

WTO og landbruget

Af Karsten Skjalm.

Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI)

1. Indledning

Handelen med landbrugsvarer udgør kun ca. 4% af den samlede globale handel med varer og tjenesteydelser (WTO, 2001a). Ikke desto mindre har spørgsmål, der knytter sig til handelen med landbrugsvarer i mange år haft stor indvirkning på den politiske udvikling i det multilaterale handelssystem. Under Uruguay-Runden (1986-94) bestemte landbrugsforhandlingerne ikke blot tempoet i gennemførelsen af runden (som først blev afsluttet 32 år efter tidsplanen), men også i nogen grad dybden og rækkevidden af de aftaler, der blev indgået på andre områder. Dette vil med stor sandsynlighed også blive tilfældet i den kommende handelsrunde, Doha-Runden, der blev indledt i januar 2002. Som WTO's generaldirektør Mike Moore udtalte på World Economic Forum's møde i New York i februar 2002: »Denne runde vil ikke blive afsluttet, hvis landbrugsforhandlingerne ikke bevæger sig. Det vil blive en 300 års runde og ikke en treårs runde«.¹⁾

Nok har de foreløbige landbrugsforhandlinger, der allerede blev indledt i 2000 i overensstemmelse med WTO's såkaldt »indbyggede dagsorden«, haft et præg af déjà vu, men alligevel adskiller forhandlingerne sig

på vigtige måder fra dem, der fandt sted under Uruguay-Runden. For det første brugte forhandlerne under Uruguay-Runden megen tid på at udforme en forhandlingsarkitektur til fremtidige liberaliseringer af landbruget. Selvom nogle lande allerede har forsøgt at demontere denne arkitektur, vil forhandlingerne denne gang i langt højere grad komme til at dreje sig om reelle liberaliseringer af landbruget. På dette punkt fejlede Uruguay-Runden nemlig. Dette betyder for det andet, at man i den kommende runde kan forvente et langt hårdere opgør mellem de lande, der ønsker gennemgribende og hurtige liberaliseringer, og dem som i grunden ønsker, at landbruget fortsat skal nyde særstatus. Til den første gruppe hører især de landbrugseksporterende i- og u-lande, der har allieret sig i den såkaldte Cairns-gruppe²⁾ (den tegner sig samlet for 1/3 af den globale landbrugseksport) og til dels USA, der med en andel på 20% er verdens største landbrugseksportør. Til den anden gruppe, som løst har allieret sig i den såkaldt »multifunktionelle gruppe« hører EU og de Central- og Østeuropæiske EU-ansøgerlande, Norge, Schweiz, Japan og Sydkorea. Hovedaktørerne er ganske vist de samme som under Uruguay-Runden – Cairns-gruppen, USA og EU – men denne gang

vil en lang række udviklingslande, herunder Kina og Indien og de afrikanske lande, for alvor blande sig i spillet. Dette vil for det tredje få betydning for tyngdepunktet i forhandlingerne: Doha-Runden vil formentlig komme til at adskille sig fra Uruguay-Runden ved, at opgøret i sidste ende ikke kommer til at handle så meget om eksportsubsidier – dette opgør har EU, der står for 90% af eksportsubsidierne på landbrugsområdet i WTO sådan set allerede tabt – men derimod om indenlandske støtteordninger. Dette kan føre til en fundamental forskydning af de interessekonstellationer, som gjorde sig gældende under Uruguay-Runden. I Doha-Runden vil landbrugsforhandlingerne ikke blive en kamp mellem Vest og Vest (USA mod EU) men derimod Syd mod Nord. Derfor bliver landbrugsforhandlingerne også den afgørende test på, om EU, USA og de andre industrialiserede lande mener det alvorligt, at den kommende runde skal være en udviklingsrunde. Hvis de industrialiserede lande ikke giver udviklingslandene substantielle indrømmelser i landbrugsforhandlingerne, vil det blive vanskeligt at opnå en succesrig afvikling af Doha-Runden. Dette er hovedkonklusionen på denne artikel, som indledes med en beskrivelse og vurdering af WTO's landbrugsaftale med en efterfølgende analyse af de toneangivende landes politiske positioner i landbrugsforhandlingerne.

2. WTO's landbrugsaftale: rammen for forhandlingerne

Det er en udbredt misforståelse, at GATT ikke dækkede handelen med landbrugsvarer, men det er sandt, at landbruget i hele GATT-perioden fra 1948 til 1994 nød særstatus i forhold til den almindelige varehandel. Denne særstatus blev dels opnået gennem undtagelser (såkaldte »waivers«), dels mere lempeligere regler (især vedr. subsidier), end dem der gjaldt for de fleste andre sektorer i den almindelige varehandel. Uden effektiv multilateral disciplin udviklede landbruget sig til at blive en af de mest oversubventionere-

rede og produktions- og handelsforvridende sektorpolitikker i GATT's aftalekompleks.

Efter meget hårde og langvarige forhandlinger blev der på Uruguay-Runden omsider opnået enighed om en særskilt landbrugsaftale (Agreement on Agriculture), som med tiden ikke blot skal føre til en liberalisering af handelen med landbrugsvarer, men også til en gennemgribende reform af landenes landbrugspolitikker (jf. art. 20 i landbrugsaftalen). Med henblik på at tilvejebringe denne reform, forpligter WTO-medlemmerne sig til at a) omdanne ikke-toldmæssige handelshindringer såsom variable importafgifter og kvotasystemer til bundne toldsatser, som herefter progressivt skal afvikles (markedsadgang), b) gennemføre substantielle og progressive reduktioner af eksportsubsidier samt c) reducere alle former for produktions- og handelsforvridende indenlandske støtteordninger til et minimum.

Uruguay-Runden resulterede også i en konkret udmøntning af aftalen: over en implementeringsperiode på 6 år (10 år for udviklingslandene) skulle toldsatserne på gennemsnittet nedbringes med 36% (dog mindst 15% inden for hver tariflinje). Endvidere forpligtede industrilandene sig til at reducere værdien og mængden af eksportsubsidier med henholdsvis 36% og 21% (for udviklingslandenes vedkommende dog kun 24% og 14%). Endelig skulle industri- og udviklingslandene reducere deres prisbaserede indenlandske støtteordninger med henholdsvis 20% og 13,3%. Reduktionen af eksportsubsidier og indenlandske støtteordninger skulle ligeledes gennemføres over en 6-10 årig periode (henholdsvis udgangen af 2000 og 2004). Selvom landbrugsaftalen på papiret så ganske fornuftig ud, resulterede Uruguay-aftalen i virkeligheden ikke i særligt vidtgående liberaliseringer. Det var der flere grunde til. De væsentligste vil blive diskuteret i det følgende.

Markedsadgang

Som nævnt forpligtede Uruguay-aftalen landene til at omregne alle deres ikke-toldmæssige handelsbarrierer (NTB) på landbrugsområdet til told, som herefter gennemsnitligt skulle nedbringes med 36% (dog mindst 15% inden for hver tariflinje). Tarifieringen skulle ske på basis af beregninger af de ikke-toldmæssige barrierer, der var gældende i 1986-88. Dette var en periode, hvor beskyttelsen var ekstraordinær høj (OECD, 2001a: 20). Efter 1988 gennemførte bl.a. EU og USA større reformer af deres landbrugspolitik, men disse reformers moderende indvirkning på de ikke-toldmæssige barrierer blev ikke indregnet i tarifieringen. Endvidere overdrev mange lande bevidst værdien af NTB i basisperioden, ligesom mange importpriser bevidst blev undervurderet med henblik på at etablere ekstremt høje toldsats (Ingco, 1995; Josling, 1998). Denne såkaldt »urene tarifiering« blev især praktiseret på varegrupper, hvor den indenlandske produktion var særlig følsom over for importkonkurrence. Da landbrugsaftalen trådte i kraft i 1995 lå det gennemsnitlige toldniveau på landbrugsvarer for WTO-medlemmerne som helhed på ikke mindre end 62% (Gibson et. al, 2001). I OECD-landene var det noget mindre, nemlig 36%, hvilket dog var ti gange højere end OECD-landenes bundne toldsats på industrivarer (WTO, 2001b).

Endvidere var landenes toldstruktur meget ujævn med mange »peaks«, som ofte gik op i flere hundrede procent, og store forskelle mellem anvendte og bundne toldsats.

Reglen om at landene skulle reducere deres toldsats med gennemsnitligt 36% (dog min. 15% på hver tariflinje) tilvejebragte heller ikke megen liberalisering. Dette skyldtes, at der hverken skulle tages hensyn til niveauet på de enkelte toldsats eller de enkelte tariflinjers handelsmæssige vægt. Landene blev derfor tilladt at lægge toldreduktionerne på ikke-kommercielt meningsfulde tariflinjer.³⁾ Før Doha-Runden ligger WTO-med-

lemmernes bundne toldsats således på et niveau, som er mindst ligeså begrænsende på markedsadgangen som de ikke-toldmæssige barrierer var det i 1986-88.

For at lette markedsadgangen pligtede landene sig under Uruguay-aftalen sig dog til at indføre toldkvotaer (dog med lavere toldsats) på varer, som tidligere var særligt begrænset. Toldkvotaerne skulle udgøre mindst 3% af det indenlandske forbrug i basisperioden 1986-88, og forøges til 5% over implementeringsperioden. Undersøgelser viser imidlertid, at kun 2/3 af de 1371 toldkvotaer, der er blevet notificeret til WTO, er blevet fyldt ud. Dette hænger givetvis sammen med landenes administration af kvotaerne. Den mest almindelige form for administration er udstedelse af importlicenser, som er særlig følsom over for politiske rigiditeter (foruden korruption og betjening af særinteresser). I øvrigt tildeles toldkvotaerne i mange tilfælde primært lande med bilaterale eller plurilaterale præferenceaftaler (i EU's tilfælde AVS-landene). Efter som den gennemsnitlige toldsats på kvotaerne er 63%, kan man i det hele taget stille spørgsmålstegn ved, hvor stor værdi toldkvotaerne i virkeligheden har (WTO, 2001b).

Som et tredje og sidste element i reglerne vedr. markedsadgang er der indført en særlig beskyttelsesklausul. Denne har til formål at beskytte indenlandske markeder mod forstyrrelser forårsaget af pludselig importvækst eller abnormt lave verdensmarkedspriser. For at sikre mod en vilkårlig anvendelse af klausulen, specificerer landbrugsaftalen nogle kvantitative triggermekanismer, der dog er sat meget lavt. Der skal derfor ikke så store importstigninger eller prisfald til, før beskyttelsesklausulen kan tages i brug. Anvendelsen af klausulen kræver ikke engang, at det påvises, at indenlandske producenter har lidt materiel skade. Klausulen er derfor blevet anvendt flittigt (435 gange mellem 1995 og

1999), hvilket yderligere har hæmmet markedsadgangen for landbrugsvarer.

Eksportsubsidier

Uruguay-aftalen ligger langt fra den oprindelige amerikanske ambition om en total afvikling af eksportsubsidier. Ikke desto mindre er reglerne vedrørende reduktioner af eksportsubsidier dem, der har fungeret bedst i landbrugsaftalen. Det skyldes, at aftalen på dette område gælder for hver enkelt produktgruppe. Aftalen forpligter industrilandene til at reducere værdien af deres eksportsubsidier med 36%, samt de mængder der ydes eksportsubsidier med 21% over 6 år med 1986-90 som basisperiode (udviklingslandene forpligter sig til at reducere deres eksportsubsidier med henholdsvis 34% og 14% over en tiårig periode). I alt 25 medlemmer, primært industrilande, har indgået forpligtelser vedrørende reduktion af eksportsubsidier. Blandt disse 25 medlemmer er EU med en andel på 89% (1995-98) i særklasse den største bruger af eksportsubsidier. På andenpladsen kommer Schweiz med 5,25%, mens USA indtager en tredjeplads med beskedne 1,5%. Dette mønster har grundlæggende ikke ændret sig siden Uruguay-Runden blev indledt i 1986.

Selvom reglerne vedrørende afvikling af eksportsubsidier er betydeligt mere stringente end reglerne vedrørende markedsadgang, kan man pege på en række problemer: for det første har de nominelle og kvantitative forpligtelser, medlemmerne har påtaget sig, i mange tilfælde ikke været særligt krævende. Det skyldes igen den valgte basisperiode, som her er gennemsnittet for 1986-90. I denne periode førte EU og USA eksportsubsidieringskrig mod hinanden, ligesom EU endnu ikke havde gennemført den mere vidtgående MacSharry-reform. Siden er subsidiekrigen ophørt, og dette ansporede bl.a. USA til at reducere sine eksportsubsidier til blot US\$26 mio. i 1995. Dette har betydet, at der har været mange penge på USA's »subsidie-kassekredit«, som det hedder i WTO-jargon. I

1995, da Uruguay-aftalen trådte i kraft, havde USA kun anvendt 22% af sit budgetloft og 35% af sit mængdeloft. Dette har gjort det muligt for USA at forøge sine eksportsubsidier i selve implementeringsperioden (til US\$147 mio. i 1998). I modsætning til USA har EU reduceret sine eksportsubsidier i implementeringsperioden (fra US\$6.295 mio. i 1995 til US\$5.848 mio i 1998), hvilket dog også er påkrævet, hvis EU skulle nå at opfylde sine forpligtelser inden for implementeringsperiodens udløb. Ifølge den seneste opgørelse fra 1999, som EU meddelte i sommeren 2001, overskred EU sine forpligtelser i 9 ud af 20 produktkategorier. EU kunne kun overholde sine forpligtelser ved at overføre ikke-udnyttede subsidier fra tidligere år (roll-over) – en praksis, som er blevet stærkt kritiseret af Cairns-gruppen og USA.

Omvendt har EU beklaget, at aftalen ikke dækker eksportkreditter, dvs. lån, kreditter, lånegarantier eller forsikring for lån, som offentlige myndigheder yder importører i andre lande. Konsekvensen kan være, at importøren modtager lån til en rente under markedsrenten eller bliver tilbudt tilbagebetalingsbetingelser, som er unormale i forhold til dem, det kommercielle finansielle marked kan tilbyde. I så fald vil de samlede importomkostninger blive mindre end ellers, hvilket medfører et element af eksportsubsidiering. Ifølge OECD (2000) er eksportkreditterne i OECD-landene vokset fra US\$5,5 mia. i 1995 til US\$7,9 mia. i 1998. I modsætning til direkte eksportsubsidier er USA klart den største bruger af eksportkreditter i OECD (46%), efterfulgt af Australien (25%) og EU (15%). EU har derfor krævet, at eksportkreditter også skal udfases. OECD's undersøgelse viser imidlertid, at subsidieelementet i eksportkreditterne er ganske beskedent. I USA's tilfælde var det i 1998 blot 6,6%, hvilket betyder, at kun US\$258 mio. kunne betragtes som eksportsubsidier. Det korrekte sammenligningsgrundlag mellem EU's og USA's eksportsubsidier i 1998 var således ik-

ke US\$7 mia. vs. US\$4 mia., men derimod US\$5,9 mia. vs. US\$0,4 mia. EU's krav om en sammenkædning mellem eksportsubsidier og eksportkreditter har derfor ikke haft den store realpolitiske slagkraft, men må karakteriseres som et desperat forsøg på at redde sine eksportsubsidier, som i høj grad holder sammen på korthuset i den fælles landbrugs-politik.

Indenlandske støtteordninger

Hvis aftalerne om markedsadgang og eksportsubsidiering skal have den ønskede liberaliserende virkning på handelen med landbrugsvarer, er det nødvendigt at udvide aftalen med disciplinerende regler for brugen af indenlandske støtteordninger: hvis landmændene fortsat modtager prisstøtte, forvrides den internationale handel, fordi støtteordningerne gør det lettere for dem at konkurrere med udenlandske eksportører på hjemmemarkedet. Det gælder også, selvom der blev gennemført en total liberalisering af grænsebarrierer (markedsadgang). Hvis landmændene modtager produktionsstøtte, bliver det lettere for dem at konkurrere på både hjemme- og eksportmarkedet, hvilket underminerer aftalerne om markedsadgang og eksportsubsidier. Det er derfor naturligt, at landbrugsaftalen også disciplinerer WTO-medlemmernes indenlandske støttepolitik.

Set i et historisk perspektiv er aftalen i denne henseende ganske banebrydende. Men eftersom landbrugsaftalen her for alvor trænger ind på fjendtligt territorium (indenlandsk reguleringspolitik), gælder der ikke overraskende mange undtagelser. GATT-forhandlerne valgte følgelig at inddele indenlandske støtteordninger i tre kasser – en gul, blå og grøn – hvor kun den gule er omfattet reduktionskrav. For de øvrige gælder en fredsperiode, der udløber ved udgangen af 2003.

Den gule kasse omfatter støtteordninger, som antages at have den mest forvridende virkning på produktion og handel, f.eks. garante-

rede mindstepriser og produktionsafhængig støtte. I implementeringsperioden skulle disse støtteordninger derfor reduceres med 20% for industrilande og 13,3% for udviklingslande på basis af et aggregeret estimat (AMS – Aggregate Measure of Support) over værdien af de angivne støtteordninger i perioden 1986-88.⁴⁾ Dog gælder en såkaldt de minimis-regel. Denne regel betyder, at prisstøtten til en specifik varegruppe ikke skal medregnes i AMS, hvis støtten udgør under 5% af produktionsværdien (10% for udviklingslandenes vedkommende).

Den blå kasse omfatter støtteordninger, der direkte baseres på et fast areal, historisk udbytte eller antal husdyr, eller støtte der højest omfatter 85% af et basismiveau for produktionen, men der også stilles krav om produktionsbegrænsende foranstaltninger. Kategorien blev oprettet i de døende minutter i Uruguay-Runden for at få et forlig i stand mellem EU og USA. Aftalen vedrørende den blå kasse går således ud på, at kompensationsbetalingerne for produktionsbegrænsning modregnes AMS i implementeringsperioden (1995-2000), men ikke i basisperioden, hvor EU's MacSharry-reform ikke var påbegyndt. Da aftalen trådte i kraft i 1995 meddelte kun en håndfuld medlemmer støtte i den blå kasse. EU tegnede sig for ca. 80%, mens USA stort set stod for resten. Efter USA som led i en ny landbrugsreform (FAIR Act fra 1996) afskaffede sit produktionsbegrænsende kompensationsprogram, er EU med en andel på mere end 90% reelt den eneste bruger af kassen. Dette har isoleret EU i landbrugsforhandlingerne, præcist som det er tilfældet med eksportsubsidier.

Den grønne kasse omfatter støtteordninger, som antages at være minimalt produktions- og handelsforvridende. Hovedkravene til de støtteordninger, der kan overføres til denne kategori er, at de er offentligt finansierede (via skatter og ikke priser), at de ikke involverer prisstøtte og ikke baseres på løbende

produktion. De vigtigste eksempler er generelle tjenester (f.eks. forskning, inspektion og uddannelse), indenlandsk fødevarehjælp, direkte indkomststøtte, finansiel støtte i forbindelse med naturkatastrofer (herunder tørke), miljøprogrammer, strukturtilpasningsprogrammer og regionalhjælp. Der eksisterer ikke nogen udtømmelig liste, og termen »minimalt handelsforvridende« er ikke defineret i landbrugsaftalen. Det er derfor et åbent spørgsmål, i hvor vid udstrækning den grønne kasse kan imødekomme såkaldt »non-trade concerns« – en anden term, som ikke er defineret i landbrugsaftalen.

Landbrugsstøtte, der henregnes i den blå og grønne kasse, er ikke omfattet reduktionsforpligtelser. Støtteordningerne er endvidere »uanfægtelige« i en periode på 9 år. Denne fredsperiode udløber ved udgangen af 2003. Hvis fredsperioden ikke forlænges, og det synes ikke givet, kan det enkelte medlems støtteordninger indbringes for WTO's tvistbilæggelsessystem, hvilket i sidste ende kan resultere i bemyndigelse til retaliering (straf-told). Med hensyn til de »grønne« støtteordninger, skal det dog påvises, at den enkelte støtteordning, som indklages for tvistbilæggelsessystemet, er handelsforvridende. Med mindre WTO-medlemmerne selv forhandler sig frem til en positivliste i Doha-Runden, kan det meget vel blive overladt til tvistbilæggelsesorganerne at afgøre, hvilke støtteordninger der reelt kan lægges i den grønne kasse. Cairns-gruppen har med rette stillet spørgsmålstejn ved, om direkte indkomststøtte, fødevarehjælp og strukturtilpasnings- og regionalhjælp i virkeligheden er minimalt produktions- og handelsforvridende. I den kommende runde ønsker gruppen, at den grønne kasse udsættes for en større revision. Som det vil fremgå neden for ønsker en række andre udviklingslande at gå videre ved direkte at lægge et låg på, hvor meget støtte der må henregnes i den grønne kasse.

Siden Uruguay-Rundens afslutning har indu-

strilandene, især USA men også EU, i stigende grad anvendt den grønne kasse som flugtvej til ikke blot at bibeholde, men faktisk at forøge deres i forvejen enorme landbrugsstøtter. 60% af WTO-medlemmernes landbrugsstøtte ligger nu i denne kasse, som indtil videre er fritaget reduktionskrav (OECD, 2001b). I 1986-88 udgjorde landbrugsstøtten i OECD-landene US\$236 mia. I 1999 steg landbrugsstøtten til US\$273 mia. for så at falde til US\$245 mia. i 2000, hvilket dog svarer til 5 gange den samlede globale udviklingshjælp (World Bank, 2001). Den totale landbrugsstøtte (medregnet kunstigt høje priser m.v.) er steget fra US\$298 mia i 1986-88, til US\$356 mia. i 1999, hvilket svarer til knap US\$1 mia. om dagen. Som WTO's kommende generaldirektør Supachai Panitchpakdi har gjort opmærksom på: hvis OECD-landene blot lagde 10 dages landbrugsstøtte til side, ville målet være nået for den FN-fond for livsnødvendig AIDS-, tuberkulose- og malariamedicin., som FN's generaldirektør Kofi Annan foreslog i 2001. Indtil videre har OECD-landene kun bidraget med US\$1,5 mia. til denne fond (FN, 2002).

Alt i alt er der ikke gjort så store fremskridt med at liberalisere landbruget i WTO. For det første hæmmes handelen med landbrugsvarer fortsat stærkt af de enorme toldbarrierer, der blev indført med tarifieringen af ikke-toldmæssige barrierer. Dette lider udviklingslandene naturligvis mest under, eftersom andelen af deres landbrugseksport i forhold til deres samlede eksport ofte ligger på 60-100%. I 2001 gennemførte EU sit »alt-andet-end-våben«-initiativ, som giver toldfri adgang for de mindst udviklede landes varer, men hvad med alle de andre udviklingslande? Selvom EU's initiativ er et skridt i den rigtige retning, så begrænser EU stadig effektivt de fattigste udviklingslandes markedsadgang med sine overordentligt restriktive sundhedsstandarder. Som økonomer fra Verdensbanken har påvist, koster EU's nylige stramning af sin sundhedsstandard vedrørende giftstoffet af-

latoxin årligt de fattige afrikanske lande syd for Sahara US\$640 mio., fordi deres eksport af bl.a. jordnødder og dadler kasseres (Otsuki, Wilson & Sewadeh, 2001). Denne stramning har imidlertid minimale sundhedsmæssige virkninger. Som JECFA under FN-organet FAO allerede skønnede i en rapport fra 1997, ville en stramning svarende til den, EU foretog i 1998, reducere antallet af kræfttilfælde med 1,4 per en milliard indbygger. Derimod har stramningen kolossal betydning for de fattige afrikanske landes eksportmuligheder. Verdensbankøkonomerne skønner, at deres eksport af nødder, kornprodukter og tørret frugt vil falde med 64% i forhold til, at EU havde henholdt sig til de internationale sundhedsstandarder, der anbefales af FN. Endvidere bidrager EU's eksportsubsidier til at fastholde udviklingslandenes landmænd i fattigdom, fordi eksportsubsidierne i høj grad

medvirker til at presse verdensmarkedspriserne i bund. Selvom andelen af befolkningerne, som lever under Verdensbankens absolutte fattigdomsgrænse på US\$1 om dagen er faldet betragteligt i de sidste 10-15 år, lever stadig over 1 milliard mennesker under denne grænse. Op imod 90% af disse fattige, som langt overvejende befinder sig i Asien og Afrika, lever af landbrug (World Bank, 2001). Som det fremgår af figur 1 udgjorde den gennemsnitlige samlede landbrugsstøtte i OECD-landene i 1998-2000 gennemsnitligt over US\$11.000 per landmand – over 30 gange mere end det, som 1/6 af jordens befolkning må leve for, og over 15 gange mere end det, som knapt halvdelen af jordens befolkning må leve for. Der er imidlertid stor variation mellem OECD-landenes støtte til deres landmænd. Norge, Schweiz og Island toppe med over US\$30.000 om året (over kr.

	Samlet årlig landbrugsstøtte Mia. US\$	% OECD	Støtte pr. landmand US\$	Støtte pr. capita US\$
EU	119,2	35,0	16.028	318
USA	93,3	27,4	20.803	2.255
Japan	69,8	20,5	25.190	551
Canada	5,0	1,5	-	166
Korea	20,8	6,1	24.000	446
Schweiz	5,5	1,6	31.231	761
Norge	2,6	0,8	30.978	596
Island	0,2	0,1	32.109	631
Australien	1,6	0,5	2.894	87
New Zealand	0,1	0,0	338	33
Alle OECD-lande	340,5	100,0	11.334	302

Kilde: OECD, 2001a, Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation 2001.

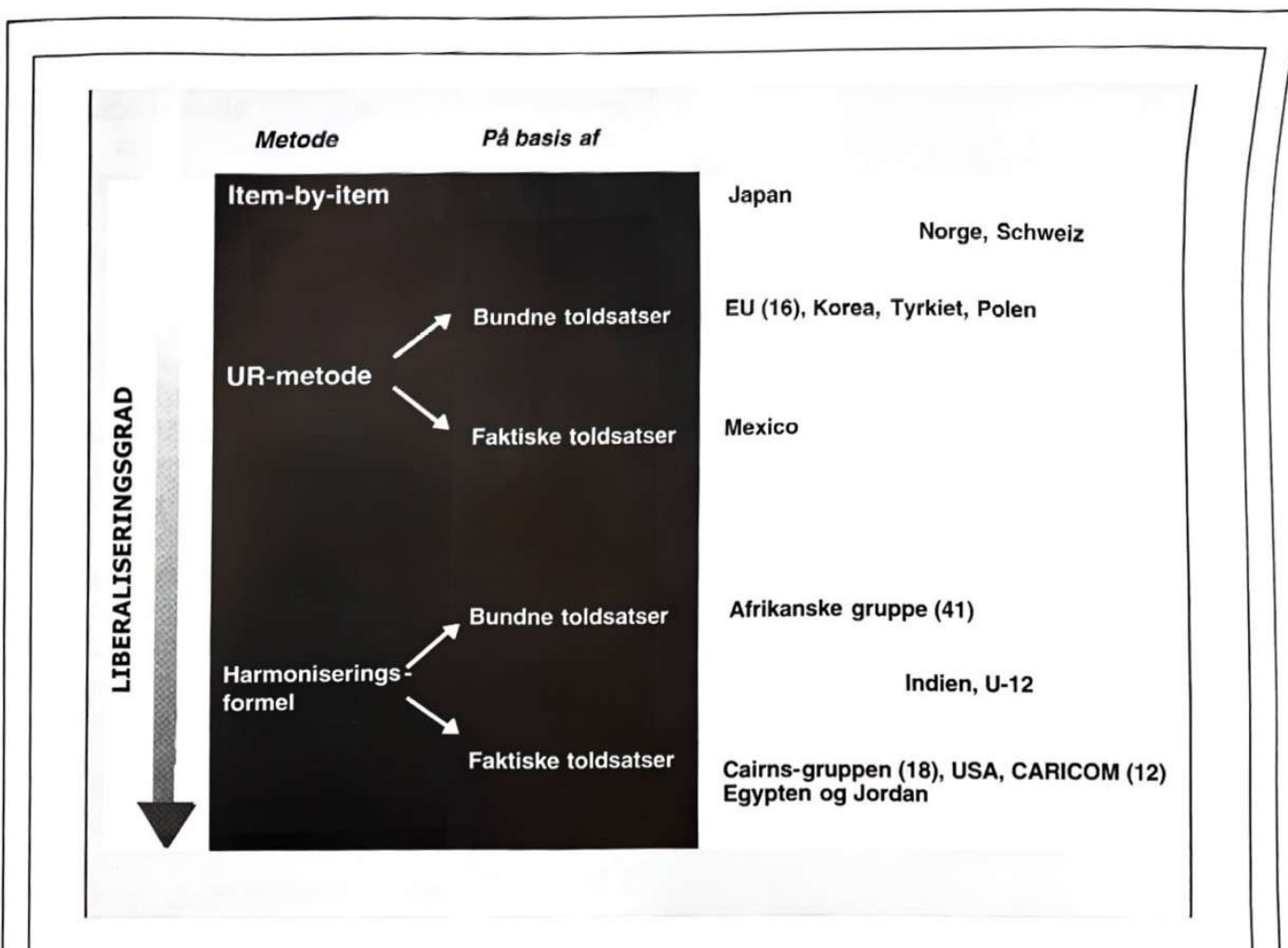
Figur 1. OECD-landenes landbrugsstøtte 1998-2000

250.000) eller mere end 80 gange det som 1/6 af jordens befolkning må leve for. Udover at en betydelig del af landbrugsstøtten direkte eller indirekte er produktions- og handelsforvridende, forklarer disse enorme indkomstkævheder i sig selv, hvorfor udviklingslandene i den kommende handelsrunde vil være så fokuseret på OECD-landenes landbrugsstøtte.

3. Forhandlingspositionerne før Doha-Runden

Som nævnt er der i Doha-Runden lagt op til det helt store opgør mellem WTO-landene om landbrugspolitikken. Dette bekræftes af de meget aggressive forslag, som især Cairns-gruppen, men også mange andre udviklingslande, har lagt frem. På næsten alle punkter er forslagene betydeligt mere radikale, end dem som USA og Cairns-gruppen fremlagde under Uruguay-Runden, og som med EU's tidligere handelskommissær Leon Brittans ord »pressede EU i defensiven fra dag 1« (Brittan, 1999). I lyset af ovennævnte analyse kan det næppe komme som en overraskelse, at EU også denne gang vil befinde sig i stormens centrum. Mere overraskende er det, at EU, når det kommer til stykket, næppe kan forvente megen støtte fra en række af sine multifunktionelle venner, herunder især Japan og Sydkorea. Denne alliance splittede USA sådan set allerede i Doha, da den amerikanske chefforhandler Robert Zoellick indvilligede i at forhandle om antidumping. For EU er slaget om eksportsubsidier og de blå kompensationsbetalinger muligvis allerede tabt på forhånd. Dette vil være skelsættende, eftersom de to brikker nærmest kan sammenlignes med kongen og dronningen i den fælles landbrugspolitik. Kompensationsbetalingerne tegner sig alene for 60% af EU's landbrugsstøtte. EU vil næppe få held med at et eventuel forsøg på at overføre disse betalinger til den grønne kasse, da de er indirekte produktionsrelaterede. Selvom meget kan ske under forhandlingerne, tegner der sig foreløbigt det billede, at EU må acceptere, at

den blå støtte også vil blive omfattet reduktionskrav. Hvis ikke dette sker, kan EU forvente byger af tvistbilæggelsessager, når fredsperioden udløber i 2003. EU har allerede erkendt, at fredsperioden ikke vil blive forlænget efter Doha-Rundens afslutning. Når EU's budgetperiode i 2006 slutter, vil EU sandsynligvis ikke have andet valg, end at gennemføre en fundamental reform af sin landbrugspolitik. Denne reform vil givetvis medføre en omlæggelse af landbrugsstøtten til direkte, ikke-produktionsrelateret indkomststøtte med et betydeligt element af national selvfinansiering, og hvor landbrugsstøtten betinges af, at de europæiske landmænd opfylder en række nærmere definerede krav med hensyn til miljø, fødevarekvalitet og dyrevelfærd. Hvorvidt de europæiske landmænd efter denne reform tilnærmelsesvis vil modtage ligeså meget landbrugsstøtte som i dag, afhænger af, om EU i Doha-Runden vil være i stand til at alliere sig med en uventet partner, nemlig USA. USA har i de senere år forøget sin landbrugsstøtte under den grønne kasse betydeligt, og kongressen presser fortsat på for at forøge støtten yderligere. Ifølge Bush-regeringens seneste udspil til en reform af det amerikanske landbrug, skal der i fremtiden lægges mere vægt på miljøbeskyttelse og bevarelse af naturressourcer, rural udvikling, strukturtilpasninger og tilskud til nye miljøvenlige teknologier (USDA, 2001). Hermed lægger USA sig – i hvert fald for så vidt angår indenlandsk støtte – tæt op ad EU's multifunktionelle approach, og i ligeså klar afstand til Cairns-gruppens forslag om at kigge den grønne kasse grundigt efter i sømmene. Spørgsmålet er, om dette vil sprænge den overordnede alliance mellem USA og Cairns-gruppen, som har eksisteret siden Uruguay-Runden? Eller formuleret på en anden måde: vil den kommende alliance mellem EU og USA i spørgsmålet om indenlandsk landbrugsstøtte, få USA til at bakke af i sine krav om, at eksportsubsidier totalt skal udfases efter den næste runde? Det kan kun de kommende forhandlinger



Figur 2. WTO-medlemmernes positioner: markedsadgang (told)

give et svar på. Indtil videre må vi nøjes med at ridse landenes positioner op på de tre hovedområder i landbrugsaftalen: told, eksportsubsidier og indenlandsk støtte.

Markedsadgang: Told

Med hensyn til toldforhandlingerne kan man grundlæggende opridse tre positioner: a) brugen af en harmoniseringsformel, som både tager sigte på at nedbringe tolden og udflade toldstrukturen (eliminere »toldpeaks« og »toldeskalation«), b) fortsat brug af Uruguay-formlen og c) brug af en endnu mere lempelig »item-by-item«-model, hvor landene forhandler om toldreduktioner på de enkelte tariflinjer. Endvidere kan man sondre mellem, om det skal være den faktiske told eller den bundne told, der skal lægges til grund

ved anvendelsen af de tre modeller. En harmoniseringsformel, der baseres på den faktiske told vil medføre mest liberalisering, mens en »item-by-item«-model, der baseres på de bundne toldsatser vil medføre mindst liberalisering. Endelig skal der sondres mellem forslag, der gælder for henholdsvis industri- og udviklingslandene. I det følgende fokuseres der for overskuelighedens skyld kun på de forslag, der gælder for industrilandene.

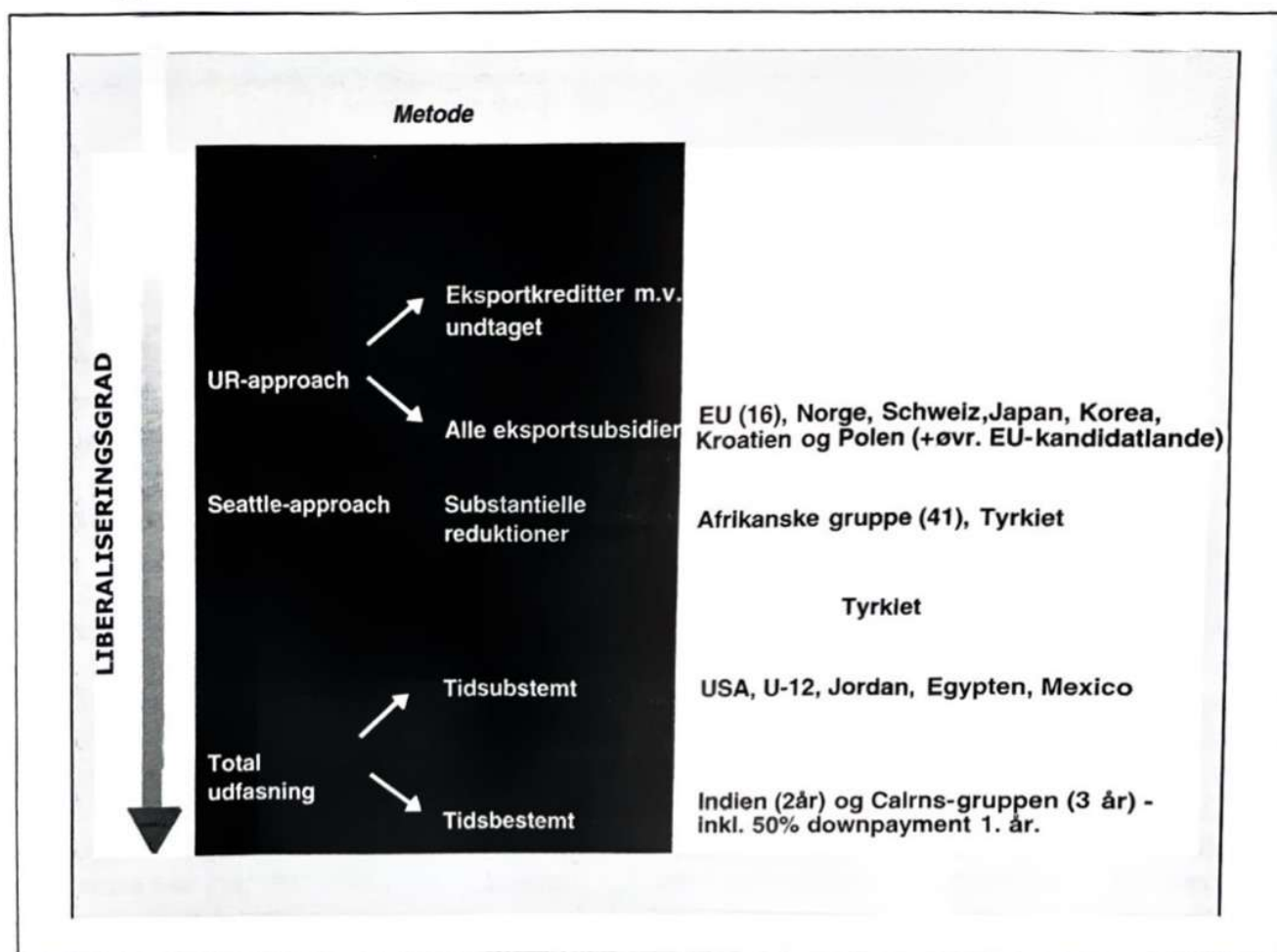
Som det fremgår af figur 2 foreslår et stort flertal af WTO-medlemmerne, at man anvender en harmoniseringsformel i toldforhandlingerne. Cairns-gruppen, USA, CARICOM, Jordan og Egypten (i alt 33 medlemmer) har foreslået, at den faktiske told skal lægges til grund i forhandlingerne. Den afrikanske

gruppe (41 lande) har derimod foreslået, at de bundne toldsater skal lægges til grund, mens Indien og en gruppe bestående af 12 udviklingslande (i det følgende kaldet U-12⁵) ikke har gjort deres endelige stilling op. Kina vil givetvis også tilslutte sig denne formidable alliance, bestående af foreløbigt 87 medlemmer, som foretrækker en harmoniseringsformel. Det skyldes, at Kina i sine tiltrædelsesforhandlinger blev presset til meget lave toldsater (gns. 15%) på landbrugsområdet. 19 medlemmer – EU (talt som 16⁶) samt Korea, Mexico og Tyrkiet – har foreslået Uruguay-modellen. Mexico mener dog, at man skal lægge den faktiske told til grund for forhandlingerne. Japan synes derimod foreløbigt at stå alene med sit forslag om en »item-by-item«-approach, om end Norge og Schweiz

placerer sig mellem denne model og Uruguay-modellen. Selvom det er alt for tidligt at spejle om forhandlingsresultatet, synes pilet altså at pege i retning af harmoniseringsmodellen, som giver mest liberalisering (se figur 2).

Eksportsubsidier

Hvis man lægger de foreløbige forslag til grund, går 38 lande – Cairns-gruppen, USA, ASEAN, Indien, U-12, Jordan, Mexico og Egypten – ind for, at WTO-forhandlingerne skal munde ud i en aftale om en total udfasning af alle former for eksportsubsidier (jf. figur 3). Det faktiske tal er givetvis større. Kina vil med stor sandsynlighed også støtte en hurtig udfasning af eksportsubsidier. I sine tiltrædelsesforhandlinger fraskrev Kina



Figur 3. WTO-medlemmernes positioner: eksportsubsidier

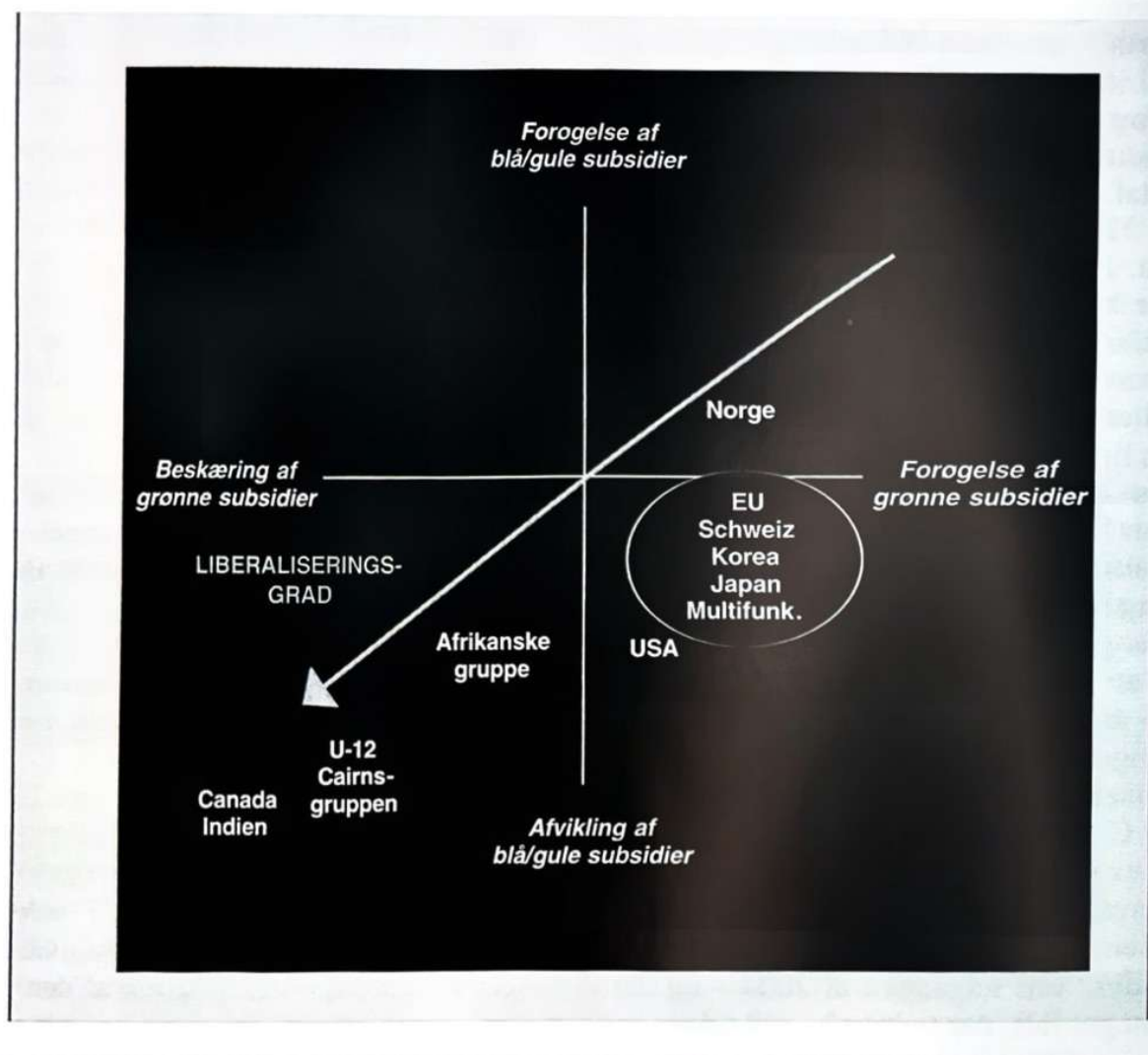
sig nemlig retten til eksportsubsidier. Den afrikanske gruppe (41 lande) går i princippet også ind for en udfasning, men har i første omgang foreslået en »substantiel og progressiv reduktion«. Tyrkiet placerer sig imellem en total udfasning og substantielle reduktioner«. 22 medlemmer – EU, Norge, Schweiz, Korea, Japan, Polen og Kroatien – har indtil videre blot foreslået, at alle former for eksportsubsidier disciplineres uden at angive nærmere, hvor dybe reduktionerne skal være. Antallet af medlemmer, der støtter denne position ligger nok nærmere 35, hvis man medregner de EU-kandidatlande, som ikke er nævnt. Som det fremgår af figur 3 har Indien og Cairns-gruppen fremlagt de mest radikale forslag til udfasning af eksportsubsidier. Hvor Cairns-gruppen under Uruguay-Runden foreslog, at eksportsubsidierne skulle afvikles inden 5 år, foreslår gruppen denne gang, at udfasningen skal ske i løbet af 3 år. Indien har foreslået en udfasningsperiode på blot 2 år. Både Cairns-gruppen og Indien har endvidere krævet, at eksportsubsidierne allerede skal halveres i implementeringsperiodens første år. Hvis Doha-Runden bliver afsluttet til tiden, dvs. ved udgangen af 2004 – og det er der meget lidt, der tyder på – ville dette indebære, at EU allerede skulle gennemføre en radikal landbrugsreform i indeværende budgetperiode – og det er der endnu mindre der tyder på!

Indenlandsk støtte

Med hensyn til indenlandsk støtte eksisterer der mange positioner. Mest vidtgående er Canadas og Indiens forslag om at slå den blå og gule kasse sammen, hvorefter landbrugsstøtten inden for en kort implementeringsperiode skal nedbringes til de minimis. Endvidere har de på linje med Cairns-gruppen foreslået, at der indføres stramme regler for brugen af den grønne kasse, hvilket bl.a. vil betyde, at direkte indkomststøtte skal indregnes i kassen med begrænsninger. Indien og U-12 har foreslået, at alle tre kasser slås sammen, hvor efter de skal opdeles i en »generel kasse«

med et støtteloft og en »udviklingskasse« uden loft. USA har også foreslået, at den gule og blå kasse lægges sammen. Der skal herefter anvendes en harmoniseringsformel, så medlemmer med meget AMS gennemfører større reduktioner af sin landbrugsstøtte. USA ønsker dog ikke, at der skal lægges loft på brugen af den grønne kasse. Den afrikanske gruppe, Jordan og Mexico har foreslået, at der gennemføres »substantielle og progressive reduktioner« af såvel den gule som den blå kasse. Kriterierne for brugen af den grønne kasse skal strammes kraftigt op, men den afrikanske gruppe går dog ikke så vidt som til at foreslå et loft. I forhandlingerne vil Kina givetvis lægge sig på linje med Indien og U-12.

I den modsatte ende af det politiske rum står EU, Norge, Schweiz, Korea og Japan samt de Østeuropæiske EU-kandidatlande. Længst væk står Norge, der ligefrem har foreslået at lempe den gule kasse, så landbrugsstøtte, der primært er rettet mod hjemmemarkedsvaretrækkes ud af beregningen af AMS. Schweiz og EU har annonceret, at deres tilslutning til, at der gennemføres reduktioner af den gule kasse, er betinget af, at den blå kasse bevares og kriterierne for at anvende den grønne kasse ikke strammes op. De er dog principielt enige i, at der er behov for en afklaring af, hvilke støtteordninger, der kan henregnes til den grønne kasse, men er f.eks. meget uenige i, at direkte indkomststøtte ikke kan henregnes. Alle de nævnte medlemmer støtter bevarelsen af den blå kasse. Samtidigt har de samlet sig i en gruppe, der kalder for »Multifunktionalitetens venner« (Friends of Multifunctionality). Den har støtte fra de central- og østeuropæiske kandidatlande, Island, Israel samt en række ø-stater (Barbados, Mauritius, St. Lucia, Trinidad og Tobago og Fiji). Fiji er dog også medlem af Cairns-gruppen, hvilket har skabt nogle identitetsproblemer. Disse ca. 40 medlemmer ønsker at anvende den grønne kasse til at fremme multifunktionelle målsætninger.



Figur 4. WTO-medlemmernes positioner: indenlandsk støtte

4. Afslutning: Landbrugsforhandlingerne og den overordnede Doha-Runde

Som antydnet tegner der sig et meget broget billede i forhandlingerne om indenlandsk støtte. Det, der givetvis vil blive afgørende for magtbalancen i forhandlingerne, vil være, hvordan USA vælger at vægte sine temmeligt radikale krav om en sammenlægning af landbrugsstøtten i den gule og blå kasse, som herefter skal reduceres substantielt ved hjælp af en harmoniseringsformel, med ønsket om at bevare og eventuelt udvide den grønne kasse. Meget tyder på, at USA i sidste ende vil hælde mod det sidste, og det vil givetvis muliggøre den besynderlige alliance med EU. Hvis dette sker, vil landbrugsforhandlin-

gerne udvikle sig til en decideret nord-syd-konflikt, som med stor sandsynlighed vil blive afgørende for, om Doha-Runden overhovedet kan finde en succesrig afslutning. EU vil givetvis indvillige i at give indrømmelser på landbrugsområdet, hvis udviklingslandene på Ministerkonferencen i 2003 accepterer at udvide forhandlingerne med miljø, investerings- og konkurrencepolitik. Spørgsmålet er blot, hvor store indrømmelser EU vil give – for udviklingslandene er bestemt ikke begejstret for de tre nævnte emner.

Med hensyn til USA er det vanskeligere at få øje på konkrete interesser i Doha-Runden. Det skulle da lige være forhandlingerne om

liberaliseringer af handelen med tjenesteydelser (GATS), som USA givetvis vil kæde sammen med landbrugsforhandlingerne for at opnå indrømmelser fra udviklingslandene. I Uruguay-Runden havde USA en meget stærk interesse i, at få TRIPS- og GATS-aftalen forhandlet på plads. I forbindelse med optakten til Doha-Runden har de store amerikanske eksportvirksomheder, som udgør ryggraden i den amerikanske frihandelskoalition været iøjnefaldende tilbageholdende med at agitere for en ny runde. Doha-Runden kom først og fremmest i stand fordi den amerikanske regering i lyset af terrorangrebet den 11. september, påtog sig et handelspolitisk lederskab af sikkerhedspolitiske grunde. På ministerkonferencen i Doha valgte den amerikanske chefforhandler Robert Zoellick modigt at bringe nogle for USA så ømtålelige emner som antidumping, tekstil- og tøjkvoter og TRIPS-aftalen (afklaring af regler, som har betydning for udviklingslandenes adgang til livsnødvendig medicin) i spil. Endvidere accepterede USA at forhandle om miljø, konkurrence- og investeringspolitik – ikke fordi, den amerikanske regering havde så store nationale interesser i det, men fordi EU lagde meget vægt på det. Med mindre USA opnår store indrømmelser i GATS-forhandlingerne, er det svært at få øje på USA's økonomiske gevinster ved Doha-Runden. På landbrugsområdet er USA's position aldeles tvetydig: på den ene side presser USA hårdt på for betydelige toldreduktioner og en udfasning af eksportsubsidier, på den anden side vil USA forsvare den grønne kasse med næb og klør. Hvis USA's vanskelige balanceakt i sidste ende tipper mod det sidste, lover dette ikke godt for Doha-Rundens afvikling.

Noter

1. Kyodo News, 2. februar 2002, WTO chief seeks concessions from rich nations for new round.
2. Cairns-gruppen, der blev dannet umiddelbart forud for Uruguay-Runden, består i dag af Australien (uformel leder), Argentina, Brasilien, Bolivia, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Filipinerne, Guatemala, Indonesien, Malaysia, New Zealand, Paraguay, Sydafrika, Thailand og Uruguay.
3. Dette kan illustreres med et simpelt eksempel: antag at et land kun producerer to landbrugsvarer, f.eks. fjerkræ og hvede. Antag endvidere at landet producerer forsvindende lidt fjerkræ (måske under 5% af produktionsværdien af den samlede landbrugsproduktion), og at næsten hele landbrugsproduktionen ligger i hvede, hvor importkonkurrencen er hård. For at imødekomme den indenlandske efterspørgsel på fjerkræ, er toldsatsen sat meget lav, f.eks. 3%, mens den på hvede – den sensitive sektor – er sat prohibitivt højt, f.eks. 300%. Landet implementerer nu landbrugs-aftalen ved at sænke toldsatsen til 0%. Dette giver en omkostningsfri toldreduktion på 100%. Tolden på hvede nedsættes med de minimale 15%, dvs. til 255%, hvilket stadig giver mere end tilstrækkelig beskyttelse til at udelukke import. Den gennemsnitlige uvægtede toldreduktion bliver følgende $57,5\% [100\% + 15\%/2]$, hvilket rigeligt opfylder landets WTO-forpligtelser, men uden at det reelt koster noget.
4. Eftersom prisstøtte klart udgør hovedparten af disse ordninger, kan AMS groft sagt beregnes som (administrativ fastlagt pris ÷ fast referenceværdi for verdensmarkedspriser i basisperioden) x produceret mængde.
5. U-12-gruppen består af Cuba, Den Dominikanske Republik, El Salvador, Haiti, Honduras, Kenya, Nicaragua, Pakistan, Peru, Sri Lanka, Uganda og Zimbabwe.
6. EU har i alt 16 medlemmer i WTO: de 15 medlemsstater samt EU, der som toldunion også er medlem af WTO.

Litteratur

- Brittan, L. (1999), *The next WTO negotiations on agriculture: a European View*, 53rd Oxford Farming Conference, Oxford, 5 January 1999, Speech/99/2, Brussels: European Commission.
- FN (2002), *Contributions pledged to the global fund to fight AIDS, tuberculosis and malaria*, <http://www.unaids.org>. (pr. 1.2. 2002) CONTRIBUTIONS P
- Gibson, P., J. Wainio, D. Whitley & M. Bohman (2001), *Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets*, ERS Report No. 796.
- Ingco, M. D. (1995), *Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round. One Step Forward or One Step Back?*, World Bank Working Paper No. 1500, Washington D.C.: World Bank.
- Josling, T. (1998), *Agricultural Trade Policy: Completing the Reform, Analysis in International Economics N° 53*, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- OECD, (2000), *An Analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture*, COM/AGR/WP (2000)91/FINAL, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2001a), *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2001*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OECD, 2001b, *The Uruguay Agreement on Agriculture. An Evaluation of Its Implementation in the OECD Countries*, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Otsuki, T., J. S. Wilson & M. Sewadeh (2001), *A Race to the Top? A Case Study of Food Safety Standards and African Exports*, World Bank Working Paper No. 2563, Washington D.C.: World Bank.
- USDA (2001), *Food and Agricultural Policy: Taking Stock in the New Century*, Washington D.C.: U.S. Department of Agriculture.
- World Bank (2001), *Global Economic Prospects 2002: making trade work for the world's poor*, Washington D. C.: World Bank.
- WTO (2001a), *International Trade Statistics 2000*, Geneva: World Trade Organization.
- WTO (2001b), *Market Access: The Unfinished Business*, Geneva: World Trade Organization.