

H.J. Silvis
C.M.N. van der Jagt
E.J. Sonneveld

Onderzoekverslag 50

**INTERNATIONALE ASPECTEN VAN HET
EG-LANDBOUWBELEID**
DE RELATIES MET DE VS



SIGN: L 28-50
EX. NO: c
MLV:

Maart 1989

Landbouw-Economisch Instituut
Afdeling Algemeen Economisch Onderzoek en Statistiek

CENTRALE LANDBOUWCATALOGUS



0000 0958 5049

REFERAAT

INTERNATIONALE ASPECTEN VAN HET EG-LANDBOUWBELEID; DE RELATIE MET DE VERENIGDE STATEN

Silvis, H.J., C.M.N. van der Jagt en E.J. Sonneveld

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 1989

Onderzoekverslag 50

ISBN 90-5242-021-1

103 p., tab., fig., bijl.

Rapportage over een deel van een onderzoek naar de gevolgen van het EG-landbouwbeleid voor derde landen. Het accent ligt op de landbouw, de export en de landbouwpolitiek van de Verenigde Staten. Een en ander vormt de achtergrond voor een analyse van de handelsrelaties met de EG. Daarbij komt de betekenis van de GATT voor de agrarische wereldhandel uitgebreid aan de orde. Enkele beschouwingen over de huidige landbouwonderhandelingen in de Uruguay-ronde besluiten het verslag.

Landbouw/Landbouwbeleid/Handel/Handelspolitiek/Verenigde Staten/
EG/GATT

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Silvis, H.J.

Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid : de relatie met de Verenigde Staten / H.J. Silvis, C.M.N. van der Jagt en E.J. Sonneveld. - Den Haag :

Landbouw-Economisch Instituut. - Fig., tab. -

(Onderzoekverslag / Landbouw-Economisch Instituut ; 50)

ISBN 90-5242-021-1

SISO 630.5 UDC 351.823.1 (4-627EG:73) NUGI 835

Trefw.: landbouwbeleid ; EG / landbouwbeleid ; Verenigde Staten van Amerika.

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

Inhoud

	Blz.
WOORD VOORAF	5
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	11
1.1 Te mooi om waar te zijn	11
1.2 Doel van het onderzoek	12
1.3 Aanpak en bronnen	12
1.4 Opbouw van het verslag	13
2. STRUCTUUR VAN DE LANDBOUW IN DE VERENIGDE STATEN	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Produktiemiddelen	14
2.2.1 Algemeen	14
2.2.2 Arbeid	15
2.2.3 Grond	16
2.2.4 Vermogen	18
2.3 Bedrijfsstructuur	20
2.4 Omvang en samenstelling van de produktie	22
2.4.1 Algemeen	22
2.4.2 Maïs	24
2.4.3 Tarwe	26
2.4.4 Soja	28
2.4.5 Suiker	30
2.4.6 Rundvlees	31
2.4.7 Melk	33
2.4.8 Varkensvlees	34
2.4.9 Pluimvee	35
3. BUITENLANDSE AGRARISCHE HANDEL VAN DE VERENIGDE STATEN	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Structuur van de agrarische handel	38
3.2.1 Samenstelling en bestemming van de export	38
3.2.2 Samenstelling en herkomst van de import	40
3.3 Ontwikkelingen op de wereldmarkten van granen en oliezaden	42
3.3.1 Algemeen	42
3.3.2 Granen	42
3.3.3 Oliezaden	46
3.4 Factoren achter de agrarische export van de VS	48
4. DE LANDBOUWPOLITIEK VAN DE VERENIGDE STATEN	51
4.1 Inleiding	51
4.2 De institutionele kant	51
4.2.1 Algemeen	51

INHOUD (1e vervolg)

	Blz.	
4.2.2	Wetgevende macht en formele procedure	52
4.2.3	Het lobby-proces	54
4.3	Inhoud van het beleid	56
4.3.1	Doelstellingen en omstandigheden	56
4.3.2	Landbouwstructuurbeleid	57
4.3.3	Prijs- en inkomensbeleid	58
4.4	Markt- en prijsbeleid per produkt	59
4.4.1	Inleiding	59
4.4.2	Granen	61
4.4.3	Soja	65
4.4.4	Suiker	66
4.4.5	Zuivel	67
4.4.6	Anderere dierlijke produkten	68
4.5	Exportbevorderende programma's	69
4.6	Budgettaire aspecten	71
4.7	Landbouwinkomen	73
5.	LANDBOUWRELATIES TUSSEN DE VERENIGDE STATEN EN DE EUROPESE GEMEENSCHAP	75
5.1	Inleiding	75
5.2	Agrarische handel tussen de VS en de EG	76
5.2.1	Agrarische handelsbalans	76
5.2.2	Samenstelling van de handel	76
5.2.3	Nadere analyse van de ontwikkeling van de handel	77
5.3	GATT-regels voor de internationale agrarische handel	83
5.3.1	The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)	83
5.3.2	Exportsubsidies	84
5.3.3	Importquota	85
5.3.4	Vrijwillige exportbeperking	86
5.3.5	Variabele invoerheffing	86
5.4	Uruguay-ronde	87
5.4.1	Aanloop	87
5.4.2	Verklaring van Punta del Este (1986)	87
5.4.3	Onderhandelingen	88
5.4.4	Evaluatie	89
6.	SLOTBESCHOUWING	90
	LITERATUUR	93
	BIJLAGEN	98

Woord vooraf

In het publieke debat over de agrarische handelsbetrekkingen hebben de Verenigde Staten de indruk gewekt dat zij bij uitstek de dupe zijn van de EG-landbouwpolitiek. Op zich genomen is dit al voldoende reden om in het kader van het LEI-onderzoekproject over de betekenis van het EG-landbouwbeleid voor derde landen een aparte studie aan de VS te wijden. Een tweede, misschien nog belangrijker reden hiervoor is de grote betekenis van de VS als agrarische handelspartner van de EG.

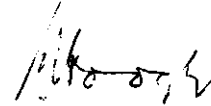
In de agrarische handel tussen de twee blokken vervult ons land, als "poort van Europa", een sleutelfunctie. Voor de Nederlandse economie in het algemeen en de land- en tuinbouw in het bijzonder, is het van groot belang dat de handelspolitieke spanningen niet escaleren. Dat de grootmachten ernaar streven om die escalatie te voorkomen wordt dan ook weerspiegeld door het feit dat ze bij hun landbouwonderhandelingen in GATT-verband een Nederlandse voorzitter kozen.

Dit verslag beschrijft de agrarische handelsbetrekkingen tussen de EG en de VS en mondt uit in een analyse van de zojuist genoemde onderhandelingen. Daaraan vooraf gaat een overzicht van ontwikkelingen in de Amerikaanse landbouw, agrarische export en landbouwpolitiek. Hierdoor vormt het verslag ook een nuttige informatiebron voor mensen met een meer algemene belangstelling voor de landbouw in de VS.

Het onderzoek is uitgevoerd door ir. H.J. Silvis, universitair docent van de vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwuniversiteit, en de studenten C.M.N. van der Jagt en E.J. Sonneveld, die dit deden in het kader van hun afstudeervak bij de vakgroep. Vanuit het LEI zijn ondersteunende bijdragen geleverd door ir. H. Rutten en drs. J.H. Post.

Vakgroep Algemene Agrarische
Economie van de Landbouwuni-
versiteit

Landbouw-Economisch Instituut



J. de Hoogh



J. de Veer

Wageningen/Den Haag, maart 1989

Samenvatting

De laatste jaren hebben de VS zich bij allerlei gelegenheden zeer kritisch over het EG-landbouwbeleid uitgelaten. Zij zijn daarbij in zoverre succesvol geweest dat de internationale schijnwerpers voortdurend gericht zijn geweest op het landbouwbeleid van de EG; de aandacht voor het eigen landbouwbeleid werd zo afgeleid. In dit verslag over de gespannen landbouwrelaties tussen de beide grootmachten ligt de nadruk echter niet op de Europese maar op de Amerikaanse landbouwpolitiek. De beschrijving en analyse van die landbouwpolitiek vindt plaats tegen de achtergrond van de veranderende Amerikaanse landbouwstructuur en de onstuimige ontwikkeling van de agrarische wereldhandel.

Veranderende landbouwstructuur

De huidige lage aandelen van de primaire landbouw van de VS in BNP (2%) en totale werkgelegenheid (3,1%) zouden kunnen verhullen dat de agrarische bedrijfskolom nog altijd een zeer belangrijk onderdeel is van de nationale economie. Als centrale schakel in die kolom heeft de landbouw de afgelopen decennia grote veranderingen te zien gegeven. Verschuivingen deden zich onder andere voor in de samenstelling van de ingezette produktiemiddelen: het merendeel van de produktiemiddelen wordt nu aangekocht, de werkgelegenheid in de landbouw is sterk gedaald, terwijl de vermogensbehoefte is toegenomen.

Er is in de Amerikaanse landbouw een grote spreiding in bedrijfsgrootte. Nog altijd domineert het middelgrote gezinsbedrijf, hoewel het in aantal regelmatig afneemt, terwijl de nevenberoepslandbouw relatief toeneemt en sommige sectoren (pluimvee, suikerriet, mestrunden) beheerst worden door zeer grote bedrijven. De grote daling van de grondprijzen in het begin van de jaren tachtig heeft de financiële toestand van veel bedrijven aanzienlijk verslechterd.

De laatste decennia is het volume van de landbouwproduktie, ondanks een daling van de totale input, voortdurend gegroeid. Daarbij is de plantaardige produktie iets meer toegenomen dan de dierlijke. Overigens bestaat de plantaardige produktie vooral uit granen en oliezaden, en de dierlijke uit rundvlees en melk. De afzet van de dierlijke produktie vindt vrijwel volledig plaats binnen de VS, maar van de plantaardige produktie wordt een aanzienlijk deel geëxporteerd.

Ontwikkelingen in de agrarische handel

In de jaren zeventig groeide de agrarische export van de VS veel sneller dan de agrarische import. Na 1981 viel de export echter drastisch terug, terwijl de import bleef stijgen.

Granen en oliezaden vormen de belangrijkste exportprodukten. Azië, met onder andere Japan, Zuid-Korea en Taiwan, is de grootste afzetmarkt. West-Europa, overwegend EG, komt op de tweede plaats; de EG is echter wel de grootste afzonderlijke afnemer van Amerikaanse landbouwprodukten.

Ruim een derde deel van de agrarische import van de VS bestaat uit produkten die niet in de VS worden geproduceerd, zoals koffie, cacao, en rubber. Andere belangrijke importprodukten zijn alcoholische dranken, vlees, groenten, fruit, en suiker. Latijns-Amerika is de grootste leverancier van de VS, terwijl West-Europa ook hier de tweede plaats bezet.

De turbulente ontwikkeling van de door granen en oliezaden gedomineerde export van de VS wordt maar ten dele verklaard door de groei en krimp van de agrarische wereldhandel. De koersontwikkeling van de dollar blijkt in samenhang met het gevoerde landbouwbeleid een aannemelijke verklaring te kunnen bieden voor de sterke Amerikaanse concurrentiepositie in de jaren zeventig en de zwakke in de eerste helft van de jaren tachtig.

Landbouwpolitieke aspecten

Bij de landbouwpolitieke beleidsvorming- en bepaling speelt het Congres (Huis van Afgevaardigden en Senaat) een doorslaggevende rol. In samenspel daarmee vervullen niet alleen de andere formele instituties, zoals het Witte Huis en de diverse departementen, een belangrijke functie, maar vooral ook de talloze presie-groepen en de media.

Qua doelstellingen komt het VS-landbouwbeleid in grote trekken overeen met dat van Europa. Naast landbouwstructuurbeleid (onderwijs, onderzoek en voorlichting; landbouwkrediet; erosiebestrijding) hebben de VS een uitgebreid prijs- en inkomensbeleid. Laatstgenoemd beleid krijgt gestalte in een combinatie van marktordenende maatregelen en prijstoeslagen. De verschillen met het EG-landbouwbeleid zitten onder meer in de specifieke vorm waarin de maatregelen zijn gegoten (bijvoorbeeld importquota voor zuivel, suiker en rundvlees) en in de relatief grote betekenis van zowel areaalbeperkende maatregelen als *deficiency payments* (voor met name granen).

Uit de totstandkoming van de jongste grote landbouwwet (Food Security Act of 1985), die de hoofdlijnen van de landbouwpolitiek regelt tot in 1990, blijkt dat veranderende omstandigheden een grote invloed hebben op het beleid. De wet moest antwoord geven de hoog opgelopen voorraden, de negatieve exportontwikkeling en de explosief gestegen overheidsuitgaven. Er werden extra productiebeperkende maatregelen getroffen, nieuwe exportsubsidie-programma's gestart en prijzen van veel produkten verlaagd. Omdat men bevreesd was voor de negatieve inkomensgevolgen verhoogde men wel de prijstoeslagen, zodat op budgettaire lastenverlichting eigenlijk niet gerekend kon worden. In werkelijkheid bleven de overheidsuitgaven in 1986 en 1987 dan ook op een zeer hoog ni-

veau. Vooral door de droogte zijn de marktprijzen in 1988 echter vrij plotseling op een veel hoger niveau gekomen en de budgetlasten van het landbouwbeleid snel afgenomen.

Relaties met de EG

Het voor de VS positieve saldo op de agrarische handelsbalans met de EG liep in de jaren zeventig sterk op, maar viel na 1982 weer ver terug. De import uit de EG bestaat hoofdzakelijk uit alcoholische dranken, zoals wijn, bier en sterke drank. In de export naar de EG hebben de vroeger goed vertegenwoordigde granen nog maar een bescheiden plaats. Nu zijn de heffingvrije oliezanen, perskoeken en graansubstituten de belangrijkste exportprodukten naar de EG. De VS hechten grote waarde aan deze export. Veel kritiek hebben de VS dan ook op het EG-beleid dat de Europese oliezadenproduktie stimuleert; in het verlengde hiervan verzetten de VS zich sterk tegen de door de Europese Commissie voorgestelde margarine-heffing. Wat betreft de graansubstituten, zoals maisgluten, maiskiemen, citruspulp en melasse, zullen de VS er nauwelijks toe te bewegen zijn om de export naar de EG vrijwillig te beperken. Enige moed kan de EG putten uit het feit dat de maiszoetstoffenproduktie en de daarmee verbonden maisglutenproduktie in de VS hun top bereikt lijken te hebben.

De handelspolitieke conflicten tussen de EG en de VS gaan ook over de manier waarop de wereldmarkt wordt benaderd. In de GATT zijn spelregels voor een vrije wereldhandel vastgelegd. Landbouw heeft echter altijd een uitzonderingspositie ingenomen. De bepalingen staan onder bepaalde voorwaarden toe dat exportsubsidies worden verleend en dat kwantitatieve restricties worden toegepast. Over vrijwillige exportbeperking en staatshandel wordt in de overeenkomst niet geen woord gerept, noch over de voor de EG zo kenmerkende variabele invoerheffing. Met de *waiver* beschikt de VS over het exclusieve recht invoerbeperkingen (quota) in te stellen tegen importprodukten die de werking van het eigen landbouwbeleid bemoeilijken.

Momenteel vinden er in het kader van de Uruguay-ronde nieuwe GATT-onderhandelingen plaats over liberalisatie van de agrarische wereldhandel. De eind 1988 te Montreal gehouden *mid-term review* heeft duidelijk gemaakt dat de standpunten van de VS en de EG, niet de enige maar wel de belangrijkste partijen, zeer ver uit elkaar liggen. De VS hebben voorgesteld om binnen tien jaar een eind te maken aan alle exportsubsidies en invoerbelemmerende maatregelen. Daarna zouden alleen nog produktieneutrale inkomens- toelagen gegeven mogen worden. Het voorstel houdt een ont koppeling in van inkomensondersteuning en prijsbeleid en een her koppeling van de binnenlandse markt aan de wereldmarkt. Beide aspecten staan haaks op het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. De EG hanteert als uitgangspunt dat de principes en mechanismen van haar landbouwbeleid niet ter discussie kunnen staan. Wel wil de EG praten over prijsniveaus en over beperking van de invoer van

graanvervangers en plantaardige oliën, vetten en eiwitten. De VS zijn de belangrijkste leverancier van deze producten.

Perspectief

Zal de agrarische wereldhandel echt geliberaliseerd worden; escaleert de gespannen situatie misschien in een grote handelsoorlog; of zal er toch een compromis gevonden kunnen worden? Het is uitgesloten dat de agrarische wereldhandel volstrekt wordt geliberaliseerd. In de VS zelf wordt het voorstel al niet eens voldoende gesteund: het machtige Congres zal niet instemmen met de door de Republikeinse Administratie nagestreefde, ingrijpende wijziging van de VS-landbouwpolitiek. Wat de EG betreft is volstrekte liberalisatie zelfs ondenkbaar. De ervaring van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid leert dat liberalisatie op wereldschaal gepaard moet gaan met de ontwikkeling van een wereldlandbouwbeleid, wat voorlopig nog een onwerkkelijk idee is.

Het is ook zeer onwaarschijnlijk dat het conflict escaleert in een complete handelsoorlog. Daartegen pleit niet alleen de omvang van de wederzijdse handel maar ook die van de niet-landbouw-betrekkingen. De kans is daarentegen groot dat de Uruguay-ronde zonder concrete resultaten op landbouwgebied wordt afgesloten. De VS en de EG hanteren beide in hun landbouwpolitiek veel instrumenten die op gespannen voet staan met de geest van de GATT. Vanuit hun eigen gezichtspunt hebben ze daarom meer te verliezen dan te winnen. Sommige derde landen kunnen zich over hun lot beklagen, maar staan machteloos tegenover de beide grootmachten. De EG en de VS lijken niet bereid en zelfs niet bij machte te zijn om serieus over hun landbouwpolitiek te onderhandelen. Het lijkt erop dat alles bij het oude blijft.

1. Inleiding

1.1 Te mooi om waar te zijn

De relatie tussen de EG en de VS op het gebied van de landbouw is zonder meer grimmig te noemen. De ruzie over het Europese invoerverbod van Amerikaans "hormonenvlees", die eind 1988 zo hoog opliep, is daarvan niet het eerste bewijs. In feite zijn de agrarische handelsbetrekkingen altijd gespannen geweest. Het eerste grote conflict, bekend als de "chicken war", stamt al uit de periode waarin het Gemeenschappelijk landbouwbeleid tot stand werd gebracht. De VS namen toen tegenmaatregelen tegen een aantal Europese produkten, omdat de export van kip naar de Gemeenschap was bemoeilijkt. Na dit conflict zijn andere gevolgd. De laatste jaren bevinden de betrekkingen zich echter op een dieptepunt. Vanaf 1981 heeft zich een onafgebroken reeks van incidenten voorgedaan. Vaak bleef het bij harde woorden, waarvoor de media overigens een gewillig oor bleken te hebben: veelvuldig is over "de handelsoorlog" gerapporteerd. Bij de GATT dienden de blokken echter ook officiële klachten tegen elkaar in. En door met exportsubsidies tegen elkaar op te bieden in derde landen lieten de VS en de EG de beleidsretoriek meer dan eens gepaard gaan met daden.

Vanuit het gezichtspunt van de EG hoeft de handelspolitieke druk van de VS en ook van andere landbouwexporteurs niet te verbazen. In de loop van de jaren heeft de EG zich ontwikkeld van een netto-importeur tot een grote netto-exporteur van enkele toonaangevende landbouwprodukten. Deze positie is niet uitsluitend op eigen concurrentiekracht verkregen, maar voor een belangrijk deel het gevolg van de invoerbeperkende en uitvoerstimulerende maatregelen die in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden genomen. De EG kan de hand dus in eigen boezem steken.

De problematiek van de agrarische wereldhandel is hiermee echter maar ten dele verklaard. Het beeld alsof de EG een stok heeft gestoken tussen de spaken van een verder vlekkeloos draaiende wereldmarkt van landbouwprodukten, is gewoon te mooi om waar te zijn. Agrarische markten komen maar zelden overeen met de ideaaltypische voorstellingen van de neo-klassieke economie; de kans dat de extra complexe internationale landbouwmarkten wel aan de gestelde voorwaarden zouden kunnen voldoen, is haast uitgesloten. Het beeld is bovendien veel te eenzijdig: de EG is lang de enige niet die de prijs- en inkomensvorming in de landbouw niet aan de wereldmarkt toevertrouwt (De Hoogh, 1988).

1.2 Doel van het onderzoek

Dit onderzoekverslag over de landbouwrelatie tussen de EG en de VS probeert die eenzijdige kijk te nuanceren door het thema vanuit het Amerikaanse gezichtspunt te analyseren. De centrale vraag van dit onderzoek, dat deel uitmaakt van een groter onderzoek van het LEI naar de gevolgen van het EG-landbouwbeleid voor derde landen, is hoe de landbouw van de VS en die van de EG elkaar beïnvloeden. De volgende deelvragen zijn in deze studie onderscheiden:

- Wat is de betekenis van de Amerikaanse landbouw voor de nationale economie en hoe is die landbouw gestructureerd;
- Hoe belangrijk is de wereldmarkt voor de landbouw van de VS;
- Op welke manieren bemoeit de Amerikaanse overheid zich met de produktie, handel en prijsvorming van landbouwprodukten en met de agrarische inkomensvorming;
- Waaruit bestaan de landbouwrelaties van de VS met de EG en waarom is de onderlinge sfeer de laatste jaren zo slecht;
- Hoe stellen de twee blokken zich op bij de landbouwonderhandelingen in de Uruguay-ronde en ligt er een akkoord in het verschiet?

1.3 Aanpak en bronnen

De breedheid en complexiteit van deze vragen enerzijds en de voor dit onderzoek beschikbare capaciteit anderzijds, staan een gedetailleerde behandeling in de weg. Bewust is de aandacht gericht op enkele hoofdzaken; het verslag heeft dan ook niet de pretentie volledig te zijn.

Het onderzoek is gestart met een uitgebreide literatuurstudie. Een zeer behulpzame factor was daarbij de enthousiaste medewerking van de toenmalige Nederlandse landbouwraad in Washington D.C., ir. J. Sonneveld, die niet alleen de aandacht vestigde op een aantal interessante publicaties, maar ook anderszins nuttige inlichtingen verstrekke. Het inzicht in de problematiek is verder vergroot door gesprekken met de politicoloog Jos Bijman, die in 1987 een groot aantal interviews hield met sleutelfiguren in en rond de Amerikaanse landbouwpolitiek. Aanvullend zijn er voor dit onderzoek globale analyses uitgevoerd van statistische gegevens, die van verschillende kanten werden betrokken: naast de LEI-databank EXMIS bleek de jaarlijks door USDA gepubliceerde Agricultural Statistics een waardevolle bron te zijn. Andere geraadpleegde bronnen zijn in de literatuurlijst verantwoord.

In het verslag wordt geen aandacht besteed aan beschikbare welvaartseconomische becijferingen over de omvang en de effecten van de Amerikaanse en Europese landbouwprotectie. Gelet op het grote aantal veronderstellingen dat aan dergelijke becijferingen ten grondslag ligt, moeten de betreffende uitkomsten met de nodige scepsis worden bekeken. Een evenwichtige presentatie zou daar-

om zeer veel pagina's moeten beslaan. De beslissing om daarvan af te zien is mede ingegeven door de indruk dat de becijferingen in de landbouwpolitieke praktijk geen grote rol spelen. Voor een beknopt overzicht van enkele studies wordt verwezen naar het Landbouw-Economisch Bericht 1988. Overigens zal ook in de samenvattende publikatie over de internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid aan deze studies enige aandacht worden geschonken.

1.4 Opbouw van het verslag

De opbouw van het verslag loopt parallel met de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 worden structurele kenmerken van de Amerikaanse landbouw uiteengezet, zowel ten aanzien van de bedrijfs-grootte als ten aanzien van de samenstelling van de produktie. Een en ander wordt voorafgegaan door een beschrijving van de produktiefactoren. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de omvang, samenstelling, herkomst en bestemming van de agrarische im- en export van de VS. In de afsluitende paragraaf komt de ontwikkeling van de agrarische wereldhandel aan de orde, waarbij wordt ingegaan op enkele factoren die de exportvraag naar Amerikaanse landbouwprodukten gedurende de laatste jaren hebben bepaald. In hoofdstuk 4 staat de Amerikaanse landbouwpolitiek centraal. Eerst wordt het landbouwpolitieke besluitvormingsproces met het invloedrijke lobbystelsel in kaart gebracht. Daarna komen de meer inhoudelijke aspecten van het landbouwbeleid aan de orde; het markt- en prijsbeleid wordt per produkt behandeld. Enkele beschouwingen over de gevolgen van het landbouwbeleid voor de overheidsuitgaven en de landbouwinkomens ronden dit hoofdstuk af. In hoofdstuk 5 wordt dan specifiek ingegaan op de landbouwrelaties tussen de VS en de EG. Na een analyse van de omvang, structuur en problemen van de bilaterale handel, worden de multilaterale relaties beschouwd, met inbegrip van de GATT-onderhandelingen in de Uruguay-ronde. Hoofdstuk 6 besluit het verslag met een korte beschouwing over de vraag hoe de relatie tussen de twee grootmachten zich verder zal ontwikkelen.

2. Structuur van de landbouw in de Verenigde Staten

2.1 Inleiding

De agrarische bedrijfskolom van de Verenigde Staten is een pijler van de nationale economie: meer dan twintig miljoen Amerikanen werken in een of andere schakel van het systeem dat voedsel, drank, tabak en textiel voortbrengt; en dit systeem is goed voor bijna 20% van het Bruto Nationaal Produkt.

De boeren zelf en hun werknemers echter, maken maar 13% uit van de zojuist genoemde werkgelegenheid en dragen voor slechts 11% bij aan de produktiewaarde van het "food and fiber"-systeem. De rest komt voor rekening van toeleverende en dienstverlenende bedrijven (32% van de produktiewaarde); voedingsmiddelenindustrie (12%); textiel-, leer -en tabakverwerkers (6%); en distributeurs, inclusief winkeliers (38%). De landbouw heeft in 1985 een aandeel van slechts 2% in het BNP, en een aandeel van 3,1% in de civiele werkgelegenheid (Manchester, 1985).

De huidige landbouwstructuur is het resultaat van een proces van ingrijpende veranderingen. Dit hoofdstuk probeert een systematisch beeld te geven van de veranderende structuur van de Amerikaanse landbouw. Eerst worden de produktiemiddelen belicht waarmee de primaire landbouwproduktie wordt voortgebracht. In de tweede plaats wordt ingegaan op de bedrijfsstructuur, en in de derde plaats op de omvang en samenstelling van de produktie en binnenlandse afzet.

Bij het schrijven van dit hoofdstuk is veel gebruik gemaakt van Wallace (1987) en Manchester (1985).

2.2 Produktiemiddelen

2.2.1 Algemeen

In de ontwikkeling van de Amerikaanse landbouw spelen de ingezette produktiemiddelen een doorslaggevende rol. Daarbij gaat het niet zozeer om de omvang van de produktiemiddelen - tussen 1910-1914 en 1980 nam de totale inzet ervan met minder dan 19% toe - maar om de verandering van hun samenstelling, kwaliteit en gezamenlijke produktiviteit. Veel werk en vele functies die vroeger op de boerderij plaatsvonden, zijn verschoven naar andere bedrijven binnen en buiten de landbouw. De meeste produktiemiddelen worden nu aangekocht in plaats van betrokken van de eigen boerderij: landbouwmachines, energie, kunstmest, pesticiden, veevoeder.

Tabel 2.1 Ontwikkeling van het gebruik van geselecteerde produktiemiddelen in de VS-landbouw, 1950 - 1985 (hoeveelheidsindexen; 1977=100)

Jaar	Totale input	Arbeid	Grond en gebouwen	Machines	Kunstmet pesticiden	Vee, voeder, zaaizaad
1950	106	265	109	72	19	58
1955	104	220	108	83	26	66
1960	99	177	103	83	32	77
1965	97	144	103	80	49	86
1970	96	112	105	85	75	96
1975	97	106	97	96	83	93
1980	103	96	103	101	123	114
1985	94	84	97	83	123	110

Bron: Council of Economic Advisors, 1987.

Tabel 2.1 laat zien hoe het inputgebruik zich na 1950 heeft ontwikkeld. Het gebruik van kunstmest en andere landbouwchemicaliën blijkt het sterkst te zijn toegenomen. Maar ook in de aankoop van vee, veevoeder en zaaizaad trad sinds 1950 nog bijna een verdubbeling op. Aan de andere kant valt de grote daling op in het gebruik van arbeid. De geschatste veranderingen zijn gepaard gegaan met een grote produktiviteitsstijging van arbeid en grond. Tegelijkertijd is de vermogensbehoefte per boer aanzienlijk gegroeid. In de rest van deze paragraaf worden arbeid, grond en vermogen nader beschouwd.

2.2.2 Arbeid

Al veel jaren neemt de landbouwbevolking in de VS regelmatig af. Bestond deze bevolkingsgroep in 1950 nog uit 23 miljoen mensen, in 1985 is de groep geslonken tot minder dan 5,5 miljoen mensen. In tabel 2.2 is de teruggang zowel in absolute als in relatieve zin geïllustreerd.

Boerengezinnen voorzien in het leeuwedeel van de arbeidsbehoefte op de Amerikaanse landbouwbedrijven: vreemde arbeid heeft een aandeel van ongeveer 30% procent in de totale arbeidsbehoefte. Op dit punt zijn er echter grote verschillen per sector, bedrijfs grootte en regio. Met de landbouwbevolking is de totale arbeidsinzet in de landbouw voortdurend afgenomen. In 1980 werd nog slechts 20% van het aantal arbeidsuren in de landbouw gewerkt van dat van 1910 (Manchester, 1985).

Terwijl de gezinsarbeid verder in omvang afnam, is de daling van de vreemde arbeid in de jaren zeventig tot stilstand gekomen. Van de mensen in loondienst verricht ongeveer 60% kortstondige en 25% langduriger seizoenarbeid. Slechts 15% van de werknemers

Tabel 2.2 Landbouwbevolking en agrarische werkgelegenheid in de VS, 1950-1985 (duizend)

Jaar	Landbouwbevolking (a)		Agrarische werkgelegenheid (b)		
	aantal pers.	in % van tot. bevolking	uit agr. gezinnen	loon-arbeid	totaal
1950	23.048	15,2	7.597	2.329	9.926
1955	19.078	11,5	6.345	2.036	8.381
1960	15.635	8,7	5.172	1.885	7.057
1965	12.363	6,4	4.128	1.482	5.610
1970	9.712	4,7	3.348	1.175	4.523
1975	8.864	4,1	3.026	1.317	4.342
1980	6.051	2,7	2.402	1.303	3.705
1985	5.355	2,2	2.018	1.347	3.365

a) Gedefinieerd door USDA en het Department of Commerce als: burgerlijke bevolking die woont op een boerderij in het platteland, ongeacht beroep.

b) Gedefinieerd door USDA als: personen die werkzaamheden verrichten op boerderijen. Het cijfer voor 1985 is inclusief loonwerkers die op landbouwbedrijven werken.

Bron: Council of Economic Advisors, 1987.

heeft een volledige betrekking (Wallace, 1987). De groep trekken- de werknemers (*migrant workers*) stabiliseerde zich in de jaren zeventig op een niveau van 200.000 personen.

Een bekend verschijnsel is dat van de illegale arbeid - naar schatting 10-15% van de totale loonarbeid - vooral door buitenlanders. Illegale arbeid komt in alle regio's tot in het Noord-oosten voor. Mexicanen worden veel ingezet bij de groente- en fruitteelt in zuidelijke staten (Whitener, 1984). Door de nieuwe immigratiewet van 1986 zouden echter veel illegale arbeiders een legale status hebben verkregen.

2.2.3 Grond

Ongeveer de helft van de totale oppervlakte grond in de VS wordt op de een of andere manier agrarisch benut. Vergeleken met de EG beschikken de VS over een zeer groot areaal cultuurgrond en bos. Tabel 2.3 geeft enige vergelijkende cijfers.

De omvang van het agrarisch grondgebruik in de VS vertoont fluctuaties, maar van een trendmatige ontwikkeling is geen sprake. In 1985 was er praktisch evenveel grond in gebruik als in 1950 (Council of Economic Advisors, 1987).

Bijna al het bouwland is in particuliere eigendom, maar het blijvend grasland (*grassland pasture and range*) is voor ongeveer 38% in handen van de overheid (federaal of statelijk) of gelegen

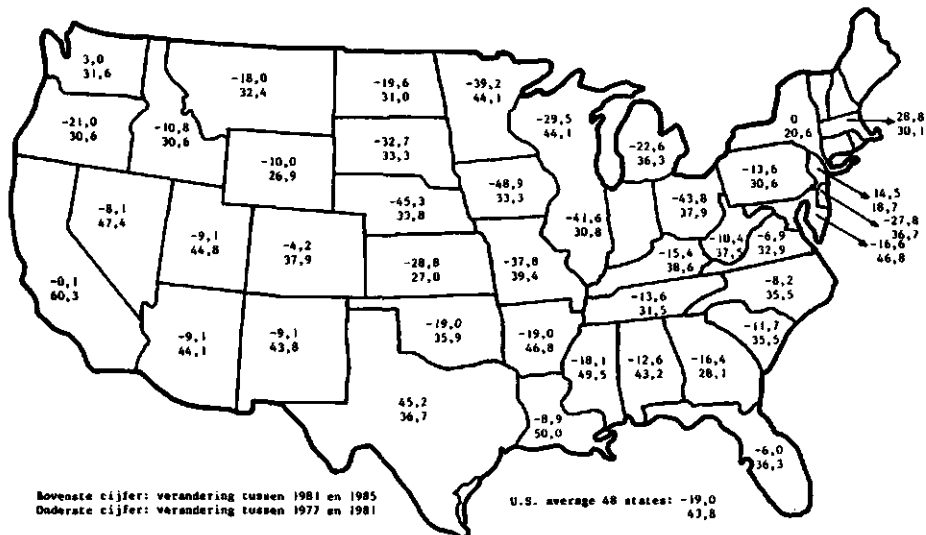
Tabel 2.3 Oppervlakte cultuurgrond en in de VS (1985) en de EG-12 (1986) (in 1.000 ha)

	VS	EG
Cultuurgrond	431382	129005
bouwland	187881	68225
blijvende gewassen	2034	11795
blijvend grasland	241467	48995
Oppervlakte bos	265188	53473

Bron: Eurostat, 1987.

in Indianen-reservaten. Deze grond ligt vrijwel geheel in het Westen en is van matige kwaliteit. Door zijn grote omvang levert deze grond echter een belangrijke bijdrage aan de veevoeding (Manchester, 1985).

Het geïrrigeerde areaal, dat voor ongeveer 70% bestaat uit bouwland, is in de jaren zeventig toegenomen. Irrigatie komt vooral in het Westen voor. De overheid levert een aanmerkelijk deel van het water tegen relatief lage prijzen (Manchester, 1985).



Figuur 2.1 Veranderingen van de gemiddelde waarde van grond en gebouwen tussen 1977 en 1985 (VS-dollar/acre)

Bron: Wallace, 1987.

De bescherming van de natuurlijke hulpbronnen is al veel decennia een punt van overheidsaandacht. Aan het eind van de negentiende eeuw werden nationale bossen en parken gesticht. De "dust bowls" en bodemerrosie in de jaren dertig van deze eeuw attendeerden de samenleving op de noodzaak van bodembeschermende maatregelen. Recentelijk is die noodzaak door zure regen, waterverontreiniging en -vergiftiging alleen maar toegenomen.

Een ander aspect van het grondgebruik dat de laatste jaren in het middelpunt van de belangstelling staat, is de ontwikkeling van de grondprijs. In de jaren zeventig stegen de grondprijzen tot recordhoogten, en vielen in de jaren tachtig weer een flink stuk terug. Figuur 2.1 laat zien dat er wat betreft het laatste punt aanmerkelijke regionale verschillen optraden.

De daling van de grondprijs is een belangrijk element in de Amerikaanse landbouwcrisis die na 1981-1982 de kop opsteekt. Het dieptepunt in de prijsontwikkeling is inmiddels gepasseerd, maar het wordt sterk betwijfeld of het hoge reële prijsniveau van 1980-1981 nog ooit zal worden bereikt (Wallace, 1987). Tenslotte kan worden opgemerkt dat met de invoering van een nieuwe belastingwetgeving in 1987 een eind gemaakt is aan het fenomeen van de "taxshelter", dat rond de stedelijke gebieden een opdrijvende invloed had op de grondprijs (Van der Jagt, 1986).

2.2.4 Vermogen

Tegenover de daling van de arbeidsbezetting staat een groeiende vermogensbehoefte. Dit geldt vooral als men de vermogensbehoefte relateert aan het steeds kleinere aantal bedrijven. Maar

Tabel 2.4 Balans van de Amerikaanse landbouwsector, 1950 - 1986 (miljard VS-dollar)

Jaar (eind-)	Activa				Passiva			
	grond gen ge- bouwen	vee	overi- ge ac- tiva	totale activa	hypo- theken	ov. schul- den	eigen vermo- gen	totale passi- va
1950	89,5	17,1	47,7	154,3	6,1	6,9	141,2	154,3
1955	107,5	10,6	55,5	173,6	9,0	9,8	154,8	173,6
1960	138,5	15,6	56,8	210,9	12,8	13,4	184,7	210,9
1965	179,2	17,6	64,0	260,8	21,2	19,5	220,1	260,8
1970	223,2	23,7	68,0	314,9	29,2	23,8	261,9	314,9
1975	418,2	29,4	128,8	576,4	49,7	42,0	484,7	576,4
1980	846,6	60,6	201,2	1108,4	95,6	86,6	926,2	1108,4
1985	607,5	45,9	213,4	866,8	105,4	99,5	661,9	866,8
1986	552,8	44,8	200,5	798,1	99,9	98,5	599,6	798,1

Bron: Council of Economic Advisors, 1987.

ook absoluut is de Amerikaanse landbouw de laatste decennia steeds kapitaalintensiever geworden. Zoals tabel 2.4 laat zien is het balanstotaal van de sector tussen 1950 en 1986 snel opgelopen. Wel moet hierbij direct worden aangetekend dat de snelle inflatie van de jaren zeventig daar in belangrijke mate verantwoordelijk voor is geweest. De daling van de grondprijs na 1980 heeft overigens een niet onaanzienlijke correctie van de balans opgeleverd.

Wat betreft de passiva speelt het eigen vermogen nog steeds een dominerende rol: 75% van het balanstotaal in 1986. In zijn algemeenheid kan dan ook gesteld worden dat de Amerikaanse landbouw solvabel is. Echter, zowel absoluut als relatief is de schuld van de landbouw, het vreemde vermogen, aan het stijgen: de huidige schuld van ongeveer 200 miljard dollar is bijna vier keer zo groot als de schuld in 1970; en het aandeel van de schuld in de bezittingen is gestegen van 17% in 1970 tot 25% in 1986.

De verstrekkers van het vreemde vermogen kunnen in vijf categorieën worden ingedeeld (Wallace, 1987):

- 1) commerciële banken;
- 2) levensverzekeringsmaatschappijen;
- 3) het Farm Credit Systeem, onder andere bestaande uit Federal Land Banks (FLBs) en Production Credit Associations (PCAs);
- 4) de overheid, via de Farmers Home Administration (FmHA), de Commodity Credit Corporation (CCC) en de Small Business Administration (SBA); en
- 5) overige kredietverstrekkers, waaronder leveranciers.

Tabel 2.5 geeft de aandelen van de groepen financiers in het vreemde vermogen van de landbouw.

Tabel 2.5 Verdeling van het vreemde vermogen (in %) van de landbouw naar financiers, 1 januari 1985

Financier	Hypothecaire leningen	Overige kredieten	Totaal
Commerciële banken	4,8	19,1	23,9
Farm Credit Systeem	22,8	9,0	31,8
Farmers Home Administration	4,7	7,2	11,9
Levensverzekeraars	5,8	-	5,8
CCC	-	3,9	3,9
Overige	14,1	8,6	22,7
Totaal	52,3	47,7	100,0

Bron: Wallace, 1987.

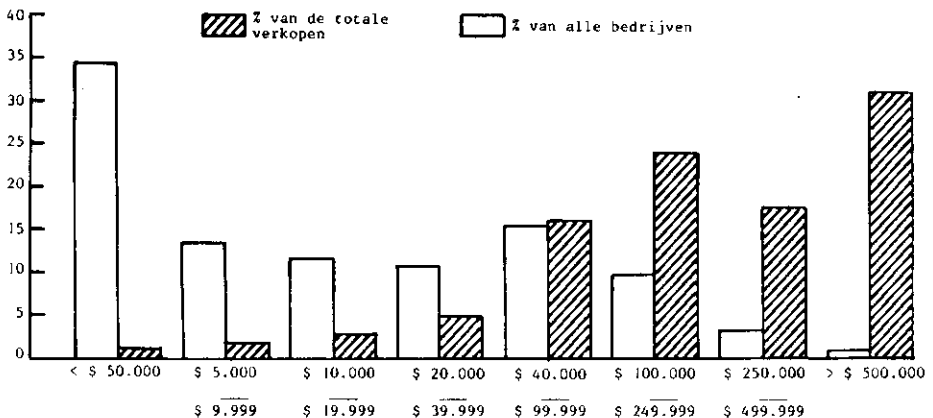
Sommige financiers hebben zich gespecialiseerd in hypothecaire leningen op het agrarisch vastgoed (Levensverzekeringsmaat-

schappijen en FLBs), terwijl andere zich meer hebben toegelegd op persoonlijke en overige kredieten (Banken en PCAs). De FmHA verstrekt beide typen leningen voor noodgevallen. De CCC leent hoofdzakelijk in verband met het beheer van de landbouwmarkten (zie hoofdstuk 4).

2.3 Bedrijfsstructuur

De wijze waarop de zojuist beschreven produktiemiddelen georganiseerd en gecoördineerd worden, wordt in belangrijke mate bepaald door de bedrijfsstructuur. Deze structuur is niet statisch maar aan velerlei veranderingen onderhevig. De van oudsher dominante middelgrote gezinsbedrijven verliezen terrein; er zijn steeds minder bedrijven maar de gemiddelde grootte ervan neemt toe; daarnaast stijgt de relatieve betekenis van de nevenberoepslandbouw; de produktiespecialisatie gaat almaar door; en sommige sectoren worden beheerst door enkele zeer grote bedrijven. Deze veranderingen zijn het gevolg van de interactie van diverse technologische en economische factoren (Wallace, 1987).

In 1935 piekte het aantal bedrijven met 6,8 miljoen, terwijl er in 1986 nog 2,2 miljoen over waren. Omdat het landbouwareaal slechts weinig is afgenomen, is de gemiddelde oppervlakte aanmerkelijk gestegen. Het huidige gemiddelde van iets meer dan 160 ha per bedrijf zegt echter niet veel omdat de spreiding zeer groot is. Veertig procent van de landbouwbedrijven heeft minder dan 20 ha; 7% meer dan 400 ha (Wallace, 1987).



Figuur 2.2 Verdeling van landbouwbedrijven en totale verkopen naar omzetklasse, 1984

Bron: Wallace, 1987.

De grote spreiding in bedrijfsgrootte komt nog duidelijker naar voren in figuur 2.2. In deze figuur is de in de VS gebruikelijke indeling naar omzetgrootte als uitgangspunt genomen. Bijna de helft van het aantal bedrijven heeft een omzet van minder dan 10.000 dollar; samen hebben deze bedrijven maar net 4% van de totale verkopen. Aan de andere kant heeft 4% van de bedrijven een omzet boven de 200.000 dollar; deze groep neemt bijna de helft van de totale verkopen voor haar rekening.

Gedurende de laatste decennia is de daling van het aantal landbouwbedrijven in absolute zin het grootst geweest in de groep kleine bedrijven. Relatief is de daling van het aantal middelgrote bedrijven echter groter. Deze bedrijven schuiven door naar de groep grotere bedrijven, houden op te bestaan of vinden additionele inkomensbronnen buiten de landbouw (de deeltijdbedrijven). Ondanks aanvullende inkomens van buiten de landbouw, is het inkomen op veel kleine bedrijven echter zeer beperkt.

De kleine bedrijven meegerekend, is ongeveer 90% van alle bedrijven gezinsbedrijf. Bedrijven die groter-dan-gezinsbedrijf zijn (dat wil zeggen meer dan anderhalf manjaar vreemde arbeid inzetten) komen wat betreft bedrijfsvoering overigens nog in veel opzichten met de gezinsbedrijven overeen. Ze maken 5-8% uit van alle bedrijven en nemen 20-25% van de bruto-landbouwproductie voor hun rekening. Een aparte groep wordt gevormd door de industriële landbouwbedrijven met gescheiden eigendom, management en arbeid. Het gaat meestal om bedrijven die zich hebben gespecialiseerd in slachtpluimvee, eieren, suikerriet, groente, fruit of mestrunderen. De desbetreffende bedrijven maken nog geen 2% uit van alle bedrijven, maar zetten 15-20% om van de bruto-productie (Wallace, 1987).

Tabel 2.6 Landbouwbedrijven met relatief hoge schulden en negatieve cashflows naar omzetklasse en bedrijfstype, per 1 januari 1985

Omzetklasse	Percentage onder financiële druk	Bedrijfstype	Percentage onder financiële druk
> \$ 500.000	17,9	Melkveehouderij	23,1
\$ 250.000-499.999	20,7	Graanteelt	14,8
\$ 100.000-249.999	20,6	Pluimveehouderij	14,2
\$ 40.000- 99.999	20,3	Groente en meloen	14,0
\$ 20.000- 39.999	16,3	Alg. akkerbouw	11,6
\$ 10.000- 19.999	10,2	Alg. veehouderij	10,8
< \$ 9.999	5,1	Andere veehouderij	10,2
Alle klassen	12,8	Fruit en noten	9,6
		Veldgewassen	7,2
		Glastuinbouw	5,0
		Alle typen	12,8

Bron: Wallace, 1987.

Wat betreft de financiële toestand van de bedrijven moet worden opgemerkt dat die in de eerste helft van de jaren tachtig aanzienlijk is verslechterd. Hierboven is de algemene solvabiliteit van de Amerikaanse landbouw goed genoemd. Er zijn echter grote verschillen per bedrijf. Tussen 1980 en 1985 verdubbelde het aantal bedrijven met een relatief hoge schuld (meer dan 40% van het vermogen): 12,3% in 1980 en 22% in 1985. Tabel 2.6 toont overigens dat bijna 13% van alle bedrijven te kampen heeft met grote financiële problemen, dat wil zeggen met zowel een lage solvabiliteit, als een negatieve cashflow. Men treft deze bedrijven aan in alle omzetklassen en onder alle bedrijfstypen. Relatief gezien komt financiële stress weinig voor bij de talrijke zeer kleine en kleine bedrijven. Naar bedrijfstype is de financiële nood het hoogst in de melkveehouderij en de gespecialiseerde graanteelt. In de volgende paragraaf zal blijken dat beide sectoren een belangrijk aandeel hebben in de totale agrarische produktie.

2.4 Omvang en samenstelling van de produktie

2.4.1 Algemeen

Veranderingen in de bedrijfsstructuur en in de aard en kwaliteit van de ingezette produktiemiddelen hebben ertoe geleid dat de omvang van de agrarische produktie in de VS voortdurend is toegenomen. Tussen 1950 en 1985 trad er bijna een verdubbeling op

Tabel 2.7 Ontwikkeling van de totale output, input en produktiviteit van de landbouw in de VS, indexcijfers 1972-1985 (1977=100)

Jaar	Totale output	Totale input	Produktiviteit
1972	91	97	94
1973	93	98	95
1974	88	98	90
1975	95	97	99
1976	97	98	98
1977	100	100	100
1978	104	102	101
1979	111	105	105
1980	104	103	101
1981	118	102	116
1982	116	100	116
1983	96	97	98
1984	112	96	116
1985	119	94	127

Bron: Agricultural Statistics 1987.

van het produktievolume, ondanks het feit dat de totale input afnam: de index van de totale produktiviteit, dat wil zeggen de verhouding tussen de totale output- en inputindex, steeg van 58 in 1950 naar 127 in 1985 (Council of Economic Advisors, 1987). Tabel 2.7 laat zien hoe de output, input en produktiviteit zich de laatste jaren hebben ontwikkeld.

Wat betreft de samenstelling van de produktie hebben zich de laatste jaren enkele lichte verschuivingen voorgedaan. Zoals blijkt uit tabel 2.8 is de plantaardige produktie na 1972 iets sneller gegroeid dan de dierlijke produktie. Binnen de plantaardige produktie komt de groei vooral voor rekening van de granen en oliezaden. Binnen de dierlijke produktie is naast de ontwikkeling van de zuivel de relatief snelle groei van de pluimveesector opvallend.

Tabel 2.8 Ontwikkeling van de bruto-produktie van dierlijke en plantaardige produktgroepen in de VS, 1972-1985, indexcijfers

Jaar	Dierlijke produkten				Plantaardige produkten			
	totaal 1)	vlees- vee	zuivel	pluim- vee	totaal 1)	voeder- granen	voed- sel- granen	olie- zaden
1972	101	104	97	97	87	88	77	74
1973	99	102	94	94	92	91	86	87
1974	100	104	94	94	84	74	91	71
1975	95	97	94	92	93	91	108	86
1976	99	100	98	98	92	96	107	74
1977	100	100	100	100	100	100	100	100
1978	101	100	99	106	102	108	93	105
1979	104	103	101	114	113	116	108	129
1980	108	107	105	115	101	97	121	99
1981	109	106	108	119	117	121	144	114
1982	107	101	110	119	117	122	138	121
1983	109	104	114	120	88	67	117	91
1984	107	101	110	123	111	116	129	106
1985	110	101	117	128	117	133	121	117

1) De hieronder vermelde cijfers hebben betrekking op de totale dierlijke respectievelijk totale plantaardige produktie.

Bron: Agricultural Statistics 1987.

Om een concreet beeld te geven van de huidige samenstelling van de produktie zijn in tabel 2.9 produktiewaarden vermeld van de belangrijkste landbouwprodukten. Duidelijk komt de grote betekenis naar voren van een beperkt aantal plantaardige (maïs, tar-

Tabel 2.9 Produktiewaarde van de belangrijkste landbouwprodukten in de VS, 1985 (miljoen VS-dollar)

Plantaardige produkten	Produktiewaarde	Dierlijke produkten	Produktiewaarde
Maïs	21.029	Rundvee en kalveren	21.197
Sojabonen	10.571	Melk	18.379
Hooi	9.437	Varkens	8.871
Tarwe	7.648	Slachtkuikens	5.832
Katoen	3.645	Eieren	3.253
Sorghum	2.538	Kalkoenen	1.819
Tabak	2.487	Schapen en lammeren	428
Aardappelen	1.571	Wol en mohair	102
Sinaasappelen	1.459		
Gerst	1.169		
Tomaten	1.198		
Pindanoten	1.003		
Druiven	959		
Appels	916		
Rijst	893		
Suikerbieten	761		
Suikerriet	752		

Bron: Agricultural Statistics 1987.

we, sojabonen) en dierlijke produkten (rundvlees, melk, varkens, slachtkuikens en eieren). In het volgende hoofdstuk wordt gezien welke rol de diverse produkten spelen in de agrarische handel van de VS. Daaraan voorafgaand wordt in de rest van dit hoofdstuk in meer algemene zin op de genoemde produkten ingegaan.

2.4.2 Maïs

Met een produktiewaarde van ruim 20 miljard dollar in 1985 is maïs het belangrijkste landbouwgewas in de VS. De totale Amerikaanse produktie bedraagt ongeveer 45% van de wereldproduktie. Het belangrijkste produktiegebied is de Corn Belt, die zijn naam eer aandoet met een aandeel van 50% van de maïsproduktie. Figuur 2.3 geeft weer in welke staten de maïsproduktie is geconcentreerd. Ongeveer de helft van de maïsproduktie vindt plaats in wisselteelt met soja, wat aantrekkelijk is vanwege betere insecten- en ziektebestrijding.

Het geoogste areaal is in de jaren zeventig en tachtig langzaam maar zeker toegenomen. Alleen in 1972 en 1983 nam het areaal af door succesvol uitgevoerde vrijwillige areaalbeperkingsprogramma's. De invoering van de *Food Security Act* in 1985 met nieuwe marktordenende regelingen had tot gevolg dat het areaal ook in 1986 daalde.



Figuur 2.3 De zes belangrijkste maïsproducerende staten (gearceerd) in 1986: 70% van de nationale productie
Bron: Agricultural Statistics 1987.

De maïsteelt wordt gekenmerkt door een opwaartse trend in de opbrengsten per ha. Daarvoor verantwoordelijk zijn een intensiever gebruik van irrigatie, een toename in het gebruik van kunstmest en pesticiden, nieuwe en verbeterde rassen en een hogere plantdichtheid. Met de ontwikkelingen in de biogenetica, gestimuleerd door bedrijven die zich hebben gespecialiseerd in kruising en selectie van nieuwe maïsvariëteiten, zal deze trend zich waarschijnlijk voortzetten (Revel and Ribaud, 1986).

De totale productie laat blijkens tabel 2.10 een stijgend verloop zien. Weliswaar brachten 1974 en 1980 tegenvallende oogsten door droogte, andere jaren brachten recordoogsten. De recordoogsten in 1981, 1982 en 1985 leidden - slechts tijdelijk onderbroken door het zeer omvangrijke areaalbeperkingsprogramma van 1983 (*Payment-In-Kind*) - en in combinatie met de teruglopende exporten tot omvangrijke voorraden. De verlaging van deze voorraden is recentelijk sterk bevorderd door de droogte van 1988, die ervoor zorgde dat de productie naar schatting 36% lager uitviel dan in 1987.

Verreweg het grootste deel van de maïsproductie wordt als veevoer gebruikt, zowel in de VS als daarbuiten. In 1986 werd bijna 17% van de productie geëxporteerd; in andere jaren werden echter hogere percentages bereikt. Het verbruik van maïs in veevoerders hangt samen met de ontwikkelingen in de veredelingssector en de prijsverhouding met tarwe en soja. Ongeveer 10 à 15% van de maïsproductie wordt verwerkt in de voedingsmiddelenindustrie.

Tabel 2.10 Maïs: produktie, binnenlands verbruik, export en voorraad per eind september, VS, 1972-1986 (mln ton)

Jaar	Produktie	Binnenlands verbruik			Export	Voorraad
		veevoer en rest	voedsel, alcohol, zaaizaad	totaal		
1972	141,9	109,1	11,4	120,5	32,0	18,1
1973	144,2	106,3	12,0	118,3	31,6	12,3
1974	119,6	80,9	12,6	93,5	29,2	9,2
1975	148,6	90,7	13,2	103,9	42,6	16,1
1976	159,9	91,3	13,8	105,1	42,1	28,9
1977	165,4	94,5	14,8	109,3	48,5	36,5
1978	184,8	108,4	15,4	123,8	53,9	43,4
1979	201,6	115,7	16,3	132,0	61,3	51,7
1980	168,8	105,7	18,3	124,0	61,2	35,4
1981	206,4	106,0	20,2	126,2	51,1	64,4
1982	209,4	115,0	22,7	137,7	46,6	89,5
1983	106,2	97,1	24,8	121,9	48,3	25,6
1984	195,1	103,7	27,7	131,4	47,4	41,9
1985	225,8	104,1	29,5	133,6	31,6	102,6
1986	209,8	114,4	30,0	144,4	35,0	133,1

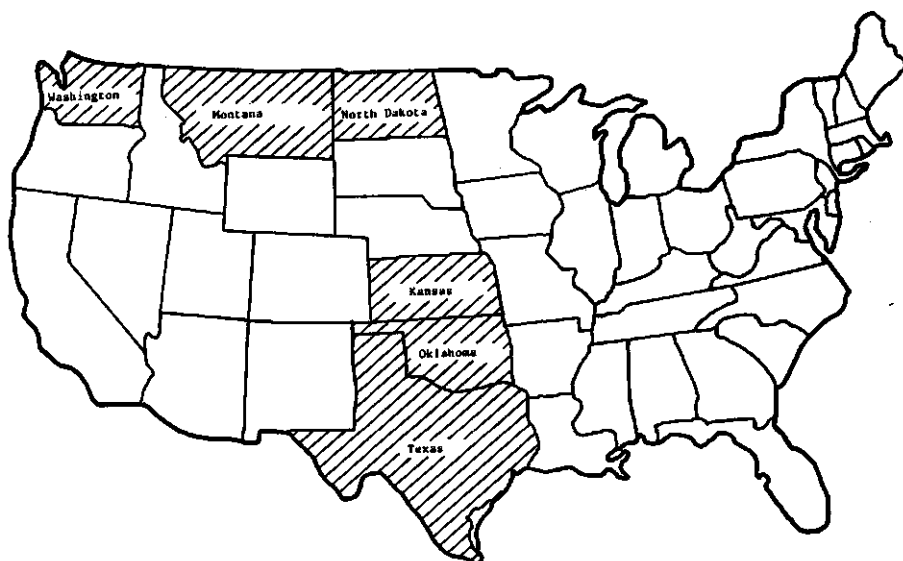
Bron: Agricultural Statistics 1987.

Corn flakes en taco chips zijn belangrijke eindprodukten naast het industriële verbruik van maïs voor de produktie van zetmeel, brandstof (ethanol in het kader van het gas-o-hol-programma) en zoetstof (high fructose corn syrup, ofwel isoglucose, in frisdranken) (USDA, 1984a).

2.4.3 Tarwe

Na maïs en soja is tarwe in bruto produktiewaarde het belangrijkste handelsgewas van de VS. Afhankelijk van de graansoorten is de produktie verspreid over diverse staten. In de Northern en Southern Plains vindt 50% van de tarweproduktie plaats, in de North West 20% en 15% in de Corn Belt, waar tarwe een bijgewas is. Figuur 2.4 geeft weer welke zes staten de hoogste produktie hadden in 1986. Zeventig procent van de tarweproduktie bestaat uit wintertarwe, waarvan Hard Red Winter Wheat de belangrijkste is (Revel and Ribaud, 1986).

Het areaal bereikte in 1981 een record. Overigens is er ieder produktiejaar een behoorlijk verschil tussen het areaal dat in de herfst wordt ingezaaid en het areaal dat daadwerkelijk wordt geoogst. De laatste jaren gaat het om een verschil van 4 mln ha. Na 1981 is het tarwe-areaal vooral door areaalbeperken-



Figuur 2.4 De zes belangrijkste tarweproducerende staten in 1986: 55% van de nationale produktie
Bron: Agricultural Statistics 1987.

Tabel 2.11 Tarwe: produktie, binnenlands verbruik, export en voorraad per eind mei, VS, 1972-1986 (mln ton)

Jaar	Produktie	Binnenlands verbruik			Export	Voorraad	
		voedsel	zaaizaad	veevoer totaal			
1972	42,1	14,5	1,8	5,4	21,8	30,9	16,3
1973	46,6	14,8	2,3	3,4	20,5	33,2	9,3
1974	48,5	14,8	2,5	1,0	18,3	27,7	11,8
1975	57,9	16,0	2,7	1,0	19,8	32,0	18,1
1976	58,5	16,0	2,5	2,0	20,5	25,9	30,3
1977	55,7	16,0	2,2	5,3	23,4	30,6	32,1
1978	48,4	16,1	2,4	4,3	22,8	32,5	25,2
1979	58,1	16,2	2,8	2,3	21,3	37,4	24,6
1980	64,9	16,6	3,1	1,6	21,3	41,2	26,9
1981	75,9	16,4	3,0	3,7	23,1	48,2	31,6
1982	75,3	16,8	2,6	5,3	24,7	41,1	41,3
1983	65,9	17,5	2,7	10,1	30,3	38,9	38,1
1984	70,7	17,7	2,7	11,0	31,4	38,8	38,8
1985	66,1	18,5	2,5	7,5	28,5	24,9	51,9
1986	56,8	19,1	2,3	11,2	32,6	27,3	49,4

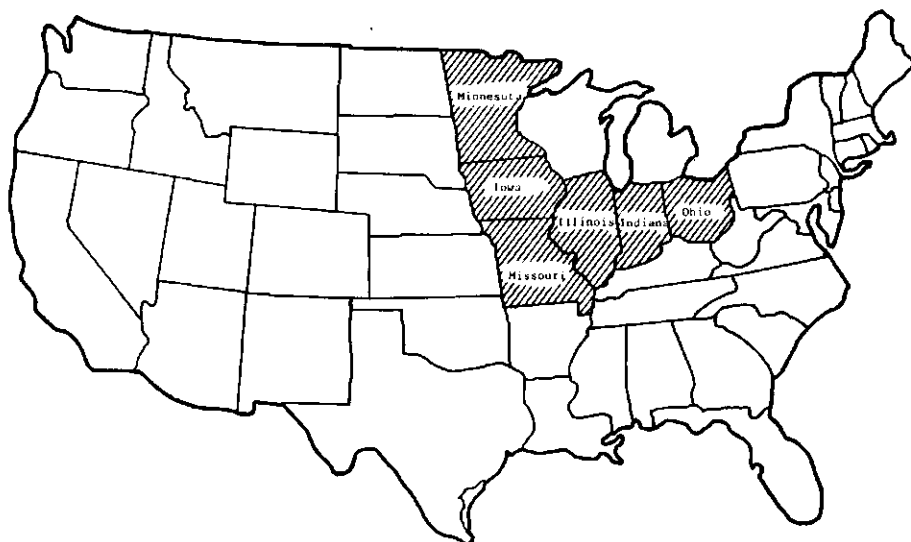
Bron: Agricultural Statistics 1987.

de programma's teruggelopen. De hectare-opbrengsten nemen trendmatig toe. Niettemin bedragen ze slechts de helft van de opbrengsten die in de EG gerealiseerd worden.

Tabel 2.11 laat zien dat het grootste deel van de tarweproductie wordt geëxporteerd. Na het topjaar 1981, waarin ruim 60% van de productie werd geëxporteerd, stegen de voorraden daarna snel tot 40 à 55% van de jaarlijkse productie, vooral door een daling van de exporten. Het verbruik in veevoeders van tarwe is relatief klein en afhankelijk van de prijsverhouding met maïs. Ongeveer een derde deel van de productie wordt verwerkt in voedingsmiddelen voor de binnenlandse markt (USDA 1984b).

2.4.4 Soja

De productie van sojabonen is van oudsher geconcentreerd in de Corn Belt. Wisselteelt met maïs wordt hier toegepast in een verhouding van 1:2, afhankelijk van de weersomstandigheden en de prijsverhouding tussen beide gewassen. De opbrengstverhouding soja/maïs in volume per hectare varieert tussen 1:2 en 1:3, afhankelijk van de regio en de klimatologische omstandigheden. De prijsverwachting van beide gewassen en de opbrengstverhouding vormen de basis voor de productiebeslissingen van de producenten (Revel and Ribaud, 1986).



*Figuur 2.5 De zes belangrijkste sojaproducerende staten in 1986:
69% van de nationale productie*

Bron: Agricultural Statistics 1987.

In de loop van de jaren heeft de sojateelt zich uitgebreid naar zuidelijke en oostelijke staten (Mississippi Delta : Arkansas, Mississippi) alwaar wisselteelt met katoen mogelijk is. Op grote schaal wordt onderzoek gedaan door universiteiten, USDA en particuliere ondernemingen, naar verbetering van rassen en opbrengstverhogende produktiemethoden.

Het areaal dat in de jaren zeventig gestaag zij het fluctuerend toenam, is de laatste jaren weer iets gedaald. De hectare-opbrengsten vertonen grote schommelingen. Een topjaar in de produktie was 1979 met een totale opbrengst van 61,5 miljoen ton, tegenover een slecht jaar (1976) met een produktie van 35 miljoen ton.

Tabel 2.12 Sojabonen: produktie, bestemming, export en voorraad per eind augustus, VS, 1972-1986 (mln ton)

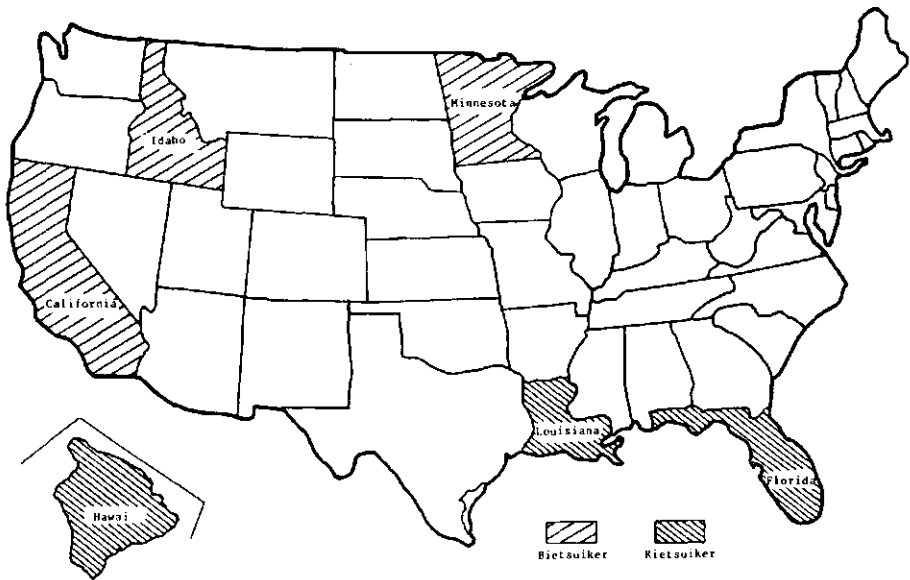
Jaar	Produktie	Zaai- zaad, veevoer en rest	Verwerking	Export	Voorraad
1972	34,6	-	19,7	13,0	1,6
1973	42,2	-	22,4	14,7	4,7
1974	33,1	-	19,1	11,6	5,1
1975	42,2	-	23,6	15,1	6,7
1976	35,1	-	21,5	15,4	2,8
1977	48,1	2,2	25,2	19,1	4,3
1978	50,9	2,7	27,7	20,1	4,8
1979	61,6	2,3	30,6	23,8	9,8
1980	49,0	2,4	27,8	19,7	8,5
1981	54,2	2,3	28,0	25,3	6,9
1982	59,7	2,4	30,2	24,7	9,4
1983	44,6	2,3	26,8	20,2	4,8
1984	50,7	2,5	28,1	16,3	8,6
1985	57,2	2,3	28,7	20,2	5,3
1986	54,7

Bron: Agricultural Statistics 1987.

Een klein deel van de onverwerkte produktie wordt gebruikt als zaai-zaad en veevoer. Een veel groter deel wordt in de VS verwerkt tot sojaolie en sojaschroot (veevoer). Van de olie wordt ruim 80% in eigen land verbruikt, terwijl het overeenkomstige cijfer van de schroot ongeveer 75% bedraagt. Het overige deel van deze produkten wordt geëxporteerd. Naast deze export van verwerkte produkten is er een zeer omvangrijke export van onverwerkte sojabonen (zie tabel 2.12). In totaal - verwerkt en onverwerkt - wordt meer dan de helft van de soja geëxporteerd.

2.4.5 Suiker

De suikerproductie in de VS valt in twee takken van bijna gelijke grootte uiteen: productie van suikerriet en suikerbieten. Suikerriet wordt geproduceerd in Florida, Hawaï, Louisiana en in bescheiden mate in Texas. Suikerbieten worden in 13 staten verbouwd; Minnesota, Californië en Idaho nemen tezamen bijna 60% van de suikerbietenproductie voor hun rekening. Figuur 2.6 brengt de drie belangrijkste producerende staten van zowel riet- als biet-suiker in beeld.



Figuur 2.6 De drie belangrijkste staten in de productie van respectievelijk suikerriet (97% van de nationale productie) en -bieten (59%) in 1986

Bron: Agricultural Statistics 1987.

De totale suikerproductie van de VS komt overeen met 6% van de wereldproductie. Ter vergelijking, de EG-suikerproductie is met 13% van de wereldproductie meer dan twee keer zo groot. Het areaal suikerriet blijft al jarenlang redelijk constant en beweegt zich tussen de 250 en 300 duizend ha. Het areaal suikerbieten is na de topjaren van 1975 en 1976 (600 duizend ha) teruggelopen tot een niveau van 450 duizend ha. Van jaar op jaar zijn er echter verschillen, alsook in de hectare-opbrengsten. Deze schommelen rond een niveau van 37 ton per ha voor suikerriet en 20 ton per ha voor suikerbieten. Het productie-resultaat van arealen en opbrengsten wordt gegeven in tabel 2.13.

Tabel 2.13 Suiker: produktie, import, export en binnenlands verbruik in het vasteland van de VS, 1972-1986 (mln ton)

Jaar	Produktie	Import	Export	Binnenlands verbruik
1972	6,0	5,5	0	11,5
1973	6,1	5,3	0	11,4
1974	5,7	5,8	0	10,9
1975	6,3	3,9	0,2	10,3
1976	6,8	4,7	0	10,9
1977	6,1	6,1	0	11,1
1978	5,6	4,7	0	10,9
1979	5,8	5,0	0	10,8
1980	5,7	4,5	0,7	10,2
1981	6,2	5,0	1,2	9,8
1982	5,9	3,0	0,1	9,2
1983	5,7	3,2	0,3	8,8
1984	5,9	3,6	0,4	8,5
1985	6,0	2,8	0,5	8,0
1986	6,3	2,2	0,6	7,8

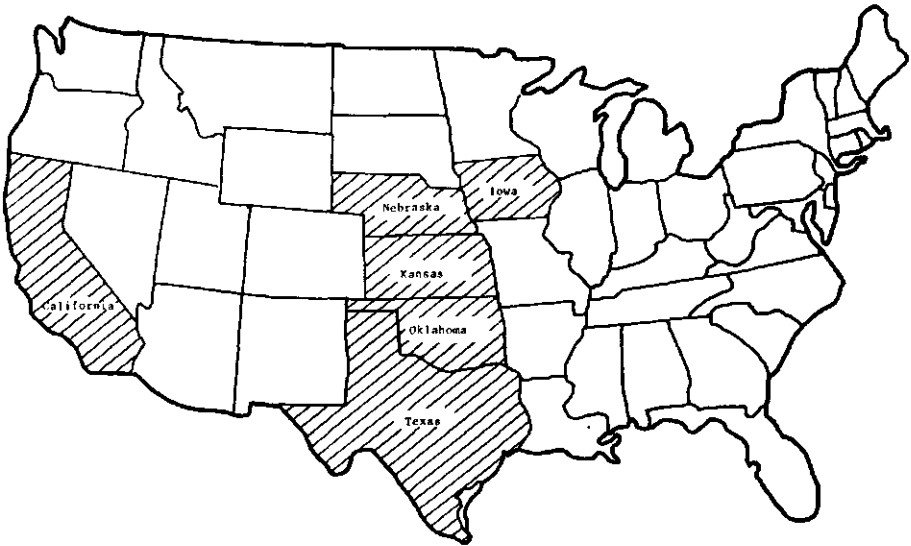
Bron: Agricultural Statistics 1987.

De totale produktie voorziet in ongeveer twee derde deel van de binnenlandse vraag; het overige deel wordt geïmporteerd. Sinds 1977 is de vraag naar geraffineerde suiker doorlopend afgenomen door het toenemende gebruik van kunstmatige zoetstoffen en isoglucose, vooral in frisdranken. Met de introductie van aspartaam in 1981 kwam daar een calorie-arme zoetstof bij, die langzaam maar zeker een groeiend deel van het verbruik van geraffineerde suiker en isoglucose vervangt (Hammer, 1987).

2.4.6 Rundvlees

In de dierlijke produktiesector is de produktie van rund- en kalfsvlees de belangrijkste tak met een bruto produktiewaarde van 21 miljard dollar in 1986. De totale produktie komt voor 75% van gespecialiseerde mestbedrijven. De produktie vindt plaats op bedrijven van zeer uiteenlopende grootte met veestapels van enkele dieren tot duizenden stuks vee. Zeventig procent van het slachtvee is afkomstig van grote bedrijven, de zogenaamde *feedlots*. De allergrootste, met veestapels van 8000 tot 100.000 stuks, zijn te vinden in aride gebieden als Texas, Colorado, Californië en Nebraska. Kleinere *feedlots*, met minder dan 1000 stuks zijn vooral gelegen in de Mid-West op graanproducerende bedrijven. Figuur 2.7 toont de zes staten met de grootste produktie.

Hoewel het aantal slachtingen van runderen en kalveren fluctueert, is blijkens tabel 2.14 de totale produktie van rundvlees



Figuur 2.7 De zes belangrijkste rundvleesproducerende staten in 1986: 45% van de nationale produktie

Bron: Agricultural Statistics 1987.

Tabel 2.14 Rundvee en kalveren: aantallen slachtingen en omvang van de vleesproduktie in de VS, 1972-1986 (min stuks; min ton)

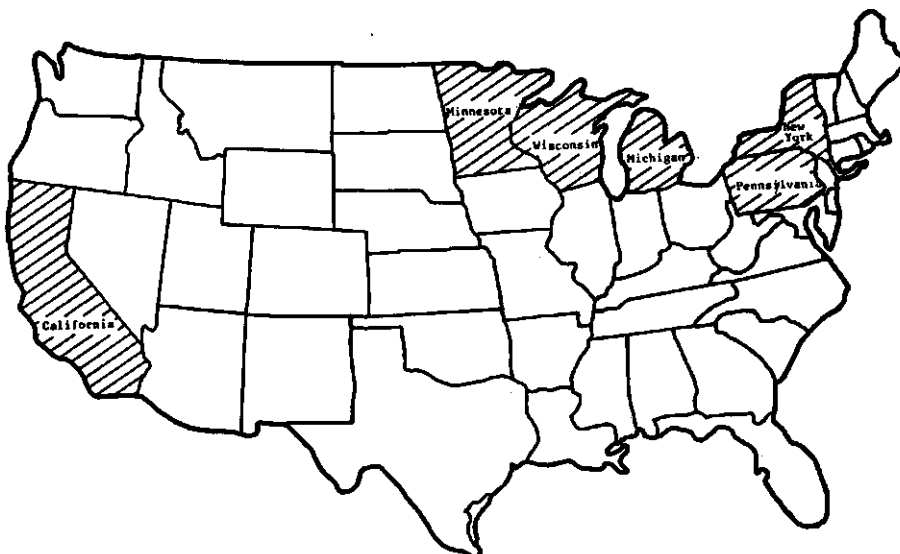
Jaar	Geslachte runderen	Geslachte kalveren	Totale rundvlees- produktie (lev. gew.)
1972	36,1	3,2	18,7
1973	34,0	2,4	20,1
1974	37,3	3,2	19,4
1975	41,5	5,4	18,6
1976	43,2	5,5	18,8
1977	42,4	5,7	18,5
1978	40,0	4,3	18,1
1979	34,1	2,9	17,6
1980	34,1	2,7	18,3
1981	35,3	2,9	18,7
1982	36,2	3,1	18,5
1983	37,0	3,2	18,3
1984	37,9	3,4	18,2
1985	36,6	3,5	18,2
1986	37,6	3,5	18,4

Bron: Agricultural Statistics 1987.

vrij constant. De afzet van rundvlees, die vrijwel geheel gericht is op de binnenlandse markt, ondervindt concurrentie van vooral het magerder vlees van pluimvee, dat de laatste jaren in toenemende mate de voorkeur krijgt van de consument.

2.4.7 Melk

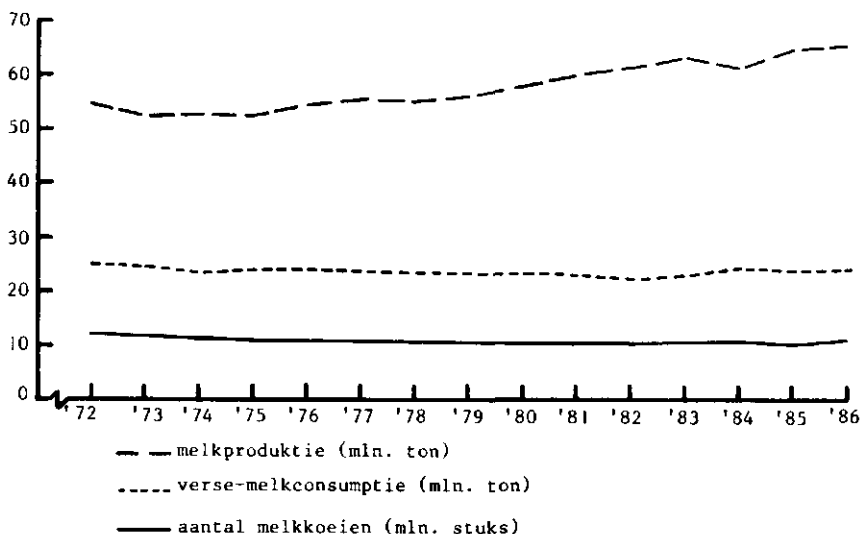
Hoewel produktie en verwerking van melk plaatsvindt in elke staat, wordt ruim de helft van de melk geproduceerd in slechts 6 staten: Wisconsin, Californië, New York, Minnesota, Pennsylvania en Michigan. In figuur 2.8 zijn ze in kaart gebracht.



*Figuur 2.8 De zes belangrijkste melkproducerende staten in 1986:
56% van de nationale produktie*
Bron: Agricultural Statistics 1987.

Zeer grote melkveebedrijven (1000-2000 koeien) zijn geen zeldzaamheid in Florida en het zuidwesten (Californië), maar wél in de andere staten (USDA, 1984a).

De melkveestapel vertoont geen grote veranderingen en heeft sinds 1980 een grootte van 10,8 à 11 miljoen stuks. Onder invloed van technologische ontwikkelingen is de produktie per koe met ruim 20% toegenomen gedurende het laatste decennium. De totale melkproduktie vertoonde daardoor, zoals tabel 2.16 duidelijk maakt, over meerdere jaren een sterk stijgend verloop tot een recordproduktie van 66 miljoen ton in 1986.



Figuur 2.9 Melkkoeien, melkproductie en verse-melkconsumptie in de VS, 1972-1986

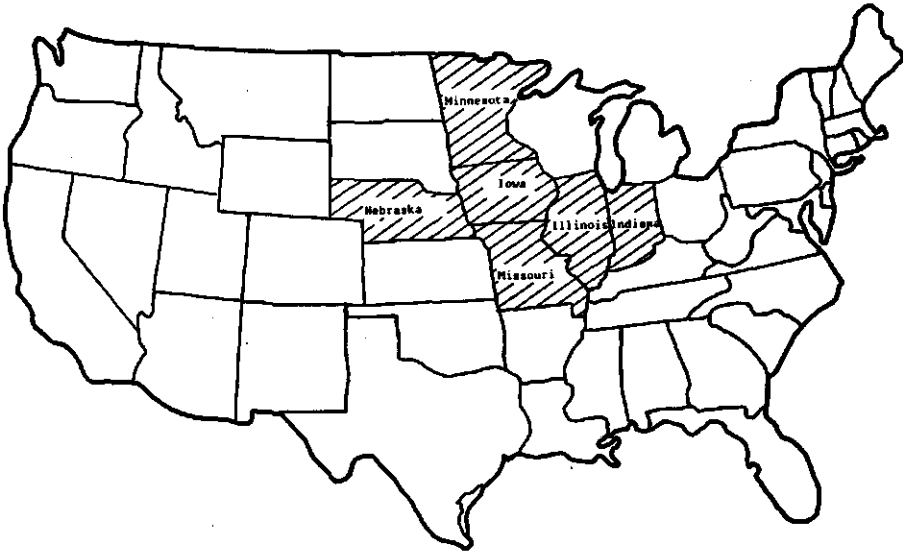
Bron: Wallace, 1987.

Na een jarenlange trage groei van 1 à 2% per jaar bij de afzet van zuivelprodukten, is de consumptie vanaf 1984 jaarlijks gestegen met ruim 3%. De grootste afzet van zuivelprodukten wordt gevormd door de verse produkten (35%). Over een langere periode bezien is de consumptie van melk relatief gedaald ten gunste van bier, frisdranken en vruchtessappen. De recente stijging in de zuivelafzet is voornamelijk toe te schrijven aan de groeiende kaasconsumptie.

2.4.8 Varkensvlees

Twee derde van de Amerikaanse produktie is gelegen in de Corn Belt, waar vele bedrijven de varkenshouderij naast de graanproduktie uitoefenen en de maïs van het eigen bedrijf vervoederen. Figuur 2.8 toont de zes belangrijkste staten in de produktie van varkensvlees. De produktie vindt overigens in toenemende mate op gespecialiseerde grootschalige bedrijven plaats. In 1979 was 40% van de totale produktie afkomstig van bedrijven met een produktiecapaciteit van meer dan 1000 stuks, terwijl dat in 1974 slechts 25% was.

De ontwikkelingen in de verschillende takken van vleesproduktie worden voor een belangrijk deel bepaald door de ontwikkelingen in de rundvleesproduktie. Dit geldt ook voor de varkenshouderij, waar met relatief korte produktiecycli de produktie sneller kan worden aangepast aan veranderde omstandigheden dan in



Figuur 2.10 De zes belangrijkste varkensvleesproducerende staten in 1986: 65% van de nationale produktie

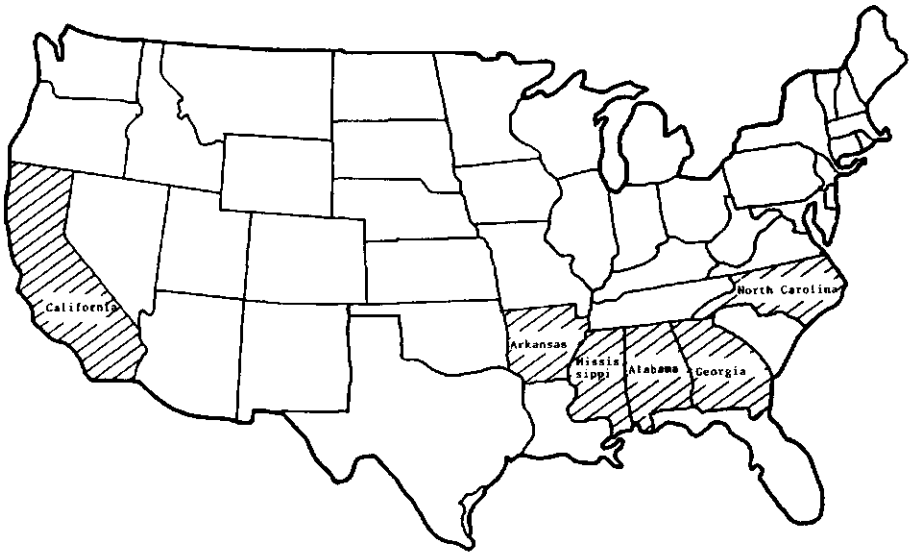
Bron: Agricultural Statistics 1987.

de rundvleessector (USDA, 1984a). De produktie van varkensvlees bewoog zich gedurende de periode 1971-'85 tussen de 8 en 10 miljoen ton. De afzet vindt vrijwel volledig plaats op de binnenlandse markt.

2.4.9 Pluimvee

Naast de slachtkuikenteelt en de eierproduktie is de teelt van kalkoenen in de VS een belangrijk onderdeel van de pluimvee-sector. Kenmerkend voor de pluimveehouderij is het relatief kleine aantal ondernemingen en een vergaande verticale integratie in de produktiekolom. Veelal werken grote verwerkende bedrijven op contractbasis samen met kleinere produktiebedrijven, waarbij zij de inputs voor de produktie leveren (USDA, 1979). Wat betreft pluimveevlees (kip en kalkoen) zijn de belangrijkste producerende staten in figuur 2.11 afgebeeld.

Vanaf 1975 kent de produktie van kippenvlees een continu stijgend verloop, van 4 miljoen ton in 1975 tot 6,5 miljoen ton in 1985. De produktie van kalkoenenvlees vertoont grofweg eenzelfde verloop en steeg van 818 duizend ton in 1975 tot 1,3 miljoen ton in 1985. De produktie van eieren is vrij constant en bedroeg 1985 ruim 68 miljard stuks.



Figuur 2.11 De zes belangrijkste pluimveevleesproducerende staten in 1986: 59% van de nationale produktie
 Bron: Agricultural Statistics 1987.

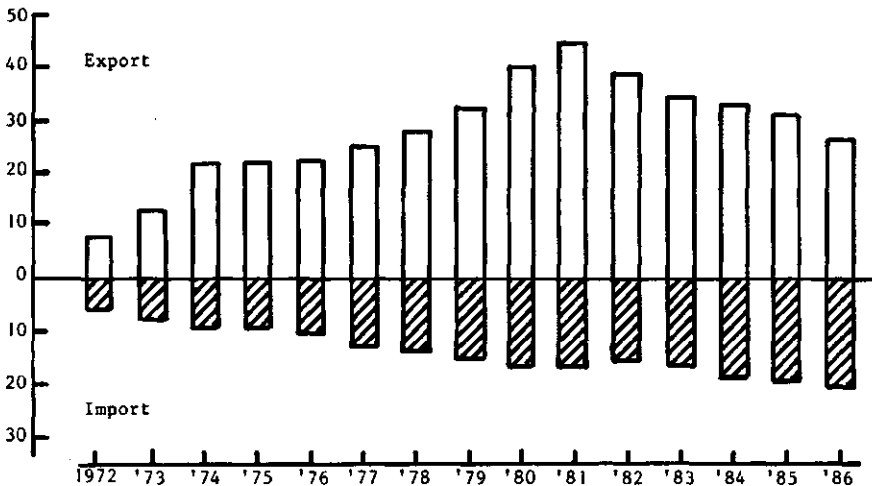
Het aandeel van kippevlees in de totale vleesconsumptie vertoont een stijgende lijn. In 1975 bedroeg de consumptie per hoofd van de bevolking 18,2 kg per jaar, terwijl dit in 1985 was gestegen tot 26,3 kg. Evenzo steeg de consumptie van kalkoenvlees van 3,9 kg in 1975 tot 5,5 kg per hoofd per jaar in 1985.

3. Buitenlandse agrarische handel van de Verenigde Staten

3.1 Inleiding

Ontwikkelingen op de wereldmarkt hebben de laatste twee decennia een onmiskenbare, zij het wisselende invloed gehad op de agrarische sector van de VS. Zo was de snelle groei van de agrarische export tijdens de jaren zeventig een belangrijke factor achter de hogere opbrengstprijzen, betere agrarische inkomens en forse waardeinstijgingen van het agrarisch vastgoed. Maar evengoed was de flinke daling van de export na 1981 een belangrijke factor achter de landbouwcrisis die menig agrarisch bedrijf nog maar kort geleden aan de rand van een faillissement bracht (Wallace, 1987).

Ook vanuit een macro-economisch gezichtspunt is de internationale agrarische handel belangrijk voor de VS. Al vele jaren levert de agrarische handel een positieve bijdrage aan de totale handelsbalans, die sinds het begin van de jaren zeventig overigens steeds grotere tekorten is gaan vertonen en in 1987 zelfs het grootste tekort in de geschiedenis kende. Het overschot op de agrarische handelsbalans groeide van 1 mrd dollar in 1969 naar een piek van 27 mrd dollar in 1981, maar viel vervolgens terug naar 5,5 mrd dollar in 1986. De ontwikkeling van het overschot is de resultante van de zojuist geschetste exportontwikkeling aan de ene kant en een gestaag toenemende agrarische import aan de andere kant. Figuur 3.1 brengt een en ander in beeld.



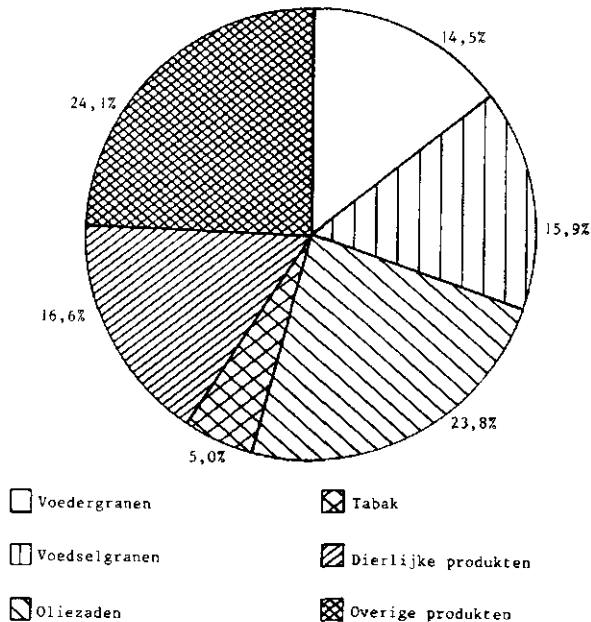
Figuur 3.1 Ontwikkeling van de agrarische export en import van de VS, 1972-1986 (nominaal; in miljarden dollars)
Bron: Agricultural Statistics 1987.

Dit hoofdstuk beschrijft uit welke produkten de agrarische export en import van de VS bestaan en welke landen belangrijke handelspartners van de VS zijn. Vervolgens wordt aandacht besteed aan ontwikkelingen op de wereldmarkten van de belangrijkste exportprodukten van de VS: granen en oliezaden. De afsluitende paragraaf probeert antwoord te geven op de vraag welke factoren de ontwikkeling van de agrarische export van de VS hebben bepaald.

3.2 Structuur van de agrarische handel

3.2.1 Samenstelling en bestemming van de export

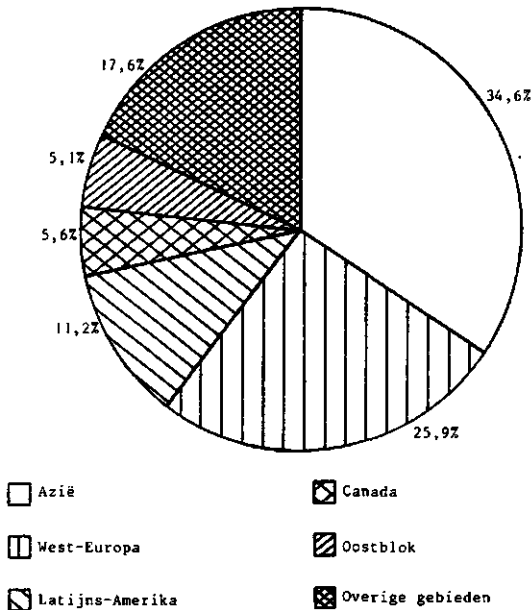
De agrarische export van de VS wordt gedomineerd door plantaardige bulkprodukten. Hoewel de export van dierlijke produkten trendmatig is toegenomen, maakte deze in 1986 nog geen 20% uit van de totale agrarische export. De belangrijkste onderdelen van de export in 1986 zijn schematisch weergegeven in figuur 3.2. In bijlage 1 staat een gedetailleerd overzicht van de samenstelling van de Amerikaanse export in recente jaren.



Figuur 3.2 Samenstelling van de agrarische export van de VS, 1986 (%) (100% = 26,3 mrd dollar)

Binnen de dierlijke export vormen de huiden en vellen (inclusief bont) de belangrijkste productgroep. Vleesprodukten nemen

de tweede plaats in en dierlijke vetten de derde. Met iets minder dan 10% van de dierlijke export zijn zuivelprodukten pas de vierde groep. Vergelijkt men de exportcijfers met de produktiewaarden (zie tabel 2.10), dan blijkt de Amerikaanse export van dierlijke produkten ook in dat opzicht een vrij bescheiden omvang te hebben. Dat laatste kan men niet zeggen van plantaardige produktgroepen zoals granen, oliezaden, katoen en tabak. Zowel in verhouding tot de totale agrarische export als in verhouding tot hun produktie, is de export van deze produkten zonder meer omvangrijk te noemen. De granen zijn, ondanks de sterke terugval van de export na 1981, met een waarde van 9,5 mrd dollar in 1986 nog steeds verreweg het belangrijkste exportprodukt. Deze graanexport valt in twee ongeveer gelijke delen uiteen, en wel in voedselgranen (vooral tarwe en in mindere mate rijst) en voedergranen (vooral maïs). In 1986 vormden de oliezaden (inclusief verwerkte produkten zoals veekeuken en olie) de tweede groep met een exportwaarde van ruim 6 mrd dollar. Van de genoemde produkten zijn de voergranen met een exportquote van rond de 20% het minst afhankelijk van de wereldmarkt. Voor de oliezaden is dit cijfer circa 40%, terwijl van de tarweproduktie in veel jaren meer dan de helft wordt geëxporteerd.



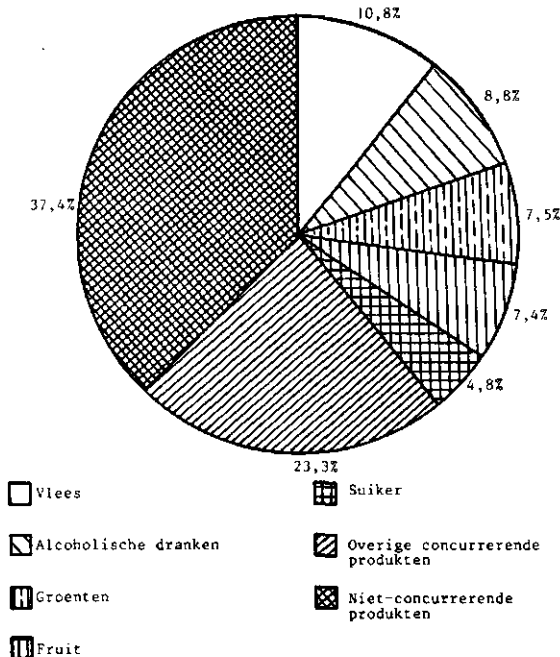
Figuur 3.3 Bestemming van de agrarische export van de VS, 1986 (%) (100% = 26,3 mrd dollar)

Figuur 3.3 laat zien waar de Amerikaanse landbouwprodukten naar toe gaan. Bijlage 2 geeft een uitvoeriger overzicht van de

bestemming van de agrarische export in recente jaren. Azië blijkt de grootste markt voor de VS te zijn. Binnen dit werelddeel is Japan met een importwaarde van meer dan 5 mrd VS-dollar in 1986 verreweg de belangrijkste afnemer. Maar ook Korea en Taiwan nemen jaarlijks voor meer dan 1 mrd dollar aan Amerikaanse landbouwprodukten af. Na Azië is West-Europa de tweede markt voor de VS. Deze markt bestaat vrijwel geheel uit de EG, die met een importwaarde van 6,3 mrd dollar in 1986 nog omvangrijker is dan Japan. Andere grote afnemers van Amerikaanse landbouwprodukten zijn de buurlanden Canada en Mexico en de Sovjetunie.

3.2.2 Samenstelling en herkomst van de import

Zoals weergegeven in figuur 3.1 is de agrarische import van de VS de laatste jaren regelmatig toegenomen. Figuren 3.4 en 3.5 geven een overzicht van respectievelijk de samenstelling en herkomst van de Amerikaanse agrarische import in 1986. Meer gedetailleerde importgegevens staan in bijlagen 4 (samenstelling) en 5 (herkomst).

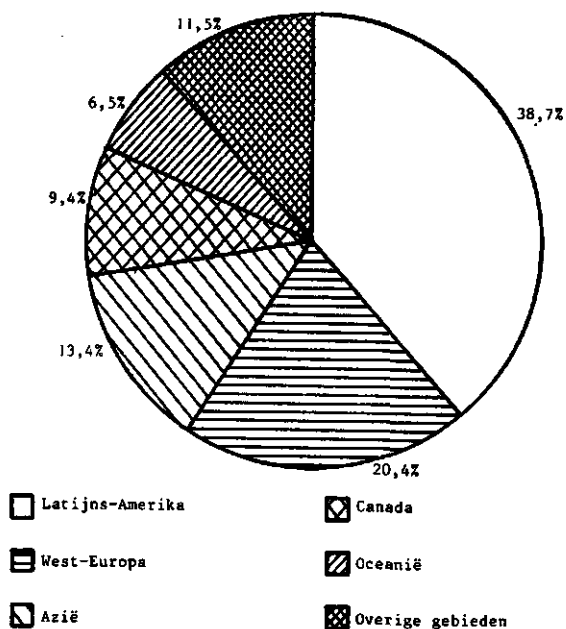


Figuur 3.4 Samenstelling van de agrarische import van de VS, 1986 (%) (100% = 20,9 mrd dollar)

Ongeveer 37% van de import bestaat uit produkten die vanwege klimatologische beperkingen niet of nauwelijks in de VS worden

geproduceerd. Deze niet-concurrerende of complementaire importen bestaan hoofdzakelijk uit koffie, cacao, rubber en bananen. Koffie neemt bijna de helft van de niet-concurrerende import voor zijn rekening.

Concurrerende of supplementaire importen bestaan vooral uit vlees, alcoholische dranken, groenten, fruit en suiker. Met een waarde van ruim 2 mrd dollar in 1986 is de import van vlees twee keer zo groot als de exportwaarde ervan. Van de alcoholische dranken is wijn met een importwaarde van ruim 1 mrd dollar in 1986 het belangrijkste produkt.



Figuur 3.5 Herkomst van de agrarische import van de VS, 1986 (%) (100% = 20,9 mrd dollar)

Wat betreft de herkomst van de agrarische import van de VS staat Latijns-Amerika op de bovenste plaats. Dit hangt onder andere samen met de nabijheid van dit gebied en ook met de aard van de verhandelde produkten, die voor een groot deel als niet-concurrerend te boek staan. De Amerikaanse import uit de EG, die overwegend uit concurrerende produkten bestaat, is met ruim 4 mrd dollar en meer dan 20% van de totale agrarische import echter ook van grote betekenis. In hoofdstuk 5 zal de bilaterale handel tussen de VS en de EG verder worden bekeken.

3.3 Ontwikkelingen op de wereldmarkten van granen en oliezaden

3.3.1 Algemeen

Granen en oliezaden nemen dus een overheersende positie in binnen de Amerikaanse landbouwexport. Maar hoe belangrijk is die export nu in verhouding tot de totale internationale handel? Heeft die wereldhandel zich trouwens gelijkmatig ontwikkeld? En zijn de marktaandelen van de verschillende importeurs en exporteurs daarbij constant gebleven? Onderstaande beschouwingen over deze vragen steunen voornamelijk op Geurts & Silvis (1988) en Hathaway (1987).

Qua omzet vormen granen en oliezaden de belangrijkste sectoren van de agrarische wereldmarkt. Toch wordt van de granen maar een betrekkelijk gering deel van de wereldproductie internationaal verhandeld. Voor de zeer talrijke importlanden dient de wereldmarkt vooral als restmarkt, om tekortschietende oogsten in eigen land aan te vullen. Voor een handvol exportlanden (de VS, Canada, Australië en Argentinië) is de wereldgraanmarkt echter een hoofdbron van inkomensverwerving.

Van de oliezaden komt een groter deel van de produktie - in meer of minder verwerkte vorm - in de internationale handel terecht. De export van soja is vooral in handen van de VS, Brazilië en Argentinië; het aanbod van palmolie in die van Maleisië. De vraag naar oliezaden is, anders dan die van de granen, eveneens geconcentreerd, en wel in enkele landen in West-Europa en Azië.

3.3.2 Granen

Granen worden op grond van hun aanwending vaak verdeeld in voedselgraan en voedergraan. Voedselgraan omvat naast tarwe ook rijst, terwijl de overige granen (haver, rogge, millet, sorghum, gierst en maïs) als voedergraan worden aangeduid. Hierbij dient dan wel te worden opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de wereldtarweproduktie (1979/82: 20%) als veevoer wordt gebruikt, terwijl de voedergranen op kleine schaal (met name in ontwikkelingslanden) direct geconsumeerd worden.

De totale wereldgraanhandel bedroeg in 1960 circa 70 mln ton, overeenkomend met 10% van de wereldproduktie. In 1970 was de wereldhandel toegenomen tot ruim 100 mln ton, wat eveneens 10% uitmaakte van de wereldproduktie. Na 1970 raakten de ontwikkelingen in de wereldgraanhandel in een stroomversnelling en nam de internationaal verhandelde hoeveelheid tot het begin van de jaren tachtig snel toe. In de tabellen 3.1 en 3.2 wordt de ontwikkeling van de wereldhandel in respectievelijk tarwe en voergranen weergegeven.

Importontwikkelingen

De oorzaken achter de stormachtige ontwikkelingen op de wereldmarkt liggen met name in de importerende landen. De sterke

groei van de import in het begin van de jaren zeventig is vooral terug te voeren op de opkomst van de Sovjetunie als importeur van graan. Tot 1970 was dit land een netto-graanexporteur. De Russische importvraag was een uitvloeisel van de toenemende vleesconsumptie, die op haar beurt gebaseerd was op de inkomens- en bevolkingsgroei in de jaren zestig. Uit voedingstechnische en binnenlandse politieke overwegingen besloot Brezjnev de tegenval- lende binnenlandse graanproduktie te compenseren met een extra beroep op de wereldmarkt (Cook, 1985). Dit resulteerde in een Russische importvraag die over een langere periode gezien sterk toenam, maar van jaar op jaar grote fluctuaties vertoonde.

Tabel 3.1 Wereldhandel in tarwe, 1970-1986 (mln ton)

	1970/71	1975/76	1980/81	1983/84	1985/86
Export					
VS	20,2	31,9	41,2	38,9	25,0
Canada	11,9	12,3	16,3	21,8	16,8
EG-12	3,4	8,4	15,7	15,5	15,6
Australië	9,1	8,7	9,6	10,6	16,0
Argentinië	1,0	3,2	3,9	9,7	6,1
Import					
Sovjetunie	0,5	10,1	16,0	20,5	15,7
China	3,7	2,2	13,8	9,6	6,6
Egypte	2,8	3,8	5,4	6,7	6,3
Japan	4,8	5,9	5,8	5,9	5,5
EG-12	9,5	5,4	5,6	4,0	2,9
Wereld	55,0	66,7	94,1	102,0	84,9

Bron: Hathaway, 1987.

Deze fluctuaties houden verband met een instabiele binnenlandse produktie, en een geringe voorraadhouding. Als oorzaken van de wisselvallige binnenlandse produktie worden in de literatuur genoemd: de slechte bodemkundige en klimatologische omstandigheden, een sterke geografische concentratie van de graanproduktie, de invoering van hoogproductieve maar gevoelige rassen en de weinig flexibele overheidsplanning (Clayton, 1985). De sterke fluctuaties in de Russische importen werkten sterk door op de totale omvang van de wereldimport en gingen gepaard met grote prijseschommelingen op de wereldmarkt.

Ook de Aziatische import nam in de jaren zeventig snel toe. Hieraan lag ten grondslag een snelle uitbreiding van de veehouderijsector, waarvoor een omvangrijke import van voedergraan noodzakelijk was. Door deze ontwikkeling werd Azië in de jaren zeventig het belangrijkste graanimporterende continent. De sterke in-

Tabel 3.2 *Export en import van voergranen, door enkele belangrijke landen, 1970-1986 (mln ton)*

	1970/71	1975/76	1980/81	1983/84	1985/86
Export					
VS	18,6	49,3	70,7	55,7	36,4
Argentinië	9,1	6,9	14,4	10,9	9,7
EG-12	3,3	4,4	5,9	4,3	8,1
China	0	0,4	0,2	0,3	7,1
Canada	4,3	5,0	4,8	5,5	5,8
Australië	2,9	3,7	2,4	5,4	5,0
Import					
Japan	10,5	13,5	18,9	20,7	21,5
Sovjetunie	0,3	15,6	18,0	11,9	13,5
Saoudi Arabië	0	0,2	2,7	5,9	7,4
EG-12	19,2	17,1	19,7	12,2	5,5
Taiwan	0,9	2,3	3,7	4,0	4,1
Zuid Korea	0,3	0,9	2,4	4,2	4,0
Wereld	46,0	75,2	107,8	93,1	83,3

Bron: Hathaway, 1987.

komensgroei die veel ontwikkelingslanden in de zeventiger jaren doormaakten, leidde tot een snelle groei van het graanverbruik per hoofd van de bevolking en eveneens tot een toenemend beroep op de internationale graanmarkt. In Azië was de snelle bevolkingsgroei daar mede oorzaak van.

De graanimport van West-Europa nam na 1970 gestaag af. Dit is in hoofdzaak het gevolg van een snelle stijging van de graanproductie in de EG als gevolg van een snelle technische vooruitgang en een prijsondersteunend graanbeleid. Het EG-graanbeleid had bovendien als bijeffect dat de mengvoederindustrie in toenemende mate gebruik ging maken van graanvervangers (tapioca, mais-glutenmeel, citruspulp, etc.), waardoor het interne graanverbruik werd geremd.

De terugval in de import van de EG werd in de jaren zeventig echter ruimschoots gecompenseerd door de sterke toename van de vraag uit de centraal geleide landen. In 1970 namen centraal geleide landen 10% van de totale import voor hun rekening; in 1980 maar liefst 35%. De ontwikkelingslanden namen in de gehele periode ongeveer 30% van de import voor hun rekening. Omdat in deze periode de wereldhandel verdubbelde (van 100 tot 200 mln ton) gaat achter dit constante marktaandeel toch ook nog een verdubbeling van de import schuil.

Exportontwikkelingen

Nam de betekenis van de EG als graanimporteur in de jaren zeventig gestaag af, als exporteur van (voeder)tarwe nam zij snel

in betekenis toe. In deze jaren groeide de export van de EG met gemiddeld 4,8% per jaar. In 1980 nam de EG bijna 10% van de wereldexport voor haar rekening. Een wereldexport die wordt gedomineerd door vijf landen die samen ruim 90% van de wereldexport voor hun rekening nemen: de VS, Canada, Australië, Argentinië en de EG.

De VS verzorgden het merendeel van de groei van de wereldexport in de jaren zeventig. Uitbreiding van het areaal, onder andere door afschaffing van de areaalbeperkingen, en verhoging van de produktiviteit leidden tot een snelle groei van de graanproduktie (van 1970 tot 1980: + 2,9% per jaar). De export nam in dezelfde periode met 11% per jaar toe, terwijl het wereldmarktaandeel van de VS groeide van 37% in 1971 tot 58% in 1980. De keerzijde van de medaille was dat de VS voor hun graanafzet in hoge mate afhankelijk werden van de wereldmarkt. Werd in 1970 20% van de totale produktie in het buitenland afgezet; in 1980 was dit gestegen tot bijna 35%.

Alhoewel veel minder spectaculair dan die van de VS, nam de export van Canada, Australië en Argentinië in de jaren zeventig eveneens toe. Deze landen waren al veel sterker dan de VS voor hun afzet afhankelijk van de wereldmarkt. De EG werd tegen het eind van de jaren zeventig een netto-exporteur van graan.

De wereldgraanhandel na 1980

In de jaren zeventig werd er algemeen van uitgegaan dat de importvraag van met name de ontwikkelingslanden zou blijven toenemen. De eigen graanproduktie werd namelijk niet in staat geacht om de ontwikkeling van het verbruik bij te benen (Bain, 1981). Deze opvatting, die al terug te vinden was in het rapport van de Club van Rome, blijkt achteraf gebaseerd te zijn op een sterke onderschatting van de technische vooruitgang in de plantaardige produktie. Eind jaren zeventig vertoont de graanproduktie, onder invloed van de groene revolutie en een gericht overheidsbeleid, in veel Aziatische ontwikkelingslanden een sterk stijgende tendens. De verwachte groei van het binnenlands verbruik van zowel de ontwikkelingslanden als de centraal geleide landen werd aan het begin van de jaren tachtig bovendien ernstig verstoord door de economische recessie en het bijbehorende tekort aan harde valuta. Vrij plotseling stokte daarom na 1980 de groei van de wereldgraanhandel, en gingen de wereldmarktprijzen onderuit.

Namen de VS in de jaren zeventig het merendeel van de groei van de wereldexport voor hun rekening, het inzakken van de export na 1980 komt eveneens grotendeels voor hun rekening. Zelfs in 1984, als de wereldexport door een grote Russische import weer tot recordhoogte stijgt kunnen de VS hier niet van profiteren. In 1986 is het marktaandeel van de VS terug op het niveau van 1971.

3.3.3 Oliezaden

De belangrijkste olie­zaden zijn sojabonen, palmolie, kokos­noot, raapzaad, zonnebloemzaad en katoenzaad. Afgezien van een bescheiden menselijke consumptie van sojabonen in China en Japan, worden de olie­zaden geproduceerd voor hun twee componenten: plantaardige olie en eiwitmeel (schroot). De plantaardige olie wordt voor een belangrijk deel geconsumeerd. Het eiwitmeel wordt daarentegen vooral als eiwitbron gebruikt in diervoeders in combinatie met granen, tapioca en andere grondstoffen met een laag eiwitgehalte.

Veel landen produceren olie­zaden. De produktie van palmolie wordt gedomineerd door Maleisië, terwijl die van sojabonen in sterke mate geconcentreerd is in de VS, Brazilië en Argentinië. Raapzaad en zonnebloemzaad worden vooral in West- en Oosteuropa geproduceerd. De VS zijn de grootste producenten van olie­zaden, gevolgd door China, Brazilië, India en Argentinië. Zoals tabel 3.3 laat zien, wordt de export van de onverwerkte zaden gedomineerd door de VS. Andere belangrijke exporteurs zijn Argentinië, die zijn export sinds de jaren zeventig sterk heeft opgevoerd, en ook Canada, China, en Brazilië. De import van de zaden vindt vooral plaats door de EG, Japan, de Sovjetunie, Taiwan en Mexico. Na een snelle groei van de wereldhandel in de jaren zeventig, piekte de handel in het begin van de jaren tachtig en bleef daarna onder het recordniveau.

Tabel 3.3 Export en import van belangrijke olie­zaden, door enkele landen en blokken, 1972-1986 (mln ton)

	1972/73	1975/76	1980/81	1983/84	1984/85	1985/86
Export						
VS	13,7	15,7	21,6	21,6	17,7	21,0
Argentinië	0	0,1	2,3	3,4	3,5	3,2
Canada	1,8	0,9	2,2	2,2	2,2	2,3
China	0,4	0,2	0,6	1,1	1,4	1,6
Brazilië	1,9	3,4	1,5	1,6	3,5	1,2
Import						
EG-12 1)	10,4	13,8	15,9	14,8	14,7	14,9
Japan	4,8	4,7	5,7	6,3	6,5	6,6
Sovjetunie	0,8	1,8	1,5	1,0	0,9	2,0
Taiwan	0,7	0,8	1,1	1,4	1,5	1,6
Mexico	0	0,2	1,8	2,0	2,2	1,5
Wereld	20,6	23,6	30,4	31,5	30,3	31,3

1) Netto-import.

Bron: Hathaway, 1987.

Tabel 3.4 Export en import van belangrijke olieschroten door enkele landen en blokken (mln ton)

	1972/73	1975/76	1980/81	1983/84	1984/85	1985/86
Export						
Brazilië	1,6	4,2	8,7	7,8	8,8	7,1
VS	4,5	4,8	6,4	5,0	4,6	5,6
Argentinië	0,7	1,0	1,5	4,0	4,3	5,0
China	0	0	0,2	1,1	1,1	1,5
Chili	0	0,2	0,5	0,8	1,1	1,2
Import						
EG-12 1)	6,8	8,3	9,6	10,8	12,9	13,7
DDR	0,7	1,0	0,9	1,5	1,3	1,3
Polen	0,8	1,0	1,5	1,0	1,0	1,2
Wereld	11,5	15,8	21,8	23,2	25,1	26,3

1) Netto-import.

Bron: Hathaway, 1987.

Tabel 3.5 Export en import van belangrijke plantaardige en visolieën door enkele landen en blokken (mln ton)

	1972/73	1975/76	1980/81	1983/84	1984/85	1985/86
Export						
Maleisië	0,9	1,5	2,8	3,3	3,7	4,7
Argentinië	0,3	0,3	0,5	1,3	1,6	1,8
Filippijnen	0,4	0,9	1,0	0,6	0,7	1,2
VS	1,1	0,9	1,5	1,4	1,2	1,1
Import						
EG-12 1)	1,7	1,3	0,8	0,8	0,9	1,0
India	0,2	0,2	1,3	1,7	1,4	1,2
VS	0,6	1,0	0,8	0,7	0,8	1,1
Pakistan	-	0,2	0,5	0,6	0,6	1,0
Wereld	5,2	6,6	9,9	11,1	12,9	13,3

1) Netto-import.

Bron: Hathaway, 1987.

De handel in olieschroten (-meel; veekoekeken) wordt gedomineerd door de import van de EG die bijna twee derde van de totale wereldhandel voor haar rekening neemt. Brazilië is de grootste exporteur van dit produkt, op de voet gevolgd door de VS en Argentinië. De laatste jaren verliezen deze landen echter marktaandeel aan landen als Chili en China, die sterk in opkomst zijn (tabel 3.4). Overigens is de totale omvang van de wereldhandel vanaf het begin van de jaren zeventig voortdurend toegenomen.

De handel in de oliecomponent heeft een ander patroon dan de handel in olieschroot vanwege de betekenis van de palmolie. Bijna 40% van de totale olieproductie vindt plaats in Azië, met Maleisië als onbetwiste koploper. Maleisië is ook de belangrijkste exporteur van plantaardige olie, terwijl India de grootste importeur is. De omvang van de wereldhandel in plantaardige oliën is echter, zoals tabel 3.5 laat zien, kleiner dan die van de zaden en de schroten.

3.4 Factoren achter de agrarische export van de VS

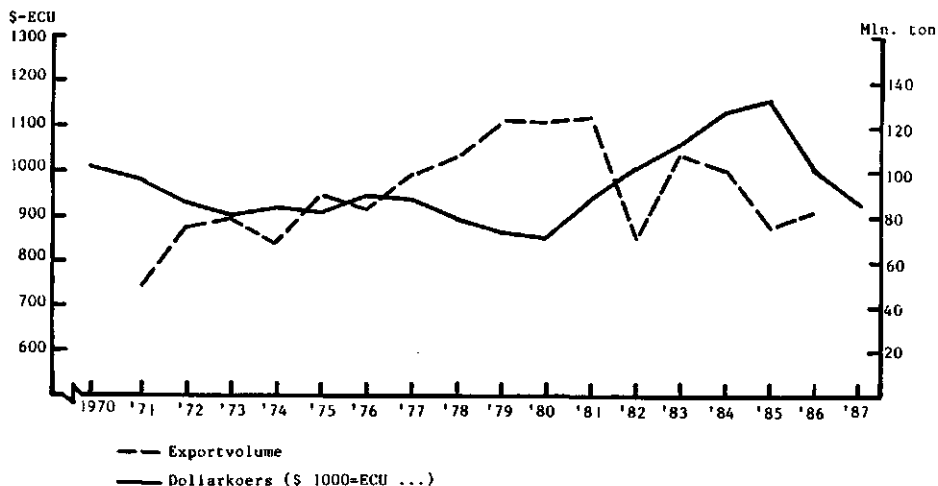
De agrarische wereldmarkt blijkt een wisselvallige markt te zijn met afwisselend periodes van groei en/of aantrekkelijke prijzen en periodes van teruggang en/of onaantrekkelijke prijzen. De VS hebben dit de laatste decennia kunnen ondervinden. Een veel bediscussieerde vraag is nu hoe de turbulente ontwikkeling van de agrarische export van de VS moet worden verklaard. In de overtuiging dat een alomvattende verklaring niet te geven is, wordt tot besluit van dit hoofdstuk op enkele bepalende factoren gewezen.

Een factor die stellig van grote invloed is geweest op de Amerikaanse landbouwexport is de omvang van de agrarische wereldhandel. Na een sterke groei in de jaren zeventig stagneerde de wereldhandel in de jaren tachtig door de wereldwijde economische recessie, de wereldschulden crisis en ook door de groeiende landbouwproductie in andere landen, waaronder de EG.

Genoemde punten kunnen de ontwikkeling van de VS-export echter niet ten volle verklaren omdat ze niet duidelijk maken waarom er grote verschuivingen in de marktaandelen zijn opgetreden. In de jaren zeventig wisten de VS hun marktaandeel in een groeiende markt te vergroten, terwijl het omgekeerde gebeurde in de eerste helft van de jaren tachtig. Voor dergelijke veranderingen in de concurrentiepositie moeten bijzondere redenen worden gevonden. Een veelgenoemde reden is het graanembargo van 1980 dat president Carter afkondigde na de Russische inval in Afghanistan; het embargo werd in 1981 door president Reagan weer ongedaan gemaakt. Er kan echter getwijfeld worden aan de houdbaarheid van dit argument. Uit een bij besluit van het Amerikaanse Congres uitgevoerde studie kwam naar voren dat dit embargo weliswaar heeft bijgedragen aan een verschuiving van handelsstromen, maar dat op de omvang van de VS-export bepaalde macro-economische variabelen, zoals de koers van de VS-dollar, een veel grotere invloed hebben gehad (USDA, 1986).

De ontwikkeling van de externe waarde van de VS-dollar is inderdaad een aannemelijke verklaring voor de zwakke concurrentiepositie van de VS in de eerste helft van de jaren tachtig (en de sterke in de jaren zeventig). Vanaf het moment dat de dollar de gouden standaard in 1971 had losgelaten en ging zweven, heeft deze zich, zoals figuur 3.6 laat zien, tussen zeer uiteenlopende niveaus bewogen. De koers is voor een belangrijk deel geworteld in het monetaire beleid en begrotingsbeleid van de VS (Wellink, 1985). In de jaren zeventig bewoog de koers zich langzaam maar zeker in neerwaartse richting. Gedurende de jaren 1976-1978 werd een ruime monetaire politiek gevoerd. Na een kortstondige stijging in 1976, maakte de dollar tot 1981 een diepe val.

De dalende koers van de dollar bracht de VS in een gunstige exportpositie. De uitvoer van agrarische produkten, met name tarwe, maïs en soja, nam in deze periode zeer sterk toe en steeg tot recordhoogten (zie fig. 3.6). De recessie aan het begin van de jaren tachtig bracht hierin verandering. Om de inflatie te beteugelen ging de regering Reagan een restrictieve monetaire politiek voeren. Tegelijkertijd leidde het expansieve uitgavenbeleid tot een sterke stijging van het overheidstekort, waardoor de overheid als belangrijke kredietvrager op de kapitaalmarkt ging opereren. Hoewel de inflatie in toom werd gehouden leidde dit tot hoge reële rentetarieven die op hun beurt weer een grote aantrekkingskracht op buitenlands kapitaal hadden. De vraag nam sterk toe en de koers van de dollar maakte een sterke opwaartse beweging tot een hoogtepunt in 1985. De relatief hoge dollarkoers gedurende de jaren 1980-1984 bemoeilijkte de export van agrarische produkten aanzienlijk. De daling van de koers, die reeds in 1985 in gang



Figuur 3.6 VS-dollarkoers en gezamenlijk VS-exportvolume van maïs, tarwe en soja (1970-1987)

Bron: LEI en USDA.

werd gezet en een dieptepunt opleverde na de beurskracht in oktober 1987, heeft ertoe bijgedragen dat aan de teruggang van de agrarische export in 1986 een einde kwam. Zo luidt in kort bestek de macro-economische verklaring.

Hoe aannemelijk deze verklaring echter ook mag schijnen, volledig kan ook zij niet zijn. Want de vraag blijft waarom de VS-landbouwprijzen in de "slechte" jaren te hoog bleken voor de exportmarkt. Immers, de oplopende voorraden landbouwprodukten bewijzen dat het de VS niet aan volume ontbrak. Het antwoord op de gestelde vraag gaat schuil in de landbouwpolitiek van de VS. Het is dus hoog tijd voor het volgende hoofdstuk.

4. De landbouwpolitiek van de Verenigde Staten

4.1 Inleiding

Hoewel de Amerikanen zich graag opwerpen als de kampioenen van de vrijhandel, kan worden vastgesteld dat de overheid zich op talloze manieren bemoeit met het reilen en zeilen van de nationale economie: niet alleen op macro-niveau, maar ook op sector- en bedrijfsniveau. Voor zover het overheidsingrijpen specifiek gericht is op de landbouwproductie en landbouwmarkten, spreken we van landbouwpolitiek of landbouwbeleid.

De landbouwpolitiek is een redelijk afgebakend onderdeel van de overheidsbemoeienis. In het algemeen bestaat de landbouwpolitiek uit de landbouwontwikkelings- of structuurpolitiek en de landbouw prijs- en inkomenspolitiek. Deze tweedeling is gebaseerd op het verschil in doelstelling: produktiviteitsbevordering en inkomensbescherming. De agrarische handelspolitiek wordt hier gezien als onderdeel van de prijs- en inkomenspolitiek.

De overheid oefent niet alleen via de landbouwpolitiek invloed uit op de agrarische sector. Wat betreft het macro-economische niveau kan het monetaire en fiscale beleid worden genoemd: factoren als de inflatie, de rente en de wisselkoers, die mede door het beleid worden bepaald, zijn immers direct en indirect van groot belang voor de kapitaalintensieve en exportafhankelijke landbouw. Vanwege de ruimtelijke uitgestrektheid van de Amerikaanse landbouw is de instandhouding en verbetering van de algemene infrastructuur eveneens een factor van gewicht. Zo zijn er in verband met de landbouw nog wel meer terreinen van overheidsaandacht te noemen (sociale zaken, belastingheffing, energie, vervoer, milieu). Maatregelen op deze terreinen worden niet tot de landbouwpolitiek gerekend, maar zijn medebepalend voor het kader waarbinnen de landbouwpolitiek moet functioneren.

In dit hoofdstuk over de landbouwpolitiek wordt eerst de bijzondere besluitvormingsstructuur in de VS behandeld. Daarna volgt een algemeen overzicht van het landbouwpolitieke instrumentarium, waarbij het agrarische markt- en prijsbeleid extra aandacht krijgt. Aansluitend komen de exportbevorderende programma's aan de orde. Tenslotte worden de gevolgen van het landbouwbeleid voor de overheidsuitgaven en de landbouwinkomens beschouwd.

Veel informatie voor dit hoofdstuk is ontleend aan de Agricultural Policy Guide van World Perspective (1987).

4.2 De institutionele kant

4.2.1 Algemeen

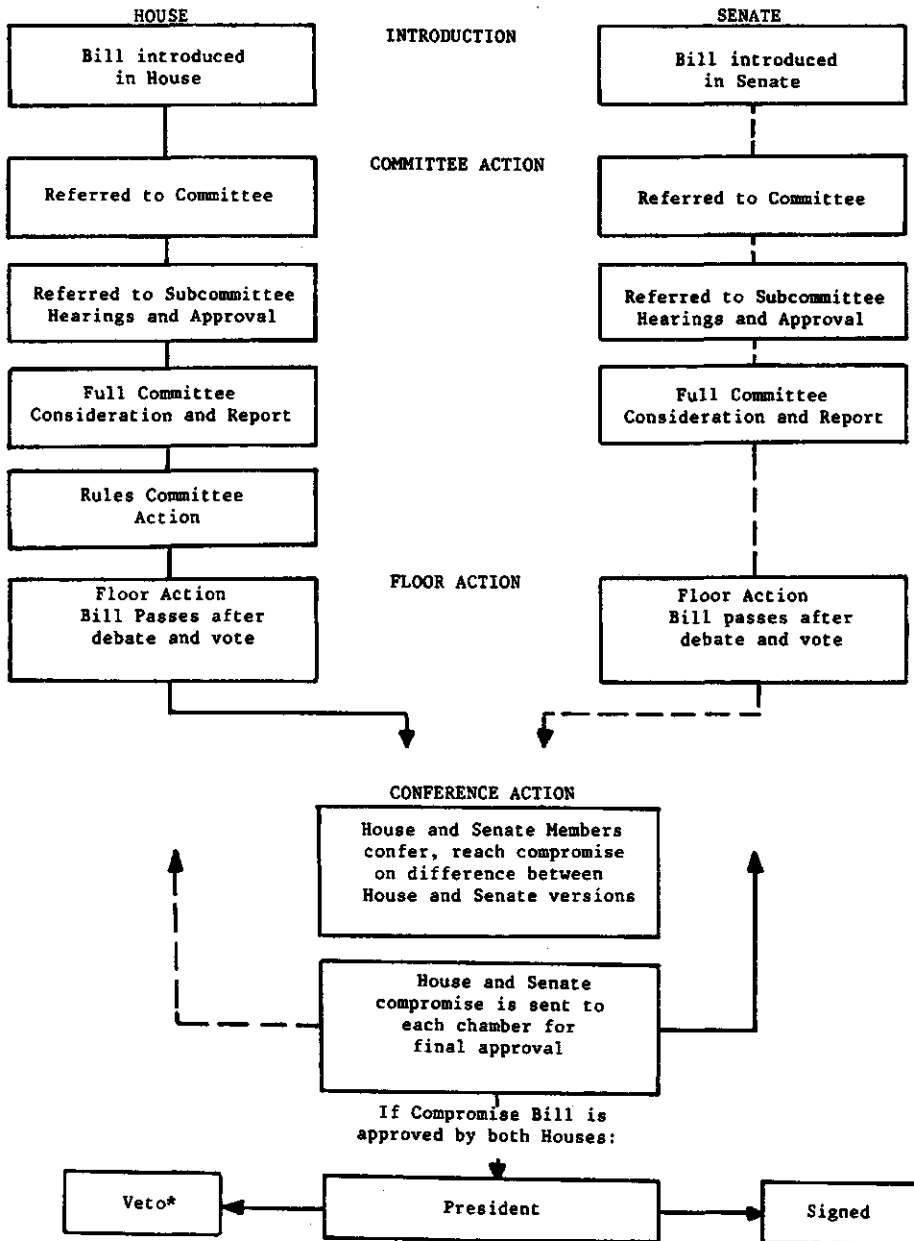
In het landbouwbeleid dient de overheid velerlei tegengestelde belangen, zoals die van boeren, consumenten en belasting-

betalers, op elkaar af te stemmen. Het is daarom interessant te weten hoe de landbouwpolitieke besluitvorming plaats vindt: welke instituties daarbij betrokken zijn, welke bevoegdheden zij hebben, wat de rol is van de belangenorganisaties, hoe de onderhandelingen verlopen, enzovoort. Bij de behandeling van deze vragen moet de meeste aandacht uitgaan naar het Congres, dat een centrale functie vervult bij de beleidsbepaling. Wat dit betreft is er dus een groot verschil met de Europese Gemeenschap, waar het parlement op het terrein van de landbouwpolitiek vrijwel geen bevoegdheden heeft. Behalve het Congres speelt ook de President een belangrijke rol in het wetgevende proces evenals het Ministerie van Landbouw. Het USDA (United States Department of Agriculture) is niet alleen nauw betrokken bij de beleidsvoorbereiding, maar ook belast met de uitvoering van het beleid.

4.2.2 Wetgevende macht en formele procedure

De wetgevende macht in de VS berust grotendeels bij het Congres (Congress), dat bestaat uit twee Kamers (Houses): de Senaat (Senate) en het Huis van Afgevaardigden (House of Representatives). De Senaat telt twee leden voor elke Staat (in totaal 100 leden). De leden hebben een zittingstermijn van zes jaar. Om de twee jaar worden er verkiezingen gehouden voor één derde van het aantal senatoren. Tegenover de leden van de andere Kamer worden de senatoren beschouwd als vertegenwoordigers van de duurzaamheid. Het Huis van Afgevaardigden heeft een zittingstermijn van twee jaar. De verdeling van de 435 zetels over de staten is afhankelijk van het inwonertal, met dien verstande dat elke staat tenminste één afgevaardigde heeft. Leden van het Congres staan veel verschillende hulpmiddelen ter beschikking. Voor informatie kunnen zij zich wenden tot de *Congressional Research Service*, die deel uitmaakt van de *Library of Congress*. Ze kunnen adviezen inwinnen bij het *Office of Technology Assessment* waar de effecten van een bepaalde wetgeving geschat kunnen worden. Ook kunnen ze door de *General Accounting Office* laten onderzoeken of bepaalde fondsen op verantwoorde wijze zijn besteed. Daarnaast heeft iedere senator een eigen staf van specialisten die hem assisteren bij zijn veelomvattende taken. Bij elkaar zijn er zo'n 20.000 mensen in en om het Congres werkzaam. Hier komen nog bij de externe adviseurs, de zogenaamde "lobbyisten", waar straks op teruggekomen zal worden.

Zowel de Senaat als het Huis hebben landbouwcommissies, waarin de landbouwspecialisten plaatsnemen: in de Senaat is dit één op de vijf senatoren en in het Huis van Afgevaardigden is dit één op de tien "Congressmen". Deze nemen plaats in subcommissies die zich met specifieke landbouwonderwerpen bezig houden. Zo heeft bijvoorbeeld de Senaat onder andere een aparte subcommissie voor buitenlandse landbouwpolitiek. Op dit niveau worden hoorzittingen (hearings) gehouden over onderwerpen die in het kader van een wetsvoorstel aan de orde zijn.



* Congress may override veto by a two-third majority vote in both houses; bill then becomes law without President's signature.

Figuur 4.1 Hoe in de VS wetten tot stand komen
 Bron: World Perspectives, 1987.

In de VS kan de President weliswaar wetsvoorstellen doen, maar heeft het Congres de volstrekte vrijheid deze naast zich neer te leggen. De President heeft op zijn beurt echter wel een vetorecht, dat slechts door een twee derde meerderheid in beide Huizen ongedaan gemaakt kan worden. In de regel stelt het Congres wetten vast op basis van voorstellen, die door zijn eigen leden zijn ingediend. Figuur 4.1 schetst langs welke formele weg dergelijke wetsvoorstellen (Bills) wet kunnen worden.

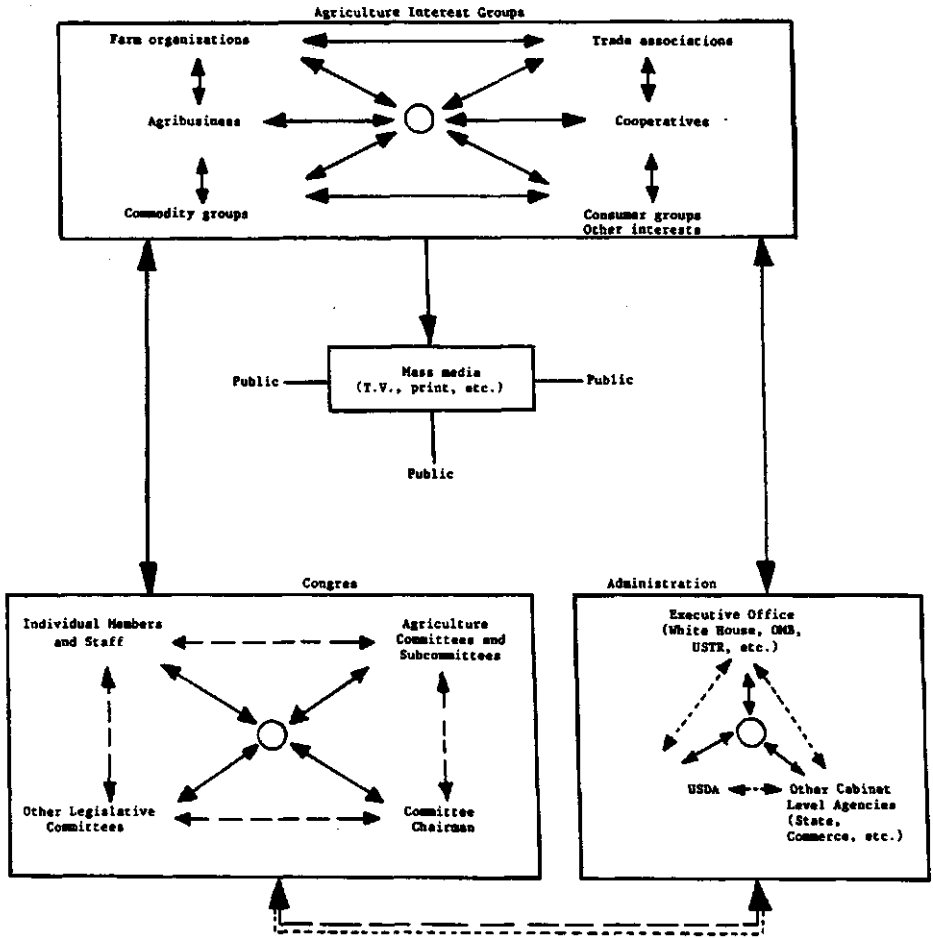
De agenda's van de commissies van het Congres, waar de wetsvoorstellen in eerste instantie worden behandeld, worden in principe vastgesteld door de betreffende voorzitters. Deze voorzitters behoren zonder uitzondering tot de partij die in het betrokken Huis de meerderheid heeft. De macht van deze voorzitters en uiteraard ook van de "Speaker" in het Huis van Afgevaardigden en de "Majority Leader" in de Senaat, zijn vaak van doorslaggevende betekenis voor het lot van een wetsvoorstel. Er worden enkele duizenden voorstellen per jaar ingediend, maar slechts enkele honderden halen de eindstreep. Wetsvoorstellen die door Huis en Senaat in verschillende versies zijn aangenomen worden in een zogenaamde "Conference Committee" (bestaande uit afgevaardigden van Huis en Senaat) tot een compromistekst omgewerkt waarna al of niet goedkeuring in de plenaire zitting van Huis en Senaat volgt.

Het zal duidelijk zijn dat een President veel meer invloed op het beleid kan hebben als zijn partij in het Congres de meerderheid heeft dan wanneer dat niet het geval is. De situatie van de laatste jaren is echter dat een Republikeinse Administratie geconfronteerd wordt met een Democratische meerderheid in het Congres. Een gevolg daarvan is dat de landbouwpolitieke invloed van de regering aan zeer nauwe grenzen gebonden is. De uitslag van de in november 1988 gehouden verkiezingen betekent dat er in deze situatie voorlopig geen verandering zal optreden.

4.2.3 Het lobby-proces

De zojuist besproken figuur, die de formele behandeling toont van wetsvoorstellen, maakt niet duidelijk dat wetgeving in de Verenigde Staten in de praktijk een bijzonder complex, bijna ondoorgrondelijk proces is. In het zogeheten lobby-proces spelen behalve Congres, Witte Huis en de departementen, talloze pressiegroepen en de media (publieke opinie) een belangrijke rol. Behalve producenten-organisaties zijn er organisaties van consumenten, werknemers, ambtenaren, milieuactivisten, natuurbeschermers en dergelijke. Ook deze zijn zodanig georganiseerd dat ze hun stem in het Congres kunnen laten horen.

Producentenorganisaties hebben ofwel een verticaal, produktgericht verband ofwel een horizontaal, bedrijfstakgericht verband. Een voorbeeld van een sterke horizontale organisatie is de *American Farm Bureau Federation* (AFBF), de grootste boerenorganisatie, die heilig gelooft in de voordelen van een marktgerichte landbouwpolitiek en prijs- en inkomensondersteuning overbodig



- Interest group communication *
- - - Congressional communication *
- Administration communication *

○ Indicates agriculture lobbies

* Communication can be in the form of letters, phone calls or interpersonal (i.e. through meetings, luncheon or dinner), etc.

Figuur 4.2 Het lobbyproces in de VS
Bron: World Perspectives, 1987.

vindt. Wel is AFEF een groot voorstander van landbouwkundig onderzoek, en van een beter georganiseerde gezamenlijke marketingstrategie van exportbevordering. Een voorbeeld van een produktgerichte belangengroep is de American Soybean Association (ASA), die de belangen van de soja-produktiekolom (telers, handel en industrie) behartigt. Deze organisatie verzet zich krachtig tegen inperking van de vrije wereldhandel in oliehoudende zaden en veevoeders.

De organisaties worden vaak vertegenwoordigd door één of meer "lobbyisten" - advocaten bij het Congres - die opgeroepen kunnen worden voor de hoorzittingen van de landbouwschouwen in de beide Huizen. Lobbyisten moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen: ze moeten geregistreerd staan bij het Congres, ze moeten de mening van hun organisatie naar voren brengen en ze moeten hun persoonlijke inkomsten openbaar maken. Een lobbyist kan wel verschillende organisaties vertegenwoordigen (Guither, 1980).

Het lobby-systeem maakt het mogelijk dat belangengroepen via hun lobbyisten zeer doelgericht kunnen overleggen en onderhandelen met de verantwoordelijke personen binnen het overheidsapparaat. De communicatie-netwerken via welke de landbouwpolitieke besluitvorming wordt beïnvloed, is schematisch weergegeven in figuur 4.2. Hierin worden de plaatsen getoond waar het lobbyisme zich manifesteert. De contacten van de lobbyisten omvatten enerzijds de formele en informele bijeenkomsten met het Congres (afgevaardigden, commissie-voorzitters, stafmedewerkers), en anderzijds die met de Administratie (ministers, staatssecretarissen, USDA-medewerkers).

Het wordt tot de taken van de lobbyist gerekend om compromissen voor te bereiden en coalities te creëren. In figuur 4.2 is aangegeven dat de lobbyisten voor hun belangenorganisaties daartoe ook intensief overleg plegen binnen de "Agricultural Interest Groups". Veelal belooft men elkaar te ondersteunen met niet contrasterende belangen. Op deze wijze wordt via een uitwisseling van belangen een compromis voor de afgevaardigde voorbereid, waarvoor voldoende steun wordt verwacht te worden aangenomen in het Congres. Hierbij worden als wisselgeld regelmatig ook belangen van buiten de agrarische sector betrokken. De inmenging van een lobbyist kan zo ver gaan dat de basistekst voor een nieuw wetsvoorstel van zijn of haar hand afkomstig is (World Perspectives, 1987).

4.3 Inhoud van het beleid

4.3.1 Doelstellingen en omstandigheden

Hoewel er via het lobby-proces continu gesleuteld wordt aan de landbouwpolitiek, blijkt de inhoud van het Amerikaanse landbouwbeleid niet alleen vrij stabiel, maar ook veel overeenkomsten te vertonen met het landbouwbeleid zoals dat in Europa door de

Gemeenschap en lidstaten wordt gevoerd. De algemene doelstellingen van het beleid zijn vergelijkbaar en gelden al tientallen jaren: het bevorderen van de produktiviteit, het garanderen van een redelijk agrarisch inkomen, het stabiliseren van de landbouwmarkten, het veiligstellen van de voedselvoorziening tegen een redelijk prijsniveau voor de consumenten, enzovoorts. Aan deze doelstellingen wordt in de politieke praktijk niet getornd. De discussie spitst zich veel meer toe op de vraag waar de nadruk op moet komen te liggen en op welke termijn de doelstellingen gerealiseerd moeten worden. Verder is steeds weer aan de orde welke instrumenten gehanteerd moeten worden om de gekozen doelstellingen te realiseren.

Veranderingen in de omstandigheden spelen in die discussies een zwaarwegende rol. Dat komt in de eerste plaats omdat de omstandigheden bepalen welke doelstellingen van het beleid actueel zijn en in de tweede plaats omdat ze van invloed zijn op de effecten van de reeds bestaande regelingen. Op korte termijn kan op gewijzigde omstandigheden worden gereageerd binnen de grenzen van de landbouwwetgeving. Het moeizame alternatief is dat het Congres de landbouwwetgeving wijzigt. Op wat langere termijn wordt het gehele landbouwbeleid echter met een bijna vaste regelmaat aan een grondige revisie onderworpen. Deze laatste termijn duurt vier of vijf jaar, wat de periode is dat de grote landbouwwetten van kracht zijn. De laatste keer vond zo'n revisie plaats in 1985, wat leidde tot de "Food Security Act of 1985", die de hoofdlijnen regelt van de VS-landbouwpolitiek tot in 1990. De problemen waarop deze wet een antwoord moest geven, zijn in eerdere hoofdstukken al besproken: centraal stonden de hoog opgelopen voorraden als gevolg van de onverwachte en grote terugslag in de agrarische export na 1981.

In paragraaf 4.4 wordt uitgebreid ingegaan op het markt- en prijsbeleid, en op de veranderingen die de Food Security Act daarin heeft aangebracht. Aansluitend worden in paragraaf 4.5 de recente exportbevorderende programma's besproken. Hieronder volgt echter eerst een globaal overzicht van het totale landbouwbeleid, bestaande uit het landbouwstructuurbeleid en het prijs- en inkomensbeleid.

4.3.2 Landbouwstructuurbeleid

Het landbouwstructuurbeleid heeft een langere historie dan het prijs- en inkomensbeleid. Ver voordat de crisis van de jaren dertig de aanleiding vormde tot de start van laatstgenoemd beleid, werden er door de Amerikaanse overheid al maatregelen getroffen om de landbouw goedkoper te laten produceren. Ongeveer een eeuw geleden, toen de ontsluiting van het Westen in volle gang was, gaf de overheid gratis stukken landbouwgrond uit aan landbouwpioniers, mits zij die grond vijf jaar zouden bebouwen. Het Midden- Westen heeft er zijn gezinsbedrijvenstructuur mede aan te danken. In dezelfde tijd begon de overheid het landbouwon-

derwijs, het landbouwkundig onderzoek en de landbouwvoorlichting te bevorderen en financieel mogelijk te maken: een en ander staat bekend onder het *Land Grant System*. Daarnaast heeft de overheid zich ook beziggehouden met de financiering van de landbouw, onder meer door het *Farm Credit System* in het leven te roepen. Dit systeem is een netwerk van banken (locaal, regionaal en federaal), waarop de landbouwers een beroep kunnen doen voor korte en lange termijn kredieten. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat het systeem begin 1985 ruim 30% van het vreemde vermogen in de landbouw voor zijn rekening nam. Deze terreinen van overheidsaandacht halen in tegenstelling tot de prijs- en inkomenspolitiek zelden het nieuws. Tot op de dag van vandaag zijn ze echter van grote betekenis voor de concurrentiekracht van de Amerikaanse landbouw (Silvis, 1988).

Hoewel de ontwikkelingsprogramma's voor het platteland strict genomen niet tot de landbouwpolitiek worden gerekend, wordt er hier toch even de aandacht op gevestigd. In dit kader verstrekt de *Farmers Home Administration* (FmHA), die ressorteert onder USDA, leningen of garanties aan kleine boeren en overige bewoners van het platteland. De programma's hebben als doel het platteland bevolkt te houden en de betrokkenen tegen hoge rentelasten te beschermen. De leningen die door de FmHA worden verstrekt, bedragen meer dan 10% van het vreemde vermogen in de landbouw (zie ook tabel 2.5). Ze worden voornamelijk aangewend voor investeringen in eigen woningen en voor de aankoop van kleine stukken grond (USDA, 1986).

Erosiebestrijding is eveneens een aandachtsveld voor USDA. Er wordt jaarlijks gemiddeld 800 miljoen dollar uitgegeven aan maatregelen om landverlies door wind- en watererosie tegen te gaan. Het belangrijkste programma is de "Conservation Reserve Program". In de periode 1986-1990 moet de overheid minstens 18 miljoen hectare zeer erosie gevoelige grond uit produktie hebben genomen, door middel van een systeem van inschrijvingen. Elke overeenkomst heeft een looptijd van 10 tot 15 jaar. Op het betrokken land mag men alleen gras of bomen planten. Jaarlijks ontvangen de deelnemers de overeengekomen betalingen met een maximum van 50.000 dollar per bedrijf. De overheid draagt bij in de kosten van inzaai en aanplant van het braakliggende land (OECD, 1987).

4.3.3 Prijs- en inkomensbeleid

In de VS wordt een groot aantal instrumenten ingezet in de sfeer van het prijs- en inkomensbeleid. De belangrijkste ervan komen in de volgende paragraaf aan de orde. Het is echter nuttig om vooraf een paar algemene opmerkingen te maken.

De Amerikanen huldigen het principe dat de boeren moeten worden beloond naar rato van hun produktie: het agrarische inkomensbeleid bestaat dan ook vooral uit een prijsbeleid. Dit prijsbeleid krijgt tegenwoordig gestalte in een combinatie van markt-

ordenende maatregelen (marktbeleid) en prijstoeslagen (*deficiency payments*). Het marktbeleid wordt gevoerd met maatregelen die erop zijn gericht het verbruik te vergroten of de produktie te verkleinen. Wordt alleen prijsstabilisatie beoogd, zoals bij sommige produkten het geval is, dan hebben deze maatregelen een korte-termijn karakter. Bij andere produkten wordt echter bewust ook prijsondersteuning nagestreefd, zodat de vraagstimulering en aanbodbeperking een permanent karakter dragen. De maatregelen op dit terrein blijven zelden beperkt tot de binnenlandse markt. Import- en exportmaatregelen kunnen meestal niet gemist worden of worden juist omarmd om binnenlandse doelstellingen te realiseren. De agrarische handelspolitiek is dus te beschouwen als een afgeleide van het landbouwinkomensbeleid.

In zulke termen gesteld, kan deze bespreking ook van toepassing worden verklaard op de EG: ook de EG doet immers aan vraagvergroting en aanbodbeperking en ook de EG verleent prijstoeslagen. Waar zitten nu de verschillen? Behalve in het feit dat uiteenlopende prijsniveaus worden nagestreefd, liggen de verschillen tussen het Amerikaanse en Europese prijs- en inkomensbeleid ten eerste in de specifieke vorm waarin de diverse maatregelen zijn gegoten en ten tweede in hun relatieve betekenis. Ter illustratie van het laatste punt kan gewezen worden op de grote betekenis van *deficiency payments* en areaalbeperkende maatregelen voor de VS-graanpolitiek. Typische voorbeelden van het andere punt zijn de invoerquota (voor zuivelprodukten, suiker, aardnoten en rundvlees) en de binnenlandse voedselhulpprogramma's. Deze laatste worden onder andere gebruikt om een deel van de produktie buiten de normale handelskanalen af te zetten. Het omvangrijkste programma is het "Food Stamp Program", dat hoofdzakelijk een sociaal programma is, maar verzorgd wordt door aan USDA gelieerde organisaties.

4.4 Markt- en prijsbeleid per produkt

4.4.1 Inleiding

Na de opmerkingen die zojuist over het prijs- en inkomensbeleid zijn gemaakt, kan deze inleiding tot de produktgewijze behandeling kort zijn. De uitvoering van het markt- en prijsbeleid wordt grotendeels verzorgd door de *Commodity Credit Corporation* (CCC), die ressorteert onder USDA. De CCC verstrekt subsidies en leningen, treedt op als interventiebureau en speelt ook een belangrijke rol bij de exportbevordering. In figuur 4.3 wordt een overzicht gepresenteerd van de markt- en prijsmaatregelen aan de ene kant en de desbetreffende produkten aan de andere kant. Het zou te ver voeren deze tabel kolom voor kolom toe te lichten. Evenals in eerdere hoofdstukken is gedaan, wordt volstaan met een bespreking van de voornaamste produkten.

		Toegepaste instrumenten/maatregelen per produkt																																					
		Stand 1984																																					
		Plantaardige produkten										Dierlijke produkten																											
		Rijst	Tarwe	Gerst	Haver	Mais	Sorghum	Suiker *)	Aardappelen	Soja	Koolzaad	Vlas	Aardnoten	Peulvruchten	Hop	Tebak	Katoen	Fruit	Groente	Consumptiemelk	Fabrieksmelk	Boter	Mageremelkpoeder	Overig melkpoeder	Ondermelk	Kaas	Caséine	Rundvlees	Rundvlees	Varkens	Varkensvlees	Schapenvlees	Eieren	Mestkuikens	Kalkoenen	Wol			
A. In het binnenland																																							
-	Interventie-aankopen verplicht																					X	X		X														
-	niet verplicht																			X _t X _t																			
-	Deficiency Payments	X	X	X		X	X								X _t																								
-	Non-recourse Loans	X	X	X	X	X	X	X							X																								
-	Buffervoorrden (CCC + FDR)	X	X	X	X	X	X																																
-	Areaalbeperking	X	X	X	X	X	X																																
-	Productie-quota								X _t																														
-	Marketing Orders							X																															
-	Afzetsubsidies bij overschotten																			X _t X _t		X																	
-	Niet-leveringspremies																					X																	
-	Marktsegmentatie naar gebruik																					X	X																
-	gebruiker																					X	X	X	X	X													
B. In binnen-/buitenland																																							
-	Zekerheidsreserve		X																																				
-	Food Aid	X	X	X	X	X	X		X ^(**)		X	X ^(**)		X ^(**)								X	X	X															
-	Export op zachte voorwaarden	X	X	X	X	X	X		X ^(**)		X ^(**)		X ^(**)									X	X	X															
C. In de handel																																							
Invoer																																							
-	Importquota						X					X								X																			
-	Importtarieven	X	X	X	X	X	X	X	F	X	X	X	X	X _t	X	X	X	X	X _t X _t	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X _t	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
-	Seizoentarieven																			X _t																			
-	Minimumprijs						X																																
-	Variabele tarieven						X																																
-	Vrijwillige exportbeperking																																						
-	Tariefcontingenten							X																				X										X	
Uitvoer																																							
-	Exportkredieten	X	X	X	X	X	X		X						X	X																							
-	Bilaterale afspraken	X	X	X				X																															
-	Export subsidies																																						

X_t = van toepassing op een deel van de produktie F = zonder tarieven

*) = riet- en bietsuiker

**)= verwerkte produkten

Figuur 4.3 Toegepaste instrumenten in het Amerikaanse markt- en prijsbeleid naar produkt

Bron: Agra-Europe, Bonn, 41/87.

4.4.2 Granen

Het graanbeleid omvat de programma's voor tarwe en de verschillende voergranen. Deze programma's hebben veel overeenkomsten. Voor de producenten die eraan deelnemen voorzien de programma's in de volgende onderdelen:

- *non-recourse* leningen, ter stabilisering van de markt en ter verbetering van de liquiditeit van de producent;
- deficiency payments, ter ondersteuning van het inkomen;
- areaalbeperkende maatregelen, ter beheersing van de productie; en,
- voorraadleningen in het kader van de *farmer-owned-grain reserve*, ter stabilisering van de markt op langere termijn.

Deze instrumenten worden in pakketvorm aangeboden aan de producenten, die vrij zijn het bod naast zich neer te leggen. Als een producent niet aan het geldende programma deelneemt is hij aan de ene kant aangewezen op de vrije marktprijs, maar hoeft hij zich aan de andere kant niks aan te trekken van de areaalbeperkingen. Producenten zullen hun beslissing over deelname in het algemeen laten hangen van een op hun eigen situatie toegesneden berekening van kosten en baten. De voornaamste aspecten van een dergelijke berekening komen naar voren in de nu volgende uitleg van de programma-onderdelen.

Non-recourse leningen

Non-recourse leningen voorzien in stabilisering van de markt en in liquiditeit door middel van oogst- en voorraadleningen. De leningen worden door de CCC aan boeren verstrekt op voorwaarde dat deze hun oogst in voorraad houden. Het te lenen bedrag per eenheid produkt is de "loan rate". Wanneer een boer een dergelijke lening heeft verkregen, blijft hij vrij om zijn oogst op ieder gewenst tijdstip te verkopen. Doet hij dit, dan moet hij de lening aflossen, alsmede een vergoeding betalen voor rente en administratiekosten. De leningen zijn "non-recourse". Dit betekent dat de boer zijn oogst ook feitelijk aan de CCC moet overdragen, wanneer hij de lening niet binnen de vastgestelde termijn heeft afgelost. De "loan rate" komt op deze wijze voor de producent overeen met een bodemprijs. De boer zal natuurlijk pas met deze prijs genoegen nemen als de vrije marktprijs lager is.

Qua doelstelling verschilt het loan rate systeem van de interventie zoals die in de EG wordt toegepast, omdat de hoogte van de loan rate niet gekoppeld is aan inkomensdoelstellingen. Mede daarom kan de VS-graanmarkt een open verbinding hebben met de wereldgraanmarkt. Toch heeft het systeem in de eerste helft van de jaren tachtig (per ongeluk) als interventie-systeem gewerkt en zelfs de prijzen op de internationale graanmarkt ondersteund. Wat was het geval? Door de grote exportvraag en hoge wereldmarktprijzen in de jaren zeventig was men gaan geloven dat de loan rates

kosteloos verhoogd konden worden. Dat gebeurde dan ook enige keren, voor het laatst in 1981 toen men er nog een schepje bovenop deed ter compensatie van het graanembargo tegen de Sovjetunie. Vlak daarna gingen de wereldgraanprijzen echter dalen, terwijl de koers van de dollar maar bleef stijgen. Gecombineerd leidde dit ertoe dat de Amerikaanse loan rates ineens prijsvloer werden van de wereldmarkt. Het gevolg was dat de VS enerzijds marktaandeel verloren en anderzijds met grote voorraden kwamen te zitten (Hathaway, 1987).

Deze ontwikkeling heeft een grote rol gespeeld bij de totstandkoming in 1985 van de *Food Security Act*. Om de zaak recht te zetten werd in de wet tot een drastische verlaging van de loan rates besloten. De *basic loan rate* voor tarwe werd in 1986 maar liefst 30% verlaagd ten opzichte van het niveau van 1985. Voor mais was de verlaging 15%. Tussen 1987 en 1990 voorziet de wet in verdere dalingen. Hieroverheen kreeg de minister de bevoegdheid om onder bepaalde voorwaarden een additionele verlaging (tot 20%) van de *basic loan rate* door te voeren. De via deze wijze aangepaste loan rates heten, ter onderscheiding van de *basic loan rate*, "announced" of "adjusted". Zowel voor 1986, 1987 en 1988 heeft de minister zijn bevoegdheid in deze ten volle benut, wat betekent dat de toegepaste loan rates in deze jaren 20% lager liggen dan de *basic loan rate*. Overigens wordt het prijsverschil tussen de *announced loan rate* en de *basic loan rate* aan de deelnemende producenten uitgekeerd in de vorm van *loan deficiency payments*. Deze verschillen van de gewone *deficiency payments* onder andere in het feit dat de "payment limitation" (zie hierna) er niet op van toepassing is.

Deficiency payments

Deficiency payments worden in het graanbeleid gehanteerd om het inkomen van de producenten te ondersteunen. Deze prijstoeslagen hebben een prijs- en een hoeveelheidscomponent. De prijscomponent is het verschil tussen de wettelijk vastgestelde *target price* (richtprijs) en de vrije marktprijs of, wanneer die hoger is, de *basic loan rate*. Wat betreft de hoeveelheidscomponent van de *deficiency payments* wordt uitgegaan van een genormeerde opbrengst. Deze laatste is het produkt van het toegestane areaal (het basisareaal - *base acreage* - minus de voorgeschreven beperking) en de aan dit areaal toegerekende hectare-opbrengsten (*normal crop yield*). Een en ander verschilt per bedrijf. Tot 1986 kon een producent met enige moeite zowel zijn basisareaal als zijn toegerekende hectare-opbrengst opvoeren, door tijdelijk buiten het graanprogramma te blijven. Door de desbetreffende referenties te koppelen aan vijfjarige voortschrijdende gemiddelden heeft de *Food Security Act* dit echter bijna onmogelijk gemaakt (Silvis, 1987).

Aan de hoogte van de *deficiency payments* die een producent kan ontvangen is een bovengrens gesteld van 50.000 dollar

(*payment limitation*). Wel moet hierbij worden aangetekend dat het begrip producent niet betrekking heeft op de boer als persoon maar op zijn bedrijf. Door meerdere bedrijven te bezitten kan een boer toch hogere deficiency payments ontvangen.

In de Food Security Act zijn de target prices, in tegenstelling tot de loan rates, op een relatief hoog niveau gehandhaafd. Hieraan lag de wens ten grondslag om grote negatieve inkomenseffecten te voorkomen. Daar staat tegenover dat de betreffende uitgaven van de overheid voorlopig op een hoog niveau zullen blijven liggen.

Prijstoeslagen leiden over het algemeen tot hoge overheidsuitgaven. De EG verleent - om handelspolitieke redenen - toeslagen op een aantal voor de eigen landbouw kleine produkten, zoals oliehoudende zaden en eiwitgewassen. De produkten waarvoor de VS prijestoeslagen geven (behalve tarwe en voergranen ook rijst en katoen), behoren echter tot de belangrijkste produkten van hun landbouw. Hoe is dat nu te verklaren? Dat heeft te maken met het feit dat men met deze produkten op de wereldmarkt concurreert. Toen de target prices begin jaren zeventig werden geïntroduceerd lagen ze inderdaad boven de wereldmarktprijzen. Het systeem vergede in de jaren zeventig geen overheidsuitgaven. De slechte wereldmarktsituatie van de eerste helft van de jaren tachtig leidde echter tot een extreme stijging van de uitgaven. De targetprice voor maïs was in 1986 bijna twee keer zo hoog was als de nauw met de wereldmarktprijs verbonden vrije marktprijs. In de betreffende periode is overigens ook een andere eigenschap van de deficiency payments aan het licht getreden, namelijk dat ze dezelfde werking hebben als exportsubsidies: de exportprijs is immers lager dan de prijs af-boerderij.

Areaalbeperking

Binnen de programma's vormen de areaalbeperkende maatregelen een gerichte poging om de produktie te beperken. Ze worden in de VS al decennia lang en, zeker in vergelijking met de EG, op grote schaal toegepast. Er bestaan veel varianten (set-aside, acreage limitation, land diversion, payment in kind), die er allemaal op neerkomen dat een deel van het areaal bestemd moet worden voor een nader omschreven doel: bijvoorbeeld voor de teelt van luzerne (alfalfa) of gras, waarop dan in sommige gevallen wel en in andere niet gehooïd of gegraasd mag worden.

De moderne programma's worden gekenmerkt door vrijwilligheid, tijdelijkheid en gewasspecificiteit. Het eerste kenmerk houdt in dat de areaalbeperking niet verplicht is gesteld. Deelname is echter voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op de non-recourse leningen en deficiency payments. Het tweede kenmerk betekent dat de meeste programma's eenjarig zijn. Meerjarige programma's worden ook wel toegepast, maar deze hebben meer betrekking op natuurbescherming en erosiebestrijding dan op produktiebeperking. Het derde kenmerk van de moderne areaalbeperkende

maatregelen is dat de programma's zijn gekoppeld aan specifieke gewassen (bijvoorbeeld aan tarwe, voergranen, rijst of katoen). In de jaren zeventig heeft men ook wel algemene braakprogramma's gekend, maar daarvan is men terug gekomen vanwege effectiviteitsproblemen (Keet, 1987; Silvis, 1987).

De Food Security Act schrijft per produkt (afhankelijk van het voorraadniveau) bepaalde minimum- en maximumgrenzen voor van het percentage areaalbeperking dat zonder aparte vergoeding wordt voorgeschreven aan de producenten (*acreage reduction program - ARP*). Binnen de gestelde grenzen wordt het aan de minister overgelaten om het gewenste niveau te bepalen. In 1987 waren producenten gehouden 27,5% van hun basisareaal tarwe uit productie te houden; voor maïs was dit 20%. Ondanks deze strenge eisen was de participatiegraad hoog: 84% van het totale basisareaal tarwe was onder het programma (OECD, 1988). Onder invloed van de droogte in 1988 die resulteerde in een krappere marktsituatie en hogere marktprijzen, zijn de areaalbeperkingsverplichtingen voor 1989 aanmerkelijk verlaagd tot slechts 10% van het basisareaal.

Naast de zojuist besproken areaalbeperkingen zijn er ook areaalbeperkende maatregelen die een aparte vergoeding bieden voor deelname. Een voorbeeld daarvan is de *paid land diversion* (PLD). In voorgaande jaren was dit programma van toepassing op maïs waarvan in 1987 15% en in 1988 10% van het basisareaal moest worden ingebracht. De vergoeding daarvoor was in 1988 69 dollar per ton tegen 79 dollar per ton in 1987. Het betreffende programma is voor 1989 afgelast. Een ander voorbeeld is de zogenaamde 50/92-regeling, op grond waarvan producenten aanspraak kunnen ma-

Tabel 4.1 *Prijzen en voorwaarden van de tarwe en maïs-programma's van de VS, 1987-1989 (dollar per ton)*

	1987	1988	1989
Tarwe			
Target price	160,93	155,43	150,65
Basic loan rate	104,71	99,57	94,42
Adjusted loan rate	83,77	81,20	75,69
ARP (%)	27,5	27,5	10,0
Maïs			
Target price	119,29	115,35	111,80
Basic loan rate	88,92	84,63	80,34
Adjusted loan rate	71,65	69,68	64,96
ARP (%)	20	20	10
PLD (%)	15	10	-

Bronnen: FAO, 1988; World Perspectives, 1987.

ken op 92% van de normaal te ontvangen deficiency payments, mits ze minder dan 50% van het toegestane areaal inzaaien (underplanting provision). Met ingang van 1988 is er zelfs een 0/92-regeling die de tarwe en maïstelers de mogelijkheid biedt om hun grond geheel braak te leggen en toch deficiency payments te incasseren (OECD, 1988). In de loop van 1988 werd deze regeling opgerekt voor graantelers die door de droogte dubbel getroffen waren. Dubbel, omdat zij niet alleen hun oogst zagen mislukken, maar bovendien deficiency payments misliepen doordat de marktprijzen van tarwe en maïs als gevolg van de droogte sterk waren gestegen.

In tabel 4.1 zijn de voornaamste prijzen en voorwaarden van de tarwe- en maïsprogramma's weergegeven. Niet-deelnemende producenten moeten genoeg nemen met de vrije marktprijzen. Tot het droogtejaar van 1988 lagen vooral de maïsprijzen aanzienlijk onder het niveau van de basic loan rates. De marktprijs van tarwe bedroeg in 1986/87 gemiddeld 89 dollar per ton; in 1987/88 naar schatting tussen de 94 en 97 dollar per ton (OECD, 1988).

Voorraadhouding

Ter afronding van dit verhaal over het VS-graanbeleid moet nog even worden ingegaan op een bijzonder aspect van de voorraadhouding. Als de marktprijs lager ligt dan de loan rate dragen boeren hun oogst normaal gesproken over aan de CCC. Er is echter ook een andere mogelijkheid. In de jaren zeventig werd namelijk de "Farmer-Owned Grain Reserve" (FOR) geïntroduceerd, waarbij de producenten eigenaar zijn van de gevormde graanvoorraden. De FOR wordt door de minister gereguleerd met voorraadleningen die een looptijd van 3 tot 5 jaar hebben. De hoogte van de lening per eenheid produkt is minstens zo hoog als de loan rate. Deelnemende producenten mogen pas tot verkoop van hun voorraad overgaan als de marktprijs een zeker niveau (*release price*) heeft overschreden.

Door de Food Security Act zijn er limieten gesteld aan de omvang van de FOR (voor tarwe en maïs respectievelijk 17% en 7% van het geschatte binnenlandse en buitenlandse verbruik in 1986/87). Eind 1987 was de tarwevoorraad in de FOR ruim 600 miljoen bushels (16 mln ton); de maïsvoorraad in de FOR had toen een vergelijkbare omvang. Deze niveaus waren hoger dan de limieten, zodat voorlopig geen toevoegingen aan de FOR werden toegestaan.

4.4.3 Soja

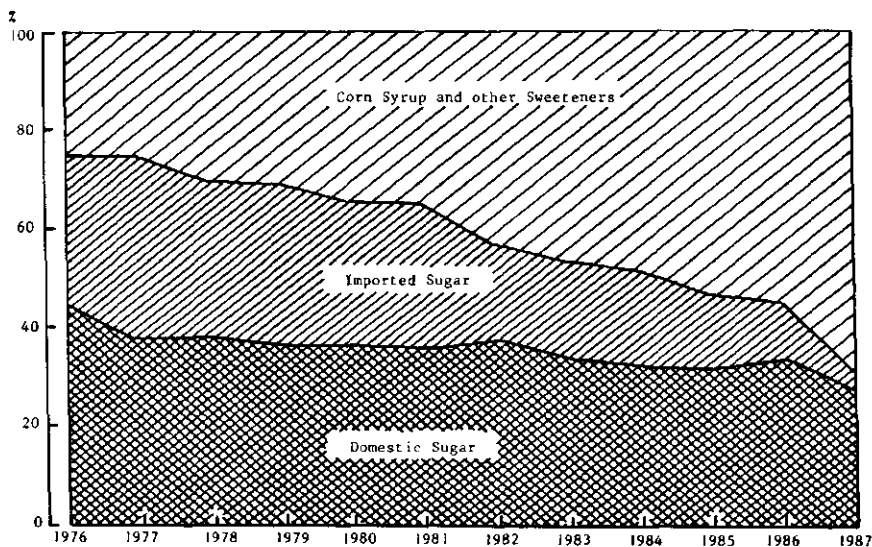
Soja is het meest vrije of minst beschermde, grote landbouwprodukt van de VS. Er gelden geen deficiency payments en geen areaalbeperkingen. Volstaan wordt met non-recourse leningen (zie hierboven), die de markt enige stabiliteit verschaffen. Indirect wordt de teelt van sojabonen echter wel beschermd door het prijsbeleid voor granen, rijst en katoen, omdat bij de voortbrenging geconcurrereerd wordt om dezelfde produktiefactor: grond.

De Food Security Act handhaafde voor 1986 en 1987 het niveau van de basic loan rate op dat van 1985 (\$ 5,02 per bushel (27,24 kg)). De minister maakte echter ten volle gebruik van zijn bevoegdheid deze loan rate met 5% te verlagen. In tegenstelling tot de graanteler wordt de sojateiler voor een dergelijke verlaging niet gecompenseerd. Vanaf 1987 is de loan rate gekoppeld aan de marktprijsontwikkeling, maar zal niet lager komen dan \$ 4,50 per bushel.

4.4.4 Suiker

Evenals in de EG wordt de suikerproductie in de VS zwaar ondersteund. De suikerprijzen zijn veel hoger dan op de wereldmarkt, wat bereikt wordt door non-recourse leningen aan de suikerindustrie en restrictieve importquota. De leningen (\$ 0,18 per pound (0,454 kg) ruwe suiker) worden verstrekt op voorwaarde dat aan de telers een redelijke prijs wordt betaald. Het importquotum wordt aan de exporterende landen toebedeeld, zoveel mogelijk in evenredigheid met historische leveranties. Voor de suikerexporterende landen is het quotum van grote waarde omdat de hoge Amerikaanse prijs eraan verbonden is.

Terwijl de Amerikaanse suikerpolitiek voor die hoge binnenlandse suikerprijs zorgt, leidt het graanprogramma tot een lage marktprijs voor maïs. Deze omstandigheid heeft op de Amerikaanse markt de substitutie versneld van biet- en rietsuiker door zoetstoffen uit maïs, zoals HFCS (High Fructose Corn Syrup), GCS (Glucose Corn Sirup) en dextrose.



Figuur 4.4 Samenstelling van het totale zoetstoffenverbruik in de VS

Bron: Council of Economic Advisors, 1987.

Figuur 4.4 laat de opgetreden verschuivingen in het Amerikaanse zoetstoffenverbruik duidelijk zien. Door deze ontwikkeling heeft men de omvang van het importquotum van suiker voortdurend moeten verlagen. In 1988 bedroeg dit nog maar 680.000 ton, vergeleken met bijna 3 miljoen ton in 1982. Hierdoor kan de VS-suikerpolitiek - met de EG-suikerpolitiek - medeverantwoordelijk worden gesteld voor de zeer slechte situatie op de wereldsuikermarkt, waar arme suikerexporterende landen veel schade van ondervinden. Landen die ervan profiteren zijn suikerimporterende landen als de Sovjetunie, China, Iran en Japan.

In de EG is de produktie van isoglucose, onder welke naam HFCS bekend staat, gequoteerd ter bescherming van de suikermarkt. Indirect heeft de EG echter wel bijgedragen aan de sterke opmars van dit produkt in de VS. Dat komt door het restprodukt van de produktie van zoetstoffen (en alcohol) uit maïs, het zogenoemde maïsglutenvoer. Dit produkt, dat zich goed leent voor verwerking in mengvoeders, wordt op grote schaal in de EG (met name in Nederland) geïmporteerd, omdat het, anders dan de granen, een vrij invoerregime heeft.

4.4.5 Zuivel

Met suiker is de zuivel waarschijnlijk de meest ondersteunde sector van de VS-landbouw. De markt voor verse melk is op veel plaatsen gereguleerd door *marketing orders*. Voor verwerkte produkten als boter, magere-melkpoeder en kaas is er een interventiesysteem met minimumprijzen (support prices). Importen van zuivelprodukten worden sterk beperkt door invoerquota, terwijl er afzetsubsidies en (vanaf 1983) exportsubsidies beschikbaar worden gesteld om de ontstane zuiveloverschotten te liquideren. Produktiebeperking wordt nagestreefd via prijsverlagingen en beëindigingspremies.

Het instrument van de marketing orders, waarmee de markt voor verse melk gereguleerd kan worden, ligt in feite in handen van de melkveehouders. Die kunnen in dat kader afspraken maken over de afzet van hun produkt (bijvoorbeeld hoeveel melk wordt bestemd voor de verse markt (grade A milk) en tegen welke prijs). De afspraken zijn van toepassing in een bepaald gebied (market area) en hebben kracht van wet, wanneer tenminste twee derde van de producenten in het betreffende gebied hun goedkeuring hebben uitgesproken. Eén en ander staat onder toezicht van USDA (Speijers, 1986).

Wat betreft de interventie van verwerkte produkten is het beleid er de laatste jaren op gericht de ontstane overschotten terug te dringen. Vanaf 1982 is daartoe een aantal malen de *support price* verminderd. In 1981 bedroeg deze prijs \$ 13,10/cwt (hundredweight: 45,559 kg), maar per 1 oktober 1987 nog maar \$ 11,10/cwt. Daarboven is de minister verplicht de support price jaarlijks verder aan te passen aan de marktontwikkeling. Dit zou kunnen leiden tot wijzigingen (naar beneden of naar boven) met

\$ 0,50/cwt. Hij mag de prijsdaling echter alleen doorvoeren als zijn melkbeëindigingsregeling succes heeft, of als hij kan aantonen dat hij op dit punt redelijke, maar niet geaccepteerde aanbiedingen aan de producenten heeft gedaan. De ontworpen beëindigingsregeling (whole herd buyout), die inmiddels al weer buiten werking is, bestond uit een systeem waarbij producenten werd gevraagd een bedrag (bid) te noemen, waartegen ze hun melkveestapel van de hand zouden willen doen en de verplichting zouden accepteren om zich gedurende drie tot vijf jaar niet meer met de melkproductie bezig te houden. Het programma wist weliswaar in 1987 een produktiebeperking te bereiken door de melkveestapel kleiner te maken, maar naar verluid heeft de melkproductie onder invloed van lage voerprijzen en technologische ontwikkelingen de stijgende lijn al weer opgepakt. Het kostbare programma heeft dan ook maar een kortstondig effect gehad (OECD, 1988).

Meer succes heeft men met de verruiming van de afzet. De binnenlandse afzet is effectief vergroot, terwijl grote hoeveelheden werden geschonken aan sociale en liefdadige doelen (OECD, 1988). De Food Security Act voorziet verder in maatregelen om de export van zuivelprodukten uit te breiden. Er worden flinke hoeveelheden boter en kaas onder zachte voorwaarden geëxporteerd, en er worden subsidies in geld of in natura verstrekt aan exporteurs die meedoen aan het "dairy export incentive" programma (zie verder paragraaf 4.5).

Wat betreft de import zijn al geruime tijd importquota van kracht voor vrijwel alle zuivelprodukten: melkpoeder, boter en de meeste kaassoorten. De regelingen betreffende kaasimporten zijn echter een paar keer veranderd, omdat ze zich goed lenen als "wisselgeld" bij onderhandelingen over de internationale handel. In 1969 werden op verzoek van de EG de duurdere kaassoorten vrij binnen gelaten. In de Trade Act van 1979 werden echter alleen nog de zachte kaassoorten vrijgesteld en sinds 1980 zijn praktisch alle kaassoorten weer aan importquota gebonden (Hathaway, 1987).

4.4.6 Andere dierlijke produkten

Voor varkensvlees, pluimvee en eieren bestaat de mogelijkheid van directe aankopen door de overheid. In tegenstelling tot de interventie van zuivelprodukten zijn deze aankopen echter niet verplicht en gelden er ook geen support prices. Voor vlees van runderen, schapen en geiten, waarvoor geen prijsondersteuning bestaat, zijn er kwantitatieve invoerbeperkingen. Daarvoor verantwoordelijk is de "Meat Import Act of 1964", voor het laatst gemendeerd in 1979. Het belang van deze wet neemt af naarmate er, zoals het geval is, steeds meer bilateraal handelsbeperkende afspraken met de belangrijkste toeleverende landen gemaakt worden: meestal in de vorm van vrijwillige exportbeperkingen. Bij de invoer van vlees spelen ook veterinaire eisen een belangrijke rol. De VS importeert rundvlees alleen uit zogeheten niet-gecontamineerde landen. Dit zijn landen waar een strenge controle op

mond-en-klaauw-zeer bestaat. Verder worden kip en kipproducten ge-
weerd uit vrees voor de Newcastle ziekte, en varkensvlees dat
niet is ingeblikt, uit vrees voor de varkenspest.

4.5 Exportbevorderende programma's

Historisch gezien fluctueert de agrarische exportbevordering door de Amerikaanse overheid in negatieve zin met de omvang van die export. Overheidssteun was van groot belang ten tijde van de agrarische overschotten van de jaren zestig, maar nam snel in betekenis af in de jaren zeventig toen de export sterk stijgend was. Nu de agrarische export van de VS in de eerste helft van de jaren tachtig sterk is gedaald, is exportbevordering weer in zwang. Dit wordt duidelijk als men kennis neemt van de talloze programma's die kortgeleden (Food Security Act of 1985) zijn verlengd, uitgebreid of gestart. De belangrijkste programma's zijn: *Export Credit Guarantee Program (GSM-102 en GSM-103)*; *Export Enhancement Program*; *Meat and Dairy Export Assistance Program*; en last but not least, *PL 480*.

- GSM-102 en GSM-103:

Beide programma's voorzien in garantstelling door de overheid van exportkredieten: GSM-102 voor korte termijn kredieten (6mnd-3jr) en GSM-103 voor middellange termijn kredieten (3-10jr). In principe komen alle landbouwproducten hiervoor in aanmerking. De programma's zijn gericht op importerende landen die garanties nodig hebben om de import te kunnen financieren, maar wel in staat worden geacht tot terugbetaling. De Food Security Act stelt jaarlijks 5 miljard dollar beschikbaar voor GSM-102 en 500 miljoen dollar voor GSM-103 tussen 1986-1988 en 1 miljard dollar voor 1989-1990.

- EEP:

Het Export Enhancement Program (oorspronkelijk Bonus Incentives Commodity Export Program, BICEP) verschaft exportsubsidies (bonus) om het Amerikaanse produkt concurrerend te maken met gesubsidieerde exporten door andere landen. In aanmerking komen alle landbouwproducten waarvan de verkoop:

- a) additioneel is aan verkopen buiten het programma;
- b) de totale budgetlasten niet vergroot; en
- c) gericht is op bestrijding van gesubsidieerde verkopen door concurrerende aanbieders. Het programma mikt expliciet op landen waar de VS te lijden hebben van gesubsidieerde EG-concurrentie. Volgens de laatste regeling (maart 1986) mag USDA tot een waarde van 1,5 miljard dollar aan CCC-voorraden als bonus benutten, met minimaal 15% voor pluimvee, rundvlees, varkensvlees en vleesproducten.

- **Meat and Dairy Export Assistance Program:**
Dit programma verleent exportsteun voor vlees in verband met het Whole Herd Buyout Program en voor zuivelproducten in verband met het Dairy Export Incentives Program en het Mandated Dairy Sales Program. Met het Whole Herd Buyout Program, een slachtregeling voor melkvee, zouden grote hoeveelheden rundvlees op de markt komen. Om prijsbederf tegen te gaan werd USDA verplicht om 180.000 ton roodvlees te kopen, de helft voor de export te bestemmen en de andere helft voor binnenlandse voedselprogramma's. Wat betreft de export is Brazilië verreweg de belangrijkste afnemer geworden. Het Dairy Export Incentives Program werd gestart in februari 1987 en loopt tot en met september 1989. Het doel ervan is de export van zuivelproducten mogelijk te maken. Subsidies worden verstrekt om te kunnen concurreren met andere subsidiërende landen (met name de EG). Volgens het Mandated Dairy Sales Program moet USDA zelf gedurende 1986-1989 150.000 ton zuivelproducten exporteren (minimaal 100.000 ton boter en 20.000 ton kaas). Daarnaast moet USDA 150.000 ton zuivelproducten schenken in het kader van internationale programma's.

- **PL 480:**
Dit omvangrijke programma, oorspronkelijk de Agricultural Trade and Assistance Act of 1954, is al ruim 30 jaar het bekendste programma van exportbevordering en voedselhulp. De wet, die ook bekend staat als het Food for Peace Program, is vele malen geamendeerd, voor het laatst door de Food Security Act. Doeleinden van het programma zijn: bevordering van de agrarische export; voorziening in de behoeften van arme landen aan voedsel en ontwikkeling; en ondersteuning van de buitenlandse politiek van de VS.
PL 480 kent drie titels. Titel I en III voorzien in concessionele verkopen, gebonden aan ontwikkelingsprojecten in ontvangende landen. Onder Titel I wordt ontwikkelingslanden toegestaan om de dollarbetalingen voor de geïmporteerde producten uit te spreiden over een periode tot 40 jaar met laag-rentende leningen (gemiddeld 2-3 procent). Titel III schenkt deze leningen mits de verkoop van de goederen wordt aangewend voor ontwikkelingsdoeleinden. In 1987 werden met 23 landen Titel I/III programma's getekend voor in totaal 4,4 miljoen ton goederen met een gezamenlijke waarde van 615 miljoen dollar. Titel II voorziet in schenkingen in het kader van voedselhulpprogramma's, waaronder het World Food Program van de FAO.

- **Section 416:**
Behalve door Titel II wordt er ook voedselhulp verstrekt via de zogenoemde Section 416. Een belangrijk deel daarvan is gebaseerd op het nieuwe Food for Progress programma, dat gericht is op landbouwpolitieke hervormingen in ontwikkelings-

landen. Volgens de wet gaat het om landen die "... introduce or expand free enterprise elements in their agricultural economies through changes in pricing, marketing, input availability, distribution and private sector involvement" (World Perspectives, 1987). Wat betreft de omvang van het programma gaat het om maximaal 500.000 ton CCC- voorraden tussen 1986 en 1990.

4.6 Budgettaire aspecten

Hoewel in de beschrijving van de diverse programma's al enkele opmerkingen zijn gemaakt over het budget, is het nuttig er apart aandacht aan te schenken. Dit biedt ook de gelegenheid om het fenomeen van de "generic certificates" te beschrijven.

Overheidsuitgaven

De overheidsuitgaven voor prijs- en inkomensteun in de landbouw bedroegen in de jaren zeventig gemiddeld minder dan 4 miljard dollar per jaar. Tabel 4.2 laat zien dat deze uitgaven in 1983 echter bijna 20 miljard dollar waren. Deze explosieve stijging van de overheidsuitgaven vormde naast de negatieve export-

Tabel 4.2 Netto overheidsuitgaven van de VS voor prijs- en inkomensteun in de landbouw, 1981-1986 (miljoen dollar)

Produkt	1981	1982	1983	1984	1985	1986 1)
Voedergranen 2)	-533	5.397	6.815	-758	5.211	12.211
Tarwe	1.543	2.238	3.419	2.536	4.691	3.440
Rijst	24	164	664	333	990	947
Sojabonen	87	169	288	-585	711	1.597
Plant. olieprod.	8	24	-2	13	12	18
Katoen	336	1.190	1.363	244	1.553	2.142
Suiker	-121	-6	49	10	185	214
Zuivel	1.894	2.182	2.528	1.503	2.085	2.337
Alle prod.	3.994	11.598	18.757	7.184	17.574	25.719
Netto CCC/PL480	5.290	12.582	19.843	8.401	19.398	26.937

NB. Een minteken geeft aan dat de ontvangsten groter zijn dan de uitgaven.

1) De cijfers van 1986 zijn voorlopig.

2) De cijfers van 1981 en 1984 laten hoge ontvangsten zien door aflossingen van leningen en door opbrengsten van payment-in-kind verkopen.

Bron: Hathaway, 1987.

ontwikkeling van de eerste helft van de jaren tachtig een belangrijke factor bij de totstandkoming van de Food Security Act in 1985. Gelet op de inhoud van de wet (onder andere hogere deficiency payments en meer middelen voor exportbevordering) kon gevereend worden dat de hoop van de Reagan-administratie om de uitgaven te beperken, althans op korte termijn, ijdel zou blijken: tabel 4.2 laat zien dat die vrees werd bevestigd. De totale uitgaven bleven in 1987 op het hoge niveau van 1986, maar vielen in 1988 dankzij de droogte belangrijk terug.

Uit de tabel blijkt dat de granen in het recente verleden een zeer groot deel van de uitgaven hebben opgeslokt. De hoge uitgaven betroffen vooral deficiency payments. De uitgaven voor de zuivelsector, die traditioneel veel overheidsgeld vergt, vielen er haast bij in het niet. Hoewel er nauwelijks conclusies aan verbonden kunnen worden, kwam de hoogte van de totale uitgaven voor prijs- en inkomensteun overeen met die van de afdeling Garantie van het EOGFL voor het EG-markt- en prijsbeleid.

Generic Certificates

Het is op zijn minst merkwaardig te noemen dat de overheid van een zo kapitalistisch land als de VS er een gewoonte van heeft gemaakt om niet in geld maar in bonnen te betalen. Al heel lang bestaan de voedselbonnen die in het kader van het Food Stamp Program worden verstrekt aan de arme bevolking. Van recente datum zijn de zogenaamde generic certificates, waarmee de overheid (CCC/USDA) bepaalde betalingen verricht aan producenten en handelaren (onder andere voor deficiency payments, conservation payments, Export Enhancement Program payments). Bij de introductie ervan heeft meegespeeld dat ze een besparing opleveren aan financiële uitgaven. Of dit ook opgaat in termen van kosten en baten, in economische zin dus, valt te betwijfelen. De afweging is echter moeilijk, omdat de certificaten ondertussen meer doeleinden dienen.

De certificaten dragen een nominale dollar-waarde en geven recht op een overeenkomstige hoeveelheid produkt, die in handen is van de CCC of bij de CCC is beleend. Het aspect "generic" betekent dat ze niet gekoppeld zijn aan een bepaald produkt; alle produkten komen in aanmerking (tarwe, mais, suiker, zuivel en dergelijke), zolang ze maar voorradig zijn. De certificaten hebben een looptijd van 8 maanden, waarna ze tegen de nominale waarde kunnen worden ingewisseld bij de CCC. Er zijn echter andere opties die profijtelijker kunnen zijn. Met de certificaten kunnen namelijk ook oogstleningen versneld worden afgelost, en wel tegen de marktprijs: de boer kan zo het verschil tussen loan rate en marktprijs direct incasseren, in plaats van te wachten tot de vervaldatum (na 9 maanden) van de non-recourse lening. Hij kan daardoor behoorlijk besparen op voorraadkosten; wel moet hij dan zijn oogst zelf van de hand doen (waar het de CCC om te doen is). In de praktijk heeft deze mogelijkheid het aantrekkelijker ge-

maakt om deel te nemen aan de graanprogramma's (met het recht op non-recourse loans); dit geldt vooral voor die boeren die hun oogst op het eigen bedrijf vervoederen.

Zoals gezegd kunnen de certificaten worden ingewisseld tegen CCC-produkten. Ze zijn verhandelbaar en kunnen dus tevens worden verkocht aan andere boeren en handelaren. Daar de marktwaarde van de certificaten 5-10% hoger blijkt te liggen dan de nominale waarde, worden er praktisch geen certificaten bij de CCC ingewisseld voor contante betaling. In plaats daarvan worden ze voordat de termijn van 8 maanden is verstreken omgezet in produkten. Het gevolg daarvan is dat de marktprijs van overschotprodukten op deze manier onder druk gehouden wordt (Graser, 1988).

4.7 Landbouwinkomen

Ter afronding van dit hoofdstuk over de landbouwpolitiek van de VS wordt nog even teruggekomen op een van de belangrijkste doeleinden van het beleid: het inkomen van de boeren. Een interessante vraag is namelijk in hoeverre de talloze overheidsmaatregelen en hoge uitgaven er nu in geslaagd zijn de boereninkomens te beschermen tegen de wisselvalligheden van de markt.

Tabel 4.3 *Bruto- en netto-landbouwinkomen in de VS, 1979-1986 (miljard dollar)*

Jaar	Bruto-inkomen	Productie-kosten	Netto-landbouwinkomen	
			nominaal	1967 dollars
1972	71,1	51,7	19,5	15,5
1973	98,9	64,6	34,4	25,8
1974	98,2	71,0	27,3	18,5
1975	100,6	75,0	25,5	15,8
1976	102,9	82,7	20,2	11,8
1977	108,8	88,9	19,9	11,0
1978	128,5	103,2	25,2	12,9
1979	150,7	123,3	27,4	12,6
1980	149,3	133,1	16,1	6,5
1981	166,3	139,4	26,9	9,9
1982	163,5	140,0	23,5	8,1
1983	153,1	140,4	12,7	4,3
1984	174,7	142,7	32,0	10,3
1985	166,0	133,7	32,3	10,0
1986	159,5	122,1	37,5	11,4

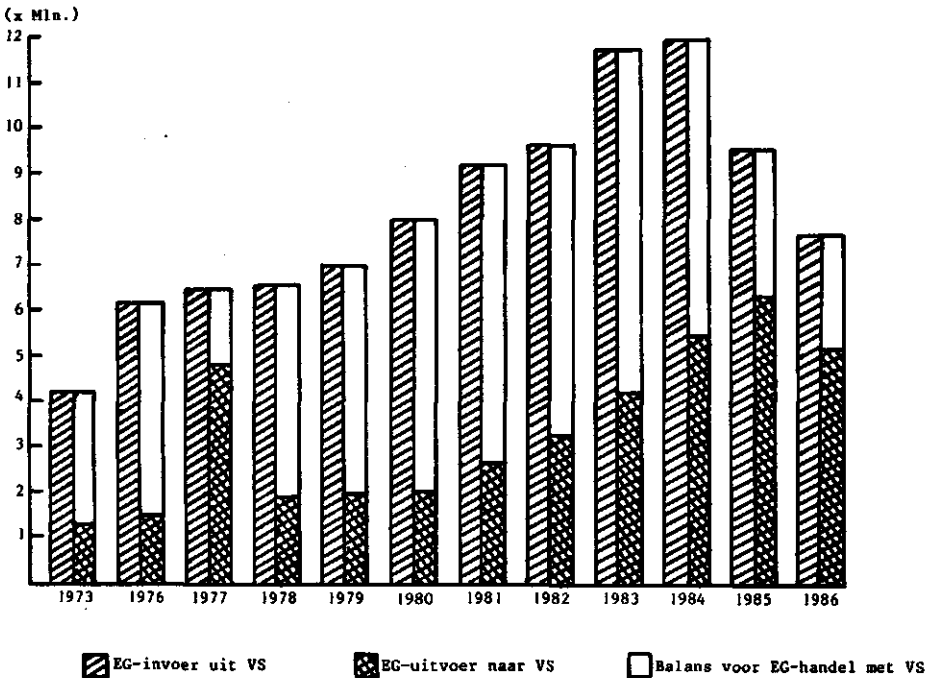
Bron: Agricultural Statistics 1987.

Tabel 4.3 geeft een algemeen beeld van de inkomensontwikkeling in de landbouw van de VS. In deze tabel blijven allerlei inkomensverschillen tussen regio's, sectoren en bedrijfsgroottes en dergelijke buiten beschouwing. Toch geeft de tabel een aardige indicatie van de recente inkomensontwikkeling. De laatste kolom toont aan dat de reële inkomens in de eerste helft van de jaren tachtig door een diep dal gegaan zijn. Daarbij lijdt het geen twijfel dat de inkomensontwikkeling zonder de omvangrijke overheidssteun nog veel slechter was geweest. Om een indruk te krijgen van de verhoudingen hoeft men de inkomenscijfers maar te vergelijken met die van de overheidsuitgaven in tabel 4.2. Hoewel die uitgaven niet alleen ten goede komen aan de boeren, valt gemakkelijk te begrijpen dat de geschetste situatie voor de Amerikanen zeer onbevredigend is. Dit geldt vooral voor de regerende Republikeinen die enerzijds een ideologische afkeer hebben van overheidsbemoeienis met de markt, maar die er anderzijds door economische omstandigheden en een door Democraten beheerst Congres toe worden gedwongen.

5. Landbouwrelaties tussen de Verenigde Staten en de Europese Gemeenschap

5.1 Inleiding

De EG en haar landbouwbeleid zijn voor de VS-landbouw van grote betekenis. Enerzijds is de EG de omvangrijkste exportmarkt van de VS, anderzijds is de EG een geduchte concurrent geworden in derde landen. Het EG-landbouwbeleid bepaalt daarbij in sterke mate de toegang tot de Europese markt en is bovendien een centraal element in de concurrentieslag op de wereldmarkt. Andersom geldt dat de VS en het VS-landbouwbeleid belangrijk zijn voor de landbouw van de EG.



- 1973-1980: EG- 9 (in mln. ERE)
- 1981-1982: EG-10 (in mln. ECU)
- 1983-1986: EG-12 (in mln. ECU)

Figuur 5.1 Ontwikkeling van de bilaterale handel in landbouwprodukten tussen de EG en de VS, 1973-1986 1)

Bron: Commissie van de EG, De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, diverse jaren.

Dit hoofdstuk over de landbouwrelaties tussen de twee blokken begint met een analyse van de wederzijdse agrarische handel en de conflicten die daarmee gepaard gaan. De landbouwpolitieke conflicten zijn echter niet beperkt tot de bilaterale handel; uitdrukkelijk horen daar ook de handelspolitieke relaties met derde landen bij, kortom de multilaterale relaties. Op aandrang van de VS vinden sinds 1986 multilaterale GATT-onderhandelingen over de landbouw plaats in de Uruguay-ronde. Alvorens op deze onderhandelingen in te gaan wordt behandeld wat de GATT eigenlijk is, en welke betekenis de GATT in het verleden voor de landbouw heeft gehad. Enkele beschouwingen over het verloop van de onderhandelingen en de voorstellen van de VS en de EG besluiten het hoofdstuk.

5.2 Agrarische handel tussen de VS en de EG

5.2.1 Agrarische handelsbalans

Van oudsher is de EG-invoer van landbouwprodukten uit de VS veel groter dan de EG-uitvoer van landbouwprodukten naar de VS: de agrarische handelsbalans heeft dus voor de EG een negatief teken. Figuur 5.1 laat zien dat de agrarische handel tussen de twee blokken in de jaren zeventig fors toenam. Het handelssaldo ging daarmee gelijk op. Na 1981 neemt ook de EG-uitvoer sterk toe, zelfs sterker dan de invoer. Als deze laatste na 1982 ver terugvalt, resulteert dat in een snel slinkende handelsbalans. Voor de VS is de in Ecu-waarden geschetste ontwikkeling nog dramatischer, als men bedenkt dat de Ecu in 1980 gemiddeld 1,4 dollar waard was, maar in 1985 niet meer dan 0,8 dollar.

5.2.2 Samenstelling van de handel

De EG-invoer van landbouwprodukten uit de VS bestaat voor een groot deel uit granen, oliezaden en andere veevoedergrondstoffen zoals maïsgluten, citrus- en bietenpulp. In de EG-uitvoer naar de VS zijn alcoholische dranken, zoals wijn, bier en sterke drank, ruim vertegenwoordigd. De figuren 5.2 en 5.3 tonen de belangrijkste produktgroepen in de bilaterale handel. In bijlagen 5 en 6 staan meer gedetailleerde overzichten van de wederzijdse agrarische handel in recente jaren.

5.2.3 Nadere analyse van de ontwikkeling van de handel

Als men de waarde-ontwikkeling van de agrarische handel tussen de VS en de EG vergelijkt met de waarde-ontwikkeling van de totale agrarische handel van de VS, dan blijken deze vrij goed met elkaar overeen te komen: zie de figuren 3.1 en 5.1. Beide figuren tonen een expansie van de handel in de jaren zeventig en een kentering in de jaren tachtig. Als men de samenstelling van de handel echter vergelijkt, dan blijkt dat de bilaterale handel een aantal bijzondere kenmerken heeft. Dit geldt zowel vanuit het gezichtspunt van de VS als vanuit het gezichtspunt van de EG.

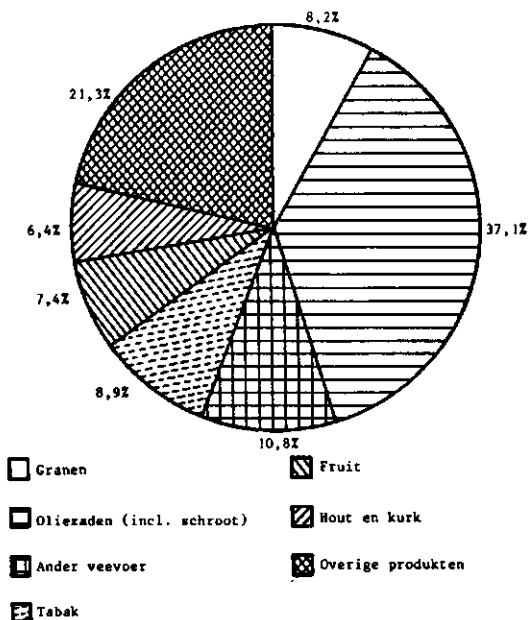
De agrarische uitvoer van de EG naar de VS bestaat eigenlijk maar voor een klein deel uit echte agrarische produkten. Van de dominerende alcoholische dranken komt immers slechts een beperkt deel van de toegevoegde waarde op rekening van de primaire landbouw. Verder valt op dat de EG ook maar heel weinig zware marktorderingsprodukten naar de VS exporteert. Voor de granen zijn daar economische redenen voor; als het gaat om de zuivelprodukten geven politieke omstandigheden (invoerquota) echter de doorslag.

Ook de samenstelling van de EG-invoer van landbouwprodukten uit de VS vertoont een aantal bijzonderheden. In vergelijking met de totale agrarische uitvoer van de VS valt op dat het huidige aandeel van de granen in de EG-invoer een stuk lager is terwijl de aandelen van de oliezaden en andere veevoeders juist weer veel hoger liggen: zie de figuren 3.2 en 5.2. Een en ander houdt nauw verband met de EG-landbouwpolitiek, die enerzijds voorziet in een sterk beschermde Europese graanmarkt en anderzijds de invoer van oliezaden en een aantal graansubstituten niet belast. Men moet hierbij overigens niet de indruk krijgen dat de gegeven aandelen constant zijn. Dit wordt duidelijk als de ontwikkeling van de EG-invoer van de betreffende produkten nader wordt bekeken.

Granen

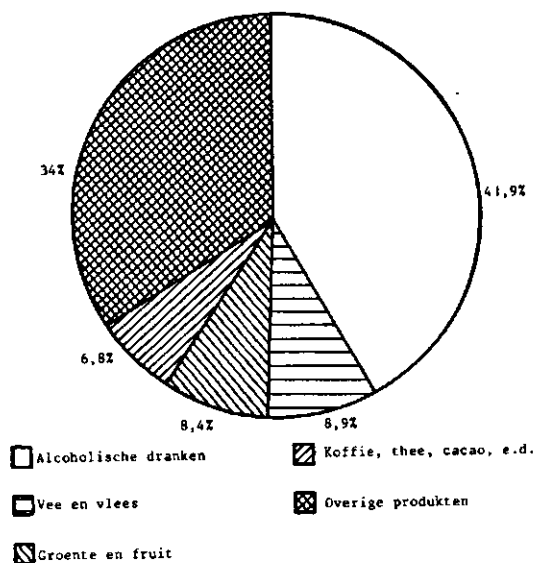
Uit figuur 5.4 blijkt dat de EG-invoer van granen uit de VS in de loop van de jaren sterk is gedaald. Werd er in 1981 door de EG-10 nog 8,8 mln ton maïs en 2,2 mln ton tarwe geïmporteerd, in 1987 was daar nog geen 10% van over. De uitbreiding van de Gemeenschap in 1986 met Spanje en Portugal bracht de EG-import weer op een wat hoger niveau: 2,4 mln ton maïs en 1,2 mln ton tarwe. Om te voorkomen dat ook deze export verloren zou gaan hebben de VS van de EG afgedwongen dat zij jaarlijks 2 miljoen ton maïs en 300 duizend ton sorghum zal importeren tegen een verlaagd tarief tot en met 1990. De overeenkomst zal opnieuw worden bekeken tegen de achtergrond van de onderhandelingen over de landbouw in de Uruguay-ronde (Commissie van de EG, 1988).

De oorzaak van de afname van de EG-invoer schuilt in de snel groeiende graanproductie en in de stagnatie van het graanverbruik in de EG. Naast het feit dat de invoer steeds verder is teruggelopen, is de uitvoer naar de wereldmarkt met subsidies verruimd.



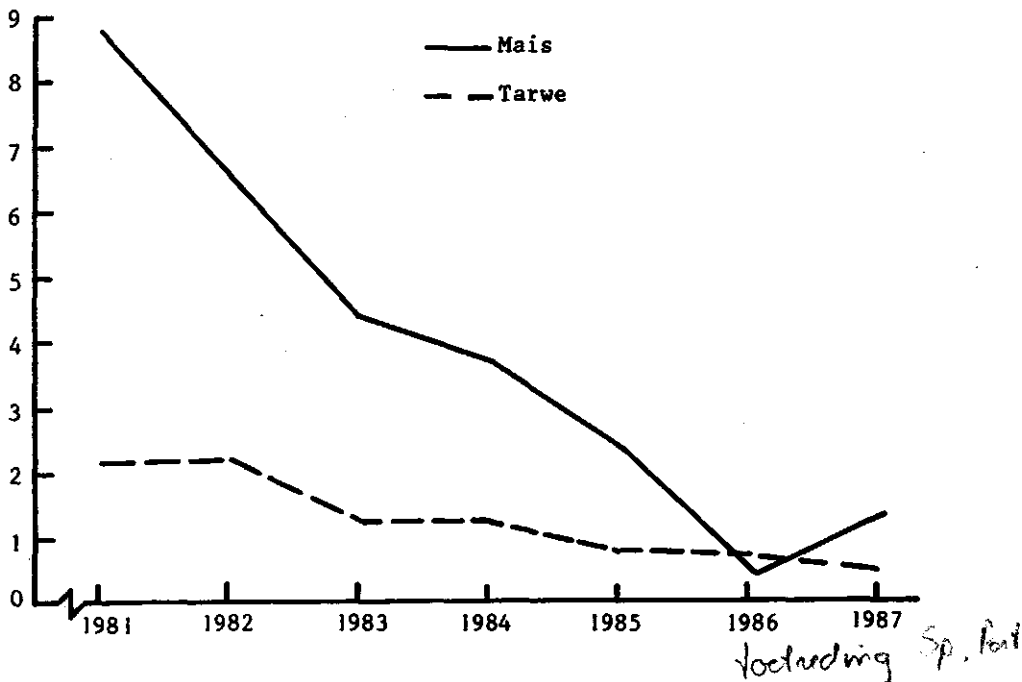
Figuur 5.2 Samenstelling van de EG-invoer van landbouwprodukten uit de VS, 1987 (%) (100% = 8,7 mrd VS-dollar)

Bron: Eurostat-Exmis.



Figuur 5.3 Samenstelling van de EG-uitvoer van landbouwprodukten naar de VS, 1987 (%) (100% = 5,7 mrd VS-dollar)

Bron: Eurostat-Exmis.



Figuur 5.4 EG-invoer van tarwe en mais uit de VS, 1981-1987 (mln ton)

Bron: Eurostat - Exmis.

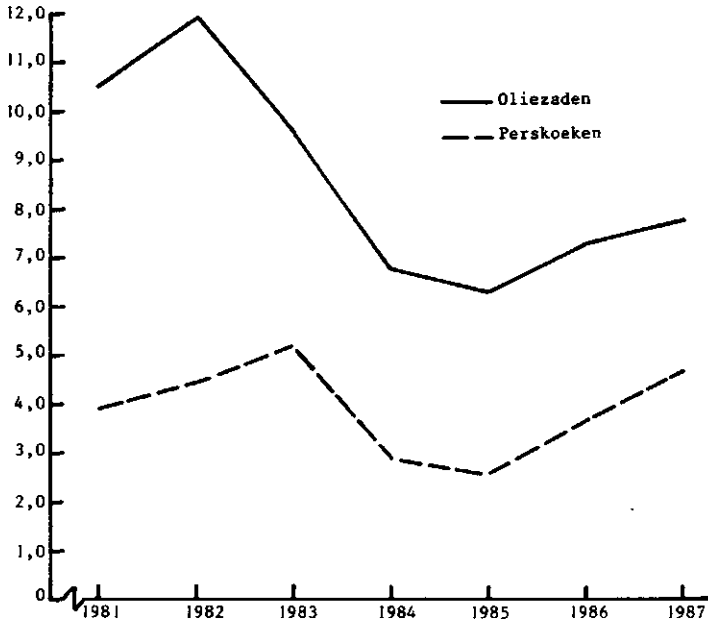
Voor de totale in- en uitvoercijfers van de EG kan worden verwezen naar de tabellen 3.1 en 3.2. De graanproblematiek van de EG is overigens uitvoerig beschreven door Meester en Strijker (1985).

Voorzover de VS de wereldgraanmarkt ondersteunen met loan rates voor granen, zoals in de eerste helft van de jaren tachtig (zie paragraaf 4.4.2), dragen de VS onbedoeld een deel van de kosten van het EG-graanbeleid: een hogere wereldmarktprijs betekent immers dat de EG-graanexport met minder uitvoersubsidies kan plaatsvinden. Het lagere prijsniveau dat de Food Security Act na 1985 bewerkstelligde, was onder meer bedoeld om dit effect teniet te doen.

Oliezaden en perskoeken

De EG-invoer van oliehoudende zaden uit de VS kende een piek in 1982 van 12 mln ton en bedroeg voor de EG-10 in 1987 7,8 mln ton. In figuur 5.5 is de ontwikkeling van de laatste jaren weergegeven. Door de EG-12 werd in 1986 bijna 10 mln ton oliehoudende zaden uit de VS ingevoerd. Naast de invoer van de onverwerkte za-

den heeft de EG ook een aanzienlijke invoer van perskoeken uit de VS: in 1987 ongeveer 5 mln ton. Daarmee verzorgen de VS bijna 30% van de totale EG-invoer van perskoeken. Het aandeel van de VS in de EG-invoer van de zaden is echter veel groter en bedraagt bijna 70%.



Figuur 5.5 EG-invoer van oliehoudende zaden en perskoeken uit de VS, 1981-1987 (mln ton)

Bron: Eurostat-Exmis.

Als grote afnemer van soja heeft de EG in het verleden belangrijk bijgedragen aan de voorspoedige groei van de sojasector in de VS. Mede door de teruglopende graanexport zijn de VS aan de soja-export een steeds grotere waarde gaan hechten. Groot is dan ook de weerzin tegen de pogingen in de EG om de onbelemmerde invoer te stuiten.

Het feit dat de EG de invoer van deze produkten niet mag belasten, is het gevolg van door de EG gedane concessies tijdens de GATT-onderhandelingen in de Dillon-ronde (1960-1962). In deze ronde stonden de handelsgevolgen van de Europese eenwording op de agenda. De ondertekenaars van de GATT eisten compensaties van de EG, omdat ze verwachtten dat de totstandkoming van de gemeenschappelijke markt zou leiden tot een toename van de intra-handel die ten koste zou gaan van hun handel met de EG-landen. Daar de Zes het onderling nog niet eens waren over het Gemeenschappelijk

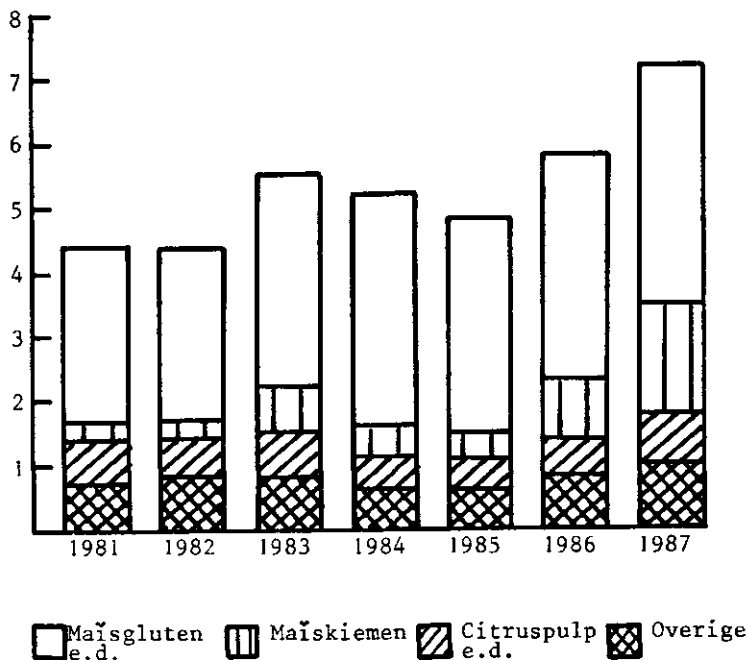
landbouwbeleid, kwamen de GATT-onderhandelingen wat de landbouw betreft in een vroeg stadium. De EG wilde geen concessies doen op het terrein van belangrijke produkten als granen, zuivel en suiker. Wel deed de EG concessies op het terrein van enkele produkten die, in die tijd, voor de EG-landbouw niet zo belangrijk waren. Zo nam de EG de verplichting op zich de invoer van oliehoudende zaden, perskoeken, eiwitgewassen en enkele graansubstituten vrij te laten en slechts lage tarieven te hanteren voor enkele afgeleide produkten (Heringa, 1988).

Ondanks de vrije invoer zijn de Amerikanen kritisch gestemd over het EG-beleid voor oliezaden en eiwitgewassen. Dit beleid heeft de oliezadenproduktie in de EG namelijk gestimuleerd en daarmee de benodigde invoer verminderd. Wat is het geval? De produktie van oliezaden hangt sterk af van de prijsverhouding tussen oliezaden en granen. In de EG zijn tot dusverre de oliezaden door de vrije invoer relatief laag geprijsd ten opzichte van graan, waarvan de prijs via de graanmarktordering wel wordt ondersteund. Om toch de produktie van oliezaden in de EG mogelijk te maken verleent de EG prijstoeslagen. Deze toeslagen overbruggen in beginsel het verschil tussen de wereldmarktprijs en de richtprijs. Dit heeft ertoe geleid dat de van oudsher kleine produktie-arealen van de oliezaden in de EG fors zijn toegenomen. En omdat ook de hectare-opbrengsten toenamen, heeft de EG-produktie een snelle ontwikkeling doorgemaakt (Post en Koopstra, 1988).

Een punt waar de Amerikanen moed uit kunnen putten is dat de beschreven ontwikkeling gepaard gegaan is met zeer hoge budgettaire uitgaven. In februari 1988 besloot de EG daarom maximale garantiëhoeveelheden in te stellen, die de produktiestimulering naar alle waarschijnlijkheid sterk zullen matigen. Het door de Europese Commissie menigmaal gelanceerde voorstel om een heffing in te stellen op de consumptie van plantaardige oliën en vetten, de margarine-tax, ervaren de Amerikanen echter als een nieuwe bedreiging van de soja-export. Zij zien hierin vooral een middel voor de EG om het dure oliezadenbeleid te kunnen blijven financieren en verzetten zich er dan ook sterk tegen.

Graansubstituten

Net als voor de oliezaden en perskoeken kent de EG voor de graansubstituten een, althans in beginsel, vrij invoerregime. In 1987 importeerde de EG-10 een recordhoeveelheid van ruim 7 mln ton graansubstituten uit de VS, ofwel bijna 40% van de totale EG-invoer van deze produkten. De graansubstituten zijn overigens een betrekkelijk heterogene groep produkten. Voor de EG zijn tapioca, maisglutenvoer, melasse, maiskiemen en citruspulp de belangrijkste. Terwijl Thailand de dominante leverancier is van tapioca, neemt de VS die positie in bij maisglutenvoer en maiskiemen. Figuur 5.6 laat zien hoe de EG-invoer van graansubstituten uit de VS zich de laatste jaren heeft ontwikkeld.



Figuur 5.6 Invoer in EG-10 van graansubstituten uit de VS, 1981-1987 (mln ton)

Bron: Eurostat-Exmis.

Zoals bij de bespreking van het VS-suikerbeleid (paragraaf 4.4.4) al ter sprake kwam, zijn maïsgluten een restprodukt van de productie van maïszoetstoffen zoals High Fructose Corn Sirup (HFCS). Maïskiemmen, die verbruikt worden in de vorm van perskoecken, zijn een restprodukt van de productie van maïskiemolie. Het overgrote deel van de productie van maïsgluten en maïskiemmen wordt naar de EG geëxporteerd. Door de heffingvrije invoer zijn deze produkten aantrekkelijke mengvoedergrondstoffen in de EG, ondanks het feit dat ze duur zijn ten opzichte van de maïsprijzen op de wereldmarkt.

Vooral de veehouderij in Nederland heeft door de invoer van graansubstituten jarenlang geprofiteerd van relatief lage mengvoederprijzen. Vanuit het gezichtspunt van de EG ondermijnen de graansubstituten echter de effectiviteit van de graanmarktordening. Sinds het eind van de jaren zeventig gaan er daarom stemmen op om "het gat" in de marktbescherming te dichten. Nadat de EG in de jaren tachtig een overeenkomst met Thailand gesloten had ter stabilisering van de import van tapioca, richtte zij zich op de maïsgluten en probeerde zij met de VS een gelijksoortige overeenkomst te bereiken. De VS stonden en staan echter zeer afwijzend

tegenover zo'n "handelsbeperkende" overeenkomst. Aanvankelijk weigerden de VS zelfs om het betreffende verzoek met de EG te bespreken; later stemden ze er mee in om de kwestie in de Uruguay-ronde aan de orde te stellen.

Voor de EG moet het een geruststellende gedachte zijn dat de maisglutenproduktie van de VS misschien haar plafond heeft bereikt. Recentelijk vertoont de markt voor HFCS namelijk verzadigingsverschijnselen, getuige de scherpe prijsconcurrentie tussen de diverse producenten; in voorgaande jaren, toen van overcapaciteit nog geen sprake was, werd de HFCS-prijs vooral bepaald door de Amerikaanse suikerprijs (Roelfsema, 1988).

5.3 GATT-regels voor de internationale agrarische handel

5.3.1 The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

De GATT is een afspraak tussen landen om de vrijhandel te bevorderen door handelsbelemmerende en -verstorende maatregelen, zoals kwantitatieve invoerbepalingen en uitvoersubsidies, via onderhandeling af te breken. Bij die onderhandeling dienen de partijen het non-discriminatiebeginsel in acht te nemen; het beginsel is in het eerste artikel van de overeenkomst uitgedrukt in de befaamde meest-begunstigingsclausule. De enige vorm van handelsbescherming die in beginsel aanvaardbaar wordt geacht is die door middel van invoerrechten. Maar ook ten aanzien van deze vorm is de gedachte dat men moet streven naar verlaging van tolmuren. Om dat te bereiken worden op gezette tijden multilaterale onderhandelingen geopend over tariefrotonden; de huidige Uruguay-ronde is daarvan de jongste (zie ook: Berkhout en De Groot, 1989).

Het initiatief tot de oprichting van de GATT kort na de Tweede Wereldoorlog werd genomen door de VS. In de overeenkomst, zo stelt Zupnick (1988), is welsprekend verwoord hoe men in Amerika na de oorlog dacht over de handel. Men mag aannemen, zo vervolgt hij, dat de VS oprecht geloofde dat het programma van de GATT de welvaart van alle partijen zou bevorderen, maar anderszijds hoeft men er niet aan te twifelen dat de overeenkomst ook duidelijk de toenmalige Amerikaanse handelsbelangen weerspiegelde. In de jaren vlak na de oorlog kwamen die belangen over het algemeen overeen met die van de exporteurs.

Al in de tekst van de overeenkomst neemt de landbouw een uitzonderingspositie in. Onder druk van de VS, en tegen de wil van een aantal landbouwexporterende landen, zijn in de GATT namelijk bepalingen opgenomen die het landbouwbeleid van de VS in zekere zin legitimeren. Deze bepalingen hebben betrekking op subsidies en op kwantitatieve handelsbepalingen. Het is ironisch, aldus Hathaway (1987), dat deze uitzonderingen dertig jaar later het centrale thema vormen van de pogingen van de VS-administratie de regels van de GATT te veranderen.

5.3.2 Exportsubsidies

De aparte status van de landbouw in de GATT is duidelijk te zien bij de subsidies. In artikel XVI:2 staat dat subsidies schadelijke effecten kunnen hebben, en in artikel XVI:4 dat export-subsidies op alle andere dan primaire produkten verboden zijn. Maar in artikel XVI:3 leest men dat:

"... contracting parties should seek to avoid the use of subsidies on the export of primary products. If, however, a contracting party grants directly or indirectly any form of subsidy which operates to increase the export of any primary product from its territory, such subsidy shall not be applied in a manner which results in that contracting party having more than an equitable share of world trade in that product, account being taken of the shares of the contracting parties in such trade in the product during a previous representative period, and any special factors which may have affected or be affecting such trade in the products."

Er zijn verschillende pogingen gedaan om dit artikel over landbouwprodukten te verhelderen en aan te passen. De meest recente poging werd gedaan in het kader van de GATT Subsidies Code tijdens de in 1979 beëindigde Tokyo-ronde. De aandacht richtte zich op een nadere definitie van "equitable market share" en "representative period". Hathaway (1987) stelt echter dat deze poging geen belangrijke problemen heeft opgelost.

Klachten over exportsubsidies zijn bijna zo oud als de overeenkomst. Tussen 1948 en 1985 werden veertien subsidie-gevallen aanhangig gemaakt bij de GATT. Acht daarvan gebeurden in het laatste decennium, en alle acht hadden betrekking op de landbouw. Bij alle subsidie-gevallen stonden een of meer Europese landen, nu verenigd in de EG, in de beklagdenbank. De klachten namen snel toe na 1975, toen de EG met haar subsidies een belangrijke landbouwexporteur werd. De produkten waarover is geklaagd zijn eieren (1957), meel (1958 en 1981), gerst (1977), suiker (1958 en 1981) en pasta. Klachten tegen de EG zijn ingediend door Australië, Brazilië, Chili en de VS. De onenigheid over de handelregels betreft vrijwel altijd de vaststelling van wat verstaan moet worden onder een "equitable share".

Veel landen, waaronder de VS, vinden dat het desbetreffende onderdeel van de GATT drastisch moet worden gewijzigd (Hathaway, 1987). Zoals beschreven in paragraaf 4.5 hebben de VS echter zelf ook een traditie in het subsidiëren van de agrarische export. Hoewel sommige Amerikaanse subsidies expliciet zijn gericht op de concurrentie met de EG, ondervinden andere belangrijke exporteurs van landbouwprodukten, zoals Australië en Nieuw Zeeland, daar eveneens nadeel van.

5.3.3 Importquota

Dat de GATT op maat gemaakt is voor de VS, is het best zichtbaar aan de hand van de kwantitatieve restricties. Bij de behandeling van het VS-landbouwbeleid in hoofdstuk 4 zijn de invoerquota al enkele keren ter sprake gebracht; de VS had die quota al toen de GATT ontstond. Het belangrijkste artikel van de GATT over kwantitatieve restricties in de landbouw is artikel XI, dat weliswaar de toepassing van quota verbiedt, maar enkele uitzonderingen bevat. De uitzonderingen voor de landbouw in artikel XI zijn (Hathaway, 1987):

- Exportrestricties mogen gebruikt worden bij kritieke tekorten van voedingsmiddelen of andere produkten die essentieel zijn voor het exporterende land;
- Import- en exportrestricties mogen benut worden om standaarden of regels aan te leggen voor de classificatie, gradering of marketing van produkten in de internationale handel;
- Importrestricties mogen toegepast worden op landbouw- en visserijprodukten in welke vorm dan ook, voor de handhaving van overheidsmaatregelen die: de produktie of marketing beperken van een gelijksoortig binnenlands produkt; een tijdelijk overschot van een gelijksoortig produkt tegen verlaagde prijzen beschikbaar maken voor binnenlandse verbruikers; de produktie beperken van een dierlijk produkt dat direct geheel of overwegend afhankelijk is van het geïmporteerde produkt.

De tweede uitzondering is een duidelijke verwijzing naar de marketing orders binnen het VS-landbouwbeleid, terwijl de onder het derde streepje genoemde uitzonderingen goed passen op de programma's die voorzien in binnenlandse prijsbescherming en produktiebeperking.

Hoewel de GATT aldus op het Amerikaanse lijf is geschreven, ging het de VS toch nog niet ver genoeg. In 1951 stelde het Congres dat: "No trade agreement could be applied in a manner inconsistent with this section (section 22 of the Agricultural Adjustment Act)". In 1955 kregen de VS de beruchte "tijdelijke" (!) *waiver*, onder het dreigement dat ze anders de GATT zouden verlaten. De *waiver* verschaft de VS het recht om invoerbeperkingen in te stellen tegen importprodukten die de werking van het landbouwbeleid bemoeilijken, ongeacht het feit of produktiebeperkende maatregelen zijn getroffen. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, wordt de *waiver* tot op de dag van vandaag gebruikt om de import van suiker en zuivelprodukten aan banden te leggen.

Bij de huidige GATT-onderhandelingen zal de weerstand groot zijn om de VS deze speciale uitzonderingspositie te laten behouden. Een aantal landen heeft al bij het begin laten weten dat als de *waiver* niet op de onderhandelingstafel komt, de kans op substantiële liberalisatie zeer klein is (Hathaway, 1987).

5.3.4 Vrijwillige exportbeperking

De vrijwillige exportbeperking (voluntary restraint agreement) wordt niet in de GATT genoemd en is daardoor een populair instrument geworden om GATT-regels te ontwijken, vooral voor de bescherming van industrieproducten. Het instrument wordt echter ook steeds vaker toegepast in de landbouwpolitiek. Zo heeft de EG, zoals eerder werd vermeld, een dergelijke overeenkomst gesloten met Thailand ter beperking van de tapioca-import en hebben de VS het instrument regelmatig gebruikt ter beperking van de import van vlees.

5.3.5 Variabele invoerheffing

Ook de variabele invoerheffing komt als zodanig niet in de GATT voor. Men kan dit instrument beschouwen als de EG-pendant van de Amerikaanse waiver. Toen het EG-landbouwbeleid in de periode 1958-1968 tot stand werd gebracht, maakte de VS zich grote zorgen over juist dit element van het EG-landbouwbeleid. Er werd gevreesd dat de EG-marktordeningen negatieve gevolgen zouden hebben voor de toegang tot de Europese markt. Tijdens de Kennedy-ronde (1963-1967) bood de EG aan te onderhandelen over een maximum aan te verlenen steunmaatregelen. Onder druk van belangengroeperingen uit de landbouw, wilde de Amerikaanse regering echter alleen praten over de afbraak van het systeem van variabele invoerheffingen. Geen van beide partijen was bereid concessies te doen, zodat geen vorderingen gemaakt konden worden. Overigens speelden op andere Amerikaanse departementen hogere belangen een rol. Daar werd gesteld dat het EG-landbouwbeleid de prijs was die betaald moest worden voor de gewenste Europese eenheid; een relatief lage prijs, gezien het belang van een verenigd Europa in het Atlantisch Bondgenootschap. Bovendien was uit de groeiende agrarische export naar de EG gebleken dat alle verontrustende vooruitzichten (nog) niet waren uitgekomen.

De spectaculaire groei van de export in de jaren zeventig verminderde de spanning tussen beide landen. Bij de GATT-onderhandelingen tijdens de Tokyo-ronde (1973-1979) maakte de EG wederom duidelijk dat de principes van het EG-landbouwbeleid niet op de onderhandelingstafel geplaatst konden worden. In plaats daarvan deed ze het voorstel om te onderhandelen over internationale grondstoffenovereenkomsten. Hoewel dit voorstel voor de VS onaanvaardbaar was, leken zij het verzet tegen de variabele heffingen op te geven. Na de Tokyo-ronde had de EG de indruk dat de meeste handelspartners zich uiteindelijk hadden neergelegd bij de grondbeginselen van het EG-landbouwbeleid (Petit, 1985).

5.4 Uruguay-ronde

5.4.1 Aanloop

Kort nadat de onderhandelingen in de Tokyo-ronde waren afgesloten kwam er een einde aan de spectaculaire groei van de agrarische wereldhandel, terwijl de agrarische export van de VS na 1981 zelfs sterk terugviel. In samenhang daarmee verslechterde de relatie tussen de VS en de EG buitengewoon snel. In 1982 dienden de VS bij de GATT een aantal oude en nieuwe klachten tegen de EG in, en wel over a) de exportrestituties op meel, pasta en pluimvee; b) de steun aan de verwerkende industrie (fruit in blik); en c) de preferentiële handelsovereenkomst met Middellandse-Zee-landen. Daarnaast vroegen de VS op de in november 1982 gehouden ministersbijeenkomst van de GATT om algehele afschaffing van de exportsubsidies. De tien EG-landen verzetten zich hier sterk tegen en argumenteerden dat de problemen van de internationale agrarische handel vooral te wijten waren aan de algemene crisis in de wereldeconomie.

De uitkomst van de ministersbijeenkomst stelde de VS diep teleur: in de slotverklaring werd over exportsubsidies alleen maar gezegd dat de landen wordt aanbevolen om het gebruik van exportsubsidies te vermijden. De VS reageerden hierop door de exportsubsidieëring juist drastisch op te voeren. De EG kon dat al in januari 1983 merken toen de VS een grote gesubsidieerde graantransactie sloten met Egypte: 1 mln ton tarwemeel. Deze actie was duidelijk gericht tegen de traditionele graanleverancier van Egypte, Frankrijk, die door de VS wordt beschouwd als de belangrijkste bewaker van het EG-landbouwbeleid (Petit, 1985).

Na de GATT-ministersbijeenkomst werd de politieke discussie voortgezet in een nieuw comité voor de agrarische handel (Committee on Trade in Agriculture - CTA), waar alle landen van de GATT aan konden meedoen. Het comité, met de Nederlander A. de Zeeuw als voorzitter, kwam in 1984 met aanbevelingen om a) de toegang tot de markten te vergroten, b) de negatieve invloed van de exportsubsidies te verminderen en c) kunstmatige belemmeringen op fyto-sanitair en veterinair gebied weg te nemen.

5.4.2 Verklaring van Punta del Este (1986)

De aanbevelingen van het GATT-landbouwcomité zouden de basis vormen voor de in 1986 te Punta del Este vastgestelde uitgangspunten voor onderhandelingen over de landbouw in de van start gaande Uruguay-ronde:

"...negotiation shall be aimed to achieve greater liberalization of trade in agriculture and bring all measures under strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines (...) through:

- improving market access inter alia through the reduction of import barriers;

- *improving the competitive environment by increasing discipline on the use of all direct and indirect subsidies;*
- *minimizing the adverse effects that sanitary and phytosanitary regulations and barriers can have on trade in agriculture."*

Van belang voor de landbouw is verder dat de verklaring ingaat op de verbetering van de klachtenprocedures (dispute settlement) en dat zij "standstill and rollback"-voorzieningen bevat. Deze laatste houden in dat de landen tijdens de vier jaar durende onderhandelingen geen nieuwe maatregelen zullen nemen die in strijd zijn met de GATT (standstill) en alle bestaande maatregelen die dat wel zijn voor het einde van de onderhandelingen zullen verwijderen (rollback) (Bijman, 1989). Overigens rijst hierbij de vraag hoe een en ander moet worden vastgesteld en welke sancties er in het negatieve geval beschikbaar zijn.

5.4.3 Onderhandelingen

Zoals terloops al vermeld werd, heeft men afgesproken dat de Uruguay-ronde vier jaar zal duren. Inmiddels zijn meer dan twee jaar voorbij en heeft in december 1988 te Montreal de "mid-term review" plaatsgevonden. Op landbouwgebied bleken de standpunten van de twee belangrijkste partijen, de VS en de EG, zeer ver uit elkaar te liggen. Daar kwam nog bij dat de twee verwickeld waren in een conflict over het door de EG afgekondigde verbod per 1 januari 1989 op de invoer van rundvlees met toegediende hormonen. Voor dit verbod hadden de VS al een jaar langer uitstel genoten dan de andere vleesexporteurs naar de EG. Begin januari 1989 had men het conflict echter nog niet opgelost.

Wat betreft de hervorming van de agrarische wereldhandel werd in Montreal duidelijk dat de onderhandelingen in een impasse verkeren. Na de bijeenkomst van Punta del Este was op het niveau van de regeringen nog een aantal verklaringen gevolgd in OESO-verband en op de Topbijeenkomsten in Tokyo, Rome en Toronto; verklaringen, die in woorden bevestigden dat het overigens niet duidelijk gedefinieerde liberalisatieproces moest doorgaan. Maar in Montreal werd zelfs geen vaag compromis gesloten: een afkoelingsperiode van vier maanden werd ingesteld. In deze periode, die in april 1989 afloopt, moeten de VS en de EG proberen om tot overeenstemming te komen over het verdere verloop van de onderhandelingen. Gelet op hun voorstellen zal dat geen eenvoudige taak zijn.

De VS hebben namelijk voorgesteld om binnen tien jaar een eind te maken aan alle exportsubsidies en invoerbelemmerende maatregelen. Na het jaar 2000 zouden dan alleen nog produktieneutrale inkomstenstoelagen mogen worden gegeven. Dit voorstel houdt dus een ont koppeling (decoupling) in van inkomensondersteuning en prijsbeleid en een her koppeling (recoupling) van de binnenlandse

markt aan de wereldmarkt. Beide aspecten staan haaks op het EG-landbouwbeleid.

Van haar kant heeft de EG voorgesteld om de negatieve effecten van het landbouwbeleid voor de internationale markten te beperken, en wel in twee stappen. De eerste stap zou noodmaatregelen en korte-termijn maatregelen moeten bevatten om het gebrek aan marktevenwicht niet verder te verergeren. In dit kader wil de EG dat haar invoer van graanvervangers wordt beperkt, dat het zuivelakkoord wordt nageleefd en dat er voor suiker afspraken worden gemaakt over maximale exporthoeveelheden en minimale importhoeveelheden. De tweede stap zou een significante, maar geleidelijke beperking van de prijssteun moeten inhouden, inclusief een beperking van de bestaande distorsies in de prijssteun. Behalve aan het verlagen van haar prijzen denkt de EG daarbij aan het beperken van de invoer van graanvervangers, plantaardige oliën en vetten en eiwitten. De VS is de belangrijkste leverancier van deze producten.

5.4.4 Evaluatie

Met haar voorstellen lijkt de EG niet van plan te zijn om zich veel van de Amerikaanse verlangens aan te trekken. Als uitgangspunt hanteert de EG dat de principes en mechanismen (lees: exportsubsidies en variabele invoerheffingen) van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid niet ter discussie kunnen staan. Haar voorstellen liggen dan ook gewoon in het verlengde van de enkele jaren geleden in gang gezette en door budgettaire druk geleide aanpassing van haar landbouwbeleid.

Tegen die achtergrond rijst de vraag hoe dat nu zit met de VS. Zijn de Amerikanen wel bereid om in de GATT serieus te onderhandelen over de ontmanteling van hun landbouwbeleid? En zo nee, waarom doen ze dan zulke extreme voorstellen? Voor een voorzichtig antwoord op deze vragen kan teruggerepen worden naar de landbouwpolitieke besluitvormingsstructuur in de VS. Zoals in hoofdstuk 4 is betoogd maakt het Congres op landbouwpolitiek gebied de dienst uit. In de GATT is echter niet het Congres aan het woord, maar de regering (Administration). De regering kan rekenen op ruggesteun van het Congres als het erom gaat de handelspartners van de VS de les te lezen. Maar die steun zal, zoals Bijman (1988) op grond van zijn interviews aannemelijk maakt, wegvallen zodra in de GATT getornd wordt aan de principes en mechanismen (waaronder de waiver) van de VS-landbouwpolitiek. Voor de regering van de VS kan dat overigens geen verrassing zijn. Het lijkt er daarom op dat de Republikeinse regering de Uruguay-ronde mede wil benutten om via internationale pressie meer greep te krijgen op het landbouwbeleid dat in eigen huis wordt gevoerd; een beleid dat sinds enkele jaren zoveel overheidsmiddelen opslokt. Zo beschouwd is het verschil tussen de VS en de EG dan toch maar klein.

6. Slotbeschouwing

De impasse waarin de GATT-onderhandelingen momenteel verkeren schept onzekerheid over de vraag hoe de betrekkingen van de EG met de VS zich verder zullen ontwikkelen. Zal de agrarische wereldhandel echt geliberaliseerd worden; escaleert de gespannen situatie misschien in een grote handelsoorlog; of zal er toch een compromis gesloten kunnen worden? In deze slotbeschouwing worden verschillende scenario's afgetast; definitieve antwoorden kunnen uiteraard niet worden verschaft.

Volstreekte liberalisatie?

Het minst waarschijnlijke scenario is dat, zoals de VS hebben voorgesteld, de agrarische wereldhandel volstrekt wordt geliberaliseerd. In de VS zelf wordt het voorstel niet eens voldoende gesteund: zo zullen de mede door invoerquota beschermde zuivel-, rundvlees- en suikersector zeker niet aan de wereldmarkt blootgesteld willen worden. In het vorige hoofdstuk is betoogd dat het machtige Congres mede daarom niet zal instemmen met de door de Republikeinse Regering nagestreefde, ingrijpende wijziging van de VS-landbouwpolitiek. Wat de EG betreft is volstreekte liberalisatie voor de zware marktorderingsproducten (granen, zuivel, rundvlees) zelfs ondenkbaar. Om dit te begrijpen hoeft men de geschiedenis van de Europese eenwording en de Gemeenschappelijke landbouwmarkt er maar op na te slaan. In deze geschiedenis is gebleken dat het afbreken van agrarische handelsbelemmeringen alleen mogelijk is wanneer vervangende bescherming wordt geboden. Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid is een absolute voorwaarde geweest - en dat is het nog - voor de vrije Europese landbouwmarkt. Deze ervaring leert dus dat liberalisatie op wereldschaal gepaard moet gaan met de ontwikkeling van een wereldlandbouwbeleid. Aangezien dat laatste voorlopig nog een onwettelijk idee is, kan er van het eerste weinig terecht komen.

Complete handelsoorlog?

De VS krijgen dus niet wat ze zegt te willen. Wat gebeurt er dan? Zal het handelsconflict tussen de VS en de EG dan ontaarden in een allesomvattende handelsoorlog die de agrarische handel tussen de twee blokken uiteindelijk geheel zal stopzetten? Ook dit scenario is uiterst onwaarschijnlijk. Wat betreft de landbouw is de wederzijdse handel daarvoor gewoon veel te belangrijk; ook het feit dat de VS een positieve agrarische handelsbalans heeft met de EG pleit tegen escalatie van de zijde van de VS. De VS zullen zich zeker realiseren dat zij in zo'n oorlog veel te verliezen heeft: wat belet de EG om Amerikaanse stappen te beant-

woorden met heffingen op de invoer van oliezaden, perskoeken, maïsgluten en andere graansubstituten? Zelfs de vrijhandelpredikers van het Amerikaanse granen-oliezaden-complex zullen dat risico niet graag nemen. En mochten ze dat toch doen, dan zijn er niet alleen binnen de landbouw maar ook daarbuiten, bij voorbeeld op invloedrijke departementen als Defensie en Buitenlandse Zaken, voldoende tegankrachten om het conflict te sussen en de goede betrekkingen met de EG te bewaren. Overigens zal de EG zich om overeenkomstige redenen ook wel tweemaal bedenken voor zij het conflict laat escaleren. Een belangrijk punt is ten slotte dat interne belangentegenstellingen een agressieve opstelling van de EG verhinderen.

Hanteerbare prijsafspraken?

Bovenstaande argumenten suggereren dat er een tussenoplossing moet worden gevonden. Maar hoe zal die oplossing er uit kunnen zien? Zou men afspraken kunnen maken over prijzen en steunniveaus? De pogingen om met de door de OECD ontwikkelde PSE (Producer Subsidy Equivalent) tot afspraken te komen over stabilisatie en eventuele verlaging van steunniveaus zijn, nog afgezien van sociaal-economische en politieke bezwaren, in technische zin problematisch: de met de maatstaf gemeten protectieontwikkelingen blijken namelijk zeer afhankelijk te zijn van de hevig fluctuerende wisselkoersen (OECD, 1988). Zolang de wisselkoersen niet stabiel zijn, is het dan ook nauwelijks mogelijk om tot hanteerbare prijsafspraken te komen. Met het agro-monetaire stelsel beschikt de EG over een levend bewijs van de kunstgrepen die moeten worden gedaan om eenmaal vastgestelde prijzen bij veranderende wisselkoersen te handhaven. Het is niet aan te bevelen, mede vanwege enorme uitvoeringstechnische problemen, om een dergelijk systeem op wereldschaal te introduceren.

Afwachten?

Bij alle verwachtingen moet bedacht worden dat de landbouwpolitieke spanningen tussen de EG en de VS in belangrijke mate worden geconditioneerd door toevallige omstandigheden. Om dit te illustreren kan de ontstaansgeschiedenis van het conflict erbij worden gehaald. De spanningen liepen pas hoog op toen de landbouwexport van de VS na 1980, door een combinatie van factoren buiten de invloedssfeer van de landbouwpolitiek, snel daalde. Een recenter voorbeeld van de stelling levert de droogte van 1988, die de VS-graanproductie decimeerde, de marktprijzen omhoog stuwde en de handelspolitieke spanningen merkbaar deed afnemen.

Betekent dit nu dat de twee blokken rustig kunnen wachten op een externe oplossing? Nee, want hoewel afwachten in de politiek geen ongebruikelijke strategie is, kunnen beide blokken zich dat door de druk van de budgettaire lasten niet permitteren. Trouwens, in eigen huis blijken ze al de nodige maatregelen te

hebben voorbereid en genomen. Beide hebben de prijzen van landbouwprodukten verlaagd en doen moeite om de landbouwproduktie ook op andere manieren te beheersen. Hoewel deze "marktconforme" maatregelen volgens andere grote landbouwexporteurs, verenigd in de Cairns-groep, veel te laat getroffen zijn, bewijzen ze wel dat de agrarische wereldhandel het ook zonder nieuwe afspraken in de GATT niet helemaal zonder coördinatie hoeft te stellen.

Slotsom

Een en ander voert tot de slotsom dat de Uruguay-ronde, althans wat de landbouw betreft, zeer waarschijnlijk op weinig meer uitloopt dan mooi geformuleerde intenties. De VS en de EG hantieren beide in hun landbouwpolitiek veel instrumenten die op gespannen voet staan met de geest van de GATT. Vanuit hun eigen gezichtspunt hebben ze daarom meer te verliezen dan te winnen. Sommige derde landen kunnen zich over hun lot beklagen, maar staan machteloos tegenover de beide grootmachten. De EG en de VS lijken niet bereid en zelfs niet bij machte te zijn, om serieus over hun landbouwpolitiek te onderhandelen. Irritaties en handelspolitieke spanningen zullen zich dan ook regelmatig blijven voordoen. Inderdaad, alles wijst in de richting van handhaving van de status quo.

Literatuur

- Bain, R.
Changes in the International Grain Trade in the 1980's
Washington, D.C., USDA, Economic Research Service, 1981, Foreign
Agricultural Economic Report no. 167
- Berkhout, P. en J. de Groot,
Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid: Grondstoffen-
overeenkomsten
Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, 1989, Onderzoekverslag
40
- Bijman, W.J.
Nationaal landbouwbeleid en internationaal conflict: De Amerikaan-
se visie op de Atlantische handelsconflicten
Amsterdam, 1989, niet gepubliceerd
- Clayton, E.
Rising Demand and Unstable Supply: the Prospect for Soviet Grain
Imports
American Journal of Agricultural Economics, december 1985
- Commissie van de EG
De toestand van de landbouw in de Gemeenschap, verslag 1987
Brussel, 1988
- Cook, E.
"Soviet agricultural policies and the feed-livestock sector"
American Journal of Agricultural Economics, december 1985
- Council of Economic Advisers
Economic Report of the President
Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1987
- FAO
Food Outlook, no. 10
Rome, 1988
- Flint, P.
"US and EEC views of world agricultural markets"
Quarterly Review of the Rural Economy, 6(1984)2, pp 165-171
- Geurts, B. en H.J. Silvis
De wereldhandel in granen
SPIL, 67-68(1988), pp 19-26

LITERATUUR (1e vervolg)

Graser, S.

"Handelbare Zertifikate - ein flexibeles agrarmarktpolitisches Instrument der USA"

Agrarwirtschaft, 37(1988)4, pp 111-115

Guither, H.D.

The Food Lobbyists: Behind the Scenes of Food and Agripolitics
Lexington, Lexington Books, 1980

Hammer, T.A.

"The Symptoms or the Disease?"

Washington, D.C., Agricultural Outlook Conference, (Dec.) 1987

Hathaway, D.E.

Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules

Washington, D.C., Institute for International Economics, 1987

Heringa, B.

"Ontstaan en hoofdkenmerken van het EG-landbouwbeleid"

In: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.)

EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten
Wageningen, Pudoc, 1988

Hoogh, J. de

"Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?"

In: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.)

EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten
Wageningen, Pudoc, 1988

Jagt, Chr. van der

Hervorming van de Amerikaanse belastingwetgeving en de gevolgen
voor de landbouw

Washington, D.C., Bureau van de Landbouwwaad, 1986

Landbouw-Economisch Bericht

Den Haag, LEI, 1988, PR 1-88

Keet, P.J.M.

Areaalbeperking in de Verenigde Staten

's-Gravenhage, 1987, MLV-literatuurrapport no. 16

Manchester, A.C.

Agriculture's Links with U.S. and World Economies

Washington, D.C., Economic Research Service, 1985

LITERATUUR (2e vervolg)

McGovern, E.
International Trade Regulation
Exeter, Globefield Press, 1986

Meester, G. en D. Strijker
Het Europees landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening
Den Haag, Staatsuitgeverij, 1985, Voorstudie 46 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

OECD
National Policies and Agricultural Trade, country study: United States
Paris, 1987

OECD
Agricultural Policies, Markets and Trade
Monitoring and Outlook
Paris, 1988

Petit, M.
Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community
Washington, D.C., International Food Policy Institute, 1985, Research Report 51

Post, J.H. en G.A. Koopstra
"Gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid via lichte marktordeningen en toeslagstelsels"
In: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.)
EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten
Wageningen, Pudoc, 1988

Revel, A. and C. Ribaud
American Green Power
Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986

Roelfsema, E.
Het suikerbeleid van de Verenigde Staten
Washington, D.C., Bureau van de Landbouwrap, 1988

Silvis, H.J.
"Amerikaanse ervaringen met areaalbeheersing"
In: G. van Dijk, A.T.J. de Nooij en H.J. Silvis (red.),
Areaalbeheersing in de landbouwpolitiek
Wageningen, Pudoc, Wageningse Economische Studies nr. 8, 1987

LITERATUUR (3e vervolg)

Silvis, H.J.

"Landbouwpolitiek in de Verenigde Staten van Amerika"

In: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.)

EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten

Wageningen, Pudoc, 1988

Speijers, P.

Het zuivelbeleid in de Verenigde Staten

Washington D.C., Bureau Landbouwwaad, 1986

Thompson, R.L.

"Recent Developments in United States Agriculture and Food Policy"

Journal of Agricultural Economics, 37(1986)3, pp. 311-316

USDA

Status of the Family Farm

Washington, D.C., Second Report to the Congress, 1979,

Agricultural Economic Report no. 434, Economic Statistics and Cooperation Service

USDA

Agriculture in the Future: an Outlook for the 1980's and Beyond
Washington, D.C., World Agricultural Outlook Board, 1984a

USDA

Federal Credit Programs for Agriculture

Washington, D.C., Economic Research Service, 1984b

USDA

Embargoes, Surplus Disposal and U.S. Agriculture: a Summary

Washington, D.C., Economic Research Service, 1986

Wallace, L.T.

Agriculture's Futures, America's Food System

New York, Springer Verlag, 1987

Wellink, A.E.H.M.

"Vier jaar Reagonomics".

Economisch Statistische Berichten 70(1985), pp 892-896

Whitener, L.

"Trends in farm labor"

Agricultural Outlook, September 1984, pp. 23-25

LITERATUUR (4e vervolg)

World Perspectives

U.S. Agricultural Policy Guide

Washington, D.C., World Perspectives Inc., 1987

Zupnick, E.

"Europa 1992 en de VS: de dreiging van een handelsoorlog"

Economisch Statistische Berichten, 73(1988), pp 1204-1208

Bijlagen

*Bijlage 1 Agrarische export van de VS per produktgroep, 1984 - 1986
(mln VS-dollar)*

Produktgroep	1984	1985	1986
Agrarische produkten totaal	38.027	31.201	26.324
Levende dieren en dierlijke produkten	4.218	4.075	4.367
Levende dieren (exclusief pluimvee)	276	255	344
Zuivelprodukten	393	414	430
Dierlijke vetten	703	608	477
Vlees en -produkten	929	906	1.012
Rund- en kalfsvlees	447	478	539
Varkensvlees	138	73	81
Overig	344	355	393
Pluimvee en -produkten	413	393	455
Huiden en vellen (inclusief bont)	1.318	1.325	1.456
Overige dierlijke produkten	185	176	194
Plantaardige produkten	33.808	27.125	21.957
Katoen (onbewerkt)	2.405	1.967	692
Fruit en verwerkt fruit	1.270	1.200	1.237
Noten en produkten	548	686	677
Granen en veevoer	17.304	13.285	9.476
Voedergranen en produkten	8.217	6.554	3.819
Rijst	897	677	648
Tarwe en produkten	6.783	4.526	3.546
Veevoer (exclusief schroot)	1.216	1.004	1.289
Overig	191	195	174
Oliezaden en produkten	8.602	6.195	6.266
Schroot en meel	1.217	853	1.127
Oliezaden	6.254	4.324	4.394
Plantaardige oliën	1.131	1.018	746
Tabak, onverwerkt	1.433	1.588	1.318
Groenten en produkten	999	946	1.000
Zaden, behalve oliezaden	326	352	366
Andere plantaardige produkten	923	906	925

Bron: Agricultural Statistics, 1987.

Bijlage 2 Bestemming van de agrarische export van de VS per land, 1984 - 1986
(mln dollar)

Land	1984	1985	1986
Japan	6.935	5.663	5.139
Nederland	2.227	1.926	2.042
Canada	1.936	1.727	1.466
Zuid-Korea	1.816	1.400	1.277
Mexico	1.966	1.566	1.115
Taiwan	1.409	1.342	1.108
USSR	2.512	2.525	1.105
West-Duitsland	1.260	900	1.001
Egypte	882	766	875
Spanje	1.232	832	723
Italië	771	677	693
Verenigd Koninkrijk	790	628	628
Venezuela	778	722	493
Brazilië	438	557	444
Frankrijk	510	396	431
Hong Kong	407	396	400
België-Luxemburg	836	471	361
Irak	423	372	335
Saoudi Arabië	497	381	335
Algerije	162	220	330
Portugal	702	502	308
Pakistan	285	228	285
Filippijnen	300	285	269
Israël	351	300	255
Indonesië	438	204	172
Dominicaanse Republiek	176	168	170
Marokko	341	156	159
Nigeria	345	367	158
Australië	134	132	137
Colombia	220	238	137
Joegoslavië	180	137	134
Zwitserland	311	232	128
Singapore	160	119	116
Roemenië	155	88	112
Turkije	222	129	111
Zweden	110	103	111
Peru	227	106	108
Bahama's	69	87	106
Ethiopië	12	141	105
Jamaica	146	121	102
Denemarken	123	111	101
Trinidad en Tobago	134	114	96
Overige landen	5.101	3.668	2.640
Totaal alle landen	38.027	31.201	26.324

Bron: Agricultural Statistics 1987.

Bijlage 3 Agrarische import van de VS per produktgroep, 1984 - 1986
(mln dollar)

Produktgroep	1984	1985	1986
Agrarische produkten totaal	18.916	19.740	20.875
Concurrerende produkten	12.240	12.959	13.072
Dieren en dierlijke produkten	3.918	4.153	4.283
Levende dieren, behalve pluimvee	596	569	637
Vlees en -produkten	1.931	2.214	2.248
Pluimvee en -produkten	122	93	101
Zuivelprodukten	757	763	786
Dierlijke oliën en vetten	13	18	17
Huiden en vellen	216	240	200
Overige dierlijke produkten	283	257	293
Plantaardige produkten	8.321	8.806	8.790
Granen en veevoer	534	604	668
Fruit en verwerkt fruit	1.320	1.791	1.552
Noten en produkten	319	342	382
Groenten en -produkten	1.314	1.347	1.560
Suiker en verwante produkten	1.464	1.280	1.002
Kruiden	24	27	28
Tabak, onverwerkt	563	556	606
Dranken, behalve vruchtesappen	1.547	1.622	1.848
Oliezaden en produkten	799	784	639
Zaden	97	91	111
Tuinbouwplanten	292	318	353
Overige produkten	49	44	42
Niet-concurrerende produkten	6.676	6.781	7.803
Bananen	627	713	700
Koffiebonen	3.091	3.048	4.151
Koffie, gebrand	49	47	63
Koffie, oplos-, extract	160	149	186
Cacaobonen	376	533	447
Cacaoboter	239	308	319
Cacaopoeder, cake	144	121	105
Chocolade	298	323	293
Thee	189	184	136
Kruiden	206	243	345
Rubber	847	670	606
Overige produkten	426	417	428

Bron: Agricultural Statistics, 1987.

Bijlage 4 *Herkomst van de agrarische import van de VS per land, 1984 - 1986*
(mln dollar)

Land	1984	1985	1986
Mexico	1.334	1.290	1.982
Canada	1.736	1.908	1.971
Brazilië	1.937	2.421	1.864
Colombia	710	738	911
Australië	733	764	759
Frankrijk	607	644	755
Nederland	591	605	678
Indonesië	791	723	647
West-Duitsland	529	582	633
Denemarken	486	585	597
Nieuw Zeeland	534	626	597
Equador	468	503	562
Italië	532	533	539
Filippijnen	608	526	526
Guatemala	357	331	483
Ivoorkust	387	480	402
India	240	257	360
Dominicaanse Republiek	454	401	349
Maleisië	432	383	340
Costa Rica	313	293	340
El Salvador	256	249	339
Spanje	299	299	327
Honduras	284	266	290
Argentinië	321	294	277
Thailand	200	219	263
Chili	156	208	223
Turkije	215	208	214
Verenigd Koninkrijk	174	198	205
Japan	215	203	199
Taiwan	200	195	193
China	194	186	191
Peru	170	147	170
Oeganda	101	100	145
Ierland	95	110	145
Panama	119	138	137
Polen	93	104	121
Zwitserland	105	103	110
Kenia	60	63	104
België-Luxemburg	55	70	97
Finland	102	106	91
Zweden	51	89	88
Griekenland	87	77	87
Overige landen	1.686	1.519	1.566
Totaal alle landen	18.916	19.740	20.875

Bron: Agricultural Statistics 1987.

Bijlage 5 Uitvoer van agrarische produkten uit de EG naar de VS, 1984 - 1986
(mln dollar)

Produkt	EG-10		EG-12	
	1984	1985	1986	1987
Totaal	3969	4368	5237	5692
Levende dieren	106	131	164	81
Vlees en vleesprodukten	392	424	419	428
Zuivel en eieren	195	189	184	216
Vis en visprodukten	136	171	242	317
Granen en graanprodukten	113	154	173	187
Groente en fruit	173	231	454	476
Suiker en suikerwerken	84	106	125	118
Koffie, thee, cacao en specerijen	300	294	380	387
Veevoeder	22	38	35	43
Bereide voedingsmiddelen	51	59	58	71
Alcoholvrije dranken	30	47	54	69
Wijn en druivenmost	762	812	903	919
Bier	329	341	462	483
Brandewijn, likeur e.d.	749	793	826	948
Tabak en tabakswaaren	73	65	100	104
Ongelooide huiden en vellen	67	69	66	107
Oliezaden en -vruchten	2	1	2	3
Kurk en hout	2	3	4	6
Ruwe dierlijke en plantaardige produkten	198	218	280	294
Dierlijke oliën en vetten	1	2	4	5
Plantaardige oliën en vetten	47	54	84	118
Bereide oliën en vetten	4	4	6	3
Overige produkten	133	162	212	309

Bron: Eurostat-EXMIS/LEI.

Bijlage 6 Invoer van agrarische produkten van de EG uit de VS, 1984 - 1987
(mln. VS-dollar)

	EG-10		EG-12	
	1984	1985	1986	1987
Totaal	7445	6188	7605	8727
Levende dieren	81	120	130	135
Vlees en vleesprodukten	182	166	212	296
Zuivel en eieren	5	5	38	5
Vis en visprodukten	174	180	195	236
Tarwe en mengkoren	233	162	190	92
Rijst	138	119	85	108
Maïs, niet gemalen	608	354	360	314
Overige granen, niet gemalen	10	10	16	11
Meel en bloem van tarwe	0	1	0	0
Meel en bloem overige granen	1	2	2	2
Graanpreparaten	8	7	9	13
Bewerkte granen en wortelen	140	131	160	180
Fruit vers, gedroogd	290	322	418	578
Fruit bewerkt, geconserveerd	51	37	31	66
Suiker en suikerwerken	24	16	35	38
Koffie, thee, cacao en specerijen	8	10	8	10
Hooi en voedergewassen	80	63	91	118
Zemelen, slijpsel e.d.	4	1	3	1
Perskoeken e.d.	608	411	685	904
Vlees- en vismeel	1	3	1	0
Overige diervoeding	606	460	650	824
Bereide voedingsmiddelen	41	42	49	51
Dranken	28	29	36	53
Tabak en tabakwaren	558	599	758	780
Ongelooide huiden en vellen	211	189	215	228
Grondnoten	140	139	127	141
Sojabonen	1912	1456	2072	2169
Zonnenbloempitten	127	101	19	19
Sesamzaad	0	0	1	1
Zaden voor andere oliën	8	9	18	38
Kurk en hout	383	306	405	552
Ruwe dierlijke en plantaardige produkten	145	147	167	209
Dierlijke oliën en vetten	130	105	99	86
Plantaardige vette oliën	73	67	74	56
Bereide oliën en vetten	19	17	11	14
Overige produkten	418	402	235	399

Bron: Eurostat-EXMIS/LEI.