

De internationale graanmarkt

Graan is de belangrijkste produktgroep op de agrarische wereldmarkt. De meeste landen produceren echter vooral voor de eigen voedselvoorziening. Nationale overheden spelen een voorname rol in de regulering van de graanmarkt. Vooral het landbouwbeleid van de VS heeft een grote invloed op prijzen en handelsvolume. De auteurs concluderen dat door de onzekerheid over de voedselvoorziening en de agrarische inkomensvorming overheden niet snel bereid zullen zijn de productie en prijsvorming van graan uit handen te geven.

IR. H.J. SILVIS – DRS. S. VAN BERKUM*

Producten en producenten

Om granen is altijd al veel te doen geweest; gaat het niet om de hoeveelheid dan wel om de prijs ervan. Actievoerende akkerbouwers illustreerden de afgelopen maanden dat de graanprijs zelfs in onze welvarende, geïndustrialiseerde economie nog een heet hangijzer kan zijn. In de arme delen van de wereld is het veelal de stedelijke bevolking die voor sociale onrust zorgt als de aanvoer stopt of als er getornd wordt aan subsidies op graan. De voorziening van granen wordt dan ook vrijwel nergens in de wereld geheel overgelaten aan de anonieme krachten van de markt. Maar omgekeerd kan ook bijna geen land zich geheel onttrekken aan de invloed van de prijs- en volumeontwikkelingen op de wereldgraanmarkt.

Qua omzet zijn de granen de belangrijkste produktgroep van de agrarische wereldmarkt. Anders dan bij tropische produkten zoals koffie en cacao, wordt echter maar een betrekkelijk gering deel van de wereldproductie internationaal verhandeld. In verhouding is de internationale handel in tarwe met bijna 20% van de wereldproductie nog het hoogst, en die in rijst met minder dan 3% het laagst. De wereldgraanmarkt dient voor de talrijke importlanden vooral als restmarkt, om tekortschietende oogsten in eigen land aan te vullen. Voor slechts een handvol exportlanden (VS, Canada, Australië en Argentinië) is de wereldgraanmarkt een hoofdbron van agrarische inkomensverwerving.

Produkteigenschappen

Granen zijn belangrijk voor de voedselproductie in de wereld omdat zij een groot aanpassingsvermogen hebben aan uiteenlopende klimatologische omstandigheden en teeltpraktijken. De oogstzekerheid van granen is groot, wat niet wegneemt dat toevallige factoren de jaarlijkse productieomvang beïnvloeden. Ze worden geteeld in gebieden met een hoog ontwikkelde landbouw, zoals Noord-Amerika, Europa en Australië, maar ook onder primitieve omstandigheden in Azië en Afrika. Wel zijn er grote verschillen in de kilo-opbrengsten per hectare. Tabel 1 geeft een overzicht van de wereldgraanproductie in 1988 naar regio en graansoort.

Droog graan is lang houdbaar, waardoor opslag, handel en transport over grote afstand mogelijk zijn. De graankorrel is rijk aan stoffen die onmisbaar zijn voor de voeding, zoals zetmeel en eiwitten. Op grond van hun aanwending

worden granen vaak verdeeld in voedselgraan en voedergraan. Voedselgraan omvat dan rijst en tarwe, terwijl de overige granen (gerst, haver, rogge, millet, sorghum, gierst en mais) als voedergraan worden aangeduid.

Agrarische bedrijfskolom

De economische organisatie van de graanproductie wordt gekenmerkt door het bestaan van veel kleine bedrijven. Hoewel het aantal afneemt zijn er alleen in de EG al ongeveer 4 miljoen bedrijven en bedrijfjes die graan voortbrengen. De meeste landbouwbedrijven zijn familiebedrijven. Dit geldt voor ontwikkelingslanden, maar ook voor Noord-Amerika en West-Europa. In Oosteuropese landen domineren de staatsbedrijven en collectivistische bedrijven, al is de vraag voor hoe lang nog.

In arme landen domineren de op zelfvoorziening gerichte landbouwbedrijfjes. Moderne westerse landbouwbedrijven zijn echter slechts een schakel in de agrarische bedrijfskolom. Tot de kolom behoren verder bedrijven die aan de landbouw toeleveren (zaaizaad, kunstmest, pesticiden, krediet, verzekering) of van de landbouw afnemen (maalderij, mouterij, mengvoederindustrie). Schaalvoordelen (economies of scale) hebben hier tot voortgaande concentratie geleid, waardoor de agrarische handel en industrie tegenwoordig wordt gedomineerd door een steeds kleiner aantal grote, al of niet coöperatieve, ondernemingen.

Landbouwpolitiek

De overheid neemt in de agrarische bedrijfskolom een aantal bijzondere functies voor haar rekening. De landbouwpolitiek bestaat veelal uit landbouwontwikkelings- of structuurpolitiek en landbouwprijs- en inkomenspolitiek. Deze tweedeling is gebaseerd op het verschil in doelstelling: produktiviteitsbevordering en kostprijsverlaging bij de eerste categorie en prijs- en inkomensbescherming bij de laatste¹.

* H.J. Silvis is verbonden aan de vakgroep Algemene Agrarische Economie van de Landbouwniversiteit Wageningen; S. van Berkum is medewerker van de afdeling AEOS van het Landbouw-Economisch Instituut te Den Haag.

1. J. de Hoogh, *Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?*, in: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Pudoc, Wageningen, 1988.

Belangrijke instrumenten van landbouwontwikkelingspolitiek zijn landbouwkundig onderwijs, onderzoek en voorlichting. Verder zijn de grondpolitiek en landinrichting van betekenis. Deze instrumenten hebben in de westerse wereld bijgedragen aan de snelle technologische ontwikkeling van de landbouwproductie, die geresulteerd heeft in een overvloedig aanbod van laaggeprijsde landbouwproducten. Hoewel dit in het perspectief van de voedselvoorziening een groot succes genoemd moet worden, zijn de schaduwzijden van de moderne landbouwontwikkeling de laatste jaren steeds scherper aan het licht getreden. Te denken valt daarbij aan de aantasting van milieu, natuur en landschap, en aan de vergroting van de regionale ongelijkheid.

Prijspolitiek

Om diverse redenen beïnvloeden overheden de prijsvorming van landbouwproducten. Zo wil men meestal grote prijschommelingen voorkomen, voedselprijzen laaghouden om politieke onrust te voorkomen, en de prijzen ondersteunen met het oog op de agrarische inkomensvorming. Deze uiteenlopende doelstellingen zijn ten dele strijdig met elkaar, zodat keuzes onvermijdelijk zijn. Per land verschilt de prijspolitiek naar factoren als het welvaartsniveau, de omvang van de agrarische sector, de positie van het land in het internationale agrarische handelsverkeer, en de situatie op de agrarische wereldmarkten. In de geïndustrialiseerde westerse landen is de prijspolitiek de laatste decennia gericht geweest op de inkomens van de min of meer efficiënte producenten. In veel arme landen geven regeringen in hun prijspolitiek de voorkeur aan de belangen van de stedelijke bevolking. Veelal ontbreekt daar een economisch en politiek draagvlak voor een prijspolitiek ten gunste van de landbouw.

Hoewel het prijspolitieke instrumentarium van de westerse landen een grote verscheidenheid laat zien, ligt een heel eenvoudig principe eraan ten grondslag. Als de prijzen op de eigen markt ondersteund moeten worden, beperkt men het aanbod op die markt, of vergroot men de vraag. Om het buitenlandse aanbod op de eigen markt te beperken worden invoerrechten, heffingen of quota ingezet. En om de afzet op de buitenlandse markt te verruimen worden exportkredieten en -subsidies verleend. Overigens heeft een behoorlijk aantal landen de export en import van bepaalde landbouwproducten gemonopoliseerd in marketing boards of in staatshandelsorganisaties. In die gevallen

Grondstoffenmarkten

Aan de basis van alle industriële productie liggen grondstoffen. Deze grondstoffen worden verhandeld op markten met vaak zeer bijzondere karakteristieken. In een serie artikelen besteedt ESB aandacht aan de belangrijkste grondstoffenmarkten. Wie zijn de voornaamste producenten en afnemers? Hoe vindt de prijsvorming plaats? Is er sprake van marktregulering door middel van grondstoffenovereenkomsten of kartels? En wat zijn de perspectieven op de betreffende markt?

Het eerste artikel in de reeks treft u hierbij aan. Het behandelt de internationale graanmarkt.

kan de importbeperking of exportbevordering worden gerealiseerd zonder expliciete heffingen en subsidies.

Europese graanmarktordening

In het EG-landbouwbeleid, dat sterk op de agrarische inkomenssituatie is gericht, vervult het graanbeleid een uitgesproken spilfunctie. Dit komt omdat de granen niet alleen een groot deel van het bouwlandareaal beslaan, maar ook een belangrijke kostenpost vormen voor de veehouderij. Graanprijzen zijn dus op korte termijn bepalend voor zowel de inkomens in de akkerbouw als in de veehouderij. De graanmarktordening van de EG werkt met een aantal politieke prijzen: richtprijs, drempelprijs en interventieprijs. De richtprijs is de prijs die de boer gemiddeld zou moeten kunnen ontvangen op de markt. De hoogte van de richtprijs wordt jaarlijks vastgesteld door de Raad van Ministers. Om de gewenste marktprijs te realiseren wordt de EG-markt afgeschermd van de prijsontwikkeling op de wereldmarkt. Een variabele invoerheffing overbrugt het verschil tussen de wereldmarktprijs en de eerdergenoemde drempelprijs, die van de richtprijs is afgeleid. Daarnaast is de prijsvorming op de binnenmarkt naar beneden afgeschermd door de mogelijkheid van interventie. Mede om de interventie-aankopen te beperken past de EG ook uitvoersubsidies (exportrestituties) toe, om 'commerciële' export mogelijk maken. Het marktordeningssysteem is een zeer effectief middel gebleken om de prijsvorming op de interne markt te stabiliseren en te ondersteunen. Een probleem van het systeem is echter dat de budgettaire lasten snel oplopen wanneer een importtekort plaatsmaakt voor een exportoverschot. Dit is precies wat er in de EG met de granen is gebeurd.

Graanpolitiek van de VS

In tegenstelling tot de Europese situatie staat de graanmarkt van de VS in open verbinding met de wereldgraanmarkt. Dit houdt verband met de grote exportgerichtheid van de akkerbouwsector van de VS. De eigen ook niet kleine markt is gewoon niet groot genoeg voor het enorme productiepotentieel, dat weer het resultaat is van een hoogwaardige kapitaalintensieve technologie en een overvloedige beschikbaarheid van cultuurgrond. Maar betekent dit nu dat de VS geen graanbeleid voert? Geenszins. Evenmin als de EG laat de VS de agrarische inkomensvorming aan de wisselvalligheden van de wereldmarkt over. Het betreffende inkomensbeleid is echter met andere instrumenten uitgerust. De Amerikaanse graanteler ontvangt zijn inkomen niet, zoals zijn Europese collega, volledig 'uit de markt'. Zeker bij lage wereldmarktprijzen ontvangt hij een deel van zijn inkomen via directe, produktgebonden toeslagen. Deze 'deficiency payments' overbruggen het verschil tussen de marktprijs en de wettelijk vastgestelde richtprijs (target price). In ruil voor deze toeslagen moet de graante-

Tabel 1. Graanproductie naar regio en soort, 1988 (mln. ton)

	Rijst	Tarwe	Voergranen	Totaal
Azië	447,9	185,3	175,2	808,5
China	171,8	86,4	96,4	354,5
India	105,6	44,6	32,1	182,3
Noord-Amerika	7,3	65,3	169,5	242,1
Canada	-	16,0	19,8	35,8
VS	7,3	49,3	149,7	206,3
West-Europa	2,0	85,1	108,7	195,8
EG-12	1,9	75,0	88,6	165,6
Sovjetunie	2,9	84,4	98,9	186,2
Afrika	9,8	13,2	68,3	91,3
Oost-Europa	0,3	38,6	52,0	90,8
Zuid-Amerika	17,9	16,5	47,2	81,6
Argentinië	0,4	7,8	13,5	21,7
Brazilië	11,8	5,8	25,3	42,8
Centraal-Amerika	2,1	3,7	20,6	26,5
Oceanië	0,8	14,3	8,0	23,1
Australië	0,8	14,0	7,5	22,3
Wereld	490,9	506,4	748,3	1745,6

Bron: FAO, *Food Outlook*, nr. 3, 1990. Schattingen van februari 1990.

ler dan wel deelnemen aan areaalbeperkende programma's, via welke hij een stuk van zijn graanareaal buiten gebruik moet stellen.

In de VS worden graanvoorraden gevormd door toedoen van het 'loan rate'-systeem. Dit systeem speelt een vergelijkbare rol als het interventiesysteem in de EG, met dit verschil dat niet zozeer prijsondersteuning wordt beoogd, alswel prijsstabilisatie. De vastgestelde 'loan rate' bepaalt de hoogte van de leningen die boeren al tijdens het groeiseizoen kunnen krijgen en die dienen ter verbetering van de liquiditeit en ter garanderen van een minimumprijs. Omwille van dit laatste kunnen boeren de leningen aflossen door de oogst aan de Commodity Credit Corporation (CCC) over te dragen. De boeren zullen dit alleen doen, wanneer de marktprijs lager ligt dan de 'loan rate', die hierdoor als prijsvloer fungeert. Let wel, niet alleen van de eigen markt, maar, door de open relatie, ook van de wereldmarkt. De voorraden worden door de CCC op de markt gebracht wanneer de marktprijs zich heeft hersteld. Gebruikelijk is dat overtollige voorraden in het buitenland worden afgezet via het op ontwikkelingslanden gerichte voedselhulpprogramma PL 480 (Food for Peace). De export dient niet alleen om overschotten weg te werken, maar uitdrukkelijk ook om nieuwe commerciële exportmarkten te ontwikkelen².

De graanmarkt

Chicago

In economisch-technische zin is de termijnmarkt van Chicago het onbetwiste centrum van de wereldgraanhandel. De termijncontracten die hier worden afgesloten hebben een bepalende invloed op de spot-noteringen in de uitvoer- en invoerhavens. En omgekeerd hebben nieuwe oogstverwachtingen en verbruiksentwikkelingen hun directe weerslag op de termijnprijzen. Door toepassing van de moderne elektronica en informatica gaat die wisselwerking uitermate snel. De internationale graanhandel vindt nu plaats via telefoon- en computernetwerken. Hierdoor hebben de oude graanbeurzen, zoals die van Rotterdam en Groningen, hun handelsfunctie goeddeels verloren.

De handelshuizen

In de jaren zeventig is er veel te doen geweest om de macht van de grote multinationale handelshuizen. De 'big six' (Cargill, Continental Grain, Dreyfus, André, Bunge en

Toepfer) zouden de sleutelposities op de wereldmarkt in handen hebben en grote invloed uitoefenen op de prijsvorming en op het gedrag van zowel graanleveranciers als afnemers. Dan Morgans boeiende verhaal over deze 'merchants of grain' was eind jaren zeventig een bestseller³. Achteraf blijkt dat de handelshuizen de spectaculaire gebeurtenissen op de wereldgraanmarkt in de jaren zeventig niet zozeer bepaalden, alswel erin werden meegesleept. Nu het voorbije decennium de internationale graanhandel veel magere jaren heeft gebracht, zijn de handelshuizen onder grote druk komen te staan. Een factor die daar stellig aan heeft bijgedragen is het feit dat het concentratie- en fusieproces in de agrarische bedrijfskolom zulke grote producenten/verkopers en consumenten/kopers heeft opgeleverd dat die elkaar zonder tussenkomst van de handel weten te vinden. Samen kunnen ze niet alleen handelsmarges elimineren, maar ook speciale aandacht geven aan de gewenste kwaliteit van de produkten.

VS als prijsleider

Niet de handelshuizen maar de Amerikaanse overheid lijkt de dienst uit te maken op de internationale graanmarkten. Sommige auteurs hebben het gedrag van de verschillende landen aardig weten te beschrijven met behulp van een oligopolistisch model⁴. In dit model is de VS prijsleider op de internationale tarwemarkt. De VS heeft een groot aandeel in de totale wereldexport en kan het aanbod beheersen door middel van productiebeperkende maatregelen en door voorraden aan te houden. Het aanbod vanuit de andere exportlanden is afhankelijk van de exportprijzen en de binnenlandse vraag- en aanbodsituatie. Daarentegen wordt het gedrag van de VS bepaald door de veranderingen die optreden in de totale wereldvraag. De stelling wordt in zekere zin bevestigd door de feitelijke ontwikkelingen op de graanmarkt. Een globaal beeld van de export- en importontwikkelingen in de jaren zeventig en tachtig wordt gegeven door de tabel 2.

Ontwikkeling van de wereldhandel

De wereldgraanhandel ontwikkelde zich de afgelopen tien jaar niet erg voorspoedig. De importvraag van een groot aantal ontwikkelingslanden nam af. Sommige landen realiseerden een hogere productie, maar de meeste ontwikkelingslanden kregen onder invloed van de wereldrecessie te maken met een lagere economische groei. Een gebrek aan harde valuta verhinderde een groeiende import. De import van de Sovjetunie en China vertoende grote jaarlijkse fluctuaties maar nam gemiddeld af, terwijl ook de rijke graanimporterende landen steeds minder invoerden.

In de graanexporterende landen nam de productie echter niet af. Aanpassingen in de productiecapaciteit werden uitgesteld omdat men hierin een aantasting zag van de fundamentele van het landbouwbeleid. Alleen de VS trachtten als grootste exporteur de wereldmarktprijs op peil te houden door voorraadvorming en areaalbeperkende maatregelen. In de eerste helft van de jaren tachtig bleef het graanaanbod de importvraag echter overtreffen, waardoor de internationale prijzen bleven dalen (zie figuur 1). Deze

Tabel 2. Export en import van granen (excl. rijst) door enkele landen, 1970-1989 (mln. ton)

	70/71	75/76	80/81	85/86	88/89 ^a
Export					
VS	38,8	81,2	111,9	61,4	99,2
EG-12	6,7	12,8	21,6	23,7	32,4
Canada	16,2	17,3	21,1	22,6	16,8
Australië	12,0	12,4	12,0	21,0	12,9
Argentinië	10,1	10,1	18,3	15,8	8,0
Import					
Sovjetunie	0,8	25,7	34,0	29,2	39,0
Japan	15,3	19,4	24,7	27,0	27,5
China (incl. Taiwan)	4,6	4,5	17,5	10,7	21,8
EG-12	28,7	22,5	25,3	8,4	6,7
Wereldimport	101,0	141,9	201,9	168,2	192,5

Bronnen: D.E. Hathaway, *Agriculture and the GATT: rewriting the rules*, Institute for International Economics, Washington DC, 1987; FAO, *Food Outlook*, nr. 3, Rome, 1990.

a. Voorlopige schattingen.

2. H.J. Silvis, C.M.N. van der Jagt en E.J. Sonneveld, *Internationale aspecten van het EG-landbouwbeleid: de relatie met de Verenigde Staten*, Onderzoekverslag 50, Landbouw- Economisch Instituut, Den Haag, 1989.

3. D. Morgan, *Merchants of grain*, The Viking Press, New York, 1979.

4. Bij voorbeeld: D.O. Mitchell en R.C. Duncan, Market behaviour of grain exporters, *The World Bank Research Observer*, 1987, nr. 1, blz. 3-21; zie ook P.C. van den Noort, Spanning in het internationale graankartel, *ESB*, 6 mei 1987, blz. 430-431.

ontwikkeling leidde tot een verhevigde concurrentie tussen de aanbieders. De strijd om de afzet duurt nog steeds voort ondanks het feit dat de graanprijzen na 1987 behoorlijk gestegen zijn door de inzinking van de wereldgraanproductie in 1988.

De VS verloren in de eerste helft van de jaren tachtig een belangrijk deel van hun marktaandeel aan andere exporteurs. Een belangrijke reden voor de verslechterde concurrentiepositie van de VS was de hoge dollarkoers. Daarnaast lag de 'loan rate' in 1984-1986 boven de wereldmarktprijs, wat bijdroeg aan de voorraadvoering. De afkalking van het marktaandeel van de VS hing ook samen met de dalende importvraag in het begin van de jaren tachtig van de Sovjetunie en China. De EG, maar ook Canada en Australië, profiteerden van de wisselkoersontwikkeling in de periode 1983-1986. Zo wist de EG haar aandeel in de import van de Sovjetunie uit te breiden ten koste van de VS. Canada en Australië vergrootten hun aandelen op de Chinese afzetmarkt ten koste van de VS.

De daling van het marktaandeel van de VS en de snel oplopende omvang en budgettaire kosten van de eigen graanvoorraden deden de Amerikanen besluiten tot het afkondigen van afzetverruimende maatregelen in het kader van de 'Food Security Act' van 1985. De graanmaatregelen werden er op gericht de dominante exportpositie terug te winnen. Deze hielden in dat de 'loan rate' met 30% werd verlaagd en de export werd gestimuleerd door exportsubsidies te verstrekken in het kader van het 'Export Enhancement Program' (EEP). Deze twee maatregelen versterkten de Amerikaanse concurrentiepositie ten opzichte van de andere belangrijke exporteurs. De reële depreciatie van de dollar vanaf 1986 deed hierbij nog een extra duit in het zakje.

De andere exporteurs reageerden op de internationale prijsdalingen in de jaren tachtig met een toeneming van de steun aan de eigen graansector. In Australië, Argentinië en ook in Canada werd besloten de binnenlandse producentenprijs te garanderen, terwijl de export met subsidies kon worden afgezet⁵.

Een directe reactie van de EG op de lagere internationale prijzen en de verhevigde concurrentie bleef aanvankelijk uit. Een reactie kwam pas toen de budgettaire lasten van het EG-graanbeleid zo sterk waren toegenomen dat ze politiek niet meer aanvaardbaar waren en er met diverse instrumenten forse prijsverlagingen werden doorgevoerd. Van groot belang in dit verband zijn de Brusselse besluiten van februari 1988, waarin een aanpassing van de graanmarktordening centraal stond. Er werd een produktiedrempel van 160 mln. ton afgesproken, waarboven de graanprijzen automatisch worden verlaagd. Hoe de akkerbouwers over de gevolgen van dit systeem denken mag inmiddels bekend worden verondersteld. In april jl. kwam de Raad van Landbouwministers overeen verdere prijsdalingen voorlopig even uit te stellen en meer aandacht te geven aan produktiebeperking.

Internationale afspraken

Graansubstituten

De hoge lasten van het EG-graanbeleid waren overigens minder een gevolg van de lage wereldmarktprijzen, dan van het groeiende exportoverschot dat met subsidies moest worden afgezet. Dit overschot is ten dele veroorzaakt doordat andere veevoedergrondstoffen de graanafzet naar de veehouderijsector onder druk hebben gezet. In 1987 importeerde de EG meer dan 15 miljoen ton van deze veevoedergrondstoffen die vanwege GATT-afspraken nagenoeg heffingvrij zijn. De graansubstituten vormen een heterogene groep produkten die kunnen worden ingepast in de mengvoeders. Tapioca, maïsglutenvoer, melasse, maïskiem en citruspulp zijn de belangrijkste. Terwijl Thailand de dominante leverancier is van tapioca, neemt de VS die positie in bij maïsglutenvoer en maïskiem. Het overgrote deel van de VS-productie wordt naar de EG geëxporteerd. Hier zijn het aantrekkelijke mengvoedergrondstoffen, ondanks het feit dat ze duur zijn in vergelijking met de maïsprijzen op de wereldmarkt.

Voor de veehouderij in Nederland heeft door de invoer van graansubstituten kunnen profiteren van relatief lage mengvoederprijzen. Vanuit het gezichtspunt van de EG ondermijnen de graansubstituten echter de graanmarktordening. Al jaren gaan er daarom stemmen op om 'het gat' in de marktbescherming te dichten. Nadat de EG begin jaren tachtig een vrijwillige exportbeperkingsovereenkomst met Thailand had gesloten om de aanvoer van tapioca te beperken, richtte zij zich op de maïsgluten en probeerde zij met de VS een gelijksoortige overeenkomst te bereiken. De VS heeft zo'n handelsbeperkende overeenkomst tot nu toe steeds afgewezen.

GATT

Voor een antwoord op de vraag hoe het gat in de graanmarktordening eigenlijk ontstaan is, moeten we terug naar het begin van de jaren zestig. In de Dillon Ronde (1960-1962) deed de EG, althans zo leek het toen, enkele onschuldige concessies. Onder druk van de andere ondertekenaars van de GATT nam de EG de verplichting op zich de invoer van oliehoudende zaden, perskoeken, eiwitgewassen en enkele andere veevoedergrondstoffen vrij te laten en slechts lage tarieven te hanteren voor enkele afgeleide produkten⁶.

De Dillon Ronde is niet de enige ronde waarin de spelregels van de handel in landbouwprodukten ter discussie hebben gestaan. Vanaf de ondertekening van de GATT in 1947 zijn er namelijk diverse pogingen ondernomen om de nagestreefde liberalisatie van de wereldhandel ook uit te strekken tot landbouwprodukten. Die pogingen zijn echter op niets uitgelopen. Al in de tekst van de GATT-overeenkomst neemt de landbouw een uitzonderingspositie in, onder andere waar het gaat om exportsubsidies. Dergelijke subsidies zijn voor primaire produkten toegestaan, mits niet meer dan een 'equitable share' van de wereldhandel in het produkt wordt verworven. Onduidelijk is gebleven hoe dit moet worden bepaald en welke sancties er staan op overtreding van de regel. Klachten over exportsubsidies zijn bijna zo oud als de overeenkomst⁷.

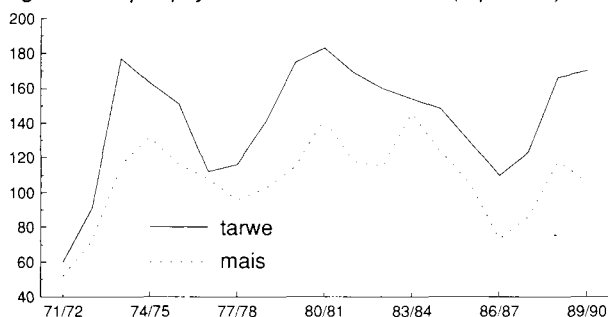
In de huidige Uruguay Ronde, waarvoor de uitgangspunten in 1986 werden vastgelegd in de verklaring van Punta

5. International Wheat Council, *Wheat support policies and export practices in five major exporting countries*, Haymarket House, Londen, 1988.

6. B. Heringa, *Ontstaan en hoofdkenmerken van het EG-landbouwbeleid*, in: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), op.cit., 1988.

7. D.E. Hathaway, *Agriculture and the GATT: rewriting the rules*, Institute for International Economics, Washington DC, 1987.

Figuur 1. Exportprijzen van tarwe en maïs (\$ per ton)



Bron: FAO, *Food outlook*. 1989/1990 is voorlopig.

del Este, staat de landbouw hoog op de agenda. Maar gelet op de voortgang en op het feit dat de onderhandelingen al in het vierde en waarschijnlijk laatste jaar zijn aangeland, valt niet te verwachten dat er een doorbraak wordt gerealiseerd. Mogelijk weten de twee belangrijkste partijen, de VS en de EG, een compromis te smeden, maar de aard van de gangbare landbouwpolitieke doelstellingen en instrumenten maakt het eigenlijk onmogelijk om echte vrijhandel te bewerkstelligen. Dit is dan ook de hoofdreden dat de in het verleden gevoerde onderhandelingen zo weinig succesvol zijn gebleken.

Perspectieven

Het is moeilijk uit te maken hoe de wereldgraanmarkt zich verder zal ontwikkelen. De FAO verwacht dat de omvang van de wereldgraanhandel in het lopende jaar ongeveer gelijk zal zijn aan die van vorig jaar⁸. De Sovjetunie zal wederom de grootste importeur zijn, hoewel het niveau van vorig jaar waarschijnlijk niet zal worden gehaald. De VS en de EG zullen de belangrijkste leveranciers zijn.

Na de tegenvallende wereldgraanproductie in 1988 en de al enkele jaren voortgaande agressieve exportpolitiek van de VS zijn de graanvoorraden in de wereld aan het begin van de jaren negentig krap te noemen. Weliswaar verwacht men dit jaar een toeneming van de productie, maar de voorraden zouden er niet wezenlijk door kunnen worden verruimd. Wat de lange termijn betreft schetst Lester Brown in zijn onlangs verschenen 'State of the World'⁹ een somber perspectief voor de wereldvoedselvoorziening. Hij baseert zijn voorspellingen op lage graanvoorraden, landbouwgronden die verzuuren, verzilten en versralen, de biotechnologie die geen oplossingen biedt voor opbrengstvergroting per hectare en een bevolkingsgroei die de produktiegroei te boven gaat.

Het verleden heeft geleerd dat de graanmarkt onberekenbaar is. Verrassingen zijn ook in de toekomst niet uitgesloten. Het is met name deze onzekerheid die het voor landen zo moeilijk maakt om hun voedselvoorziening en agrarische inkomensvorming aan de wereldgraanmarkt over te laten.

H.J. Silvis - S. van Berkum

8. FAO, *Food Outlook*, nr. 3, Rome, 1990.

9. Interview met Marc van den Broek, *De wereld gaat vechten om het graan*, *De Volkskrant*, 5 maart 1990.