
DIRECTE TOESLAGEN: HANDELSVERSTOREND?

Siemen van Berkum

Lidstaten van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) onderhandelen over het verminderen van handelsbarrières en handelsverstoringende overheidssteun. Op het gebied van landbouw wordt de steun aan de sector ingedeeld aan de hand van de mate waarin de steun productie en handel beïnvloedt. De steun is ingedeeld in drie boxen of categorieën, aangeduid met een kleur: er is een gele, een blauwe en een groene box. Onderdelen die niet handelsverstoringend zijn, zitten in de groene box; ze zijn geaccepteerd en mogen blijven bestaan. De blauwe box bevat toeslagen in het kader van productiebeperkende programma's. Ook dit is toegestaan onder de huidige WTO-afspraken. De gele box bevat daarentegen steunmaatregelen die als meest handelsverstoringend worden beschouwd. Deze steun moet worden verminderd, zoals in de Uruguayronde is afgesproken. De omvang van de steun in de gele box wordt bepaald aan de hand van de Aggregate Measurement of Support - de AMS.

Vershil AMS van PSE

Net als bij de PSE (Producer Support Estimate) zijn marktprijssteun en directe toeslagen gekoppeld aan omvang van productie belangrijke elementen van de AMS. De marktprijssteun is evenwel anders berekend dan bij de PSE: in de AMS wordt de steun bepaald door het verschil tussen de geadmireerde prijzen (interventieprijzen) en een vaste gemiddelde referentieprijzen van 1986-1988 te vermenigvuldigen met de huidige productie. Het prijsverschil volgens de AMS-methode weerspiegelt alleen de variabelen, die beleidsmakers kunnen beïnvloeden, veel meer dan de huidige marktcondities. De marktsteun berekend volgens de AMS-methode kan daarom gebruikt worden als een instrument om het landbouwbeleid van de landen onder discipline te houden, terwijl de PSE-marktsteun een betere maatstaf is voor de huidige protectie.

Steun in groene box

In de groene box zitten de niet-handelsverstoringende maatregelen, zoals voorlichting, onderzoek, inspecties rampenhulp en milieuprogramma's maar ook van productie ontkoppelde toeslagen. Voorwaarde voor indeling in de groene box is onder meer dat de steun uit overheidsmiddelen moet worden betaald (dus niet door consumenten) en dat de steun niet het effect heeft van prijssteun aan producenten. De indeling is echter niet gebaseerd op een kwantitatieve maatstaf van effecten van toeslagen op productie en handel. Of een steunmaatregel in de groene box terechtkomt of niet, is dan ook veelal een waardeoordeel van de overheid die de maatregel toepast. Een steeds groter deel van de landbouwsteun in OECD-landen wordt gegeven in de vorm van directe inkomensvoetstukken. Om de indeling minder subjectief te maken, werkt de OECD aan een methode om de effecten van instrumenten in het landbouwbeleid op productie en handel te berekenen.

Methode en resultaten

In deze methode maakt de OECD onderscheid tussen statische (korte-termijn)effecten, risico-gerelateerde (risicopercepties veranderende) effecten en dynamische (langetermijn)effecten. Deze effecten kunnen zich tegelijkertijd voordoen en elkaar versterken. Naast theoretische simulaties heeft de OECD ook een aantal studies uitgevoerd waarbij de effecten van diverse beleidsmaatregelen van verschillende landen op productie en handel zijn geanalyseerd. Resultaten van de analyses wijzen uit dat toeslagen gekoppeld aan inputgebruik en/of productie meer productieverstoringend zijn dan marktprijssteun, terwijl hectaretoeslagen minder productieverstoringend zijn dan marktprijssteun. Voorts werken hectaretoeslagen nog het minst verstoringend als er geen voorwaarden aan verbonden zijn met betrekking tot het gebruik van grond.

Handelsversturende toeslagen in VS en EU?

Volgens eigen onderzoek van het Amerikaanse ministerie van landbouw hebben de toeslagen in het Amerikaans landbouwbeleid geen productieverhogend effect, omdat de toeslagen niet gekoppeld zijn aan een product en de hoogte van de toeslag is vastgesteld op basis van opbrengsten uit het verleden. De inkomsten uit toeslagen blijken vooral een niet-agrarische bestemming te krijgen. Wel zijn er indirecte effecten van de toeslagen doordat het een deel van de opbrengstrisico's voor de boer wegneemt. Hierdoor zou de boer minder risicomijdend zijn, wat een positief effect zou hebben op de productie.

De EU introduceert, zoals is besloten bij de hervorming van het beleid, binnenkort een (grotendeels) ontkoppelde, enkelvoudige bedrijfstoeslag. Er zijn nog geen (ex-ante) studies verricht die inzicht geven in de gevolgen voor de productieniveaus. Nader onderzoek is dus gewenst, maar op voorhand lijken EU-toeslagen niet sterk ontkoppeld te zijn van productie, waardoor volgens de redenering van de OECD, de productie hoger zou zijn dan zonder de voorwaarden aan de toeslag. Echter, dat valt nog maar te bezien. De EU heeft op een aantal manieren voorwaarden gekoppeld aan de bedrijfstoeslag, waardoor de productie kan toenemen maar anderzijds ook extensivering wordt nagestreefd. Zo moet de boer, om in aanmerking te komen voor een toeslag, het land onderhouden. Daarmee moet hij een afweging maken hoeveel land hij gebruikt en hoeveel niet (en bijvoorbeeld braak laat liggen). Als de voorwaarde van een toeslag afhangt van welke producten de boer eerder heeft voortgebracht, wordt de zaak nog iets gecompliceerder. Bepaalde producten (en daarmee producenten) komen wel en andere niet in aanmerking, terwijl in de nieuwe situatie producenten (tot zekere hoogte) vrij zijn in hun gewaskeuze. Hierdoor verandert het productiepatroon. Toeslagen in de veehouderij worden gekoppeld aan milieuvorwaarden die mogelijk worden vertaald in een vermindering van de veedichtheid. Daarbij kan het houden van dieren dienen om aan de voorwaarden voor onderhoud van grasland te voldoen zodat er een technische voorwaarde ontstaat. Dit alles lijkt niet erg ontkoppeld: elke voorwaarde creëert een nieuwe beperking op boerderijniveau die de productie minder ontkoppeld maakt van steun. Of de (gedeeltelijke) koppeling van toeslagen aan bepaalde producten in samenhang met milieuvorwaarden een positief effect heeft op de productie of juist een extensiverende, dalende productiemethode stimuleert, moet nader onderzoek uitwijzen.