

EG-graanbeleid: marktbeheer of strategische keuzen?

Graan is in zeker opzicht goed vergelijkbaar met water; het is essentieel voor onze dagelijkse behoefte en dus zeer waardevol (value in use), maar het is in de westerse wereld veelal in overvloed aanwezig en daarom weinig waard (value in exchange). Het is het klassieke verhaal van de waardeparadox¹ dat ons tegenwoordig in een nieuwe variant indringend bereikt via de televisie. Met enige regelmaat zijn er beelden van stervende mensen in Afrika, maar ook elders, bij gebrek aan voldoende graan terwijl wij in de westerse wereld regelmatig getuige zijn van internationale handelsconflicten en ook protesterende akkerbouwers als gevolg van een sterk overvoerde graanmarkt.

Het EG-graanprobleem lijkt een schoolvoorbeeld van een markt waarop het aanbod groter is dan de vraag en waar het evenwicht eenvoudig moet worden hersteld. Prijsdaling en sanering zijn in een door de markt gestuurde sector het gebruikelijke medicijn. Voor een markt die in Europa en elders in de wereld wordt gekenmerkt door overheidsingrijpen, roept een dergelijke constatering meer vragen op dan ze beantwoordt. Wat 'evenwicht' op de graanmarkt is wordt ingegeven door strategische keuzen, bepaald door verlangens en verwachtingen omtrent de mogelijkheden nu en in de toekomst.

In dit artikel zullen we inzicht geven in de structuur en de werking van de EG-graanmarkt, recente ontwikkelingen in het beleid en de bijdrage daarvan aan de oplossing van de problematiek. Voorts zal een eenvoudige maatregel worden uitgewerkt, waarbij het be-

staande instrumentarium wordt geïntegreerd en waarmee het marktevenwicht, in specifieke betekenis, kan worden hersteld. We sluiten het artikel af met een discussie over strategische keuzen en enkele conclusies.

De EG-graanmarkt

De granen vervullen een spilfunctie in het Europese landbouwbeleid. Ze zijn niet alleen het belangrijkste akkerbouwgewas, maar ook een belangrijke inputfactor voor de veehouderijsector. Het niveau van de graanprijs is dan ook van grote invloed op de prijzen, kosten en inkomens in de landbouw.

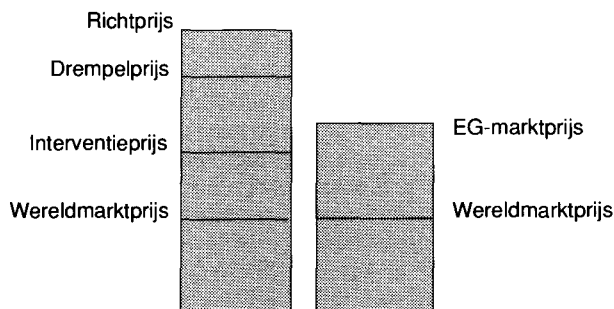
In de EG wordt de graanprijs ondersteund door een combinatie van interventie- en drempelprijzen. In theorie worden deze afgeleid van de richtprijs: de gewenste graanprijs in het grootste tekortgebied (Duisburg). Wanneer de interne marktprijs onder het interventieprijsniveau dreigt te geraken, kan het graan ter interventie worden aangeboden tegen de interventieprijs. Geïmporteerd graan wordt belast met een variabele heffing waarmee het verschil tussen de wereldmarktprijs en de drempelprijs wordt overbrugd. Ten einde de interventie van granen in de Gemeenschap op grote schaal te voorkomen, wordt Europees graan met behulp van restituties – subsidies ter overbrugging van het prijsverschil tussen de wereldmarkt en dat in de Gemeenschap – op de wereldmarkt afgezet (zoals weergegeven in de figuur).

Jaarlijks wordt er in de EG 160 tot 165 miljoen ton graan geproduceerd. Hiervan is 45 procent tarwe, 30 procent gerst en 15 procent maïs. De vraag naar granen in de Gemeenschap is jaarlijks 135 tot 140 miljoen ton graan. Ruim 60 procent hiervan gaat naar de veehouderijsector als krachtvoeder voor pluimvee, varkens en rundvee. Voor de directe consumptie, voornamelijk brood, is circa 35 miljoen ton nodig, ofwel 25 procent van de totale interne afzet. De afzet naar de industrie, onder andere voor de alcohol- en zetmeelbereiding, is 10 miljoen ton (7,5 procent van de interne afzet). Een klein deel, circa 4 procent, wordt in de akkerbouwsector zelf gebruikt als zaaizaad. We kunnen dus concluderen dat circa tweederde van interne afzet in de landbouwsector plaatsvindt.

De graanexport van de Gemeenschap was in het laatst bekende oogstjaar (1988/89) 36 miljoen ton. Daar tegenover stond een import van 4 miljoen ton, zodat per saldo 32 miljoen ton graan werd geëxporteerd. Ten opzichte van voorafgaande jaren is dit een stijging met 10 miljoen ton. Ook voor het lopende seizoen mag een netto graanexport van 30 miljoen ton worden verwacht. Uit de voorgaande cijfers zou kunnen worden geconcludeerd, dat de Europese graanmarkt in evenwicht is gezien vraag en aanbod, maar daarbij moeten ten minste twee kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats betaalt de EG voor elke ton te exporteren graan een fors bedrag aan restituties (subsidies) om het prijsverschil met de wereldmarkt te kunnen overbruggen. In 1989 was dit circa f 200 per ton graan, ofwel circa 50 procent van de prijs die door de akkerbouwer wordt ontvangen. In 1989 belopen de uitgaven hiervoor circa 7,5 miljard gulden. Een tweede kanttekening die we hierbij moeten maken is het feit dat de jaarlijkse productie van granen in de EG, als gevolg van stijgende kilogramopbrengsten per hectare, toeneemt terwijl de vraag in de EG vrijwel constant is. In het verleden is deze stijging ongeveer 2,5 procent per jaar geweest. Er zijn indicaties dat dit tempo van produktiestijging, mede door de graanprijsverlaging sedert 1983, enigszins afneemt².

Het bestaande 'evenwicht' is derhalve slechts mogelijk dank zij hoge en toenemende lasten voor het EG-budget. Dit heeft binnen de EG tot spanningen geleid, maar ook op het internationale vlak, waar graanexporterende landen als de Verenigde Staten, Canada en Australië de concurrentie van de EG als 'unfair' beschouwen.

Figuur. Basisprincipe van de EG-graanmarktordening



Bron: Ser-Advies 90/05; Landbouwbeleid en de GATT, blz 14.

1. A. Smith, *The wealth of nations*, Penguin Books Ltd, Harmondsworth, 1974, blz. 131.
2. J.C. Blom, *An evaluation of EC cereal policy instruments*, te verschijnen.

De Europese graanteelt

In de EG-12 wordt 68 miljoen hectare akkerbouwgrond geëxploiteerd, waarvan ruim de helft (35 miljoen hectare) met granen wordt beteeld. Twintig procent van het akkerbouwareaal wordt beteeld met ruwvoerders. Europees gezien zijn gewassen als aardappelen, suikerbieten, oliezaden en peulvruchten minder belangrijk (minder dan 15 procent van het areaal). Van het overige akkerbouwareaal wordt ongeveer 10 procent als braak opgegeven. Uit deze cijfers wordt de dominante positie van de graanteelt in het totale Europese bouwplan nog weer eens duidelijk. Voorts wordt duidelijk dat de sedert 1983 van kracht zijnde productiebeperkende maatregelen in de melkveehouderij invloed zullen hebben op de akkerbouwproductie, omdat een aanzienlijk deel van het akkerbouwareaal wordt gebruikt voor de productie van ruwvoerders bestemd voor de rundveehouderij.

In Nederland liggen de verhoudingen wezenlijk anders. Circa een kwart van het akkerbouwareaal wordt voor de graanteelt gebruikt en 30 procent voor de teelt van voedergewassen. De aardappel- en suikerbietenteelt zijn in Nederland van veel groter belang dan elders in de EG-12; ruim 40 procent van het areaal wordt daarmee in Nederland beteeld.

In vergelijking met andere gebieden in de wereld is de Europese graanteelt kleinschalig en intensief. De 75 procent kleinste graantelers in de EG-12 hebben gemiddeld minder dan 3 hectare graan. Deze groep graantelers heeft een productie-aandeel van circa 20 procent. De 25 procent grootste graantelers, met een productie-aandeel van 80 procent, hebben een gemiddeld graanareaal van 20 hectare³. De hectare-opbrengsten liggen in de EG voor tarwe beduidend hoger dan in de VS, Canada en Australië. Voor maïs, het belangrijkste voedergraan op wereldniveau, ligt het productieniveau per hectare in de EG ongeveer op dat van de VS.

Problematiek en oplossingen

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de problematiek uit een aantal elementen bestaat. Zo is er sprake van een groeiend aanbod in een verzadigde markt, waar de extra afzet met hoge kosten gepaard gaat en tot internationale handelsconflicten leidt. De produktiestructuur is overwegend kleinschalig en intensief, hetgeen zorgelijk is gezien de concurrentiekracht van de sector en de nadelige effecten van intensieve teelten op het milieu.

Tabel. Berekening van de effecten van een budget-neutrale oplossing voor de Europese landbouwproblematiek. Deelnemers A en B participeren in een braakleggings- resp. extensiveringsregeling^a

	Deelnemer A	Deelnemer B	Niet-deelnemer
Graanproductie	360 ton	360 ton	450 ton
Geldopbrengsten	f 144.000	f 144.000	f 180.000
Hectaretoeslag	f 27.000	f 27.000	
Besparing door: braak	f 14.000		
extensivering		f 24.000	
Totaal	f 185.000	f 195.000	f 180.000
Prijseffect	3 procent	8 procent	0 procent
Idem per ton graan	f 510	f 540	f 400

a. In het voorbeeld wordt uitgegaan van een Nederlandse graanteler met 60 hectare graan. De gemiddelde kilogramopbrengst is 7,5 ton per hectare. De interventieprijs is f 400 per ton en hiervan wordt bij deelname 75% vergoed. Een deelnemer dient zijn productie met 20% in te krimpen. Verondersteld is verder dat een akkerbouwer circa f 200 bewerkingkosten heeft voor een hectare braak, terwijl voorts rekening is gehouden met een 'slippage'-effect van 0,33 procent. Wanneer de productie met 20 procent wordt verlaagd, is een reductie van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen mogelijk van 50 procent.

Door de Raad van Europese landbouwministers zijn de graanprijzen vanaf 1984 reëel verlaagd. In Nederland komt de reële graanprijzdaling neer op ongeveer 5 procent per jaar over de periode 1984-1988. Dit beleid is in feite tot 1991/92 vastgelegd door het stabilisatorenbesluit van de Raad in april 1988. Daarbij is afgesproken dat de interventieprijs voor granen in het volgende seizoen met 3 procent worden verlaagd wanneer de productiedrempel van 160 miljoen ton in dit seizoen wordt overschreden. Essentieel is dat dergelijke afspraken ook voor oliezaden en peulvruchten zijn gemaakt, waardoor het uitwijken naar die gewassen voor akkerbouwers niet langer aantrekkelijk is. In de jaren daarvoor zijn ze omgeschakeld naar deze gewassen waardoor het graanareaal in die periode is afgenomen. Het beleid gericht op prijsverlaging heeft het de EG mogelijk gemaakt om haar marktaandeel internationaal te vergroten, door in te spelen op de aantrekkende tarwemarkt in 1988/89. De verwachte vergroting van de interne afzet op de voedermarkt door verdringing van geïmporteerde graanvervangers is uitgebleven doordat internationaal de prijzen voor voedergranen en daarmee die voor graanvervangers sterk onder druk hebben gestaan, terwijl ook de dollarkoers een aanzienlijke daling heeft doorgemaakt ten opzichte van de Europese munten. Dit gecombineerde effect was in feite aanzienlijk groter dan de graanprijzdaling in de EG.

Voorts heeft dit beleid er toe geleid dat de inkomens in de akkerbouw onder druk zijn gekomen. In welke mate dit het geval is blijkt niet direct uit de jaarlijkse boekhoudgegevens van landbouwbedrijven, omdat de uitkomsten in de akkerbouwsector altijd sterk door de weersomstandigheden worden beïn-

vloed. Uit een modelstudie⁴ blijkt dat wanneer de reële prijsdaling substantieel de produktiviteitsstijging per hectare overtreft, de inkomens in deze sector en met name op de gespecialiseerde graanbedrijven, sterk onder druk komen. Gezien de marktordering voor fabriksaardappelen – een grondstof voor de productie van aardappelzetmeel, waarvan de prijsontwikkeling is gekoppeld aan die van granen – komen ook de bedrijven die van dit gewas afhankelijk zijn in de problemen. In Nederland vinden we enkele honderden gespecialiseerde graanbedrijven in het Groningse Oldambt en in de Veenkoloniën zijn enkele duizenden akkerbouwers afhankelijk van fabriksaardappelen. Uit de eerder genoemde modelstudie blijkt eveneens dat het gevoerde beleid tot forse inkomensvoordelen voor de consument of andere landbouwsectoren leidt.

Omdat niet wordt verwacht dat door het voeren van een strak prijsbeleid het evenwicht op de Europese graanmarkt kan worden hersteld zijn enkele flankerende maatregelen genomen om de productie verder te beperken. Zo is er een regeling voor het braken, niet betelen, van akkerbouwareaal en een regeling die de extensivering van de productie stimuleert. Beide regelingen gaan uit van vrijwillige deelneming door de akkerbouwers die een vergoeding krijgen wanneer ze aan een van beide programma's deelnemen. Deze vergoedingen worden nationaal vastgesteld binnen door de Commissie gestelde grenzen. De deelname aan deze programma's is gering omdat de vergoe-

3. Vgl. J.C.Blom, *Graanbeleid: alternatieven in perspectief*, Onderzoekverslag 38, LEI, Den Haag, 1988, blz. 66-86.

4. Idem.

dingen in veel lidstaten laag worden vastgesteld⁵.

Door het niveau van de premies voor braak dan wel extensivering binnen de hele EG aan de lidstaten op te leggen kunnen deze regelingen effectief worden gemaakt. Dit zou bij voorbeeld kunnen aan de hand van de interventieprijs en het regionale gemiddelde van de kilogramopbrengsten per hectare voor graan. Wanneer we uitgaan van een vermindering van de graanproductie met 20 procent door een deelnemende akkerbouwer en een premie gebaseerd op driekwart van de interventieprijs, dan zou deze maatregel bij een volledige deelname de EG 9,0 miljard gulden kosten. Dit is ongeveer gelijk aan de besparingen op restituties en kosten voor interventie en derhalve budgetneutraal. Een akkerbouwer die aan een dergelijke regeling deelneemt zal een inkomenseffect ondervinden dat overeenkomt met een prijsstijging van 3 tot 8 procent afhankelijk van de weg die hij kiest voor produktievermindering. In het algemeen mag worden verwacht dat onder deze voorwaarden extensivering voor hem aantrekkelijker is dan braak (zie de tabel).

Strategische keuzen

Uit het voorgaande blijkt dat er een budgetneutrale aanpassing van bestaande maatregelen mogelijk is waardoor de produktie wordt beperkt en de inkomens van de akkerbouwers worden veiliggesteld. Bijkomende voordelen zullen zijn dat het internationale handelsoverleg er door kan worden bevorderd en de akkerbouwer voor milieuvriendelijker produktiemethoden zal kiezen. Het lijkt te mooi om waar te zijn. Waarom wordt deze eenvoudige keus dan niet gemaakt?

Dat is in de eerste plaats een kwestie van een strategie die Europees wordt bepaald door de concurrentiekracht van de efficiëntste graantelers. Zolang zij in staat zijn voor lagere graanprijzen te produceren, hebben ze er belang bij dat de prijzen omlaag gaan. Dat versterkt de Europese positie op de wereldmarkt en binnen de Gemeenschap worden de zwakkere producenten gedwongen om op te geven. De betere graanproducenten kunnen in dat geval bedrijven overnemen en een deel van het areaal zal naar andere sectoren overgaan. Voorts kan met een gegeven budget een grotere afzet worden bereikt van bij voorbeeld graan op de wereldmarkt of oliezaden en peulvruchten in de EG, waardoor de marktomvang voor Europese agrarische produkten kan toenemen. De mogelijkheden voor de alternatieve toepassingen van akkerbouwprodukten buiten de voedings-

sector nemen door verdere prijsverlaging toe, zodat de omvang van de markt ook daardoor op langere termijn zou kunnen toenemen. Ten slotte wordt voorkomen dat door verder overheidsingrijpen de produktie wordt gebonden aan nationale referentiehoeveelheden, hetgeen in belangrijke graanproducerende gebieden in Frankrijk en Engeland niet wordt gewenst.

In de Nederlandse akkerbouw wordt een niet onbelangrijk deel van het inkomen behaald met de produktie van pootaardappelen, een produkt dat wereldwijd wordt afgezet. Inperking van de graanproductie en afspraken over nationale verplichtingen zou wel eens kunnen leiden tot een Europese bemoeienis met de winstgevende pootaardappelsector. Tot nu toe is dit een argument om ook in Nederland te kiezen voor een marktgericht beleid in de akkerbouwsector. De vraag is in hoeverre de recente acties van de akkerbouwers daarin verandering hebben gebracht.

Maar de kruik gaat zolang te water tot hij barst. Dat moment wordt bereikt

wanneer ook de efficiënte graantelers in meerderheid door dit beleid in gevaar komen. Verwacht mag worden dat dan het verzet tegen het beleid zo sterk zal worden dat het dient te worden bijgesteld. Essentieel is dan dat gekozen wordt voor een beleid dat verdere prijsverlaging mogelijk maakt, terwijl inkomens van deelnemende akkerbouwers worden veiliggesteld. Dat lijkt mogelijk met de hierboven geschetste maatregel. In principe zijn geen extra budgetlasten te verwachten en wanneer een geringe verhoging noodzakelijk zou blijken kan het argument worden aangevoerd dat zowel de consument als andere landbouwsectoren forse voordelen van het gevoerde graanbeleid hebben ondervonden.

J.C. Blom

De auteur is verbonden aan het Landbouw Economisch Instituut, Den Haag.

5. J.C. Blom, *An evaluation of EC cereal policy instruments*, te verschijnen.