



Groene box als ei van Columbus

Auteur(s):

Dijksterhuis, G.
Sjauw -Koen-Fa, A.
Rabobank Nederland, Stafgroep Economisch Onderzoek.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4334, pagina 887, 16 november 2001

Rubriek:

Landbouw

Trefwoord(en):

Veel landen willen hun landbouw steunen om de bijproducten ervan, zoals open groene ruimte, te behouden. Andere landen zien dit als handelsverstoring. Hoe kan hierover binnen de WTO toch een akkoord worden bereikt?

Na de mislukking van een brede onderhandeling voor een verdere liberalisering van de internationale handel in landbouwproducten en voedingsmiddelen in Seattle, eind 1999, is men de afgelopen tijd druk bezig geweest de landbouwagenda voor een nieuwe handelsronde op te stellen. De komende tijd zullen de uitkomsten van de WTO-top in Qatar verder worden uitgewerkt. Naast de drie klassieke handelsterreinen - exportsubsidies, importtarieven en interne steun - zullen ook de zogenaamde 'non-trade concerns' aan de orde worden gesteld. Eén van deze non-trade concerns betreft het fenomeen 'multifunctionaliteit' van de landbouw. Hiermee wordt bedoeld dat de landbouw, naast voedselproductie, ook andere functies heeft, zoals beheer van landschap, het instandhouden van cultuurhistorische waarden en de leefbaarheid van het platteland. Een aantal landen en regio's, waaronder de EU, vindt het rechtvaardig om hun agrariërs rechtstreeks te belonen voor deze positieve externe effecten. Te meer, omdat in de vrije marktprijs van voedselproducten met het multifunctionele karakter geen rekening worden gehouden.

Er is echter eveneens een aantal landen dat het belonen van multifunctionaliteit ziet als een nieuwe vorm van subsidie aan de landbouw en het concurrentievervalsend acht. Volgens de WTO-spelregels mag een beloning voor multifunctionaliteit slechts worden gegeven, indien deze niet handelsverstoring werkt.

In dit artikel wordt nader ingegaan op de vraag hoe multifunctionaliteit in de internationale handel vorm zou kunnen krijgen.

Eenduidige definitie gewenst

Multifunctionaliteit is nog steeds een containerbegrip. [tabel 1](#) geeft een overzicht van mogelijke aspecten van een multifunctionele landbouw. Zaken zoals voedselzekerheid, voedselveiligheid, dierenwelzijn, maar ook werkgelegenheid op het platteland worden onder multifunctionaliteit geschaard. Dit maakt een discussie over multifunctionaliteit haast onmogelijk. Het formuleren van een eenduidige definitie van multifunctionaliteit is dan ook een belangrijke randvoorwaarde om te komen tot gemeenschappelijke richtlijnen, afspraken en controle, om concurrentievervalsing in de internationale handel te voorkomen.

Tabel 1. Aspecten van multifunctionaliteit

recreatieve waarden	bestrijding urbanisatie
kwaliteit milieu	biodiversiteit
groene ruimte	duurzame ontwikkeling
voedselzekerheid	kleinschaligheid
dierenwelzijn	voedselveiligheid
cultureel erfgoed	natuurbeheer
leefbaarheid platteland	armoedebestrijding
waterbeheer	landschap
extensivering	duurzame energie

De oeso heeft een werkdefinitie van multifunctionaliteit ontwikkeld. Daarin staan twee aspecten centraal ¹:

» *multiple commodity and non-commodity outputs that are jointly produced.*

» *some of the non-commodity outputs are externalities and/or public goods.*

Volgens deze definitie brengt de landbouw, naast de agrarische producten, ook andere goederen en diensten voort. Deze moeten *onlosmakelijk* met de agrarische productie verbonden zijn. Hierdoor valt een aantal aspecten ([tabel 1](#) op de volgende bladzijde) buiten de boot, zoals armoedebestrijding en voedselzekerheid. De oeso-definitie biedt onzes inziens een heldere en werkbare basis om multifunctionaliteit in de internationale handel te incorporeren.

Overheidsingrijpen?

Een aantal van de zojuist genoemde goederen en diensten zijn positieve 'bijproducten' van de agrarische productie oftewel externe effecten, dan wel publieke goederen. Voor deze publieke goederen en diensten ontbreekt in de regel een private markt of functioneert deze slecht. Voor een eventuele beloning van multifunctionaliteit dient echter wel bekeken te worden of *overheidsingrijpen* het meest efficiënte en doeltreffende instrument is om multifunctionaliteit te bereiken. Om dit goed te kunnen inschatten, dient overheidsingrijpen aan de volgende criteria te voldoen:

» Bestaat er een duidelijke relatie tussen de agrarische productie en het voortbrengen van andere goederen en diensten en kan deze relatie niet veranderd worden door andere landbouwmethodes en technologieën of door niet-agrarische voorzieningen?

» Zo dit het geval is, is er géén of een falende markt voor deze publieke goederen?

» Zo ja, is overheidsingrijpen het meest efficiënte instrument of zijn er betere alternatieven?

Kortom, een zakelijke benadering van multifunctionaliteit is gewenst. Daarom dient overheidsingrijpen slechts onder bepaalde randvoorwaarden plaats te vinden.

Internationale handel

Binnen de WTO is een aantal 'vrienden' van multifunctionaliteit te onderscheiden, zoals de EU, Japan, Korea, Noorwegen en Zwitserland. Deze landen kenmerken zich door een relatief hoog niveau van landbouw-ondersteuning, een hoog per capita inkomen, sterke maatschappelijke betrokkenheid bij het platteland en relatief intensieve, kleinschalige landbouw. Japan en Korea zijn netto voedselimporterende landen, die in hoge mate steun geven aan de binnenlandse rijstproducenten. Deze landen benadrukken dat verschillen in cultuur en waarden nu eenmaal leiden tot verschillende soorten landbouw. Ze rechtvaardigen hun ondersteuning aan de landbouw met het oog op instandhouding van traditionele kleinschalige productie en voedselzekerheid voor de (lokale) bevolking. Vrije handel heeft hier volgens Japan en Korea geen oog voor en zal daarom nooit tot een gewenste multifunctionele landbouw kunnen leiden.

Noorwegen en Zwitserland zijn landen met grote handelstekorten voor belangrijke voedselproducten en ongunstige productiemogelijkheden (door klimaat, berglandschap) voor de landbouw. Zij zijn van mening dat hun uitzonderlijke positie een aparte benaderingswijze behoeft, ter behoud van de specifieke en kwetsbare landbouw in samenhang met natuur.

De landen binnen de zogenaamde CAIRNS-groep, waartoe Australië, Nieuw Zeeland, Canada en Argentinië behoren, en een aantal ontwikkelingslanden zien multifunctionaliteit voornamelijk als een misplaatst argument voor het instandhouden van handelsbelemmeringen en het geven van steun. De vs zijn echter van mening dat de steun voor multifunctionaliteit legitiem is. Als voorwaarde stellen zij wel, dat dit binnen de 'groene box' van de WTO valt. Dat wil zeggen dat de beloning productie-

neutraal moet zijn en derhalve niet handelsverstoring mag werken (zie kader). Binnenlandse steun die valt onder de groene box is dus toegestaan. Dit in tegenstelling tot de overige steun, die binnen de zogenaamde blauwe en gele box valt.

Het standpunt van de EU inzake multifunctionaliteit ligt gecompliceerd, aangezien er zo veel verschillende landen en regio's zijn in de EU. De EU benadrukt dat landbouw sinds jaar en dag het landschap onderhoudt. Daarbij komt dat landbouw in toenemende mate ook andere functies vervult, zoals het leefbaar houden van het platteland en het instandhouden van biodiversiteit. De EU kiest in principe het uitgangspunt dat multifunctionaliteit in de groene box ondergebracht moet worden.

Beloning binnen de WTO

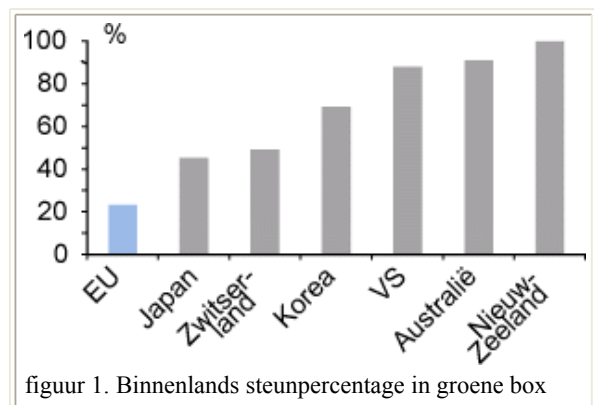
Gezien de voorgaande standpunten van de verschillende landen lijkt het aannemelijk dat multifunctionaliteit binnen de groene box opgenomen zal worden. Een mogelijke weg die voorstanders van multifunctionaliteit zouden kunnen bewandelen is multifunctionaliteit voor een deel te realiseren via lokaal of regionaal opgebrachte vergoedingen. Deze vergoedingen vloeien voort uit de lokale en regionale gebondenheid en herkenbaarheid van geleverde waarden, bijvoorbeeld voor de instandhouding van cultuurhistorische waarden en het beheer van streeklandschap. Dit zou vorm kunnen krijgen in lokale gemeentelijke heffingen en belastingen. De betalingsbereidheid hangt sterk af van de toegevoegde waarde en de herkenbaarheid en beleving door de lokale burger. Uiteraard schuilt het gevaar erin dat een vorm van handelsverstoring subsidies op zou kunnen optreden. Om dit te voorkomen zal men deze beloningsvormen ook moeten toetsen aan de criteria van de groene box.

Ook de nationale steun ondergebracht in de groene box van de WTO werkt niet of minimaal handelsverstoring. Uitgangspunt van iedere beloning binnen de groene box is dat deze geen drukkend of stimulerend effect heeft op de agrarische productie. Om binnen de regels van de WTO te blijven moet een beloning voor multifunctionaliteit dus losgekoppeld zijn van de agrarische productie. Een vergoeding voor slootkantenbeheer of bescherming van weidevogels zijn voorbeelden van dergelijke 'decoupled payments'.

De groene box lijkt dus de meest logische plek voor multifunctionele beloningen op centraal overheidsniveau te zijn. Aanpassing en aanvulling van de randvoorwaarden voor steun binnen de groene box kan echter wel noodzakelijk zijn om multifunctionaliteit met zijn vele aspecten goed binnen de WTO-spelregels te incorporeren. De groene box is namelijk nog niet toegespitst op de multifunctionele landbouw.

[figuur 1](#) geeft voor een aantal landen een overzicht van het percentage van de binnenlandse steun dat binnen de groene box valt. In de

EU valt nu nog minder dan een kwart van de totale landbouwwitgaven daarin.



figuur 1. Binnenlands steunpercentage in groene box

In de Uruguay Ronde is de binnenlandse ondersteuning van de landbouw onderverdeeld in drie boxen, namelijk:

- » Gele box: productiestimulerende subsidies zoals directe prijsondersteuning aan de producenten.
- » Blauwe box: productiestimulerende subsidies maar gecombineerd met productiebeperkende maatregelen zoals de braakregeling.
- » Groene box: productieneutrale subsidies zoals subsidies voor bescherming van het milieu, onderzoek en training.

Met het oog op de komende hervormingen is multifunctionaliteit voor de EU een goede gelegenheid om een groter gedeelte van de steun onder te brengen in de groene box.

Het belonen van de binnenlandse producenten voor het leveren van publieke goederen mag echter geen reden zijn om buitenlandse producten, die volgens andere normen geproduceerd zijn, zomaar te weren aan de grens. Binnen de WTO zijn importbeperkingen namelijk alleen toegestaan op basis van productkenmerken (bijvoorbeeld veiligheidseisen) en niet op basis van de gehanteerde productiesystemen. Ook geven importrestricties verkeerde signalen af aan producenten, indien multifunctionaliteit wordt gebruikt als argument om de import te beperken. Dit lijkt des te meer een reden om de beloning voor multifunctionele landbouw los te koppelen van de agrarische productie.

Aanbevelingen

Het multifunctionaliteitsconcept van de landbouw sluit goed aan op de veranderende positie van voedselproductie in de Westerse samenleving. Een zakelijke benadering van multifunctionaliteit is onzes inziens echter een 'must'. Overheidsingrijpen en ondersteuning van binnenlandse producenten voor het leveren van publieke goederen en diensten dient daarom aan strikte randvoorwaarden te voldoen.

Voor de lopende en komende WTO-onderhandelingen is het daarom noodzakelijk de beloning voor multifunctionele landbouw los te koppelen van de agrarische productie en dus binnen de (aangepaste) groene box onder te brengen. De juiste voorwaarden voor deze beloning dienen in de WTO-onderhandelingen te worden vastgesteld

¹ OESO, *Multifunctionality: towards an analytical framework*, Parijs, 2001.