

## **TEXTE 21/2003**

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,  
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

### **Umweltaspekte und Ernährungssicherheit in den laufenden WTO-Agrarverhandlungen**

**Tobias Reichert**

Forum Umwelt und Entwicklung, Bonn

#### **Zusammenfassung**

Anfang des Jahres 2000 haben in der Welthandelsorganisation (WTO) die **Verhandlungen über die Fortsetzung des Liberalisierungsprozesses** im internationalen Agrarhandel begonnen. Dies war bereits bei Gründung der WTO 1995 vereinbart worden, blieb aber nach dem spektakulären Scheitern der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 1999 in Seattle weitgehend unbeachtet. Gleichwohl hat eine Vielzahl von WTO-Mitgliedern, darunter zahlreiche Entwicklungsländer, detaillierte und weitreichende Verhandlungsvorschläge gemacht.

Im Mittelpunkt der Vorschläge stehen vor allem drei Forderungen: die stärkere **Öffnung der Agrarmärkte** in den Industrieländern für Produkte aus den Entwicklungsländern; der **Abbau der Subventionen** für Agrarprodukte in den Industrieländern sowie die bessere Berücksichtigung der Bedürfnisse der meisten Entwicklungsländer im Bereich **Ernährungssicherheit**. Dagegen spielen **umweltpolitische Fragen** bisher keine zentrale Rolle im Verhandlungsprozess.

In der vorliegenden Studie wird untersucht, in welchen Punkten die **relevanten Abkommen der WTO**, insbesondere das **Agrarabkommen** (AoA – Agreement on Agriculture), das

**Abkommen über technische Handelshemmnisse** (TBT – Technical Barriers to Trade) und das **Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen** (SPS – Sanitary and Phytosanitary Measures) verändert werden müssten, damit sie den Zielen der Ernährungssicherheit und des Umwelt- und Gesundheitsschutzes nicht entgegenstehen.

## 1. Umweltprobleme in der Landwirtschaft

Sowohl in den Industrieländern der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) als auch in den Entwicklungsländern hat die **Landwirtschaft weitreichende Auswirkungen auf die Umwelt**.

In den **Industrieländern** wurde die Landwirtschaft seit den 50er Jahren stark intensiviert und spezialisiert. Die Belastung von Böden und Gewässern durch Pestizide und Düngemittel stieg stark an. Die Vielfalt der Kulturpflanzen und Nutztierrassen verarmte durch die Konzentration von Anbau und Zucht auf wenige besonders leistungsfähige Sorten und Rassen. Zugleich wurde der Lebensraum vieler wild lebender Arten zurückgedrängt. Die Spezialisierung der Betriebe und der internationale Handel mit Futtermitteln haben zur Unterbrechung von betrieblichen und regionalen Nährstoffkreisläufen geführt. Pflanzenbaubetriebe sind dadurch zum intensiven Einsatz von mineralischem Dünger gezwungen, während die in der Tierproduktion anfallenden Exkreme in den jeweiligen Regionen zum Umweltproblem geworden sind.

In den **Entwicklungsländern** ist das Bild uneinheitlicher. Die Intensivierung führt in einigen Ländern und Regionen zu ähnlichen Problemen wie in Industrieländern. Besonders die Bewässerungslandwirtschaft überlastet in vielen Regionen die Süßwasserreserven. Dagegen führen nicht angepasste landwirtschaftliche Praktiken zu nicht ausreichender Nährstoffzufuhr und damit zum Verlust der Bodenfruchtbarkeit (soil-mining).

Bestimmte Formen der Landwirtschaft haben auch **positive Umwelteffekte**, beispielsweise durch die Erhaltung gewachsener Kulturlandschaften oder die Weiterverwendung und –entwicklung traditioneller Pflanzensorten und Nutztierrassen. In der internationalen Diskussion wird dies mit dem Begriff der **Multifunktionalität** bezeichnet, der auch positive Effekte auf Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung einschließt. Wegen des unterschiedlichen Charakters der Umweltprobleme sind international einheitliche Politikempfehlungen nicht möglich.

## 2. Umwelt, Ernährungssicherheit und die Bedeutung des Agrarhandels

**Internationaler Handel beeinflusst die Umwelt** auf unterschiedliche Arten. Neben dem notwendigen **Transport** der Güter, der u.a. immer mit vielfältigen Emissionen und Flächenverbrauch verbunden und daher grundsätzlich negativ zu beurteilen ist, werden in der Literatur vier Effekte unterschieden, die sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Umwelt haben können: **Produkteffekte** treten auf, wenn die gehandelten Produkte die Umwelt direkt beeinflussen. Im Agrarbereich ist die Übertragung von Tier- und Pflanzenkrankheiten durch importierte Waren als negatives Beispiel zu nennen.

**Technologieeffekte** treten auf, wenn der Import den Einsatz anderer Technologien ermöglicht. Im Agrarbereich ist die Veränderung der Anbaupraktiken in Bezug auf Düngemittel- und Pestizideinsatz zu nennen, die durch den Import dieser Betriebsmittel und von entsprechendem Saatgut ermöglicht wird. Die Umweltwirkungen können sowohl positiv als auch negativ sein. **Skaleneffekte** treten auf, wenn sich durch internationalen Handel das Niveau der wirtschaftlichen Aktivität in einem Sektor verändert. Im Agrarsektor wäre dies beispielsweise eine Ausweitung der Produktion über den nationalen Bedarf hinaus, der in exportierenden Ländern statt findet, und/oder eine entsprechende Reduktion in importierenden Ländern. Die Umwelteffekte hängen davon ab, inwieweit die damit verbundenen Intensivierungs- und Extensivierungsprozesse an die ökologischen Gegebenheiten angepasst sind. **Struktureffekte** schließlich treten auf, wenn sich die Palette der in einem Land hergestellten Produkte durch internationalen Handel verändert. Im Agrarbereich ist der verstärkte Anbau von Exportprodukten wie Baumwolle oder Kaffee auf Kosten von Grundnahrungsmitteln für den Inlandsbedarf zu nennen. Die Umwelteffekte hängen davon ab, ob die exportierten Produkte den ökologischen Bedingungen besser oder schlechter angepasst sind als die für den Inlandsmarkt bestimmten.

Die ökologischen Wirkungen einer Liberalisierung des Agrarhandels hängen entscheidend von den **umweltpolitischen Rahmenbedingungen** bei den Handelspartnern ab. Die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung von 1992 (UNCED) in Rio de Janeiro definierte in ihrer Abschlussdeklaration umwelt- und entwicklungspolitische Prinzipien. In der Diskussion um Handel und Umwelt sind unter anderem das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip von besonderer Bedeutung. Um ökologisch problematischen Effekten des Agrarhandels entgegenzuwirken, werden vor allem **drei umweltpolitische Instrumente** angewendet: **Produktstandards** definieren bestimmte Eigenschaften, die ein Produkt erfüllen muss, damit es in einem Land verkauft werden darf. Sie beziehen sich sowohl auf Waren aus heimischer

Produktion als auch auf importierte Produkte. In den Abkommen der WTO wird die Anwendung solcher Standards grundsätzlich anerkannt. Sie definieren Bedingungen für die Transparenz ihrer Anwendung und die wissenschaftliche Begründung ihrer Notwendigkeit. Letzteres kann zu Konflikten mit dem Vorsorgeprinzip führen, nach dem effektive Maßnahmen zur Abwehr einer erheblichen Umweltgefährdung auch dann ergriffen werden sollen, wenn der wissenschaftliche Beweis für die Ursachen der Gefahr noch nicht erbracht werden kann. Standards bezüglich der Produktionsmethoden (**PPM-Standards**) legen Anforderungen für Produktionsprozesse und –methoden fest, auch wenn diese keine direkten Auswirkungen auf die Qualität des Endprodukts haben. Damit soll die Anwendung umweltschädlicher Produktionsprozesse verhindert werden. Im Rahmen der WTO ist die Anwendung solcher Standards auf importierte Produkte grundsätzlich nicht zulässig. Durch **Subventionen und Außenschutz** soll verhindert werden, dass die landwirtschaftliche Produktion vor allem an marginalen Standorten völlig eingestellt wird und hier mögliche positive Aspekte der Multifunktionalität wegfallen. Die WTO lässt gezielte Subventionen für Agrarumweltprogramme und ländliche Entwicklung unter Auflagen zu.

In der Folge der Rio-Konferenz im Jahr 1992 in Rio de Janeiro wurden **verschiedene internationale umweltpolitische Vereinbarungen** getroffen, die auch für die Landwirtschaft relevant sind. Sie definieren in der Regel jedoch keine konkreten Standards und Auflagen für die Agrar- und Umweltpolitik. So fordern die **Desertifikationskonvention** und die **Agenda 21** zum Schutz der Böden lediglich, nationale Aktionspläne zu entwickeln, um die Ursachen für unsachgemäße Bodenbewirtschaftung zu beseitigen. Die Agenda 21 ist zudem völkerrechtlich nicht verbindlich. Damit sind auch die dort definierten Maßnahmen zum Schutz der Wasserressourcen durch den eingeschränkten Einsatz von Agrarchemikalien und die Entwicklung von wasserschonenden Anbaupraktiken nur Empfehlungen. Beim **Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz** ist für die Landwirtschaft vor allem relevant, dass Wälder und Grasflächen als Kohlenstoffsenken anerkannt werden und daher ein Anreiz zu ihrer Ausweitung besteht. Einen direkten Bezug zum Agrarhandel hat das „**Biosafety-Protokoll**“ **zur Biodiversitätskonvention**. Darin wird ausdrücklich anerkannt, dass Länder den Import von gentechnisch veränderten Organismen unter Berufung auf das Vorsorgeprinzip verhindern können.

**Internationaler Handel beeinflusst die Ernährungssicherheit** auf allen Ebenen. In der Definition von Ernährungssicherheit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations) sind drei Dimensionen enthalten: **Verfügbarkeit, Stabilität und Zugang**. Nahrungsmittel müssen

in ausreichender Menge verfügbar sein, um den Bedarf zu decken. Das Angebot muss stabil sein, damit saisonale Schwankungen nicht zu einem Absinken unter den Bedarf führen.

Schließlich müssen alle Bevölkerungsgruppen und Individuen Zugang zu Nahrungsmitteln haben.

Vor allem in Ländern mit starken Produktionsschwankungen kann internationaler Handel zur **Stabilität des Angebots** beitragen. Allerdings sind die Weltmarktpreise starken Schwankungen ausgesetzt. Von den in der WTO fest geschriebenen Liberalisierungsschritten erwarten viele Experten langfristig eine Preisstabilisierung. Importe können dauerhaft nur finanziert werden, wenn ihnen eine **ausreichende Exportkapazität** gegenüber steht. Die klassischen landwirtschaftlichen Exportprodukte der Entwicklungsländer unterliegen seit Jahrzehnten einem Trend zu fallenden Preisen, während nicht-traditionelle Produkte wie frisches Obst und Gemüse noch auf umfangreiche protektionistische Maßnahmen in Industrieländern stoßen. Zudem ist offen, wieweit gerade ärmere Entwicklungsländer in der Lage sein werden, die hohen und tendenziell noch steigenden **Qualitäts- und Gesundheitsstandards** in den Industrieländern zu erfüllen, und damit Zugang zu deren Märkten erhalten. Die Weltmarktpreise für viele Agrarprodukte, vor allem Grundnahrungsmittel wie Getreide, werden durch die **subventionierten Exporte**, vor allem aus der EU und den USA, auf ein niedriges Niveau gedrückt. Viele Bauern in Entwicklungsländern können zu diesen Preisen nicht kostendeckend produzieren und werden von ihren lokalen Märkten verdrängt. Ihre Ernährungssicherheit wird dadurch direkt gefährdet. Darüber hinaus bildet die Möglichkeit, Getreide billig zu importieren, einen Anreiz für die Regierungen vieler Entwicklungsländer, die nationale Produktion von Grundnahrungsmitteln zu vernachlässigen.

**Notwendig wäre** die Unterstützung der Landwirtschaft und vor allem der Kleinbauern in Entwicklungsländern durch eine Vielzahl von Maßnahmen. Der Ausbau von Beratung und Infrastruktur zählt ebenso dazu wie die verbesserte Verfügbarkeit von Betriebsmitteln und eine Stabilisierung der Produktpreise.

### 3. Relevante Bestimmungen in den WTO-Abkommen

Das 1995 in Kraft getretene **Agrarabkommen** regelt im Wesentlichen drei Bereiche: Beim **Marktzugang** sind nur noch feste Zölle erlaubt. **Exportsubventionen** mussten reduziert werden, sind aber auf einem niedrigeren Niveau weiter zulässig. Bei der **internen Stützung** werden unterschiedliche Kategorien gebildet, die als „boxes“ bezeichnet werden. Die Maßnahmen der so genannten Amber Box werden als handelsverzerrend eingestuft und

mussten um 20% reduziert werden. Es handelt sich dabei vor allem um direkt an die Produktion gekoppelte Zahlungen und um staatlich garantierte Preise, die oberhalb der Weltmarktpreise liegen. Die Maßnahmen der Blue Box (Zahlungen im Rahmen von Programmen zur Produktionsbeschränkung) und der Green Box dürfen dagegen unbegrenzt ausgeweitet werden. Letztere umfasst Maßnahmen, die als höchstens minimal handelsverzerrend betrachtet werden. Darunter fallen auch Zahlungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen. Sie dürfen jedoch nur die durch die Teilnahme an den Programmen entstehenden Kosten ausgleichen.

In allen Bereichen gibt es **Bestimmungen zur Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer**. Neben verlängerten Umsetzungsfristen und verringerten Abbauverpflichtungen für Zölle und Subventionen haben sie das Recht, Bauern mit niedrigem Einkommen und geringer Ressourcenausstattung durch die Bereitstellung von Betriebsmitteln zu subventionierten Preisen zu unterstützen. Das Abkommen insgesamt ist jedoch stark auf die Interessen der Industrieländer zugeschnitten und lässt vor allem auf deren Seite den Einsatz bestimmter agrarpolitischer Maßnahmen zu.

Das **Abkommen über technische Handelshemmisse** (TBT - Technical Barriers to Trade) schreibt vor, dass technische Vorschriften und Standards nicht unnötig handelsbeschränkend wirken dürfen. Gleichzeitig wird anerkannt, dass entsprechende Vorschriften legitim sind, um bestimmte Ziele wie Umweltschutz zu erreichen. Dabei beschränkt sich das Abkommen auf **Standards bezüglich der Produkteigenschaften**. Standards für Produktionsmethoden und diesbezügliche Kennzeichen werden nach der herrschenden Auffassung vom TBT-Abkommen derzeit nicht erfasst.

Das **Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen** (SPS – Sanitary and Phytosanitary Measures) spezifiziert das TBT-Abkommen bezüglich des Gesundheits- und Pflanzenschutzes. Es stellt strengere Anforderungen an die Notwendigkeit von Standards und **fordert die Orientierung an international definierten Standards**. Wenn nationale Standards auf einem höheren Niveau festgelegt werden sollen, muss der wissenschaftliche Nachweis erbracht werden, dass dies zu einem verbesserten Schutzniveau führt. Damit ergibt sich ein Widerspruch zum Vorsorgeprinzip. Am deutlichsten wurde dies beim Schiedsspruch der WTO gegen das EU-Importverbot gegen hormonbehandeltes Rindfleisch.

Auch dem **Artikel XX des GATT** (General Agreement on Tariffs and Trade) kommt eine zentrale Bedeutung zu. Auf PPM-Standards basierende Handelsbeschränkungen verstößen

grundsätzlich gegen die Regeln des GATT. Artikel XX lässt jedoch unter eng definierten Bedingungen Abweichungen von diesen Regeln zu, wenn dies unter anderem dem Schutz erschöpflicher natürlicher Ressourcen dient.

#### **4. Die Agrarpolitik der EU und die angestrebte Agrarwende in Deutschland**

Die im Rahmen der so genannten Agenda 2000 beschlossene **Reform der EU-Agrarpolitik enthält zwei Maßnahmenbündel**: Grundlegende Standards, die umweltschädliche Wirkungen der Landwirtschaft reduzieren, werden allen Betrieben zwingend vorgeschrieben. Die Kosten für darüber hinausgehende Leistungen, die positive Umwelteffekte haben, sollen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen kompensiert werden. Letztere sollen darüber hinaus Anreize für zusätzliche Umweltleistungen bieten.

Mit der von der deutschen Bundesregierung angekündigten „**Agrarwende**“ sollen Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz in der deutschen und europäischen Agrarpolitik gestärkt werden. Die Agrarpolitik soll in Zukunft vor allem Betriebe unterstützen, die umweltgerecht und ressourcenschonend wirtschaften. Dazu sollen die produktionsgebundenen Subventionen weiter reduziert und die frei werdenden Mittel für an ökologische Kriterien gekoppelte, direkte Beihilfen verwendet werden. Darüber hinaus soll der ökologische Landbau stärker gefördert und eine umfassende Kennzeichnung von Lebensmitteln und ihrer Inhaltsstoffe durchgesetzt werden.

Viele der in der Agrarwende vorgeschlagenen Maßnahmen befinden sich nicht im Widerspruch zu den **Bestimmungen der WTO**. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass gerade die Blue Box große Flexibilität bei der Konditionierung von Direktzahlungen ermöglicht. In den laufenden WTO-Verhandlungen fordern jedoch viele Länder, die Blue Box abzuschaffen. Die strikteren Kriterien der Green Box stehen dagegen häufiger im Widerspruch zu den in der Agrarwende vorgeschlagenen Maßnahmen. Bereits die bestehenden Agrarumweltprogramme erfüllen die Kriterien nicht vollständig, da sie über den Kostenausgleich hinausgehende Zahlungen nicht ausschließen. Bei einer Stärkung der Anreizkomponente würde sich das Problem noch verschärfen. Ein weiterer Konfliktpunkt besteht bei der Kennzeichnung von Produkten bezüglich umweltverträglicher und tiergerechter Produktionsmethoden. Dies gilt besonders für ein Qualitätssiegel, das nur einzelne Standards, wie den Verzicht auf Käfighaltung, hervorhebt. Ebenso problematisch ist

die Kompensation von Landwirten für Kosten, die durch höhere Tierschutzstandards entstehen.

## **5. Umwelt und Ernährungssicherheit in den laufenden Agrarverhandlungen**

In den laufenden Verhandlungen sind die **Entwicklungsänder** sehr aktiv, indem sie viele eigene Verhandlungsvorschläge eingebracht haben und sich intensiv an den Diskussionen beteiligen. Wichtige Themen in vielen Vorschlägen sind die **Ernährungssicherheit** und die **Förderung von Kleinbauern**. Um diese Ziele verfolgen zu können, fordern viele Länder spezielle Regeln im Rahmen einer so genannten Development Box oder Food Security Box. Im Unterschied zu den bestehenden „boxes“, die sich auf interne Stützung beschränken, soll dadurch ausdrücklich auch mehr Flexibilität beim Außenschutz von für die Ernährungssicherheit wichtigen Produkten erreicht werden. Weitere Forderungen beziehen sich auf einen besseren **Marktzugang** für Produkte aus Entwicklungsländern und die effektive Umsetzung der 1994 getroffenen Entscheidung zur Unterstützung netto-nahrungsmittelimportierender Entwicklungsländer. Die **Vorschläge von Japan und Korea** gehen in eine ähnliche Richtung. Japan will die Flexibilität beim Außenschutz sogar für alle Länder erhöhen. Die **Cairns-Gruppe**, in der sich wettbewerbsfähige Agrarexportiere zusammengeschlossen haben, geht nur auf spezifische Aspekte der Forderungen ein. Sie betont die schädlichen Effekte subventionierter Exporte und schlägt einen speziellen Schutzmechanismus dagegen vor. Die **EU** kommt den Forderungen der Entwicklungsländer bislang nur rhetorisch entgegen und macht keine konkreten Vorschläge zur Förderung der Ernährungssicherheit. Der Vorschlag der **USA** scheint sogar eher auf die Beschränkung der diesbezüglichen Flexibilität der Entwicklungsländer abzuzielen. Ein breites Spektrum von **Nichtregierungsorganisationen** unterstützt die Forderungen nach weitgehenden Schutz- und Unterstützungsrechten zur Förderung von Ernährungssicherheit und Kleinbauern sowie nach umfassenden Maßnahmen gegen subventionierte Exporte. Darüber hinaus gibt es detaillierte Vorschläge zur Einrichtung eines internationalen Fonds zur Förderung der Landwirtschaft in netto-nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländern.

Zum **Thema Umwelt** gibt es sehr viel weniger Vorschläge. Korea setzt sich dafür ein, dass Direktzahlungen an Landwirte, die öffentliche Güter wie Umweltschutz und die Erhaltung von Kulturerbe bereit stellen, in unbegrenzter Höhe zulässig sein sollen. Norwegen und Jordanien argumentieren, dass sie auch Außenschutz benötigen, um ihre Landwirtschaft und

deren multifunktionale Leistungen zu erhalten. Die EU und die Schweiz halten die derzeitigen Bestimmungen der Green Box grundsätzlich für ausreichend, um ökologische Ziele zu verfolgen. Die EU fordert jedoch, auch Zahlungen zum Ausgleich der Kosten hoher Tierschutzstandards zuzulassen. Die USA will die Kriterien der Green Box verschärfen, damit die Handelsverzerrungen minimiert werden. Zahlreiche Entwicklungsländer und einzelne Mitglieder der Cairns-Gruppe wollen die Gesamthöhe der internen Stützung begrenzen, was auch Zahlungen der Green Box und Blue Box beträfe. Viele Länder fordern die Abschaffung der Blue Box. Nichtregierungsorganisationen vor allem aus dem Umweltbereich verlangen, die Green Box und die Blue Box zusammenzufassen und nur noch Maßnahmen zuzulassen, die effektiv dem Umweltschutz dienen.

## **6. Empfehlungen**

Das Agrarabkommen der WTO bietet bereits Ansatzpunkte, Ernährungssicherheit und Umweltschutz zu berücksichtigen. Gleichwohl sind die **Regeln dringend verbessерungsbedürftig**. Insbesondere darf das Kriterium der „höchstens minimalen Handelsverzerrung“ nicht mehr entscheidend für die Zulässigkeit von Stützungsmaßnahmen sein. Vielmehr sollte die Frage im Vordergrund stehen, ob eine Maßnahme effektiv ist, um nicht handelsbezogene Anliegen zu fördern.

Die Regeln des Agrarabkommens müssen die **grundlegenden Unterschiede zwischen den Agrarsektoren in Industrie- und Entwicklungsländern berücksichtigen**.

Exportsubventionen müssen in wenigen Jahren vollständig abgeschafft werden. Darüber hinaus müssen vereinfachte Schutzmöglichkeiten gegen Dumping geschaffen werden. Industrieländer sollten beim Export von Produkten, die von interner Stützung profitierten, eine Exportabgabe erheben, die die Stützung wieder abschöpft. Geschieht dies nicht, müssen die Importländer das Recht haben, Ausgleichszölle zu erheben.

Der agrarpolitische Spielraum der Entwicklungsländer muss durch die **Einrichtung einer Development Box** erweitert werden. Interne Stützungsmaßnahmen insbesondere zur Preisstabilisierung sollten unbegrenzt zulässig sein, wenn sie sich auf die Förderung benachteiligter Produzenten konzentrieren. Der notwendige flankierende Außenschutz zu diesem Zweck muss ebenfalls möglich sein. Zur Unterstützung netto-nahrungsmittelimportierender Entwicklungsländer sollte ein Fonds eingerichtet, der bei hohen Weltmarktpreisen Nahrungsmittelhilfe für bedürftige Bevölkerungsgruppen finanziert. Bei

niedrigen Weltmarktpreisen sollten **Programme zur Förderung von Klein- und Subsistenzbauern** finanziert werden.

Darüber hinaus muss der Marktzugang für die Entwicklungsländer verbessert werden. Vor allem müssen Exporteure und Kontrollbehörden dabei unterstützt werden, die Produkte an die Gesundheits- und Umweltstandards der Hauptabsatzmärkte in Industriestaaten anzupassen. Dies gilt besonders, wenn die Standards dort über das international Vereinbarte hinausgehen.

Um **Umwelt- und Gesundheitsschutz** im Agrarhandel besser berücksichtigen zu können, müssen neben dem Agrarabkommen auch das TBT- und das SPS-Abkommen reformiert werden. Im Agrarabkommen muss als erster Schritt die Beschränkung von Zahlungen in Agrarumweltprogrammen auf den Kostenausgleich abgeschafft werden, um echte Anreize zu ermöglichen. Dagegen sollten Zahlungen zum Ausgleich der Kosten von Tierschutzstandards zwar zulässig, aber auf den Kostenausgleich beschränkt sein. Die **Kriterien von Blue Box und Green Box** müssen so **modifiziert werden**, dass ökologisch ineffiziente Maßnahmen nicht mehr unbegrenzt möglich sind. Dagegen sollten umweltpolitisch effektive Programme auch dann zulässig sein, wenn sie handelsverzerrende Wirkungen haben.

Das **Vorsorgeprinzip** muss im SPS-Abkommen gestärkt werden, und Handelsbeschränkungen, die im Rahmen des Biosafety-Protokolls erlassen werden, dürfen nicht Gegenstand eines WTO-Streitschlichtungsverfahrens werden. Im TBT- Abkommen müssen auch **Kennzeichen bezüglich der Produktionsverfahren** anerkannt werden.

Entwicklungsländer müssen beim Aufbau entsprechender Zertifizierungsorgane unterstützt werden. Entsprechende Kennzeichen könnten die Grundlage für zusätzliche Zollsenkungen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems der EU gegenüber Entwicklungsländer bilden, das bereits heute ökologische Kriterien berücksichtigt.

## **7. Die Agrarverhandlungen nach der letzten Ministerkonferenz der WTO**

Die in der Ministererklärung festgehaltenen **Ergebnisse der vierten WTO-Ministerkonferenz in Doha** im November 2001 bieten wenig Aussichten auf kurz- bis mittelfristige Erfolge, um dem ökologischen Reformbedarf des internationalen Agrarhandelsregimes entgegenzukommen. Die **Paragraphen zu den Agrarverhandlungen** bestätigen lediglich, dass nicht-handelsbezogene Anliegen berücksichtigt werden, wie dies bereits im Agrarabkommen vorgesehen ist. Weitgehend gescheitert ist die EU mit ihrer

umweltpolitischen Agenda. Die **Paragraphen zu Handel und Umwelt** erwähnen das Vorsorgeprinzip überhaupt nicht, und die Frage der Behandlung von Umweltkennzeichen wird zur Beratung an das Komitee für Handel und Umwelt verwiesen.

Das Vorgehen der EU gemeinsam mit den USA und gegen den Widerstand der Mehrzahl der Entwicklungsländer, in einer „neuen Runde“ den Geltungsbereich der WTO auf **neue Themen wie nationales Wettbewerbsrecht und Investitionsmaßnahmen** auszuweiten, hat Vertrauen zerstört, das für die heiklen Verhandlungen zu Umweltfragen dringend notwendig gewesen wäre. Auf die unter dem Schlagwort „Implementierungsprobleme“ zusammengefasste Forderung vieler Entwicklungsländer nach einer Überprüfung und Korrektur der bestehenden Abkommen wird dagegen nur völlig unzureichend eingegangen.

Dabei wäre eine grundlegende Reform der bestehenden WTO-Verträge nicht nur aus entwicklungspolitischer, sondern auch aus ökologischer Sicht notwendig. Bestehen EU und USA auf der in Doha getroffenen Entscheidung, die Verhandlungen auf die „neuen Themen“ wie Investitionen und Wettbewerbsrecht zu konzentrieren, wäre diese Chance allerdings auf absehbare Zeit verbaut.

## Summary

At the beginning of 2000, the World Trade Organization (WTO) commenced **negotiations on the continuation of the liberalization process** in international agricultural trade. This step was agreed upon as early as at the foundation of the World Trade Organization in 1995; however, it had been largely ignored by the broader public after the spectacular failure of the WTO ministerial conference in Seattle in December of 1999. Nevertheless, a large number of WTO members, among them a majority of Developing Countries, have tabled detailed and far-reaching proposals.

The focus of these demands was on further **opening of agricultural markets** to developing country exports, **reducing subsidies** in industrialized countries and for increased consideration of concerns to the majority of Developing Country members especially regarding **food security**. **Environmental concerns** do not play a central role in the negotiations.

This study attempts to identify those sections of the WTO agreements, in particular the **Agreement on Agriculture** (AoA), the **Agreement on Technical Barriers to Trade** (TBT) and the **Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures** (SPS), that will have to be amended in order to avoid contradictions to the goals of food security as well as protection of the environment and health.

### **4.1. Environmental Problems in Agriculture**

**Agriculture has far reaching effects on the environment**, both in the industrialized countries of the OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) and Developing Countries.

Agriculture in the **industrialized countries** has become heavily specialized and industrialized since the 1950s. Contamination of soils and water with pesticides and fertilizers grew rapidly. Diversity of plants and animals decreased due to the specialization on a few high yielding varieties and breeds. At the same time the habitats of many wild species were diminished. The specialization of farms and international trade in feedstuffs has interrupted nutrient cycles on farms and at regional levels. Consequently crop producing farms rely on the intensive use of mineral fertilizers, while manure resulting from intensive animal production causes environmental problems in their respective areas.

In **Developing Countries**, the picture is more differentiated. In some countries and regions intensification leads to problems similar to those in industrialized countries. This is especially true with irrigated agriculture, where over-utilization of freshwater reserves occurs in many regions. On the other hand, inappropriate farming methods result in insufficient nutrient supply, hence leading to the loss of soil fertility (soil-mining).

Certain forms of agriculture also result in **positive environmental effects**. Examples are the conservation of traditional cultural landscape and traditional plant and animal varieties and breeds. In the international discussion this is referred to as the **multifunctionality** of agriculture, which also covers positive effects on food security and rural development. Due to the different environmental problems, internationally uniform policy recommendations are not possible.

## **2. Environment, Food Security and the Importance of Agricultural Trade**

**International Trade affects the environment** in different ways. The necessary **transportation** of goods leads to negative effects from emissions and the utilization of area for infrastructure. Besides that, four different effects are distinguished in economic literature, all of which can have positive as well as negative consequences on the environment: **Product effects** occur when the traded products themselves have an effect on the environment. In agriculture, the spread of plant and animal diseases through imported goods can be quoted as a negative example. **Technology effects** occur if imports facilitate the utilization of new technologies. In agriculture, the change in farming systems with regard to the use of pesticides and fertilizer which is facilitated by the import of these inputs and seeds adapted to them is a case in point. Environmental effects can be positive as well as negative. **Scale effects** occur when international trade affects the level of economic activity in a certain sector. An example in the agricultural sector is the expansion of production beyond national demand in exporting countries and lower production in importing countries. The environmental effects depend on how far the resulting intensification and extensification processes are adapted to ecological conditions. **Structural effects** occur when the composition of goods produced in a country is altered through international trade. An example in agriculture is higher production of export crops such as cotton and coffee instead of staple foods for domestic consumption. Environmental effects depend on whether the exported products are more or less suitable to the ecological conditions than those produced for the domestic market.

The ecological effects of liberalizing agricultural trade depend heavily on the **environmental framework conditions** in the importing and exporting countries. In 1992, principles for environmental and development policy were defined in Rio de Janeiro with the declaration of the UN Conference on Environment and Development (UNCED). The most prominent ones in the debate on trade and the environment among others are the polluter pays principle and the precautionary principle. To counter ecologically problematic effects of international trade in agriculture, **three environmental policy instruments** are frequently applied: **Product standards** specify certain characteristics a product has to meet in order to be marketed in a country. They relate to domestic as well as imported products. The WTO Agreements recognize the application of those standards. However, certain conditions regarding transparency in application and scientific justification have to be met. The latter can lead to conflicts with the precautionary principle, which calls for effective measures to avoid serious environmental damages even when scientific proof for the causes of the damages has not yet been established. Standards for processes and production methods (**PPM standards**) specify processes by which products are made, even if these have no direct effects on the properties of the product itself. The aim is to avoid the use of environmentally harmful production processes. In the WTO it is generally not allowed to apply those standards on imported products. **Subsidies and tariff protection** should prevent the loss of agricultural production in marginal areas and the possible positive aspects of multifunctionality. The WTO allows for targeted subsidies for agri-environmental programmes and rural development, if they meet certain requirements.

Several **international agreements on environmental policy** were made in the follow-up of UNCED, which are relevant to agriculture. However, as a rule they do not define precise standards and conditions for agricultural and environmental policy. In order to protect soils, the **Convention to Combat Desertification** and **Agenda 21** only call for the development of national action plans to eliminate the reasons for inappropriate land use. Agenda 21 is not binding by international law. Hence its measures defined to protect freshwater resources through the limited use of chemical inputs in agriculture and the development of water saving farming practices are recommendations only. In the framework of the **Kyoto-Protocol for Climate Protection**, the recognition of forests and grassland as carbon sinks is especially relevant for agriculture. The protocol therefore creates incentives to increase these areas. The **“Biosafety-Protocol” to the Convention on Biological Diversity**, has a direct relation to agricultural trade. It recognizes explicitly the right of countries to invoke the precautionary principle to justify the restriction of imports of genetically modified organisms.

**International trade affects food security** at all levels. According to the definition of the UN Food and Agriculture Organization (FAO) food security has three dimensions: **Availability**, **Stability and Access**. Food has to be available in sufficient quantities to meet the demand. Supply has to be stable to ensure that seasonal fluctuations do not result in a reduction below need. Finally all parts of populations and individuals need access to food.

Especially in countries where yields vary widely, international trade can contribute to the **stability of supply**, but world market prices are subject to large variations. Many experts expect a stabilization of prices in the long term as a result of the liberalization measures agreed upon in the WTO. Imports can only be financed on a sustainable basis, if they are matched with according **export capacities**. However, the traditional agricultural exports of Developing Countries face a trend towards declining prices and have since decades ago, while non-traditional exports such as fresh fruit and vegetables face high protectionist barriers in industrialized countries' markets. In addition it is not clear how far Developing Countries, especially the poorer ones, will be able to match the high and further increasing **standards regarding food quality and health** in industrialized countries and gain access to their markets. World market prices for many agricultural products, especially basic foodstuffs such as grains are depressed as a result of **subsidized exports** mainly from the EU and the USA. Many farmers in Developing Countries cannot cover the cost if they have to market their products at these low prices and as a result are driven out of their local markets. Hence their food security is directly threatened. In addition, the opportunity to import grains at low prices creates an incentive for governments in many Developing Countries to neglect domestic production of basic foodstuffs.

It is **necessary** to support agriculture and especially small farmers in Developing Countries through a variety of measures. Improved extension of advisory services and infrastructure are as important as better access to inputs and the stabilization of output prices.

### 3. Relevant Provisions in WTO Agreements

The **Agreement on Agriculture**, which came into force in 1995, sets rules for three main areas: Regarding **market access** only fixed tariffs are still allowed. **Export subsidies** had to be reduced but are permitted at the reduced level. Different categories of **domestic support** measures were developed which are commonly referred to as "boxes". Measures which fall into the so called Amber Box are qualified as trade distorting and had to be reduced by 20 %. The measures consist mainly of payments which are directly linked to production and

guaranteed prices above the world market level. So called Blue Box (payments in the framework of production limiting programmes) and Green Box measures however can be expanded without limitations. The Green Box consists of measures which are deemed to have no or at least minimally trade distorting effects. Payments in the framework of agri-environmental programmes also belong to this category, but they are only allowed to compensate for additional costs which arise from the participation in such a program.

In all areas there are special provisions for the **special and differential treatment for Developing Countries**. Besides longer implementation periods and lower reduction commitments for tariffs and subsidies, Developing Countries have the right to support farmers with low income and poor setting of resources through the provision of inputs at subsidized prices. Overall, the agreement is tailored to fit the interests of industrialized countries, allowing for the continuing usage of their agricultural policy measures.

The **Agreement on Technical Barriers to Trade** (TBT) requires that technical regulations and standards shall not be unnecessarily restrictive to trade. At the same time it is recognized that respective requirements are legitimate to pursue objectives like protection of the environment. The Agreement is limited to **product standards**. Standards for processes and production methods are not covered by the TBT agreement, according to the prevailing interpretation.

The **Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures** (SPS) specifies the TBT Agreement with regard to health and plant protection. It defines stricter requirements for the necessity of standards and **calls for the application of internationally agreed standards**. If national standards are to be set on a higher level, scientific proof has to be established that this results in an increased level of protection. This constitutes a contradiction to the precautionary principle. It became most obvious in the WTO's dispute settlement ruling against the import ban for hormone treated beef in the EU.

**Art XX of the GATT** (General Agreement on Tariffs and Trade) also plays a central role. Trade restrictions which are based on PPM standards are generally in contradiction to GATT rules. Art. XX allows for deviations from these rules under narrowly defined conditions, inter alia if it contributes to the conservation of exhaustible natural resources.

#### **4. The Agricultural Policy of the EU and the Planned Agricultural Turnaround in Germany**

The reform of the agricultural policy of the EU, agreed upon in the framework of Agenda 2000, contains **two sets of measures**: Basic standards which aim at the reduction of environmental damages from agriculture are made mandatory. Agri-environmental programmes shall compensate the costs for the provision of additional services with positive environmental effects and provide incentives for additional environmental services.

The “**agricultural turnaround**”, announced by the German Federal Government, aims at strengthening the protection of consumers, the environment and animal welfare. Agricultural policy shall be redesigned to concentrate support to those farms which apply production methods that are environmentally sound and conserve resources. To achieve this, subsidies linked to production shall be further reduced and the money freed shall be used to finance direct payments linked to environmental criteria. In addition, support for organic agriculture shall be increased and a comprehensive labelling scheme for food and its ingredients shall be introduced.

Many of the measures proposed in the agricultural turnaround are not in conflict with the **provisions of the WTO**. This is mainly due to the fact that the Blue Box allows for great flexibility in the conditioning of direct payments. However, many countries call for the elimination of the Blue Box in the on-going negotiations. The stricter criteria of the Green Box are in conflict with the measures proposed in the agricultural turnaround more frequently. Even the already existing agri-environmental programmes are not in full compliance with the criteria as they do not rule out payments beyond the compensation of additional costs. If incentives were to be strengthened, the problem would increase further. Another conflict could arise with the labelling of products according to their production methods with respect to environmental protection and animal welfare. This is especially the case for quality seals, which concentrate on specific standards such as the abandonment of keeping hens in cages. Equally problematic is the compensation of costs that arise from the application of higher animal welfare standards.

## **5. The Role of the Environment and Food Security in the Ongoing Negotiations on Agriculture – Proposals by Member Countries**

**Developing Countries** are very active in the current negotiations. They submitted many proposals and participate actively in the discussions. Important issues in many proposals are **food security** and **support for small farmers**. In order to achieve these aims many countries

ask for special provisions in the framework of a “Development Box” (so called “Food Security Box”). In contrast to the existing “boxes”, which refer to domestic support only, provisions on increased flexibility for tariff protection of products with importance to food security shall explicitly be included. Other demands concern improved **market access** for products from Developing Countries and the effective implementation of the decision to support Net Food-Importing Developing Countries made in 1994. The proposals made by **Japan and Korea** regarding food security point to a similar direction. Japan even wants to increase flexibility in tariff protection for all countries. The **Cairns Group**, an alliance of competitive agricultural exporters, reacts only on specific aspects of the demands. It emphasizes the negative effects of subsidized exports and calls for a special safeguard mechanism against them. So far the **EU** addressed the demands of Developing Countries only rhetorically and made no specific proposals concerning food security. The proposal made by the **USA** could even result in reduced flexibility for Developing Countries. A broad spectrum of **Non-Governmental Organizations** supports demands for far reaching rights for the protection and support for small farmers and food security as well as for comprehensive measures to counter subsidized exports. In addition there are detailed proposals to establish an international fund to promote agriculture in Net-Food Importing Developing Countries.

There are considerably less proposals concerning **the environment**. Korea wants direct payments to be allowed in unrestricted amounts if they are directed towards farmers who deliver public goods such as environmental protection and the conservation of cultural heritage. Norway and Jordan argue that they need tariff protection to maintain their agriculture and its multifunctional features. The EU and Switzerland deem the current provisions of the Green Box appropriate to pursue environmental objectives. The EU however calls for payments to compensate for costs of higher animal welfare standards to also be allowed. The US wants to tighten the criteria for the Green Box in order to minimize trade distorting effects. Many Developing Countries and individual members of the Cairns Group want to introduce an overall limit for domestic support, which would also affect payments in the Green Box and the Blue Box. Many countries call for the elimination of the Blue Box. Non-Governmental Organizations especially from the environmental sector ask for a combination of the Green Box and Blue Box, and only allow those measures that effectively serve environmental protection purposes.

## **6. Recommendations**

The Agreement on Agriculture in the WTO already provides some starting points to take account of food security and environmental protection. However, the **rules have to be improved urgently**. Especially the criterion of being “at most minimally trade distorting” which should no longer be decisive for the admissibility of support measures. In fact, the central question should be whether measures are effective to promote non trade concerns.

The rules of the Agreement on Agriculture have to **respect the fundamental differences between the agricultural sectors in industrialized and Developing Countries**. Export subsidies have to be eliminated within a few years. In addition easier mechanisms for the protection against dumping have to be established. If industrialized countries export products which benefit from domestic support measures they should retain the subsidy through an appropriate export levy. Otherwise the importing countries should have the right to invoke countervailing duties.

The flexibility for the agricultural policies of Developing Countries has to be increased through the **introduction of a Development Box**. Domestic support measures, especially for the stabilization of prices shall be allowed without limitations if they are targeted towards disadvantaged producers. The necessary complementary tariff protection has to be allowed too. A fund shall be established to support Net-Food-Importing Developing Countries. During periods with high world market prices it should finance food aid for vulnerable parts of the populations. If world market prices are low, the fund should finance programmes to promote small farmers and subsistence farmers.

Market access for Developing Countries has to be improved. Exporters and authorities have to be supported in adapting the products to environmental and health standards in the industrialized countries which constitute the major markets. This is especially necessary if the standards exceed internationally agreed levels.

In order to improve respect for **the environment and health** in agricultural trade, not only the Agreement on Agriculture but also the TBT and the SPS agreement need to be reformed. As a first step, the Agreement on Agriculture’s limitation of payments in agri-environmental programmes to the amount of additional costs should be dropped. This would allow for real incentives. Payments for higher animal welfare standards on the other hand should be permitted, but limited to the compensation for additional costs. The **criteria for the Green Box and the Blue Box** have to be modified so that ecologically inefficient payments are not allowed in unlimited amounts. On the other hand environmentally effective programmes should be permitted even if they have trade distorting effects.

The **precautionary principle** has to be strengthened in the SPS Agreement. Trade restrictions established in the framework of the Biosafety-Protocol must not be subject to dispute settlement in the WTO. **Labels concerning production methods** have to be respected in the TBT Agreement. Developing Countries have to be supported in setting up appropriate certification organizations. Those labels could form the basis for additional tariff reductions in the EU's Generalized System of Preferences which already takes ecological criteria into account.

## **7. The Negotiations on Agriculture After the Last WTO Ministerial Conference**

The results of the **fourth ministerial conference of the WTO in Doha**, laid out in the ministerial declaration of November 2001, raise few prospects to achieve the necessary ecological reforms in the international agricultural trade regime in short and medium term. The **paragraphs on the negotiations on agriculture** only reconfirm that non-trade concerns shall be taken into account as it is already stated in the provisions of the Agreement on Agriculture. The EU failed in large parts to introduce its agenda on trade and environment. The paragraphs on trade and environment do not even mention the precautionary principle and the question of environmental labelling is referred to the Committee on Trade and Environment for further discussions.

The approach of the EU and the USA to push for a “new round” in order to expand the competencies of the WTO to new issues like **investment and national competition policy** has destroyed confidence as it has been done despite the resistance from the majority of Developing Countries. This confidence would be necessary for the delicate negotiations on environmental concerns. The demand by many Developing Countries to review and adapt existing agreements referred to as “implementation issues” is dealt with insufficiently.

A fundamental reform of the existing WTO agreements, however, is necessary not only from a developmental but also an environmental point of view. Should the EU and the USA insist on the decision made in Doha to launch negotiations on new issues like investment and competition, an environmental reform of the WTO will not be an opportunity for the foreseeable future.