

WTO'S LANDBRUGSAFTALE: HVOR VIDTRÆKKENDE ER DEN EGENTLIG?

Af professor Carsten Daugbjerg, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, og Research School of Social Sciences, Australian National University, Canberra

Resultatet af Uruguay-runden – der skulle regulere verdensmarkedshandlen – blev af mange anset for tyndt og magert på landbrugsområdet. For landbrugsaftalen førte ikke i sig selv til nogen nævneværdig sænkning af landbrugsstøtten i de industrialiserede lande. Denne artikel går i rette med denne gængse opfattelse og ser på om landbrugsaftalen ikke tværtimod var mere vidtgående på lang sigt, idet den lagde et loft over landbrugsstøtten og indeholdt en række mekanismer, der med tiden vil føre til en mere liberaliseret handel med landbrugsvarer.

Indledning¹

Siden midten af 1980'erne har det i GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) og senere i WTO (World Trade Organization) voldt store problemer at nå til enighed om multilaterale handelsaftaler på landbrugsområdet. Uruguay-runden (1986-94) var planlagt til at vare fire år, men varede i næsten otte, før den kunne afsluttes, og tidsplanen for den igangværende Doha udviklingsrunde, som startede i november 2001 og var planlagt afsluttet i 2005, er for længst overskredet. Runden blev stillet i bero i december 2008, og i skrivende stund er det uvist, hvornår reelle forhandlinger kan genop-

tages. Det er i meget høj grad problemer med at nå til enighed på landbrugsområdet, der er skyld, i at tidsplanerne er skredet markant.

Selv om Uruguay-runden varede i otte år, er mange af den opfattelse, at resultatet var magert på landbrugsområdet, for landbrugsaftalen førte i sig selv ikke til nogen nævneværdig sænkning af landbrugsstøtten i de industrialiserede lande. Andre er mere positive og fremhæver, at landbrugsaftalen lagde et loft over landbrugsstøtten og låste hidtidige reformer fast. Men spørgsmålet er, om landbrugsaftalen ikke var langt mere vidtgående end som så, når man vurderer den i et længere tidsperspektiv, for den havde indlagte mekanismer, som sikrede en proces, der med tiden ville føre til en mere liberaliseret handel med landbrugsvarer.

1. En mere tilbundsående behandling af nogle af denne artikels emner findes i Daugbjerg og Swinbank (2009). Tak til Marianne Lybek Witt for en kritisk gennemlæsning af en tidligere version af manuskriptet.

Inden der redegøres for disse, gives en kort oversigt over, hvordan WTO fungerer.

Hvordan WTO fungerer

Verdenshandelsorganisationen, WTO, blev etableret i 1995. Organisationen var tænkt som en styrkelse af det internationale handelsregime. WTO afløste GATT, som formelt set ikke var en egentlig international organisation men blot en aftale, dog med et midlertidigt sekretariat i Geneve. WTO har, som GATT havde, to hovedfunktioner. For det første er WTO et forum, hvori forhandlinger om internationale handelsregler finder sted, og for det andet afgør WTO gennem domstolslignende afgørelser handelsstridigheder mellem medlemslandene.

Et bærende princip i WTO er, som under GATT, at den globale velfærd kan øges ved at bne markederne og fjerne konkurrenceforvridende støtteordninger og andre handelsbarrierer. Multilaterale aftaler, der har til formål at liberalisere verdenshandlen på en række udpegede handelsområder, forhandles og indgås i handelsrunder. Ideen er, at man ved at forhandle en række områder samtidig kan kæde disse sammen (issue linkage) og derved give forhandlerne muligheder for at handle af på tværs af områder således, at indrømmelser på ét område modsvares af gevinster på et andet. Antagelsen er, at man derved kan opnå en højere grad af liberalisering, end det ville være tilfældet, hvis de enkelte områder blev forhandlet hver for sig.

De domstolslignende processer i WTO kaldes i fagterminologien tvistbilæggelse. Det er specielt indenfor tvistbilæggelse vedrørende multilaterale handelsaftaler, indgået under WTO såvel som under GATT, at WTO har vist sig som en slagkraftig international organisation. GATT havde, som WTO har det, et domstolslig-

nende organ, men for at dets afgørelser kunne føres ud i livet krævedes det, at alle medlemslandene i GATT, inklusive den tabende part, gav deres samtykke. Det siger sig selv, at den tabende part langt fra altid var villig til det. I WTO har man vendt tingene om; nu kræves der konsensus fra alle medlemslande for at tilsidesætte en afgørelse i WTOs tvistbilæggelsessystem, og det er ikke sandsynligt, at den vindende part vil stemme for noget sådant.

Muligheden for at kæde forhandlingsemer sammen har dog langt fra været tilstrækkeligt til, at forhandlerne fra WTOs mange medlemslande har kunnet nå til enighed om en pakke af handelsaftaler. Vanskelighederne med at nå til enighed er blevet større gennem tiden og situationen blev for alvor problematisk under Uruguay-runden (1986-94) og Doha Udviklingsrunden (i daglig tale Doha-runden) (2001-). Problemerne skyldes ikke mindst, at antallet af medlemslande i GATT/WTO er steget markant fra 23 i 1947 til 153 i 2009. Et andet problem er, at der er kommet nye og politisk følsomme emner på forhandlingsdagsordenen. Dagsordenen for Uruguay-runden var bredere, end det var tilfældet for tidligere runder. Tidligere runder havde haft fokus på handel med industrivarer, men Uruguay-runden spændte over en betydelig bredere vifte af handelsområder såsom handel med landbrugsvarer og serviceydelser, foranstaltninger til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed samt plantesundhedsmæssige foranstaltninger (SPS), beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder (TRIPs) og handelsrelaterede investeringstiltag (TRIMs). Inkludering af de nye emner betød, at forhandlingerne også kom til at dreje sig om handelsbarrierer bag grænsen, såsom landbrugsstøtte, patentlovgivning osv. Tidligere runder havde overvejende foku-

seret på handelsbarrierer ved grænsen, først og fremmest toldsatser. Dette skift i forhandlingsdagsordenen komplicerede forhandlingerne og viste sig at være politisk følsomt specielt på landbrugsområdet.

Sidst, men ikke mindst, så markerede igangsættelsen af Uruguay-runden en ændring i beslutningsreglerne i GATT. Under den tidligere runde, Tokyo-runden (1973-79), var forhandlingsmodellen, at det største eksportland forhandlede med det største importland inden for et nærmere afgrænset handelsområde. Den aftale, som disse parter indgik, åbnedes for de øvrige medlemmer, således at de frit kunne tilslutte sig aftalens rettigheder, men de var ikke forpligtede til at efterleve dens forpligtelser. Uruguay-runden (1986-94) og Doha-runden (2001-) var/er begge organiseret som en 'single undertaking', som kort fortalt er reglen om, at 'intet er aftalt, før alt er aftalt'. Dvs. at handelsrunden ikke kan lukkes, før der er opnået enighed blandt *alle* WTO medlemslande på *alle* forhandlingsområder. De gamle handelsregler gælder indtil det sker. Det har imidlertid vist sig umådeligt svært for WTO's 153 medlemmer at blive enige om multilaterale handelsaftaler.

Principperne i WTO's landbrugsaftale

I de fleste vestlige lande opfattede man i efterkrigstiden landbruget som en helt speciel sektor, der var underlagt specielle markeds- og produktionsmæssige betingelser. F.eks. var det opfattelsen, at de markeds-mæssige betingelser for landbrugsproduktion ville føre til kronisk lave indkomster for landbrugerne (the farm income problem), og at det faktum at landbrugsproduktionen var underlagt klimatiske forhold altid ville føre til ustabile produktionsforhold. De særlige forhold på landbrugsområ-

det berettigede statslig indgriben i erhvervet og indførelse af permanente støtteordninger, der skulle sikre landbrugerne stabile indkomster under de usikre forhold. Også i GATT slog opfattelsen af landbrugserhvervet som et særligt erhverv igennem. I GATT 1947 aftalen fandtes den institutionelle forankring af opfattelsen i paragraf XI, som tillod importbegrænsninger, og i paragraf XVI som undtog GATT medlemsstaterne for det generelle forbud mod at anvende eksportstøtte.

Uruguay-rundens landbrugsaftale var et brud med opfattelsen af landbruget som et særligt erhverv, for hvilket der skulle gælde helt specielle regler. Det understreges i aftalen, at målet på lang sigt er at etablere et fair og markedsorienteret handelssystem, og at der skal ske en væsentlig fremadskridende reduktion i landbrugsstøtten og i importbeskyttelsen. Aftalens paragraf 21 ophæver virkningen af paragrafferne XI og XVI i GATT 1947 (som under WTO er blevet til GATT 1994, men ellers har samme ordlyd). Disse to paragraffer havde gennem tiden legitimeret en omfattende importbeskyttelse og brug af eksportstøtte, og det havde under GATT's regelsæt vist sig umuligt at lægge begrænsninger på sådanne handelsforvridende foranstaltninger. I overensstemmelse med målet om at liberalisere den globale handel med landbrugsvarer, slog paragraf 20 i landbrugsaftalen fast, at liberaliseringen af handlen med landbrugsvarer var en fortsat proces og forpligtede landene til at indlede nye forhandlinger inden udgangen af 1999. Den såkaldte fredsklausul i aftalens paragraf 13 skabte et væsentligt incitament for især EU og USA til faktisk også aktivt at medvirke til indledningen af nye forhandlinger. Fredsklausulen beskytter WTO medlemsstaternes landbrugs-

Tabel 1. Oversigt over kategorier for intern støtte

Støttekategori	Gule kasse	Blå kasse	Grønne kasse
Definition	Støtteordninger der er koblet til produktionen eller til produktionsfaktorer (AMS)	Direkte støtteordninger med produktionsbegrænsede foranstaltninger	Støtteordninger der ikke har nogen, eller kun minimal, handelsforvridende effekt eller effekter på produktionen
Reduktions-forpligtelser	Reduktionsforpligtigelse på 20 pct. over 6 år, baseret på 1986-88 gennemsnit (ulande, 13 pct. over 10 år).	Undtaget fra reduktionsforpligtigelse under gældende landbrugsaftale, men i ny WTO aftale vil der efter alt at dømme være reduktionsforpligtigelse	Ingen reduktionsforpligtigelse. Præcise kriterier for hvilke støtteordninger, der falder ind under denne kategori.
Eksempler	EU's prisstøtteordninger for mælk og sukker.	EU's hektarstøtteordninger med braklægningsforpligtelse	EU's enkeltbetalingsordning

støtteordninger mod sagsanlæg i WTO's tvistbilæggelsessystem, så længe de er i overensstemmelse med landbrugsaftalen. Men fredsklausulen gjaldt kun indtil udgangen af 2003, og derefter kan der lægges sager an mod landbrugsstøtteordningerne med udgangspunkt i andre af WTO's aftaler. En landbrugsstøtteordning kan således godt være i overensstemmelse med landbrugsaftalen, men samtidig overtræde bestemmelserne i andre aftaler. Det vurderes, at det specielt er i forhold til *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. at EU og USA har problemer med deres landbrugsstøtteordninger og derfor kan blive udsat for sagsanlæg (Steinberg og Josling 2003).

Landbrugsaftalen skal derfor opfattes som et skridt på vejen mod en liberaliseret verdenshandel med landbrugsvarer, hvor handelshindringer såsom told, eksportstøtte og handelsforvridende intern støtte gradvist fases ud eller sænkes til et minimum. Uruguay-rundens landbrugsaftale var aldrig tænkt som slutstadiet i bestræbelserne på at liberalisere handlen med

landbrugsvarer (Kenyon og Lee 2006, Smith 2009, Daugbjerg og Swinbank 2009).

Udover de brede hensigtserklæringer og mekanismer, der skal sikre fortsatte forhandlinger om liberalisering af handlen med landbrugsvarer, indeholder aftalen nogle konkrete regler. I forhold til *markedsadgang* er hovedreglen, at ikke-toldmæssige handelshindringer skulle transformeres til told², og derefter reduceres med 36 procent. Det betød enden for EU's variable importafgifter, som var et nøgleinstrument i EU's landbrugspolitik.

Den *interne landbrugsstøtte* opererer i landbrugsaftalen med tre kategorier.

Den gule kasse (*amber box*) omfatter landbrugsstøtteordninger, hvor støtten er koblet til produktionen (fx prisstøtte) eller til produktionsinput (fx kunstgødningssubstans). Disse støtteordninger betragtes som værende handels-

2. Regler for foranstaltninger til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed samt plantesundhedsmæssige foranstaltninger (SPS) var undtaget for denne forpligtelse.

forvridende, fordi de kunstigt presser produktionen op, og dermed tvinger priserne på verdensmarkedet ned. De var i landbrugsaftalen mål for reduktionsforpligtelser. Den blå kasse er til direkte støtteordninger, hvortil der er koblet produktionsbegrænsende foranstaltninger. Denne støttekategori havde i realiteten til formål at fritage EU's hektarstøtte og dyrepræmier samt USA's *deficiency payments* for reduktionsforpligtelser. Støtteordningerne indenfor denne kategori betragtes ofte som delvist afkoblede fra produktionen, idet de ikke presser produktionen op, men de opretholder produktion, som uden støtte ville have været urentabel. Den grønne kasse er for støtteordninger, der er minimalt eller slet ikke handelsforvridende. Støtteordningerne skal således være afkoblede fra produktionen, dvs. der må ikke være krav om produktion knyttet til udbetalingerne.

Endelig blev der lagt begrænsninger på brugen af *eksportstøtte*. Udgifter til eksporter skulle reduceres med godt en tredjedel, og volumen af støttet eksport skulle sænkes med en femtedel. EU's og USA's eksportstøtte havde længe været en torn i øjet på en række eksportorienterede sydamerikanske lande, Australien og New Zealand, og disse lande havde længe arbejdet for at få begrænset brugen af denne type yderst handelsforvridende støtte, som havde kostet dem dyrt i form af mistede eksportkontrakter (Kenyon and Lee 2006). Men angår de faktiske forpligtelser til at reducere støtte og handelsrestriktioner var aftalen ikke så vidtrækkende, som den kunne se ud. Selv om EU måtte omlægge landbrugsstøtten, var konsekvenserne for støtteniveauet meget begrænsede. En forudsætning for at landbrugsaftalen kunne indgås var, at EU reformerede sin landbrugspolitik. Det skete med den såkaldte

Mac Sharry reform i 1992, som lagde en del af landbrugsstøtten om fra prisstøtte til direkte støtte. Reformen indførte således hektarstøtten som en kompensation for en reduktion af de garanterede mindstepriser på korn, olie- og proteinafgrøder, men der var ikke tale om en reduktion af støtteniveauet i EU.

En anden faktor, der begrænsede virkningen, var valget af basisperiode, som var årene 1986-88 (1986-90 for eksportstøtte). Disse skulle være udgangspunktet for reduktionsforpligtelserne i støtte- og toldniveauerne. I disse år var verdensmarkedspriserne lave, og støtte- og tolsatserne følgelig høje. Reduktionerne skulle således ikke tage udgangspunkt i de faktiske forhold, men i nogle historiske forhold, som bevirkede, at man skulle reducere ud fra nogle told- og støttesatser, der lå væsentligt over de faktiske satser i 1993, hvor landbrugsaftalen blev indgået. Der var således masser af luft i aftalen. Endelig betød indførelse af *special safeguard provisions* i landbrugsaftalen, at der kunne lægges en ekstra told på visse importerede fødevarer såfremt importen af disse steg markant, eller hvis verdensmarkedspriserne faldt til under et på forhånd fastsat niveau. EU sikrede sig ret til at, om man fandt det nødvendigt, at anvende *special safeguard provisions* for knap en tredjedel af toldlinjerne!

Fortsat liberalisering i Doha-runden

Som nævnt satte Uruguay-rundens landbrugsaftale en dagsorden for fortsatte forhandlinger om liberalisering af handlen med landbrugsvarer og indeholdt nogle mekanismer, der sikrede, at de i praksis også vil finde sted. Analyserer man landbrugsforhandlingerne under Doha-runden, er der ingen tvivl om, at man faktisk også bevæger sig i den udstukne retning.

Jf. landbrugsaftalens paragraf 20 mødtes handelsministrene i Seattle i september 1999 for at igangsætte den såkaldte Millennium-runde, men forsøget mislykkedes ikke mindst på grund af dårlig mødeplanlægning fra de amerikanske værter side. Demonstrationer i gaderne og amerikansk politis hårdhændede behandling af demonstranterne bidrog heller ikke til et godt forhandlingsklima. Resultatet var sammenbrud i forhandlingerne.

Et nyt forsøgt på at starte en handelsrunde blev gjort i Doha, Qatar i november 2001, og det var mere succesfuldt. Doha-runden kom forholdsvis godt fra start, selv om landbrugsområdet allerede i disse tidlige faser voldte problemer. Striden stod om, hvor forpligtende åbningserklæringen skulle være med hensyn til udfasning/begrænsning af eksportstøtte. Som forventet slog franskmændene sig gevaldigt 'i tøjret' og pressede EU til at få indføjet nogle knudrede formuleringer i erklæringen, som gjorde den mindre forpligtende. Men det overskyggede ikke det forhold, at formålet med landbrugsforhandlingerne under runden, helt i tråd med ånden i Uruguay-rundens landbrugsaftale, var yderligere liberaliseringen af handlen med landbrugsvarer.

Det blev ret hurtigt klart, specielt efter at amerikanerne havde spillet ud, at EU's landbrugspolitik ville komme under pres på alle tre hovedområder, dvs. markedsadgang, intern landbrugsstøtte og eksportkonkurrence, i de kommende forhandlinger om yderligere liberalisering af den globale handel med landbrugsvarer. EU havde stadig forholdsvis høje toldsatser, høj landbrugsstøtte og gjorde flittigt brug af eksportstøtte. Derfor blev det klart for EU, at det var uholdbart at holde fast i landbrugspolitikken, som den så ud i 2002. Udviste EU ikke villighed til indrømmelser, ville det føre

til sammenbrud i forhandlingerne og stille EU i en dårlig situation. Fredsklausulen ville udløbe ved udgangen af 2003 og dermed ville landbrugspolitikken ligge åben for sager mod den i WTO's tvistbilægningssystem, og hvad værre var, det ville være et enormt prestigetab for EU. De tidligere runder i GATT var kommet i stand på amerikansk initiativ, mens Doha-runden er et resultat af europæisk handelsdiplomati. Det var EU, der succesfuldt havde presset på for, at Doha-runden skulle være en bred runde, der også indeholdt en række andre emner end handel med landbrugsvarer og havde et udviklingsperspektiv, dvs. at den skulle tage særligt hensyn til u-landenes forhold. Amerikanerne ville have været tilfredse med en snæver landbrugsrunde, men et sådant forehavende var et skrækscenario for EU, idet det ville være en umulig situation for EU's forhandlere. Da der ikke herskede tvivl om, at EU's landbrugspolitik vil komme under pres, og at en ny landbrugsaftale ikke ville kunne indgås uden at EU gav indrømmelser, ville det eneste, som forhandlingerne kunne vende tilbage til Bruxelles med være en pakke af ubehageligheder og intet til veje dem op. Derfor var det vigtigt, at EU kunne tage sig betalt for indrømmelser på landbrugsområdet med garantier for øget markedsadgang for industrivarer og serviceydelser. Landbrugskommissær Mariann Fischer-Boel har således gentagne gange understreget, at en landbrugsaftale ikke kan indgås uden aftaler om åbning af markederne for industrivarer og service.

Som nævnt blev det ret hurtigt klart for europæerne, at en ny landbrugsaftale ikke kunne indgås uden reformer af EU's landbrugspolitik. Opfattelsen hos den daværende landbrugskommissær, Franz Fischler, var, at EU var nødt til at spille konstruktivt ud (interview med

Fischler). Fokus for et sådant udspil blev den interne landbrugsstøtte, og Kommissionen foreslog i forbindelse med den såkaldte midtvejsevaluering af landbrugspolitikken i 2002, at hektarstøtten og dyrepræmierne blev afkoblet og transformeret til en enkeltbetalingsordning, hvori der ikke skulle være noget krav om produktion for at modtage landbrugsstøtte. Indadtil blev forslaget begrundet med offentlighedens krav om, at landbrugspolitikken i højere grad tog hensyn til miljø, landområdesudvikling, fødesikkerhed og dyrevelfærd, og derfor var det Kommissionens hensigt at stille krav om, at disse hensyn var opfyldt som en betingelse for udbetaling af landbrugsstøtte (krydsoverensstemmelse – endnu et eksempel på den sproglige kreativitet i landbrugspolitik (sprogbrug)). Sagen er dog, at disse obligatoriske krav nemt kunne have været indført i landbrugspolitikken uden afkobling af hektarstøtten og dyrepræmierne. Faktisk var krydsoverensstemmelse allerede en del af landbrugspolitikken, idet medlemsstaterne frit kunne indføre ordningen.

Kommissionen kom i 2003 i hovedsagen igennem med sit ønske om afkobling af den direkte landbrugsstøtte, men måtte acceptere, at medlemsstaterne kunne bibeholde dele af den direkte støtte som koblet landbrugsstøtte og fik udstrakte muligheder for selv at beslutte, hvordan man ville gøre dette i de enkelte lande (Daugbjerg og Swinbank 2009, kap. 6). Danmark valgte således at opretholde handyspræmierne inden for oksekødsordningen. Det samlede resultat var, at hvert land valgte sin egen version af EU's landbrugspolitik, og i to medlemsstater iværksatte man mere end én version. Storbritannien valgte fire forskellige (en hver for England, Skotland, Wales og Nordirland) og Belgien to.

Afkoblingen af den direkte landbrugsstøtte var overvejende en WTO-rettet foranstaltning, der havde til formål at flytte den interne landbrugsstøtte i EU til en støttekategori i WTO, som ikke var i umiddelbar fare for at blive underlagt reduktionsforpligtigelser i en ny landbrugsaftale (denne øvelse kaldes i fagterminologien for *box shifting*). EU's hektarstøtte og dyrepræmier var placeret i den blå kasse, idet de var direkte støtteordninger underlagt krav om produktionsbegrænsninger, i form af obligatorisk braklægning og loft over dyretætheden. Denne øvelse i *box shifting* var uden tvivl begrundet i, at den blå kasse var under pres, idet USA og en række andre lande ønskede begrænsninger i denne type direkte landbrugsstøtte eller helt at afskaffe den blå kasse. Da støtte placeret i den grønne kasse er minimalt handelsforvridende, er den ikke underlagt reduktionsforpligtigelser. Ved at afkoble den direkte støtte antog EU, at den ville falde ind under den grønne kasse, og med placeringen i denne kasse kunne EU dermed undgå at forpligte sig i WTO til at reducere den interne landbrugsstøtte. Der hersker dog nogen tvivl om, hvorvidt enkeltbetalingsordningen nu også er fuldt afkoblet fra produktionen (see Swinbank og Tranter 2005).

Afkoblingen af den direkte interne støtte i EU virkede i den forstand, at fokus på intern landbrugsstøtte flyttede til den amerikanske landbrugspolitik, hvor Bush regeringen i 2002 havde genindført landbrugsstøtteordninger efter en periode med udfasning af væsentlige dele af den direkte landbrugsstøtte under Clinton administrationen (den såkaldte FAIR Act). Det absurde var, at det var republikanere i Kongressen, der pressede præsident Clinton til at underskrive udfasningen, og at det var samme parti som genindførte den direkte støtte.

EU's afkobling af den direkte støtte muliggjorde sammen med et tilbud fra EU's side om at udfase eksportstøtten, at der i 2004 atter kom bevægelse i landbrugsforhandlinger efter tilbageslaget på WTO ministerkonferencen i Cancún i september 2003, som nært havde resulteret i et sammenbrud for Doha-runden. Status for forhandlingerne er, at der er indgået nogle delaftaler, som lægger yderligere begrænsninger på landbrugspolitikken, men de bliver først gyldige som en del af en ny WTO landbrugsaftale. Ser man på disse delaftaler, er det tydeligt, at Uruguay-rundens landbrugsaftale blot var et skridt på vejen mod en mere liberaliseret global handel med landbrugsvarer, da delaftalerne er alle et skridt på vejen mod mere liberaliseret verdenshandel.

Indtil videre er status, at man er enedes om, at al form for eksportstøtte skal være udfaset i 2013.

For EU var denne aftale, indgået i 2005, ikke så svær at forpligte sig til, for på dette tidspunkt anvendte EU kun denne støtteform i meget begrænset omfang og det var allerede i EU besluttet, at den skulle udfases. Desuden er det opfattelsen, at der er opnået en eller anden form for enighed om at interne støtteordninger, der falder i den gule og blå kasse (den såkaldte *overall trade distorting support*, OTDS) skal reduceres med 70 procent. Her ville EU være kommet rigtigt meget i klemme, hvis man ikke havde reformeret landbrugspolitikken i 2003 og flyttet den direkte støtte fra den blå over i den grønne kasse. Det er nu amerikanerne, der har problemer med den interne støtte. Ligeledes er det vurderingen, at der er enighed, om at toldsatsene i gennemsnit skal reduceres med 54 procent. For gruppen af varer med de højeste toldsats (dvs. varer med toldsats på over 75 procent) skal gælde, at tolden

skal reduceres med 70 procent. Disse reduktionssatser ser ganske drastiske ud, men her er det væsentligt at være opmærksom på, at man reducerer fra de satser, der er tilladte under Uruguay-rundens landbrugsaftale, og de er væsentligt højere end de faktiske toldsats. Som nævnt ovenfor var de tilladte toldsats i Uruguay-rundens landbrugsaftale baseret på en reduktion i forhold til toldsatsene i perioden 1986-88, hvor de var meget høje. Vurderingen blandt mange handelsøkonomer er, at en 54 procent gennemsnitsreduktion for EU's vedkommende ikke vil have den store praktiske betydning, da det tilladte toldniveau blot, mere eller mindre, skal reduceres fra et kunstigt højt niveau til det faktiske niveau. Endelig ser der ud til at være enighed om, at kun 4 procent af et lands landbrugsvarer må udpeges som følsomme produkter, for hvilke mindre toldreduktionssatser skal gælde. EU havde oprindeligt spillet ud med, at 15 procent af varerne (eller mere præcist, toldlinjerne) kunne udpeges som følsomme. Udpegningen af følsomme produkter kan umiddelbart anses som værende af mindre betydning, men faktum er, at netop liberaliseringen af handlen med de følsomme produkter er det, der giver de største globale velfærdsgevinster. Sammenligner man et scenarium med fuld liberalisering af handlen med alle landbrugsvarer med et scenarium, hvori 2 procent af toldlinjerne udpeges som følsomme produkter (4% for u-landene) og tolden kun sænkes med 15 procent på disse, ja så når Verdensbanken frem til, at de globale velfærdsgevinster, som ville følge af fuld liberalisering, vil falde med tre fjerdedele!

Forhandlingerne under Doha-runden blev suspenderet i december 2008, og siden da er der ikke sket så meget. Der foregår i skrivende stund stadig konsultationer og tekniske drøf-

telser, men de egentlige forhandlinger er endnu ikke kommet i gang. Om WTO medlemslandene stadig er indstillede på at vedstå sig del-aftalerne, når eller såfremt forhandlingerne under Doha-runden genoptages er uklart. For-handlingsudspillene var kommet i en periode, hvor priserne på landbrugsvarer var høje og landbrugsstøtten derfor lav, men siden da er priserne faldet markant og landbrugsstøtten på vej op igen. EU har således genindført eks-portstøtte på mælkeområdet. Mens priserne var høje var der en enestående mulighed for at indgå en ny aftale, idet de bånd en aftale ville lægge på de nationale landbrugspolitikker var til at leve med for de fleste af WTO's medlems-lande. Men situationen blev ikke udnyttet.

Konklusion

Hovedkonklusionen i denne artikel er, at Uru-guay-rundens landbrugsaftale var langt mere vidtgående, end den umiddelbart ser ud til at være, selv om de konkrete forpligtigelser i de fleste tilfælde havde meget begrænsede effekt på landbrugsstøtten og importbeskyttelsen. Den havde også et principielt fundament, som gik ud på, at handlen med landbrugsvarer i fremtiden skulle bringes i bedre overensstem-melse med de WTO regler, der gjaldt for handel med andre varer. Uruguay-rundens landbrugs-aftale var et skridt på vejen, men der er langt endnu. Så længe landbruget har sin egen af-tale, vil handlen med landbrugsvarer være un-derlagt nogle specielle hensyn. At landbruget har sin egen aftale er imidlertid ikke nogen garanti for, at erhvervet i al fremtid vil være have sit eget handelsregelsæt, der tager spe-cielle hensyn til erhvervet. Handlen med teksti-ler og beklædning var også dækket af en egen aftale, men *Aftalen om tekstiler og beklæd-ning*, indgået under Uruguay-runden udfasede

de specielle handelsregler inden for denne branche over en 10-årig periode, og under-lagde den de generelle WTO regler for handel med industrivarer (Hoekman og Kostecki, 2001).

Uruguay-rundens landbrugsaftale satte en kurs for de fremtidige forhandlinger om libera-liseringen af den globale handel med land-brugsvarer i WTO og indtil videre har Doha-runden klart bevæget sig i den retning. Det storespørgsmål, hvad Doha-rundens skæbne vil blive. Vil man genstarte forhandlingerne, hvor man sluttede sidst, starte på ny, eller lukke runden uden nye aftaler? I det sidstnævnte tilfælde vil Uruguay-rundens landbrugsaftale vedblive at gælde, men fredsklausulen vil være udløbet. Australien og Brasilien har allerede demonstreret at de ikke har til sinds at affinde sig med en situation, hvor EU og USA oprethol-der handelsforvridende landbrugsstøtteord-ninger. Sagerne mod EU's sukkerordning og USA's bomuldsstøtte viste med al tydelighed, at viljen og evnen til at udfordre disse to han-delssupermagters landbrugsstøtteordninger er til stede, og at de via tvistbilæggelsessyste-met i WTO kan tvinges til at ændre deres støt-teordninger, når disse, som det var tilfældet i de to sager, ikke er i overensstemmelse med WTO reglerne. Om det er muligt at starte på ny er uvist. En række u-lande, herunder de syd-amerikanske landbrugseksporterende lande (ikke mindst Brasilien), og andre landbrugseks-porterende lande, herunder også Australien, vil uden tvivl opfatte en ny start som et forsøg fra EU og USA's side på at trække landbrugsfor-handlingerne ud og dermed undgå forpligtel-ser til at liberalisere handlen med landbrugsva-rer. I den situation, kan det meget vel tænkes, at disse lande i stedet vil foretrække at bruge WTO's tvistbilæggelsessystem til at forfølge

deres handelspolitiske mål om en mere fri verdenshandel med landbrugsvarer. Vælger forhandlerne at starte, hvor man sluttede sidst, er mulighederne for en ny landbrugsaftale til

stede. Ifølge WTO's tidligere leder af landbrugsforhandlingerne, Crawford Falconer, var parterne teknisk set ikke langt fra hinanden. Det, der manglede, var politisk vilje.

Referencer

- Daugbjerg, C. & A. Swinbank (2009):** *Ideas, Institutions and Trade: The WTO and the Curious Role of EU Farm Policy in Trade Liberalization*, Oxford: Oxford University Press.
- Hoekman, B.M & Kostecki, M.M. (2001):** *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, Oxford: Oxford University Press.
- Kenyon, D. & D. Lee (2006):** *The Struggle for Trade Liberalisation in Agriculture: Australia and the Cairns Group in the Uruguay Round*, Canberra: Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade.
- Smith, F. (2009):** *Agriculture in the WTO: Towards a New Theory of International Agricultural Trade Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Steinberg, R.H. & T.E. Josling (2002):** When the Peace Ends: the Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge, *Journal of International Economic Law*, 6 (2), 369-417.
- Swinbank, A. & R. Tranter (2005):** Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box?, *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 6(1), 47-61.