



Historiska beslut i WTO underlättar handel mellan länder

- Tydligare regler och enklare administration underlättar handeln mellan de 160 länderna i WTO.
- Länderna ges genom besluten större möjligheter att stärka landsbygdsutveckling, livsmedelstrygghet och fattigdomsbekämpning.
- Länderna ska använda exportsubventioner så lite som möjligt.

Världshandelsorganisationen – ett forum för handelsförhandlingar

Doharundan har efter flera års förhandlingar lyckats komma till ett beslut, visserligen inte om alla ursprungliga delar men beslutet betecknas ändå av många som historiskt för den internationella handeln mellan de 160 medlemsländerna.

Paketet innebär att handelsregler blir enklare och mer förutsägbara. Överenskommelsen stärker även WTO:s roll inför framtida förhandlingar om internationell handel. Ett första steg blir att WTO:s kommitté för handelsförhandlingar ska ta fram ett arbetsprogram för det fortsatta arbetet under år 2014. Hela Doharundan ska ingå och Jordbruk uppmärksammas särskilt. De delar av ”Balipaketet” som inte resulterade i legala bindningar ska särskilt prioriteras. Doharundan inleddes år 2001 och har kantats av många avbrott. WTO:s nionde ministerkonferens ändrade på detta och det togs beslut ”med besked” den 7 december 2013.

Världshandelsorganisationen (WTO) består av 160 medlemsstater och sätter – som enda internationella organisation – juridiskt bindande regler för denna internationella handel. WTO administrerar reglerna, övervakar medlemsländernas politik, är ett forum för handelsförhandlingar och har ett tvistlösningsystem som är gemensamt för alla avtalsområden. Det finns både övergripande och sektorsspecifika avtal.

De pågående handelsförhandlingarna (Utvecklingsrundan från Doha) har som mål att gynna en hållbar världsekonomi genom att liberalisera handeln. När det gäller jordbruk ska detta uppnås genom nya krav på sänkta tullnivåer, minskade handelsstörande stöd och skärpta regler för exportkonkurrensen inklusive avskaffandet av exportsubventioner. Fokus på u-ländernas särskilda situation uppmärksammas med särregler.

I den följande texten presenterar vi de viktigare delarna av ministerbesluten på jordbrukets område. Samtliga delar har ingått i Jordbruksförhandlingarna inom ramen för Doharundan. Vi placerar besluten i sitt sammanhang och försöker analysera effekterna av dessa.

Bali-paketets innehåll

Bali-paketet omfattar ett femtontal ministerbeslut varav fem avser jordbruksområdet. Besluten på jordbruksområdet innebär att:



- U-länder får köpa och lagra livsmedel av trygghetsskäl,
- Exportstöd får användas restriktivt i kombination med utvidgade krav på information om användningen,
- Administrationen av tullkvoter förenklas,
- Det offentliga möjligheter att stärka landsbygdsutveckling, livsmedelstrygghet och fattigdomsbekämpning utvidgas,
- Arbetet fortsätter med att minska i-länders stöd till bomullsproduktion till fördel för u-länders bomullsproduktion.

Offentlig lagring av livsmedelstrygghetsskäl

Beslutet innebär att u-länder får köpa och lagra livsmedel av trygghetsskäl utan risk att bli dragna inför WTO-domstol. Detta trots att stödnivåerna stiger så att länderna riskerar att överskrida de maximala stödnivåerna enligt Jordbruksavtalet. Traditionella stapelvaror som ingår i basfödan i respektive land är de som får lagras. För att ett u-land ska kunna tillämpa det här beslutet ska följande kriterier vara uppfyllda:

- U-landet ska meddela WTO att den offentliga lagringen av livsmedelstrygghetsskäl troligen inte ryms inom den begränsning som beslutats för interna stöd.
- U-landet ska redovisa interna stöd enligt Jordbruksavtalet i tid och korrekt till WTO.
- U-landet ska lämna årlig tilläggsinformation om den offentliga lagringen till WTO.
- U-landet ska lämna statistisk information och korrigera uppgifter när det blir aktuellt till WTO.
- Lagringen får inte störa livsmedelstryggheten för andra länder.
- U-länder som utnyttjar det här beslutet ska vara beredda på konsultationer med andra länder.
- Enbart u-länder som redan har denna typ av program får fortsätta. Nya program godtas inte.

Kartläggning

Beslutet omfattar enbart u-länder som redan har offentlig lagring av livsmedelssäkerhetsskäl, inga andra. WTO-sekretariatets kartläggning av u-länders köp och lagring av livsmedel av trygghetsskäl visar att den grupp som benämns ”minst utvecklade länder” (MUL) inte tillämpar denna stödform. Samma kartläggning visar att u-länder som tillämpar stödformen av livsmedelstrygghetsskäl oftast hör till gruppen ”emerging countries¹”. Följande länder är preliminärt aktuella: Brasilien, Filippinerna, Indien, Indonesien, Kina och Pakistan.

¹ Med ”emerging countries” avses u-länder som är i framkanten för en god tillväxt



Uppföljning

Flera u-länder är oroliga för att möjligheterna till lagring av livsmedel ska öka produktionen i de här länderna så att de exporterar mer till lägre priser. Därför innehåller beslutet flera kriterier som ska uppfyllas. Det kanske viktigaste är att lagring av mat i u-länder inte får skada andra länders livsmedelsförsörjning. Vi behöver komma ihåg att effekterna av handelsstörningar blir desamma oavsett om det är ett rikt land eller ett fattigt land som subventionerar exporten. Det är WTO:s Jordbrukskommitté som övervakar att de olika kriterierna följs.

Den här tillfälliga lösningen ska ersättas med en permanent lösning. Målet är att den tionde ministerkonferensen (år 2015) ska få en rapport om utvecklingen och att ministerkonferensen därefter, den elfte ministerkonferensen (år 2017), ska besluta om en permanent lösning.

Slutsatser

Idag (januari 2014) uppfyller inte något av de u-länder som lagrar mat av trygghetsskäl kriteriet att redovisa i tid. Detta innebär att de här länderna inte heller får överskrida de satta gränserna för interna stöd enligt Jordbruksavtalet. Det här kommer troligen att övervakas noga i WTO:s Jordbrukskommitté. Beslutet är en tillfällig lösning och ska följas upp och ersättas av en permanent sådan enligt Ministerbeslutet. Det kommer därför bli extra angeläget att beslutet efterlevs och övervakas tillfredsställande i WTO:s Jordbrukskommitté.

Exportstöd

Beslutet om exportkonkurrens innehåller en politisk deklARATION om att exportsubventioner är mycket handelspåverkande och därför ska användas återhållsamt. Avvecklingen av dessa stödformer har hög prioritet i de fortsatta jordbruksförhandlingarna.

Länderna är också överens om att genom WTO informera varandra om hur de använder alla typer av exportsubventioner som kan störa handeln. Exportsubventionerna inkluderar utöver exportbidrag exportkrediter, livsmedelsbistånd och förekomsten av statshandelsföretag².

Kartläggning

Följande tabell visar antalet länder med legala begränsningar för exportbidrag. Tabellen visar också andra typer av exportsubventioner enligt WTOs kartläggning år 2013.

Tabell 1 Exportsubventioner i WTO

Exportsubvention	Antal länder ³
Exportbidrag	18
Exportfinansieringsstöd	7
Statshandelsföretag	16
Livsmedelsbistånd	11

Källa: WTO

² Statshandelsföretag är statsägda företag som bedriver handel. Ofta har de ett monopol på handeln.

³ I detta sammanhang räknas EU:s medlemsländer som en medlem.



Användningen av exportbidrag har minskat under senare år. Av de 18 medlemmar som har rätt att använda exportbidrag är det bara sex som har gjort det efter år 2000; EU, Norge, Schweiz, USA, Kanada och Israel. Dessutom utnyttjar de bara en liten del av de exportbidragsnivåer de får använda. Det finns begränsningar för både värde och kvantitet för respektive produkt och de finns redovisade i så kallade ”bindningslistor”. EU upphörde att använda exportbidrag under år 2013 och USA redan år 2010. Norge är enligt uppgifter som redovisas till WTO det land som använder störst andel av sitt utrymme (47 %) följt av Kanada (21 %) och Schweiz (17 %). En viktig förklaring till det låga utnyttjandet är dagens höga priser på jordbruksprodukter. En annan är att de senaste årens reformer gjort att de inhemska priserna i flera av de här länderna har sjunkit, och närmat sig världsmarknadens prisnivåer. De politiska deklARATIONERNA om att minska användningen av exportsubventionerna har också haft betydelse för utvecklingen.

Trenden med minskande användning av exportbidrag innebär ingen garanti för att användningen ska upphöra helt. Med dagens Jordbruksavtal är det fortfarande möjligt att öka användningen av exportbidrag utan att överskrida de gränser som beslutades i WTO i mitten på 90-talet.

Uppföljning

Användningen av exportbidrag följs sedan tidigare upp i WTO:s Jordbrukskommitté. Till följd av Bali-paketet utvidgas övervakningen till att även omfatta andra typer av exportsubventioner (exportkrediter, livsmedelshjälp och statshandelsföretag). WTO kommer att hålla i insamlingen av årliga uppgifter för denna övervakning.

Den här ministerdeklarationen kommer att ses över av nästa ministerkonferens, MC10 år 2015.

Slutsatser

Den förnyade ministerdeklarationen från Bali är politiskt bindande och gör det mycket olämpligt att öka användningen av exportbidrag. Den gör det även olämpligt att använda andra typer av exportsubventioner med motsvarande effekt. Överenskommelsen att tydligare redovisa och övervaka användningen av olika typer av åtgärder förstärker sannolikt effekten av detta. WTO prioriterar det fortsatta arbetet med att minimera användningen av exportbidrag.

Förenklad tullkvotsadministration

Ministerkonferensen på Bali beslutade också att i-länder med dåligt utnyttjade tullkvoter kan tvingas att förändra administrationen av tullkvoterna om den hämmar handeln. För u-länder är det frivilligt. Avsikten är att förbättra utnyttjandet av de tullkvoter som ingår i nuvarande Jordbruksavtal från GATT/UR. Länder med tullkvoter som utnyttjas sämre än till 65 procent ska vara beredda på både konsultationer och att förändra administrationen av tullkvoten. Förändringen innebär att kvoten ska fördelas till den som söker först (först-till-kvarn) eller till den som har tilldelats licens utan villkor. Nedan redovisas hur beslutet kan komma att tillämpas.

Tabell 2 Tid för mekanismens tillämpning

År	Händelse
År 1	WTO:s Jordbrukskommitté uppmärksammas på, samt diskuterar om en dåligt utnyttjad tullkvot. Konsultationer.
År 2 – 3	Tullkvoten utnyttjas fortsatt dåligt. Konsultationer.
År 4 – 5	Om tullkvoten utnyttjas dåligt år 2 och 3 kan det krävas att i-länder ska börja fördela tullkvoten enligt först till kvarn eller med licens utan villkor. Detta är frivilligt för u-länder.
År 6	Effekten av tillämpningen år 4 och 5 ses i landets redovisning och utvärderas i WTO:s Jordbrukskommitté. Därefter kan landet återgå till den ursprungliga fördelningsmetoden.

Källa: Jordbruksverkets analys av förhandlingsförslaget från G20.

Kartläggning

Jordbruksavtalet omfattar drygt 1 000 bundna tullkvoter som fördelas mellan 39⁴ medlemmar, varav elva i-länder. Norge har drygt 230 av dessa bundna tullkvoter. EU och Island har ca. 100 vardera och USA ett femtiotal. Kina har färre än tio och Indien har enbart fyra bundna tullkvoter.

Många tullkvoter är dåligt utnyttjade. I flera fall tros det delvis bero det på krånglig administration (Sydkorea, Taiwan, Norge). I andra fall beror det på att andra mer förmånliga handelsarrangemang såsom frihandelsavtal utnyttjas istället (EU⁵, USA). Flera bundna tullkvoter förlorar även sin betydelse när de tillämpade tullnivåerna utanför tullkvot tidvis är lägre än de bundna tullnivåerna inom tullkvot (Norge).⁶ I några fall, exempelvis gäller det tullkvoterna för griskött, beror det dåliga utnyttjandet på att SPS-regler⁷ hämmar import till EU.

Det finns många olika metoder för att fördela tullkvoter. För närmare 45 % av de bundna tullkvoterna är det minst lika förmånligt att importera utanför tullkvot som inom tullkvot. Dessa tullkvoter bedöms därför inte idag ha någon större ekonomisk betydelse. WTO-medlemmarna som tillämpar dessa tullkvoter redovisar dem på olika sätt till WTO. Några redovisar all relevant import, andra redovisar enbart de kvantiteter som motsvarar kvoten medan en tredje grupp av medlemmar inte redovisar användningen av de här tullkvoterna över huvud taget med hänvisning till att de inte är aktiva. Fler än hälften av de här tullkvoterna redovisas som inaktiva.⁸ För flera av de här tullkvoterna är de tillämpade tullnivåerna lägre utanför tullkvot.

⁴ I detta sammanhang räknas EU:s medlemsländer som en medlem.

⁵ Flera av länderna som tidigare utnyttjade EUs tullkvoter ingår numera i EU eller är ”anslutna” till EES-avtalet.

⁶ Förhandlingsförslaget för ett nytt Jordbruksavtal innehåller skrivningar som skapar reella marknadsöppningar via kraftigt reducerade tullnivåer inom bundna tullkvoter – Detta gäller även för bundna tullkvoter som idag är totalt ointressanta.

⁷ SPS står för det sanitära och fytosanitära avtalet inom WTO som innehåller regler för sanitära och fytosanitära åtgärder i syfte att minimera deras negativa effekter på handeln.

⁸ Jordbruksverket vill uppmärksamma att flera tullkvoter i denna grupp finns i en miljö med höga bundna tullar såväl i tullkvoter som utanför tullkvoter, t.ex. i Norge. Nya Zeeland är här ett undantag.



För andra tullkvoter är de bundna tullnivåerna t.o.m. lägre utanför tullkvot – även om det inte borde ha varit så.

I Doharundans fortsatta arbete finns emellertid förslag på viktiga skrivningar som skulle öppna handeln genom att kraftigt reducera tullnivåer inom bundna tullkvoter. Detta gäller även för sådana bundna tullkvoter som idag är ekonomiskt ointressanta.

Av kartläggningen framgår även att det är vanligare i u-länder att statshandelsföretag och producentorganisationer ansvarar för fördelningen av tullkvoter.

Uppföljning

WTOs Jordbrukskommitté följer sedan tidigare upp hur bundna tullkvoter utnyttjas och ska även ansvara för att följa upp tillämpningen av det här beslutet.

Ministerkonferensen om fyra år ska se över det här beslutet och om sex år besluta om tillämpningsregler. Fem länder har försäkrat sig om att inte behöva byta metod för fördelning av tullkvot ifall det inte blir något beslut om nya tillämpningsregler⁹.

Slutsatser

Beslutet om förenklad tullkvotsadministration syftar till att öka effektiviteten och insynen. En förenklad administration innebär att kostnaderna kan begränsas till fördel för de handlande företagen och i slutänden även konsumenterna. En effektivare tullkvotsadministration (som bl.a. undanröjer auktioneringssystemet) leder till att marknadstillträdet till Norge och Ostasien kan förbättras.

Innan Doharundan är helt i hamn kan det här beslutet, forcera fram en mer utbredd tillämpning av lägre tullar inom tullkvot än de bundna nivåerna vilket är i linje med WTO:s avsikter.

Offentliga medel till åtgärder som u-länder lyft fram som viktiga för att förbättra landsbygdsutvecklingen, livsmedelstryggheten och fattigdomsbekämpningen.

U-länder har lyft fram ett antal åtgärder som de anser viktiga för att förbättra landsbygdsutvecklingen, livsmedelstryggheten och fattigdomsbekämpningen:

- Återställa mark
- Markskötsel
- Hantera torka och översvämningar
- Sysselsättning på landsbygden
- Hantering av äganderätter
- Jordbrukares bosättning

⁹ De fem länderna är USA, Barbados, Guatemala, El Salvador och Dominikanska republiken.



Enligt beslutet kan fler åtgärder vara tänkbara. Åtgärderna är inte heller begränsade till u-länder utan alla WTO:s medlemsländer ges möjlighet att använda dem.

Åtgärderna får bara ha minimalt störande effekter på handel eller produktion. Den här sortens åtgärder utgörs av offentligt finansierade statliga program men inte transfereringar, dvs. direkta skatter och avgifter, från konsumenter. De får inte heller ha effekten av prisstöd till producenter. Om dessa kriterier uppfylls klassificeras de som ”gröna stöd” i WTO och är då inte begränsade till värde.

Harmonierar med internationella organisationers rekommendationer

Internationella organisationer har framhållit att vissa åtgärder är extra effektiva för att trygga livsmedelsförsörjningen. Åtgärder som investering i forskning och utveckling, utbildning, rådgivning och infrastruktur är de som är effektivast för att öka livsmedelstryggheten enligt flera internationella organisationer (FAO, IFAD, IMS, OECD, UNCTAD, WFP, Världsbanken, WTO, IFPRI och U-HLTF on Global Food Security). Åtgärderna i det här beslutet tangerar väl med dessa.

Uppföljning

WTO:s Jordbrukskommitté ansvarar för att övervaka alla Jordbruksstöd inklusive ”gröna stöd”.

Slutsatser

Beslutet om effektiva åtgärder för landsbygdsutveckling, livsmedelstrygghet och fattigdomsbekämpning var inte kontroversiellt, det tog snarast väl ”lite utrymme” bland de beslut som togs av ministerkonferensen. Beslutet kan leda till en förbättrad övervakning med tillhörande analys av de här åtgärdernas effekter för fattigdomsbekämpningen. Jordbruksverkets bedömning är att det inte skulle vara förvånande om det är just detta beslut som på sikt får mest betydelse, särskilt som det avser åtgärder som ger effekter på längre sikt.

Bomull

Enligt Ministerbeslutet är det viktigt med insyn och övervakning av handelsutvecklingen för bomull. Målet är att arbetet för att reformera bomullssektorn till fördel för u-länder fortsätter. Detta innebär bl.a. att i-länderna ska minska stödet till sin egen bomullsproduktion. De minst utvecklade u-länderna (MUL) uppmanas även att visa på vilka behov de har som kan kopplas till bomullssektorn med tanke på bistånd samt stödprogram för infrastruktur. Beslutet innebär även att de fortsatta bomullsförhandlingarna ska baseras på det förhandlingsförslag som har presenterats inom Doharundan för jordbruk¹⁰.

Uppföljning

WTO:s Jordbrukskommitté ska ansvara för att handelsutvecklingen för bomull ska följas upp vartannat år utifrån material som WTO sammanställer. Övervakningen ska ägnas åt temadiskussioner inom de tre områdena exportkonkurrens (exportsubventioner och andra exportåt-

¹⁰ Förhandlingsförslaget är daterat 6 december 2008.



gärder med samma effekt), interna stöd (prisstöd och andra jordbruksstöd) och marknadstillträde (omfattar såväl tullsänkningar som andra åtgärder vid export från de minst utvecklade länderna, MUL). Varje ministerkonferens ska få en återkoppling om förhandlingsläget och om handelsutvecklingen och biståndsläget på bomullsområdet.

Slutsatser

Ministerbeslutet innebär att bomullsektorn prioriteras i det fortsatta reformarbetet. Arbetsprogrammet efter Bali ska därför innehålla delar om detta. Det är för närvarande svårt att avgöra hur och när det fortsatta arbetet kommer ge effekter, men Bali-paketet i sig har stärkt möjligheterna till fortsatta förhandlingar på området.

Kontaktperson

Maria Johansson 036 – 15 52 32