

Landbouw en de GATT

A. de Zeeuw*

Na meer dan vijf jaar onderhandelen zit de Uruguay-ronde van de GATT over de liberalisatie van de wereldhandel nog altijd in een impasse. Voornaamste oorzaak zijn de tegenstellingen tussen de EG en de VS over het landbouwbeleid. De auteur zet uiteen waar de standpunten botsen en hoe een oplossing voor het conflict zou kunnen worden gevonden.

Het landbouwbeleid zoals dit zich na de tweede wereldoorlog in de welvarende landen heeft ontwikkeld, is in de jaren tachtig onder een steeds grotere druk komen te staan. Dit landbouwbeleid was voor de meeste basisprodukten gebaseerd op het garanderen van de inkomenspositie voor de agrariërs door middel van prijsgaranties. Dit kon op twee manieren worden gerealiseerd. In de eerste plaats door middel van grensmaatregelen en zo nodig aanvullend door marktinterventies; in de tweede plaats door het geven van zogenaamde 'deficiency payments', wanneer de marktprijs lager was dan de garantiëprijs.

In West-Europa (EG- en EFTA-landen) en Japan lag het accent op grensmaatregelen, meestal in de vorm van variabele heffingen, kwantitatieve invoerrestricties en zo nodig exportrestituties, en marktinterventies wanneer desondanks de prijs beneden het gegarandeerde niveau terechtkwam. In de VS lag het accent op het geven van 'deficiency payments'. Overigens werd voor bepaalde produkten in het betreffende land soms ook de andere methode gebruikt. Zo hanteerde de EG bij voorbeeld 'deficiency payments' bij de productie van oliehoudende gewassen, niet omdat de EG deze methode prefererde, maar omdat zij zich in het kader van de GATT gebonden had om voor deze produkten geen beperkende grensmaatregelen in te stellen.

In de VS werden voor bepaalde produkten, zoals zuivel en suiker, zodanige kwantitatieve invoerbeperkingen ingesteld dat de interne marktprijs op een bepaald niveau kon worden gehouden.

Dat dit prijsgarantiebeleid onder een steeds grotere druk kwam te staan, hangt samen met de ervaring dat overheden, onder vaak grote politieke druk van sterke agrarische groeperingen, het niveau van de garantiëprijzen steeds zodanig vaststelden dat een sterke uitbreiding van de productie op de grotere, efficiëntere bedrijven kon plaatsvinden. Deze ontwikkeling werd bovendien gestimuleerd door technologische ontwikkelingen waardoor de opbrengsten per hectare en per dier sterk konden stijgen. De hieruit voortvloeiende productie-uitbreiding leidde er in de eerste plaats toe dat voorheen netto importerende landen exporterend werden, bij voorbeeld de EG, of in belangrijke mate minder importerend, bij voorbeeld verschillende EFTA-landen. In de tweede plaats nam de productie in reeds exporte-

rende landen sterk toe, waardoor meer export noodzakelijk werd, bij voorbeeld in de VS. Door deze productie-uitbreidingen traden veel vaker overschotsituaties op de wereldmarkt op met de daaraan gekoppelde lage prijzen.

Voor landen die een belangrijk deel van hun landbouwprodukten moeten exporteren, zoals Australië, Nieuw-Zeeland en verscheidene Zuid Amerikaanse landen, waren de gevolgen vaak desastreus; omdat zij niet instaat waren hun agrariërs voldoende te compenseren, hetzij vanwege het hoge exportaandeel, hetzij vanwege het feit dat zij te arm zijn. Echter, ook voor de VS en de EG werd deze situatie steeds moeilijker, ook al vormde de export maar een betrekkelijk gering percentage van de productie. Niet alleen was een voortdurend stijgend overheidsbudget nodig om de garantiëprijzen te kunnen realiseren, maar ook liepen de handelspolitieke spanningen tussen de VS en de EG onderling en met de hiervoor vermelde van export zo zeer afhankelijke landen, steeds hoger op.

Beleidsombuiging

Reeds in het begin van de jaren tachtig werd de noodzaak gevoeld om aan deze ontwikkeling een halt toe te roepen. In het kader van de OESO werden discussies gevoerd over de vraag of de landbouwpolitiek in de ontwikkelde wereld niet zodanig gewijzigd moest worden dat een meer open markt zou ontstaan voor landbouwprodukten. In de loop van de jaren tachtig resulteerde dit in de aanbeveling om de prijssteun aan de landbouw te wijzigen in meer directe inkomenssteun, ook wel aangeduid als de 'ontkoppeling' van de prijssteun. Langs deze weg zou het mogelijk zijn om de verstoorde verhouding tussen vraag en aanbod te herstellen. Gelijktijdig werd de noodzaak gevoeld om de landbouwsector in het GATT-kader te integreren, ten einde de isolatie van de grote, welvarende markten te doorbreken. Men moest constateren dat er tot nu toe weinig terecht was gekomen van een werkelijke integratie van de landbouwsector in de GATT. Allerlei uitzonderingen maakten het mogelijk dat landen

* De auteur is oud-voorzitter van de landbouwonderhandelingsgroep van de Uruguay-ronde van de GATT.

	Granen	Voedergranen	Sojabonen	Suiker	Boter	Rundvlees
Export						
OESO	95	71	18	7	630	3.303
Noord-Amerika	58	54	18	0	24	818
West-Europa	24	12	0	5	367	1.118
Oceanië	7	2	0	2	239	1.367
Azië	3	9	1	5	0	139
Afrika	0	0	0	2	3	18
Latijns-Amerika	4	6	7	12	5	927
Oost-Europa	2	1	0	0	21	178
Import						
OESO	9	27	18	7	92	2.775
Noord-Amerika	1	2	0	3	92	1634
West-Europa	2	3	14	2	3	653
Japan	6	21	4	2	15	488
Azië	42	25	5	8	10	786
Afrika	17	7	1	3	0	178
Latijns-Amerika	11	10	2	1	14	236
Oost-Europa	3	3	1	1	14	168
ex-USSR	19	15	1	5	250	260

Bron: OESO, *Monitoring and Outlook 1992*, Parijs, 1992.

hun markt konden afscherpen of in staat waren hoge subsidies te geven.

In 1982 stelden de ministers van Internationale Handel een Commissie Landbouw en Handel in met de opdracht om aanbevelingen te doen op welke wijze het mogelijk is om de landbouwsector in de GATT te integreren.

In 1985 werd overeenstemming bereikt over een aantal aanbevelingen, die de basis werden voor de doelstellingen die in 1986 werden geformuleerd in het kader van de zogenaamde Uruguay-ronde. Deze doelstellingen kwamen in feite neer op het bereiken van een liberalere handel in landbouwproducten; het verlagen van handelsversturende subsidies, zowel intern als bij export, en het instellen van zodanige regels op fytosanitair- en veterinair gebied, dat deze niet meer gebruikt konden worden als niet-tarifaire handelsbelemmeringen.

Bovendien stelden meerdere landen, die economisch sterk afhankelijk zijn van de export van landbouwproducten, de voorwaarde dat er geen overeenkomsten op andere gebieden, zoals het vrijmaken van het handelsverkeer van diensten of van intellectuele eigendom zouden worden geaccepteerd als niet tevens een bevredigend akkoord in de landbouwsector zou kunnen worden afgesloten.

De Uruguay-ronde

De onderhandelingen zijn tot nu toe verre van eenvoudig geweest en het is nog steeds onzeker of de Uruguay-ronde met succes kan worden afgesloten. Mijn inschatting is dat de grote economische machten het zich niet kunnen veroorloven de ronde te laten mislukken omdat dit groot economisch nadeel voor henzelf betekent, en omdat zij dit niet kunnen verantwoorden tegenover de ontwikkelingslanden. Gedurende het onderhandelingsproces is, ondanks vaak grote weerstand van landen met zwaar be-

schermde markten, langzaam aan een gemeenschappelijke basis gegroeid, waarop een bevredigend compromis in de landbouwsector zou kunnen worden gerealiseerd. Hierbij is uitgegaan van zowel de aanbevelingen van de OESO als de GATT-doelstellingen van de Uruguay-ronde.

De volgende basisprincipes werden daarbij gehanteerd:

- de huidige grensbescherming, vaak bestaande uit kwantitatieve invoerrestricties en variabele heffingen, moet zodanig worden gewijzigd dat na een overgangperiode alleen nog vaste tarieven mogen worden gehanteerd (tarificatie). Bovendien zullen deze tarieven geleidelijk moeten worden vermindert op basis van een afspraak over percentage en periode. Een veiligheidsclausule is nodig in situaties waarin de wereldmarktprijzen ver beneden het normale niveau zijn gezakt. Door het alleen toestaan van vaste tarieven is isolatie van de interne markt niet meer mogelijk;
- de handelsversturende subsidies, zoals prijsstoeslagen en exportsubsidies, zullen substantieel moeten worden verlaagd, eveneens op basis van een afspraak over percentage en periode. Deze verlaaging geldt niet voor niet aan produkt of produktie-omvang gerelateerde ondersteuning zoals dienstverlening, structuursteun, directe inkomensstoeslagen, enz.

Op grond van deze uitgangspunten zijn in de afgelopen twee jaar drie compromisvoorstellen op tafel gelegd. Het eerste was in juli 1990 van de voorzitter van de landbouw-onderhandelingsgroep, het zogenaamde 'De Zeeuw-paper'; het tweede werd tijdens de ministersconferentie in december 1990 door de Zweedse minister van Landbouw ingediend, het zogenaamde 'Hellstrom-paper'; en het derde werd in december 1991 in het kader van een totaal-compro-

Tabel 1. Wereldhandelsstromen voor agrarische producten, 1991/1992 (in mln. ton)

mis door de directeur-generaal van de GATT aan de deelnemende landen aangeboden, het zogenaamde 'Dunkel-paper'.

Deze voorstellen lagen duidelijk in elkaars verlengde. In hoofdlijnen richtten zij zich op:

- tarificatie van alle bestaande invoerbelemmeringen;
- het maken van een onderscheid tussen niet handelsversturende (de zogenaamde 'groene box') en wel handelsversturende interne steunmaatregelen;
- substantiële vermindering van alle handelsversturende steunmaatregelen over een af te spreken tijdpad en op een strakkere regelgeving op fytosanitair en veterinair gebied.

Zowel in het 'De Zeeuw-paper' als in het 'Dunkel-paper' zou de exportsteun in sterkere mate moeten worden afgebroken vergeleken met de overige steunmaatregelen.

Er waren echter ook duidelijke verschillen:

- het 'Dunkel-paper' stelt voor om de interne steun slechts met 20% te verminderen tegenover 36% voor de steun bij import en bij export van landbouwprodukten. In de twee andere voorstellen werd dit verschil niet gemaakt;
- wat betreft de exportsteun koos Dunkel voor zowel een budgettaire (36%) als een volumevermindering (24%), terwijl in de andere papers geen keus tussen een budgettaire of een volumevermindering werd gemaakt.

Een belangrijk verschil tussen het 'De Zeeuw-paper' en het 'Dunkel-paper' betreft de al of niet totale eliminatie van de zogenaamde 'targeted' exportsubsidies. Hieronder vallen de subsidies die niet het gevolg zijn van een prijsverschil tussen de interne en de externe markt, maar gegeven worden om een bepaalde markt te veroveren of een verloren markt weer terug te winnen.

In het 'De Zeeuw-paper' zou deze vorm van subsidiëring volledig geëlimineerd moeten worden, terwijl in het 'Dunkel-paper' geen uitspraak gedaan wordt.

Tegenstelling EG-VS

De reacties van de hoofdrolspelers op deze voorstellen waren nogal verschillend. De VS en andere op export gerichte landen waren in het algemeen positief. Verschillende EFTA-landen en Japan waren zeer terughoudend, zoal niet afwijzend. De EG kon vanwege interne tegenstellingen geen positieve reactie geven. Daarbij kwam de extra moeilijkheid dat naar mijn mening in het 'Dunkel-paper' het accent meer heeft gelegen op de wensen van de VS dan op die van de EG. Ik wil dit standpunt nader adstrueren. Tijdens de bilaterale onderhandelingen tussen de VS en de EG eind vorig jaar heeft de EG zich bereid verklaard om de export niet alleen budgettair, maar ook qua volume te verminderen op voorwaarde dat de VS akkoord gingen met een zodanig ruimere 'groene box', dat daarin ook steun per hectare of per dier paste. Een tweede voorwaarde was stabilisatie van de invoer van graansubstituten.

De reden waarom de EG een ruimere 'groene box' wilde, kwam voort uit de in 1991 door landbouwcommissaris MacSharry op tafel gelegde voorstellen

tot wijziging van de landbouwpolitiek. Hierbij zouden de garantiëprijzen voor granen zodanig sterk verlaagd worden dat zij na een aantal jaren op ongeveer het normale wereldmarktprijsniveau zouden komen te liggen. Door deze verlaging zouden ook de prijzen voor een aantal dierlijke produkten verminderd kunnen worden (goedkoper veevoer). Deze wijzigingsvoorstellen kwamen mede voort uit de wens om een opener handelspolitiek te kunnen voeren en daarmee de kans op een succesvolle afsluiting van de GATT-onderhandelingen te vergroten.

Ten einde de inkomenspositie van de agrariërs op peil te houden stelde MacSharry voor deze prijsverlagingen te compenseren door middel van inkomens toeslagen per hectare en per dier. Aangezien deze toeslagen nog gedeeltelijk gerelateerd zijn aan het volume van de productie werden zij tot nu toe niet opgenomen in de compromisvoorstellen als onderdeel van de 'groene box'.

Door het onlangs aanvaarden van de MacSharryvoorstellen heeft de EG bevestigd dat zij een meer marktgeoriënteerd beleid alleen kan accepteren onder de voorwaarde dat deze inkomenscompensatie in de 'groene box' wordt opgenomen.

Een bijkomend voordeel van de prijsverlaging voor granen is dat het vraagstuk van de op wereldmarktprijs in de EG binnenkomende graansubstituten gemakkelijker kan worden opgelost.

Dunkel nam in zijn voorstel wel de bereidheid van de EG over om zowel een budgettaire (36%) als een volumereductie (24%) van de exportsteun gedurende zes jaar te realiseren, maar nam de voorwaarde van een verruiming van de 'groene box' niet op. Ook gaf hij niet aan op welke wijze het graansubstitutenprobleem zou kunnen worden opgelost. Bovendien stelde hij voor om de handelsversturende interne steun, voornamelijk bestaande uit de zogenaamde 'deficiency payments', de in de VS gebruikelijke vorm van steun aan de landbouw, minder sterk af te bouwen dan tarieven en exportsteun, de in de EG gebruikelijke vorm van steun (20% in plaats van 36% gedurende zes jaar).

Richting van een oplossing

Het is mijns inziens begrijpelijk dat de EG van mening was dat dit voorstel niet voldoende uitgebalanceerd was. Voor de VS was het anderzijds moeilijk om met het oog op de komende verkiezingen een verzwakking van het 'Dunkel-paper' te aanvaarden. Toch kan er mijns inziens alleen een oplossing gerealiseerd worden als het op tafel liggende compromis zodanig wordt bijgesteld dat de onevenwichtigheid verdwijnt. Daarbij zouden de volgende wijzigingen kunnen worden overwogen:

- verminder de handelsversturende interne steun op dezelfde wijze als de steun bij import (36% in plaats van 20%). Het maakt immers geen verschil voor de agrariër of de prijsgarantie gerealiseerd wordt door middel van tarieven of door middel van 'deficiency payments';
- verruim de 'groene box' voor de overgangsperiode 1993-1999 met de inkomens toeslagen per hectare en per dier op voorwaarde dat de compensatie nominaal zal zijn, dus geen inflatiecorrectie, en dat zij niet meer zal bedragen dan het inkomensverlies veroorzaakt door de vermindering van de prijzen (plafonnering);

- handhaaf zowel de budgettaire als de volumereductie bij de exportsteun, maar overweeg of de 24% volumereductie niet enigszins naar beneden kan worden bijgesteld. Daartegenover is het van groot belang om de tekst van het compromis zodanig aan te scherpen dat de 'targeted' export-subsidies volledig worden geëlimineerd en dat gedurende de overgangsperiode elk jaar een evenredig percentage van de exportsteun wordt afgebroken in plaats van de mogelijkheid in het huidige voorstel om de helft van de totale reductie pas te realiseren in het laatste jaar;
- maak duidelijk dat het graansubstitutenprobleem alleen kan worden opgelost door gebruik te maken van de mogelijkheid die art. 28 van de GATT biedt om invoerbescherming te vergroten op voorwaarde van compensatie.

Naar mijn mening zouden de voorgaande wijzigingen aanvaardbaar kunnen zijn voor alle partijen. Voor de VS en zijn partners staan tegenover de verruiming van de 'groene box' en een zekere verlaging van de reductie van het exportvolume, de aanscherping van de definitie van exportsteun en een vast traject bij de jaarlijkse afbouw van de export-subsidies. Voor de EG is het belangrijk dat de onevenwichtigheid is verdwenen door een gelijktrekking van de vermindering van de interne steun met die van de steun bij import en de verruiming van de

'groene box' voor de periode 1993-1999. Alhoewel voor verschillende andere landen, waaronder Japan en enkele EFTA-landen, een compromis op basis van een enigszins gewijzigd 'Dunkel-paper' nog moeilijk aanvaardbaar is, verwacht ik geen grote weerstand meer als een landbouw-deal tevens betekent dat ook op andere gebieden een verdergaande liberalisatie mogelijk wordt.

Slot

Het is mijns inziens noodzakelijk om op korte termijn althans een principebeslissing te realiseren. Indien dit niet lukt vrees ik dat verder uitstel tot afstel zal leiden. Als de handelspolitieke onderhandelingen mislukken, zal dit economisch zeer nadelig zijn voor alle landen, maar in het bijzonder voor vele ontwikkelingslanden. Dit geldt vooral voor landen die wat hun economische ontwikkeling betreft sterk afhankelijk zijn van een groeiende export van landbouwproducten.

Laat ik herhalen dat een mislukking mijns inziens niet waarschijnlijk is, omdat de grote economische machten zich dit tegenover de rest van de wereld niet kunnen veroorloven. Men zou er eigenlijk op moeten kunnen rekenen dat op de eerstvolgende bijeenkomst van de G-7 begin juli overeenstemming kan worden bereikt.

A. de Zeeuw