

De landbouwbesprekingen in de Uruguay-ronde

De landbouw neemt in de Uruguay-ronde van handelsbesprekingen een belangrijke plaats in. Als doel is gesteld om door liberalisatie te komen tot beter functionerende wereldlandbouwmarkten. Dit artikel beschrijft en verklaart het moeizame verloop van de onderhandelingen. Vermoedelijk komt er alleen een akkoord over verlaging van landbouwsteun. Volgens de auteurs is echter productiebeheersing noodzakelijk om daadwerkelijk orde op zaken te stellen in de internationale landbouweconomische relaties. Zij betreuren dat de GATT in de Uruguay-ronde geen poging heeft ondernomen op dit punt resultaten te boeken.

PROF. DR. IR. J. DE HOOGH – IR. N.B.J. KONING – IR. H.J. SILVIS*

Inleiding

Al vele jaren is er onvrede over het functioneren van de wereldlandbouwmarkten. De prijzen vertonen een grote mate van instabiliteit, terwijl ze doorgaans lager liggen dan de kostprijzen die gemiddeld worden bereikt in de efficiënte producentenlanden. Er is daarnaast over de hele wereld sprake van een intensieve bemoeienis van overheden met de landbouwproductie en -markten. Om de problemen van de wereldlandbouwmarkten op te lossen is door velen liberalisatie aanbevolen: die zou niet alleen de werking van de wereldmarkten ten goede komen, maar tevens een dringend gewenst einde maken aan de groei van de budgetlasten van de landbouwpolitiek in westerse landen. Met behulp van economische modellen werd door organisaties als de Wereldbank en de OESO zelfs becijferd dat grote welvaartswinsten in het verschiet lagen. Toen in 1986 met de verklaring van Punta del Este het startsein werd gegeven tot de Uruguay-ronde, bestonden er dan ook hoge verwachtingen van de landbouwliberalisatie, die eindelijk hoog op de GATT-agenda prijkte. Over enkele maanden worden de besprekingen, na vier jaar van overleg, in Brussel afgerond.

Het verloop van de onderhandelingen

Tot dusverre zijn de onderhandelingen over de landbouwhandel uiterst moeizaam verlopen. In het begin stelden de onderhandelaars van de VS voor om binnen tien jaar schoon schip te maken met alle invoerbelemmerende maatregelen en productiegebonden subsidies. Na het jaar 2000 zouden alleen nog produktieneutrale inkomens toeslagen mogen worden gegeven. Dit voorstel hield een ont koppeling ('decoupling') in van inkomensondersteuning en prijsbeleid en een herkoppeling ('recoupling') van de binnenlandse markt aan de wereldmarkt. De EG wees dit voorstel af en verklaarde haar instrumenten van exportsub-

sidies en variabele invoerheffingen niet te willen opgeven. Ze zou de prijsondersteuning wel willen beperken, maar ook de mogelijkheid willen krijgen om de invoer van oliezaai en graanvervangers te belasten, producten waarvan de VS de belangrijkste leverancier is, en die op basis van vroegere GATT-afspraken nagenoeg heffingvrij de EG binnenkomen.

Op de 'Mid-Term Review', die in december 1988 in Montreal werd gehouden, bleken de standpunten van de VS en de EG op landbouwgebied zo ver uit elkaar te liggen, dat het zelfs niet mogelijk was een formule te vinden waarin beide partijen zich konden vinden. Er werd een afkoelingsperiode van vier maanden ingesteld, waarin de kempanden moesten proberen tot overeenstemming te komen over het verdere verloop van de onderhandelingen. Toen deze periode in april 1989 afliep, bleek dat ze overeengekomen waren om op de korte termijn de invoerbeperkende maatregelen niet uit te breiden, en de officiële steunprijzen niet te verhogen (alsof ze dat van plan waren). Op de lange termijn zou de steun aan de landbouw echter 'substantieel en progressief' moeten worden verminderd. De landbouwonderhandelingsgroep, onder voorzitterschap van de Nederlander ir. A. de Zeeuw, werd belast met het uitwerken van deze afspraak.

In de zomer van 1989 stelde de VS voor om alle invoerbeperkingen voor agrarische producten te vervangen door vaste invoerrechten ('tariffication'). Deze zouden vervolgens geleidelijk moeten worden verlaagd. De EG verklaarde zich bereid haar invoerheffingen minder variabel te maken, maar wilde aanpassingen mogelijk houden bij valutastommelingen en sterke prijsveranderingen op de wereldmarkt. Onenigheid bleek er ook te bestaan over de maatstaf en de referentieperiode waartegen de verlaging van de bescherming moest worden afgemeten. En opnieuw bracht de EG haar wens naar voren om in ruil voor de algemene verlaging van haar prijsondersteuning de

* De auteurs zijn verbonden aan de werkgroep Landbouwpolitiek van de Landbouwuniversiteit Wageningen.

invoer van oliezaden en graansubstituten te mogen belasten ('rebalancing'). De wederzijdse voorstellen waren dus voor een groot deel een herhaling van zetten.

Eind juni van dit jaar kwam De Zeeuw met een laatste voorstel om de meningsverschillen tussen de VS en de EG via onderhandeling te overbruggen. Om inhoud te geven aan het afgesproken doel een 'substantiële en progressieve' vermindering van de steun aan de landbouw te bereiken, stelt hij voor de slotonderhandelingen te richten op vermindering van respectievelijk interne steunverlening, bescherming tegen invoer, en exportsubsidies. Hiervan moeten de exportsubsidies het sterkst worden teruggebracht. Bij het verminderen van de bescherming tegen invoer is een rol weggelegd voor tarificatie, maar dient rekening te worden gehouden met niet nader gedefinieerde 'non-trade concerns'. Bij de verlaging van interne steunverlening is ruimte gelaten voor tal van uitzonderingen (regionale programma's, milieubeleid, marketing en promotie, buitengebruikstelling van grond, inkomenssteun). Ook wil De Zeeuw dat steeds rekening wordt gehouden met de bijzondere positie en belangen van importerende en exporterende ontwikkelingslanden.

De VS en de 'Cairns-groep' van landbouwexporterende landen konden zich in de voorstellen van De Zeeuw redelijk vinden. De EG dacht er anders over. Zij was het niet eens met het voorstel om de exportsubsidies het hardst aan te pakken. Bovendien wilde zij met voorrang onderhandelen over overschotproducten, terwijl de VS en De Zeeuw het oog hadden op de totale landbouwproductie. Ook vreesde de EG dat de gewenste 'rebalancing' moeilijker te bereiken zou worden. Het verzet van de EG leidde ertoe dat de partijen in de GATT niet konden besluiten het stuk van De Zeeuw als inhoudelijke basis voor de slotonderhandelingen te aanvaarden. Zoals de G-7 in Houston adviseerde, en op 23 juli jongstleden door de overkoepelende Trade Negotiation Committee van de GATT werd besloten, wordt het stuk slechts als een middel gebruikt om de onderhandelingen te intensiveren ('means to intensify negotiations'). Zal er van die onderhandelingen nog iets terecht kunnen komen?

Waarom landbouwpolitiek?

Het verloop van de besprekingen is het zoveelste bewijs van de grote weerzin van landen om handelspolitieke instrumenten voor de landbouw uit handen te geven. Importbelemmering en exportbevordering zijn instrumenten om nationale landbouwpolitieke doelstellingen te realiseren. Waarom zijn landen – als het erop aan komt ook de VS – zo aan die instrumenten gehecht? Is het vanwege de grote macht van de boerenlobbies, die van regeringen overmatige steun en zekerheid weten af te dwingen ten koste van consument, belastingbetaler en nationale welvaart? Sommige economen hebben Olsons theorie van de collectieve actie aangevoerd om deze stelling te onderbouwen¹. Erg geloofwaardig is dit echter niet. Met nog maar een paar procent van de beroepsbevolking zijn boeren met te weinig om de macht van het getal te laten gelden. Anderzijds zijn ze met te velen en hebben ze te uiteenlopende belangen om zich werkelijk krachtadig te kunnen organiseren.

De drang van overheden om landbouwpolitiek te bedrijven heeft sterkere beweegredenen. In de discussie over de zin en onzin van de landbouwsteun lijkt het nuttig die redenen nog eens naar voren te brengen. Voorop staat dat landbouwproducten voorzien in eerste levensbehoeften. Regeringen worden verantwoordelijk gehouden voor de kwaliteit en zekerheid van de voedselvoorziening. Historisch gezien hebben 'broodoorlogen', meer dan boerenop-

standen, regeringen doen wankelen. Dat stadium lijkt het rijke Westen overigens te boven. Toch blijft de eigen landbouw om redenen van algemeen belang bijzondere aandacht vragen. Door hun actualiteit steken problemen op het gebied van natuur, landschap en milieu er boven uit. Ook de leefbaarheid van het platteland is een nieuw thema van de landbouwpolitiek. Zoveel is er tegenwoordig aan de hand met de landbouw, dat men de klassieke problematiek van de agrarische prijs- en inkomensvorming bijna over het hoofd zou zien. Wat is het geval?

De produktiebeslissingen in de landbouw worden genomen door talloze relatief kleine ondernemingen. Voor het overgrote deel zijn dat gezinsbedrijven. Binnen die bedrijven hebben zowel de duurzame kapitaalgoederen als de arbeid het karakter van vaste kosten. Deze produktiefactoren verliezen daarom niet snel hun agrarische aanwending als het slecht gaat in de landbouw. De beperkte mobiliteit openbaart zich in een geringe prijselasticiteit van het geaggregeerde aanbod, ook op langere termijn, terwijl het relatieve agrarische prijspeil bij een vrije markt zal tenderen naar een niveau waarbij de beloning van arbeid en vermogen substantieel lager ligt dan in andere sectoren van de economie.

Verder is van belang dat de groeivoeten van vraag en aanbod in de loop van de tijd uiteenlopen. In het Westen neemt de totale vraag naar produkten van de landbouw, onder invloed van de geringe bevolkingsgroei en koopkrachtsstijging, nog maar toe met nauwelijks een procent per jaar. Daarentegen groeit het totale aanbod, ondanks de rigiditeit van de factor-input, regelmatig met gemiddeld meer dan twee procent per jaar. Deze stijging is hoofdzakelijk een gevolg van de toepassing van nieuwe opbrengstverhogende landbouwmethoden en produktiemiddelen. Landbouwers zijn, als ondernemers onder volkomen concurrentie, zeer ontvankelijk voor zulke innovaties, ook onder omstandigheden van (over)verzadigde markten. De introductie van zulke vernieuwingen is weinig afhankelijk van het agrarisch prijsniveau. Ook bij lage prijzen is kostprijsverlaging aantrekkelijk zolang de landbouwer zijn arbeid en vermogen in zijn bedrijf wil blijven aanwenden. Alleen als de vernieuwing forse investeringen vergt, is te verwachten dat toepassing ervan trager zal verlopen bij lage prijzen.

Gegeven het institutionele kader van de westerse landbouw krijgt de technische vooruitgang sterke impulsen van de algemene technische en economische ontwikkelingen en van de algemene politiek gericht op economische groei. In veel landen is in het kader van die algemene groei-doelstelling de produktiviteitsstijging in de agrarische sector van overheidswege bevorderd via publieke investeringen in research, voorlichting en infrastructuur. Mede hierdoor is de agrarische produktiecapaciteit sneller toegenomen dan de in groei afnemende vraag.

Als de dynamiek van zowel de vraag als het aanbod maar zeer ten dele afhankelijk is van het niveau der produktenprijzen, kan het prijsmechanisme natuurlijk heel moeilijk de uiteenlopende groeivoeten bij elkaar brengen. In een vrije markt roept deze dynamiek structurele verstoringen op in de vorm van langdurige overcapaciteit en onderbeloning in de agrarische sector. Het is tegen dergelijke prijs- en inkomensdalingen dat landen de eigen agrarische sector beschermen door handelspolitieke barrières op te bouwen. Zo gezien is een beschermende landbouwpolitiek, waartoe westerse landen overgingen op zijn laatst vanaf de jaren dertig, maar in veel gevallen al vanaf eind

1. Bij voorbeeld G. Schmitt, Warum die Agrarpolitik ist wie sie ist, und nicht wie sie sein sollte, *Agrarwirtschaft*, jg. 33, 1984, blz. 129-136; S. Senior Nello, An application of public choice theory to the question of CAP reform, *European Review of Agricultural Economics*, jg. 11, 1984, blz. 261-283.

vorige eeuw, eerder gevolg dan oorzaak van de onevenwichtigheid op de landbouwmarkten. Het is dan ook alleszins begrijpelijk dat men de handelspolitieke instrumenten van het nationale marktbeleid niet uit handen wil geven².

Deze achtergronden en oorzaken van het landbouwvraagstuk in de westerse industrielanden komen onvoldoende tot hun recht in de beschouwingen en calculaties waarmee instellingen als Wereldbank en OESO voorrekenen welke welvaartsbaten de wereld misloopt als de internationale agrarische handel niet wordt geliberaliseerd. Maar dit terzijde³.

Ordering van de wereldlandbouwmarkt?

Natuurlijk heeft de toepassing van de handelspolitieke instrumenten invloed op het wel en wee van de wereldhandel. Het is zelfs aannemelijk dat nationaal gevoerd markt- en prijsbeleid, door afwenteling van nationale onevenwichtigheden (tijdelijke en/of meer structurele overschotten), de onevenwichtigheden van de internationale landbouwmarkten verergert.

Door de slechte ervaringen van de jaren dertig waren de spelregels voor de internationale agrarische handel in de aanloop tot de GATT een serieus thema. Ambtenaren van het Amerikaanse Office of Foreign Agricultural Relations (OFAR) concludeerden toen al dat wereldwijde liberalisatie in de landbouw slechts zou leiden tot overproductie, lage inkomens, en stagnatie van de produktiviteitsontwikkeling. Daarom bepleitte men een ordening van de wereldlandbouwmarkt, waarbij gezorgd zou moeten worden voor produktiebeheersing, een billijke verdeling van de markt, en voor lonende prijzen voor efficiënte producenten⁴.

Dit standpunt is min of meer overgenomen in het GATT-verdrag van 1947. De uitzonderingspositie die de landbouw hierin werd verleend, blijkt onder meer uit de artikelen 11 en 16. Het eerste bepaalt dat landen kwantitatieve invoerbepalingen mogen hanteren voor landbouwproducten mits zij in eigen land de produktie beperken. Het tweede staat landen toe de export van landbouwproducten te subsidiëren, mits zij daarmee niet meer dan een evenredig aandeel in de wereldmarkt verwerven.

Van de naleving van deze regels is echter niet veel terecht gekomen. Op verschillende manieren zijn de spelregels omzeild en overtreden. In 1955 dwong de VS een 'waiver' af die haar toestond invoerquota voor landbouwproducten te hanteren zonder zelf de produktie ervan te beperken. In de jaren zestig maakte de EG gebruik van een lacune in de GATT-regels om een stelsel van variabele importheffingen in te voeren, zonder dat zij dit met een effectieve produktiebeheersing combineerde. Andere landen onttrokken zich met staatshandelorganisaties en marketing boards aan de regels. En net als voor andere sectoren werden over landbouwproducten tal van bilaterale afspraken gemaakt over invoerquota en -prijzen⁵. Dit alles heeft ertoe geleid dat de met de GATT-regels beoogde ordening van de wereldlandbouwmarkten nooit is gerealiseerd. Niet de nationale landbouwbescherming op zich, maar het gebrek aan internationale discipline was de oorzaak van de voortgaande ontregeling van de wereldmarkt.

Het is ironisch dat dezelfde krachten die tot deze ontregeling leidden, ook de drijvende krachten zijn achter het liberalisatiestreven van de Uruguay-ronde. Dit streven is niet in de eerste plaats ingegeven door de inzichten van economen die geloven in de heilzame werking van een vrije wereldmarkt. Hun argumenten en modelstudies dienen slechts als rechtvaardiging. Het streven is veeleer gevoerd door specifieke belangengroepen, die voor zichzelf betere concurrentievoorwaarden op de wereldmarkt willen bedingen. Op dit punt herhaalt de geschiedenis zich.

Reeds tijdens de Kennedy-ronde (1963-1967) eisten de VS een vermindering van de bescherming van de landbouw in andere landen; dit onder druk van agribusiness-lobbies die de Amerikaanse exporten van graan en soja wilden vergroten. Tegelijk mocht echter niet getornd worden aan de 'waiver', die de Amerikaanse markt beschermde tegen importen van suiker en zuivel. In het begin van de jaren '70 herhaalden de Amerikanen hun standpunt in de Tokio-ronde. Het groeiende tekort op de handelsbalans had hun inmiddels een bijkomend motief bezorgd; het Flanigan-rapport uit 1973 berekende dat de Amerikaanse handelsbalans bij een liberalisatie van het landbouwbeleid van de niet-communistische landen met enkele miljarden VS-dollar zou kunnen verbeteren⁶.

De Amerikaanse eisen op de Tokio-ronde stuitten af op een weigering van de EG. Dat was op dat moment voor de Amerikanen geen al te groot probleem. De val van de Amerikaanse dollar, tekorten in Rusland, de sojacrises, en andere oorzaken maakten dat de Amerikaanse landbouwexporten na 1972 ook zonder internationale liberalisatie sterk toenamen. In het begin van de jaren tachtig kwam echter onverwacht een eind aan de groei van de agrarische wereldhandel. De landbouwexport van de VS viel na 1981 extra sterk terug, wat in bepaalde streken van het land leidde tot een ware landbouwcrisis. In dezelfde periode groeide de agrarische export van de EG sterk door, zo zelfs dat de EG concurrent werd van de VS op de wereldgraanmarkt⁷. Allerlei handelspolitieke aanvaringen tussen EG en VS waren het gevolg. De EG stelde dat de problemen in de internationale agrarische handel te wijten waren aan de algemene crisis van de wereldeconomie. Maar de VS wees de beschuldigende vinger naar de Europese exportsubsidies. Het is dit conflict dat de directe aanleiding is geweest van de landbouwbesprekingen in de Uruguay-ronde.

Het offensief dat de Amerikanen lanceerden tegen het landbouwbeleid van de EG, was door het achterliggende expansiestreven vol van tegenspraken. Ten eerste was het gericht tegen de Europese exportsubsidies, terwijl de VS zelf begonnen was de agrarische exporten met extra middelen te subsidiëren, eerst onder het BICEP-programma, vanaf 1985 onder het Export Enhancement Program. Ten tweede was het gericht tegen invoerbepalende maatregelen van andere landen, maar niets wees erop dat de Amerikanen werkelijk bereid zouden zijn hun eigen invoerbepalingen af te schaffen. In dit verband is belangrijk dat de Amerikaanse onderhandelaars spreken namens de Republikeinse regering (Administration). De besluitvorming over de nationale landbouwpolitiek is echter vooral een zaak van het door de Democraten beheerste Congres. De regering kan rekenen op instemming van het Congres als het er om gaat de handelspartners van de VS de les te

2. Zie voor een uitvoeriger uiteenzetting, J. de Hoogh, *Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?*, in: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Pudoc, Wageningen, 1990.

3. Een recent voorbeeld is I. Goldin en O. Knudsen (red.), *Agricultural trade liberalization: implications for developing countries*, OESO, World Bank, Parijs, Washington, 1990. Voor een kritiek op dergelijke exercities, zie J. de Hoogh, *Agricultural policies in industrial countries and their effects on the third world. A critical view on the comparative-static analysis of a dynamic process*, *Tijdschrift voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw*, jg. 2, 1987-1988, blz. 1-14.

4. B.E. Henningson jr., *United States agricultural trade and development policy during world war II: the role of the Office of Foreign Agricultural Relations*, Ph.D. dissertation, University of Arkansas, 1981.

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

6. W.W. Cochrane en M.E. Ryan, *American farm policy, 1948-1973*, Minneapolis, 1976, blz. 64-66.

7. H.J. Silvis en S. van Berkum, *De internationale graanmarkt*, *ESB*, 23 mei 1990.

lezen. Maar die instemming valt weg zodra getornd wordt aan de bescherming van de Amerikaanse landbouw zelf⁸.

Intussen waren binnen de EG weerstanden gegroeid tegen de almaar stijgende budgetlasten van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Deze stijging kon bestreden worden door alsnog over te gaan tot produktiebeperking, een weg die uiteindelijk in 1984 was gekozen met de superheffing in de melkveehouderij. Maar deze weg is voor de akkerbouw nog steeds als onuitvoerbaar van de hand geweest. Als alternatief koos men voor een verlaging van het niveau van bescherming, waardoor niet alleen de budgetlasten (tijdelijk) beteugeld konden worden maar, zo hoopte men tegen beter weten in, ook de produktiegroei. Dit werd de inzet van een campagne voor 'hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid', die uiteindelijk leidde tot het stabilisatoren-besluit van 1988. Dit besluit houdt voor de granen een automatische prijsdaling in als de EG-productie hoger uitkomt dan 160 mln. ton. De wens om het EG budget te ontlasten zonder de groei van de landbouwproductie expliciet aan banden te hoeven leggen, bracht de EG ertoe in te spelen op het liberalisatiestreven in de Uruguay-ronde, zij het met prioriteiten die lijnrecht tegenover die van de VS stonden.

Tot besluit

Welke uitkomst zal de Uruguay-ronde nu nog voor de landbouw kunnen krijgen? En hoe moet die worden beoordeeld? Overduidelijk is dat de onderhandelingen in het slop zitten. Het is uitgesloten dat men voor de komende jaren een werkelijk liberale wereldhandel in landbouwprodukten totstand zal brengen. Voor wie de achtergronden van de landbouwbesprekingen kent, is dit niet verrassend.

Het ontbreekt niet aan mogelijkheden voor een inhoudelijk compromis tussen de VS en de EG. Maar de vraag is of de onderhandelaars voldoende bewegingsruimte heb-

ben om knopen door te hakken. De tijd dringt. Met nog maar een paar maanden voor de boeg, moet sterk betwijfeld worden of de partijen erin zullen slagen nog iets wezenlijks van elkaar gedaan te krijgen.

Het enige gemeenschappelijke in het geheel is dat zowel de VS als de EG, vanwege budgettaire overwegingen, opteren voor verlaging van de eigen landbouwsteun. Vermoedelijk wordt het principe-akkoord over wederzijdse steunverlaging daarom nog iets opgepoetst. Maar als die beperking van de landbouwsteun alleen door prijsverlaging moet worden gerealiseerd, zullen de problemen van de wereldlandbouwhandel niet worden opgelost. De politieke marges voor verdere prijsverlaging zijn in de praktijk slechts klein. Prijsverlaging zal al snel tot ernstige sociaal-economische en ecologische problemen op het platteland leiden. Bovendien laat de kern van de problematiek – de groeiende overcapaciteit van de westerse landbouw – zich niet onder controle brengen door tariefafbraak en prijsverlaging.

Orde op zaken in de internationale landbouweconomische relaties is niet zonder produktiebeheersing te bereiken. In sommige landen worden kwantitatieve maatregelen al getroffen, uit welbegrepen eigenbelang. Zulke ingrijpende vormen van nationale landbouwpolitiek zouden in internationaal verband moeten worden gecoördineerd en gedisciplineerd met het oog op een doelmatige en faire wereldhandel voor agrarische produkten. Wat dit betreft heeft de GATT in de Uruguay-ronde helaas een kans gemist.

Jerrie de Hoogh
Niek Koning
Huib Silvis

8. M. Ritchie, De Amerikanen en 'hun' Uruguay-ronde. Het landbouwbeleid van de Verenigde Staten in mondiaal perspectief, *Spil*, nr. 85-86, april 1990.