

Naar een eerlijke consumentenprijs voor landbouwproducten

V. van den Huijsen en A. Muller

Van den Huijsen is werkzaam als trainee bij de Gemeente Rotterdam. Muller is verbonden aan de Faculteit Economie en Econometrie van de Universiteit van Amsterdam.
amuller@uva.nl

Uit onderzoek blijkt dat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid heden ten dage nog steeds een negatieve invloed heeft op de prijs van producten voor de Europese consument. De consument betaalt de rekening.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is voor de Agrarische sector opgesteld om de economische wederopbouw van Europa na de Tweede Wereldoorlog te stimuleren. In dit beleid stonden eenheid van de Europese markt en voorkeur voor producten uit de Europese Unie (EU) centraal. Dit heeft geleid tot protectionistische gedachten en maatregelen, die tot vandaag de dag een impact hebben op de wereldhandel en de prijzen voor consumenten.

Garantieprijsen, invoerheffingen en uitvoerrestituties zijn instrumenten die door de EU worden gebruikt om de hierboven genoemde doelstellingen te bereiken. Invoerheffingen moeten landen buiten de EU ervan weerhouden hun producten op de Europese markt af te zetten. Daarnaast zullen uitvoerrestituties de Europese producenten stimuleren hun producten uit te voeren. Garantieprijsen worden aan producenten betaald indien het bedrag dat zij voor hun producten krijgen onder een vooraf vastgesteld niveau komt te liggen; op deze manier zijn producenten verzekerd van een minimum inkomen.

Begin jaren negentig maakten uitgaven aan marktsteun, waar garantieprijsen toe behoren, negentig procent uit van de totale uitgaven van de EU aan de landbouwsector. Eind jaren negentig was dit percentage naar veertig gedaald. Hoewel druk van buiten de EU tot gevolg heeft gehad dat garantieprijsen nu nog verder zijn verlaagd, wordt momenteel nog één vijfde deel van de totale uitgaven aan de landbouwsector aan marktsteun uitgegeven. In 2004 bedroeg het EU-budget iets minder dan honderd miljard euro, waarvan bijna de helft aan het GLB werd besteed (Europese Commissie, 2005). Dit betekent dus dat tien procent van het geld dat de EU jaarlijks uitgeeft, oftewel tien miljard euro, wordt gebruikt om de landbouwsector te subsidiëren, terwijl de vrij algemeen geaccepteerde opvatting is dat afschaffing van zulke maatregelen een vrijer verkeer van goederen, diensten en kapitaal op wereldniveau tot gevolg zal hebben (Hennessy, 1998; De Gorter, 1999).

Ondanks deze opvatting is de ontmanteling van de marktsteun nog lang niet zo ver en blijft het GLB een heet hangijzer binnen Europa, waar er tegenstrijdige belangen blijven bestaan en zelfs verder polariseren. Het GLB speelt een belangrijke rol in het debat over de toekomst van Europa. Deze toekomst lijkt minder zeker dan tien jaar geleden, vooral nu protectionisme in sommige landen weer 'in de mode' is. Daarnaast hebben zowel Nederland als Frankrijk de EU-grondwet afgewezen. Tussen de landen binnen de EU bestaat verschil van mening over de

rol die de Europese landbouw in een steeds opener mondiale economie zou moeten spelen. Over deze rol koerste Engeland, fervent tegenstander van subsidies, vorig jaar af op een stevige confrontatie met Frankrijk, voor wie de bescherming van boeren een politieke overlevingsstrategie is geworden.

Door de uitbreiding van de EU in mei 2004 is deze complexe situatie van verschillende standpunten binnen de Unie met betrekking tot het GLB, nog gecompliceerder geworden. De tien EU-toetredingen hebben ervoor gezorgd dat het inwonersaantal van de Unie met twintig procent is gestegen, terwijl het totale EU-inkomen slechts met vijf procent steeg. Op productieniveau liggen deze tien lidstaten ook achter op het gemiddelde – samen produceren zij per inwoner maar de helft van de vijftien oude lidstaten. De herverdeling via het GLB speelde dan ook een belangrijke rol in het toetredingsdebat. Polen wilde net zoveel subsidies ontvangen als nettobetalers aan de EU, waaronder Nederland. Maar omdat het productieniveau in Polen veel lager ligt, vonden veel andere lidstaten dat Polen geen recht had op evenveel subsidies. Dezelfde discussie bestaat inzake mogelijke toetreding van Turkije tot de EU, waar 45 procent van de beroepsbevolking werkzaam is in de landbouwsector. Zonder hervormingen zal het GLB hierdoor nog veel duurder worden.

Economische studies kijken vooral naar de sociaaleconomische gevolgen van liberalisering voor werkgelegenheid in de landbouwsector (Banse, 2000; Dries & Swinnen, 2001) of de voordelen die het opheffen van het GLB met zich meebrengt voor producenten in ontwikkelingslanden (Harris & Todaro, 1970; Wilson, 2002). De baten voor Europese boeren als gevolg van het GLB moeten echter ook vertaald kunnen worden naar kosten voor de Europese consument. Het zou het debat relevanter maken voor de Europese burger als de discussie verlegd wordt van de voor- en nadelen van protectionisme voor de Europese boeren naar de voor- en nadelen voor de Europese consument.

De kosten voor consumenten van protectionisme

Er bestaan verschillende methoden die de prijs en inkomensgevolgen van het (GLB) meten. Bijvoorbeeld, uit cijfers van de *effective rate of protection* (ERP) wordt geconcludeerd dat de toegevoegde waarde van suiker 41,1 procent groter is als er sprake is van protectie dan indien er geen handelsbelemmerende maatregelen gelden (Antimiani et al., 2003). Volgens de *price-wedge* ligt de prijs van beschermde melkproducten 22 procent

boven wereldmarktprijzen, voor vleesproducten is dit percentage 19,5 (Yeats, 1979), maar dit zijn gedateerde cijfers. Volgens cijfers van de *consumer nominal assistance coefficient* (NACc) worden runderen en kalveren het meest beschermd, met een NACc van 3,21. Dit houdt in dat deze producten voor de consument 221 procent meer zouden kosten dan het geval zou zijn zonder handelsbelemmerende maatregelen. Voor suiker is dit percentage 91 procent en melk 64 procent (OESO, 2002).

Deze bestaande berekeningswijzen zijn echter niet volledig genoeg om te kunnen bepalen wat de kosten voor de consument zijn. Berekeningen die verschillende landen vergelijken, zoals de ERP en de price wedge, worden ook beïnvloed door de verschillen tussen nationale markten in prijsniveaus, inflatie en (in het verleden) fluctuerende wisselkoersen.

Daarnaast is de ERP een cijfer dat rekt met de toegevoegde waarde van een product en niet met de prijs voor consumenten. Bij de NACc en de price-wedge daarentegen wordt bij de wereldmarktprijs geen rekening gehouden met extra constante kosten zoals de kosten voor marketing, communicatie, service en uiteraard ook de winstmarge. Deze extra kosten zijn uitvoerig behandeld in de waardeketenbenadering van Michael Porter (Porter, 1985). Hierdoor valt in de berekeningen op basis van het NACc en de price-wedge, deze prijs lager uit dan hetgeen uiteindelijk door de consument betaald wordt.

Uitkomsten worden relevanter voor de consument als in berekeningen zulke kosten wel mee worden genomen bij het bepalen van de effectieve (wereld)marktprijs. Door bepaalde kosten bij de wereldprijs op te tellen (welke nauwelijks beïnvloed wordt door interventie, quota's, subsidies, invoerbepalingen en minimumprijzen), kan het verschil tussen de bestaande consumentenprijs en de mogelijke consumentenprijs in het geval van vrijhandel, beter worden gemeten. Die constante kosten worden immers gemaakt voor zowel producten waarop wel handelsbelemmerende maatregelen van toepassing zijn als waarop geen handelsbelemmerende maatregelen van toepassing zijn. Een directe indicatie van zulke kosten kan worden berekend door het verschil te berekenen tussen de producentenprijs *b* (de prijs die de groothandel ervoor betaalt) en consumentenprijs *c* (de prijs die in de supermarkt voor consumenten wordt gerekend). Deze zogenaamde 'markup' ($c - b$) kan bij de wereldmarktprijs (*w*) worden opgeteld om tot een prijs te komen die in Nederland voor de consument gerekend zou kunnen worden indien er geen handels-

belemmerende maatregelen gelden. De opbouw van de prijsvergelijking in deze berekeningsmethode wordt vergeleken met die van de bestaande methoden PW, ERP en NACc in figuur 1.

Resultaten

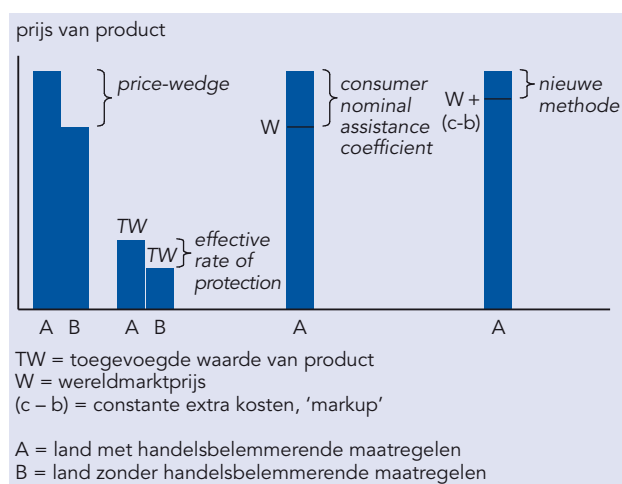
Om tot uitspraken te komen over wat het GLB voor invloed heeft op de prijs van producten voor de consument zijn de volgende producten onderzocht: suiker, roomboter, magere melkpoeder, rundvlees en cacao poeder. Deze producten zijn gekozen omdat ze op de wereldmarkt verhandelbaar zijn, en omdat productieprocessen van deze producten ook alle in Nederland plaatsvinden zodat de Nederlandse producentenprijs te bepalen is. Om tot gemiddelde prijzen te komen van consumentenprijzen, producentenprijzen en wereldmarktprijzen, zijn er in dit onderzoek gemiddelden genomen van verschillende prijzen. De gemiddelde consumentenprijs is berekend door een gemiddelde te nemen van prijzen van verschillende supermarkten en merken. Voor de producentenprijs zijn Nederlandse producenten benaderd. De wereldmarktprijzen zijn bepaald aan de hand van grondstofprijzen uit het *Financieele Dagblad*. De data zijn afkomstig uit 2004.

De methode uit het kader levert de volgende cijfers op. De gemiddelde producentenprijs van suiker bedraagt 0,79 euro (*b*) per kilogram. In de supermarkt kostte begin 2004 een kilopak suiker gemiddeld 0,81 euro (*c*). De wereldmarktprijs (*w*) voor suiker is 0,17 euro p/kg. Hier volgt uit dat $(c - b) = 0,02$ euro is en $(w + (c - b)) = 0,17$ euro + 0,02 euro = 0,19 euro per kilogram bedraagt, waaruit blijkt dat de consument in de supermarkt op dit moment 0,81 euro betaalt voor een kilopak suiker, terwijl dat 0,19 euro zou kunnen zijn. Procentueel gezien betaalt de consument nu dus $(0,81 \text{ euro} / 0,19 \text{ euro}) \times 100 = 426$ procent van de effectieve marktprijs.

Dezelfde berekeningen kunnen voor de andere producten ook uitgevoerd worden. In tabel 1 zijn de uitkomsten weergegeven. De huidige consumentenprijs *c* staat naast de mogelijke prijs voor de consument ($w + (c - b)$). In de laatste kolom wordt *c* als percentage van $(w + (c - b))$ weergegeven.

Uit de berekeningen volgt dat ook de prijzen van de andere onderzochte producten hoger uitvallen dan het geval zou zijn als de wereldmarktprijs de grondslag vormde voor de consumentenprijs in Nederland. Voor roomboter ligt de prijs op 165 procent van wat het zou kunnen zijn, voor magere melkpoeder op 107 procent, voor rundvlees op 103 procent en voor cacao poeder op 119 procent (zie laatste kolom van tabel 1). Hieruit blijkt dus dat suiker het meest wordt beïnvloed door de handelsbelemmerende maatregelen. De prijs die de consument in de supermarkt betaalt, is 426 procent van de prijs die de consument zou kunnen betalen bij afwezigheid van handelsbelemmerende maatregelen. Hoewel deze conclusie overeenkomt met de resultaten van bestaande onderzoeken, ligt het resultaat voor bijvoorbeeld rundvlees (103 procent) erg uiteen met de uitkomsten van het onderzoek van de OESO in 2002 (221 procent). Voor vergelijking met cacao en roomboter zijn geen recente data beschikbaar.

Figuur 1. Methode om de kosten van protectionisme voor consumenten te meten



Tabel 1. Resultaten in percentages

product	C	$(w + (c - b))$	$(c / (w + (c - b))) \times 100$
suiker	0,81 euro p/kg	0,19 euro p/kg	426 procent
roomboter	1,02 euro p/250 gram	0,62 euro p/250 gram	165 procent
cacao poeder	1,89 euro p/250 gram	1,59 euro p/250 gram	119 procent
magere melkpoeder	1,71 euro p/240 gram	1,60 euro p/240 gram	107 procent
rundvlees	16,36 euro p/kg	15,94 euro p/kg	103 procent

Bron: eigen berekening.

Conclusie

De uitkomsten van dit onderzoek geven aan dat Nederlandse consumenten voor bepaalde producten meer betalen dan het geval zou zijn als de Europese prijzen niet nadelig beïnvloed werden door de handelsbelemmerende maatregelen van het GLB. Dit geldt vooral voor suiker die in 2004 meer dan vier keer zoveel kost dan het geval zou zijn zonder dat de maatregelen van het GLB zouden gelden. Kijken we naar de gemiddelde consumptie van suiker, dan kosten de handelsbelemmerende maatregelen de Nederlandse bevolking meer dan 57 miljoen euro per jaar¹. Voor suiker komt dit overeen met de resultaten van bestaande onderzoeken. Voor andere producten, vooral rundvlees, wijken de resultaten juist sterk af. Dit zou mogelijk kunnen komen doordat bij eerder onderzoek weinig rekening is gehouden met het enorme gat tussen de prijs van een geslacht dier en de prijs voor het vlees van dit dier voor de consument.

De verschillen tussen de uitkomsten van dit onderzoek en die van eerdere onderzoeken benadrukken de rol van constante kosten (die in dit onderzoek zijn meegenomen) in het bepalen van de prijzen voor consumenten. Deze 'markup' voor producten kan erg verschillen, afhankelijk bijvoorbeeld van de mate van verwerking maar ook de industriestructuur, zoals de mate van concentratie. Hierdoor wordt benadrukt dat een wereld van vrijhandel, waar geen handelsbeperkingen bestaan, anders is dan een wereld met een vrije markt waar de kostprijs vrijwel gelijkstaat aan marktprijs. Deze berekeningen komen het debat rond de toekomst van het GLB ten goede omdat ze een reëler beeld weergeven van de daadwerkelijke effectieve marktprijs door rekening te houden met bepaalde constante kosten die zowel bij vrijhandel als bij protectionisme bestaan.

Het opheffen van handelsbelemmerende maatregelen brengt niet alleen voordelen voor de Europese consument met zich mee, maar ook producerende landen buiten de EU worden op deze manier in staat gesteld meer naar Europa te exporteren. De toenemende invoer van buiten de EU zal neerwaartse druk uitoefenen op de prijzen van Europese producenten. Om concurrerend te blijven, zullen Europese producenten hun prijzen moeten verlagen; alleen de meest efficiënte producenten zullen hun hoofd boven water houden. Hoewel dit in het belang is van de consument en uiteindelijk de concurrentiepositie van de sector zal verbeteren, heeft dit op kortere termijn negatieve gevolgen voor werkgelegenheid in de sector. Door de spanning tussen enerzijds een gezonde landbouwsector en lage consumentenprijzen en anderzijds de onrust van een grondige hervorming, staan nationale regeringen en de Europese Unie voor een belangrijke keuze met betrekking tot het voortbestaan van het GLB.

In recente jaren is er beweging in de gelederen gekomen. Bijvoorbeeld de interventieprijzen voor boter en magere melkpoeder worden sinds het melkprijsjaar 2005/2006 al verlaagd met vijftien procent. Eerder was ook al besloten dat de garantieprijs van suiker vanaf 2005/06 binnen drie jaar met 36 procent naar beneden moet. Deze veranderingen zijn voor

de consument een stap in de goede richting naar een markt waar prijzen op wereldmarktniveau worden gevraagd. Er zal echter veel meer moeten gebeuren wil de EU de toekomstige uitgaven in de hand houden en beleid opstellen overeenkomstig de regels van de Wereld Handelsorganisatie. De veranderingen gaan helaas met veel verzet gepaard. Dit zou versneld kunnen worden als er meer gekeken werd naar de voordelen die opheffing van handelsbelemmerende maatregelen voor consumenten met zich meebrengt, waarvan veruit de meeste Europeanen uiteindelijk de vruchten zullen plukken. Het is nu aan de Europese Commissie om daadkrachtiger op te treden en een duidelijk(er) signaal af te geven aan de lidstaten. Op de korte termijn kan dit nadelige sociaaleconomische gevolgen hebben voor lidstaten met een sterke positie in de landbouw en een sterke landbouwlobby. Op langere termijn zou het echter een belangrijke stap zijn naar een hechtere en beter concurrerende Europese Unie. ■

Valerie van den Huijsen en Alan Muller

Literatuur

- Antimiani, A., P. Conforti, & L. Salvatici (2003) *The Effective Rate of Protection of European Agrifood Sector*. Paper presented to the international congress 'Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?', Capri, Italy, 22-26 June.
- Banse, M. (2000) *Macroeconomic Implications of EU Accession*. In: S. Tangermann & M. Banse (eds.) *Central and Eastern European Agriculture in an expanding European Union*. Wallingford: CABI Publishing, 133-156.
- Gorter, H. de (1999) *Market Access, Export Subsidies and Domestic Support Measures: Issues and Suggestions for New Rules*. Washington D.C.: Wereldbank, Discussion Paper developed for the 2000 WTO negotiation round.
- Dries, L. & J. Swinnen (2001) *Institutional Reform and Labor Reallocation During Transition in Polish Agriculture*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Working Paper in the framework of ACE Project P98-1007-R.
- Europese Commissie (2005) *Toelichtingen bij het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capexplained/cap_nl.pdf, 6 april
- Harris, J. & M. Todaro (1970) *Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis*. *American Economic Review*, 60, 126-142.
- Hennessy, D. (1998) *The Production Effects of Agricultural Income Support Policies under Uncertainty*, *American Journal of Agricultural Economics*, 80, 46-57.
- OESO (2002) *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2002*. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Porter, M.E. (1985) *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: The Free Press.
- Suikerinfo (2006) *Suiker in cijfers*, via: <http://www.suikerinfo.nl/nl/allesoversuiker/suikerincijfers/index.php?id=154>, 17 april.
- Wilson, J. (2002) *Liberalizing Trade in Agriculture: Developing Countries in Asia and the Post-Doha Agenda*. Washington D.C.: Wereldbank, working paper series, 2804.
- Yeats, A. (1979) *Trade Barriers Facing Developing Countries: Commercial Policy Measures and Shipping*. Londen: MacMillan.

¹ Gemiddeld gebruikt de Nederlandse consument 38 kilogram suiker per jaar, hiervan zit 85 procent verstopt in voedselproducten. Er wordt dus 15 procent verkocht in de vorm van pakken suiker, suikerklontjes en dergelijke. Berekeningen: $0,15 \times 38 \text{ kg} = 5,7 \text{ kg}$ per jaar per inwoner; $5,7 \times (\text{€ } 0,81 - \text{€ } 0,19) = \text{€ } 3,534$; $16.330.000 \text{ inwoners} \times \text{€ } 3,534 = \text{€ } 57.710.220,-$ (Suikerinfo, 2006).