



## DE LANDBOUWOVEREENKOMST VAN DE WTO

De binnenlandse steunregelingen voor de landbouwsector worden geregeld door de landbouwovereenkomst, die in 1995 in werking trad nadat erover was onderhandeld tijdens de Uruguayronde (1986-1994). De langetermijndoelstelling van de landbouwovereenkomst is om een billijk en marktgeoriënteerd handelstelsel voor landbouwproducten tot stand te brengen en een hervormingsproces te starten door middel van onderhandelingen over toezeggingen met betrekking tot steun en bescherming en de invoering van regels en een discipline die strenger en operationeel doeltreffender zijn. Landbouw is in dit opzicht bijzonder: de sector heeft zijn eigen overeenkomst, waarvan de bepalingen prevaleren.

### RECHTSGROND

In het kader van de in 1947 in Genève ondertekende Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT), en de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), die in 1994 in Marrakesh is ondertekend (PB L 336 van 23.12.1994), handelen de Europese Unie en haar lidstaten krachtens artikel 207 (gemeenschappelijke handelspolitiek) en de artikelen 217 en 218 (internationale overeenkomsten) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (5.2.2).

### HET ALGEMENE KADER VAN DE EXTERNE COMPONENT VAN HET GLB

Sinds 1995 is het gehele gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) onderworpen aan de regels van de WTO, waaronder aan een orgaan voor geschillenbeslechting met een strenge geschillenprocedure. Dat moet waarborgen dat de ondertekenende staten zich aan de nieuwe multilaterale regels houden.

Bovendien wordt het GLB bepaald door voorwaarden van landbouwconcessies die zijn verleend aan een brede waaier van landen in het kader van verscheidene multilaterale en bilaterale overeenkomsten en van unilaterale afwijkingen die zijn toegekend in het kader van het stelsel van algemene preferenties (SAP). Deze preferentiële overeenkomsten verklaren waarom de Europese Unie zoveel landbouwproducten invoert uit ontwikkelingslanden (3.2.10, tabel VI).



## DE LANDBOUWVEREENKOMST VAN DE WTO

De GATT van 1947 was aanvankelijk van toepassing op de landbouw maar vertoonde hiaten. Daarom sloten de ondertekenende staten (of "verdragsluitende partijen") de landbouwsector uit van het toepassingsgebied van de in de algemene overeenkomst vermelde beginselen. In de periode 1947-1994 was het leden toegestaan uitvoersubsidies te gebruiken voor primaire landbouwproducten en onder bepaalde omstandigheden invoerrestricties op te leggen, met als gevolg dat er voor de belangrijkste landbouwgrondstoffen handelsbarrières werden opgeworpen op een schaal die in andere goederensectoren ongekend was. De weg naar een billijk en marktgeoriënteerd handelstelsel voor landbouwproducten was dus moeilijk en lang en de onderhandelingen werden uiteindelijk voltooid tijdens de Uruguayronde (1986-1994). Landbouw heeft een bijzondere status binnen de overeenkomsten en memoranda van overeenstemming inzake handel van de WTO (die in 1994 werden ondertekend en op 1 januari 1995 in werking traden), omdat er een specifieke overeenkomst voor de sector is, de landbouwovereenkomst, waarvan de bepalingen prevaleren. Daarnaast zijn enkele bepalingen van de overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (SPS) van toepassing op de productie van en de handel in landbouwproducten. Hetzelfde geldt voor de overeenkomst inzake de handelsaspecten van intellectuele-eigendomsrechten (TRIPS) wat de bescherming van geografische aanduidingen betreft. Tot slot worden de bepalingen van de landbouwovereenkomst over markttoegang aangevuld door de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (TBT) en door instrumenten voor technische bijstand.

Bij de tenuitvoerlegging van deze overeenkomsten wordt een zekere flexibiliteit gehanteerd ten gunste van enerzijds de ontwikkelingslanden die lid zijn van de WTO (bijzondere en gedifferentieerde behandeling) en anderzijds de minst ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden die netto-importeur van levensmiddelen zijn (bijzondere bepalingen).

Op basis van de landbouwovereenkomst hebben de lidstaten van de WTO zich ertoe verbonden een hervormingsprogramma uit te voeren voor het geldende landbouwbeleid waarin disciplines worden vastgesteld op drie grote domeinen:

### A. Markttoegang

In de landbouwovereenkomst wordt ernaar gestreefd de markttoegang te verbeteren door de volgende verplichtingen op te leggen:

- de omzetting van alle beschermingsmaatregelen aan de grenzen in douanerechten (tariefequivalenten) die vervolgens geleidelijk moeten worden verlaagd (voor ontwikkelde landen met 36 % in zes jaar tijd, tussen 1995 en 2000, ten opzichte van de referentieperiode 1986-1988, en met 24 % voor ontwikkelingslanden);
- verbintenissen voor een "minimale markttoegang" voor derde landen, wat betreft specifieke producten waarvoor geen tarifiering geldt, via de opening van



tariefcontingenten (die eind 2000 voor iedere groep producten 5 % van de consumptie van de basisperiode 1986-1988 vertegenwoordigden);

- de handhaving van tariefconcessies bij invoer ten minste op het niveau van 1986-1988 (de zogenaamde "vigerende markttoegang"); de instelling van een specifieke vrijwaringsclausule die in werking moet treden zodra de omvang van de invoer een bepaalde drempel overschrijdt of de invoerprijs tot onder een bepaald niveau terugvalt.

## B. Interne steun

De landbouwovereenkomst voorziet in een vermindering van de omvang van de steun naargelang van het soort hulp. Deze is in verschillende "dozen" ingedeeld naar de mate waarin de steun de landbouwmarkten kan verstoren.

- De "oranje doos", ook "geaggregeerde steun" (AMS) genoemd, omvat prijsondersteuning en productiegebonden steun, die niet vrijgesteld zijn van de verplichting tot verlaging. Deze steun moest over een periode van zes jaar met 20 % verlaagd worden ten opzichte van de referentieperiode 1986-1988. Alle leden van de WTO kunnen overigens de "de-minimisregel" toepassen, waardoor steun die minder dan 5 % bedraagt van de waarde van het betreffende product (specifieke steun) of van de totale landbouwproductie (niet-specifieke steun) niet hoeft te worden opgenomen in de geldende AMS. Voor ontwikkelingslanden is deze bovengrens op 10 % vastgesteld.
- De "blauwe doos" omvat de steun in verband met programma's ter beheersing van het aanbod, die zijn vrijgesteld van de verplichtingen tot verlaging: bijvoorbeeld rechtstreekse steun die gebaseerd is op vaste arealen en opbrengsten of die toegekend is voor een aantal stuks vee (gevallen van "compenserende steun", in 1992 goedgekeurd in het kader van het GLB) (3.2.3). De som van de steun in het kader van de geaggregeerde steun en de steun die tot de blauwe doos behoort ("totale geaggregeerde steun") mag echter niet hoger liggen dan de totale steun die werd toegekend tijdens het verkoopseizoen van 1992, en dit voor elk product.
- De "groene doos" omvat twee soorten steun. De eerste heeft betrekking op programma's van openbare dienstverlening (bijvoorbeeld onderzoek, opleiding, voorlichting, promotie, infrastructuur, binnenlandse voedselhulp of overheidsvoorraden voor de voedselvoorziening). De tweede heeft betrekking op rechtstreekse, volledig van de productie losgekoppelde betalingen aan producenten. Dit betreft voornamelijk programma's ter waarborging van inkomen en veiligheid (natuurrampen, financiële bijdragen van de overheid aan de oogstverzekering, enz.), programma's voor structuuraanpassing en voor de bescherming van het milieu. Alle steun uit de groene doos wordt als verenigbaar beschouwd met het kader van de WTO en is geheel vrijgesteld van de verplichting tot verlaging.

## C. Uitvoersubsidies

De exportsteun moest over zes jaar met 21 % worden verlaagd in volume en met 36 % in begroting ten opzichte van de basisperiode 1986-1990 (voor rundvlees uitzonderlijk 1986-1992). Deze lineaire verlaging heeft zich voor de Europese Unie voltrokken in



twintig productgroepen. Voor verwerkte producten gold alleen de verlaging van de begroting.

## **DE GEVOLGEN VAN DE LANDBOUWVEREENKOMST VOOR HET GLB**

De hervorming van het GLB in 1992 werd onder meer ingezet om de ondertekening van de landbouwovereenkomst in het kader van de Uruguayronde te bevorderen. Feitelijk heeft de Europese Unie ruimschoots voldaan aan de verbintenissen die in Marrakesh zijn aangegaan.

### **A. Markttoegang**

De verbintenissen inzake geconsolideerde rechten van de Europese Unie hadden betrekking op 1 764 tarieflijnen. Het gemiddelde geconsolideerde douanerecht voor landbouwproducten en levensmiddelen, dat 26 % vertegenwoordigde aan het begin van de uitvoeringsperiode, bedroeg slechts 17 % aan het einde van dat tijdvak. De Europese Unie hanteert overigens geen of minimale rechten over 775 van de 1 764 lijnen. Voor slechts 8 % van de tarieflijnen geldt een douanerecht van meer dan 50 %. Deze piektarieven hebben betrekking op zuivelproducten, rundvlees, granen en producten op basis van granen, alsook op suiker en zoetstoffen. Wat tariefcontingenten betreft, heeft de Europese Unie in totaal 87 quota ingesteld, waarvan er 37 onder "minimale markttoegang" vallen en 44 onder "vigerende markttoegang". In 2014 gold voor circa 71 % van de totale invoer van landbouwproducten en levensmiddelen naar de Unie, ter waarde van 72 miljard EUR, een nultarief.

### **B. Gesubsidieerde uitvoer**

Van de gesubsidieerde uitvoer die bij de WTO werd gemeld, was het merendeel afkomstig uit de Europese Unie totdat deze subsidiëring in het kader van de hervorming van het GLB in 2013 werd afgeschaft en in 2017 tot nul daalde. Er moet echter wel rekening worden gehouden met het feit dat verschillende praktijken van onze voornaamste concurrenten (op het gebied van voedselhulp, exportkredieten en staatshandelsondernemingen) niet onderworpen zijn aan de regels van de WTO. De EU zal in het vervolg alleen in uitzonderlijke gevallen gebruikmaken van uitvoerrestituties om het hoofd te bieden aan zware crises die de markten treffen. Het aandeel van uitvoerrestituties, dat in de EU-landbouwbegroting van 1993 meer dan 29,5 % (10,1 miljard EUR) bedroeg in een Europa van 12 lidstaten, daalde naar bijna 0 % in de begroting van 2017, in een Europa van 28 lidstaten (3.2.2). Voor een deel van de producten uit de Unie was er sprake van een aanzienlijke afname: met name voor boter, koolzaad, kaas, groenten en fruit, eieren, wijn en vlees in het algemeen. De laatste melding aan de WTO heeft betrekking op de periode 2016-2017 (G/AG/N/EU/55 van 28 maart 2019).

### **C. Interne steun**

De hervorming van het GLB in 2003, waarbij het merendeel van de bestaande rechtstreekse steun werd ontkoppeld, en de latere sectorale hervormingen hebben ertoe geleid dat het grootste deel van de oranje en de blauwe doos in de groene doos is omgezet (61,6 miljard EUR in 2016-2017, zie bijgevoegde tabel). De omvang



van de "oranje doos" (AMS of geaggregeerde steun) is ondanks de opeenvolgende uitbreidingen aanzienlijk afgenomen, van 81 miljard EUR aan het begin van het akkoord tot 6,9 miljard EUR in 2016-2017. De Europese Unie voldoet dus ruimschoots aan de verbintenis die ze in Marrakesh is aangegaan met betrekking tot AMS (72,38 miljard EUR per jaar). Bovendien daalde de omvang van de "blauwe doos" in dezelfde kennisgevingsperiode tot 4,6 miljard EUR.

<b>AAN DE WTO GEMELDE INTERNE STEUN VAN DE EU (in miljoen EUR)</b>	<b>GROENE DOOS (bedrag &amp; %)</b>	<b>BLAUWE DOOS (bedrag &amp; %)</b>	<b>ORANJE DOOS (AMS) (bedrag &amp; %)</b>	<b>TOTALE GEMELDE STEUN</b>
<b>Periode 2011/2012 (G/AG/N/EU/20)</b>	70 976,8 87,8 %	2 981,1 3,7 %	6 858,9 8,5 %	80 816,8 100 %
<b>Periode 2012/2013 (G/AG/N/EU/26)</b>	71 140,0 89,1 %	2 754,2 3,5 %	5 899,1 7,4 %	79 793,3 100 %
<b>Periode 2013/2014 (G/AG/N/EU/34)</b>	68 697,8 88,8 %	2 663,6 3,4 %	5 971,7 7,8 %	77 333,1 100 %
<b>Periode 2014/2015 (G/AG/N/EU/43)</b>	65 256,8 87,3 %	2 878,8 3,8 %	6 642,3 8,9 %	74 777,9 100 %
<b>Periode 2015/2016 (G/AG/N/EU/46)</b>	60 828,5 84,2 %	4 331,1 6,0 %	7 101,8 9,8 %	72 261,4 100 %
<b>Periode 2016/2017 (G/AG/N/EU/55)</b>	61 696,1 84,2 %	4 641,2 6,3 %	6 944,5 9,5 %	73 281,8 100 %

## **ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT**

Het Europees Parlement heeft het verloop van de multilaterale onderhandelingen in het algemeen en van de landbouwonderhandelingen in het bijzonder altijd zeer aandachtig gevolgd. Een aantal resoluties illustreren deze belangstelling (die van 18 december 1999 over de derde ministerconferentie van de Wereldhandelsorganisatie in Seattle; die van 13 december 2001 over de bijeenkomst van de Wereldhandelsorganisatie in Doha; die van 12 februari 2003 over de WTO-onderhandelingen over de handel in landbouwproducten; die van 25 september 2003 over de vijfde ministerconferentie van de Wereldhandelsorganisatie in Cancun; die van 1 december 2005 over de voorbereiding van de zesde ministerconferentie van de Wereldhandelsorganisatie in Hongkong; die van 4 april 2006, van 9 oktober 2008, van 16 december 2009, van 14 september 2011, van 21 november 2013 en van 26 november 2015 over de evaluatie van de Doharonde; en die van 15 november 2017 over multilaterale onderhandelingen met het oog op de elfde Ministeriële Conferentie van de WTO in



Buenos Aires). Het Parlement heeft de Commissie steeds verzocht om de belangen van Europese producenten en consumenten te beschermen, alsook de belangen van de landbouwers in de landen waarmee de Europese Unie van oudsher nauwe banden onderhoudt (de ACS-landen). Bij aanvang van de zogenaamde "millenniumronde" in 1999 sprak het Parlement zijn steun uit voor de aanpak van de onderhandelaars van de Europese Unie om te pleiten voor het Europees agrarisch model, dat gebaseerd is op de multifunctionaliteit van de landbouw. Deze steun is bevestigd in verscheidene resoluties waarin tevens de nadruk werd gelegd op de uitdrukkelijke erkenning van "niet-commerciële belangen" en op de eisen van burgers op het gebied van voedselveiligheid, milieubescherming, voedselkwaliteit en dierenwelzijn.

Sinds de verkiezing van Donald Trump in 2017 geven de VS de voorkeur aan een bilaterale aanpak, waardoor afbreuk wordt gedaan aan het multilaterale handelssysteem, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de tariefloorlog met China of de blokkering van de Beroepsinstantie van de WTO in 2019. De Europese Unie en het Europees Parlement zullen er alles aan doen om de verworvenheden van het multilaterale stelsel in de WTO te behouden, met name wat de handel in landbouwproducten betreft (zo heeft de EU de WTO-leden in december 2019 al een voorlopige beroepsprocedure voorgesteld ter vervanging van de Beroepsinstantie).

François Nègre  
02/2020

