	98	11,4	214	27,2	224	30,1	191	22,5
Kaas								
<i>wereld</i>	794	100,0	1.094	100,0	1.081	100,0	1.160	100,0
<i>EU</i>	426	53,7	528	48,3	517	47,8	497	42,8
<i>Australië</i>	63	8,0	112	10,2	116	10,7	125	10,8
<i>Nieuw-Zeeland</i>	97	12,2	153	14,0	173	16,0	236	20,3
<i>overige landen</i>	208	26,1	301	27,5	275	25,4	300	25,9
Magere-melkpoeder								
<i>wereld</i>	1.116	100,0	1.151	100,0	1.101	100,0	1.150	100,0
<i>EU</i>	463	41,5	376	32,7	227	20,6	279	24,3
<i>VS</i>	198	17,7	59	5,1	22	2,0	62	5,4
<i>Australië</i>	76	6,8	188	16,3	167	15,2	204	17,7
<i>Nieuw-Zeeland</i>	151	13,5	138	12,0	127	11,5	170	14,8
<i>overige landen</i>	228	20,5	390	33,9	558	50,7	300	26,1
Volle-melkpoeder								
<i>wereld</i>	nb	nb	1.284	100,0	1.161	100,0	1.300	100,0
<i>EU</i>			596	46,4	546	47,0	578	44,5
<i>VS</i>			64	5,0	16	1,4	49	3,8
<i>Australië</i>			93	7,2	93	8,0	109	8,4
<i>Nieuw-Zeeland</i>			318	24,8	278	23,9	350	26,9
<i>overige landen</i>			213	16,6	228	19,6	214	16,5

Bronnen: WTO, 1998 en ZMP, 1998

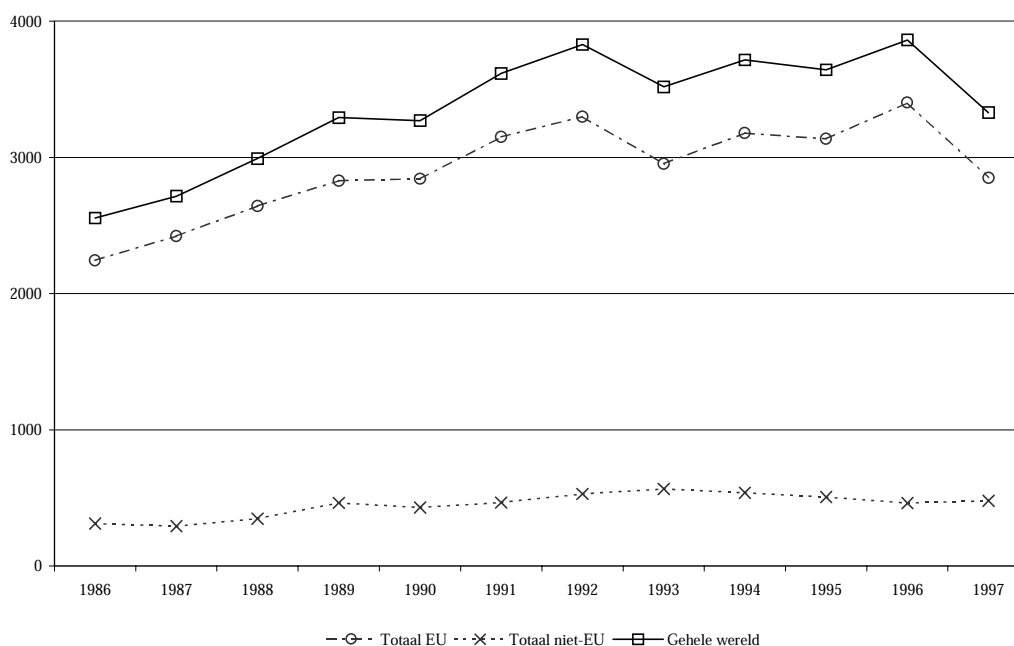
ving van marktaandeelen is niet louter het gevolg van het WTO-akkoord. De productiebeperkingen binnen de EU door de superheffing hebben deze ontwikkeling al eerder in gang gezet.

De wereldhandel in zuivelproducten (exclusief EU-intrahandel) is sinds het inwerking treden van het WTO-akkoord met 1,9% toegenomen (Voorbergen, 1998). De groei van de wereldhandel werd tussen 1995 en 1997 vooral behaald in overig Europa, Azië en Noord-Amerika. Rusland werd in deze periode een belangrijke afzetmarkt voor zuivelproducten. De groei van de EU-intrahandel bedroeg daarentegen bijna 4%. Het lijkt er daarom op dat de EU zich ten gevolge van het WTO-akkoord meer op de interne markt is gaan richten en dat vooral Nieuw-Zeeland het door de EU prijsgegeven terrein heeft ingenomen.

In het algemeen heeft de Nederlandse zuivelsector de laatste jaren, tot 1998, een positieve ontwikkeling gekend. De zuivelwaarde is toegenomen en de export liep goed. Vooral de goede afzetmogelijkheden in Rusland en Oost-Europa hebben hieraan bijgedragen. De economische crisis in Rusland betekende voor de Nederlandse en Europese zuivelindustrie dan ook een forse tegenslag in 1998.

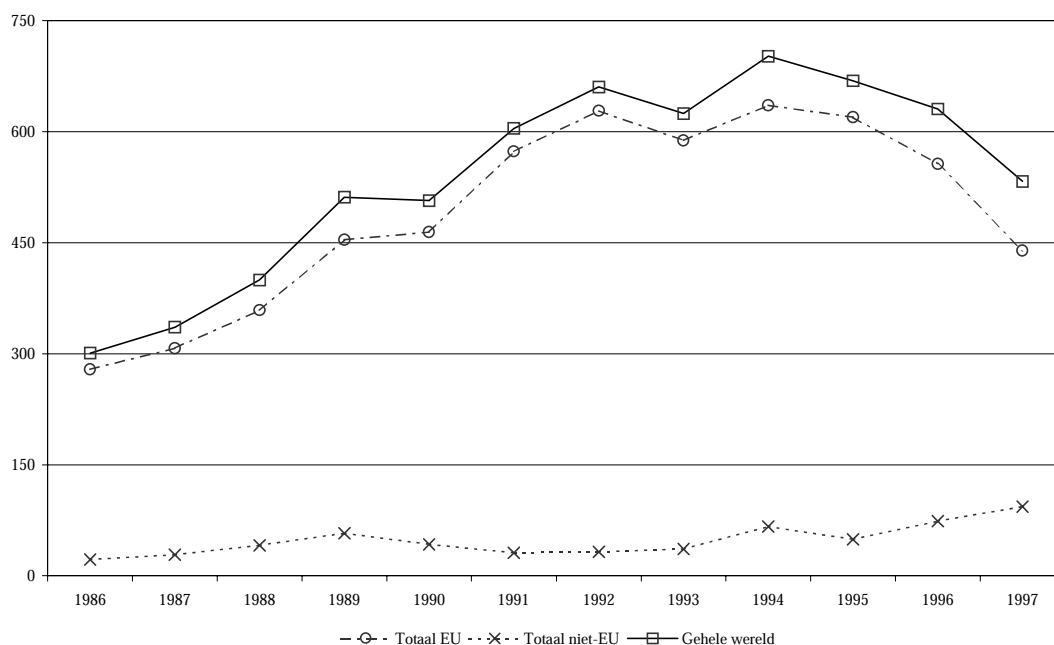
Kaas

De totale Nederlandse kaasuitvoer bedraagt sinds 1990 gemiddeld bijna 3,6 miljard gulden per jaar (figuur 11.1). De belangrijkste uitvoerbestemmingen buiten de EU zijn Rusland, de VS, Japan en Egypte.



Figuur 11.1 Uitvoer Nederlandse kaas

Het aandeel van derde landen in de Nederlandse kaasuitvoer schommelt sinds 1990 tussen de 12% en 16%. De uitvoer naar derde landen heeft de laatste jaren een lichte daling laten zien. Door de WTO-verplichtingen vindt er minder gesubsidieerde uitvoer plaats. Bovendien is de concurrentie van met name Nieuw-Zeelandse kaas groter geworden. De gemiddelde kaasinvoer lag met gemiddeld 665 miljoen gulden het hoogst in de periode 1993-1995. De invoer uit derde landen is toegenomen van 33,3 miljoen gulden in 1990-1992 tot 72,3 miljoen gulden in 1995-1997 (figuur 11.2).



Figuur 11.2 Nederlandse kaasinvoer

Boter

Zowel de invoer als uitvoer van boter is afgenomen sinds eind jaren tachtig. De exportafname hangt samen met de productie van boter, die sinds 1986 alsmaar gedaald is. Vooral de export naar landen buiten de EU is teruggelopen. Was het aandeel van deze landen in de totale export nog circa 28% in 1990-1992, in de periode 1993-1997 lag het aandeel van derde landen in de EU-boterexport gemiddeld onder 23%. Egypte, Algerije en Mexico waren grotendeels verantwoordelijk voor de daling. De Nederlandse boteruitvoer naar Rusland heeft sinds 1992 echter een grote vlucht genomen, zodat Rusland de belangrijkste niet-EU-bestemming van Nederlandse boter werd.

Het aandeel van derde landen in de invoer van boter in Nederland is van oudsher klein. Doordat de totale invoer een dalende trend laat zien bij een toename van de invoer van buiten de EU, neemt het aandeel van derde landen echter gestaag toe. Sinds 1996 is vooral de invoer uit Nieuw-Zeeland fors toegenomen.

Overige zuivelproducten

De Nederlandse uitvoer van andere zuivelproducten dan kaas en boter ligt sinds 1990 rond de 2,6 mrd gulden. Opmerkelijk is het grote aandeel (circa 60%) van derde landen in de uitvoer. Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten, Mexico en Rusland zijn de belangrijkste bestemmingen buiten de EU. De gemiddelde uitvoer naar niet-EU bestemmingen is echter afgenomen.

De invoer van andere zuivelproducten dan boter en kaas vanuit derde landen is zeer beperkt al neemt deze wel toe. Het aandeel van derde landen in de invoer steeg van gemiddeld 1,0% in 1990-1992 naar 2,3% in 1993-1995 en 3,9% in 1995-1997. De importtoename vanuit derde landen komt geheel voor rekening van Polen, Estland en Litouwen.

11.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord

11.2.1 Inleiding

De zuivelsector, die mede dankzij de zware marktordening expandeerde, werd in de eerste helft van de jaren tachtig aan banden gelegd met de superheffing - een hoge heffing op de meer dan toegestane productie - waardoor de prijsgarantie werd beperkt tot een vastgestelde hoeveelheid. Nadien zijn nog diverse quota-verminderingen doorgevoerd. In het kader van de 'hervormingsbesluiten' van 1992 werd de mogelijkheid van verdere quotumkortingen afhankelijk van de marktsituatie ingeruimd. In 1993 is evenwel besloten om de quota per lidstaat met 0,6% te verruimen; de reden hiervoor is dat aan Italië, Spanje en Griekenland extra hoeveelheden zijn toegekend, onder de voorwaarde dat het superheffingstelsel in deze landen ook daadwerkelijk wordt toegepast. Bij de superheffing gaat het, afhankelijk van de door de lidstaat gekozen formule, in beginsel om quota per melkveehouder of per zuivelfabriek. Mede door de binding van quota aan de grond is in feite de melkproductie ook gequoteerd per lidstaat, wat voor de werking van het specialisatiebeginsel in de Gemeenschap een belemmering is.

Het werd voor mogelijk gehouden dat de quota door het WTO-akkoord zouden moeten worden beperkt, vooral vanwege de afgesproken vermindering van de met restituties te exporteren zuivelproducten. Het aantrekken van de vraag naar zuivel in de EU heeft dit echter voorkomen.

11.2.2 Interne steun

Bijna 13% van de interne steun onder de AMS komt voor rekening van de zuivelsector (boter en magere-melkpoeder). De WTO-verplichting tot afbouw van de interne steun heeft echter geen invloed op de zuivelsector. Hervormingen in de graan- en rundvleessector hebben er voor gezorgd dat ruimschoots aan deze WTO-verplichting wordt voldaan.

11.2.3 Markttoegang

In de zuivelsector is tarificatie toegepast. Variabele heffingen en andere invoerbelemmeringen zijn omgezet in vaste tarieven. Deze worden gemiddeld met 36% teruggebracht gedurende de WTO-implementatieperiode (tabel 11.2). Verder heeft de EU een aantal verplichtingen op zich moeten nemen in het kader van de minimum markttoegang. Door deze hoeveelheidsverplichting, ter grootte van initieel 3% tot oplopend 5% van de binnenlandse consumptie, dient de EU in het jaar 2000 87.000 ton boter, 69.000 ton magere poeder en 119.000 ton kaas uit derde landen in te voeren. Voor boter en kaas bestonden al preferentiële akkoorden waardoor de extra invoer 10.000 ton boter, 69.000 ton magere-melkpoeder en 119.000 ton kaas bedraagt. Voor Nieuw-Zeeland, Australië, Canada en Noorwegen zijn, naast de tariefcontingenten voor alle landen, speciale contingenten geopend. Deze contingenten zijn veelal het gevolg van eerdere afspraken buiten het WTO-akkoord om. Met name Nieuw-Zeeland profiteert van de minimum markttoegang in de EU door de exclusieve invoermogelijkheid van 77.000 ton boter tegen een verlaagd tarief.

Er kan overigens in het kader van de special safeguard clause een aanvullende heffing toegepast worden wanneer de representatieve invoerprijs beneden een bepaalde drempelprijs daalt.

De tarificatie heeft nauwelijks invloed gehad op de Nederlandse zuivelsector. De tariefreductie van 36% heeft niet geleid tot een invoertoename. De tarieven van zuivelproducten zijn doorgaans relatief hoog gebleven. Het tarief voor melk met een vetgehalte tussen 3% en 6% is in het jaar 2000 227 euro/ton, bij een huidige richtprijs van melk (3,7% vetgehalte) van 309,8 euro/ton. De tarieven voor magere-melkpoeder en boter zullen in 2000 (bij gelijkblijvende interventieprijzen) nog zo'n 60% van de interventieprijzen bedragen.

De verplichtingen die de EU op zich heeft genomen met betrekking tot minimum markttoegang hebben meer effect. De tariefcontingenten die vanwege het WTO-akkoord geopend zijn, blijken voor de betreffende zuivelproducten bijna volledig benut te worden (tabel 11.3). Omdat het verschil tussen de interne kaasprijs en de kaasprijs buiten de EU erg groot is, bestaat er veel interesse om te kunnen exporteren naar de EU. Doorgaans is er dan ook sprake van een forse overinschrijving, wat er toe leidt dat een zeer groot aantal vergunningen voor relatief kleine hoeveelheden moet worden verleend. Een ander gevolg van het WTO-akkoord is een toename in het aantal bilaterale akkoorden dat de EU afsluit om aan alle verplichtingen te kunnen voldoen. Het zuivelmarktbeheer wordt er op deze manier niet inzichtelijker op.

Tabel 11.2 EU-invoertarieven voor zuivelproducten

	Basistarief euro/ton	Begrensd tarief in 2000 euro/ton	Reductie- %	Special Clause	Safeguard
Melk (in verpakkingen t/m 2 liter, zonder toegevoegde suiker en ongeconcentreerd)					
<i>vetgehalte ≤ 1%</i>	215	138	36		ja
<i>vetgehalte 1-3%</i>	294	188	36		ja
<i>vetgehalte 3-6%</i>	354	227	36		ja
<i>vetgehalte 6-21%</i>	898	575	36		ja
<i>vetgehalte 21-45%</i>	1.718	1.100	36		ja
<i>vetgehalte > 45%</i>	2.871	1.837	36		ja
Melkpoeder (verpakt t/m 2,5 kg, zonder suiker)					
<i>vetgehalte ≤ 1,5%</i>	1.568	1.254	20		ja
<i>vetgehalte 1,5-27%</i>	2.121	1.357	36		ja
<i>vetgehalte > 27%</i>	2.612	1.672	36		ja
Boter en boterolie (vetgehalte ≤ 85%)	2.962	1.896	36		ja
Kaas					
<i>Edam, Gouda</i>	2360 euro/ton	1.510	36		ja

Bron: WTO.

Anders dan de EU kon de VS reeds grotendeels voldoen aan het 3-5% criterium. Daarnaast hebben de VS voor de meeste zuivelproducten de tarieven slechts met 15% verlaagd, het in de WTO-akkoord overeengekomen minimum. Van de tariefverlaging in Japan (van 35% tot 29,8% ad valorem) lijkt vooral de export vanuit Oceanië geprofiteerd te hebben.

Tabel 11.3 Benutting (%) van EU-tariefcontingenten (tonnen) voor zuivelproducten, 1996/97

%	Tariefcontingent	Benutting tariefcontingent
Magere-melkpoeder	45.921	99,4
Boter	2.000	99,6
Kaas en wrongel		
<i>emmentaler</i>	6.027	99,8
<i>gruyère</i>	1.627	99,9
<i>cheddar</i>	5.400	99,2
<i>kaas voor verwerking</i>	7.200	99,6
<i>kaas voor pizza (bevroren)</i>	1.949	100,0
<i>overige kaas</i>	6.695	98,9

Bron: WTO.

11.2.4 Exportsteun

De verplichtingen ten aanzien van de gesubsidieerde zuivelexport bestaan uit een volumereductie van 21% ten opzichte van het gemiddelde over de jaren 1986-1990 en een budgetreductie van 36% per categorie. Bij het beheer van de gesteunde export van zuivelproducten is gekozen voor een systeem van prefixatie van vooraf vastgestelde restitutiebedragen en niet voor een systeem van inschrijvingen. Vanwege een aantal problemen die net na het inwerking treden van het systeem ontstonden, zijn er een aantal zaken gewijzigd. Om in aanmerking te komen voor exportrestitutie moet een exportvergunning worden overlegd. Als het aantal exportaanvragen boven de in het WTO-akkoord aangegane verplichtingen dreigt uit te stijgen kan de Commissie bijvoorbeeld besluiten om een reductie-coëfficiënt in het exportvolume toe te passen of de uitgifte van vergunningen op te schorten.

Bij de kaasexport worden drie exportrestitutie-zones onderscheiden: (1) de VS, (2) Rusland en Midden- en Oost-Europa en (3) overige landen. Daarnaast gelden voor bijvoorbeeld Liechtenstein en Australië nul-restituties. Een aantal bestemmingen is uitgesloten van restitutie of heeft sterk verlaagde restituties omdat na het inwerking treden van het WTO-akkoord de aangegane verplichtingen overschreden dreigden te worden.

Tabel 11.4 WTO-plafonds exportsteun zuivelproducten, 1995-2000

	Basis	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kaas							
<i>x 1.000 ton</i>	406,7	426,5	405,4	384,4	363,3	342,3	321,3
<i>x miljoen euro</i>	533,9	594,1	543,6	493,1	442,6	392,1	341,7
Magere-melkpoeder							
<i>x 1.000 ton</i>	344,9	335,0	322,5	310,0	297,5	285,0	272,5
<i>x miljoen euro</i>	430,9	406,2	380,1	354,0	328,0	301,9	275,8
Boter en boterolie							
<i>x 1.000 ton</i>	505,5	487,8	470,1	452,4	434,7	417,0	399,3
<i>x miljoen euro</i>	1481,0	1392,1	1303,3	1214,4	1125,6	1036,7	947,8
Overige producten							
<i>x 1.000 ton</i>	1212,8	1185,4	1140,0	1094,5	1049,0	1003,6	958,1
<i>x miljoen euro</i>	1090,1	1024,7	959,3	893,9	828,5	763,1	697,7

Een zeer groot deel van de zuivelexport naar derde landen wordt gesubsidieerd. In het eerste WTO-jaar werden de WTO-maxima voor kaas en overige zuivelproducten bijna volledig benut (tabel 11.5). De exportrestituties voor de kaasexport naar Rusland zijn met een derde verlaagd in 1997. Doordat de export naar Rusland eind 1998 nagenoeg geheel is weggevallen zijn de restituties weer sterk verhoogd. Met een verhoging van de restituties hoopt de Commissie de uitvoer van zuivelproducten naar Rusland te vergroten. De economische crisis in Rusland kan ingrijpende gevolgen voor de EU-zuivelmarkt hebben. Als

gevolg van de crisis kan Duitsland zijn kaas niet in Rusland afzetten en wijkt het uit naar andere Europese markten. Het grotere aanbod leidt tot een druk op de prijzen, die de hele EU-zuivelmarkt kan treffen. Om de uitvoer te stimuleren zijn ook restituties voor andere bestemmingen verhoogd. Andere maatregelen die getroffen zijn om de druk op de interne markt te verlichten zijn het toepassen van het interventie-mechanisme en het opvoeren van de productie van magere-melkpoeder ten koste van de kaasproductie. Bij de categorie 'overige' heeft de Commissie prioriteit gegeven aan de export van producten met een hoger drogestofgehalte. Dit is met het oog op de volumebeperkingen in het kader van het WTO-akkoord gunstiger.

Tabel 11.5 Invulling EU-verplichtingen exportsteun zuivelproducten in (verkoop)seizoen 1995/96

	Gesubsidieerde export		Voedsel- hulp	WTO-maximum		Totale EU-export	
	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	w.v. gesubsidieerd
Kaas	437,6	422,3	2,0	594,1	426,5	512,1	82
Magere-melkpoeder	140,9	241,2	12,5	406,2	335,0	248,0	97
Boter en boterolie	256,2	146,4	1,2	1.392,1	487,8	127,7	-
Overige zuivel	727,6	1.156,7	4,8	1.024,7	1.185,4	1.297,0	89

Bron: WTO

De zeer specifieke invulling van de exportsteunbeperking in vier zuivelproduct-categorieën leidt tot de nodige discussie over de producten die op de grens van de onderscheiden categorieën liggen. Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde smeltkaas.

De ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, die samenhangt met het internationale handelsoverleg, heeft belangrijke veranderingen binnen de Europese zuivelindustrie teweeggebracht. Tegenwoordig is men minder georiënteerd op Brussel maar meer op de markt. De Nederlandse zuivelindustrie wendt zich steeds minder tot bulkproducten en meer tot producten in het hogere kwaliteitssegment.

11.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord

11.3.1 Inleiding

In de hervormingsvoorstellen die de Europese Commissie in maart 1998 lanceerde, neemt de zuivel een prominente plaats in. De interventieprijzen zullen volgens de voorstellen geleidelijk (in vier stappen) vanaf 2000 met in totaal 15% worden verlaagd. Ter compensatie van de prijsdaling wordt een koe-premie ingevoerd. De premie bestaat uit verschillende delen: een basispremie van 100 euro per eenheid (5.800 kg melk/jaar), een vleespremie van

35 euro per koe en een premie die verdeeld kan worden naar nationale criteria. Deze zogenaamde 'envelop' zal voor Nederland 188 miljoen gulden bedragen. Verder wordt een verruiming van het EU-melkquotum met 2% voorgesteld: 1% generiek voor alle lidstaten met toewijzing aan jonge boeren, en 1% voor bepaalde gebieden. Het zal tijdens de onderhandelingen over Agenda 2000 in 1999 nog moeten blijken of deze voorstellen overeind zullen blijven.

11.3.2 Interne steun

De EU zal zich tijdens de volgende WTO-onderhandelingsronde voorstander tonen van het handhaven van inkomenstoelagen in de blauwe box. De hervormingsvoorstellen in Agenda 2000 lopen hier immers op vooruit. In Agenda 2000 stelt de Europese Commissie voor de interventie- en richtprijzen van zuivel met 15% te verlagen en de melkveehouders voor dit verlies te compenseren met een premie per koe. Deze beleidswijziging zou de AMS van het jaar 1995 met circa 2,8 miljard gulden oftewel 2,7% verminderen (ten opzichte van het niveau in 1995), wanneer de overige variabelen in de AMS constant verondersteld worden. Wanneer er echter reductieverplichtingen per product zouden worden vastgesteld, waar wellicht meerdere WTO-partners voorstander van zijn, zou de EU-zuivelindustrie ondanks het voortbestaan van de blauwe box toch in de problemen kunnen komen (zie tabel 5.3). Dit hangt natuurlijk wel van de hoogte van de af te spreken reductie-percentages af.

11.3.3 Markttoegang

Op zuivelgebied is de EU netto-exporteur. Het kan voor de EU in bepaalde gevallen derhalve gunstig zijn om meer markttoegang te verkrijgen voor een aantal zuivelproducten. Wanneer de EU betere afzetmogelijkheden wil creëren zal daar echter ook een betere toegang tot de eigen markt tegenover moeten staan. Een aantal, vooral duurere zuivelproducten, worden nu al zonder restituties afgezet. Wanneer de Agenda 2000 voorstellen zouden worden aangenomen, nemen de afzetmogelijkheden voor dergelijke producten toe. Desondanks blijft de interne prijs voor veel zuivelproducten zeer hoog vergeleken met de wereldmarktprijs. Een betere markttoegang zal voor deze producten dus een forse concurrentie op de interne markt betekenen. De VS hebben eveneens een belang bij handhaving van marktbescherming. De VS zijn in tegenstelling tot de EU netto-importerend op zuivelgebied. Zij hebben dus weinig te vrezen van afschaffing van exportrestituties voor zuivelproducten.

11.3.4 Exportsteun

Bij de vorige onderhandelingen is de aandacht vooral gericht geweest op het instrument van de exportrestitutie. Hierdoor is de EU in een ietwat verdedigende positie beland. Om dit bij een nieuwe onderhandelingsronde te voorkomen zullen de EU-onderhandelaars waarschijnlijk ook met exportsteun vergelijkbare steunvormen (die bijvoorbeeld in de VS en Canada gehanteerd worden) ter discussie stellen. Het voortbestaan van staatshandel en 'marketing boards' moet een discussiepunt vormen in de volgende onderhandelingsronde.

Problematisch voor het vormen van een EU-standpunt is de verdeeldheid tussen de EU-lidstaten wat betreft het zuivelbeleid.

Wanneer exportsteun verder zal worden afgebroken volgens de systematiek van het huidige WTO-akkoord zullen er voor de zuivelsector waarschijnlijk knelpunten ontstaan. Dit geldt met name voor condens. Voor boter zijn zelfs dan geen problemen te verwachten. Eventuele prijsverlagingen als gevolg van Agenda 2000 zouden de exportrestituties die nodig zijn om het verschil tussen de interne prijs en de wereldmarktprijs te overbruggen, verminderen. De mogelijkheid tot aggregatie van de verschillende productcategorieën zou de EU in staat stellen om verdere reducties in exportrestituties door te voeren. In ruil voor deze aggregatiemogelijkheid zou de EU misschien bereid moeten zijn een AMS-afspraken voor zuivel te maken.

12. Rund- en kalfsvlees

12.1 Internationale handel

De wereldproductie van rundvlees is geconcentreerd in een relatief klein aantal landen: de VS, de EU, Brazilië, China, Argentinië en Rusland. In China is de productie door de sterk groeiende vraag explosief gestegen terwijl de productie in Rusland als gevolg van de politieke en economische veranderingen juist een zeer forse afname heeft laten zien. Op het gebied van de rund- en kalfsvleesexport geven Australië, de VS, de EU, Nieuw-Zeeland en Argentinië de toon aan. De VS en Canada hebben hun positie op de wereldmarkt de laatste jaren zien versterken ten koste van de EU. De rundvleesexport uit de EU vindt vrijwel uitsluitend plaats met restituties. De recente exportdaling van EU-rundvlees is mogelijk te wijten aan de BSE-affaire en de afname van de voorheen ruime export van interventievlees.

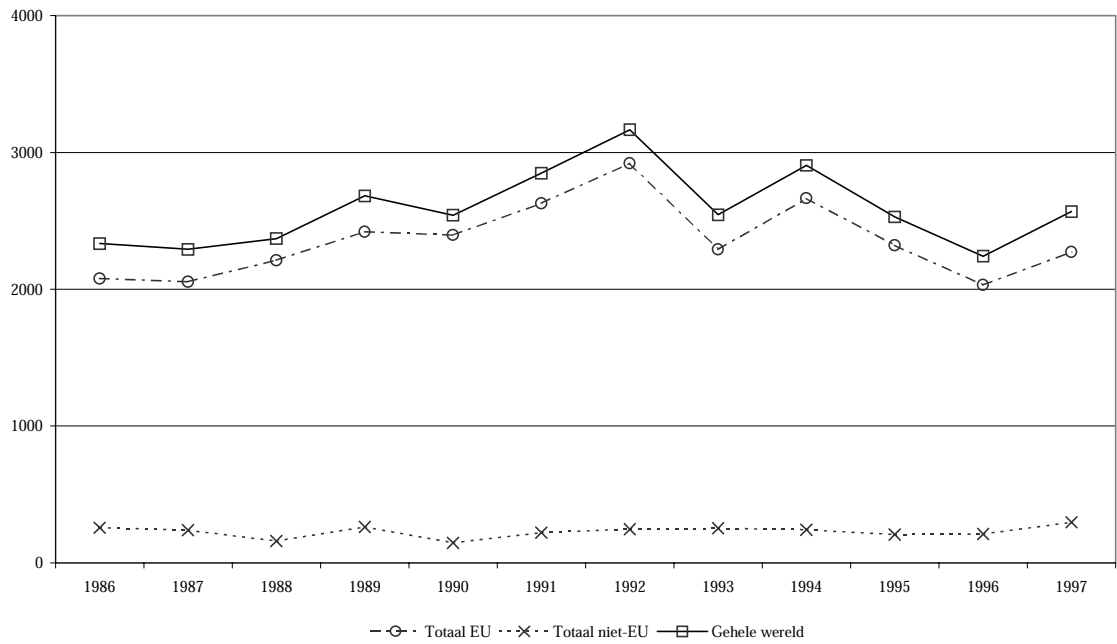
Tabel 12.1 Wereldexport rundvlees (1.000 ton karkas gewicht) naar regio, 1986-1996

	Gem. 1986-1990		Gem. 1991-1994		1995		1996	
	1.000 t	%	1.000 t	%	1.000 t	%	1.000 t	%
Wereld	3.848	100,0	4.818	100,0	5.080	100,0	4.959	100,0
Argentinië	273	7,1	258	5,3	436	8,6	325	6,5
Australië	761	19,8	1.024	21,2	1.043	20,5	954	19,2
Canada	96	2,5	164	3,4	212	4,2	276	5,6
EU	959	24,9	1.149	23,8	983	19,3	955	19,3
New Zeeland	341	8,9	398	8,3	415	8,2	458	9,2
VS	337	8,8	571	11,9	760	15,0	777	15,7
Overige landen	1.077	28,0	1.257	26,1	1.229	24,2	1.215	24,5

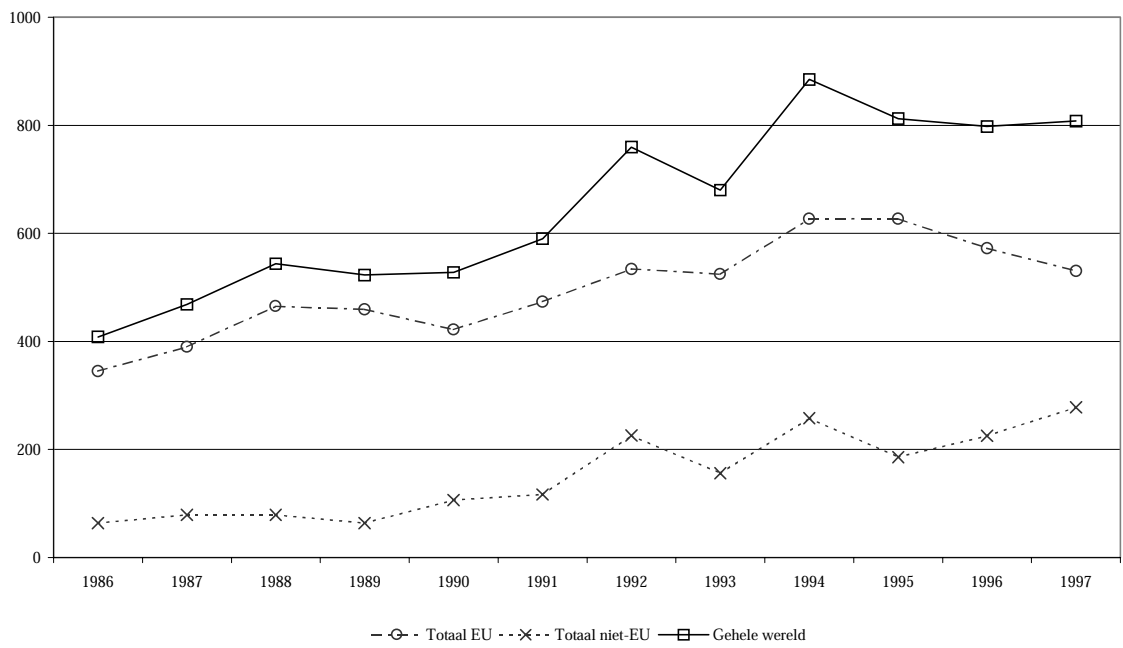
Bron: WTO.

Circa 10% van de Nederlandse rundvleesexport wordt afgezet buiten de EU. In 1997 waren de belangrijkste bestemmingen buiten de EU achtereenvolgens Rusland, Egypte, Iran en Saoedi-Arabië. De totale rundvleesuitvoer liet na 1992 een dalende trend zien, hoewel een zeer lichte toename van de uitvoerwaarde naar derde landen gerealiseerd werd.

De Nederlandse invoer van rundvlees heeft een stijgende lijn laten zien, maar is sinds 1995 stabiel. De toename van de invoer uit derde landen komt hoofdzakelijk voor rekening van Brazilië, Argentinië, de VS en Uruguay.



Figuur 12.1 Uitvoer Nederlands rundvlees



Figuur 12.2 Invoer rundvlees in Nederland

12.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord

12.2.1 Inleiding

Het gemeenschappelijk rundvleesbeleid heeft tot in de jaren tachtig betrekkelijk weinig problemen gekend; de EG was importerend voor dit product. Er waren zelfs premieregelingen om de overgang van melkveehouders naar de rundvleesproductie te bevorderen. Bij het ontstaan van marktproblemen is eerst de invoering van een uniform classificatiesysteem toegepast, mede om het interventiebeleid in de lidstaten te harmoniseren. De introductie van de superheffing op melk met een versnelde vermindering van de melkveestapel en de overschakeling op meer gespecialiseerde rundvleesproductie heeft grote invloed op de marktsituatie en de budgetlasten van het beleid gehad. Het toegenomen rundvleesaanbod heeft geleid tot grote interventievoorraden en exporthoeveelheden naar derde landen en in verband hiermede tot stijgende EU-uitgaven. Mede tegen deze achtergrond zijn ook al voorafgaand aan de hervormingsbesluiten van 1992 wijzigingen in het interventiebeleid wat betreft kwaliteitseisen, de aankoopperioden en het prijsniveau aangebracht.

De in 1992 genomen hervormingsbesluiten kwamen neer op een verdere verlaging in drie jaar van het interventieprijsniveau met 15%, de instelling van plafonds voor de interventieaankopen (aflopend tot 350.000 ton in 1997) en een verhoging van de premies voor stieren en zoogkoeien. Bij het laatste gelden maxima per bedrijf (90 stieren of voor zoogkoeien het aantal tot dusverre) en per hectare (veedichtheid), aflopend tot 2 grootveeenheden (gve) in 1996. Hierdoor wordt vanuit 'Brussel' ook beoogd de rundvleesproductie te extensiveren en relatief meer mogelijkheden te geven aan de veehouderij in 'door de natuur benadeelde gebieden', waaronder bergstreken. De genoemde interventieprijsverlaging is bovendien ten dele gemotiveerd door de Europese Commissie met de graanprijsverlaging en de hieruit voortkomende prijsverlaging voor veevoeders.

12.2.2 Interne steun

Bij de Mac Sharry-hervormingen heeft een verschuiving plaatsgevonden van marktsteun naar inkomenssteun in de vorm van dierpremies. Doordat deze dierpremies in de WTO zijn ondergebracht in de zogenaamde blauwe box, zijn deze vrijgesteld van de verplichting tot vermindering. De reductie van de interne steun vormt voor wat betreft rundvlees daarom geen probleem.

12.2.3 Markttoegang

Ten aanzien van de markttoegang is er tarificatie overeengekomen. Bovendien geldt dat de zogenaamde speciale vrijwaringsclausule kan worden toegepast. Voor de tarificatie vormde het verschil tussen de wereldmarktprijs en de EU-prijs (110% van de interventieprijs) in de basisperiode 1988-1990 de grondslag. Dit leidde ertoe dat de douanetarieven na tarificatie hoger waren dan de in 1995 geldende invoerheffingen. Deze tarieven waren namelijk behoorlijk afgenomen sinds de referentieperiode. De tarificatie in de rundvleessector heeft

gezien de prohibitieve invoerheffingen voor het merendeel van de rundvleesproducten niet geleid tot extra invoer. Bepaalde rundvleesconserven vormen hierop een uitzondering (PVE, 1999). Door het niet al te hoge invoertarief is bij deze producten sprake van een belangrijke invoerstroom (130.000 ton in 1996).

Tabel 12.2 EU-invoertarieven voor rundvleesproducten

	Basistarief	Begrensd tarief in 2000	Reductie-%	Special Safeguard Clause
Rundvlees				
<i>halve en hele karkassen (vers of bevroren)</i>	20% + 2.763 euro/ton	12,8% + 1.768 euro/ton	36	ja
<i>zonder bot (vers)</i>	20% + 4.740 euro/ton	12,8% + 3.034 euro/ton	36	ja
<i>delen zonder bot (bevroren)</i>	20% + 3.454 euro/ton	12,8% + 2.211 euro/ton	36	ja

Bron: WTO.

Op het gebied van minimum-markttoegang heeft de EU de bestaande contingenten gehandhaafd. Het is belangrijk dat bij de verplichtingen tot het bieden van markttoegang alle vleessoorten geaggregeerd worden. Door de ruime invoer van rund- en schapenvlees hoeven er voor de andere vleessoorten slechts beperkte mogelijkheden tot extra invoer geboden te worden. De voor deze contingenten vastgestelde douanerechten liggen op een niveau van circa 30% van het volledige invoertarief dat in 1995 toegepast werd. Dit niveau blijft de gehele WTO-implementatieperiode ongewijzigd. De opengestelde invoerquota zijn voor wat betreft het seizoen 1996/97 (met uitzondering van buffelvlees) nagenoeg volledig benut (tabel 12.3).

Tabel 12.3 Benutting (%) EU-tariefcontingenten rundvlees (in aantal dieren en tonnen), 1996/97

	Tariefcontingent	Benutting tariefcontingent
Levende runderen waaronder:		
<i>ossen (zwaarder dan 220 kg)</i>	5.000 stuks	100
<i>bepaalde (zwaarder dan 220 kg)</i>	5.000 stuks	100
<i>andere levende runderen</i>	169.000 stuks	100
Rundvlees, vers of gekoeld	38.550 ton product gewicht	88
Bevroren rundvlees, w.o.:		
<i>buffelvlees</i>	2.250 ton (zonder bot)	1
<i>voorhanden</i>	51.050 ton (met bot)	100
<i>slachtafval (gehele omlopen)</i>	1.500 ton	100

Bron: WTO.

12.2.4 Exportsteun

De beperkingen van exportsteun betreffen zowel een afbouw van het volume als het budget (tabel 12.4).

Tabel 12.4 WTO-plafonds exportsteun rundvlees, 1995-2000

	Basis	1995	1996	1997	1998	1999	2000
x 1.000 ton	1.040,1	1.137,0	1.037,9	1.010,9	947,8	884,6	821,7
x mln. euro	1.958,8	1.922,6	1.788,7	1.655,0	1.521,2	1.387,4	1.253,6

Het beheer van de beschikbare exportsubsidies vindt plaats door middel van exportcertificaten. Een exporteur komt alleen in aanmerking voor restitutie als hij gebruik maakt van een exportcertificaat. Om binnen de toegestane hoeveelheden te blijven streeft de Commissie ernaar een over het jaar gelijke verdeling te maken in wekelijkse hoeveelheden van circa 2% van het toegestane volume. Indien noodzakelijk of gewenst, wordt deze verdeling aangepast. In de periode tussen het aanvragen van een certificaat en het honoreren van de aanvraag kan de Commissie diverse maatregelen nemen om het beheer van de hoeveelheden in goede banen te leiden. Dit kan bijvoorbeeld het niet of gedeeltelijk toewijzen van de aangevraagde certificaten zijn. In de regel worden te veel uitvoercertificaten aangevraagd. Als reactie hierop heeft de Commissie meermaals de restituties verlaagd. Daarnaast heeft de Commissie verschil aangebracht in de restitutieverlagingen van mannelijk en vrouwelijk rundvlees. Een uitzondering op de situatie van grote aanvragen was de periode waarin de BSE-crisis van zich deed spreken.

Tabel 12.5 Invulling exportsteun rundvlees in (verkoop)seizoen 1995/96 (gewicht in karkas-equivalenten)

	Gesubsidieerde export		Voedsel-	WTO-maximum		Totale EU-export	
	mln. euro	1.000 ton	hulp	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	w.v. gesubsidieerd
Rundvlees	1.506,5	1.019,1	1,2	1.922,6	1.137,0	1110,8	92

Bron: WTO.

De vele veranderingen in het beheer van de Commissie leiden tot grote onzekerheid bij de exporteurs. Exporteurs kunnen op deze manier geen adequate langetermijnplanningen maken. Voor Nederland is de verhoudingsgewijs grote steunbeperking voor vrouwelijk

rundvlees erg nadelig omdat er in Nederland relatief veel vrouwelijk rundvlees is. Daarnaast hebben de BSE-gevallen die zich in Nederland hebben voorgedaan de export bemoeilijkt. Daar komt bij dat de interventievoorraden, die mede door de BSE-crisis ontstaan zijn, geruimd zullen moeten worden. Dit zal binnen het WTO-quotum dienen te gebeuren, behalve wanneer de EU het interventievlees als voedselhulp inzet. Tot nu toe is men, mede door de 'carry-forward' regeling, onder het WTO-quotum kunnen blijven. In het laatste WTO-implementatiejaar kan echter geen overheveling meer toegepast worden.

Rond het beheer van het exportvolume van rundvlees hebben zich dus enige problemen voorgedaan en die zullen zich waarschijnlijk voor blijven doen. Momenteel ligt de benutting van de WTO-hoeveelheden echter behoorlijk achter bij de beschikbare hoeveelheden. De weggevallen export naar Rusland is hier debet aan. De afbouw van het gesteunde exportbudget heeft tot op heden niet voor problemen gezorgd (tabel 12.5).

12.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord

12.3.1 Inleiding

Met de voorstellen van de Europese Commissie in het kader van Agenda 2000 wordt de lijn van prijsverlaging en directe tegemoetkomingen in de rundvleessector doorgetrokken. Voorgesteld is de institutionele prijs geleidelijk (in drie jaarlijkse stappen van 10%) met 30% te verlagen tot 1.950 euro/ton (tegenover 2.780 euro/ton) en de basispremie voor stieren in drie stappen te verhogen tot 220 euro in 2002. Verder zal er een premie komen die verdeeld wordt aan de hand van nationale criteria. Deze zogenaamde envelop wordt gebaseerd op het aandeel in de EU-productie van rundvlees (exclusief kalfsvlees) en zal voor Nederland ongeveer 233 miljoen gulden bedragen. Openbare interventie wordt in 2002 vervangen door een regeling voor particuliere opslag.

12.3.2 Interne steun

De Agenda 2000 voorstellen om de rundvleesprijs met 30% te verlagen en de boeren hiervoor te compenseren met dierpremies leidt tot een forse verlaging van de AMS. Voor rundvlees betekent Agenda 2000 dat de AMS met circa met 18 miljard gulden zou afnemen ten opzichte van het AMS-niveau van bijna 105 miljard gulden in 1995. De totale AMS neemt ten gevolge van Agenda 2000 met bijna 30 miljard gulden af. De Agenda 2000 hervormingen in de rundvleessector zouden dan ook een forse bijdrage kunnen leveren aan de vermindering van de AMS. Als de directe steun echter niet meer onder de blauwe box steun zou kunnen vallen, maar gewoon meetelt in de AMS, dan zou door een eventuele reductie van de AMS de noodzaak ontstaan tot verdere hervormingen dan voorgesteld in Agenda 2000. Voor de primaire sector neemt met Agenda 2000 de afhankelijkheid van de dierpremies verder toe. Hierdoor neemt de behoefte tot het veiligstellen van deze premies voor EU-rundvleesproducenten toe.

12.3.3 Markttoegang

De bijna volledige benutting van de invoercontingenten wijst er hoogstwaarschijnlijk op dat bij een verdere vergroting van de markttoegang de invoer zal toenemen. Een ruimere markttoegang voor rundvlees heeft behalve voor de rundvleessector ook gevolgen voor de varkens- en pluimveesector. Deze sectoren genieten het meeste 'voordeel' van de huidige mogelijkheid tot aggregatie. De VS zullen hoogstwaarschijnlijk veel belang hechten aan meer markttoegang omdat het vergroten van de vleesexport een van de speerpunten is van de Amerikaanse landbouw. Voor de EU hoeft een grotere markttoegang echter niet automatisch een bedreiging van de concurrentiepositie te betekenen. De EU heeft de laatste jaren steeds de tweede of derde plaats van de ranglijst van grootste rundvleesexporteurs ingenomen. De exportkansen stijgen als gevolg van de in Agenda 2000 voorgestelde prijsverlagingen én een betere markttoegang in derde landen.

12.3.4 Exportsteun

Het verder verminderen of helemaal afschaffen van exportsteun heeft voor de meeste WTO-leden, uitgezonderd de EU, prioriteit bij een volgend WTO-akkoord. Het feit dat de VS veel gebruik maken van exportkredietgaranties zou ook een punt van discussie tijdens de volgende onderhandelingsronde kunnen zijn. Voor wat de EU-rundvleessector betreft zouden verdere restitutieverlagingen problematisch kunnen zijn, gezien de eerder ervaren knelpunten (voordat de vraag uit Rusland wegviel). Een verdere verlaging van de restituties zal zeer waarschijnlijk tot een nieuwe druk op het exportvolume leiden. Aan de andere kant zullen de Agenda 2000 hervormingen de behoefte aan restituties verminderen.

13. Varkensvlees, pluimveevlees en eieren

13.1 Internationale handel

13.1.1 Varkensvlees

Op de wereldmarkt voor varkensvlees heeft de EU een marktaandeel van een derde (exclusief intrahandel) in de totale export van varkensvlees. Dit aandeel is de laatste jaren tamelijk stabiel gebleven. Het exportaandeel van de VS is met circa 7% in 1996 nog bescheiden, maar dit is flink groeiend. In de periode 1994-1996 nam het VS-exportvolume van varkensvlees met meer dan 72% toe. De groei van de exportwaarde van varkensvlees lag voor de EU -en zeker voor Nederland en Denemarken- op een veel lager niveau. De twee grootste importmarkten voor varkensvlees zijn Japan en de voormalige Sovjet-Unie. De relatief grote afhankelijkheid van deze instabiele markten maakt de wereldhandel kwetsbaar.

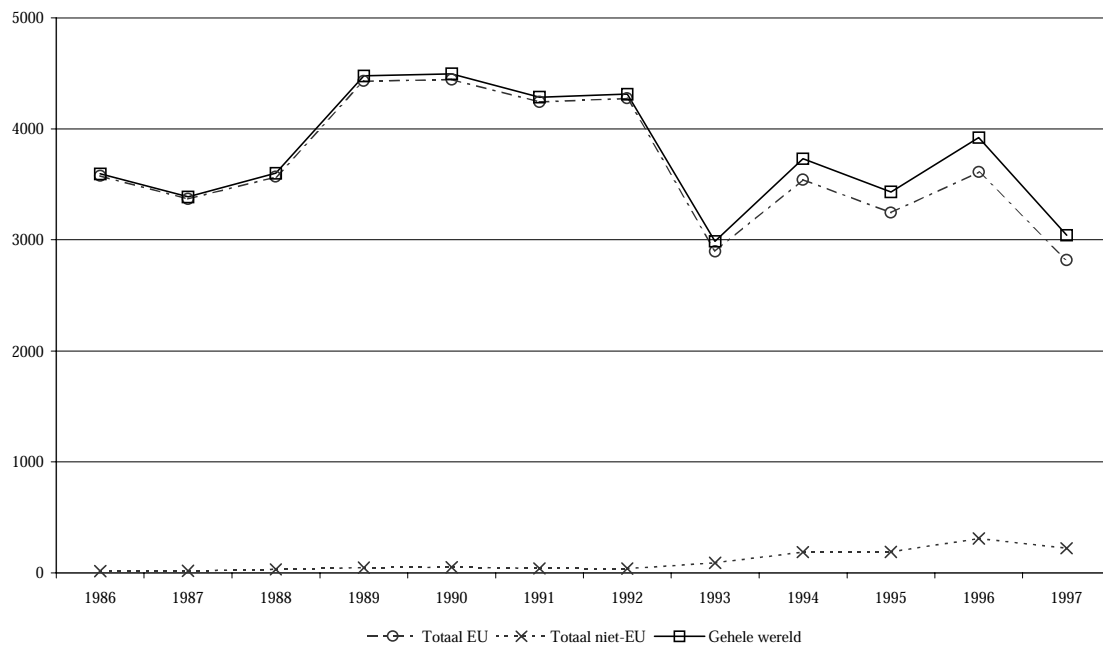
Tabel 13.1 Export van varkensvlees (1.000 ton karkasgewichtequivalent) en groeivoet (in %), 1989-1997

	1989	1994	1995	1996	1997	Groeivoet 1989-1997 %
EU	3.113	4.492	4.625	4.785	4.560	4,9
Canada	354	371	498	560	560	5,9
VS	119	241	350	416	416	16,9
Oost-Europa	349	139	163	348	361	0,2
China/Hongkong	169	143	190	175	149	-1,6
Taiwan	144	331	381	388	69	-8,8

Bron: IPC, 1998.

De belangrijkste bestemmingen van Nederlands varkensvlees zijn Duitsland, Italië, Frankrijk en Giekenland. Het aandeel van derde landen in de varkensvleesuitvoer is klein, al is dit sinds 1993 redelijk sterk gestegen. Tot 1993 bedroeg het aandeel van derde landen in de totale export veelal niet meer dan 1%. In de periode 1993-1997 bedroeg dit aandeel gemiddeld 6%. De export naar Rusland, Japan, Hong-kong, Zuid-Korea en China was relatief hoog in 1996 en 1997. De politieke- en economische veranderingen in Centraal- en Oost-Europa, de lage veevoederprijzen en de toenemende vraag naar vlees in een aantal Aziatische landen hebben hier grotendeels aan bijgedragen. De lage export in 1997 was het gevolg van de varkenspest. De ongunstige ontwikkelingen op de nationale en internationale varkensvleesmarkt in 1998 zijn het gevolg van de economische crises in Rusland en Azië en de overproductie in de VS en de EU.

Er wordt nauwelijks varkensvlees ingevoerd uit derde landen. De invoer van varkensvlees kende een stijgende trend in de periode 1990-1992. In 1993 vond een sterke afname van de varkensvleesinvoer plaats door de Duitse varkenspest en de hoge productie in eigen land. Sindsdien is er weer sprake van een groeiende invoer.



Figuur 13.1 Uitvoer Nederlands varkensvlees

13.1.2 Pluimveevlees

De EU, de VS, Brazilië en Thailand zijn de belangrijkste exporterende landen van pluimveevlees. De export van pluimveevlees kende voor vrijwel alle belangrijke exporteurs een forse toename sinds 1989. De pluimveevleesexport uit de VS groeide explosief (tabel 13.2). De voornaamste importeurs van pluimveevlees zijn de voormalige Sovjet-Unie, Japan, China/Hong-Kong en de EU (Duitsland). De wereldhandel in pluimveevlees is nogal sterk afhankelijk van de relatief onzekere Russische en Chinese vraag.

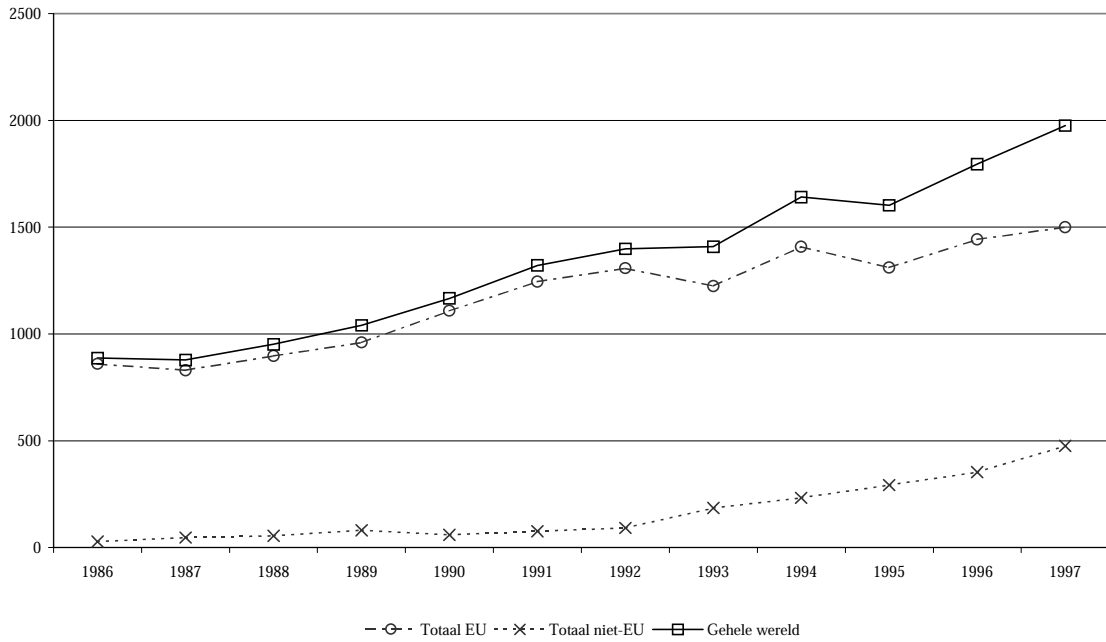
Binnen de EU zijn Frankrijk en Nederland de grootste exporteurs van pluimveevlees. De Nederlandse uitvoer van pluimveevlees laat een stijgende trend zien. In 1997 werd net zoals in 1996 een recordexport van pluimveevlees gerealiseerd. Rusland is een zeer belangrijke afzetmarkt geworden. In 1992 was de uitvoer naar Rusland nog vrijwel nihil. Een jaar later was Rusland al bestemming nummer één van de derde landen. Overige belangrijke bestemmingen zijn Aziatische landen als Hong-kong en China. De gunstige

Tabel 13.2 *Export van pluimveevlees, in 1.000 ton karkasgewichtequivalent en gemiddelde jaarlijkse groei (in %), 1989-1997*

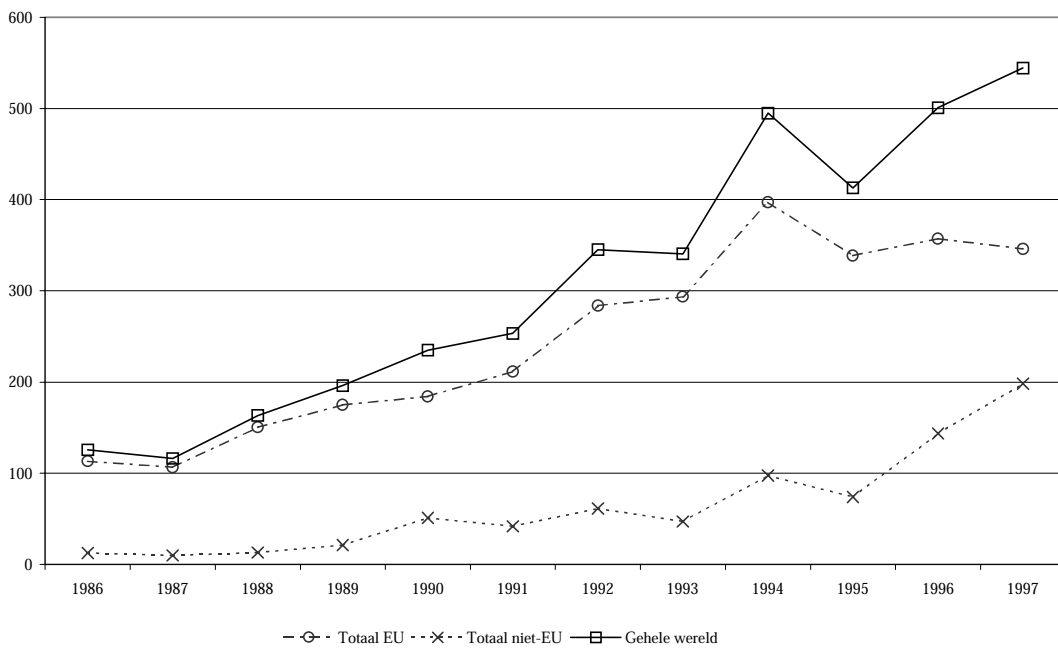
	1989	1994	1995	1996	1997	Groeivoet 1989-1997 %
EU	1.144	1.988	2.304	2.465	2.609	10,9
VS	389	1.420	1.928	2.208	2.343	25,2
Brazilië	254	495	436	582	701	13,5
China/Hongkong	40	270	320	356	356	31,4
Oost-Europa	276	118	232	196	189	-6,6
Thailand	131	187	183	169	187	4,5

Bron: IPC, 1998.

ontwikkeling van de importvraag in de voormalige Oostbloklanden kan niettemin gezien worden als de belangrijkste oorzaak van de uitvoertoename. Volgens het FAS (1998) zijn de oorzaken voor de toename van de EU-uitvoer van pluimveevlees: lage voederprijzen, goede marketing strategieën, een sterke vraag vanuit Rusland en een sterke dollar. De productie van pluimveevlees nam in 1997 in Nederland eveneens toe (met 2%). Dit was voornamelijk het gevolg van de goede afzetmogelijkheden van pluimveevlees. Er is een trend naar gemakkelijk te bereiden producten en er werd door de consument gezocht naar vervangers van rundvlees. Voorts lijkt het steeds verder opdelen van vleeskippen een trend te zijn, waarbij de meer edele delen (filet) in de EU worden afgezet en de minder edele delen (vleugels, poten) worden afgezet buiten de EU.



Figuur 13.3 Uitvoer Nederlands pluimveevlees



Figuur 13.4 Nederlandse invoer pluimveevlees

De invoer uit derde landen laat sinds 1995 een sterke toename zien, terwijl de invoer vanuit de EU enigszins gestabiliseerd is. Deze toename komt vooral voor rekening van Brazilië en Thailand. Brazilië was in 1997 na Duitsland de belangrijkste leverancier van pluimveevlees aan Nederland.

13.1.3 Eieren

Vanwege de beperkte houdbaarheid en de geringe waarde in verhouding tot de transportkosten van eieren is de eierenhandel vooral regionaal georiënteerd. Nederland en de VS zijn de belangrijkste exporteurs van eieren. Duitsland, China/Hong-Kong, Japan en Frankrijk zijn de grootste importeurs van eieren. Nederland domineert de exportmarkt van de EU-landen.

Tabel 13.3 Export en import en export van eieren, 1990-1996 (mln. USD)

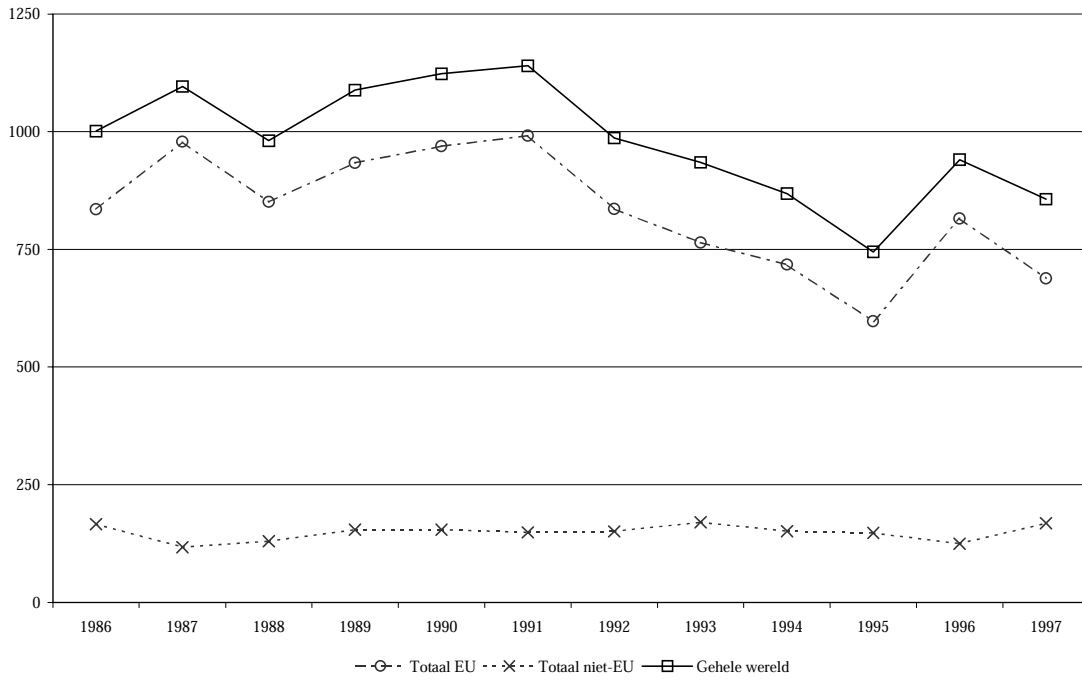
	Gem. 90-92	Gem. 93-95	1996	1997
Export				
<i>wereld</i>	1.314,3	1.220,9	1.573,3	1.457,5
<i>wereld excl. EU-intra</i>	508,3	554,0	711,8	734,8
<i>EU-15</i>	940,7	813,8	1.022,7	883,9
<i>EU-15 extra</i>	134,7	146,9	161,2	161,2
<i>Nederland</i>	566,6	444,0	509,1	412,5
Import				
<i>wereld</i>	1.344,4	1.215,3	1.577,7	1.462,6
<i>wereld excl. EU-intra</i>	553,1	608,3	731,2	702,1
<i>EU-15</i>	831,2	645,7	887,0	801,0
<i>EU-15 extra</i>	39,9	38,6	40,5	40,5
<i>Nederland</i>	45,8	63,5	83,3	68,7

Bron: FAO.

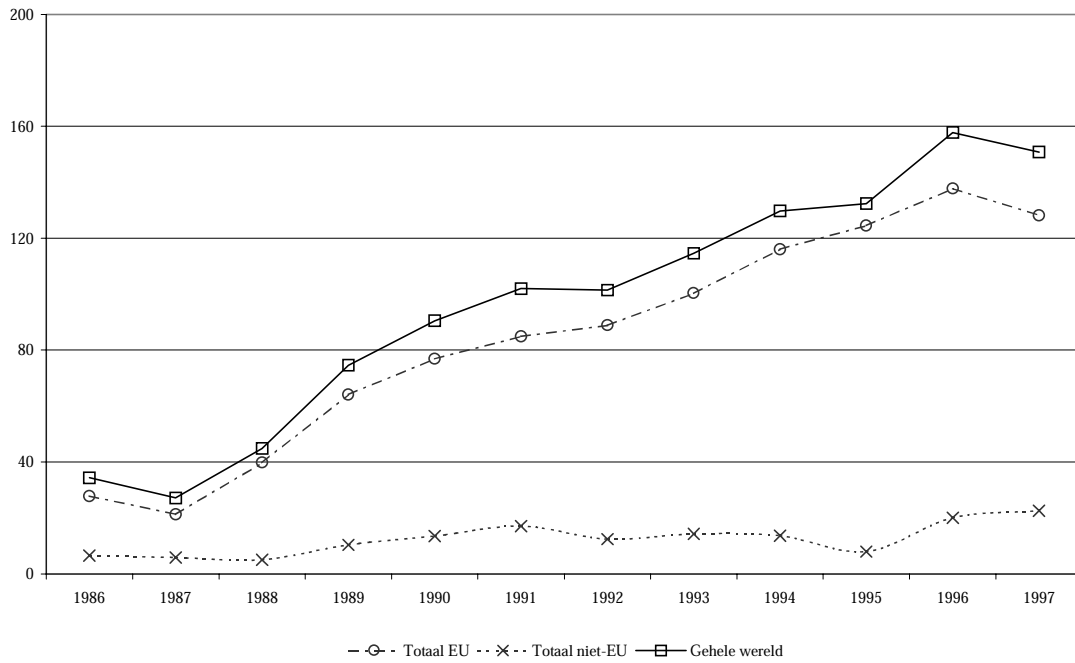
Nederlandse eieren worden buiten de EU vooral afgezet in het verre Oosten, Noord-Afrika en het Midden-Oosten. De totale eierenuitvoer ligt sinds de Mac Sharry-hervorming lager dan voor de hervorming. Doordat de uitvoer naar derde landen relatief constant is gebleven is het aandeel van de intra-handel in de totale Nederlandse eierenuitvoer steeds kleiner geworden.

De uitvoer van Nederlandse eieren naar Hong-Kong, traditioneel de belangrijkste afzetmarkt, is na 1995 sterk gedaald. Aangezien bestemmingen als Angola, Zwitserland en Oman aanzienlijk meer eieren in 1997 afnamen, kwam de totale uitvoer naar derde landen in dat jaar toch op een recordhoogte uit. Het is de vraag hoe de Nederlandse eierenuitvoer zich de komende jaren zal ontwikkelen nu de Nederlandse overheid een stop op de groei van de pluimveesector heeft aangekondigd. Daarnaast kunnen diverse welzijnseisen een belangrijke invloed op de exportpositie van Nederland krijgen. De kostprijs van Neder-

landse eieren neemt toe bij verdere eisen op welzijnsgebied, indien dezelfde eisen niet in concurrerende landen gelden.



Figuur 13.5 Uitvoer van Nederlandse eieren en eigeel



Figuur 13.6 Invoer van eieren en eigeel in Nederland

De totale invoer van eieren in Nederland is vanaf 1987 voortdurend toegenomen, met uitzondering van 1997. De invoertoename komt hoofdzakelijk voor rekening van landen binnen de EU (figuur 13.6).

13.2 Implementatie en effecten van het WTO-akkoord

13.2.1 Inleiding

De marktordeningen voor varkensvlees, pluimveevlees en eieren vormen in zekere zin een complement van de graanmarktordening. Ondersteuning van de graanprijzen vormt een belangrijke kostenpost voor de intensieve veehouderij. Anderzijds zou de graanmarktordening worden ondermijnd indien geen invoerbelemmeringen zouden worden opgelegd voor producten van de intensieve veehouderij. De voorzieningen met betrekking tot invoer uit derde landen zijn vanaf 1995 ingrijpend gewijzigd door de implementatie van het eindakkoord van de WTO. Voorheen werd de invoer beperkt door twee onderdelen: het sluisprijsmechanisme en de compenserende graanheffing. Het gecombineerde effect van het stelsel was dat invoer in de EU nagenoeg onmogelijk was. Met de inwerkingtreding van het WTO-akkoord is het systeem vervangen door invoertarieven die aan een afnemend maximum zijn gebonden.

Op de interne markt is er niet of nauwelijks sprake van ondersteuning van de prijzen. Hier is het vrije spel van vraag en aanbod bepalend voor de prijsvorming. Alleen voor varkensvlees kan een bescheiden bescherming worden geboden. Zo is voorzien in de mogelijkheid om een interventieprijs vast te stellen. In de praktijk wordt het instrument van de interventie echter niet toegepast. Om al te grote prijschommelingen te voorkomen wordt in tijden van een verhoogd aanbod op de EU-markt aan het bedrijfsleven de mogelijkheid geboden om varkensvlees tijdelijk op te slaan met financiële ondersteuning uit gemeenschapsmiddelen (particuliere opslag). Het varkensvlees blijft dan eigendom van de betrokken ondernemer, die daarmee ook het afzetrisico blijft dragen.

13.2.2 Interne steun

Voor de intensieve veehouderijsector is nauwelijks sprake van interne steun, zodat de verplichting tot steunbeperking geen directe consequenties heeft.

13.2.3 Markttoegang

Varkensvlees

De toegepaste tarificatie is gebaseerd op de invoerheffingen in de periode 1988-1990. In vergelijking met 1995 was er tijdens deze referentieperiode sprake van hoge, op de inder tijd hoge graanprijs gebaseerde, invoerheffingen. Dit heeft medio 1995 geresulteerd in invoertarieven die hoger uitkwamen dan de geldende heffingen. Hierdoor werd de invoer

dus niet vereenvoudigd. Daar komt bij dat het voor derde landen niet erg aantrekkelijk was om naar de EU te exporteren, vanwege de lage varkensvleesprijzen.

De afspraken in verband met minimum markttoegang hebben geleid tot een verruiming van de mogelijkheid om in te voeren tegen verlaagde invoertarieven. Dit betreft echter betrekkelijk kleine hoeveelheden. De markttoegang is bovendien verdeeld over een aantal producten. Voor karbonadestrengen geldt een tariefcontingent van 7.000 ton tegen 0% in verband met de compensatie die de EU moet bieden aan derde landen als gevolg van het oliezadenregiem van de EU en de WTO-panels die daarover zijn geweest. De invoercontingenten worden nochtans niet eens volledig benut. Het systeem met invoervergunningen speelt hier een rol in. Men kan slechts eenmaal per kwartaal een aanvraag indienen voor varkensvleesimport en dan duurt het nog enkele weken voordat men de aanvraag gehonoreerd ziet of niet. Dit vereist een langetermijnplanning die door de snelle ontwikkelingen in de markt niet erg gewenst is. Buiten de invoercontingenten om worden vrijwel uitsluitend slachtafvallen ingevoerd. De WTO-afspraken hebben voor de Nederlandse varkensvleessector dan ook geen directe effecten op de invoerhoeveelheden gehad. De beperkte benutting van invoercontingenten komt ook naar voren uit tabel 13.5 waarin de invoercontingenten en de benutting van de contingenten vermeld staat voor het seizoen 1996/07.

Tabel 13.4 EU-invoertarieven voor een aantal categorieën varkens en varkensvlees

	Basistarief	Begrensd tarief in 2000	Reductie-%	Special Safeguard Clause
Levende varkens				
<i>fokvarkens</i>	vrij	vrij	-	nee
<i>meeste andere</i>	644 euro/ton	412 euro/ton	36	ja
Varkensvlees (vers, gekoeld of bevroren)				
<i>karkassen, incl. halve</i>	838 euro/ton	536 euro/ton	36	ja
<i>hammen</i>	1215 euro/ton	778 euro/ton	36	ja
<i>schouderstukken</i>	939 euro/ton	601 euro/ton	36	ja

Bron: WTO.

Tabel 13.5 Benutting (%) EU-tariefcontingenten (tonnen) varkensvlees, 1996/97

	Tariefcontingent	Benutting tariefcontingent %
Varkensvlees (vers, gekoeld, bevroren):		
<i>karkassen/halve karkassen</i>	3.000	0
<i>stukken varkensvlees (excl. varkenshaas)</i>	1.100	22
<i>lendenstukken (zonder bot)</i>	11.334	39
<i>varkensvlees</i>	1.666	100
<i>worst</i>	600	13
<i>conserven</i>	1.220	5

Bron: WTO.

Pluimveevlees

Er is tarificatie voor pluimveevlees overeengekomen. De relatief hoge, op de graanprijs gebaseerde, invoerheffingen in de referentieperiode 1988-1990 vormen de basis voor de vaste invoerheffingen. De EU mocht in 1995 dan ook invoertarieven hanteren die hoger waren dan de op dat moment geldende invoerheffingen. Prijstechnisch gezien bemoeilijkt dit de invoer van pluimveevlees.

Tabel 13.6 EU-invoertarieven voor categorieën pluimveevlees

	Basistarief	Begrensd tarief in 2000	Reductie-%	Special Safeguard Clause
Levend pluimvee (<185 gram)	81 euro/1.000 stuks	52 euro/1.000 stuks	36	ja
Pluimveevlees, w.o.:				
<i>gesneden pluimveevlees</i>	1.600 euro/ton	1.024 euro/ton	36	ja
<i>zonder bot (vers of gekoeld)</i>				
<i>vleugels (met bot)</i>	421 euro/ton	269 euro/ton	36	ja
<i>poten (met bot)</i>	724 euro/ton	463 euro/ton	36	ja

Bron: WTO.

De douanetarieven zijn voor een aantal producten niet hoog genoeg om het verschil tussen de wereldmarktprijs en de interne prijs te overbruggen. Dit geldt bijvoorbeeld voor kipfilet uit Thailand en Brazilië. Sinds de invoering van het WTO-akkoord wordt er vanwege het grote prijsverschil vrijwel continu gebruik gemaakt van de speciale vrijwaringsclausule. De EU maakt gebruik van dit aanvullende recht bij de invoer uit Argentinië, Brazilië, China en Thailand.

De afspraken in het kader van minimum markttoegang hebben geleid tot een verruiming van de invoer tegen verlaagde douanerechten. De douanetarieven binnen de contingenten liggen voor pluimveevlees op circa 30% van de volledige tarieven. De hoeveelheid contingenten is bijna volledig benut (zie tabel 13.7).

Tabel 13.7 Benutting EU-invoercontingenten pluimveevlees (in tonnen; %), 1996/97 en 1997/98

	Tariefcontingent 1996/1997	Benutting contingent %	Tariefcontingent 1997/1998	Benutting contingent %
Hele kippen, kuikens, hanen	1.240	75	2480	100
Delen van kippen, kuikens, hanen	800	100	1600	100
Ontbeend pluimveevlees	296	100	352	100
Kalkoenvlees	200	100	400	100

Bron: WTO.

Doordat er via de import van rund- en schapenvlees al grotendeels aan de invoerplichtingen wordt voldaan, gaat het bij pluimveevlees om betrekkelijk kleine hoeveelheden. Ter compensatie van het door de EU gevoerde oliezadenregime is in WTO-verband afgesproken dat er voor onder andere pluimveevlees extra contingenten geopend worden. Sinds 1994 wordt er derhalve jaarlijks een invoermogelijkheid geboden van 12.500 ton pluimveevlees en 2.500 ton kalkoenvlees. Binnen deze contingenten wordt er onderscheid gemaakt naar land van oorsprong. Brazilië en Thailand hebben een eigen hoeveelheid. Voor invoer binnen deze contingenten geldt een tarief van 0%. De contingenten worden (uiteraard) volledig benut.

De pluimveemarkt van de EU is ondanks het WTO-akkoord nog steeds behoorlijk afgeschermd voor import uit derde landen. Dit geldt ook voor de pluimveemarkt in de VS. Omwille van veterinaire redenen kent die markt een hoge bescherming, waardoor er nauwelijks of geen pluimveevlees uit de EU wordt afgezet. Op andere markten voor pluimveevlees, zoals de Russische, zijn de VS een belangrijke concurrent voor de EU.

Eieren

Bij de tarificatie in de eiersector vormden de hoge, op de hoge graanprijs gebaseerde invoerheffingen gedurende de periode 1988-1990 de basis. Dit heeft tot prohibitieve invoertarieven geleid. Binnen de eiersector bestaat echter de regeling actieve veredeling, die het mogelijk maakt om zonder betaling van douanetarieven in te voeren. De ingevoerde producten dienen te worden verwerkt en vervolgens te worden uitgevoerd (zonder restitutie). Vrijwel alle invoer van consumptie-eieren valt onder de regeling actieve veredeling.

Tabel 13.8 EU-invoertarieven voor eier(product)en

	Basistarief	Begrensd tarief in 2000	Reductie-%	Special Safeguard Clause
Consumptie-eieren	475 euro/ton	304 euro/ton	36	ja
Gedroogde eigeel: voor verwerking	vrij	vrij	-	nee
overig	2223 euro/ton	1423 euro/ton	36	ja
Gedroogde eiwit: overig	1930 euro/ton	1235 euro/ton	36	ja

Wat betreft de afspraken in het kader van de minimum markttoegang worden er in de eiersector voor bepaalde producten marktversturende effecten als gevolg van het WTO-akkoord ervaren. Dit betreft voornamelijk de volledige benutting van de invoermogelijkheid van eigeel en heelei. De EU-invoer van consumptie-eieren als gevolg van de in het kader van de WTO geopende contingenten valt te verwaarlozen (tabel 13.9).

Tabel 13.9 Benutting EU-invoercontingenten voor eieren in 1996/97

	Tariefcontingent	Benutting contingent %
Consumptie-eieren	83.241 ton	1,4
Eigeel en heelei	6.284 ton (schaaleieren-equivalent)	100,0
Eiwit	9.280 ton (schaaleieren-equivalent)	43,2

Bron: WTO.

13.2.4 Exportsteun

Varkensvlees

Exporteurs die in aanmerking willen komen voor restitutie dienen een exportcertificaat aan te vragen. In de tijd tussen de aanvraag en ontvangst van het certificaat kan de Commissie besluiten om de aanvraag slechts gedeeltelijk of helemaal niet te honoreren. De beschikbare hoeveelheden zijn door de Commissie onderverdeeld in verschillende vleescategorieën. Dit betreft echter een indicatieve verdeling die niet in een verordening is vastgelegd. Het restitutiebeleid dat de Commissie in het algemeen voert voor vers en bevroren vlees is een zogenaamd 'anticyclisch' beleid. Bij hoge interne prijzen worden de restituties verlaagd terwijl er bij lage interne prijzen hogere restituties gegeven worden om de export te stimuleren. Dit beleid is puur gericht op de interne markt. Voor de wereldmarkt kan dit beleid nadelig zijn omdat onevenwichtigheden op de markt versterkt kunnen worden door een dergelijk beleid. Voor verwerkte producten hanteert de Commissie een tegenovergesteld beleid omdat de exportmogelijkheden van varkensvleesproducten voor een groot gedeelte worden bepaald door de prijs van varkensvlees in de EU.

Tabel 13.10 WTO-plafonds exportsteun varkensvlees, 1995-2000

	Basis	1995	1996	1997	1998	1999	2000
x 1.000 ton	561,4	541,8	522,1	502,5	482,8	463,2	443,5
x miljoen euro	298,9	288,8	269,3	249,8	230,3	210,8	191,3

De afbouw van het gesteunde exportvolume en -budget heeft vooralsnog niet voor grote problemen gezorgd. De budget-verplichting is niet knellend gebleken omdat deze is gebaseerd op een referentieperiode met hoge restituties. Voor wat betreft het volume zijn er bepaalde maatregelen getroffen om binnen de WTO-verplichtingen te blijven. In het begin van de implementatieperiode vond er nog relatief veel gesteunde export plaats van varkensvlees, zelfs meer dan de WTO-verplichting toe zou staan. Als reactie hierop zijn voor bepaalde productcategorieën de restituties geschrapt. Nadat deze maatregelen geno-

men zijn hebben zich geen problemen meer voorgedaan in het nakomen van de verplichtingen van de WTO. Er zijn nu zelfs reserves opgebouwd. In het seizoen 1995/96 bleef bijna 164.000 ton, oftewel 30%, onbenut van het toegestane exportvolume met restituties. Van het maximum toegestane budget bleef zelfs 65% onbenut. Alleen voor individuele producten kunnen de verplichtingen op basis van de indicatieve hoeveelheden knellend zijn. Deze situatie heeft zich in 1996 voorgedaan voor luncheon meat en gekookte worstjes. De Commissie wenste de hoeveelheden voor deze producten echter niet te vergroten omdat zij van mening was dat er 'reserves' achter de hand moesten worden gehouden voor het geval van een sterke varkensprijsdaling.

Tabel 13.11 Invulling exportsteun varkensvlees in (verkoop)seizoen 1995/96 (gewicht in karkas-equivalenten)

	Gesubsidieerde export		Voedsel-hulp	WTO-maximum		Totale EU-export	
	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	Aandeel gesubsidieerd (%)
Varkensvlees	100,5	378,2	0	288,8	541,8	824,6	46

Bron: WTO.

De huidige overproductie en de Rusland-crisis vormen momenteel ernstigere problemen voor de varkenssector dan de WTO-afspraken. Maar ondanks alle problemen wordt voor dit jaar een recordexport van varkensvlees verwacht. Dit heeft te maken met de enorme productietoename die volgde na de varkenspest.

Pluimveevlees

Ook bij pluimveevlees vindt het beheer van de beschikbare hoeveelheden plaats door middel van exportcertificaten en wordt er gewerkt met een indicatieve verdeling van de hoeveelheden in productgroepen. De certificaten konden in eerste instantie slechts op een beperkt aantal dagen aangevraagd worden. Deze situatie is naderhand verbeterd.

De afbouw van het gesteunde exportbudget heeft voor de pluimveesector tot nu toe geen problemen of beperkingen opgeleverd. Dit geldt niet voor de verplichtingen met betrekking tot het exportvolume. Het WTO-maximum inzake het gesubsidieerde exportvolume werd in 1995/96 al nagenoeg volledig benut (tabel 13.13). De (geringe) hoeveelheden die in de eerste twee WTO-jaren onbenut zijn gebleven zijn doorgeschoven naar het derde WTO-jaar 1997. Het toegestane volume voor 1997 werd desondanks volledig gebruikt. Om de gesubsidieerde export van pluimveevlees terug te brengen -ten tijde van het van kracht worden van het WTO-akkoord bedroeg deze ruim 850.000 ton- zijn keuzes gemaakt ten aanzien van producten die wel en niet in aanmerking kunnen komen voor restituties. Vóór 1995 zijn al exportrestituties voor deelstukken van pluimvee geschraapt.

Tabel 13.12 WTO-plafonds EU- exportsteun van pluimveevlees, 1995-2000

	Basis	1995	1996	1997	1998	1999	2000
x 1.000 ton	362,0	434,5	404,7	375,1	345,4	315,6	286,0
x miljoen euro	141,7	136,3	127,2	118,0	108,9	99,8	90,7

Tabel 13.13 EU-exportsteun pluimveevlees in (verkoop)seizoen 1995/96

	Gesubsidieerde export		Voedsel-hulp	WTO-maximum		Totale EU-export	
	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	aandeel gesubsidieerd
Pluimveevlees	115,9	418,1	0	136,3	434,5	813,7	51

Bron: WTO.

Bij de keuzes inzake de exportsteun spelen belangentegenstellingen tussen Nederland (en andere landen) enerzijds en Frankrijk en Denemarken anderzijds een grote rol. Zoals eerder vermeld, is de gesubsidieerde exporthoeveelheid onderverdeeld in verschillende productgroepen. Voor Nederland is vooral de productgroep kuikendelen van belang, voor Frankrijk zijn dat de hele kuikens. De producten waarvan in de aanloop naar het WTO-akkoord de restituties betrekkelijk vaak verlaagd of uitgesloten werden zijn juist de voor Nederland relatief belangrijke producten. De Nederlandse pluimveesector meent dan ook ten opzichte van Frankrijk benadeeld te zijn door het beleid van de Europese Commissie. De sector heeft aan de Commissie voorgesteld om bepaalde bestemmingen tijdelijk van de restitutielijst te schrappen. De landen uit de voormalige Sovjet-Unie namen tot voor kort circa 75% van alle EU-kuikendelenexport af. Om zo efficiënt mogelijk de met subsidie toegestane exporthoeveelheden te beheren is met de Commissie afgesproken de kuikendelen met name in de wintermaanden - de periode waarin dit het meest gewenst is - naar Rusland uit te voeren. De verdeling van de hoeveelheden blijft echter ieder jaar een probleem vanwege de tegengestelde belangen tussen Nederland en Frankrijk, de twee belangrijkste exporteurs van pluimveevlees.

Een recent probleem voor met name de Nederlandse pluimveesector is de economische crisis in Rusland. De export van bouten naar Rusland heeft de laatste jaren een grote vlucht genomen. Nu de Russische vraag naar dit product vrijwel geheel is weggefallen zal naar andere afzetmogelijkheden gezocht moeten worden. Aangezien er in Nederland en de overige EU-landen nagenoeg geen bouten geconsumeerd worden, zal er naar afzetmarkten in derde landen gezocht moeten worden. De restituties voor deze bestemming zijn al tijdelijk geherintroduceerd.

Concluderend kan gezegd worden dat de Nederlandse export van pluimveeveles een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt, ondanks de forse beperking van het exportvolume met restituties. De recente crisis in Rusland heeft echter tot een minder rooskleurige situatie geleid.

Eieren

Net na het van kracht worden van het WTO-akkoord was er door de lage eierenprijzen op de interne markt veel vraag naar exportcertificaten. Hierop verlaagde de Commissie telkenmale de restituties. Deze opeenvolgende wijzigingen zijn door de handel als vervelend ervaren.

De veelvuldige restitutieverlagingen waren overigens zelf mede oorzaak van de vele aanvragen. Exporteurs proberen zich bij een dreigende restitutieverlaging zoveel mogelijk in te dekken voor verdere restitutieverlagingen. De sector heeft ten gevolge van deze situatie samen met de Commissie besloten exportrestituties op bepaalde bestemmingen maar helemaal te schrappen. Het schrappen van Zwitserland heeft de nodige ruimte gegeven voor wat betreft de volumebeperkingen. Er zijn vervolgens grote reserves ontstaan in de WTO-verplichtingen, vooral voor de budgetlimieten (tabel 13.15). Vanaf begin 1996 was er namelijk sprake van hoge interne eierprijzen waardoor de vraag naar exportcertificaten terugliep. Naar verwachting zullen er in de komende jaren geen problemen ontstaan ten aanzien van het verminderen van het exportvolume van eieren. Er is nu zelfs ruimte om de restituties te verhogen wanneer de EU-prijzen laag zijn, teneinde de druk op de prijzen iets te verminderen. De WTO-verplichtingen zijn kortom niet knellend gebleken tijdens de eerste drie implementatiejaren. Dankzij de onvolledige benutting tijdens de eerste drie WTO-jaren is er voor 1998 zelfs een reservehoeveelheid van 100.000 ton.

Tabel 13.14 EU-beperkingen exportsteun eieren, 1995-2000

	Basis	1995	1996	1997	1998	1999	2000
x 1.000 ton	125,0	126,1	120,6	115,2	109,7	104,2	98,8
x miljoen euro	68,3	60,7	57,3	53,9	50,9	47,1	43,7

Tabel 13.15 Invulling EU-verplichtingen exportsteun eieren in het (verkoop)seizoen 1995/96

	Gesubsidieerde export		Voedsel-hulp	WTO-maximum		Totale EU-export	
	mln. euro	1.000 ton (schaal-eierenequivalent)	1.000 ton	mln. euro	1.000 ton	1.000 ton	Aandeel gesubsidieerd
Eieren	12,9	95,1	0	60,7	126,1	108,4	-

Bron: WTO.

13.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord

13.3.1 Inleiding

De Nederlandse intensieve veehouderij ondervindt mogelijk op indirecte wijze grote gevolgen van de in Agenda 2000 aangekondigde hervorming van het landbouwbeleid. Hierbij gaat het om de kosten van het veevoer, die door de graanprijsdaling zullen dalen. Omdat de Nederlandse sector relatief veel gebruik maakt van graansubstituten, waarvan de prijs minder zou dalen dan die van graan, kan de concurrentiepositie onder druk komen.

13.3.2 Interne steun

Omdat de betreffende sectoren maar weinig interne steun genieten, vormen nieuwe WTO-afspraken over beperking van interne steun geen probleem.

13.3.3 Markttoegang

Verdere WTO-verplichtingen op het gebied van markttoegang kunnen voor de Nederlandse vleessector problematisch zijn. De huidige verplichtingen op het gebied van markttoegang vormen nauwelijks een knelpunt vanwege enerzijds de mogelijkheid tot aggregatie van de verschillende vleessoorten en anderzijds de mogelijkheid tot het toepassen van de speciale vrijwaringsclausule. Het wegnemen van de aggregatie-mogelijkheid kan knelpunten opleveren. Bovendien biedt aggregatie geen soelaas meer als er geen ruimte meer te behalen valt bij rundvlees omdat deze sector bij verdere WTO-verplichtingen haar 'eigen ruimte' nodig heeft. Grotere verplichtingen op het gebied van import zullen naar verwachting de meeste invloed hebben op achtereenvolgend pluimveevlees, eieren en varkensvlees. Bij de invoer van pluimveevlees wordt nu vrijwel continu de speciale vrijwaringsclausule toegepast omdat de douanetarieven niet hoog genoeg zijn om het prijsverschil tussen de interne markt en wereldmarkt te overbruggen. Het schrappen van de vrijwaringsclausule zou derhalve een behoorlijk effect kunnen hebben op de pluimveevleesinvoer van de EU. De VS zullen zeer waarschijnlijk inzetten op een grotere markttoegang voor vlees.

13.3.4 Exportsteun

Het doortrekken van de huidige exportsteunbeperkingen zou voor pluimveevlees waarschijnlijk knelpunten opleveren. Bij varkensvlees en eieren is er nog enige ruimte. Doordat de Nederlandse pluimveesector zich bij het huidige restitutiebeleid van de Europese Commissie in een nadeligere positie bevindt dan de grootste concurrent Frankrijk, zullen verdere exportreducties meer effect hebben op de Franse, dan op de Nederlandse sector, al wordt natuurlijk de gehele EU-sector getroffen. Frankrijk zal zijn producten immers meer op de EU-markt moeten afzetten.

De Europese Commissie meent dat exportrestituties voor pluimvee- en varkensvlees in de toekomst niet meer nodig zullen zijn als gevolg van de in Agenda 2000 voorgestelde

prijsverlagingen voor granen. De Europese intensieve veehouderijsectoren voeren de kostprijsverhogende eisen op veterinair-, milieu-, volksgezondheids- en dierenwelzijnsgebied aan als argument om exportsteun in moeilijke marktsituaties te rechtvaardigen. Voor de VS vormen de vleesexport echter een speerpunt van de onderhandelingen. Zij zullen zich naar verwachting dan ook sterk verzetten tegen voortzetting van de exportsteun die de EU verleent.

14. Non-annex II producten

14.1 Inleiding

Voor wat betreft verwerkte agrarische producten wordt er binnen het marktbeheer van de EU onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde 'Annex II producten' en 'Non-annex II producten'. De Annex II producten zijn agrarische producten die een kleine bewerking hebben ondergaan, zoals meel en boter. Non-annex II producten hebben een verdere bewerking ondergaan. Hierbij kan men denken aan snoep, yoghurtranken, pizza, bier en koekjes. Suiker, zuivel en graan zijn de meest voorkomende bestanddelen in Non-annex II producten.

Nederland is een belangrijk productie- en handelsland van Non-annex II producten. Dit blijkt onder meer uit het aandeel van Nederland in het exportrestitutie-budget voor Non-annex II producten. Dit aandeel belooft circa 45%. Van de totale in Nederland geproduceerde hoeveelheid A- en B-suiker wordt ruim 100.000 ton suiker in de vorm van verwerkte Non-annex II producten geëxporteerd naar derde landen. Een ander belangrijk Non-annex II exportproduct is bier, met een totale exportwaarde van bijna 2 mrd. gulden (in 1997), waarvan 85% naar derde landen gaat. Verder kunnen in dit verband bijvoorbeeld nog chocolade en cacao bereidingen genoemd worden met een totale exportwaarde van bijna 1 mrd. gulden, waarvan circa 35% naar niet-EU bestemmingen gaat. De toenemende welvaart in grote delen van de wereld hebben geleid tot een wereldwijde groei in de productie van en handel in Non-annex II producten. Technologische ontwikkelingen hebben het transport en de opslag van landbouwproducten vereenvoudigd waardoor een groter aanbod van verwerkte goederen is ontstaan.

In de handelsstatistieken is overigens moeilijk terug te vinden wat de totale omvang van de handel in Non-annex II producten is omdat deze producten, zoals reeds gezegd, onder zeer veel verschillende productcategorieën vermeld staan en niet een aparte productgroep vormen.

14.2 Implementatie en effecten van het huidige WTO-akkoord

14.2.1 Inleiding

Het marktbeheer ten aanzien van Non-annex II producten is gekoppeld aan het marktbeheer van de bestanddelen van de betreffende Non-annex II producten. Deze bestanddelen kunnen zijn: magere-melkpoeder, wei, boter, eieren en eigeel, graan, suiker, lactose, isoglucose, suikerstroop en suikermelasse. Invoertarieven en exportrestituties worden bepaald naar rato van de invoertarieven en exportrestituties van bovengenoemde ingrediënten. Het marktbeheer voor verwerkte producten heeft in principe tot doel de Europese fabrikanten te

compenseren voor het grondstoffennadeel dat ze hebben. Door de hoge interne prijzen van landbouwproducten hebben producenten in de EU immers een concurrentienadeel ten opzichte van producenten die hun grondstoffen tegen fors lagere wereldmarktprijzen kunnen inkopen.

14.2.2 Interne steun

Bij de Non-annex II producten is er slechts indirect sprake van interne steun. In de sectoren die belangrijke bestanddelen leveren voor deze producten (suiker, graan, zuivel) is er evenwel sprake van een tamelijk aanzienlijke AMS.

14.2.3 Markttoegang

Aangezien er tarificatie heeft plaatsgevonden in de sectoren die de bestanddelen van de Non-annex II producten leveren, is dit op deze verwerkte producten eveneens van toepassing. Er zijn duizenden recepten geregistreerd van Non-annex II producten. Dit levert een groot aantal verschillende invoertarieven op en reductiepercentages waarmee de tarieven tijdens de WTO teruggebracht dienen te worden. Door de diversiteit van deze groep producten kunnen er geen eenduidige conclusies getrokken worden ten aanzien van de implementatie van het WTO-akkoord.

14.2.4 Exportsteun

Voor wat betreft de exportsteun geldt er voor Non-annex II producten alleen een budgetbeperking. Er zijn verder geen speciale maatregelen voor de export ontwikkeld. Wanneer de gesubsidieerde export in een bepaald jaar onder de WTO-limiet komt, kan de marge die resteert overgeheveld worden naar het volgende jaar. Deze zogenaamde 'carry forward' kan in het laatste WTO-implementatiejaar niet toegepast worden.

Tabel 14.1 WTO-plafonds exportsteun van Non-annex II producten

	Basis	1995	1996	1997	1998	1999	2000
x miljoen euro	648,3	717,4	656,8	596,4	535,9	475,4	415,0

De verdeling van het exportrestitutie-budget over producten met verschillende bestanddelen brengt een aantal problemen met zich mee. Wanneer de zuivelsector bijvoorbeeld meer producten in derde landen af gaat zetten in de vorm van Non-annex II producten met zuivelbestanddelen, gaat dit ten koste van de afzetmogelijkheden van andere producten, zoals suiker. De hiermee gepaard gaande conflicten doen zich inmiddels voor. De stijgende productie van Non-annex II goederen in combinatie met een afnemend budget voor restituties voor zowel Non-annex II producten als de producten die de bestanddelen

hiervan vormen doen de vrees ontstaan dat de WTO-beperkingen in toenemende mate knelpunten voor de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie zullen opleveren. In het eerste WTO-implementatiejaar vormden de beperkingen nog geen knelpunt omdat er toen sprake was van relatief gunstige wereldmarktprijzen (tabel 14.2).

Tabel 14.2 Invulling exportsteun in (verkoop)seizoen 1995/96

	Gesubsidieerde export	Voedsel-hulp	WTO-maximum
	mln. euro	mln. euro	mln. euro
Non-annex II	491,1	6,7	717,4

Bron: WTO.

14.3 Opties voor een nieuw WTO-akkoord

14.3.1 Interne steun

Het onderdeel interne steun is niet direct van toepassing op de Non-annex II producten.

14.3.2 Markttoegang

Het verder terugbrengen van de invoertarieven zal een belangrijke optie zijn in de komende WTO-onderhandelingen, evenals het vergroten van de markttoegang door ruimere contingenten. In het algemeen is de voedingsindustrie binnen de EU vooral gebaat bij een toevoer van goedkope grondstoffen. Doordat de Nederlandse en Europese voedingsmiddelenindustrie een belangrijke exporteur is van (verwerkte) landbouwproducten is markttoegang eveneens belangrijk. Om goede afzetmogelijkheden te behouden en te creëren in derde landen zal de EU concessies dienen te doen ten aanzien van haar eigen markttoegang. De voedingsmiddelenindustrie is echter zeer divers binnen de EU. Er is geen sprake van een eenduidig standpunt binnen de EU. Zo zijn de posities van de (coöperatieve) zuivel en suikerondernemingen duidelijk anders dan die van Unilever en Nestlé. Dergelijke verschillen doen zich ook voor in de Verenigde Staten. De Cairns-landen zullen waarschijnlijk, net zoals voor vrijwel alle overige landbouwproducten, pleiten voor volledige eliminatie van importbeperkingen.

14.3.3 Exportsteun

Vrijwel alle WTO-leden, uitgezonderd de EU, zijn een voorstander van het verder verlagen of helemaal afschaffen van exportsteun, ook voor wat betreft verwerkte landbouwproducten. Verdere beperkingen zullen naar verwachting knelpunten opleveren voor de Europese voedingsmiddelenindustrie. Voor bepaalde producten zullen er in het geval van afschaffing

of verdere verlaging van exportsteun andere mechanismen gewenst zijn om grondstoffen tegen wereldmarktprijs te kunnen gebruiken voor export naar derde landen. Actief veredelingsverkeer zou wellicht een oplossing kunnen zijn voor de voedingsmiddelenindustrie.

Literatuur

Agra Europe, 'EU still exposed on export subsidies'. In: *Agra Europe*, London, april 3, 1998.

Agra Focus, 'Cairns group outlines "vision" for agriculture'. In: *Agra Focus*. Agra-Europe, mei 1998.

Berkum, S. van, *Gevolgen van het GATT-akkoord voor de EU-landbouw*. LEI-DLO, Den Haag, 1994.

Berkum, S. van en H. van Meijl, *A survey of trade theories*. LEI-DLO, Den Haag, 1998a.

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

Brittan, L., 'The next WTO negotiations on agriculture, a European view'. *Address by the Rt. Hon. Sir Leon Brittan QC, Vice-president of the European Commission at the 53 Oxford Farming Conference*, 5 januari 1999. Zie: <http://europa.eu.int/comm/dg01>.

Devadoss, S. en J. Kropf, 'Impacts of trade liberalizations under the Uruguay Round on the world sugar market'. In: *Agricultural Economics* 15, 1996.

Europese Commissie (EC), *Situation and outlook dairy sector*. CAP working documents. DG VI, Brussels, 1997a.

EC, *Strategie van de Europese Unie inzake de handel in producten van de bloementeelt* (GN-code 0603). COM (97) 36 def. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel, 1997b.

EC, *Prospects for agricultural markets 1998-2005*. European Commission DG VI, 1998.

FAO, *Impact of the Uruguay Round on agriculture*. FAO Committee on Commodity Problems, Rome, 1995.

FAO, *Assessment of the impact of the Uruguay Round on agricultural markets*. FAO Committee on Commodity Problems, Rome, 1999.

FAS, *Nieuwsberichten over een groot aantal verschillende agrarische markten*. Zie <http://www.fas.usda.gov>, diverse jaargangen.

Folmer, C., M.A. Keyzer, M.D. Merbis, H.J.J. Stolwijk en P.J.J. Veenendaal, *The Common Agricultural Policy beyond the Mac Sharry Reform*. North-Holland Press, Amsterdam, 1995.

Hertel, *Global trends in agricultural trade*. Lezing gehouden op het LEI-DLO te Den Haag, 27 mei 1998.

Hoogh, J. de en H.J. Silvis (red.) *EU-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*. Vierde druk, Wageningen Pers, Wageningen 1998.

IATRC (The International Agricultural Trade Research Consortium), *Bringing agriculture into the GATT: implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture and issues for the next round of agricultural negotiations*. Commissioned paper number 12, 1998.

International Policy Council on agriculture, food and trade (IPC), *Reforming global meat policy and regulations*. IPC, Washington D.C., 1998.

Jachnik, P en P. Mikkelsen, 'The world dairy situation one year after GATT'. In: *Bulletin of the International Dairy Federation (IDF)*.(1996) 316.

Josling, T. en S. Tangermann, *International agreements and national agricultural policies in North America, Australasia and the European Union*. Paper for the XXIII International Conference of Agricultural Economists, Sacramento, USA, 1997.

Meester, G., J. de Hoogh en H.J. Silvis (red) 'Toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid'. In: *EU-landbouwpolitiek: van binnen en van buiten*. Wageningen Pers, Wageningen, 1998.

Meijl, H. van, J. Hammerstein, M. Rutten en A. Wolters, *Verkennde analyse van de tuinbouw op wereldniveau*. LEI-DLO, Den Haag, 1998.

Odessey, B., 'Barshefsky presses for opening WTO dispute panel hearings'. In: <http://www.usia.gov>. USIA, 1999.

OECD, *The agricultural outlook 1997-2001*. OECD, Paris, 1997.

OECD, *The agricultural outlook 1998-2003*. OECD, Paris, 1998.

Post, J.H. en H.J. Silvis (red.) *Agenda 2000 en de Nederlandse landbouw*. Rapport 5.98.01 LEI-DLO, Den Haag, 1998.

Productschap Margarine, vetten en oliën (MVO), *Statistisch jaarboek 1997*. Productschap MVO, Rijswijk, 1997.

PVE, 'Implementatie van het GATT-akkoord in de PVE-sectoren; evaluatie'. Productschap Vee en Vlees, *Notitie ten behoeve van de 678e openbare bestuursvergadering PVV, Rijswijk, 13 januari 1999*.

Schumacher, 'A perspective from the United States'. *Paper for the 17th annual Agra-Europe Outlook conference*, The Landmark Hotel, London, 25-26 februari 1998.

Silvis, H.J. (red.) en C. van Bruchem, *Landbouw-Economisch Bericht 1998*; LEI-DLO, Den Haag, 1998.

Valk, F.J. van der, *Implementatie door de Europese Unie van de verplichtingen uit de Landbouwovereenkomst van de GATT Uruguay-Ronde*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 1996.

Voorbergen, M., 'EU profiteert na GATT/WTO-akkoord niet van groeiende wereldmarkt'. In: *Zuivelzicht*, 1998.

WTO, Notification. *WTO Committee on Agriculture*, diverse jaargangen.

WTO, Information note. *WTO Committee on Agriculture*, diverse jaargangen.

WTO, 'Settling disputes: the WTO's "most individual contribution"'. Bron: <http://www.wto.org>. WTO, 1998.

ZMP. Data uit: *EDA Trade en Economics Committee*, 8 september, 1998.