

**STATENS JORDBRUKSVERK
KOMMERSKOLLEGIUM**

Jordbruket i de kommande WTO- förhandlingarna

Innehåll

SAMMANFATTNING

1 INLEDNING	9
1.1 Nya jordbruksförhandlingar i WTO	9
1.2 Uppdraget.....	9
2 BAKGRUND	11
2.1 WTO:s jordbruksavtal.....	11
2.1.1 Marknadstillträde	11
2.1.2 Exportstöd och exportrestriktioner	12
2.1.3 Interna stöd	12
2.1.4 Fredsklausulen	13
2.1.5 Blair House-uppgörelsen	13
2.2 Jordbruksavtalets åtaganden	13
2.3 Implementeringen av jordbruksavtalet	16
2.3.1 EU	17
2.3.2 USA	20
2.3.3 Japan och Korea.....	21
2.3.4 Australien och Nya Zeeland	22
2.3.5 Norge	22
2.3.6 Jordbruksstöd i OECD-länder.....	23
2.4 Handels- och marknadsutvecklingen efter 1995.....	24
2.4.1 Spannmål	25
2.4.2 Ris	25
2.4.3 Oljeväxter.....	26
2.4.4 Köttsektorn.....	26
2.4.5 Mejeriprodukter	27
2.4.6 Socker	28
2.5 Sammanfattning	29
3 MARKNADSTILLTRÄDE	30
3.1 Tullstrukturen.....	30
3.1.1 Olika slag av tullar	30
3.1.2 Definitioner	32
3.1.3 Tulltoppar.....	33
3.1.4 Tullspridning.....	34
3.1.5 Tullskalering	35
3.1.6 Tilläggstullar enligt skyddsklausulen	36
3.1.7 Alternativa metoder för reduktion av tullar	38
3.1.8 Utspelen inför Uruguayrundan	41
3.1.9 Jordbrukstullarna i Uruguayrundan	41
3.1.10 Vägningssystem	42
3.1.11 EU:s system för ingångspriser	43
3.1.12 Slutsatser - tullar	44

3.2 Tullkvoter	46
3.2.1 Tullkvotåtaganden	47
3.2.2 Globala och länderspecifika kvoter	50
3.2.3 Metoder för att fördela tullkvoter	50
3.2.4 Administration av tullkvoter	52
3.2.5 Slutsatser - tullkvoter	53
4 EXPORTSTÖD OCH EXPORTRESTRIKTIONER.....	55
4.1 Inledning.....	55
4.2 Exportbidrag och WTO-åtaganden	55
4.3 Exportkrediter på jordbruksområdet	60
4.3.1 Vad säger jordbruksavtalet ?	60
4.3.2 Vad säger subventionsavtalet ?	61
4.3.3 USA:s tillämpning av exportkreditgarantier och exportkrediter.....	61
4.3.4 OECD:s förhandlingar om villkor för exportkrediter och kreditgarantier	63
4.4 Exportstöd - slutsatser	63
4.5 Exportrestriktioner	64
4.5.1 Regler	64
4.5.2 Tillämpningen av exportrestriktioner.....	64
4.5.3 Invändningar mot exportrestriktioner	65
4.5.4 Slutsatser	65
5 INTERNA STÖD.....	66
5.1 Gula stöd	66
5.1.1 Uträkning av totalt AMS	66
5.1.2 Redovisning av WTO-medlemmarnas rapporteringar	67
5.1.3 Frågeställningar kring de gula stöden	69
5.2 Blå stöd.....	72
5.2.1 Redovisning av WTO-medlemmarnas rapporteringar	72
5.2.2 Den blå boxens framtid	72
5.3 Gröna stöd	74
5.3.1 Redovisning av WTO-medlemmarnas rapporteringar	74
5.3.2 Fördjupning kring de gröna stöden	76
5.4 S&d-stöd.....	76
5.5 Diskussionen inom OECD	77
5.6 Beräkningar på ytterligare 20 procents reduktion	78
5.6.1 EU:s situation	79
5.6.2 Scenario med ytterligare 20 procents reduktion efter år 2000	80
5.6.3 Blå och <i>de minimis</i> -stöd utsätts för 20 % reduktion efter år 2000	81
5.6.4 Samtliga stöd utsätts för ytterligare 20 % reduktion.....	81
5.7 Icke handelsrelaterade intressen, (non-trade concerns, NTC)	82
5.7.1 Vad är NTC?	83
5.7.2 Begrepp i diskussionen	83
5.7.3 Genomgång av fem olika NTC	84
5.7.4 Livsmedelssäkerhet (food security)	85
5.7.5 Miljöskydd	87

5.7.6 Kulturlandskap.....	89
5.7.7 Landsbygdsutveckling	90
5.7.8 Konsumentintressen.....	91
5.8 Sammanfattning	93
6 U-LANDSFRÅGORNA.....	96
6.1 Bakgrund.....	96
6.1.1 U-landsbegreppet	96
6.1.2 U-länderna i WTO - en heterogen grupp	97
6.1.3 Jordbrukets betydelse i u-länderna	97
6.1.4 Regional integration omfattande u-länder	99
6.2 Särskild och differentierad behandling av u-länderna enligt jordbruksavtalet.....	99
6.2.1 Marknadstillträde	100
6.2.2 Exportstöd	100
6.2.3 Interna stöd	100
6.2.4 Ministerbeslutet om åtgärder gällande negativa effekter av jordbruksavtalet	101
6.3 Tillämpning och effekter av jordbruksavtalet.....	102
6.3.1 Marknadstillträde	102
6.3.2 Exportstöd	106
6.3.3 Exportrestriktioner	106
6.3.4 Interna stöd	107
6.3.5 Uppföljning av Ministerbeslutet från Marrakesh	111
6.3.6 Utvecklingen av u-ländernas handel med jordbruksvaror	113
6.4 EU:s tullförmåner för u-länder	115
6.4.1 EU:s GSP-system.....	115
6.4.2 Lomékonventionen (AVS-EG-konventionen).....	117
6.4.3 Förmånssystemens framtid	117
6.5 U-ländernas intressen inför de kommande förhandlingarna	118
6.5.1 Marknadstillträde	119
6.5.2 Exportstöd	120
6.5.3 Exportskatter och exportrestriktioner	120
6.5.4 Non-trade concerns	120
6.5.5 Interna stöd	121
6.5.6 Särbehandling av små u-länder och små ö-u-länder?	121
6.5.7 De nettoimporterande u-ländernas intressen	122
6.5.8 Övriga frågor.....	123
6.6 Sammanfattning och slutsatser	123
7 ÖVRIGA RELEVANTA WTO-FRÅGOR.....	126
7.1 Fredsklausulen i jordbruksavtalet, artikel 13	126
7.1.1 Klausulens innebörd	126
7.1.2 Vad händer när fredsklausulen upphör?	126
7.1.3 Bestämmelserna i GATT och i WTO:s subventionsavtal.....	128
7.1.4 Slutsatser	129
7.2 Statshandelsföretag	129
7.2.1 GATT artikel XVII	129
7.2.2 Diskussionerna i Uruguayrundan	130

7.2.3	Statshandelsföretagens ställning	130
7.2.4	Importerande statshandelsföretag - principer	131
7.2.5	Importerande statshandelsföretag - förekomst	131
7.2.6	Exporterande statshandelsföretag - principer	132
7.2.7	Exporterande statshandelsföretag - förekomst	133
7.2.8	Läget inför de nya förhandlingarna	133
7.2.9	Sambandet med frågan om handel/konkurrens	134
7.2.10	Slutsatser	134
7.3	Handeln med förädlade livsmedelsprodukter	135
7.3.1	Handelsutveckling	136
7.3.2	Tarifiering	137
7.3.3	Jordbruksavtalets exportstödsåtaganden	138
7.3.4	Framtida konkurrensförutsättningar	139
7.3.5	Slutsatser	140
7.4	OECD-scenarier inför nästa jordbruksförhandling i WTO	141
7.4.1	Förlängd tillämpning till 2004 av jordbruksavtalets villkor	141
7.4.2	Sektorsliberaliseringar för oljeväxtsektorn	142
7.4.3	Effekter av avvecklade exportbidragsåtaganden 1999-2004	142
7.4.4	Effekter av avvecklade produktionskvoter inom mjölksektorn	143
7.4.5	Effekter för prisstabiliteten av en öppen kinesisk spannmålsmarknad	144
8	EU:S JORDBRUKSPOLITIK INFÖR NÄSTA JORDBRUKSFÖRHANDLING	145
8.1	Agenda 2000 och WTO	145
8.1.1	Lägre interventionspriser, högre interna stöd	145
8.1.2	Exportsubventionsåtaganden och marknadstillträde	145
8.1.3	Analys av Agenda 2000-stöden	146
8.1.4	Effekter av Agenda 2000 för EU	147
8.2	EU-utvidgningen och WTO	148
8.3	Handlingsalternativ för EU:s jordbrukspolitik	149
9	OMVÄRLDSANALYS	151
9.1	Regional integration	151
9.2	Ländergrupper och allianser	151
9.2.1	Allianser under Uruguayrundan	151
9.2.2	Tänkbara allianser i kommande förhandlingar	152
9.3	Ansökarländer - WTO	153
9.3.1	Kina och Taiwan	154
9.3.2	NIS-länderna	155
9.3.3	De baltiska staterna	156
9.4	Slutsatser	156
10	SLUTSATSER	158
10.1	Utgångsläget inför fortsatta WTO-förhandlingar	158
10.2	Marknadstillträde	158
10.3	Exportstöd och exportrestriktioner	159
10.4	Interna stöd	160

10.5 U-landsintressen.....	161
10.6 Fredsklausulen	162
10.7 Statshandelsföretag	162
10.8 Handeln med förädlade livsmedel	162
10.9 Agenda 2000, EU-utvidgningen och WTO	163

ORDLISTA

KÄLLOR

BILAGOR

Bilaga 1.	Uppdraget
Bilaga 2.	Förteckning över AIE-inlagor fr.o.m. maj 1997 t.o.m. juni 1999
Bilaga 3.	Lista över de minst utvecklade länderna
Bilaga 4.	Tabeller över u-länders bundna tullnivåer och export av jordbruksprodukter 1997 för de största exportländerna.
Bilaga 5	Sidas kommentarer till yttrande från Jordbruksverket/Kommerskollegium

Sammanfattning

Med det jordbruksavtal som tillkom under Uruguayrundan introducerades för första gången bindande åtaganden för olika typer av jordbruksstöd. Jordbruksförhandlingarna medförde en bindning av alla jordbrukstullar och åtaganden om successiva tullreduktioner. Vidare innebar avtalet särskilda reduktionsåtaganden för existerande exportbidrag och förbud mot nya exportstöd. För interna stöd innebar avtalsvillkoren en stimulans att utveckla stödformer som inte stör villkoren för internationell handel. Jordbruksavtalet var därmed banbrytande genom att det införlivade handeln med jordbruksprodukter i WTO-regelverket.

Avtalets åtaganden är dock förhållandevis modesta och innebär även efter implementeringsperiodens slut att stödnivåer och tullskydd för sektorn ligger på en förhållandevis hög nivå. Den genomsnittliga tullnivån för jordbruksprodukter beräknas år 2000 ligga över 40 % medan industritullarna ligger på nivån 5-10 %. Genom jordbruksavtalet skapades en grund för fortsatta förhandlingar. Med hänsyn till att avtalet hittills haft relativt måttliga effekter för marknadstillträde och handelsutveckling, är det angeläget att de kommande förhandlingarna resulterar i mer påtagliga liberaliseringar. För EU är kopplingen mycket tydlig mellan jordbruksavtalets förväntade åtaganden och den framtida utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Exportstödsbegränsningarna medför redan under nuvarande avtal klara begränsningar för EU:s export av jordbruksvaror.

De kommande jordbruksförhandlingarna kan, med utgångspunkt från de preliminära ståndpunkter som redovisats under de förberedande diskussionerna i WTO:s jordbrukskommitté, väntas innebära krav om

- ökat marknadstillträde genom fortsatta tullreduktioner och ökade tullkvoter,
- minskade eller helt avvecklade exportstöd,
- reduktioner och produktionsavlänkningar av interna stöd,
- gynnsamma villkor för u-länderna,
- ökat hänsynstagande till icke handelsrelaterade intressen (NTC).

När det gäller den första punkten om ökat marknadstillträde kan konstateras att en central uppgift i förhandlingarna bör vara att få bort de många tulltoppar som blev resultatet av jordbruksavtalet. Tarifieringen på jordbruksområdet innebar i flera fall en betydande höjning av tullnivåerna som följd av att kvantitativa restriktioner avvecklades. Resultatet beror i hög grad på att tarifieringen baserades på prisskillnader mellan interna priser och världsmarknadspriser för basperioden 1986-1988. Under basperioden låg världsmarknadspriserna på en exceptionellt låg nivå, vilket vid tarifieringen medförde stora prisskillnader. I extrema fall kom tullarna att uppgå till flera hundra procent. En förlängning av nu gällande tullreduktionsåtaganden skulle enligt OECD ge ytterst begränsade handelseffekter. Enligt OECD krävs kraftigare tullreduktioner för att märkbara effekter skall uppnås. Mot denna bakgrund bör någon form av harmoniseringsformel användas för att kapa tulltoppar och för att minska den stora spridningen av tullnivåer inom jordbrukssektorn.

Avtalskonstruktionen med särskilda WTO-kvoter är förenad med flera svagheter. Kvotarrangemang baserade på ”nuvarande marknadstillträde” (current access) bygger på historiska handelsutbyten under basperioden. Dessa arrangemang är oftast bilaterala och utesluter övriga WTO-medlemmar inklusive nya medlemsstater. Tullnivåerna inom kvot är i många fall för höga för att möjliggöra import. Fördelningen av kvoterna i

importländerna baseras ofta på licensarrangemang vilka möjliggjort betydande kvoträntor. I avvaktan på mer långsiktiga lösningar i form av MGN-baserade tullsänkningar kan tullkvoter ses som den näst bästa lösningen. Jordbruksavtalets tullkvotsarrangemang behöver dock ses över grundligt i kommande förhandlingar. Bland annat krävs kraftiga sänkningar av tullnivåer under kvot samt enhetliga kvotadministrativa metoder.

Vissa länder har krävt en avveckling av exportstöden med hänvisning till att dessa stöd medför handelsstörningar och snedvrider konkurrensvillkoren på marknaden. EU har under senare år svarat för ca 85 % av samtliga exportbidrag som lämnas av WTO-medlemmar till jordbruksvaror. Agenda 2000 har inte i tillräcklig grad löst EU:s problem med att möta WTO-åtaganden om begränsningar av subventionerad export.

Ökad uppmärksamhet har i de förberedande diskussionerna ägnats åt exportkrediter och kreditgarantier vilka anses ha samma effekter för konkurrenssituationen som exportbidrag. Kritiken har i detta sammanhang främst drabbat USA som i ökande grad tillämpar denna stödform och som visat liten förändringsvilja i OECD-förhandlingarna om ett internationellt regelverk på området. En avveckling av alla typer av exportstöd är en naturlig del av den fortsatta reformprocessen. Det finns en risk för att stramare exportstödsvillkor medför nya försök att kringgå regelverket. För att inte till exempel livsmedelshjälp, marknadsföringsstöd och exportkrediter ska utvecklas som ersättningar för traditionella exportstöd, behöver striktare villkor för dessa arrangemang definieras i avtalet.

Även de interna stödets villkor förväntas bli centrala frågor i jordbruksförhandlingarna. Cairnsländerna väntas kräva betydande revideringar av gällande villkor för vissa interna stöd. Ett krav från vissa länder är att tillämpningarna av gröna boxens stödformer skall vara avlänkade från produktion och produktionsfaktorer och därigenom uppfylla gällande avtalskrav på att ej ha några eller endast minimala handelspåverkande effekter. Andra länder, däribland EU, har indikerat att man endast kan tänka sig smärre justeringar i den gröna boxens avtalsvillkor. Den s.k. blå boxen, som i EU:s jordbrukspolitik inkluderar arealbidrag och djurbidrag, har kritiserats hårt av flera parter. En avveckling av den blå boxen skulle innebära att EU:s tillämpning av arealbidrag och djurbidrag blev föremål för årliga reduktionsåtaganden. Genom Agenda 2000 utökar EU de blå stöden och blir därigenom beroende av en förmånlig behandling av de blå stöden i nästa förhandling.

Mot bakgrund av Agenda 2000 och kommande EU-utvidgning är diskussionen om EU:s olika handlingsalternativ för den gemensamma jordbrukspolitiken av central betydelse. I detta sammanhang kan bland annat konstateras att EU:s val av produktionskopplade direktstöd och marknadsprisstöd som de mest betydande jordbrukspolitiska medlen innebär en osäker strategi för att utveckla konkurrenskraften för EU:s jordbruk. Den nuvarande politiken riskerar att motverka en positiv utveckling av konkurrenskraften eftersom produktionen i allt högre grad bestäms av villkor rörande produktionsbegränsningar och stödutbetalningar.

De fortsatta förhandlingarna ska enligt jordbruksavtalets artikel 20 bland annat ta hänsyn till icke handelsrelaterade intressen (non-trade concerns, NTC). Avtalet nämner endast två NTC, nämligen livsmedelssäkerhet och miljöskydd. Begreppet kan rymma många olika intressen och behöver därför definieras. Varje NTC behöver analyseras utifrån dess koppling till jordbruket, hur de effektivast kan uppnås och slutligen om det finns några sådana intressen som kan motivera ändringar i jordbruksavtalet. NTC bör

analyseras och regleras i WTO-regelverket för att dessa intressen inte används på ett sätt som medför förtäckta prisstöd.

Jordbruksområdet är av centralt intresse för u-länderna av flera skäl. En liberalisering av handeln med jordbruksprodukter kan gynna den ekonomiska utvecklingen i dessa länder eftersom många u-länder har en betydande export eller exportpotential för jordbruksprodukter.

Ett förbättrat marknadstillträde för u-länders exportprodukter skulle bidra till ökade exportinkomster och förbättrad livsmedelssäkerhet. Detta skulle kunna uppnås genom en avveckling av, alternativt en kraftigt begränsad tillämpning av skyddsklausulen, reducerade tulltoppar samt genom en minskad tullekalering. En avveckling av exportsubventionerna på jordbruksområdet kan väntas bidra till en höjning av världsmarknadspriserna och skulle därmed stimulera jordbruksproduktionen i många u-länder. På kort sikt kan avvecklade exportbidrag dock medföra höjda livsmedelspriser och därigenom ökade importkostnader för vissa livsmedel för de minst utvecklade länderna och för de nettoimporterande u-länderna. En sådan utveckling kan dock motverkas genom att i-länderna anpassar sina åtaganden om livsmedelshjälp till dessa länder. Vidare bör de kommande avtalsvillkoren motverka riskerna för att i-ländernas åtaganden om reducerade stöd kompenseras genom andra typer av produktionskopplade stödformer som inte är föremål för stödneddragningar.

Fredsklausulens upphörande vid årsskiftet 2003/2004 innebär att jordbrukssubventioner kan angripas i större utsträckning än tidigare. Samtidigt verkar det råda betydande oklarhet beträffande vilka regler som då ska gälla. Exportstöd som inte är förenliga med jordbruksavtalets åtaganden blir uttryckligen förbjudna enligt subventionsavtalet. De gula och blå interna stöden torde bli fullt angripbara under subventionsavtalet. För de gröna stöden är situationen mer oklar. Ytterligare en konsekvens är att det står parterna fritt att utnyttja WTO:s system för tvistlösning.

Statshandelsföretagens ställning och agerande har varit föremål för diskussion inom WTO. GATT-villkoren för dessa företag föreskriver bland annat att dessa företags köp- och försäljningsverksamhet ska ske uteslutande på grundval av kommersiella överväganden och att andra länders företag ska ges möjligheter att konkurrera i enlighet med god affärspraxis. Den avgörande frågan för synen på systemet med statshandelsföretag borde inte vara ägarbildens som sådan, utan snarare huruvida och i vilken grad dessa företag kan påverka handeln genom sin särställning eller sina särskilda befogenheter.

Den ökande handeln med förädlade jordbruksprodukter har aktualiserat nya frågor och väntas därför komma att få betydelse för kommande förhandlingar i WTO. Förutom traditionella frågor om marknadstillträde och exportsubventioner förstärker handelsutvecklingen också diskussioner om säkra livsmedel, ursprungsmärkning och andra typer av märkning, djurskydd m.m. Utvecklingen medför att förädlingsindustrin i ökande grad berörs av WTO-förhandlingarna.

1 INLEDNING

1.1 Nya jordbruksförhandlingar i WTO

Även om jordbruket före 1995 formellt sett omfattats av GATT-regelverket har jordbrukssektorn i praktiken varit föremål för omfattande undantag från regler om subventioner och gränsskydd. Försök har gjorts under tidigare rundor att integrera jordbruket i det generella regelsystemet dock utan större framgång. Under Uruguayrundan lyckades man för första gången introducera specifika villkor för jordbrukshandeln och för stödet till jordbrukssektorn.

Jordbruksavtalet föreskriver att nya förhandlingar i syfte att liberalisera handeln skall starta ett år före utgången av implementeringsperioden. I praktiken innebär detta att förhandlingarna kan beräknas starta i januari år 2000. Enligt artikel 20 i jordbruksavtalet är ”det långsiktiga syftet att genom betydande progressiva nedskärningar i stöd och gränsskydd åstadkomma en grundläggande reform”. Fortsatta förhandlingar skall enligt avtalet också äga rum vad gäller villkoren för handel med tjänster. Tillsammans med jordbruksförhandlingarna brukar detta benämnas den ”inbyggda agendan” i WTO-sammanhang.

Sedan 1997 har det pågått ett förberedelsearbete inom WTO:s jordbrukskommitté. Arbetet initierades vid ministerkonferensen i Singapore 1996 och syftar till en öppen och informell diskussion kring gällande jordbruksavtal och tillämpningen av detta. Detta förberedelsearbete, den s.k. AIE-processen (Analysis and Information Exchange), har bestått i att medlemsländer givits möjlighet att ta upp olika avtals-, tillämpnings- och utvärderingsfrågor för en informell diskussion i jordbrukskommittén. AIE-processen har till och med mars 1999 resulterat i ett drygt 50-tal olika inlagor från enskilda eller grupper av medlemsländer samt i 12 olika bakgrundsdokument från WTO-sekretariatet. Inriktningen av detta förberedelsearbete återspeglar sannolikt de förhandlingsfrågor som kan förväntas återkomma i själva jordbruksförhandlingen.

1.2 Uppdraget

Utrikes- och Jordbruksdepartementen uppdrog genom beslut 1998-10-20 till Statens Jordbruksverk och Kommerskollegium att ta fram bakgrundsmaterial och översiktliga analyser samt där så är möjligt lämna förslag till svenska ställningstaganden inför kommande diskussioner i jordbrukskommittén (bilaga 1). Uppdraget avser såväl jordbruksavtalet som SPS/TBT-avtalen i WTO. Följande redovisning omfattar den del som avser jordbruksavtalet. Yttrandet avseende SPS och TBT-delen beräknas kunna redovisas under hösten 1999.

Utredningsarbetet har bedrivits i en arbetsgrupp bestående av Arne Karlsson, Bo Norell, Kristina Olofsson och Camilla Tolke från Jordbruksverket och Bo Magnusson från Kommerskollegium. Bidrag har även lämnats från Katarina Johansson, Anna Lagerkvist och Håkan Loxbo från Jordbruksverket. I enlighet med uppdraget har arbetet inriktats på att ta fram ett brett utredningsunderlag för olika WTO-relaterade jordbruksfrågor. Redovisningen inkluderar därför främst villkor, tillämpningar, kända ståndpunkter hos WTO-parterna samt förväntade förhandlingsfrågor som är relaterade till WTO:s jordbruksavtal. I detta sammanhang redovisas också u-ländernas särskilda villkor. Enligt uppdraget kommer bedömningar vad avser svenska ståndpunkter och

prioriteringar inför förhandlingarna att behöva utarbetas i nästa fas av förberedelsearbetet. Utredningsarbetet har därför inte i nuvarande skede utvecklat diskussioner kring svenska ståndpunkter eller prioriteringar. Den aktuella redovisningen inkluderar dock en avslutande diskussion kring ett antal slutsatser. Dessa slutsatser kan utgöra underlag för kommande ståndpunktsdiskussioner och ställningstaganden. I analysarbetet har beaktats de övergripande svenska målsättningar som redovisats i regeringskrivelsen "Öppen handel - rättvisa spelregler" (1998/99:59) samt i regeringspropositionen 1997/98:142 om riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska Unionen.

Analysarbetet kan i den fortsatta processen behöva fördjupas.

Miljörelaterade jordbruksfrågor omfattas inte av uppdraget, men kan enligt departementen senare komma att aktualiseras enligt särskilda utredningsuppdrag.

Avslutningsvis bör också understrykas att redovisningen fokuserats på övergripande frågor och utifrån ett generellt WTO-perspektiv.

2 BAKGRUND

2.1 WTO:s jordbruksavtal

Avtalet som började tillämpas 1995 innehåller villkor för jordbruksvaruhandeln och stödet till jordbrukssektorn under en sexårig implementeringsperiod vilken avslutas 2000/2001. Avtalets åtaganden kommer att ligga fast om inga förnyade villkor framförhandlats vid implementeringsperiodens slut.

De viktigaste villkoren i jordbruksavtalet är beträffande:

2.1.1 Marknadstillträde

- omvandling av icke-tariffära handelshinder för import av jordbruksvaror (t.ex. importförbud, kvoter, variabla importavgifter, minimiimportpriser m.m.) till tullekvivalenter,
- minskningar av tullar och tullekvivalenter med i genomsnitt 36 % under implementeringsperioden för alla produktgrupper utifrån 1986-1988 års basnivå. Reduktionen skall minst uppgå till 15 % för varje tullnummerposition,
- ett upprätthållande av de importmöjligheter som fanns under basperioden genom s.k. nuvarande tillträdes-kvoter (current access). Dessa kvoter skall möjliggöra en viss förmånsimport motsvarande 1986-1988 års genomsnitt och med motsvarande förmåsvillkor,
- en garanti att importens andelen av konsumtionen av tarifferade varor skall uppgå till minst 3 % av konsumtionen under basperioden. Denna möjlighet skapas genom öppnandet av s.k. minsta tillträdes-kvoter (minimum access) med reducerade tullnivåer. Dessa kvoter skall till slutet av genomförandeperioden öka till 5 % av konsumtionen,
- för produkter som tarifferats medges en möjlighet att ta ut särskilda tilläggstullar om importpriserna sjunker mer än 10 % under 1986-1988 års referensprisonivå eller då importvolymen stiger över en viss nivå (utlösande volym (trigger level) som beräknas på grundval av existerande marknadstillträde). För att få tillämpa denna skyddsklausul krävs att medlemsstaten förbehållit sig denna möjlighet i sin bindningslista,
- för spannmål och ris skall under ett särskilt avtal om ingångspriser, vilket ingåtts bilateralt EU-USA och sedan bundits i WTO, tullen inte höja importpriset över 155 % av interventionspriset för foderspannmål. Detta avtal tillkom då USA befarade att framtida sänkningar av EU:s stödpriser för spannmål inte skulle medföra lägre tullnivåer,
- undantag från skyldigheten att tillämpa tarifiering i vissa särskilt angivna fall och på vissa villkor, exempelvis då importen utgör mindre än 3 % av den inhemska konsumtionen under basperioden,

2.1.2 Exportstöd och exportrestriktioner

- en minskning av de subventionerade exportvolymerna i förhållande till basperiodens genomsnittsnivå 1986-1990 med 21 % under genomförandeperioden; reduktionerna ska göras årligen på varugrupsnivå,
- en minskning av utgifterna för subventionerad export i förhållande till basperiodens genomsnittsnivå 1986-1990 med 36 % under genomförandeperioden; reduktionerna ska göras årligen på varugrupsnivå,
- för vissa förädlade livsmedel (i EU s.k. icke bilaga I-produkter)¹ tillämpas endast exportstödsåtagandet ifråga om utgiftstak men ej ifråga om kvantiteter,
- neddragningarna måste ske i jämn takt under perioden. Om det genomsnittliga exportstödet var högre under perioden 1991/92 än för åren 1986-1990 får den förstnämnda perioden användas som utgångspunkt för neddragningar. Enligt EU:s bindningslista utgår dock reduktionerna från den högre genomsnittsnivån som gällde 1991/92. För nötkött är emellertid startpunkten 1986-1992 års genomsnittsnivå. Efter genomförandeperiodens slut skall dock för samtliga sektorer reduktioner gjorts med 36 % i relation till basnivån för 1986-1990. Avtalet medger att outnyttjade exportstödsmedel flyttas från ett år till ett annat (roll over), dock inte till det sista året under genomförandeperioden (2000/2001),
- inga andra exportstödsåtgärder än sådana som är förenliga med avtalet och varje medlemslands respektive åtaganden är tillåtna; avtalet innebär förbud mot nya exportstöd,
- avtalet preciserar vissa åtgärder mot att exportstödsåtaganden kringgås samt innehåller utfästelser om exportkrediter, kreditgarantier och livsmedelshjälp,
- ett land som överväger att införa exportrestriktioner för jordbruksvaror, skall enligt avtalet beakta effekterna för berörda importländerns livsmedelssäkerhet samt vara beredd att samråda med länder som berörs av åtgärden,

2.1.3 Interna stöd

- interna stöd till jordbruket skall under genomförandeperioden minskas med 20 % jämfört med 1986-88 års genomsnittsnivå,
- interna stöd mäts genom det totala stödmåttet (AMS= Aggregate Measure of Support) vilket inkluderar såväl marknadsprisstöd för alla varor (interna stödpriser minus ett externt fixerat referenspris, multiplicerat med den producerade kvantiteten) och direktstöd kopplade till produktion. Åtagandet att reducera AMS är inte varuspecifikt utan kan slås ut på alla internstödsåtgärder,
- interna stöd som anses ha ringa eller obefintliga effekter på handel och produktion är undantagna från neddragningar. Gröna boxens stödformer är avlänkade från produktionen och anses därför inte medföra störningar i den internationella handeln (t.ex. statliga serviceprogram, regional-, struktur och miljöstöd m.m.). Den blå boxen omfattar produktionsbegränsningsprogram som areal- och djurbidrag. De blå stödformerna ansågs vara delvis avlänkade från produktionen,

¹ Icke bilaga I-produkter: Benämning i EU för vissa förädlade livsmedel som omfattas av råvarukostnadsutjämning vid import och export.

- produktspecifikt stöd är undantaget från neddragningskravet om det inte överstiger 5 % av produktionens värde. Motsvarande gäller ifråga om icke-produktspecifikt stöd som inte överstiger 5 % av det sammanlagda värdet av jordbruksproduktionen (*de minimis*-regeln) och
- förändringar av interna stödåtgärder eller nya stödåtgärder under genomförandeperioden som inte uppfyller kriterierna för undantag från reduktionsåtagandena skall inkluderas i det totala AMS-beloppet.

För u-länder och de minst utvecklade länderna innehåller jordbruksavtalet särskilda åtaganden vad gäller import och export respektive interna stöd. (U-landsfrågorna redovisas under kapitel 6).

2.1.4 Fredsklausulen

Under en nioårsperiod från 1995 och till slutet av 2003 är de gröna stöden helt fredade från olika motåtgärder i WTO. Gula och blå interna stöd är i huvudsak fredade från sådana åtgärder, under förutsättning att stöd till enskild produkt inte överstiger nivån från 1992. Även exportsubventioner är i huvudsak fredade från motåtgärder. Genom fredsklausulen ålade sig WTO-medlemmarna också att visa återhållsamhet i tillämpningen av olika motåtgärder riktade mot gula och blå stöd samt mot exportstöd. (se fortsatt redovisning under avsnitt 7.1).

2.1.5 Blair House-uppgörelsen

Flera centrala delar i jordbruksavtalet har sitt ursprung i en bilateral överenskommelse mellan EG och USA, den s.k. Blair House-uppgörelsen som träffades i november 1992. Genom denna överenskommelse togs ett viktigt steg mot den slutliga uppgörelsen på jordbruksområdet. Följande överenskommelser inarbetades senare i WTO:s jordbruksavtal:

Interna stöd: Parterna enades om att undanta en särskild typ av direktstöd från kravet på generella stödreduktioner. Undantaget avsåg EG:s arealbidrag och djurbidrag samt USA:s s.k. deficiency payments. Detta undantag möjliggjorde för EG att fullt ut kompensera bönderna för inkomstförluster i samband med de då planerade prisreduktionerna.

Exportstöd: Parterna enades om att reducera de subventionerade exportkvantiteterna med 21 % istället för med 24 % som då föreslagits i pågående GATT-förhandlingar.

Marknadstillträde: Parterna enades om vissa principer som senare kom att bli utgångspunkter för den s.k. fredsklausulen. Parterna enades om ett speciellt arrangemang för beräkning av EG:s importtullar inom spannmålsområdet, vilket innebar att tullarna skall beräknas med utgångspunkt från interventionspriserna. Överenskommelsen innebar vidare ett slut på en fyraårig handelstvist mellan USA och EG gällande EG:s stöd på oljeväxtområdet. EG tvingades genom uppgörelsen begränsa produktionen av oljeväxtfrö till en kvoterad areal av 5 482 miljoner hektar. Handeln med oljeväxtfrö skulle ske utan tullskydd och till världsmarknadspris.

2.2 Jordbruksavtalets åtaganden

Jordbruksavtalet medförde en uppsättning nya och mer funktionsdugliga regler för jordbrukssektorn. Med avtalet bands jordbrukstillarna för första gången och de mest handelspåverkande stödformerna kom att omfattas av bindande restriktioner. Tidigare

hade länderna haft stora möjligheter att utforma sin jordbrukspolitik efter enbart nationella intressen. Genom avtalskonstruktionen skapades också en bas för framtida förhandlingar under reformprocessen.

De tre centrala områden som omfattades av förhandlingarna - marknadstillträde, exportstöd och interna stöd - bildar i avtalet en helhet som bestämmer villkoren för internationell handel med jordbruksvaror. Inom vart och ett av dessa områden återfinns två olika ansatser - dels ett nytt regelverk och dels åtaganden om att reducera stödnivåer. Varje område omfattar också säkerhetsvillkor, garantier och kompromisser vilka var nödvändiga för att nå en uppgörelse. Dessutom inkluderades en fredsklausul i avtalet, vilken fredar avtalet från motåtgärder enligt GATT-avtalet. Vidare utformades villkor om "särskild och differentierad" behandling för u-länderna.

Den tariffering som blev ett av resultaten av Uruguayrundan medförde i praktiken att alla kvantitativa restriktioner avvecklades vid import och istället ersattes av bundna tullar. Tullarna som ersatte de icke-tariffära handelshindren är i många fall så höga att de omöjliggör import och skyddar de inhemska producenterna från konkurrens från världsmarknaden. Jordbrukstullarna är anmärkningsvärt höga vid jämförelse med nivån på industritullarna. Industritullar ligger oftast på nivån 5-10 % men kan i vissa länder ligga än lägre. Den genomsnittliga tullnivån på jordbruksprodukter ligger över 40 % med tulltoppar på mer än 300 %.

Tabell 1. Genomsnittliga och ovägda värdetullar år 2000 för 10 olika jordbruksråvaror hos 20 WTO-medlemmar

Varugrupp	Tullnivå (%)
Spannmål	46,7
Oljeväxter	41,7
Vegetabilisk olja	41,6
Köttprodukter	39,3
Mjölkpulver	40,7
Mejerivaror	47,1
Socket	48,7
Frukt och grönsaker	35,5
Bearbetad frukt och grönt	35,3
Övriga jordbruksprodukter	24,4

Källa: WTO-sekretariatet. De 20 medlemsstaterna är Australien, Brasilien, Chile, Colombia, EU, Filippinerna, Indien, Indonesien, Hong Kong, Japan, Kanada, Korea, Malaysia, Mexiko, Nya Zeeland, Singapore, Sri Lanka, Thailand, USA, Venezuela.

Flera faktorer bidrog till att tullarna kom att bindas på betydligt högre nivåer än vad som faktiskt tillämpades. Resultatet beror i hög grad på att tarifferingen baserades på prisskillnader mellan interna priser och världsmarknadspriser för basperioden 1986-1988. Under basperioden låg världsmarknadspriserna på en exceptionellt låg nivå, vilket vid tarifferingen medförde stora prisskillnader.

Jordbruksavtalets åtagande om 36-procentiga tullreduktioner (för i-länder) innebar en betydande flexibilitet i genomförandet, eftersom kravet endast avsåg enkla, ovägda och

genomsnittlig tullreduktion. Reduktionerna skulle dock minst uppgå till 15 % för varje enskild tullposition. WTO-länderna använde sig av denna flexibilitet genom att reduktionerna för känsliga varor begränsades till ett minimum på 15 eller 20 %, medan reduktionerna blev desto kraftigare för okänsliga produktgrupper. Avtalsvillkoren gör ingen skillnad mellan en tullreduktion från en hög respektive låg utgångsnivå. En tullreduktion från 2 till 1 % behandlas på samma sätt som en reduktion från 200 till 100 % (dvs. i båda fallen är tullreduktionen 50 %). Avtalsvillkoren inbjöd därför till kraftiga tullreduktioner för produktgrupper med redan låga tullnivåer. Låga tullar tillämpas oftast för produktgrupper som inte konkurrerar med inhemsk produktion. Avtalsvillkoren medförde således att höga tullreduktioner koncentrerades till produktgrupper med redan låga tullnivåer och eller till produkter med begränsad handel.

Tabell 2. Tullreduktioner för jordbruksprodukter - olika länderprofiler

Reduktions- intervall %	Australien		EU		Japan		Norge		USA	
	tullpos.	%	tullpos.	%	tullpos.	%	tullpos.	%	tullpos.	%
15-19	17	3	0	0	318	31	331	36	357	31
20-29	98	19	471	31	40	4	74	8	127	11
30-39	19	4	799	53	120	12	261	28	287	25
40-49	60	11	10	1	370	36	0	0	8	1
50-75	293	56	99	7	122	12	180	20	268	23
76-100	41	8	123	8	71	7	81	9	93	9
Totalt	528	100	1502	100	1041	100	927	100	1140	100

tullpos = antal tullnummerpositioner

Källa: OECD, The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Processed Agricultural Products, 1997.

EU var den enda OECD-medlemmen som inte använde sig av miniminivån på 15 % för sina tullreduktioner. De genomsnittliga tullreduktionerna i EU uppgick till 37 % (Tangermann). För mjölkpulver, socker samt frukt och grönt uppgick reduktionerna till 20 %. Denna nivå kom också att gälla för ett stort antal förädlade produkter, vilka tillverkas på basis av dessa insatsvaror. Tullreduktionerna för såväl färska som bearbetade tropiska produkter uppgick i de flesta fall till 50 %.

Miniminivån på 15-procentiga tullreduktioner är den vanligast förekommande i USA:s tullbindning. Denna nivå tillämpades bland annat för mejeri- och sockerprodukter, choklad och livsmedelsberedningar. Tullnivåerna i Norges bindningslista är mycket höga för såväl förädlade livsmedel som för jordbruksråvaror. Även profilen på norska tullreduktioner skiljer sig något från andra länders. För knappt 40 % av tullpositionerna använde Norge det minimala reduktionsåtagandet på 15 %. För drygt en fjärdedel av positionerna användes en 30-39-procentig tullreduktion. För att balansera dessa låga nivåer tillämpades tullreduktioner på 70-80 % för varugrupper med relativt låga tullnivåer (kaffeextrakt och essenser, fruktjuicer, träd och plantor m.m.).

En av de främsta frågorna under jordbruksförhandlingarna gällde villkoren för länderna att definiera och tillämpa exportstöd för jordbruksvaror. Jordbruksavtalet förbjuder nya exportstöd. Existerande exportbidrag tillåts fortsätta dock under särskilda reduktionsåtaganden. Genom att länderna i sina bindningslistor introducerat basnivåer för såväl subventionerade exportkvantiteter som budgetutgifter för exportstöd har

medlemsländerna accepterat att bundna nivåer representerar en historisk stödnivå. Länderna har genom sina exportstödsåtaganden också accepterat maximala framtida exportstödsnivåer. I avtalet specificeras vilka exportstödsåtgärder som omfattas av reduktionsåtagandet. Avtalet innehåller vidare åtgärder mot ett kringgående av exportstödsåtagandena samt inkluderar vissa utfästelser om exportkrediter, kreditgarantier och livsmedelshjälp. Avtalet tillåter viss flexibilitet mellan åren, innebärande att åtaganden får överskridas, dock på bestämda villkor. Exportstöd får inte ges till varor som inte erhöll exportbidrag under basperioden.

Av WTO:s närmare 140 medlemsländer är det endast 25 som har bundit särskilda exportstödsåtaganden. Av dessa har flera länder helt eller delvis suspenderat tillämpningen av exportstöd under senare år. EU intar en särställning genom att svara för ca 85 % av alla utbetalda exportbidrag till jordbruksvaror. USA har sedan 1995 suspenderat exportstöden till vegetabiliesektorn, men har å andra sidan byggt ut en omfattande tillämpning av exportkrediter.

Sambanden mellan marknadstillträde, exportstöd och interna stödformer är uppenbara och de olika stödformernas funktion brukar därför liknas vid kommunicerande kärl. Villkoren för interna stödformer utgör därför, liksom marknadstillträde och exportstöd, en viktig komponent i jordbruksavtalet. Åtagandena under interna stöd omfattar inte bara villkoren för nationella jordbruksstöd utan också totala stödnivån (inklusive marknadsprisstöd via administrativa priser) för jordbrukssektorn. Totala stödnivån inkluderar således prisstödet mätt i relation till bestämda externa referenspriser under basperioden. Prisstödet utgör tillsammans med nationella stödformer, det totala stödmåttet (AMS). AMS utgör således summan av varuspecifika och icke-varuspecifika stödformer. Avtalet ålägger medlemsländerna att binda basperiodens AMS samt att reducera detta totala stöd med 20 % under en sexårsperiod. Varje år under implementeringsperioden följs utvecklingen upp genom ett aktuellt totalt AMS (current AMS). Avtalet tillåter att stödreduktionerna görs på aggregerad nivå istället för på produktnivå. Detta har möjliggjort för medlemsländer att öka stödnivåerna för enskilda produkter så länge man klarar de årliga totala reduktionsåtagandena. Valet av basperiod, dvs. perioden 1986-1988 innebar vidare att en generell hög stödnivå kom att bli utgångspunkt för stödreduktionerna. Detta förhållande har bidragit till att medlemsländerna, utan större problem, kunnat möta de årliga neddragningskraven.

Avtalet skiljer på stödformer som påverkar handel och produktion och de stödformer som inte har några eller endast minimala handelsstörande effekter. Den förstnämnda kategorin omfattas av åtagandet om successiva stödreduktioner, medan den andra kategorin undantogs från dessa åtaganden (blå och gröna stödformer). Avtalsvillkoren innebar därmed en stimulans för medlemsländerna att utveckla stödformer som inte stör villkoren för internationell handel.

2.3 Implementeringen av jordbruksavtalet

Det allmänna intrycket är att i stort sett samtliga WTO-medlemmar hittills har fullgjort sina åtaganden enligt jordbruksavtalet. Flera parter har beslutat om mer eller mindre genomgripande jordbruksreformer med anledning av jordbruksavtalets nya villkor. Vissa avtalstillämpningar har emellertid ifrågasatts i WTO. Kanadas tillämpning av speciella mjölkklaser har fällt i en WTO-panel därför att den bedömts vara ett sätt att kringgå avtalets exportstödsåtaganden. EU:s exportvillkor för smältost har inte fällt i panel men har ifrågasatts på samma grunder. EU:s tillämpning av ingångsprisssystemet för spannmål har medfört vissa handelskonflikter. Ungern har överskridit sina

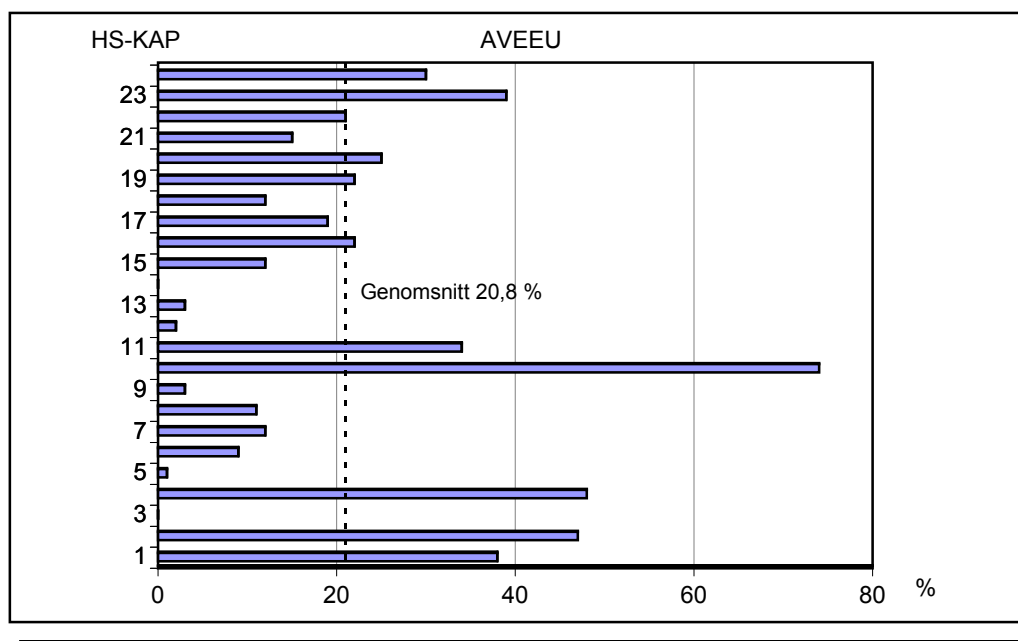
exportstödsåtaganden med hänvisning till att basnivån underskattats i landets bindningslista. Vidare har de olika principerna för att fördela tullkvoter diskuterats i jordbrukskommittén och behovet av ökad enhetlighet i tillämpningsprinciper har påtalats.

2.3.1 EU

EU har ett betydande inflytande på världens livsmedelsmarknader såväl som exportör som importör. Utvecklingen av den egna gemensamma jordbrukspolitiken har haft betydande effekter på den globala jordbrukshandeln, främst genom att EU begränsat import från tredje land och ökat den egna exporten av spannmål, mejeriprodukter, kött och förädlade produkter. EU svarar nu för mer än 40 % av världens mejerivaruexport, 15 % av spannmålsexporten, 20 % av socker-, nära 20 % av griskötts- samt 12-15 % av nötköttsexporten.

Genom tarifferingen erhöles ett system som är mer genomskådligt än tidigare former av gränsskydd, vilka var svåra att överblicka och ofta hade en begränsad förutsägbarhet. Genom övergången till fasta tullar skapades också en bas för framtida förhandlingar om fortsatta tullreduktioner. Tarifferingen innebar dock att de omvandlade tullarna ofta fastställdes på en relativt hög nivå och resulterade i flera fall i höjda skyddsnivåer för EU:s jordbruk. Detta gäller inte minst inom sektorer som anses mest "känsliga" som t.ex. inom mejeri-, socker-, nötkötts- eller frukt och gröntsektorn. Tullskyddet har i många fall bundits i specifika tullar (fasta belopp) vilket gör att skyddseffekten minskar i situationer av stigande priser medan skyddseffekten ökar då priserna faller.

Figur 3. Genomsnittliga ad valorem-ekvivalenter för EU, HS kapitel 1-24 (exkl. kapitel 3)



Källa: WTO-sekretariatet, Trade Policy Review, European Union, 1995

För en rad viktiga produktområden såsom vete, foderspannmål, mejeriprodukter (med undantag för skummjörkspulver) samt för kött och levande nötkreatur, har EU valt att reducera tullskyddet med genomsnittsåtagandet på 36 %. För känsligare sektorer som

socker, skummjörkspulver samt frukt och grönsaker begränsades tullreduktionerna till 20 %. Motsvarande prioriteringar har gjorts av flera OECD-länder.

Till följd av bilaterala överenskommelser mellan USA och EU (Blair House uppgörelsen) har EU för vissa varuområden åtagit sig att inte utnyttja det tarifferade tullskyddet fullt ut. Resultatet av dessa överenskommelser har blivit att EU även fortsättningsvis i viss utsträckning kan tillämpa ett system med rörligt gränsskydd inom sektorerna spannmål, ris samt frukt och grönt. Genom överenskommelsen har jordbruksavtalets principiella krav om övergång till fasta tullar delvis urvattnats. För spannmål och ris gäller att det tillämpade importpriset knyts till EU:s interventionspris för att begränsa det faktiska tulluttaget.

För frukt och grönsaker införde EU ett nytt system med rörliga tullar kopplade till s.k. ingångspriser och med ett starkt progressivt inslag i tulluttaget, vilket särskilt drabbar lågprisimporten. Den rörliga tullen innehåller såväl en värdetullkomponent som en progressiv specifik komponent, vilket i kombination med det stora antalet ingångsprisklasser gör att systemet är mycket svåröverskådligt. Ingångsprissystemet motiverades i och för sig av jordbruksavtalet, men systemets förenlighet med avtalets anda är ändå diskutabel.

Tabell 4. Tullskyddets nivå inom EU (euro/ton eller %)

Produkt	Bastull	Reduktion %	Tull 1995	Tull 1996	Tull 1997	Tull 1998	Tull 1999	Tull 2000
Vete*	149	36	140	131	122	113	104	95
Durumvete*	231	36	217	203	190	176	162	148
Majs*	147	36	138	129	121	112	103	94
Korn*	145	36	136	128	119	110	102	93
Havre	139	36	131	122	114	106	97	89
Ris	330	36	310	290	271	251	231	211
Råsocker	424	20	410	396	382	367	353	339
Raffinerat socker	524	20	507	489	472	454	437	419
Konsumtionsmjölk	354	36	333	312	291	269	248	227
Skummjörkspulver	1 485	20	1 436	1 386	1 337	1 287	1 238	1 188
Smör	2 962	36	2 784	2 607	2 429	2 251	2 074	1 896
Ost (Emmental)	274	36	257	241	225	208	192	175
Ost (Cheddar)	2 611	36	2 454	2 298	2 141	1 984	1 828	1 671
Levande nötkreatur	16%	36	15%	14,1%	13,1%	12,1%	11,2%	10,2%
	1 454**		1 367	1 280	1 193	1 105	1 018	931
Nötkött	20%	36	18,8%	17,6%	16,4%	15,2%	14%	12,8%
	2 763**		2 522	2 371	2 221	2 070	1 919	1 768
Griskött	838	36	788	737	687	637	586	536
Fjäderfäkött	410	36	385	361	336	311	287	262
Lammkött	20%	36	18,8%	17,6%	16,4%	15,2%	14%	12,8%
	2 677**		2 516	2 356	2 195	2 034	1 874	1 713
Ägg	475	36	447	418	390	361	333	304

* För vete, durumvete, majs och korn gäller att tullsatsen fastställs till 155% av interventionspriset minskat med det aktuella världsmarknadspriset.

** För levande nötkreatur, nötkött och lammkött utgörs tullen av summan av *ad valorem*-komponenten och en specifik komponent.

Källa: SOU 1996:171, *Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning*.

Övergången till fasta tullar innebar i många fall en faktisk höjning av tullskyddet. För att på kort sikt minska de negativa effekterna för världshandeln av tarifieringen introducerades särskilda tullkvoter med reducerade tullnivåer.

EU har under en lång period förlitat sig på exportsubventioner för att kunna exportera överskott av spannmål, mejeriprodukter och nötkött samt i något mindre grad vad avser

gris- och kycklingkött. Spannmålspriserna i EU har genom intervention och högt tullskydd kunnat upprätthållas på en högre nivå än världsmarknadspriserna. Denna politik stimulerade under 1970 och 1980-talen till en produktion som vida översteg EU:s interna konsumtion. För att reducera överskottet och för att göra EU-producerad spannmål konkurrenskraftig på världsmarknaden utökades exportstöden. Merparten av spannmålsexporten var subventionerad och EU:s kostnader för exportstöd var betydande, vilket bland annat återspeglas i basperiodens värden.

Före Uruguayrundan var USA och EU de WTO-medlemmar som flitigast använde sig av exportstöd. EU behövde dessa exportstöd på grund av sitt höga interna prisstöd. USA hävdade då liksom nu att man endast tillämpade exportstöd som svar på andra medlemsländers, främst EU:s, tillämpning. Under slutet av 1980-talet var EU och USA inbegripna i ett ”exportstödskrig” där båda parter med hjälp av successivt ökande exportsubventioner konkurrerade på samma marknader. Under pressen från de pågående GATT-förhandlingarna introducerade EU 1992 en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Ett syfte var att sänka det interna prisstödet och att kompensera bönderna genom direktstöd. Odlarna fick i gengäld förbinda sig att hålla viss areal i träda. Som en följd av reformen förväntades de interna EU-priserna sjunka med ca 30 procent. Prisänkningseffekten blev emellertid inte lika stor som förväntats vilket medförde en viss överkompensation för odlarna. Samtidigt fortsatte EU att förlita sig till fortsatta exportstöd till spannmål, dock med reducerade budgetutgifter.

Samtidigt som EU:s totala budgetutgifter för exportstöd har minskat sedan 1991, har exportsubventionerna under samma period ökat för mejeriprodukter, nötkött samt frukt och grönt.

Tabell 5. Kvantitativa begränsningar för EU:s exportstöd

Maximalt tillåtna kvantiteter som får exporteras med stöd (tusen ton)

Varugrupp	Baskvantitet	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Vete och vetemjöl	18 276	20 408,1	19 212,7	18 020,7	16 825,4	15 630	14 438
Foderspannmål	13 725,6	13 690,2	13 120,6	12 551,5	11 981,9	11 412,3	10 843,2
Ris	168,9	163	157,1	151,2	145,3	139,3	133,4
Raps- och rybsfrö	131,4	126,8	122,2	117,6	113	108,4	103,8
Olivolja	145,6	140,5	135,4	130,3	125,2	120,1	115
Socker	1 612	1 555,6	1 499,2	1 442,7	1 386,3	1 329,9	1 273,5
Smör och smörolja	505,5	487,8	470,1	452,4	434,7	417	399,3
Skummjörkspulver	344,9	335	322,5	310	297,5	285	272,5
Ost	406,7	426,5	405,4	384,4	363,3	342,3	321,3
Andra mjölkprodukter	1 212,8	1 185,4	1 140	1 094,5	1 049	1 003,6	958,1
Nötkött	1 040,1	1 137	1 073,9	1 010,9	947,8	884,6	821,7
Griskött	561,4	541,8	522,1	502,5	482,8	463,2	443,5
Fjäderfäkött	362	434,5	404,7	375,1	345,4	315,6	286
Ägg	125	126,1	120,6	115,2	109,7	104,2	98,8
Vin (tusen hl)	2 917,4	2 851,4	2 742,1	2 632,8	2 523,4	2 414,1	2 304,7
Frukt och grönsaker, färska	953,7	920,3	886,9	853,6	820,2	786,8	753,4
Frukt och grönsaker, bearbetade	181,4	175,1	168,7	162,4	156	149,7	143,3
Råttobak	140,3	190	174,1	158,3	142,5	126,6	110,8
Alkohol (tusen hl)	1 452,4	1 401,6	1 350,7	1 299,9	1 249,1	1 198,2	1 147,4
Bearbetade produkter	-	-	-	-	-	-	-

Källa: SOU 1996:171, *Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning*.

Uppenbarligen har avtalets exportstödsbegränsningar haft viss effekt på EU:s handelsvillkor. EU har till exempel tvingats anpassa exportvillkoren för smältost. Denna export åger rum under avtalets åtaganden för skummjörkspulver och smör. EU har i

WTO hävdar att detta är möjligt genom en modifierad tillämpning av aktiv förädling². Normalt kan under detta tullförfarande tredjelandsvaor importerat tullfritt, bearbetas inom EU och därefter reexporteras utan exportstöd. Vare sig den färdiga varan eller de ingående komponenterna i varan har i detta fall erhållit något exportstöd. I februari 1997 introducerade dock EU nya villkor, vilka tillät exportstöd till råvaror som använts i tillverkningen av smältost under förfarandet aktiv förädling. Kommissionen motiverade sitt beslut med att aktiv förädling bidrar till att öka tredjelandsexporten till EU. Ostproducenter i USA och Nya Zeeland befarade att detta förfarande gav EU en WTO-stridig konkurrensfördel. Det befaras mer generellt att EU:s förfarande att överföra exportstödsmedel från en produktgrupp till en annan, kan spridas till andra varugrupper. Detta skulle exempelvis kunna ske, menar man, om EU använde exportstödsmedel inom spannmålssektorn för en konkurrenskraftig produktion av kycklingkött. En sådan tillämpning skulle försvaga avtalets exportstödsåtaganden, vilka är beroende av specifika definitioner av varugrupper.

2.3.2 USA

Jordbruksavtalet innebar i realiteten mycket få restriktioner för USA:s jordbruk. Detta berodde främst på att basperioden 1986-88 var en period med exceptionellt höga stödnivåer till amerikanskt jordbruk. USA:s andel av världshandeln med vete och foderspannmål bestämmer i hög grad marknadsvillkoren medan WTO-avtalets exportrestriktioner begränsar EU:s exportförutsättningar. USA svarar för närvarande för 30 procent av världshandeln med vete och 40 procent av total spannmålsexport. Till skillnad från EU kan USA, genom ett mindre prisgap i relation till världsmarknadspriserna, öka produktion och export utan att nödvändigtvis behöva öka stödnivån.

Med undantag för känsliga varusektorer som socker, mejeri och jordnötter, ligger de amerikanska jordbrukstillarna på en förhållandevis låg nivå. USA använde sig av avtalets flexibilitet och valde att reducera tullarna för socker och mejeri med miniminivån på 15 %. För dessa känsliga varusektorer samt för jordnötter tillämpas ett betydande tullskydd, vilket bidrar till att utestänga effektiva utländska producenter från den amerikanska marknaden. Frågan är därför om USA i kommande jordbruksförhandlingar är beredd att balansera önskemålen om långtgående handelsliberaliseringar för spannmål och oljevaxter med erbjudanden om kraftiga tullsänkningar för känsliga varusektorer.

USA suspenderade 1995 tillämpningen av exportbidrag till vete och korn, men återinförde temporärt ett exportstöd för korn under 1998. Exportbidrag till mejeriprodukter har dock lämnats kontinuerligt. Under året använde USA outnyttjade exportbidragsmedel från tidigare år och genom s.k. roll-over överskreds årets exportstödsåtagande för skummjölkspulver. Samtidigt som USA:s tillämpning av exportbidrag har reducerats under senare år, har amerikansk jordbruksexport i ökad omfattning kunnat tillgodogöra sig exportkrediter och kreditgarantier vilket är en annan form av subventionerad export som i ökande grad påverkar handelsvillkoren. USA har under 1998 kraftigt ökat sin tillämpning av exportkrediter, bland annat genom att återgå till en äldre tillämpning som medger att USDA medger direkta krediter.

² Aktiv förädling: Tullförfarande varvid beviljas temporär frihet från importpålagor.

Jordbruksavtalet tvingade USA att avveckla den beryktade handelslagstiftningen enligt ”Section 22 of the Agricultural Adjustment Act”, vilken tidigare gav presidenten mandat att vidta importbegränsningar då importen hotade nationella jordbruksprogram.

Avtalet skapade förutsättningar för USA att 1996 genom FAIR Act³ reformera sin jordbrukspolitik och därvid avveckla olika former av produktionsbegränsningar. Mot bakgrund av USA:s betydande produktionspotential bedömde kongressen att FAIR Act skulle medföra produktionsökningar oavsett exportstödens villkor. USA har fortsatt implementeringen av FAIR Act (1996-2002). Denna reform som introducerades 1996 innebar en avveckling av äldre stödprogram och syftade till att göra amerikanska producenter mer beroende av marknaden, såväl vid produktionsbesluten som i inkomsthänseende. Stödutbetalningar enligt USA:s nya avlänkade inkomststöd (Production Flexibility Contract Payment) minskade planenligt under 1997 och 1998 och skall enligt FAIR Act trappas av till år 2002. Trots dessa föresatser har USA under 1998 introducerat tillfälliga jordbruksstöd på totalt 5,9 miljarder USD för att mildra inkomsteffekterna av sänkta spannmålspriser och missväxt. Dessa ”market loss payments” kan antas påverka odlarnas förväntningar och har därmed effekter för produktion och priser.

Bland OECD-länderna har USA tillsammans med Kanada, Australien och Nya Zeeland ett lägre producentstöd än OECD-genomsnittet mätt som PSE. Länderna är nettoexportörer av viktiga jordbruksprodukter och deras jordbruk karaktäriseras av stora brukningsenheter. Andelen marknadsprisstöd tenderade 1996-98 att öka och utgör mer än hälften av producentstödet. Prisstöd ges dock endast till några få viktiga produkter. Livsmedelssubventionerna inom USA via bland annat det s.k. Food stamp-programmet, medverkade 1996-98 till att CSE (Consumer Subsidy Equivalent) var positiv för USA.

2.3.3 Japan och Korea

Japans implementering av jordbruksavtalet har inneburit måttliga förändringar i marknadstillträdet. Japan tarifferade 28 varugrupper som tidigare varit föremål för icke-tariffära handelshinder, däribland vete, korn, mjölkprodukter, stärkelse och griskött. Japan har i april 1999 beslutat att tariffera importvillkoren för ris. Tullnivån har bundits till en nivå motsvarande drygt 400 %. Landet uteslöt 1995 ris från tarifieringen efter att ha förhandlat fram en uppgörelse som innebar att en tullkvot motsvarande 4 % av konsumtionen skulle öppnas. Kvoten skulle öka till 8% år 2000. Statshandelsföretag kontrollerar i hög grad importförutsättningarna för såväl spannmål, mjölk- samt köttprodukter. Japan har fyllt tullkvoterna till i genomsnitt ca 70 % under de två första implementeringsåren.

Även Korea undvek tarifiering av ris och erhöll en uppgörelse i WTO som innebär vissa importåtaganden. Dessa medförde att en tullkvot öppnades som skall öka till 4 % av konsumtionen år 2004. Statshandelsföretag dominerar importmarknaden för jordbruksprodukter och de importkvoter som bundits i WTO kontrolleras i huvudsak av dessa företag.

Vare sig Japan eller Korea har förbehållit sig möjligheten att tillämpa exportbidrag och saknar därför åtaganden i detta avseende. Däremot har båda länderna AMS-åtaganden som innebär krav på endera reducerade stöd eller sänkta administrativa priser. Detta har inte inneburit några problem för Japan eftersom prisnivån legat under basperiodens nivå. Däremot har Korea upplevt problem med att klara avtalets AMS-åtaganden. Båda

³ FAIR Act: Amerikansk jordbrukspolitisk reform (Federal Agricultural Improvement and Reform Act).

länderna har utvecklat olika former av direktstöd i syfte att reducera marknadsprisstöd och behovet av tullskydd.

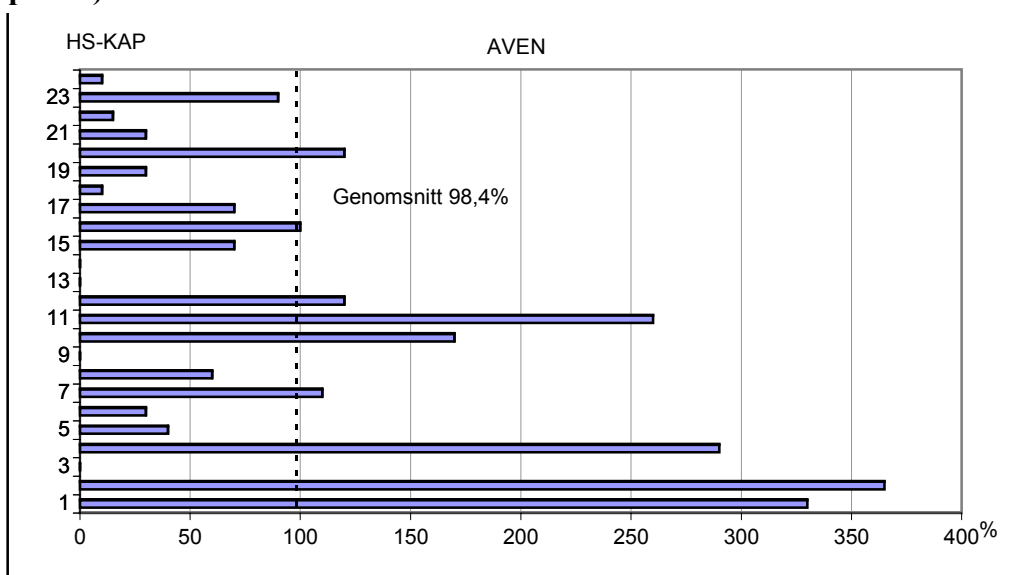
2.3.4 Australien och Nya Zeeland

Implementeringen av jordbruksavtalet har inte inneburit några problem för Nya Zeeland, eftersom landet redan under mitten av 1980-talet kraftigt reformerade sin jordbrukssektor. För Australien innebär avtalet bl a att landet fick omvandla icke-tariffära handelshinder för socker liksom för vissa mejerivaror. Vidare anpassade landet exportstöden för mejeriprodukter till WTO:s regler. Landet fick också anpassa villkoren för statshandelsföretaget "Australian Wheat Board" för att därigenom möjliggöra större handlingsutrymme för privata aktörer.

2.3.5 Norge

Norge är en viktig handelspartner för Sverige och det är därför intressant att följa landets åtaganden i jordbruksavtalet liksom implementeringen av avtalet. I enlighet med jordbruksavtalet har Norge omvandlat tidigare importrestriktioner till bundna tullar. Norge har från den 1 januari 1995 tillämpat den slutliga bindningsnivån. Före jordbruksavtalet tillämpade Norge, ofta via producentorganisationer eller statshandelsföretag, licenskrav vid import av levande djur, köttvaror, ägg, fjäderfäkött, mejeriprodukter, margarin, oljevaxter frukt och grönt m.m. Villkoren för att bevilja importlicenser var i många fall direkt kopplade till den norska marknadssituationen. Tarifferingen medförde prohibitiva tullnivåer för de flesta jordbruksprodukter. Den genomsnittliga tullnivån för jordbruksvaror uppgår till nära 100 %. För känsliga varuområden som spannmål, mejeri- och köttprodukter uppgår de genomsnittliga tullnivåerna till över 250 %. Även profilen på norska tullreduktioner skiljer sig från andra länders. Som framgår av redovisningen under avsnitt 2.2 koncentrerade Norge i mycket hög grad de minimala reduktionsåtagandena på 15 % till känsliga varusektorer och balanserade detta med reduktioner på 70-80 % för varugrupper med låga tullnivåer och begränsad handel. Tullnivåerna i Norges bindningslista är mycket höga också för förädlade livsmedel. Inom ramen för EFTA-EG:s frihandelsavtal kan emellertid en positiv handelsutveckling noteras för vissa livsmedelsindustriprodukter. Handelsutbytet med Sverige dominerar den norska jordbrukshandeln.

Figur 6. Genomsnittliga ad valorem-ekvivalenter för Norge, HS kapitel 1-24 (exkl. kapitel 3).



Källa: WTO, Trade Policy Review, Norway 1996

Norge har ett positivt handelsnetto i sin jordbruksvaruhandel med Sverige. För de förädlade livsmedelsprodukterna, vilka värdemässigt utgör den större andelen av handelsutbytet, är det norska handelsnettot negativt i relation till Sverige.

Inom ramen för WTO-åtaganden har Norge öppnat ett antal importkvoter. Flertalet av dessa kvoter fördelas genom ett auktionsförfarande. Eftersom de reducerade tullarna under dessa importkvoter ofta ligger på en hög nivå, har Norge hittills kunnat redovisa förhållandevis lågt kvotutnyttjande. Norges exportstödsutrymme är förhållandevis begränsat. Man har därför öppnat möjlighet för förädlingsindustrin att importera jordbruksråvaror under s. k. aktiv förädling.

Rådande jordbrukspolitik prioriterar olika s.k. non-trade concerns (icke handelsrelaterade intressen) som bl. a miljöskydd, landsbygdsutveckling, och livsmedels-säkerhet. Norge tillämpar vid sidan av traditionellt marknadsprisstöd såväl blå som gröna stödformer.

2.3.6 Jordbruksstöd i OECD-länder

OECD har 1998 redovisat de totala jordbruksstöden hos OECD-länderna. Enligt beräkningarna uppgick totala jordbruksstödet år 1996 till närmare 300 miljarder USD. Det högsta stödet till sektorn ges inom EU. Beräknat per heltidsbonde är dock stödnivån högst i Japan, tätt följt av USA med nivåer på ca 30 000 respektive ca 27 000 USD för 1996. Inom EU låg motsvarande stöd på ca 17 000 USD/heltidsbonde. Utvecklingen framgår närmare av nedanstående tabell, vilken återspeglar de strukturella skillnaderna mellan EU:s, USA:s och Japans jordbruk. I USA är jordbruket generellt sett extensivt till sin karaktär med stora brukningsenheter men med relativt låg avkastning, medan odlingen i EU oftast är intensiv med hög hektaravkastning på relativt sett mindre brukningsenheter.

Tabell 7. Jordbruksstöd i EU, USA, Japan och OECD totalt

	1986-1988	1993-95	1994	1995	1996
Totala stöd (miljarder USD)					
EU	114,1	132,5	128,5	138,6	120,3
USA	68,2	74,1	76,4	62,4	68,7
Japan	62,5	89,9	87,2	100,5	77,4
OECD totalt	278,9	332,1	328,2	332,9	297,1
Stöd per odlare (USD)					
EU	12 785	18 657	18.336	19 478	17 474
USA	27 892	29 384	30 285	24 742	27 240
Japan	17 280	31 647	29 402	38 440	30 091
OECD totalt	11 100	15 651	15 440	15 955	14 493
Stöd per hektar (USD)					
EU	851	953	944	951	825
USA	159	174	179	146	161
Japan	11 705	17 553	17 013	19 618	15 107
OECD totalt	236	284	280	284	254

Källa: OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries*, 1998

2.4 Handels- och marknadsutvecklingen efter 1995

Detta avsnitt bygger på OECD:s Bevaknings- och utvärderingsrapport 1999.

Den kombinerade effekten av en kraftig befolkningstillväxt, betydande ekonomisk tillväxt i Sydostasien samt de politiska omvälvningarna i Central- och Östeuropa och f.d. Sovjetunionen bidrog under början och mitten av 1990-talet till att förändra tidigare handelsmönster. Handeln med förädlade jordbruksprodukter ökade samtidigt kraftigt. Den tidigare situationen under 1980-talet med växande överskott, låga priser och en utbredd användning av exportsubventioner gav vid 1990-talets mitt vika för en ökande efterfrågan, högre priser och minskande spannmålslager. Mot slutet av 1997 och under 1998 hade överskotten återigen vuxit till betydande volymer samtidigt som priserna sjunkit till mycket låga nivåer. Marknadens kollaps 1998 berodde i huvudsak på två olika faktorer. För det första rådde på flera marknader ett överutbud med ökande lager. Denna situation sammanhörde med produktionsökningar som följde tidigare höga prisnivåer. För det andra har efterfrågan rasat på flera viktiga importmarknader, inte minst i Sydostasien och i Ryssland. Den minskade efterfrågan på jordbruksprodukter beror i vissa fall på ökad inhemsk produktion. Mer generellt beror dock efterfrågeminskningarna på finanskriserna i Asien, Ryssland och Brasilien. Den svaga efterfrågan väntas av OECD bestå under två eller tre år och prisnivåerna förväntas under denna period ligga kvar på nuvarande låga nivå.

Jordbruks- och livsmedelssektorns strukturer har förändrats genom starkare koncentration, ökat utländskt ägande och ny teknik. Samtidigt har konsumenterna gett uttryck för ökat engagemang vad gäller säkra livsmedel, miljöfrågor och djurhälsa. Jordbrukspolitiken har i många länder förändrats under trycket av budgetrestriktioner, ändrade prioriteringar samt nya handelsavtal såväl på det multilaterala som på det bilaterala planet. Jordbrukspolitiken har förskjutits från producentperspektivet till hela livsmedelskedjan samt mot miljö- och landsbygdsintressen.

2.4.1 Spannmål

Produktionen av spannmål har ökat betydligt sedan mitten av 1990-talet. Hos de viktigare exportländerna inom OECD har produktionen ökat med ca 25 %, för Argentina med mer än 50 % samt för världen som helhet med ca 10 %. Däremot har efterfrågeutvecklingen stagnerat under perioden. Den svagare utvecklingen sammanhänger främst med Asienkrisen och dess följdverkningar. Resultatet har blivit att världsmarknadspriserna nu ligger på historiskt låga nivåer. Priserna förväntas enligt OECD:s prognoser ligga kvar på en låg nivå till åtminstone millennieskiftet för att därefter successivt öka i takt med förväntad uppgång i efterfrågan.

Världens spannmålsproduktion har ökat med ca 10 % sedan 1995 då WTO-avtalet trädde ikraft. OECD:s prognoser indikerar en motsvarande ökning de kommande åren mellan 1998 och 2004. OECD-ländernas produktionsandel väntas förbli ca 40 % under prognosperioden medan total produktion väntas öka med 7 miljoner ton per år. Ökad avkastning är den främsta orsaken till fortsatt produktionsökning.

Med undantag för EU väntas den ökande totalförbrukningen (inhemsk konsumtion plus export) överträffa produktionsuppgången. Trots en förväntad ökad trädes hållning i EU förväntas spannmålsproduktionen öka och då särskilt av vete. Som följd av ökad produktion, hög prisnivå och reducerade exportsubventioner enligt WTO-avtalet, räknar OECD med en betydande ökning av EU:s interventionslager.

Över 70 % av OECD-ländernas spannmålshandel sker med u-länder och därav ca 50 % med de asiatiska länderna. Den ökande efterfrågan från dessa länder beror på befolkningstillväxt, en ökande befolkningskoncentration i större städer samt ökande inkomster. Skillnaderna mellan konsumtion och inhemsk produktion i u-länderna väntas öka under prognosperioden fram till år 2004 och behöver täckas av import från OECD-länder.

Spannmålsmarknaderna inom OECD har utvecklats mot något mer öppna marknader. De större producentländerna har under senare år reformerat sina stödarrangemang i en mer handelsliberal riktning. Agenda 2000 innebär ytterligare sänkningar av EU:s stödpriser vilka delvis kompenseras av ökade direktstöd. Trots reformer och produktionsbegränsningsprogram har dock EU:s spannmålsproduktion ökat för varje år främst på grund av ökad avkastning. USA introducerade 1996 ett avlänkat, degressivt och tidsbegränsat inkomststöd som skulle göra odlarna mer lyhörda för marknadens signaler. När priser och jordbrukarinkomster sjönk 1998 kunde många bönder fortsatt erhålla "loan deficiency payments" liksom ett tillfälligt statligt stöd ("market loss payments"). Då dessa stöd inte är avlänkade från produktion kan de väntas påverka såväl kommande priser, produktionsvolymerna som handel.

USA upphörde 1995 med exportbidrag till spannmålssektorn men har istället i ökad utsträckning använt sig av exportkrediter och kreditgarantier. Samtidigt har EU fortsatt att ge exportstöd då interventionspriserna överskrider världsmarknadspriserna. EU har dock visat återhållsamhet vad gäller exportbidragsnivåerna för att inte bjuda under prisnivån på världsmarknaden.

2.4.2 Ris

Världens rismarknad karaktäriseras av betydande prisvariationer, höga skyddsnivåer samt den relativt låga andelen av produktionen- knappt 5 %- som går i internationell handel. Mer än 90 % av produktion och konsumtion sker inom en klimatzon. Kina, Indien och Indonesien är världens största risproducenter och svarar tillsammans för nära

två tredjedelar av världsproduktionen på 3,9 miljarder ton (1997). Bland OECD-länderna är Japan den störste producenten och svarar för ca 40 % av OECD-ländernas produktionsandel. OECD-länderna står dock för endast 6 % av världsproduktionen av ris. Thailand är största exportlandet följt av Vietnam och USA. Brasilien, Indonesien, Iran, Irak, Japan och Saudiarabien hör till de viktigaste importländerna.

Världsproduktionen av ris har i det närmaste dubblats under de senaste 30 åren vilket främst berott på ökad avkastning. Konsumtionen väntas öka som följd av befolkningsökningen. Prognoser pekar på en produktionsökning med ca 1,5 % per år. Med stagnerande avkastning kan dock produktionsökningen avstanna och betydande prisökningar bli följden. Nya sorters hybridris kan bli tillgängliga under de närmaste åren, vilket kan innebära betydligt högre avkastning och reducerade priser.

Japan har under 1999 reformerat sina importvillkor för ris. Landet tarifferade inte sitt gränsskydd för ris 1995 utan lyckades förhandla fram en uppgörelse som innebär att en minimum access-kvot på 4 % skulle öppnas 1995. Kvoten skulle öka till 8 % år 2000. Japan har i april 1999 beslutat tariffera importvillkoren för ris samtidigt som kvoten successivt trappas ned.

2.4.3 Oljeväxter

Priserna på oljeväxtfrö och oljeväxtprodukter väntas återhämta sig under de närmaste åren. Den rådande marknadssituationen innebär en överskottsproduktion med mycket låga priser. Ökad avkastning förväntas enligt OECD:s prognoser medföra en fortsatt ökning av världsproduktionen. Produktionsökningen väntas dock främst sammanhånga med ökade odlingsarealer. En del av ökningen sker på bekostnad av spannmålsodlingen. Världsmarknadspriserna väntas år 2004 ligga något över genomsnittsnivån för perioden 1993-97 och ca 25 % över 1998 års nivå. Världsproduktionen av oljeväxtfrö väntas enligt OECD-prognosen öka till år 2004 med ca 37 %. Två tredjedelar av denna ökning väntas ske i u-länder och då främst i Argentina, Brasilien Kina och Indien. Tillsammans med Kanada och USA svarar dessa länder för ca 90 % av världsproduktionen av oljeväxtfrö. Utsikterna till ökad handel och högre priser skapar gynnsamma utvecklings-förutsättningar för sektorn.

Indonesien har under 1998 infört exportbegränsningar för palmolja. Denna åtgärd har kritiserats starkt och har aktualiserat en diskussion om exportbegränsningarnas negativa effekter för prisstabilitet och livsmedelssäkerhet. Mer än en fjärdedel av oljeväxtproduktionen i världen exporteras och denna andel väntas öka under de närmaste åren. Importefterfrågan på de två viktigaste OECD-marknaderna, EU och Japan, har under senaste året begränsats av dels jordbrukspolitiska förändringar inom EU och dels den svagare ekonomiska utvecklingen i Japan. EU:s reform från 1992 har reducerat stödpriserna vilket haft den oavsiktliga effekten att stimulera import av oljeväxtfrö för foderanvändning. Den amerikanska stödpolitiken kan också ha betydelse för den rådande marknadssituationen. Det amerikanska stödprisarrangemanget under ”loan deficiency payments” har inte avvecklats i samband med FAIR Act och erbjuder under nuvarande låga priser ett inkomststöd för amerikanska odlare. Många menar att USA:s produktionsökningar delvis sammanhänger med dessa stödbetalningar.

2.4.4 Köttsektorn

Grisköttsmarknaden präglas av en svår omställningsperiod med priser på rekordlåga nivåer. Denna nedgång sammanhänger dels med en normal priscykel men också med en omstrukturering av industrin samt med finanskrisens effekter på vissa importmarknader.

Den nuvarande situationen beror dock främst på starka marknadssvängningar i utbud och efterfrågan. Dessa svängningar betingas till stor del av en serie sjukdomsutbrott med åtföljande produktionsbortfall.

Överproduktionen av nötkött i EU påverkas i mindre grad av reformbesluten i Agenda 2000. EU-utvidgningen väntas inte innebära någon lösning på problemen med överproduktion eftersom kandidatländer som Polen, Tjeckien och Ungern med all sannolikhet kommer att bidra till en nettoexport. Producentländer i Sydamerika som Argentina och Uruguay väntas spela en större roll på världsmarknaden och då inte minst inom APEC. Förutsättningarna för argentinsk nötköttsexport bestäms i hög grad av möjligheterna för landet att klassificeras som fritt från mul- och klövsjuka.

Kycklingköttsmarknaden väntas fortsätta att öka såväl i absoluta tal som andel av totala köttmarknaden. I alla västländer, förutom Polen, väntas kycklingkonsumtionen öka på bekostnad av konsumtionen av nötkött. I Polen samt i Kina, Japan och Korea väntas denna utveckling ske på bekostnad av konsumtionen av griskött.

Implementeringen av gällande jordbruksavtal upphör år 2000 och intill nytt avtal träffats kan förväntas en period med oförändrade villkor. Besluten om sänkta stödpriser inom EU kan göra EU-producenter något mer konkurrenskraftiga på världsmarknaden särskilt vad gäller griskött och kycklingkött. I Kina väntas köttkonsumtionen och då särskilt konsumtionen av kycklingkött att öka betydligt. Nettoimporten till Kina beräknas öka från en årlig nivå på 0,3 miljoner ton under perioden 1993-97 till över 2,3 miljoner ton år 2004.

2.4.5 Mejeriprodukter

Enligt OECD väntas världsmarknadspriserna öka fram till år 2004. Denna utveckling sammanhänger dels med en efterfrågeökning hos icke OECD-medlemmar och dels WTO-åtaganden om ökat marknadstillträde och minskade exportsubventioner. Till följd av prisuppgången förväntas ökad produktion såväl inom som utanför OECD. Produktionsuppgången i OECD begränsas till de länder som inte tillämpar produktionskvoter. Även om världshandeln med smör och mjölkpulver fortfarande är betydande utgörs en allt större del av handeln av förädlade mejeriprodukter.

Jordbruksavtalet har bidragit till att skapa en friare världsmarknad för mejeriprodukter, främst genom reducerade exportstöd men också genom ökat marknadstillträde. Beslut om att avveckla stödpriser för mejeriprodukter i USA enligt FAIR Act och marknadsstöd i Australien kommer att implementeras under år 2000. En mejerireform inom Schweiz kommer att fullföljas år 2002 och mjölkreformen inom Agenda 2000 har skjutits fram till år 2005.

Under perioden 1993-98 svarade främst Australien, Nya Zeeland och USA för en ökande världsproduktion av mjölk. Den prognosticerade produktionsökningen fram till 2004 väntas främst ske i Australien och USA medan tillväxten i Nya Zeeland väntas stagnera. Mexiko och länderna i CÖE och då särskilt Polen, väntas svara för en betydande produktionsökning. CÖE-länderna väntas spela allt större roller på marknaden för skummjölkpulver. Framväxande regionala handelsavtal kan medföra produktionsökningar i länder med komparativa fördelar för mjölkproduktion. Argentina anses vara ett land med en betydande produktionspotential och med låga produktionskostnader.

Underhand som jordbruksavtalet implementeras och en ny jordbruksförhandling närmar sig ökar reformbehoven inom sektorn. I EU begränsar avtalet möjligheterna att

subventionera exporten av mejeriprodukter och detta gäller i synnerhet för ost. Om EU sänkte stödpriserna för mjölk skulle rådande prisgap minska mellan inhemska priser och världsmarknadspriser. Detta var ett av målen för reformerna under Agenda 2000. En stödprissänkning skulle innebära minskade behov av exportsubventioner och skulle därmed öka EU-producenternas konkurrenskraft på världsmarknaden. Reformen skulle skapa förutsättningar för EU att återta förlorade marknadsandelar på världsmarknaden. Agenda 2000 förväntas inte ge några större effekter på mjölkproduktionen och det är osannolikt att problemen med europeisk överproduktion kan lösas utan att förutsättningar skapas för mejeriexport utan stöd.

I Kanada tillämpas sedan 1995 ett system med speciella prisklasser som innebär att mjölkråvara för förädling bjuds ut till reducerade priser. Dessa priser stärker möjligheterna för förädlingsindustri och exportörer att vara konkurrenskraftiga på såväl inhemsk som på internationella marknader. Mjölkråvara för vidareförädling korssubventioneras genom detta system som möjliggör högre priser för mjölk som används till andra ändamål. En WTO-panel har nyligen fällt systemet och konstaterat att det fungerade som ett förtäckt exportstödsystem.

Statshandelsföretagens roller och agerande väntas bli granskade i kommande WTO-förhandlingar. Ett av de största statshandelsföretagen inom mejerisektorn är ”The New Zealand Dairy Board”. Detta företag kan förväntas bli granskat på grund av sitt exportmonopol. För att möta denna utmaning pågår för närvarande ett arbete i Nya Zeeland med att skapa ett exporthandelsföretag vilket skall ägas av samtliga producentkooperativ i landet. I USA kommer enligt FAIR Act stödpriserna för mjölk att avvecklas år 2000. Detta förväntas tillsammans med andra reformer inom sektorn att stärka USA:s konkurrenskraft på världsmarknaden. Vissa analyser har indikerat möjligheter för amerikansk export av konsumtionsmjölk till grannländer. Andra analyser pekar mot konkurrenskraftigare amerikanska exportpriser för förädlade mejeriprodukter. Kostnadseffektiviseringen skulle kunna reducera behoven av exportstöd till amerikansk mejeriexport.

Flera av ansökarländerna är betydande importörer av mejeriprodukter. Detta gäller särskilt för Kina, Ryssland, Algeriet och Saudiarabien. Ett WTO-medlemskap skulle kräva att länderna erbjuder större marknadstillträde för dessa produkter. Detta skulle kunna medverka till mindre prisvariationer på världsmarknaden, inte minst för smör.

2.4.6 Socker

Under åren 1995-97 ökade såväl produktion, handel och lagernivåerna inom sockersektorn. Prisnivån låg betydligt högre än perioden 1985-94. Under 1998-99 förväntas produktionsutvecklingen stabiliseras eller minska något. Jordbruksavtalet innebär inga betydande förändringar beträffande marknadstillträdet för sockerprodukter. De främsta effekterna av avtalet förväntades från tullreduktioner i vissa u-länder. Exportstödsbegränsningarna förväntades inte ge några större effekter eftersom dessa endast motsvarade ca 5 % av världshandeln. Med minskad importefterfrågan från bland annat Ryssland och Kina under 1998 har priserna fallit under året.

Minskade avsättningsmöjligheter eller minskad produktion av etanol i Brasilien kan eventuellt komma att medföra en ökad sockerproduktion i landet (sockerrör används som råvara för båda produkterna). I så fall ökar Brasiliens exportmöjligheter vilket i sin tur kan leda till lägre världsmarknadspriser och därmed ökade kostnader för EU att avsätta överskott av socker på världsmarknaden.

2.5 Sammanfattning

WTO:s jordbruksavtal innebar ett helt nytt regelverk för den internationella handeln med jordbruksvaror. Bundna tullar har ersatt icke-tariffära importarrangemang, exportsubventioner har begränsats och interna stöd har bedömts efter deras effekter för produktion och handel. Resultatet har, vid jämförelse med utvecklingen under 1970- och 1980-talen, förbättrat handelsklimatet vad avser jordbrukshandeln. Avtalet har emellertid inte medfört någon betydande liberalisering av handeln med jordbruksvaror och förbättringarna ifråga om marknadstillträde har varit små. Tarifieringen resulterade i ett stort antal prohibitiva bundna tullar. För att minska de negativa effekterna för världshandeln introducerades olika typer av tullkvoter. Dessa skapades för att förbättra eller vidmakthålla marknadstillträdet. Tullkvoterna som skapades under Uruguayrundan resulterade dock i oöverblickbara bilaterala kvotarrangemang, administrativt tugarbetade licenssystem samt i betydande kvoträntor.

Exportstöd i olika former tillämpas fortfarande och möjliggör export till världsmarknaden till prisnivåer som är lägre än exportlandets hemmamarknad. Detta bidrar till att pressa världsmarknadspriserna och påverkar därigenom handelsmönster och konkurrensförutsättningar mellan länder. Nivån på interna jordbruksstöd har i princip inte påverkats av jordbruksavtalets villkor om än en tendens mot ökade direktstöd blivit följd. Utvecklingen har medfört en ökad genomsådlighet vad avser kostnaderna för interna stödformer, men samtidigt har mångfalden av direktstöd inneburit en försämrad överblick och genomsådlighet vad avser stödets effekter.

Genom tillkomsten av jordbruksavtalet och dess konstruktion skapades en bra grund som också är användbar i kommande jordbruksförhandlingar. Med hänsyn till att avtalet hittills haft relativt måttliga effekter för marknadstillträdet och handelsutvecklingen, är det angeläget att de kommande förhandlingarna resulterar i mer påtagliga liberaliseringar av såväl handeln som stödpolitiken.

3 MARKNADSTILLTRÄDE

3.1 Tullstrukturen

Avsnittet om tullstrukturen bygger på studier utförda inom OECD, UNCTAD och FAO samt på WTO:s ländervisa handelspolitiska översikter. UNCTAD-studien utfördes år 1997 och utgör en beskrivning av tullstruktur och marknadstillträde dels hos vissa i-länder (de s.k. Quad-länderna)⁴, dels hos några viktigare u-länder. Syftet är att utifrån ett u-landsperspektiv beskriva de handelshinder i form av tullar som u-länderna möter vid exporten av vissa produkter, bl.a. jordbruksprodukter. OECD-studien utgör en generell redovisning av tullstrukturen hos flertalet OECD-länder, där jordbruks- och livsmedelsprodukterna är aggregerade för gruppen som helhet, utan uppdelning på produktgrupper. FAO-studien beskriver frågan om tullestimering utifrån ett u-landsperspektiv.

3.1.1 Olika slag av tullar

Beskrivning av olika tullkategorier

Följande huvudkategorier av tullar kan urskiljas:

- värdetullar - uttryckta i procent (även kallade *ad valorem*-tullar)
- vikt-, volym- eller ”per styck”-tullar (s.k. specifika tullar)
- alternativa tullar (värdetull eller specifik tull som alternativ)
- kombinerade tullar (värdetull plus specifik tull)

Därutöver kan även förekomma andra typer av icke värdetullar, t.ex. i fråga om alkohol där tulluttaget står i relation till alkoholhalten.

Vid tarifferingen ska enligt jordbruksavtalet alla icke-tariffära handelshinder först räknas om till s.k. tullekvivalenter, vilka kan uttryckas antingen som värdetullar, som specifika tullar eller enligt något av de nämnda kombinationsalternativen.

Värdetullar tas ut i direkt proportion till värdet på den importerade varan. Detta är den ”renaste” och mest transparenta tullkategorin som också är lätt jämförbar mellan olika länder och varuområden.

Specifika tullar tas ut per vikt- eller volymenhet eller per styck och det ”effektiva” skyddsvärdet av en sådan tull kan därför variera avsevärt beroende på variationerna i varans pris. Specifika tullar utgör därför ett effektivt hinder mot lågprisimport. Specifika tullar kan dölja mycket höga *ad valorem*-(värde)ekvivalenter, utan att detta blir direkt synligt i själva tullsatsen. Jämförelserna mellan olika länder och varuområden blir också svårare då specifika tullar tillämpas. Om WTO-bindningarna gjorts i form av specifika tullar leder dock detta i de flesta fall till en sänkning av tullskyddet på sikt eftersom inflationen successivt urholkar tullens skyddsvärde.

Specifika tullar är särskilt vanliga på jordbruksområdet, ofta i kombination med tullkvoter, vilket ytterligare bidrar till att minska transparensen hos de tillämpade tullsystemen.

Ibland tillämpas även alternativa tullar och/eller kombinerade tullar vilka utgör kombinationer av värdetullar och specifika tullar. Flera kombinationsmöjligheter

⁴ Quad-länderna = EU, USA, Kanada och Japan

förekommer. Tillämpning av denna typ av tull tenderar att försämbra jämförelsemöjligheterna ytterligare.

Tillämpningen av icke-värdetullar

I AIE-dokumentet AIE/S5 redovisas tillämpningen av icke-värdetullar bland WTO:s medlemsländer. Det konstateras att 25 länder bundit sina tullar i andra tullformer än i värdetullar. För tre länder – Malta, Norge och Schweiz – utgör icke-värdetullarna mer än 50 % av samtliga bundna jordbrukstullar. Till den grupp om åtta länder där icke-värdetullarna utgör 20-50 % av de bundna tullarna hör bl.a. EU, USA och Canada. För de övriga 14 länderna utgör icke-värdetullarna mindre än 20 % av alla bundna tullar på jordbruksområdet. Till dessa länder hör bl.a. Indien, Israel, Australien, Nya Zeeland, Mexico, Korea och Japan.

Bedömning av de olika tullslagen

Tarifferingsprocessen på jordbruksområdet innebar att merparten av de icke-tariffära handelshindren ersattes av specifika och/eller alternativa eller kombinerade tullar, ibland i kombination med tullkvoter.

En nackdel med tullkonstruktioner som innehåller specifika tullelement är att det faktiska tulluttaget - omvandlat till värdeekvivalenter - kan variera avsevärt för en och samma produkt. Därigenom skärps i praktiken tulluttaget för lågprisimport, medan tulluttaget för högprisvaror kommer att undervärderas. Detta innebär att importen från t.ex. u-länder och transitionsländer kommer att missgynnas, eftersom produkter från dessa länder ofta betingar ett lägre pris än motsvarande varor från i-länder. Dessutom försvåras möjligheterna att göra jämförelser mellan olika länders tullnivåer. Tullkonstruktioner som innehåller alternativa eller kombinerade tullar blir särskilt svåröverskådliga.

En fördel med specifika tullar är att tullnivån - särskilt på förädlade produkter - bättre kan anpassas till produkternas sammansättning (ingående råvaror, förädlingsvärde) i varje enskilt fall. Vissa länder - däribland EU - har ansett att de specifika tullarna ger bättre utrymme för en mera rättvis differentiering av tullnivåerna.

Även om det i vissa lägen kan vara motiverat att tillämpa sådana tullkonstruktioner som innehåller specifika tullelement, talar det mesta för att man så långt möjligt bör försöka minska användningen av dessa.

Tillämpade alternativt bundna tullar

Uruguayrundan innebar som framgått av tidigare redovisning bindning av alla jordbrukstullar. Genom tarifferingen kom många jordbrukstullar att bindas på betydligt högre nivå än vad som faktiskt tillämpades. De länder som inte utnyttjar de bundna tullnivåerna ges härigenom en stor handlingsfrihet i handelspolitiken. Genom att de tillämpade tullarna när som helst kan höjas till de bundna nivåerna skapas en osäkerhet på marknaden.

Som exempel på länder som inte utnyttjar sina bundna tullnivåer på jordbruksområdet kan nämnas EU, Korea, Brasilien, Mexico, Indien och Nya Zeeland. I Korea ligger de bundna tullarna för mejeriprodukter, vissa vegetabilier och frukter samt för oljevaxter i storleksordningen 80-120 % medan de tillämpade MGN-tullarna för motsvarande produkter ligger i intervallet 20-40 %. I Brasilien förekommer bundna tullar för t.ex. köttprodukter på strax under 40 % medan den tillämpade tullen utgör ca 9 %. För mejeriprodukter är motsvarande siffror 46 % resp. 16 %, för spannmål ca 48 % resp. ca

8 %. För Indien ligger den genomsnittliga bundna tullen för jordbruksprodukter på 94 % medan den genomsnittliga tillämpade tullen 1997/98 var 26 %. Exempel på det omvända förhållandet förekommer också. Exempelvis Norge utnyttjar stora delar av utrymmet inom ramen för de bundna nivåerna. Norge införde slutnivån för tullarna redan vid inledningen av implementeringsperioden.

En central fråga vid beräkning av tullar liksom vid jämförelser mellan olika tullnivåer i tid och rum blir därför om jämförelserna ska ske utifrån de tillämpade eller bundna tullnivåerna. I såväl OECD- som UNCTAD-studien har man utgått ifrån de tillämpade MGN-tullarna. Det är dock tveksamt om denna metod också kan komma till praktisk användning i samband med de förestående nya tullsänkningarna i nästa förhandlingsomgång. De länder som utnyttjat de bundna tullnivåerna fullt ut - t.ex. Norge - skulle därigenom komma i ett fördelaktigare läge än de länder som inte utnyttjat sina tullbindningar maximalt. De sistnämnda länderna skulle sannolikt uppfatta det som en bestraffning för att man haft ett ”lågt” gränsskydd under tiden efter Uruguayrundan om ”luften” i tullarna skulle bli utan värde i de nya förhandlingarna.

3.1.2 Definitioner

Tulltoppar

Vad som avses med tulltoppar (”tariff peaks”) varierar beroende på syfte och sammanhang med redovisningen. Begreppet tulltoppar på jordbruksområdet får helt naturligt en annorlunda betydelse än motsvarande begrepp på industrivaruområdet, beroende på att den genomsnittliga tullnivån generellt är betydligt högre för jordbruks- än för industriprodukter. Även inom jordbrukssektorn skiljer sig tullnivåerna i många fall väsentligt åt mellan olika länder och varuområden, varför vad som uppfattas som särskilt höga tullar kan variera från fall till fall.

I UNCTAD-studien definierades tulltoppar som tullar överstigande 12 % mätt i *ad valorem*-ekvivalenter. Mätningar och jämförelser försvåras av att många av de höga tullarna som blev resultatet av tarifferingen i samband med Uruguayrundan utgår i form av specifika, alternativa eller kombinerade tullar. Ett annat problem är att det reella värdet (dvs. *ad valorem*-ekvivalenten) av specifika, alternativa eller kombinerade tullar kommer att variera kraftigt vid stora prisförändringar, t.ex. vid stora växelkursförändringar. I OECD-studien avses med internationella tulltoppar tullar överstigande 15 %. Inhemskas tulltoppar definierades som tullar som översteg tre gånger det enkla genomsnittet av samtliga MGN-tullar. Därigenom kom begreppet tulltoppar på den nationella nivån att variera mellan länderna beroende på hur hög den allmänna tullnivån i landet är.

Tullspridning

Med begreppet tullspridning (”tariff dispersion”) avses i OECD-studien hur stor spridningen är i ett lands tullnivå. Spridningen kan mätas för samtliga produkter eller för vissa produktgrupper. Spridningen mäts dels i form av s.k. standardavvikelse, vilket mäter den absoluta spridningen inom en viss grupp av varor, dels i form av en s.k. variationskoefficient, vilken mäter den relativa spridningen genom att dividera standardavvikelsen med den genomsnittliga tullnivån. Höga mätvärden i båda fallen indikerar att såväl spridningen som sådan som spridningen i relation till den genomsnittliga tullnivån är stor. Andra mått och mätmetoder för tullspridning än de av OECD tillämpade förekommer också.

Tulleskalering

Tulleskaleringen kan mätas antingen uttryckt i den effektiva skyddsnivån eller i det nominella tullgapet.

Begreppet tulleskalering ("tariff escalation") innebär att den effektiva skyddsnivån ökar i takt med att förädlingsgraden ökar för en vara. Den effektiva skyddsnivån mäter tullskyddet för en bearbetad vara i förhållande till det förädlingsvärde som varan getts genom bearbetningen och med avdrag för det tullskydd som utgår för de ingående råvarorna. Högt effektivt tullskydd innebär således att tullskyddet för en förädlad produkt är högre än vad som är motiverat med hänsyn till tullnivån enbart på råvaran. Den utgående tullen inkluderar således även ett visst tullskydd för den inhemska förädlingsindustrin (s.k. manufaktureringsskydd). Högt effektivt tullskydd innebär att den inhemska förädlingsindustrin gynnas på bekostnad av importen av bearbetade produkter, vilket särskilt ansetts missgynna industrialiseringen av u-länderna.

Det nominella tullgapet mellan två led i bearbetningsprocessen mäts som skillnaden mellan tullen uttryckt i *ad valorem*-ekvivalenter för den färdiga produkten och tullen i *ad valorem*-ekvivalenter för den ingående råvaran/halvfabrikatet. Ett positivt värde på detta gap indikerar således att tullen ökar med ökad förädlingsgrad - positiv tulleskalering. En negativt värde indikerar en negativ tulleskalering, dvs. att tullen sjunker med ökad förädlingsgrad.

3.1.3 Tulltoppar

Tarifieringen på jordbruksområdet i Uruguayrundan innebar i många fall en betydande höjning av tullnivåerna som en följd av avskaffandet av de kvantitativa restriktionerna. I extrema fall kom tullarna att uppgå till flera hundra procent. Detta sammanhänge i hög grad med att tarifieringen baserades på prisskillnaderna mellan interna priser och världsmarknadspriser för basperioden 1986-88. Under denna period låg världsmarknadspriserna på en exceptionellt låg nivå, vilket vid tarifieringen medförde stora prisskillnader.

P.g.a. den tillämpade tekniken för beräkning av tullnivån inom Uruguayrundan (enkelt genomsnitt) kom de största sänkningarna ofta att läggas på mindre känsliga produkter medan de mer känsliga produktområdena, exempelvis mejeriprodukter och socker, oftast undgick några mer betydande sänkningar. Det samlade resultatet av dessa båda effekter av Uruguayrundan har blivit förhållandevis höga tullnivåer inom vissa delar av jordbrukssektorn.

En jämförelse mellan tullnivåerna 1993 och 1996 (tillämpade MGN-tullar) hos OECD-länderna⁵ visar att tarifieringen medfört betydande tullhöjningar inom EU (särskilt animaliska produkter), Kanada (särskilt animalier), Norge (mycket stora höjningar för alla produkter), Mexico (särskilt animalier) och Turkiet (förädlade produkter). Resultatet tyder följaktligen på att dessa länder tidigare tillämpade icke-tariffära handelshinder i stor utsträckning. För USA:s del har höjningarna varit mindre framträdande i fråga om råvaror än för förädlade produkter. För Japans del har inga större förändringar skett mellan åren vilket kan vara ett tecken på att tarifieringsprocessen inte hunnit få genomslag, i varje fall inte fram till år 1996. För Australien och Nya Zeeland redovisas endast små förändringar. För Schweiz har de genomsnittliga tullnivåerna faktiskt sänkts under den undersökta perioden vilket möjligen kan sammanhånga med att Schweiz uteslutande tillämpar specifika tullar, vilket medför att det reala tulluttaget urholkas med tiden.

⁵ Källa: OECD år 1997

Generellt sett höga genomsnittliga tullnivåer⁶ kan konstateras beträffande animalieprodukter (Kanada > 60 %, EU > 30 %, Norge > 150 % och Mexico ca 35 %), beträffande vegetabilieprodukter (EU 18 %, Norge ca 120 %) samt för förädlade produkter (USA 14 %, EU 25 %, Japan ca 25 %, Kanada ca 20 %, Norge > 120 %, Mexico ca 25 % samt Turkiet > 35 %).

UNCTAD fann i sin studie generellt höga tullnivåer⁷ bl.a. inom de tunga sektorerna spannmål, kött, mejeriprodukter och socker samt i övrigt bl.a. i fråga om frukt och grönsaker och förädlade produkter. Flera tulltoppar över 100 % kan konstateras inom EU (särskilt kött- och mejeriprodukter), i Japan (många positioner inom samtliga jordbrukssektorer, flera t.o.m. > 300 %), i USA (mejeriprodukter, socker och förädlade produkter, några t.o.m. > 300 %), i Kanada (i stort sett alla kött- och mejeriprodukter samt socker och förädlade produkter), i Kina (spannmål och andra vegetabilier). Härutöver har de ovannämnda länderna ett stort antal tullar i intervallet 30-100 %. För Korea ligger nästan alla tullar på jordbruksområdet i intervallet 20-100 %. För Brasilien, som också ingått i studien, är det relativt få jordbrukstullar som överstiger 20 %.

De högsta tullnivåerna bland Quad-länderna kan urskiljas i fråga om Japan och Kanada. Japan har särskilt höga tullar på bl.a. mjölk (280 %), yoghurt 370 %, smör 105 %, torkade ärter 640 %, torkade bönor 460 %, slipat ris samt skalade jordnötter 550 % och rörsocker 100 %. Kanada har höga tullar i synnerhet på kycklingkött 238 % samt i fråga om mjölk och mejeriprodukter 240-300 %. EU:s tulltoppar ligger främst på nötkött 215 %, mjölk och mejeriprodukter 60-120 %, bananer 180 % samt vissa förädlade produkter bl.a. fruktjuicer 50-215 %. I USA är tulltopparna koncentrerade till mjölk och mejeriområdet med bl.a. mjölkpulver 179 % och ost 133 %, skalade och rostade jordnötter samt jordnötsmör 132 % samt tobak 310-350 %.

Någon klar skiljelinje mellan i- och u-länder då det gäller förekomsten av tulltoppar kan inte konstateras. Höga tulltoppar är ingalunda något fenomen som är koncentrerat till i-länder med höga generella stödnivåer. Även i u-länder förekommer höga tulltoppar med betydande gap mellan bundna och tillämpade tullar. Ett exempel på detta är Sydafrika. Även bland övergångsekonomierna i Central- och Östeuropa förekommer mycket höga bundna tullnivåer. Exempel på detta är Balkanländerna Bulgarien och Rumänien.

3.1.4 Tullspridning

OECD har i sin studie även beskrivit hur tullspridningen ser ut bland medlemsländerna och vilka förändringar som skett till följd av Uruguayrundan. Spridningen mätt i standardavvikelse är klart högst i Norge (91 %), därefter följer Kanada (28 %), EU (21 %), USA (14 %) och Japan (12 %). Övriga OECD-länder ligger i intervallet 7 - 15 %. Det bör observeras att alla tullar ingår i kalkylunderlaget, således även icke jordbrukstullar. Vad som är särskilt intressant från jordbrukssynpunkt är däremot att se vilka förändringar som skett i spridningsnivåerna till följd av Uruguayrundan, dvs. mellan åren 1993 och 1996.

Det kan konstateras att tullspridningen - mätt i standardavvikelse - ökat markant i flera länder efter UR, i Kanada från 8 till 28 %, i EU från 6 till 21 %, i USA från 9 till 14 %, i

⁶ Mätt i *ad valorem*-ekvivalenter

⁷ I studien har specifika tullar räknats om till tullekvivalenter. Vid uppskattningen av tulltoppar i slutet av implementeringsperioden har den lägsta av följande tullar valts: tillämpad MGN-tull 1996/97, bunden sluttull eller GSP-tull 1996/97.

Norge från 7 till 91 %, i Nya Zeeland från 10 till 16 %, i Mexico från 5 till 14 % och i Turkiet från 6 till 10 %. I vissa länder har spridningen även minskat något. Dit hör Japan där spridningen gått ner från 13 till 12 %, Schweiz från 12 till 7 % samt Australien från 12 till 9 %. I de flesta OECD-länder, däribland flera av de viktigaste aktörerna på världsmarknaden, har således tullspridningen ökat markant efter Uruguayrundan. Enligt OECD kan detta tillskrivas tarifferingen på jordbruksområdet.

Det saknas systematiserat underlag för att kunna dra några slutsatser beträffande tullspridningen bland u-länderna generellt. De handelspolitiska översikter som regelbundet publiceras av WTO innehåller bara i undantagsfall några uppgifter om tullspridningen. I de fall uppgifter finns, avser de som regel tullstrukturen i allmänhet, inte specifikt för jordbruksprodukter.

3.1.5 Tullskalering

Tullskaleringen - både generellt och i viss mån för jordbruksprodukter - har studerats av såväl OECD som UNCTAD i de ovan nämnda rapporterna. Även FAO har gjort en analys av förändringarna i tullskaleringen på jordbruksområdet efter Uruguayrundan, med särskilt tyngdpunkt på konsekvenserna för u-länderna. FAO-studien begränsas vidare till att avse utvecklingen av tullarna inom EU, USA och Japan. Alla de nämnda tre rapporterna ingår i underlaget för den följande redovisningen.

Perioden före Uruguayrundan karaktäriserades generellt av högre gränsskydd på förädlade produkter och halvfabrikat än på råvaror, dvs. positiv tullskalering. Detta gällde även på jordbruks- och livsmedelsområdet. Genom tarifferingen kom tullarna på råvaror i många fall att öka procentuellt mer än tullarna på förädlade produkter och halvfabrikat, sannolikt beroende på att bl.a. kvantitativa restriktioner tillämpades oftare på råvaruområdet än i fråga om förädlade produkter.

Uruguayrundan kom att innebära en förändring då det gäller relationen mellan råvarutullar och tullar på förädlade produkter, dvs. graden av tullskalering. Samtliga tillgängliga studier pekar mot att tullskaleringen i de flesta länder minskat efter Uruguayrundan. En del länder vilka tidigare kännetecknades av positiv tullskalering har nu erhållit negativa värden, dvs. tullskyddet är numera högre för råvaror än för halvfabrikat/förädlade produkter. Exempel på OECD-länder med genomsnittligt negativa värden efter Uruguayrundan är USA, Island och Norge. Särskilt i de två EFTA-länderna har den negativa tullskaleringen kommit att bli mycket påtaglig, beroende på de kraftiga tullhöjningarna för råvaror. Även om tullskaleringen minskat generellt sett efter Uruguayrundan kvarstår dock ett icke obetydligt manufaktureringsskydd för bearbetade produkter i de flesta undersökta länder. Detta bedöms även i fortsättningen komma att utgöra ett betydande hinder för i första hand u-ländernas export av förädlade livsmedel.

I FAO-studien konstateras att för ca 50 % av de undersökta tullpositionerna har tullskaleringen minskat efter Uruguayrundan, för ca 10 % har ingen förändring skett och för ca 30 % har den negativa tullskaleringen också minskat. Den sammantagna effekten av dessa förändringar har blivit att i mer än 80 % av de undersökta fallen har tullgapet mellan bearbetade produkter och råvaror minskat i nominella termer som ett resultat av Uruguayrundan. Härav dras slutsatsen att de tidigare vanligt förekommande tullgapen mellan råvaror och förädlade produkter/halvfabrikat håller på att konvergera mot mitten. Det bör dock påpekas att FAO-studien endast har tagit hänsyn till de bundna tullnivåerna, vilka i ganska många fall inte tillämpas i praktiken. Tullskaleringseffekten kommer därigenom att överskattas något generellt sett.

Av FAO-studien framgår att varuområden med hög tullekalering - även efter implementeringen av Uruguayrundans resultat - är för EU:s del frukt-, socker- och mejeriområdena, för Japans del mejeri- och sockerområdena samt rotfrukter och för USA:s del mejeri- och sockerområdena. Slutsatsen blir - inte helt överraskande - att de varuområden som har de högsta värdena för tullekaleringen i stort sett sammanfaller med de varuområden som har de högsta stödnivåerna över huvud taget. Varuområden med generellt höga stödnivåer förefaller således även ha ett relativt högt manufakturingskydd för sin förädlingsindustri.

Tullekalering förekommer inte bara bland i-länderna. Även bland u-länderna är tullekalering ett vanligt förekommande fenomen, vilket framgår av WTO:s handelspolitiska översikter. Exempel på u-länder med hög positiv tullekalering inom jordbruks- och livsmedelssektorn är Argentina, Brasilien och Indien. Även exempel på motsatsen förekommer. Ett u-land med negativ tullekalering inom livsmedelssektorn är Sydafrika. För Korea kan konstateras en minimal positiv eskalering.

3.1.6 Tilläggstullar enligt skyddsklausulen

Skyddsklausulen (SSG)⁸ tillkom under förhandlingarna i Uruguayrundan för att bemöta medlemsländers oro för kraftigt ökad importkonkurrens i samband med tariffiering. Jordbruksavtalets artikel 5 möjliggör för medlemsstater att införa tillfälliga tilläggstullar. Artikel 5 ställer som villkor att medlemslandet låtit produkterna omfattas av tariffieringen, att man i bindningslistorna förbehållit sig rätten att tillämpa SSG samt att särskilda kriterier uppfyllts för pris- eller volymbaserad tillämpning. Artikel 5 utformades på ett sätt som skulle minska riskerna för otillbörlig begränsning av import och för att inte skapa osäkerhet bland marknadens aktörer. Enligt artikel 5.9 skall skyddsklausulens villkor gälla under hela reformprocessen, dvs. för en period som alltså sträcker sig längre än gällande implementeringsperiod.

Volymbaserade skyddsåtgärder kan komma ifråga för en specifik produkt om importkvantiteterna under ett kalenderår överstiger en viss nivå - ”utlösande volym” (trigger level) - plus den absoluta volymförändringen av inhemsk konsumtion av produkten ifråga. En tilläggstull motsvarande en tredjedel av normaltullen får då tillämpas för resten av kalenderåret. Den utlösande volymen bestäms av flera faktorer : genomsnittlig importvolym under föregående treårsperiod; förhållandet mellan importvolymen och motsvarande inhemsk konsumtion av produkten ifråga; samt volymförändringen i absoluta tal av den inhemska konsumtionen.

Då importandelen under den föregående treårsperioden överstiger 30 % av inhemsk konsumtion uppgår den utlösande volymen till 105 % av genomsnittlig importvolym under basperioden (1986-1988). Då importandelen ligger mellan 10 och 30 % av inhemsk konsumtion utlöses skyddsåtgärderna vid 110 % av den genomsnittliga importvolymen under basperioden och då importandelen motsvarar 10 % eller mindre uppgår den utlösande volymen till 125 % av basperiodens importvolym. Produkter som importerats under s.k. ”minsta tillträdes-” och ”nuvarande tillträdeskvoter” får ingå i beräkningsunderlaget. Tilläggstullar får endast tillämpas för import som sker utanför tullkvot.

Prisbaserade skyddsåtgärder får tillämpas då importpriset sjunker under en viss nivå. Då importpriset för en särskild varusändning understiger 90 % av genomsnittsnivån för

⁸ SSG= Special Safeguard Provisions

importpriserna under basperioden 1986-1988 får varusändningen beläggas med en tilläggstull. Storleken på dessa tilläggstullar bestäms av skillnaden mellan importpriset för den aktuella varusändningen och ”utlösande pris” (trigger price). Tilläggstullen ökar ju mer importpriset faller under nivån för utlösande pris. Medlemsländerna är skyldiga att använda officiella prisserier vid tillämpning av skyddsklausulen. Prisserier som en gång använts vid tillämpning av SSG ska också användas i en fortsatt tillämpning av skyddsklausulen.

Tillämpningen av särskilda skyddsklausulen (SSG)

WTO-sekretariatet presenterade hösten 1998 ett bakgrundsdocument om medlemsländernas tillämpningar av SSG under åren 1995-1997. Sammanställningarna grundas på ländernas bindningslistor respektive notifikationer.

Enligt bakgrundsdocumentet har totalt 38 medlemsländer i sina bindningslistor förbehållit sig möjligheten att tillämpa de särskilda skyddsåtgärderna. Bland dessa länder återfinns förutom EU, USA, Japan, Korea och EFTA-länderna också flertalet Cairns-länder. SSG har under perioden 1995-1997 tillämpats av EU, Japan, Korea, Polen, Slovakien och USA. De flesta SSG-åtgärder har enligt sekretariatets dokument tillämpats av Japan och EU. Enligt de notifikationer som redovisats har mellan 1995 och 1997 volymbaserade skyddsåtgärder tillämpats för totalt 120 olika tullnummer medan prisbaserade skyddsåtgärder kommit ifråga för 67 tullnummer. EU:s tillämpning av volymbaserade skyddsåtgärder har avsett importen av frukt och grönt. De prisbaserade åtgärderna i EU har avsett socker-, kött- och äggprodukter.

Dokumentet redovisar på basis av bindningslistorna för berörda medlemsländer, vilken potentiell tillämpning av SSG som skulle kunna bli aktuell. Räknat i antal positioner på tullnummernivå har Schweiz flest reservationer (961) och därefter följer Norge (581), EU (539) och Ungern (462). USA förbehåller sig möjligheten att tillämpa SSG för totalt 189 positioner. Sekretariatets redovisning visar också att den största potentialen för att tillämpa skyddsklausulen finns inom produktgruppen levande djur, kött och köttprodukter med totalt för samtliga 38 länder 1327 tullpositioner där reservation för SSG-tillämpning gjorts i bindningslistorna. Närmast därefter följer sektorerna spannmål och spannmålsprodukter (1087), frukt och grönt (809) och mjölkprodukter (715).

Redovisningen visar att mycket små importvolymen ibland har utlöst skyddsåtgärder. USA har till exempel utlöst prisbaserade skyddsåtgärder för 2 kg av en kaffeberedning och för 8 kg ost. Vidare kan konstateras att de ”utlösande priser” som medlemsländerna använder i flera fall ligger högre än de externa referenspriserna som användes för att kalkylera tullekvivalenterna. Anmärkningsvärt är också att den varugrupsindelning som ligger till grund för SSG-åtgärder är något vidare definierad än den indelning som låg till grund för tarifferingen.

Den hittillsvarande tillämpningen av skyddsklausulen har aktualiserat flera frågor om såväl den pris- som volymbaserade tillämpningen av SSG. Under den volymbaserade tillämpningen kan skyddsåtgärder utlösas vid en nollnivå. Eftersom det inte finns några krav på en speciell miniminivå på importen för att utlösa skyddsåtgärder, finns möjligheten att mycket små volymen aktualiserar skyddsåtgärder. Vidare kan import under tullkvot utlösa SSG eftersom sådan import ingår i underlaget för att beräkna ”utlösande volym” (detta kan t.ex. ske då tullkvotsåtaganden är större än den genomsnittliga importvolymen under föregående treårsperiod). Japan utlöste 1995 prisbaserade skyddsåtgärder för stärkelse, mjölkpulver och vassle trots att respektive tullkvoter inte var fyllda.

Avslutningsvis kan konstateras att notifikationskraven för SSG-tillämpning är begränsade och att notifikationerna exempelvis saknar information om hur mycket importpriserna understiger ”utlösande pris”. Vidare saknas uppgifter om tillämpade tullnivåer för aktuell import samt om tilläggstillens storlek.

3.1.7 Alternativa metoder för reduktion av tullar

Genom tarifferingen i Uruguayrundan kom, som tidigare nämnts, många tullar att bindas på en förhållandevis hög nivå. Särskilt gällde detta i fråga om länder och/eller varuområden där olika kvantitativa restriktioner och priskontrollsystem tidigare utgjort hörnstenarna i gränsskyddet. Som exempel kan nämnas EU:s system med tröskelpriser och variabla importavgifter samt USA:s system med globala importkvoter.

Det faktiska tulluttaget kom däremot i många fall att understiga de bundna nivåerna, vilket gett dessa länder en hög flexibilitet att vid behov höja sitt tullskydd upp till taket för de överenskomna bindningarna. De praktiska konsekvenserna av avtalet för handeln har i sådana fall kommit att bli relativt små, eftersom det i praktiken visat sig omöjligt att bedriva handel vid de bundna tarifferade tullsatserna (prohibitiva tullar).

Beräkningen av den genomsnittliga sänkningen (36%) kunde göras enligt en enkel metod, utan krav på inbördes vägning med hänsyn till handelns eller produktionens omfattning för de olika positionerna. De största sänkningarna kom därför ofta att genomföras för varor/varuområden där tullskyddet redan i utgångsläget var relativt lågt, medan minimisänkningen på 15 % applicerades på känsliga varuområden där tullskyddet var relativt högt redan i utgångsläget. Effekten av denna teknik, i kombination med tarifferingen, har blivit att spännvidden i tullskydds nivåerna på jordbruksområdet (den s.k. tullspridningen) inte bara bibehållits utan t.o.m. ökat som en konsekvens av UR.

Fortfarande återstår vissa ofullkomligheter i tarifferingsprocessen till följd av undantag från kravet på fullständigt genomförande av jordbruksavtalet, vilket gjort det möjligt att bibehålla icke-tariffära handelshinder i vissa fall. Exempel härpå är importkvoter, minimipriser vid import, s.k. ”frivilliga” avtal om exportbegränsningar (kvantitativa eller prismässiga begränsningar), variabla importavgifter och icke-automatiska licenser.

I det följande redovisas olika alternativa metoder för sänkning av tullskyddet som har tillämpats i samband med tidigare GATT-rundor i huvudsak på industrivaruområdet. Det kan antas att dessa metoder även kommer att bilda utgångspunkt för diskussionerna om på vilket sätt marknadstillträdet ska kunna öka inom jordbrukssektorn i samband med de kommande WTO-förhandlingarna. Det är fördens skull inte alls säkert att den teknik som till slut väljs blir någon renodlad antingen/eller-lösning. Slutresultatet kan i stället mycket väl bli en kombination av en eller flera av dessa metoder, eventuellt även med nya inslag. Även erfarenheterna från Uruguayrundan talar för detta.

Det förutsätts att basperioden som tillämpades under UR, dvs. perioden 1986-88, kommer att utgöra grunden även för de kommande sänkningarna, åtminstone för de länder som deltog i UR. Att förhandla fram en ny basperiod skulle förmodligen bli en mycket svår och tidsödande process.

Generell och likformig sänkning (linjär metod)

Den enklaste metoden att uppnå ytterligare sänkningar av tullnivåerna är att genomföra en generell och likformig sänkning över hela linjen, dvs. tullarna sänks för alla varor

med en enhetlig procentsats ("across-the-board-approach" resp. linjär metod). Denna metod tillämpades för reducering av industritullarna under Kennedyrundan på 60-talet.

Som utgångspunkt för sänkningen kunde väljas de slutliga bindningsnivåerna enligt UR. Fördelen med en sådan lösning är att grundarbetet redan är gjort i samband med UR och att det nu bara gäller att bygga vidare på det underlag som redan finns. Ytterligare en fördel är att diskussion om eventuell "kreditering" för ensidiga tullsänkningar som genomförts efter Uruguayrundan inte blir aktuellt.

Detta är möjligen den metod som skulle gå lättast att uppnå enighet om på kort sikt och alltså bör väljas om man vill komma fram till ett snabbt förhandlingsresultat. En annan fördel är att det inte går att "spekulera" i hur effekterna av sänkningen kommer att påverka olika varuområden. Sänkningen - mätt i absoluta tal - blir automatiskt störst för de positioner där tullskyddet är högst i utgångsläget. På så sätt kommer också en utjämning av tullsatserna att ske så småningom. Erfarenheterna från UR visar dock att det i praktiken kan bli svårt att undvika avsteg från en rent linjär sänkningss metod.

Nackdelen med en sådan lösning är att den existerande tullstrukturen med sin stora spännvidd i tullnivåer - såväl mellan olika länder som mellan olika varuområden - bibehålls oförändrad fram till dess att de högsta tullsatserna hunnit sänkas tillräckligt mycket för att skillnaden i tullnivåer ska sakna praktisk betydelse.

Som ett alternativ till att låta de slutliga bindningsnivåerna i UR bilda utgångspunkt för tullsänkningarna, kunde man utgå ifrån det faktiskt tillämpade gränsskyddet vid implementeringsperiodens utgång år 2000. Fördelen med denna metod vore att den "luft" som i många fall finns inbyggd i gränsskyddet som en följd av tarifferingen, automatiskt skulle försvinna. Tekniken skulle dock troligen möta starkt motstånd från länder som antingen aldrig utnyttjat sina bindningar fullt ut eller som genomfört ensidiga tullsänkningar utöver åtagandena i Uruguayrundan.

Progressiv sänkning (harmoniseringsmetod)

En annan teknik är att genomföra större relativa sänkningar för de positioner där tullskyddet är högst i utgångsläget ("harmonization approach" eller harmoniseringsmetod). Exempelvis skulle alla tullar överstigande 100 % kunna sänkas med 60 %, tullar på mellan 50 och 100 % med 40 % och tullar som understiger 50 % kunde sänkas med 20 %. På så sätt skulle en harmonisering av tullarna uppnås snabbare än med en rent linjär metod och de nuvarande "snedsitsarna" mellan olika länder/varuområden skulle jämnas ut snabbare. För att undvika tröskeeffekter kunde man som ett alternativ till ett system med skarpa gränser mellan olika procentsatser välja en variant med en steglös upptrappning av procentsatserna ("formula approach" eller formelmetod).

Den ovan beskrivna tekniken tillämpades i samband med sänkningen av industritullarna i Tokyorundan på 70-talet. Ett resultat av Tokyorundan blev att tullarna för industrivaror endast i undantagsfall kom att uppgå till tvåsiffriga tal. Sänkningarna skulle genomföras under en åttaårig implementeringsperiod.

Fördelen med denna metod är att nedtrappningen av tullskyddet skulle påskyndas för de länder och/eller varuområden där tarifferingen resulterade i extremt höga tullnivåer. Utjämningen mellan olika länder och olika varuområden skulle därigenom också gå fortare. Även detta alternativ skulle bidra till att "luften" som i dag finns inbyggd i icke utnyttjade bindningsnivåer skulle elimineras snabbare. Länder med högt tarifferat

gränsskydd skulle troligen motsätta sig en sådan lösning, vilket därför skulle fördröja en överenskommelse.

Eliminering av tullar vara för vara

En tredje metod går ut på att förhandla om fullständigt borttagande av tullarna på vissa varor eller varugrupper. Man koncentrerar sig då helt på att avveckla tullskyddet på ett begränsat antal produkter medan övriga områden lämnas oförändrade ("item-by-item-approach" eller *vara-för-vara-metoden*). Denna tullsänkingsmetod tillämpades frekvent under de första GATT-rundorna på 40- och 50-talen, men har därefter mer eller mindre övergetts vad gäller förhandlingarna om industritullarna.

Fördelen med denna metod är att trögheter på ett varuområde inte behöver förhindra liberaliseringar på andra mer lättförhandlade områden. Förhoppningen är att de mer lättförhandlade områdena så småningom ska "dra med sig" de mer skyddade sektorerna så att även dessa kan liberaliseras. Handeln skulle sannolikt expandera för de varuområden som avreglerats, till skillnad från de alltjämt reglerade områdena, vilket skulle utsätta de reglerade sektorerna för ett liberaliseringstryck.

En nackdel vore dock att det under en eventuellt ganska lång övergångstid skulle uppstå en snedvridning i handeln mellan reglerade och liberaliserade varuområden. Även snedvridningar i produktionen mellan olika sektorer inom en och samma bransch kunde uppstå, vilket skulle skapa stora problem inte minst på jordbruksområdet. En sådan situation vore ohållbar på lång sikt och metoden förutsätter därför att övriga reglerade områden följer efter inom en relativt nära framtid. Det finns risk att en jordbruksförhandling enligt denna metod skulle lämna de mest skyddade sektorerna som t.ex. mjölk och socker helt orörda många år framöver, vilket inte vore någon lyckosam utgång.

Den stora spännvidden i tullnivåer som råder mellan olika varuområden inom jordbrukssektorn och riskerna för snedvridning av handel och produktion mellan konkurrerande produkter gör att jordbrukssektorn måste anses mindre lämplig för denna metod.

Utökning av tullkvoter

En fjärde och annorlunda metod att reducera effekterna av tullskyddet är att successivt utöka t.ex. de "minimun access"-kvoter vilka utgjorde en del av överenskommelsen om marknadstillträde inom ramen för UR på jordbruksområdet. En utökning av tullkvoterna reducerar indirekt betydelsen av tullarna, eftersom en allt större del av handeln då kan äga rum inom kvoterna. Vid tillräckligt stora tullkvoter skulle - åtminstone teoretiskt sett - all handel kunna ske inom kvoten och till reducerat tullskydd. Den WTO-bundna tullen förlorar därmed i praktiken all betydelse.

En nackdel med denna lösning är att man lämnar åt det importerande landet att, efter överläggningar med respektive motpart, avgöra vilket tullskydd som ska tillämpas inom tullkvoterna, vilket skulle innebära en osäkerhetsfaktor i handelsrelationerna med andra länder. Detta kan nödvändiggöra multilaterala överenskommelser även om tullnivåerna inom kvoterna.

En annan osäkerhetsfaktor är hur olika bilaterala preferensarrangemang ska hanteras inom ramen för ett system med utökade tullkvoter. En naturlig konsekvens av utökade WTO-tullkvoter borde dock bli att betydelsen av olika bilaterala avtal minskar.

3.1.8 Utspelen inför Uruguayrundan

Inför Uruguayrundan föreslog flertalet länder en harmoniseringsmetod enligt formelmodellen ("formula approach") för de fortsatta sänkningarna av industritullarna. I synnerhet de små länderna föredrog denna lösning. USA däremot var emot en sådan lösning och förordade i stället en "vara-för-vara-metod", med motivering att tullarna i allmänhet redan i utgångsläget var relativt låga till följd av tidigare rundor. Kritiska synpunkter gick dock ut på att den av amerikanerna förespråkade metoden skulle göra det alltför lätt att undgå rejäla sänkningar inom de mer känsliga sektorerna.

Förslag från bl.a. EG, de nordiska länderna och Nya Zeeland innebar en kombination av båda metoderna. För de högre tullarna skulle formelmodellen tillämpas medan en vara-för-vara-modell skulle tillämpas för de lägre tullarna. Japan argumenterade för en fullständig eliminering av nästan alla industritullar hos de utvecklade länderna. Vissa u-länder förespråkade att de borde få hitta egna lösningar i fråga om tullreduktionerna. U-länderna var generellt sett inte särskilt villiga att erbjuda vare sig tullsänkningar eller bindningar så länge inte huvudaktörerna hade gjort några eftergifter på jordbruksområdet, vilket ansågs av central betydelse för de flesta u-länder. Några länder - bl.a. latinamerikanska länder - vilka företagit autonoma tullsänkningar före rundan ansåg att man borde "krediteras" för detta i förhandlingarna.

Den amerikanska hållningen modifierades så småningom då USA presenterade ett kompromissförslag med en genomsnittlig sänkning som bas, men med viss frihet för varje land att välja hur detta genomsnitt skulle uppnås. Korea redovisade ett liknande förslag. Även Japan modifierade sitt första förslag om total avveckling av tullarna på industriområdet och förordade i stället en kombination av formelmodell och vara-för-vara-modell. Kanada förordade en generell sänkning efter en progressiv skala med de största sänkningarna för de högsta tullarna (harmonisering). Alla tullar som understeg 3 % skulle avskaffas helt enligt Kanadas förslag.

Slutresultat ifråga om industritullar

Så småningom utkristalliserade sig att en genomsnittlig sänkning av tullarna i storleksordningen 40 % kunde anses realistiskt. Slutresultatet kom att bli en blandning av olika principer för tullsänkningar. Relativt större sänkningar gjordes inom vissa varugrupper än inom andra, vilket kan tolkas så att Tokyomodellen för en harmonisering i huvudsak kom att bli vägledande. Tokyomodellen följdes dock inte konsekvent. För vissa varugrupper eliminerades tullarna helt, dvs. vara-för-vara-modellen tillämpades också i vissa fall. För u-länderna skulle särskilda regler med lägre tullsänkingskrav och längre övergångstider få gälla.

3.1.9 Jordbrukstullarna i Uruguayrundan

De olika ländernas strategi på jordbruksområdet skiljde sig på flera viktiga punkter från agerandet på industrivaruområdet. USA erbjöd sig inledningsvis att avveckla alla tullar på jordbruksområdet under förutsättning att andra länder följde efter. Förslaget fick dock inte något gehör från övriga aktörer. Erbjudandena från övriga länder på jordbruksområdet var överlag magra. EG, EFTA-länderna, Japan, Korea m.fl. lämnade inledningsvis inga medgivanden alls i fråga om jordbruksprodukter. Även Kanada förhöll sig avvaktande till en början.

Inte förrän efter Blair House-uppgörelsen hösten 1992 började det lossna på allvar i jordbruksförhandlingarna genom att seriösa bindningslistor redovisades av såväl EG som USA. Bl.a. Japan motsatte sig fortfarande tariffering. Fortfarande kvarstod också

under en tid viss osäkerhet beträffande EG:s förmåga att stå fast vid de åtaganden som gjorts i samband med Blair House-uppgörelsen, p.g.a. intern oenighet. Inte minst u-länderna visade sig mycket tveksamma så länge inte huvudaktörerna hade lagt alla kort på bordet vad gällde jordbruksfrågorna.

Slutresultat ifråga om jordbrukstullarna

Slutresultatet kan sägas vara en modifierad linjär metod, dock med vissa väsentliga avsteg. Det enda fullständigt enhetliga inslaget i slutöverenskommelsen är tariffieringsprincipen samt kravet på 15 % minimireduktion av alla tullar. Stor frihet gavs däremot åt de enskilda medlemsländerna att själva bestämma hur man skulle uppnå den genomsnittliga sänkningen på 36 %, vilket ledde till att tullarna mestadels bibehölls på en hög nivå inom de mer känsliga sektorerna. U-länderna gavs särskilt förmånliga villkor i fråga om krav på tullsänkningar och övergångstider.

Bl.a. för att motverka de negativa effekterna av tariffieringen - förhöjt tullskydd - träffades överenskommelse om inrättande av särskilda tullkvoter, vilka skulle garantera ett visst minsta marknadstillträde under implementeringsperioden.

3.1.10 Vägningssystem

Vid alla tullsänkningar av mera generell natur blir det aktuellt att genomföra någon form av vägning för framräkning av den överenskomna genomsnittliga tullsänkningen. Vägning förutsätter omräkning av alla specifika, alternativa och kombinerade tullar till s.k. *ad valorem*-ekvivalenter.

Beskrivning

Följande tre huvudmetoder för beräkning av medelvärden kan urskiljas:

- enkelt aritmetiskt medelvärde (ovägt medelvärde)
- importvägt medelvärde
- produktionsvägt medelvärde

Den enklaste metoden att beräkna medelvärde är att inte göra någon vägning alls (*ovägt medelvärde*). Enligt denna metod beräknas medelvärdet för samtliga tullpositioner utan att hänsyn tas till importens och/eller produktionens relativa betydelse för respektive vara/varugrupp. Metoden inbjuder till taktiska överväganden för att effekten av sänkningarna ska bli maximalt gynnsam för det egna landets producenter. Relativt stora sänkningar läggs därför gärna på okänsliga produkter eller på produkter där tullen är låg redan i utgångsläget, medan de minsta sänkningarna görs för mera känsliga produkter där tullskyddet redan i utgångsläget ofta är högt. Denna metod tillämpades på jordbruksområdet i Uruguayrundan. Om metoden kommer till användning även i de kommande jordbruksförhandlingarna är risken stor att spridningen i tullsatser mellan olika länder/varuområden kommer att förstärkas ytterligare liksom även förekomsten av s.k. tulltoppar ("tariff peaks").

Metoden med *importvägt medelvärde* innebär att alla tullsatser - omräknade till *ad valorem*-ekvivalenter - vägs med hänsyn till importens storlek för respektive position. Nackdelen med denna metod är att vägningsresultatet ger en skev bild av verkligheten i de fall då tullnivåerna är så höga att importen är obetydlig eller obefintlig (prohibitiva tullar). Efter tariffieringen av gränsskyddet kan många tullar på jordbruksområdet anses som prohibitiva, vilket sannolikt bidrog till att denna metod inte användes i Uruguayrundan. Eftersom prohibitiva tullar fortfarande förekommer i stor utsträckning

på jordbruksområdet är det tveksamt om tekniken med importvägt medelvärde är lämplig att använda för denna sektor.

Metoden med *produktionsvägt medelvärde* innebär att alla tullsatsers vägs med hänsyn till den inhemska produktionens storlek. I detta fall kan det finnas risk att den inhemska produktionen kommer att övervärderas i de fall höga skyddstullar förekommer. Det huvudsakliga problemet med denna metod är att många varor som förekommer i ett lands import överhuvudtaget inte produceras inom landet. Vägningsresultatet blir därför helt beroende av inriktningen på den inhemska produktionen, vilken normalt uppvisar stora olikheter mellan länderna. Tekniken med produktionsvägt medelvärde är den minst utvecklade av de tre redovisade metoderna. En möjlig lösning kunde vara att ett produktionsvägt medelvärde användes som komplement till ett importvägt medelvärde.

Bedömning av olika vägningsmetoder

I Uruguayrundan tillämpades på jordbruksområdet ett enkelt (ovägt) medelvärde vid framräkning av den genomsnittliga tullsänkningen. Detta har sannolikt bidragit till att öka spridningen i tullnivåerna, då de största sänkningarna gjorts på varuområden där tullskyddet var lågt redan i utgångsläget. Det är önskvärt att denna trend bryts i de kommande förhandlingarna. Å andra sidan är inte heller metoden med importvägt medelvärde särskilt lämplig för jordbrukssektorn med hänsyn till förekomsten av s.k. prohibitiva tullar. Inte heller är den tredje metoden - produktionsvägt medelvärde - bra, eftersom tyngdpunkten i produktionen kan variera starkt mellan olika länder vilket försvårar jämförelser. En teknik som - såvitt bekant - inte har tillämpats tidigare i WTO- eller GATT-sammanhang är ett konsumtionsvägt medelvärde. Om det vore möjligt att använda denna metod skulle de viktigaste nackdelarna med såväl import- som produktionsvägt medelvärde kunna neutraliseras. Möjligheterna att tillämpa denna metod borde eventuellt undersökas närmare.

Slutsatsen blir att framräkningen av genomsnittsvärden för tullsänkningarna på jordbruksområdet är en ganska besvärlig procedur om man vill uppnå ett bra resultat och som dessutom kan bidra till en mer likformig tullsänkning. Möjligen skulle en kombination av olika beräkningsmetoder ge ett bättre resultatet, t.ex. en kombination av importvägt och produktionsvägt medelvärde. Någon närmare utvärdering av konsekvenserna av detta alternativ har dock inte gjorts.

3.1.11 EU:s system för ingångspriser

EU:s prisbaserade SSG-tillämpning inom frukt och grönt är begränsad. En anledning är att systemet med ingångspriser är konstruerat så att lågprisimport av produkter som omfattas av systemet med ingångspriser omöjliggörs, såväl på MGN-basis som inom ramen för tullkvoter. Genom systemet med ingångspriser skapas ett mycket effektivt gränsskydd. Värdet av de relativt omfattande handelsförmåner, som beviljats inte minst till CÖE-länderna och Medelhavsländer, men även AVS-länder och övriga u-länder, urholkas väsentligt av ingångspriserna. Huruvida detta system, som tillkom i samband med UR-förhandlingarna är WTO-förenligt, kan ifrågasättas. Ingångspriser förefaller att tillämpas för samma frukter och grönsaker som SSG. Ingångspriserna tillämpas under säsong och är konstruerade så att ordinarie tull utgår för viss produkt under viss period förutsatt att importpriset överstiger eller är lika med ingångspriset. När importpriset understiger ingångspriset gäller allt högre tullar i förhållande till hur stort underskridandet är ända till en brytpunkt där en mycket kraftig strafftull markerar att så här låga priser är oacceptabla.

I EU:s handelsavtal med CÖE-länderna och med Medelhavsländerna finns många förmånsåtaganden från EU:s sida för frukt och grönt inom ramen för tullkvoter. Tullförmånerna i dessa tullkvoter förutsätter i de flesta fall att ingångspriserna respekteras. I vissa fall har dock eftergifter gjorts som innebär att lägre ingångspriser än MGN tillämpas för vissa produkter vid import från vissa länder. Frågan är central för Polen, Ungern, Marocko, m.fl. och har varit föremål för intensiva bilaterala och plurilaterala diskussioner med bland annat nämnda länder. Inom ramen för förhandlingarna om anpassning av Europaavtalen p.g.a. WTO-implementeringen och utvidgningen 1995 gjorde EU utfästelser om framtida bilaterala sänkningar av vissa ingångspriser. Många av de länder som berörs negativt av ingångsprissystemet, står i en beroendeställning till EU. Om dessa t.ex. kritiserar ingångspriserna i WTO, riskerar man att få en sämre behandling från EU:s sida i olika bilaterala förhandlingar, inte minst i utvidgningsprocessen.

3.1.12 Slutsatser - tullar

Situationen på jordbruksområdet inför de nya WTO-förhandlingarna uppvisar vissa viktiga skillnader i förhållande till de närmast föregående förhandlingsrundorna på t.ex. industrivaruområdet. När förhandlingarna inleddes inför både Tokyorundan och Uruguayrundan hade industritullarna redan i tidigare rundor sänkts till förhållandevis låga nivåer. Tullsatser på över ca 10 % var relativt ovanliga. Spridningen i tullnivåer var heller inte särskilt stor.

För jordbrukets del utgjorde Uruguayrundan endast den första fasen i en framtida liberaliseringsprocess. Dessutom omfattades jordbruket av en rik flora av icke-tariffära handelshinder. Tarifferingen av dessa har fört med sig att tullnivåerna generellt sett är ganska höga på jordbruksområdet och med stor spridning i tullsatserna.

Ytterligare en faktor som minskar förutsättningarna för paralleller med industrivaruområdet är att gränsskyddet bara utgör en av flera komponenter i ett komplicerat stödsystem på jordbruksområdet. Andra centrala komponenter i detta stödsystem är interna stöd och exportstöd, vilka också ingår i förhandlingsmandatet i WTO. De olika stödkomponenterna kan ses som kommunicerande kärl där åtgärder på ett område knappast kan ses isolerat från övriga områden. Förhandlingar på de olika delområdena kommer självfallet att bedrivas parallellt.

Möjligheterna att utnyttja erfarenheter från tidigare rundor på andra sakområden torde därför kunna anses som relativt begränsade. Situationen inför jordbruksförhandlingarna bör betraktas som ny - och unik för jordbruksområdet - och knappast jämförbar med andra sakområden i tidigare skeden.

Med hänsyn till den stora spridningen i tullnivåer inom jordbrukssektorn borde ett mål med de kommande förhandlingarna vara - förutom att åstadkomma en viss generell tullsänkning - att minska denna spridning genom en harmonisering av nuvarande tullsats. I synnerhet borde det vara en central uppgift att få bort de många tulltoppar som blev resultatet av tarifferingen i Uruguayrundan. Någon typ av harmoniseringsformel - med särskild inriktning på att reducera tulltopparna - förefaller därför vara mest lämplig att använda i de kommande jordbruksförhandlingarna. Sänkningen av de lägre tullarna skulle eventuellt kunna göras med hjälp av en rent linjär formel.

En viktig uppgift i förhandlingarna borde även vara att avskaffa de kvarvarande icke-tariffära handelshindren och omvandla dessa till fasta och bundna tullar. En strävan

borde också vara att så långt möjligt ersätta specifika, alternativa och kombinerade tullar med rena värdetullar för att öka transparensen i tullsystemen.

Val av metod för genomsnittsbereäkning av tullsänkningen är också mycket viktig. Alla kända metoder har sina brister, men det vore önskvärt om tekniken med ovägt medelvärde kunde undvikas i nästa förhandlingsomgång. Tekniken ger alltför stor frihet att ”manipulera” resultatet av tullsänkningen till egen fördel.

Omvandlingen av icke-tariffära handelshinder till tullar har inneburit en tullstruktur på jordbruksområdet som generellt sett karaktäriseras av höga tulltoppar och större tullspridning men minskad tullekalering. En annan konsekvens är att betydande gap ibland kan konstateras mellan de bundna respektive tillämpade tullarna.

De konstaterade stora variationerna i tullnivåer sammanhänger till en del med variationerna i förekomsten av icke-tariffära handelshinder före Uruguayrundan. Det faktum att de bundna tullarna ofta inte utnyttjas skapar dock viss osäkerhet i handeln eftersom tullhöjningar kan ske med kort varsel. Sett ur ett handelsperspektiv vore det därför önskvärt att de i många fall existerande stora gapen mellan bundna och tillämpade tullar kunde täppas igen så snart som möjligt så att de bundna tullarna bättre kom att återspegla verkligheten.

De höga tulltopparna och den generellt stora spridningen i tullnivåer kan skapa snedvridningar i handeln såväl mellan olika varor/varuområden som mellan olika länder. Dessutom finns risk att det även skapas obalans i produktionen mellan olika sektorer inom jordbruket.

Ett centralt mål i de nya förhandlingarna borde därför vara att reducera tulltopparna och tullspridningen. I viss utsträckning motverkas den ökade tullspridningen av den tilltagande regionaliseringen av den internationella handeln, vilket oftast får till följd att existerande skillnader i tullnivåer mellan olika länder - åtminstone om de ingår i samma handelsblock - jämnas ut på sikt. Den tullutjämning som kan förekomma till följd av den ökade regionaliseringen behöver dock kompletteras genom multilaterala överenskommelser för att uppnå utjämning även på global nivå.

Den minskade tullekaleringen som kunnat konstateras efter Uruguayrundan är givetvis en utveckling i rätt riktning, men måste tyvärr delvis betraktas som fiktiv. Mera sällan är denna utveckling en direkt följd av reducerade tullar på förädlade livsmedel än det faktum att tullarna på jordbruksråvarorna höjts mycket kraftigt p.g.a. tarifferingen. Kvantitativa restriktioner var nämligen tidigare vanligare förekommande på råvaruområdet än i fråga om förädlade livsmedel. Fortfarande existerar därför höga tullar på förädlade produkter, vilka utgör ett betydande hinder i den internationella handeln.

Särskilda skyddsklausulen (SSG)

WTO-avtalet innehåller ett generellt avtal om skyddsåtgärder och behovet kan därför ifrågasättas av en särskild skyddsklausul i jordbruksavtalet. SSG-villkoren i jordbruksavtalet är mer generösa än de generella villkoren. Vidare kan konstateras att skyddsklausulen endast är möjlig att tillämpa av de 38 medlemsländer som i sina bindningslistor förbehållit sig denna möjlighet. Övriga medlemsländer saknar således möjligheten att använda sig av artikel 5 i jordbruksavtalet. Den hittills relativt måttfulla tillämpningen kan tolkas på olika sätt. En slutsats kan vara att SSG inte fyllt något stort behov. D.v.s. att ländernas skyddsbehov än så länge tillgodoses av det ordinarie tullskyddet. WTO-sekretariatets redovisningar visar emellertid att det finns en

betydande potentiell tillämpning av skyddsklausulen. Tillämpningen av SSG kan därför komma att öka i takt med en eventuellt skärpt importkonkurrens. P.g.a. relativt höga nivåer för ”utlösande priser” (trigger prices) kan SSG, liksom har skett vad gäller socker, komma att brukas konstant för känsliga varugrupper.

Skyddsklausulen skall enligt avtalsvillkoren (artikel 5.9) gälla under hela reformprocessen. Det kan därför bli relativt kostsamt i form av krav på motprestationer att avveckla eller kraftigt modifiera dessa avtalsvillkor för de länder som driver en sådan linje. I en framtida situation, efter den kommande WTO-rundan och med skärpta krav på tullreduktioner, riskerar en bibehållen skyddsklausul att delvis urholka strävandena mot fortsatta handelsliberaliseringar. Detta eftersom en ökad importkonkurrens på olika marknader kan motverkas av ökad tillämpning av SSG. Med hänsyn till EU:s offensiva handelsintressen på jordbruksområdet borde det vara en EU-position att skyddsklausulen i ett kommande avtal utformas på ett betydligt mer restriktivt sätt än vad som nu är fallet.

Vid ett bibehållande av skyddsklausulen bör förhandlingarna finna metoder som undviker uppenbara missbruk av SSG-villkoren. En möjlighet kunde vara att man finner en ny uppgörelse om ”utlösande priser”. Genom att fastställa dessa på samma världsmarknadsprisnivå som användes i samband med beräkningarna av tullekvivalenter skulle man undvika att tilläggstullar används för ofta eller sätts till för höga nivåer. Vidare skulle årliga reduktioner av de procentsatser som kan utlösa SSG innebära ett allt mindre manövreringsutrymme för tillämpning av skyddsklausulen.

3.2 Tullkvoter

Övergången till fasta tullar innebar i många fall en höjning av tullskyddet. För att på kort sikt minska de negativa effekterna för världshandeln av tarifferingen introducerades tullkvoter för ”nuvarande marknadstillträde” (current access-kvoter) för traditionella handelsflöden. Dessa baserades på faktisk handel under basperioden 1986-88. Vidare introducerades för tariffierade varor ett åtagande om minimitillträde (minimum access-kvoter). Detta åtagande innebar att medlemsländerna vid avtalsperiodens start skulle möjliggöra import motsvarande 3 % av konsumtionen, vilket skulle öka till 5 % år 2000. Inom dessa tullkvoter tillämpas ett reducerat tullskydd. Åtagandet innebär inte någon skyldighet att importera de aktuella kvantiteterna utan endast att möjliggöra sådan import.

Jordbruksavtalets kvotkonstruktioner bör ses som temporära lösningar i avvaktan på mer långsiktiga lösningar i form av tullsänkningar. MGN-baserade tullsänkningar bör vara den lösning som alltid har företräde framför tullkvoter när man ger marknadstillträde. Systemet med särskilda WTO-kvoter är förenat med flera nackdelar. Till dessa hör att kvotlösningarna baserade på ”nuvarande marknadstillträde” bygger på historisk handel under basperioden. Systemet har skapat oöverskådliga bilaterala nätverk som utestänger övriga WTO-medlemmar inklusive nyblivna medlemsstater. Vidare har kvotfördelningarna baserats på licensarrangemang som skapat möjligheter för betydande kvoträntor⁹. Sist men inte minst har administrationen av kvotåtaganden skapat nya utmaningar för importländerna liksom svårigheter för exportländer att komma i åtnjutande av de avsedda marknadsöppningarna.

⁹ Kvotränta (även kallad knapphetsränta): Mervärde som erhålls genom sådant licensinnehav som medger kvoterad förmånsimport.

3.2.1 Tullkvotåtaganden

Av WTO:s medlemsländer har 36 stater bundna kvotåtaganden i avtalet. I bindningslistorna motsvarar detta totalt 1370 enskilda kvoter. Dessa kvoter härrör från såväl UR-förhandlingar, medlemskapsförhandlingar som från äldre åtaganden från tiden före Uruguayrundan. Av bindningslistorna är det ofta svårt att klarlägga kvoternas ursprung. Av de 1370 kvoterna skall, enligt bindningslistorna, 563 öka under implementeringsperioden, 802 skall vara oförändrade och 5 kvoter skall minska i volym. Fördelningen av existerande kvoter på varusektor respektive medlemsland framgår av följande tabeller.

Tabell 8. Tullkvoter fördelade på varugrupper

Varugrupper	Antal tullkvoter
Spannmål	215
Oljeväxtprodukter	124
Socker och sockerprodukter	50
Mejerivaror	183
Köttprodukter	249
Ägg och äggprodukter	21
Drycker	34
Frukt och grönsaker	354
Tobak	13
Fibrer från jordbruksråvaror	18
Kaffe, te, kryddor samt förädlade livsmedel	56
Övriga jordbruksprodukter	53
Samtliga varugrupper	1370

Källa: WTO-sekretariatet, AIE/S1/Rev.1

Följande tabell förmedlar motsvarande information, redovisad på de 36 medlemsstaterna med kvotåtaganden.

Tabell 9. Tullkvoter fördelade på medlemsländer

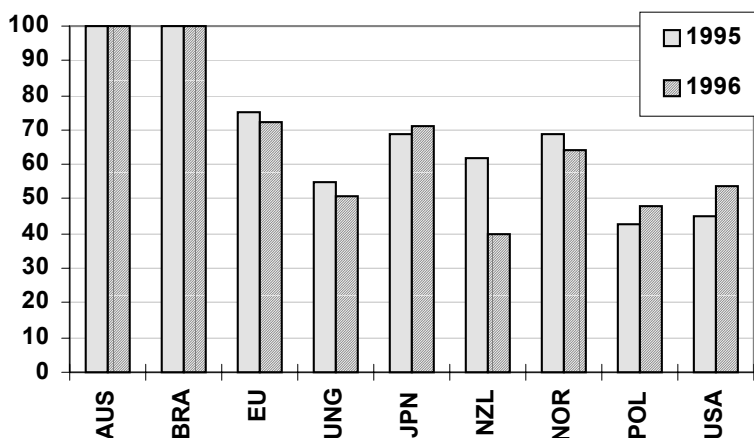
Medlemsland	Antal tullkvoter	Medlemsland	Antal tullkvoter
Australien	2	Marocko	16
Barbados	36	Mexiko	11
Brasilien	2	Nya Zeeland	3
Bulgarien	73	Nicaragua	9
Kanada	21	Norge	232
Colombia	67	Panama	19
Costa Rica	29	Polen	109
El Salvador	11	Rumänien	12
Ecuador	17	Slovakien	24
EU	85	Slovenien	20
Filippinerna	14	Schweiz	28
Guatemala	22	Sydafrika	53
Island	90	Thailand	23
Indonesien	2	Tjeckien	24
Israel	12	Tunisien	13
Japan	20	Ungern	70
Korea	67	USA	54
Malaysia	19	Venezuela	61
		Samtliga medlemsländer	1370

Källa: WTO-sekretariatet, AIE/S1/Rev.1

Ett antal tullkvoter fördelas till specifika leverantörländer. Enligt ländernas bindningslistor gäller detta för 70 av de ovanstående 1370 importkvoterna. Av medlemsländernas notifikationer framgår emellertid att ytterligare kvoter fördelas länderspecifikt. Under det första implementeringsåret gällde detta för ett drygt 40-tal tullkvoter.

WTO-sekretariatet har genom att bearbeta medlemsländernas årliga notifikationer beräknat det genomsnittliga kvotutnyttjandet. Hittills har sekretariatet redovisat utfallet för de två första implementeringsåren, vilket visat på 65 respektive 63 % kvotutnyttjande. Dessa genomsnittstal utgör en ganska grov indikator på utnyttjandegraden och ländernas förmåga att fylla respektive tullkvoter. Genomsnittsberäkningarna tar inte hänsyn till kvoternas olika storlek eller ekonomiska betydelse. Nedanstående figurer redovisar kvotutnyttjandet för 1995 och 1996 för några av medlemsländerna.

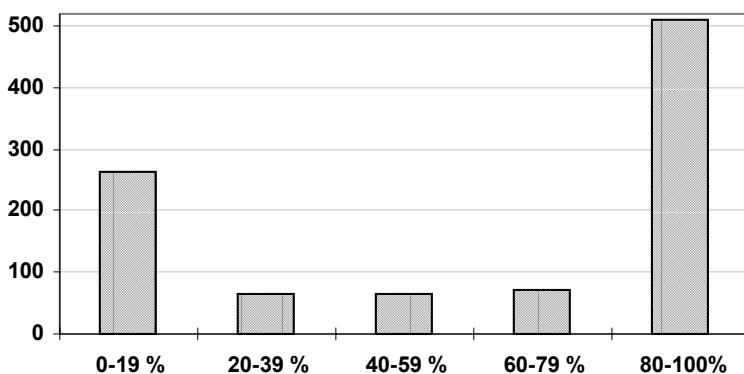
Figur 10. Genomsnittligt kvotutnyttjande för några WTO-medlemmar 1995 och 1996 (%).



Källa: WTO-sekretariatet, AIE/S1, Rev.1

EU:s kvotutnyttjande ligger för såväl 1995 som 1996 strax över genomsnittsnivåerna på 65 respektive 63 %. Följande figur redovisar kvotutnyttjandets fördelning för 1996.

Figur 11. Antal tullkvoter fördelade på olika utnyttjandegrader 1996



Källa: WTO-sekretariatet, AIE/S1/rev.1

Orsakerna till det förhållandevis låga kvotutnyttjandet har diskuterats ingående i WTO:s jordbrukskommitté. Exportländer har uttryckt missnöje med utfallet. Skälen som åberopats av importländerna har oftast relaterats till marknadsförhållanden, d.v.s. låg importefterfrågan på grund av konkurrenskraftig inhemsk produktion etc. Tullnivåerna inom kvoter är ofta så pass höga att kvotförmånen är otillräcklig för att generera en import. Vidare har medlemsländerna utvecklat en varierande flora av licensprocedurer för fördelning av kvoter. Komplicerade och svåröverskådliga ansökningsvillkor har i många fall medverkat till att begränsa kvotutnyttjandet. Kommande förhandlingar kommer med stor sannolikhet att fokuseras på behoven av en genomgripande översyn av tullkvotsarrangemangen.

En del länder anser att gällande WTO-regler är otillräckliga för att få en acceptabel hantering av WTO-kvoter på jordbruksområdet. Ytterligare analysarbeten krävs för att

belysa sambanden mellan tullnivå inom kvot och kvotutnyttjande. WTO-sekretariatet undersöker för närvarande möjligheterna att med hjälp av WTO:s integrerade databas presentera ett underlag som kan bidra till en fördjupad analys.

Det nuvarande kvotarrangemanget har ifrågasatts också i de fall tullkvoter fyllts. En central fråga gäller grunderna för hur marknadstillträdet fördelats mellan exporterande medlemsländer. Länderspecifika fördelningsgrunder utesluter många WTO-medlemmar inklusive nyblivna medlemsstater från att dra nytta av kvotförmånerna. En särskild fråga gäller hur man skall bedöma situationer då kvotimport från icke WTO-medlemmar avräknats från åtaganden.

3.2.2 Globala och länderspecifika kvoter

Det finns två typer av fördelningprinciper mellan länderna i WTO. När det gäller globala kvoter kan alla länder konkurrera om marknadstillträde via dessa kvoter. Tillgängliga kvantiteter har således inte fördelats till särskilt importland. Den andra typen av fördelning gäller länderspecifika kvoter. Under detta system har ett särskilt land garanterats tullkvoten ifråga. Endera export- eller importlandet kan i dessa fall administrera tullkvoten och tillgodogöra sig kvoträntan.

3.2.3 Metoder för att fördela tullkvoter

Först till kvarn-metoden - utan licenser

Importörer och exportörer kan med denna metod konkurrera om tillgängliga kvantiteter och risken för manipulativa ingrepp från importlandets sida är relativt liten. Metoden är förhållandevis obyråkratisk eftersom den inte är förenad med importlicensiering. Även om kvoträntor också förekommer med denna metod är gruppen som kan dra fördelar av metoden mer otydlig än i ett licenssystem. Metoden kan vara problematisk i de fall kvoten är liten och efterfrågan stor. Det kan i dessa fall vara svårt för såväl importör som exportör att förutse huruvida kommande tullbehandling kan ske inom eller utom kvot. Förmånens värde kan sålunda reduceras p.g.a. begränsad förutsägbarhet.

Importlicenser

Fördelen med ett importlicenssystem är i dessa sammanhang att det kan erbjuda möjligheter till en mer regelbunden import under kvot. Detta kan vara en viktig faktor för exportlandet. I de fall tullkvoten är liten och efterfrågan är stor, kan avsaknaden av licenssystem innebära betydande osäkerhet och ökade kostnader för importörer och exportörer.

Licenssystem befäster ofta aktörers särintressen och skapar därigenom starka motkrafter till handelsliberaliseringar. Licenssystem kan också förstärka de svagheter som finns inbyggda i ett tullkvotssystem genom att begränsa konkurrens och möjliggöra inblandning/manipulation från statsmakten i importlandet. De regler i WTO som berör importlicenser återfinns i GATT:s artikel XIII samt i importlicensavtalet. Det sistnämnda avtalet omfattar följande åtaganden: 1) att reglerna för importlicensförfaranden skall tillämpas neutralt och administreras på ett opartiskt och rättvist sätt, 2) licenser skall inte ha någon handelsbegränsande eller handelssnedvridande inverkan på importen utöver vad som orsakas av restriktionerna ifråga, 3) förfaranden för licensiering skall i omfattning och varaktighet stå i relation till den åtgärd som de används för och 4) skall inte vara mer administrativt betungande än vad som är absolut nödvändigt för att administrera åtgärden. 5) Vidare föreskrivs att

medlemmarna inte skall hindra importen från att äga rum i enlighet med de utfärdade licenserna och inte heller söka hindra att kvoterna utnyttjas till fullo.

I det följande redovisas de vanligaste metoderna som tillämpas för att fördela importlicenser.

Historisk importör

Att fördela licenser på grundval av historisk import kan vara en lämplig metod i de fall det finns ett antal aktiva importörer. Metoden innebär på kort sikt att handelsrelationer mellan exportör och importör kan upprätthållas kontinuerligt, något som är av visst värde för konsumentprodukter. På längre sikt kan emellertid metoden leda till en rigid och störd marknadssituation. I de fall licensinnehavarna kontinuerligt erhåller licenstilldelning och i samband med detta också kvoträntor, oberoende av deras aktivitet på marknaden, har de inte intresse av några omfördelningar av licenser.

Lottning

Eftersom lottning inte kan garantera någon aktör en licenstilldelning innebär systemet att inga enskilda företag eller gruppen kan få kontroll över systemet. Å andra sidan inbjuder systemet till spekulation av aktörer utanför kretsen av importörer. Deras deltagande betingas endast av licensernas marknadsvärde. Detta problem skulle kunna begränsas vid ett generellt förbud mot licenshandel. Å andra sidan skulle detta också förhindra etablerade importörer att komma över licenserna. En andrahandsmarknad för licenser skulle kunna innebära fördyrad eller osäker import. Oavsett eventuella sanktioner finns det risker för att importen inte fullföljs om spekulanterna inte lyckas sälja licensrättigheten. Kvoträntan under detta system delas normalt mellan spekulant och verklig importör.

Först till kvarn-metoden

Vid en låg efterfrågan på licenser kan systemet fungera hyggligt. Då efterfrågan emellertid är hög kan för- och nackdelarna med detta system tendera att bli likartade med lottning. En annan nackdel med detta system är att det vid överteckning av tullkvoten kan vara svårt och ibland t.o.m. omöjligt att bestämma vilken ansökan som inkom först. Vid överteckning förekommer proportionell fördelning vilket i praktiken medför en osäkerhet för importören. Kvoträntan under detta system går till importören.

Auktionsförfarande

Auktionsförfaranden som metod för fördelning av tullkvoter har ännu inte prövats i WTO. Man kan ändå konstatera, med hänvisning till gällande GATT-avtal, att det finns flera frågetecken beträffande auktionsförfarandets WTO-förenlighet. Artikel II:1 (b) förbjuder uttryckligen ”duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation” utöver dem som bundits i avtalet. Artikel VIII: 1 (a) säger att

”all fees and charges of whatever character (other than import and export duties and other than taxes within the purview of Article III) imposed by contracting parties on or in connection with importation or exportation shall be limited in amount to the approximate cost of services rendered and shall not represent an indirect protection to domestic products or a taxation of imports or exports for fiscal purposes.”

Dessa GATT-artiklar kan tyckas innebära ett förbud mot auktion av importlicenser, såvida medlemsländer inte förbehållit sig denna rätt i samband med förhandlingarna, eller kan försäkra att tullsats plus kostnader i samband med auktionen inte överskrider den bundna tullnivån.

Auktionsförfaranden som metod för att fördela tullkvoter kan medföra att den s. k. kvoträntan tillfaller staten istället för importörerna. Det kan också bidra till att kvotåtaganden uppfylls i större utsträckning, eftersom man kan förmoda att en importör som betalar för sin licens verkligen också importerar produkterna ifråga.

Auktionsförfarandet kan skapa bättre förutsättningar för nya importörer och exportörer jämfört med vad etablerade fördelningsmetoder gör. Som med alla system finns också en risk för att förfarandet manipuleras genom att producentintressen kan ges möjlighet att stoppa importen under en kvot. Risken för manipulationer kan eventuellt minskas genom förbud för producentintressen att delta i auktionsförfarandet samt genom sanktionsmöjligheter vid missbruk.

Exportlicenser

Exportlicenser är ett alternativ för administration av länderspecifika kvoter. Under dessa system erhåller exportlandet kvoträntan eftersom de kontrollerar exporten. Vissa hävdar att bästa sättet att hantera kvotfördelningen på är att låta alla exportländer få dela på samtliga tullkvoter enligt principer från GATT artikel XIII. Man motiverar detta med att exportlicenser skulle kompensera dessa exportländer för de handelsstörningar som orsakas av tullkvoter. Vidare hävdas att dessa exportländer i många fall har förhandlat fram tullkvoterna under Uruguayrundan under förutsättningen att kvoträntor skulle tilldelas exportländer som kompensation för att acceptera det begränsade marknadstillträdet.

För importländerna är den största nackdelen med exportlicenser att exportlandet kontrollerar kvoträntan. Exportlicenssystem kan i likhet med system för importlicenser skapa särintressen som vill motverka handelsliberaliseringar.

3.2.4 Administration av tullkvoter

Trots att tullkvoterna utgör en central del i avtalsvillkoren om marknadstillträde, finns relativt få regler i WTO när det gäller administrationen av tullkvoter. Tullkvoterna har hittills endast kunnat fyllas till i genomsnitt 60-70 %. Flera orsaker finns till det relativt låga kvotutnyttjandet. Importländer brukar ofta åberopa marknadsskäl såsom låg inhemsk efterfrågan som orsak till att importkvoter inte kunnat fyllas. I det följande redovisas några exempel på den praktiska tillämpningen hos importerande länder av WTO-kvoter på jordbruksområdet.

Importlicenser tilldelas inhemska producentintressen

Vissa länder tilldelar endast inhemska producenter importlicenser relaterade till WTO-kvoter. Detta innebär att importmöjligheten hamnar i händerna på grupper som har de minsta incitamenten att fullfölja en import. Samtidigt omöjliggörs för normala importkanaler att utnyttja en kvotförmån.

Importlicenser med korta giltighetstider

I vissa fall har licenser utfärdats för mycket korta perioder. Tullkvoter som är tillgängliga för så korta perioder som en eller två veckor hinner knappast fyllas av intresserade exportörer. Kraven på förutsägbara handelsvillkor reduceras betydligt med sådan tillämpning.

Möjligheten att omallokera licenser

I många fall har licensinnehavaren inte utnyttjat kvotmöjligheterna fullt ut varför importkvoten förblir ofylld. Skyldigheten för importlandet att möjliggöra import kvarstår dock och därför bör möjligheter alltid finnas att omfördela outnyttjade licenser.

Villkor att också köpa inhemskt producerade produkter

Vissa länder ställer som villkor att importör också skall köpa bestämda kvantiteter inhemskt producerade jordbruksvaror för att erhålla licens. Villkor av denna typ bör förbjudas i samband med en översyn av de kvotadministrativa villkoren.

Suballokeringar under bundna tullkvoter

Det är inte ovanligt att länder begränsar kvotimporten genom att öppna kvoter på en mer detaljerad HS-nivå. Istället för att medge import på bunden 4-siffernivå begränsar man importkvoten till specificerade 6- eller 8-siffernivåer i tullnomenklaturen. Genom att begränsa kvotimporten till att endast omfatta vissa varor kan dessa länder skydda andra mer känsliga varor från importkonkurrens.

Villkor beträffande förbrukningen

Ett annat sätt att skydda inhemsk produktion är att villkora förbrukningen av importvaran till specifika behov. Detta kan ske genom att hänvisa alla licenskvantiteter till exempelvis foderanvändning eller viss typ av förädling.

Handelsrättigheter

Vissa länder har genom att ställa särskilda krav t. ex. beträffande antalet importörer som kan konkurrera om importmöjligheterna, begränsat förutsättningarna för att fylla kvoter.

Importmonopol

Statshandelsföretag med importmonopol utgör en särskild variant av begränsande handelsrättigheter. Genom att tilldela importlicenser till endast ett statskontrollerat företag kan importlandet begränsa eller helt eliminera konkurrens effekterna av tullkvoterna.

3.2.5 Slutsatser - tullkvoter

MGN-baserade tullsänkningar bör vara den lösning som alltid har företräde framför tullkvoter när man utvidgar marknadstillträde. Tullkvoterna inom jordbruksavtalet bör därför ses som näst bästa lösningar i avvaktan på mer långsiktiga lösningar i form av tullsänkningar. Systemet med särskilda tullkvoter, bundna i WTO-avtalet behöver ses över i flera avseenden. Kvoterna som baseras på s.k. ”nuvarande tillträde” (current access) utgår i själva verket från historisk handel under basperioden och är därför svåra att motivera för en ny avtalsperiod. Kvoterna bör i största möjliga utsträckning stå öppna för alla medlemsländer och ej reserveras för enskilda medlemsländer.

Fördelningen av kvoterna i importländerna baseras ofta på licensarrangemang vilka möjliggjort betydande kvoträntor. Dessa licenssystem befäster ofta befintliga aktörers särintressen och skapar motkrafter till handelsliberaliseringar. Då det gäller tullkvoter bör man sträva efter ett administrativt system med låg kvotränta.

Jordbruksavtalets villkor för importlicenser behöver förstärkas för att utnyttjandet av tullkvoterna skall kunna bli bättre. Medlemsländerna har utvecklat olika licensprocedurer för fördelning av kvoter. Komplicerade ansökningsvillkor har i många fall medverkat till att begränsa kvotutnyttjandet. Den låga utnyttjandegraden sammanhänger också med höga tullskydd inom kvot och i viss utsträckning också med

marknadsförhållanden som t.ex. låg efterfrågan. I den mån utfallet beror på marknadsförhållanden kan inte importlandets kvotadministration kritiseras för resultatet.

Mycket tyder på att tullkvotsarrangemangen på jordbruksområdet skulle behöva en genomgripande översyn. En avveckling av de globala tullkvoterna skulle förmodligen stöta på motstånd från exporterande medlemsländer. Att höja tullkvoterna skulle kunna vara ett sätt att marginalisera deras betydelse. Som framgår av ovanstående diskussion under avsnitt 3.1.7 "Alternativa metoder för reduktion av tullar" kan man, för att reducera effekterna av tullskydden, överväga successiva höjningar av tullkvoterna. Detta alternativ kräver, för att vara verksamt, att tullkvoterna verkligen fylls och att den kvotadministrativa hanteringen därför fungerar effektivt. En viktig fråga för kommande förhandlingar är också hur mycket tullnivåerna inom kvot skall reduceras. Det påbörjade OECD-arbetet med att utveckla en databas över WTO-medlemmars tullkvoter kommer att ge viktigt underlag för det fortsatta arbetet.

4 EXPORTSTÖD OCH EXPORTRESTRIKTIONER

4.1 Inledning

Exportbidrag expanderade som ett jordbrukspolitiskt medel främst under början av 1980-talet då prisstödspolitikerna bidragit till att skapa stora överskott, framförallt inom Västeuropa och Nordamerika. Då exportländer med hjälp av exportstöd dumpade överskottsproduktionen på världsmarknaden sjönk världsmarknadspriserna och utsattes dessutom för betydande variationer. Prisfluktuationerna var delvis ett resultat av att överskotten periodvis dumpades på en världsmarknad som redan var krisdrabbad. Under prisuppgångar hämmades produktionsökningar av den rådande situationen.

Exportstöd möjliggör en avsättning på världsmarknaden till priser som ligger under de inhemska produktionspriserna. Detta bidrar till att sänka världsmarknadspriserna. Exportbidrag kan skada marknaderna genom att påverka handelsmönster och konkurrenssituationer. Producenter som inte erhåller exportstöd möter ökad konkurrens och de länder som har råd att finansiera exportbidrag kan ta marknadsandelar från andra och mer effektiva producenter. Tillämpningen av exportbidrag medför inte bara handelsstörningar utan ger också felaktiga signaler till producenter. En avveckling av exportstöden skulle bidra till att höja världsmarknadspriserna vilket i sin tur kan medföra att fler odlare får ökade inkomster.

Jordbruksavtalets exportstödbegränsningar utgör ett av de mer effektiva åtagandena i avtalet även om höga världsmarknadspriser 1995-97 begränsade denna effekt, särskilt vad avsåg spannmål. Reduktionsåtagandet avser varugrupper och inte enskilda tullnummerpositioner vilket medfört en viss flexibilitet för berörda medlemsländer vid implementeringen av åtagandet. Eftersom reduktionsåtagandet avser hela varugrupper kan medlemsländer styra exportbidragen, exempelvis till produkter med de högsta förädlingsvärdena.

Kritik har riktats mot användningen av exportbidrag. Kritiken har i hög grad fokuserats på EU som svarar för nära 85 % av exportbidragen till jordbruksprodukter. Inför de kommande jordbruksförhandlingarna präglas marknaderna i bland annat Europa och Nordamerika av betydande överskott samtidigt som efterfrågan är svag och prisnivåerna låga. Mot denna bakgrund har påpekats riskerna för ett nytt "exportbidragskrig" mellan EU och USA. Hittills har den ökande konkurrensen främst tagit sig uttryck i en ökad tillgång på exportkrediter. Exportkrediter som främst tillämpas av USA, men också av ett flertal andra exportinriktade länder, kan ses som en form av exportstöd. Under Uruguayrundan överenskomms att restriktioner för dessa krediter skulle förhandlas fram inom OECD. Dessa förhandlingar är fortfarande resultatlösa vilket framförallt beror på att USA under förhandlingarna slagit vakt om sin nuvarande tillämpning.

4.2 Exportbidrag och WTO-åtaganden

Jordbruksavtalets åtaganden innebär ifråga om exportsubventioner, att i-länderna skall reducera budgetutgifterna med 36 procent och volymen av exportstödda varor med 21 procent. Dessa reduktioner skall ske under perioden 1995/96-2000/01. Reduktionerna skall göras på varugruppernivå. Om ett land överskrider sitt åtagande under något av

åren 2-5 under implementeringsperioden, måste det göra motsvarande reduktion under påföljande år samt försäkra sig om att det totala kumulativa värdet respektive volymen av exportstöd för hela implementeringsperioden inte överskrider nivåerna i bindningslistan. Under det 6:e och sista implementeringsåret (2000/01) måste medlemsländerna till fullo leva upp till sina åtaganden.

Bland WTO:s nära 140 medlemsländer är det endast 25 som omfattas av åtaganden om minskningar av exportstöden. Nedan följer en kort presentation av WTO:s sammanställning av medlemsländernas utnyttjande av exportbidrag under 1995 och 1996 (AIE/S3). Uppgifterna avseende 1996 är dock långt ifrån kompletta, varför det främst är uppgifterna för 1995 som kommenteras. Som komplement har även använts senare notifikationer för EU och USA.

Vid en jämförelse av totalt exportstödsutnyttjande i volym bland samtliga WTO-medlemmar i förhållande till WTO-åtagandena var utnyttjandet störst för ost (80%) och gruppen övriga mejerivaror (83%) under 1995. För skummjörkspulver och smör var utnyttjandet lägre. Stora volymer med exportstöd i förhållande till de bundna nivåerna noterades även för ägg och flera köttslag. För ägg låg utnyttjandet på 74% och för nöt-, gris- och fjäderfäkött var utnyttjandet 67%. För spannmål var däremot utnyttjandet betydligt lägre vilket har sin förklaring i höga världsmarknadspriser. För vete och vetemjöl var utnyttjandet av exportbidrag endast 6% av de bundna nivåerna och för övrig spannmål var motsvarande siffra 27%. WTO-sekretariatet påpekar dock att dessa sammanställningar av åtaganden av exporterade volymer med bidrag delvis kan vara missvisande eftersom redovisningarna kan skilja sig åt mellan länder. Att summera volymen för en varugrupp är dessutom problematiskt i sig eftersom den kan innehålla produkter med olika grad av förädling. En jämförelse av de värdemässiga åtagandena är dessvärre svår att göra eftersom de är angivna i nationell valuta i de flesta fall.

Tabell 12. Ett urval av WTO-åtaganden för exportbidrag 1995 och utnyttjande av dessa

1995 Varugrupp	WTO totalt Åtagande (mkg)	WTO:s totala notifikationer som andel av tot.åtagande	EU:s åtagande som andel av tot.åtagande	EU:s notifikation som andel av tot.notifikation	USA:s åtagande som andel av tot.åtagande	USA:s notifikation som andel av tot.notifikation
Skummjörkspulver	754	53%	44%	60%	14%	16%
Ost	554	80%	77%	95%	0,7%	0,7%
Övr. mejeri (ej smör)	1536	83%	77%	91%	0,8%	0,4%
Nötkött	1526	67%	70%	99,9%	1,4%	0%
Griskött	567	67%	96%	99,8%	0,1%	0%
Fjäderfäkött	658	67%	66%	94%	5%	5%
Ägg	130	74%	97%	98%		
Socker	5941	15%	26%	95%	0%	0%
Vete och vetemjöl	58059	6%	35%	75%	35%	15%
Övr. spannmål	26920	27%	51%	92%	7%	0%

Källa: SJV:s bearbetning av WTO-dokument AIE,S3, 1997.

EU:s exportåtaganden utgör en stor andel av de totala åtagandena för samtliga WTO-länder mätt i volym. För kött och mejerivaror representerar EU:s åtaganden en ovanligt stor andel (66-96% med undantag för mjörkspulver). Av totalt exporterade volymer med

exportstöd under 1995 svarar EU för än högre andelar. För de flesta mejerivaror samt köttslag ligger EU:s andel på över 90%. Vad gäller nötkött och griskött så har i stort sett all export med bidrag sitt ursprung i EU.

Motsvarande tillåtna exportvolymen för USA, som är världens största exportör av jordbruksvaror, är låga. Undantag gäller dock för skummjörkspulver samt vete och vetemjöl för vilka USA:s andel av total export med bidrag motsvarar 14 respektive 35%. Med undantag för mejerivaror (ej smör och smörolja) och fjäderfäkött har USA knappt betalat ut några exportbidrag alls under 1995. En liknande bild redovisades för 1997 då USA utnyttjade hela den tillåtna bidragsvolymen för samtliga mejerivaror, men däremot inte exporterade något fjäderfäkött med bidrag. Vid en jämförelse mellan EU:s och USA:s användning av exportbidrag bör det dock påpekas att USA använder sig av exportkrediter som inte omfattas av WTO:s åtaganden.

För flera produkter har EU i stort sett utnyttjat allt sitt utrymme för export med bidrag. I tabellerna nedan framgår att det i första hand är bindningarna per volym, snarare än de värdemässiga bindningarna, som begränsat EU:s export. Under 1995/96 har EU legat väldigt nära den tillåtna exportvolymen för ost, färsk frukt och grönsaker, övriga mejerivaror, olivolja samt nöt- och fjäderfäkött.

Tabell 13. EU:s utnyttjande av exportbidrag i förhållande till WTO-åtaganden för 1995/96

Varor	Utnyttjande av åtagande i volym	Utnyttjande av åtagande i värde
Ost	99%	74%
Färska frukt & grönsaker	99%	91%
Övr. Mejerivaror	98%	71%
Olivolja	96%	78%
Fjäderfäkött	96%	85%
Nötkött	95%	78%
Vin	76%	89%
Ägg	75%	21%
Skummjörkspulver	72%	35%
Griskött	70%	35%
Socker	55%	52%
Ris	54%	55%
Beredda frukt & grönsaker	53%	93%
Övr. Spannmål	48%	19%
Alkohol	32%	36%
Smör och smörolja	30%	18%
Vete och vetemjöl	14%	5%
Råtobak	6%	19%
Raps	0%	0%
Förädlade livsmedel		68%

Källa: SJV:s bearbetning av WTO-dokument AIE, S3, 1997

Med detta utfall under 1995/96 hävdade vissa parter inom gemenskapen att EU var i stånd att genom s.k. ”roll-over” förbruka de outnyttjade medlen under kommande marknadsår. Räknat i exportvolymen skulle detta innebära överföringar av 17,6 miljoner ton vete och 7 miljoner ton av subventionerad export av foderspannmål.

Andra WTO-parter, främst USA och Cairns-länder, hävdar dock att de flexibla villkoren i avtalets artikel 9 är avsedda för situationer då medlemsländer överskridit sina taknivåer och inte som en möjlighet för länder att ackumulera oförbrukade medel. EU, USA med flera parter har under senare år använt sig av ”roll-over”, vilket mött hård kritik i WTO:s jordbrukskommitté.

Under det efterföljande året är det till stor del samma produkter som utnyttjat det mesta av sitt exportutrymme. Men några skillnader bör noteras. För några produkter - ris, vin, olivolja och nötkött - har den tillåtna kvantiteten överskridits genom förbrukning av utnyttjade exportbidragsmedel från föregående år (roll-over). Dessutom har användningen av exportbidrag för spannmål ökat stort jämfört med föregående år. Detta har sin förklaring i att världsmarknadspriserna var ovanligt höga under 1995.

Tabell 14. EU:s utnyttjande av exportbidrag i förhållande till WTO-åtaganden för 1996/97

Varor	Utnyttjande av åtagande i volym	Utnyttjande av åtagande i värde
Ris	144%	141%
Vin	111%	111%
Nötkött	110%	85%
Olivolja	104%	52%
Övr. Mejerivaror	100%	76%
Fjäderfäkött	99%	57%
Ost	99%	50%
Färska frukt & grönsaker	99%	85%
Övr. Spannmål	90%	26%
Skummjölkspulver	84%	45%
Beredda frukt & grönsaker	81%	89%
Socker	80%	76%
Alkohol	79%	90%
Vete och vetemjöl	75%	15%
Smör och smörolja	59%	42%
Ägg	56%	12%
Griskött	55%	26%
Råtobak	1%	4%
Raps	0%	0%
Förädlade livsmedel		80%

Källa: WTO-dokument G/AG/N/EEC/11, 30 april 1998.

Av tabellen nedan framgår att en stor del av EU:s jordbruksexport sker med hjälp av bidrag. Denna tabell skall dock tolkas med stor försiktighet då det inte tydligt framgår om volymerna i respektive kolumn är jämförbara. Av tabellen framgår att det sannolikt är mejeriprodukter, nötkött och spannmål som är starkast bidragsberoende.

Tabell 15. EU:s export med bidrag som del av total export 1996/97

Varor	Export m. bidrag* (mkg)	Total export* (mkg)	Andel export* med bidrag
Nötkött	1177	1082	100%
Smör och smörolja	276	259	100%
Olivolja	140	135	100%
Skummjölkspulver	270	273	99%
Övr. Spannmål	11845	12284	96%
Vete och vetemjöl	14410	15035	96%
Ris	227	240	94%
Övr. Mejerivaror	1140	1361	84%
Ost	402	493	82%
Ägg	68	91	75%
Alkohol	1070	1545	69%
Fjäderfäkött	401	870	46%
Beredda frukt & grönsaker	136	309	44%
Färska frukt & grönsaker	874	2170	40%
Griskött	286	804	36%
Vin	3035	10714	28%
Socker	1200	4536	26%
Råtobak	2	157	1%
Raps	0	445	0%

* Kolumnen med andel export med bidrag skall tolkas med stor försiktighet p g a brister i källmaterialet.

Källa: WTO-dokument G/AG/N/EEC/11, 30 april 1998.

OECD konstaterar i 1999 års bevaknings- och utvärderingsrapport av jordbrukspolitiken att användningen av exportbidrag har ökat ganska mycket under 1998. Det är kriserna i världen som resulterat i lägre världsmarknadspriser och därmed ett ökat behov av att använda exportbidrag. Enligt OECD är det framförallt krisen i Ryssland som har lett till att EU ökat sin användning av exportbidrag under 1998. Ryssland är en stor marknad för EU:s export av jordbruksvaror och livsmedel. Enligt OECD:s Producer Support Estimate (PSE) ökade stöden till jordbrukssektorn med 20% under 1998 jämfört med 1997. Som procent av inkomsten representerade jordbruksstöden 45% av inkomsten 1998 jämfört med 38% året innan.

OECD konstaterar att WTO-åtagandena avseende exportbidrag tillhör de mest effektiva åtgärderna inom jordbruksavtalet. Detta har framförallt fått effekt under 1998, då världsmarknadspriserna varit låga. En minskad användning av exportbidrag har enligt OECD lett till att instabiliteten på världsmarknaden blivit mindre än vad den skulle ha varit utan nuvarande WTO-begränsningar.

I OECD:s prognoser över framtida utveckling för jordbruksvaror (the OECD Agricultural Outlook) finns ett scenario där OECD har förlängt WTO-åtagandena t.o.m. 2004 genom att fortsätta de årliga neddragningarna ytterligare fyra år. Enligt OECD:s prognoser kommer världsmarknadspriserna, efter att ha varit extremt låga under 1998, långsamt öka under den kommande femårsperioden. Totalt sett skulle en förlängning av WTO-åtagandena ha en ganska liten effekt på världsmarknaden (prisökningar på mellan

1 och 4% jämfört med basscenariot). Däremot väntas åtagandena för exportbidrag framför allt få effekter för EU. EU:s export av främst spannmål, nötkött och vissa mejerivaror begränsas, med ökade lager som följd. I OECD:s prognoser beaktas dock inte Agenda 2000.

I ett annat scenario har OECD istället tagit bort WTO:s exportåtagande på spannmål. Under perioden fram till 2004 skulle detta, enligt OECD:s antaganden, leda till 9 % lägre vetepreiser i världen jämfört med basscenariot. För övrig spannmål väntas effekten bli mer begränsad. Enligt OECD är det bara EU:s producenter som skulle tjäna på en obegränsad användning av exportbidrag. Världens övriga producenter skulle däremot drabbas av lägre exportinkomster. I detta scenario tar dock inte OECD hänsyn till vare sig budgetbegränsningar eller det faktum att EU nyligen har beslutat att de administrativa priserna på spannmål inom EU skall sänkas med 15 %.

Bland de 25 medlemsländer som har exportstödsåtaganden i jordbruksavtalet har flera länder under senare år suspenderat tillämpningen helt eller delvis. Det är en minoritet av länderna som fullt ut förbrukar sina exportstödsmedel. Det totala exportstödsutrymmet som ges enligt avtalet är till mer än 95 % koncentrerat till de 5 medlemsländerna EU, USA, Kanada, Schweiz och Sydafrika. Sydafrika har under 1998 beslutat att avveckla exportbidragstillämpningen.

4.3 Exportkrediter på jordbruksområdet

4.3.1 Vad säger jordbruksavtalet ?

Enligt artikel 8 åtar sig WTO:s medlemsländer att inte tillämpa andra exportsubventioner än sådana som är förenliga med avtalet och de åtaganden som framgår av de särskilda bindningslistorna. Denna klausul kan - möjligen - betraktas som jordbruksavtalets motsvarighet till det generella exportstödsförbudet i subventionsavtalet, del II artikel 3.

Exportkrediter och kreditgarantier ingår inte i de åtaganden om stödneddragningar som finns uppräknade i artikel 9.1.

Enligt artikel 10.1 ska stödåtgärder som inte är föremål för neddragningar enligt artikel 9.1 inte tillämpas på sådant sätt att det leder till, eller riskerar att leda till, att åtaganden om exportsubventioner kringgås. Härmed torde avses sådana exportstöd på jordbruksområdet som inte omfattas av neddragningskraven i jordbruksavtalet med som ändå är tillåtna enligt artikel 8 (förenliga med avtalet eller bindningslistorna).

Att bevisa att kringgående av exportstödsåtagandena föreligger - genom fördelaktiga villkor för exportkrediter eller kreditgarantier - är förmodligen inte någon lätt uppgift, då det förutsätter tillgång till detaljerade uppgifter om kreditvillkoren.

Artikel 10.2 föreskriver att medlemsländer i WTO ska åta sig att verka för att det utvecklas internationella regler för tillhandahållandet av bland annat exportkrediter och exportkreditgarantier. Förhandlingar om detta har pågått inom OECD sedan 1994. USA har i dessa förhandlingar stått mycket långt från övriga parter och överläggningarna har därför hittills blivit resultatlösa.

Enligt artikel 13 (fredsklausulen) gäller att exportsubventioner som är helt förenliga med del V i avtalet är undantagna från vissa motåtgärder enligt GATT 1994 och subventionsavtalet. Exportkrediter och kreditgarantier som inte uppfyller villkoren

enligt del V artikel 8 i jordbruksavtalet måste anses fullt angripbara som icke tillåtna exportstöd.

4.3.2 Vad säger subventionsavtalet ?

Enligt bilaga I, punkterna (j) och (k) i subventionsavtalet är exportkreditgarantier och exportkrediter att betrakta som exportsubventioner om garanti- respektive lånevillkoren är mer fördelaktiga än vad som erbjuds på den öppna kapitalmarknaden. De närmare villkoren framgår av subventionsavtalet.

Om ett medlemsland i WTO deltar i ett internationellt avtal om exportkrediter ska, enligt bilaga I punkt (k), kreditvillkor som är förenliga med detta avtal inte betraktas som förbjudna enligt subventionsavtalet. För närvarande finns ett avtal som tillkommit inom ramen för OECD vilket omfattar rekommendationer beträffande de allmänna villkoren för exportkrediter. Detta avtal omfattar dock inte krigsmateriel och jordbruksprodukter. Diskussioner pågår sedan 1994 inom OECD om upprättandet av ett separat avtal för jordbruksprodukter.

För exportstöd som konstateras vara oförenliga med del V i jordbruksavtalet måste subventionsavtalets artikel 3 - med påföljande motåtgärder - anses tillämpliga redan i nuläget. Den enda övriga motåtgärd som förefaller kunna vidtas före fredsklausulens utlösning, om något land tillämpar konkurrensnedvridande exportstöd, är utjämningsstullar. Åtgärden förutsätter dock att exportkrediten förorsakar eller hotar förorsaka "skada" för den inhemska industrin.

När fredsklausulen i jordbruksavtalet löper ut vid årsskiftet 2003/2004 blir vidare sådana exportstöd som inte är förenliga med jordbruksavtalets åtaganden, automatiskt förbjudna - enligt artikel 3 i subventionsavtalet - om inte överenskommelse träffas dessförinnan om förlängning av klausulen.

4.3.3 USA:s tillämpning av exportkreditgarantier och exportkrediter

Med exportkreditgarantier menas i detta sammanhang en situation då statliga myndighet i syfte att främja export, utfärdar garantier som skyddar exportörer mot vissa förlustrisker i exportaffärer. En statlig kreditgaranti kan även användas som säkerhet hos kreditinstitut och underlättar på så sätt finansieringen av exportkrediter. Principen bakom exportkrediter är däremot att statliga myndigheter, i syfte att främja exporten, ger kredit direkt till utländska köpare. Villkoren för exportkrediter och kreditgarantier till jordbruksvaror är inte reglerat i internationella avtal eller överenskommelser. Effekterna på marknaden av dessa stöd är i princip desamma som vid exportbidrag. Jämfört med exportbidragssystemen är det betydligt svårare att mäta stödets omfattning ifråga om exportkrediter.

På jordbruksområdet är det främst USA som tillämpar exportkrediter och kreditgarantier. Dessa stödformer har utvecklats som offensiva handelspolitiska medel i syfte att försvara eller ta marknadsandelar i konkurrens med främst EU:s subventionerade export. I samband med export till marknader med osäker betalningsförmåga kan staten lämna kreditgarantier för amerikansk exportör. Garantierna kan lämnas för alla slags jordbruksvaror men ansökningar prövas från fall till fall. Sedan 1998 har USA återinfört ett tidigare system för direkta exportkrediter.

Från mitten av 1950-talet lämnades detta stöd uteslutande i form av direkta krediter från USDA till utländska köpare. Vid början av 1980-talet hade dessa exportkrediter ersatts av kreditgarantier vilka garanterade betalning för krediter som lämnats till utländsk

köpare av amerikanska banker. Vid 1980-talets början hade kreditgarantiprogram kallat GSM 102 helt ersatt direkta exportkrediter.

Detta program omfattar kortfristiga kreditgarantier på 0,5-3 år. USDA ger också genom kreditgarantiprogrammet GSM 103 mer långfristiga kreditgarantier på 3-10 år. Enligt USDA:s budget för 1999 har 4,6 miljarder USD avsatts för kreditgarantier i samband med jordbruksexport. Orsakerna till övergången från direkta krediter till kreditgarantier varierade. En orsak var att det kommersiella banksystemet ansåg att USDA övertagit bankernas roll i samband med kreditgivningen. Eftersom amerikanska banker önskade medverka i kreditprogrammet fann USDA det naturligt att bankerna också svarade för en del av risktagandet. Staten svarar därför genom CCC (Commodity Credit Corporation) normalt för 98 procent av kreditgarantin medan bankerna svarar för återstående två procent.

Kreditgarantier under GSM 102 lämnas normalt på tre år och exportören erhåller betalning för exportsändningen via en amerikansk bank, vilken i sin tur erhåller likvid från den utländske köparen. Under början av 1998 beslöt USDA, som ett svar på den pågående Asienkrisen, att avsätta 1,4 miljarder USD till kreditgarantier avsedda för främst den koreanska marknaden men också för Indonesien, Thailand, Malaysia och Filippinerna. Garantierna avsåg exportsändningar av spannmål, oljevaxter, bomull, kött och andra jordbruksvaror. I takt med att Asienkrisen fördjupades blev de amerikanska bankerna mindre benägna att acceptera riskandelen på två procent.

USDA beslöt därmed att återgå till tidigare politik, d.v.s. ett återinförande av direkta exportkrediter. Genom att lämna kredit direkt till köpare av amerikanska jordbruksvaror slapp man problemen i de kommersiella banksystemen. I slutet av april 1998 meddelade således USDA att man återupptagit det tidigare programmet GSM-5 för direktkrediter vid export av amerikanska jordbruksvaror vilket avslutats 15 år tidigare. Beslutet begränsades till att gälla Indonesien, Thailand, Filippinerna och Malaysia samt avsåg endast export av vete. Återgången till programmet för direktkrediter innebar också, enligt USDA, andra bieffekter. En sådan var att USDA inte längre avkrävdes någon bedömning av köparens kreditvärdighet såsom är fallet ifråga om kreditgarantiprogrammet under GSM 102.

USA:s återinförande av direkta exportkrediter innebär handelspolitiska konsekvenser och har därför ytterligare skärpt kritiken från OECD-medlemmar som Australien, Kanada och EU. En självklar fråga i sammanhanget gäller de verkliga motiven bakom USA:s återinförande av ett program för direkta exportkrediter som avvecklats för 15 år sedan. Det förefaller naturligare att USDA istället försökt anpassa kreditgarantiprogrammen till den nya situationen. USA har tidigare garanterat hundra procentigt risktagande under Mexikos finansiella kris under 1980-talet och så också i samband med kreditgarantier för leveranser till Ryssland i början av 1990-talet. Risktagandet är detsamma i traditionella kreditgarantiprogram som ifråga om direkta exportkrediter. Det ligger på 100 procent i båda fallen.

Genom att lämna exportkrediter till speciella destinationer och särskilda produkter får USDA delvis rollen av ett statshandelsmonopol. Statsstödda export- och importmonopol har kritiserats av USA. Frågor om att avveckla eller kraftigt modifiera dessa företagsformer står högt upp på USA:s lista över offensiva intressen i kommande förhandlingar. Genom att introducera exportkrediter har USA introducerat ett program som kan förhandlas bort i förhandlingarna. USA:s motkrav kan främst väntas bli riktade mot EU:s system för exportbidrag samt mot exportmonopolen i Kanada och Australien.

4.3.4 OECD:s förhandlingar om villkor för exportkrediter och kreditgarantier

OECD:s konsensusregler undantar jordbruksvaror och krigsmateriel. I enlighet med WTO:s jordbruksavtal har förhandlingar pågått inom OECD i syfte att komma överens om gemensamma villkor för denna typ av exportstöd. Centrala förhandlingsfrågor är dels kredittidens längd, dels premiens storlek i samband med dessa krediter och kreditgarantier. Kredittidens längd skall enligt OECD:s vedertagna principer inte överstiga en varus livslängd. I livsmedelssammanhang har detta bedömts innebära en maximal kredittid om 180 dagar. USA har i förhandlingarna inte accepterat denna tidsgräns utan istället förordat kredittider på 1-6 år. USA står genom denna ståndpunkt mycket långt ifrån övriga OECD-parter. Såväl Cairnsländer som EU har kritiserat USA:s hållning och framhållit att USA inte visat någon verklig vilja att nå fram till ett godtagbart resultat. Att förhandlingarna hittills varit resultatlösa i OECD kan sannolikt förklaras av USA:s förhandlingsmandat, vilket i FAIR Act begränsas till existerande amerikansk lagstiftning.

USA har även i WTO:s jordbrukskommitté mött kritik för sin bristande vilja att nå en uppgörelse. I detta sammanhang har Cairnsländer framhållit att man jämför exportkrediter och kreditgarantier med exportbidrag vad avser stödets skadliga effekter på marknaden.

Enligt underhandsuppgifter har USA:s allt mer ökande användning av kreditinstrumentet under senaste året medfört att vissa EU-länder på nationell bas valt att ge egna exportörer motsvarande kreditförmåner.

4.4 Exportstöd - slutsatser

Bland WTO-medlemmarna är det endast 25 stater som har bundna exportbidragsåtaganden i jordbruksavtalet och ett än mindre antal stater som verkligen lämnar exportbidrag till jordbruksvaror. EU har under senare år svarat för ca 85 % av de totala exportbidragen. Inom enskilda sektorer är EU i stort sett den enda WTO-parten som lämnar exportstöd. Stark kritik riktats mot användningen av exportbidrag med motiveringen att stöden skadar marknaden, påverkar handelsmönster och snedvrider konkurrenssituationer. Tillämpningen av exportstöd medför allvarliga problem för de länder som försöker utveckla sin konkurrensförmåga inom jordbrukssektorn. Exportstöden anses särskilt skada u-ländernas förutsättningar.

Diskussion kring exportsubventioner har också fokuserats på exportkrediter och kreditgarantier. Kreditarrangemangen ingår emellertid inte i de åtaganden om stödneddragningar som finns i jordbruksavtalets artikel 9 men omfattas av en överenskommelse i jordbruksavtalet om att utveckla internationella regler på området. Trots utdragna förhandlingar inom OECD har någon överenskommelse inte kunnat träffas. En uppgörelse som reglerar dessa exportstöd är viktig för att hindra den pågående utvecklingen. Exportkrediterna riskerar annars att bli en ersättning för de exportbidragssystem som ålagts reduktionskrav i WTO. Effekterna av exportkrediter är svårare att mäta jämfört med exportbidrag. Dock tyder det mesta på att effekterna av dessa stöd är i princip desamma som vid tillämpning av exportbidrag.

En avveckling av exportstöd är en naturlig del av den fortsatta reformprocessen. Kommande förhandlingar bör precisera en avvecklingstid för exportstöd. EU bör inom WTO och OECD verka för att jordbruksrelaterade exportkrediter och kreditgarantier inordnas i en överenskommelse som reglerar villkoren för denna form av exportstöd. Förhandlingarna bör resultera i en tydligare definition av begreppet exportstöd. Det

finns annars en risk för att stramare exportstödsvillkor medför nya försök att kringgå regelverket. För att inte livsmedelshjälp, marknadsföringsstöd, exportkrediter m.m. skall utvecklas som ersättningar för traditionella exportstöd, behöver dessa arrangemang definieras i avtalet.

4.5 Exportrestriktioner

Exportrestriktioner på jordbruksområdet omfattas av regler både i GATT och jordbruksavtalet. Reglerna medger viss tillämpning av exportrestriktioner, vilket har varit föremål för diskussion och vissa länder har efterlyst stramare regler för exportbegränsningar i framtiden.

4.5.1 Regler

I GATT:s artikel XI finns ett allmänt förbud mot exportrestriktioner (med undantag för "duties, taxes and other charges"). Det finns dock ett undantag från detta generella förbud som berör jordbruksområdet i artikel XI:2 (a). Undantaget gäller för *temporära* restriktioner eller förbud som införs för att motverka allvarliga underskott av livsmedel eller underskott av andra produkter som är viktiga för det exporterande landet. Det finns även andra artiklar i GATT (XX och XXI) som kan medge exportrestriktioner i vissa situationer.

I jordbruksavtalets artikel 12 finns ett tillägg som anger att det land som planerar att införa exportrestriktioner ska ta hänsyn till effekterna av ett förbud eller restriktioner på livsmedelssäkerheten i importerande länder. Vidare ska jordbrukskommittén notifieras om exportrestriktionens löptid och utformning. De länder som har ett stort importintresse för den berörda produkten ska på begäran konsulteras.

4.5.2 Tillämpningen av exportrestriktioner

Exportrestriktioner på jordbruksområdet tillämpas med relativt varierande syften. I u-länderna tillämpas t.ex. exportrestriktioner i vissa fall för att stimulera förädlingen av råvaror eller för att hålla priserna på livsmedel nere. Följande exempel visar de varierande syftena med exportrestriktioner:

- Exportrestriktioner kan användas för att höja priset för en exportprodukt med syfte att förbättra ett lands bytesförhållande. En förutsättning för att det ska vara möjligt att stärka bytesförhållandet är att det aktuella landet har en stor andel av världshandeln för denna produkt. Det finns dock stora risker förknippade med att tillämpa exportrestriktioner med detta syfte. Efterfrågan av produkten kan minska, vilket får negativa konsekvenser för exportindustrin. Denna typ av exportrestriktion tillämpas bl.a. av vissa kaffeproducerande länder.
- Exportrestriktioner eller exportskatter kan utnyttjas för att skydda förädlingsindustrin eller att öka förädlingsvärdet i exporten genom att motverka exporten av råvaror. Utöver att dessa restriktioner stimulerar förädling inom landet kan de - om de är väl avvägda - neutralisera effekten av tullekalering på exportmarknader. Ett exempel på denna typ av exportrestriktion är Argentinas exportskatt för obearbetade oljeväxter. Om det inte förekommer någon tullekalering på exportmarknaderna kan exportskatterna medföra att förädlingsindustrin i andra länder missgynnas.
- För att värna om livsmedelssäkerheten kan länder sträva efter att priserna på baslivsmedel dels är stabila och dels hålls nere på en låg nivå. Vid höga

världsmarknadspriser kan den inhemska prisnivån hållas nere på en lägre nivå med hjälp av exportskatter eller andra restriktioner.

- Exportskatter kan även tillämpas för att öka skatteintäkterna. I länder med ett utvecklat skattesystem kan det vara betydelsefullt att beskatta handeln.
- Slutligen finns det även icke-kommersiella skäl till att införa exportbegränsningar. Restriktionerna kan tillämpas för att bevara ändliga naturresurser, att skydda utrotningshotade arter eller av etiska skäl (t.ex. har Indien ett exportförbud för nötkött).

EU tillämpade under början av 1996 en avgift vid export av vete och korn. Även under 1997 förekom exportavgifter, dock endast för vete. Genom exportavgifterna önskade EU-kommissionen begränsa exporten av spannmål från gemenskapen eftersom världsmarknadspriserna var så höga att nivån i tredje land översteg EU-marknadens priser. Orsaken till att exportavgifter infördes för vete under 1997 var främst att dollarn stärkts mot europeiska valutor vilket medfört konkurrenskraftiga priser i tredje land jämfört med EU-marknaden.

EU hade före 1996 inte tillämpat exportrestriktioner sedan 1974. I Agenda 2000 beslutades att EU ska använda sig av exportavgifter mycket restriktivt. Enligt beslutet får exportavgifter endast tillämpas under exceptionella omständigheter. Som framgår under avsnitt 2.4.3 tillämpade Indonesien 1998 exportbegränsningar för palmolja. Denna åtgärd, liksom EU:s ovannämnda exportrestriktioner, kritiserades mycket hårt för dess negativa effekter för prisstabilitet och livsmedelssäkerhet.

4.5.3 Invändningar mot exportrestriktioner

Tillämpningen av exportrestriktioner har diskuterats inom WTO och önskemål om stramare regler på detta område har framförts. Några av invändningarna mot exportrestriktioner är att:

- exportskatter riskerar att förstärka prisökningar på världsmarknaden.
- den inhemska marknaden isoleras från prisförändringar på världsmarknaden.
- förädlingsindustrin kan skyddas genom att skatter tas ut på råvaror. Detta kan få samma effekt som en exportsubvention för den förädlade produkten.
- utbudet på världsmarknaden kan blir osäkert, vilket kan användas som argument för att föra en handelsstörande jordbrukspolitik.

4.5.4 Slutsatser

Frågorna som berör exportbegränsningar är komplexa och berör många u-länders respektive tillämpningar. U-ländernas tillämpningar är i vissa fall en viktig del av ländernas jordbrukspolitik. Villkoren för exportrestriktioner behöver därför analyseras grundligt i kommande förhandlingar. Hittills har ingen systematisk genomgång gjorts inom WTO av tillämpningen och effekterna av exportrestriktionerna.

5 INTERNA STÖD

I ett yttrande i september 1998 till Utrikes- och Jordbruksdepartementen gjorde Jordbruksverket en översiktlig studie av villkor, tillämpningar och effekter av direktstöd i rapporten "Direktstöd till jordbruket". Detta kapitel är en uppföljning av denna rapport vad gäller interna stöd. Avtalsvillkoren för dessa stöd finns beskrivna i "Direktstöd till jordbruket" samt även kortfattat redovisade i avsnitt 2.1.3 och för u-länder i avsnitt 6.2.3 i denna rapport.

Interna stöd, beräknade som totalt AMS (gula stöd), ska reduceras med 20 procent under avtalsperioden 1995 - 2000¹⁰ med undantag för

- stöd som hamnar under en viss miniminivå (*de minimis*-regeln),
- stöd inom vissa produktionsbegränsande program (blå stöd),
- stöd som inte har några eller endast minimala handelsstörande effekter eller effekter på produktion (gröna stöd) samt
- vissa stöd som u-länder kan ge inom ramen för den särskilda och differentierade behandlingen av u-länder (s&d-stöd).

Inom analys- och informationsutbytet (AIE) som pågår inom jordbrukskommittén inför de nya WTO-förhandlingarna diskuteras jordbruksavtalets olika villkor genom inlagor från medlemsländerna. Till denna diskussion har sedan den började i maj 1997 totalt 59 inlagor skickats in t.o.m. juni 1999 av vilka knappt hälften (28 stycken) berör internstöden. Av dessa tar 13 inlagor upp icke handelsrelaterade intressen (non-trade concerns, NTC) och övriga behandlar frågor och önskemål kring de gula, gröna och blå stöden.

5.1 Gula stöd

De gula stöden beräknas som totalt AMS. Reduktionen av de gula stöden görs utifrån totalt bas-AMS som räknades fram för basåren 1986-1988. Utifrån totalt bas-AMS har varje land bundit årliga reducerade nivåer av AMS. Aktuellt totalt AMS jämförs varje år med årets bundna nivå. I totalt bas-AMS räknades inte de gröna stöden med. I aktuellt totalt AMS behöver inte de blå, *de minimis*- eller s&d-stöden räknas med.

5.1.1 Uträkning av totalt AMS

I totalt AMS ingår marknadsprisstöd, direkta stöd och andra subventioner som inte är undantagna från reduktion. Stödnivåerna räknas fram produktspecifikt för basjordbruksprodukterna samt icke produktspecifikt i de fall stödet inte kan hänföras till en viss produkt. Beräkningarna ska göras så nära första försäljningstillfället som möjligt d.v.s. för basjordbruksprodukterna (så liten bearbetning av produkten som möjligt). Stöd till bearbetade produkter ska inbegripas i den utsträckning de gynnar produktionen av basprodukten. Både budgetutlägg och utebliven statlig inkomst ska räknas med och speciella avgifter eller skatter för producenterna ska räknas bort.

Totalt AMS beräknas som summan av följande punkter:

1. marknadsprisstöd för varje basjordbruksprodukt: administrativt pris (interventionspris eller statligt upphandlingspris som ligger högre än världsmarknadspriset) minus referenspris (referenspriset ska baseras på det för den aktuella produkten genomsnittliga enhetsvärdet f.o.b. för

¹⁰ 13,3 % för u-länder under perioden 1995 - 2004.

nettoexporterande länder och c.i.f. för nettoimporterande länder 1986-1988) multiplicerat med volym.

I de fall beräkningen ovan inte är möjlig (t.ex. då inget referenspris kan beräknas) används EMS (likvärdigt stödmått) för produkten *eller* budgetutläggen för att upprätthålla producentpriset (t.ex. för inköp eller lagring).

2. Icke undantagna direkta stöd: budgetutlägg (då stödet inte är prisbaserat) *eller* administrativt pris minus referenspris multiplicerat med volym. Referenspriset ska baseras på genomsnittet av det faktiska priset som använts för att bestämma utbetalningsbeloppen 1986-1988.
3. Annan form av subventioner som inte är undantagna från reduktion, t.ex. subventioner för insatsvaror eller investeringar för specifika jordbruksprodukter, ska mätas genom budgetutlägg utom i de fall då dessa inte speglar subventionens hela omfattning. I det sistnämnda fallet ska beräkningen baseras på skillnaden mellan priset på den subventionerade produkten och ett representativt marknadspris för en likvärdig produkt multiplicerat med volym.

5.1.2 Redovisning av WTO-medlemmarnas rapporteringar

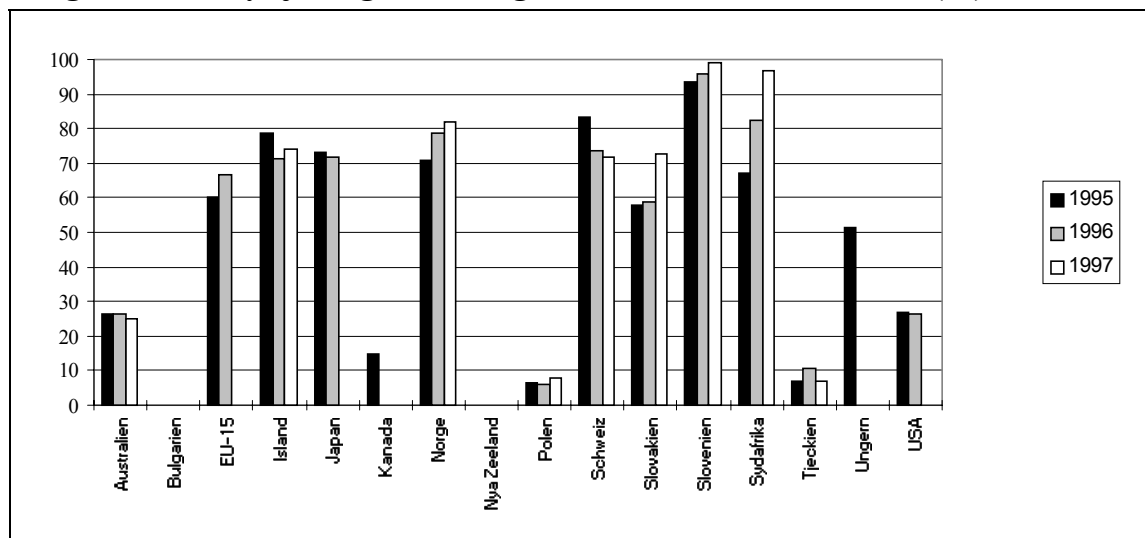
Det är endast 29 medlemsländer¹¹ som har bundit gula stöd. Dessa länder visas nedan. De länder som enligt reglerna för u-länder åtagit sig lägre reduktion under en längre period är markerade med en stjärna.

<u>Europa:</u>	<u>Amerika:</u>	<u>Asien:</u>	<u>Afrika:</u>
Island	Kanada	Cypern *	Marocko *
Norge	USA	Israel *	Tunisien *
EU	Mexiko *	Japan	Sydafrika
Polen	Costa Rica *	Korea *	
Tjeckien	Venezuela *	Thailand *	<u>Oceanien:</u>
Slovakien	Colombia *		Australien
Ungern	Brasilien *		Papua Nya Guinea *
Schweiz	Argentina *		Nya Zeeland
Slovenien			
Bulgarien			

De flesta länder (26 st) har rapporterat (notifierat) sina gula stöd för 1995 till WTO-sekretariatet, ett mindre antal har rapporterat för 1996 (22 st) och för 1997 (18 st). I diagrammet nedan visas utnyttjandegraden, d.v.s. hur mycket de aktuella totala AMS utgör av de årliga bundna nivåerna av gula stöd, för i-länderna 1995 - 1997.

¹¹ EU räknas i detta kapitel som ett land även om alla femton EU-länderna är med i WTO.

Diagram 16. Utnyttjandegraden för gula stöd 1995, 1996 och 1997. (%)

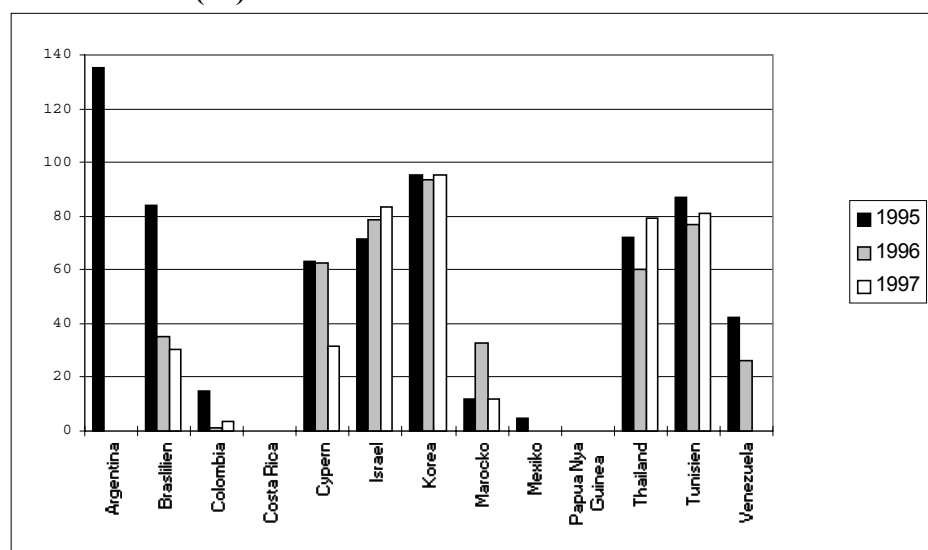


Källor: AIE/S2 och WTO/AIR/793, 922 och 968, G/AG/N/JPN/34.

I diagrammet ovan ser det ut som om Bulgarien och Nya Zeeland inte har använt sig av några gula stöd. Detta beror på att Bulgarien varken behövde rapportera för 1995 eller 1996 och att Nya Zeeland inte har utnyttjat sin möjlighet att tillämpa gula stöd något av åren 1995-1997. För 1995 och 1996 var utnyttjandegraden i genomsnitt 45 respektive 42 procent för länderna i diagrammet. Utnyttjandegraden ökar i takt med att de årliga bundna nivåerna minskar för de länder som inte har gjort ändringar i sin stödpolitik.

I nästa diagram visas utnyttjandegraden för de länder som gjort åtaganden enligt reglerna för u-länder. För 1995 och 1996 var utnyttjandegraden i genomsnitt 53 respektive 36 procent för dessa länder.

Diagram 17. Utnyttjandegraden för gula stöd 1995, 1996 och 1997 enligt reglerna för u-länder. (%)



Källor: AIE/S2* och WTO/AIR/793, 922 och 968, EU:s rapportering av interna stöd till WTO 1996/1997.

* Enligt AIE/S9/Rev.1 har dock Brasilien inte använt sig av några gula stöd.

Argentinas höga utnyttjandegrad 1995 (136 procent) förklarar landet i sin rapportering (G/AG/N/ARG/4) med att det rått skilda uppfattningar om hur jordbruksavtalet skulle tolkas. Först räknade Argentina bort stöd till tobakssektorn eftersom stödet hamnade under *de minimis*-gränsen 10 procent men efter ett internt översyns- och analysarbete har Argentina gjort en bindning av gula stöd. Costa Rica har inte kommit in med någon rapportering om de gula stöden och Papua Nya Guinea behövde inte rapportera för 1995 och har inte skickat in någon rapportering för 1996 eller 1997.

De minimis

De länder som rapporterat att de använt sig av *de minimis*-regeln och inte räknat med stöd som hamnat under *de minimis*-gränserna (5 procent för i-länder och 10 procent för u-länder) i aktuellt totalt AMS för 1995, 1996 och 1997 visas i tabellen nedan.

Tabell 18. Länder som använt sig av *de minimis*-regeln och stödets andel av det totala interna stödet för respektive land. (%)

Land:	<i>de minimis</i> -stödens	<i>de minimis</i> -stödens	<i>de minimis</i> -stödens
	andel av totalt stöd 1995	andel av totalt stöd 1996	andel av totalt stöd 1997
Australien	0 %	0 %	0 %
Brasilien *	5 %	11 %	8 %
Chile *	0 %	1 %	15 %
Cypern *	0 %	4 %	2 %
EU	1 %	1 %	ingen uppgift
Filippinerna *	3 %	10 %	4 %
Indien	71 %	ingen uppgift	ingen uppgift
Israel	9 %	6 %	3 %
Japan	1 %	1 %	ingen uppgift
Kanada	30 %	ingen uppgift	ingen uppgift
Korea *	4 %	5 %	8 %
Pakistan *	2 %	4 %	ingen uppgift
Polen	0 %	0 %	1 %
Sydafrika	12 %	17 %	6 %
Turkiet *	100 %	30 %	100 %
Ungern	61 %	ingen uppgift	ingen uppgift
Uruguay *	18 %	13 %	18 %
USA	3 %	2 %	ingen uppgift

* Dessa länder har gjort åtaganden enligt reglerna för u-länder och har en *de minimis*-gräns på 10 procent istället för på 5 procent.

Källor: AIE/S9, EU:s rapportering av interna stöd till WTO 1996/1997, G/AG/N/JPN/34

5.1.3 Frågeställningar kring de gula stöden

Oklarheter i avtalsvillkoren

Vid beräkningen av totalt AMS finns det en del oklarheter i avtalsvillkoren som medför att tillämpningen kan vara olika mellan länderna. Detta gäller t.ex. bilaga 3 punkt 8 i jordbruksavtalet vid beräkningen av produktspecifikt AMS då prisgapet mellan det administrativa priset och referenspriset ska multipliceras med den kvantitet av

produktionen som är berättigad till det administrativa priset. Eftersom *berättigad* inte är definierat kan detta urval göras på olika sätt i länderna.

Ytterligare en oklarhet med beräkningen av totalt AMS är huruvida negativa AMS ska räknas med eller inte. Den produktspecifika AMS kan t.ex. bli negativ om det för en produkt tas ut en exportskatt. Om negativa AMS räknas med i aktuellt totalt AMS innebär det att mer stöd kan ges till andra produkter eftersom de negativa AMS ger detta utrymme. I artikel 7 i jordbruksavtalet står dock att interna stöd *till förmån för* jordbruksproducenter ska räknas med i aktuellt totalt AMS. Detta tolkas av de flesta länder som att enbart de positiva stöden ska räknas med i totalt AMS.

Vid beräkningen av EMS finns inte förklarat när och hur EMS ska användas. I bilaga 4 punkt 1 står att EMS ska beräknas då marknadsprisstöd föreligger men att beräkningen av AMS inte är möjlig. Med *möjlig* menas ungefär att nödvändig information inte finns tillgänglig men detta är upp till varje land att tolka på sitt sätt. Varje land kan alltså göra sin egen beräkning. Det är heller inte preciserat om ett land som använt EMS för en produkt ett år ska fortsätta att använda EMS eller om länderna varje år kan välja om AMS eller EMS ska användas.

Det faktiska marknadsprisstödet kommer inte med i beräkningen

Eftersom beräkningen av totalt AMS enbart görs för de produkter som har administrativa priser eller där det finns budgetutlägg kommer marknadsprisstöd till produkter som enbart har gränsskydd inte med i beräkningen. Dessa marknadsprisstöd regleras indirekt via de åtaganden som har gjorts för tullskydd och exportbidrag och kommer att minska i takt med reduktionsåtagandena för tullar och exportbidrag. Det finns dock risk för obalans om vissa länder behåller mycket höga gränsskydd för vissa produkter. Det höga tullskyddet kan medföra ett högt marknadsprisstöd inom landet som kommer undan reduktionsåtagandena för interna stöd.

Om världsmarknadspriset ligger på en nivå under referenspriset för en viss produkt är det faktiska stödet större än aktuellt AMS för produkten. Det administrativa priset minus referenspriset är i detta fall mindre än det administrativa priset minus världsmarknadspriset. Är däremot världsmarknadspriset högre än referenspriset är det faktiska stödet mindre än aktuellt AMS. Dessa skillnader mellan faktiskt och aktuellt AMS finns för alla länder och är svåra att undvika utan att införa ett nytt system för beräkning av aktuellt AMS som skulle kräva en betydande administration.

Inflation och valutakursändringar

De länder som har en stark inflation och som har bundit sina årliga åtagandenivåer i sin inhemska valuta kan nominellt ge lika mycket stöd år efter år medan stödets reella värde urholkas. För dessa länder blir alltså effekterna av stödet mindre p.g.a. inflationen. Generellt är det högre inflation i u-länderna men inflationen kan även få konsekvenser i de i-länder som redan ligger på nivåer nära sina åtaganden. I artikel 18 i jordbruksavtalet står att jordbrukskommittén ska se över hur varje land genomför sina åtaganden och att vederbörlig hänsyn ska tas till inflationens påverkan på medlemmarnas möjlighet att leva upp till sina åtaganden för interna stöd. Det framgår inte hur denna hänsyn ska tas.

För de länder som bundit sina åtaganden i ett annat lands valuta kan en liknande situation uppkomma som vid inflation. Ett land som bundit sina årliga åtagandenivåer i t.ex. USD kan nominellt ge lika mycket stöd år efter år men, försvagas kursen mot USD ser det ut som om mindre stöd har betalats ut och det aktuella landet kan öka sitt stöd

och ändå klara sitt åtagande. Om däremot kursen stärks mot USD ser det ut som om mer stöd har betalats ut och det aktuella landet kan bli tvunget att minska sitt stöd.

Produktspecifik reduktion av AMS

Eftersom reduktionskravet för de gula stöden gäller aktuellt *totalt* AMS och inte varje produkts AMS för sig kan varje land välja vilka produkter som ska stödjas och för vilka produkter som stödet kan reduceras. Stödet kan alltså ökas för en specifik produkt bara det totala AMS inte överstiger den årliga bundna nivån. Det går även att införa nya stöd så länge den årliga nivån respekteras.

Många länder har mycket "luft" i sina gula stöd d.v.s. det finns utrymme mellan den årliga bundna nivån och aktuellt totalt AMS. Skillnaden mellan den bundna nivån och aktuellt totalt AMS kan bero på följande saker:

- "omvandling" av gula stöd till blå stöd (gäller främst EU)
- de blå (gäller främst USA) och *de minimis*-stöden var med i beräkningen av totalt bas-AMS men är inte med i beräkningen av aktuellt totalt AMS
- enskilda produkters AMS har sänkts jämfört med basperioden
- direkta stöd i form av budgetutlägg har minskats

Om man skulle välja att göra produktspecifika bindningar av de gula stöden skulle det utrymme som härstammar från basperiodens blå stöd, *de minimis*-stöd eller omvandling till blå stöd, försvinna. Däremot skulle utrymmet som skapats för enstaka produkter, t.ex. genom en sänkning av interventionspriserna, finnas kvar om man behåller samma basperiod. För EU:s del skapades sådant utrymme redan genom MacSharry-reformen 1992. När EU genomför Agenda 2000 kommer det att skapas mer "luft" i de gula stöden eftersom de enskilda produkternas AMS kommer att bli lägre när interventionspriserna sänks. Om de nya förhandlingarna leder fram till en fortsatt reduktion men den här gången produktspecifik, avgör valet av basperiod huruvida det skapade utrymmet finns kvar för varje produkt. Om en ny basperiod väljs som speglar aktuellt stöd skulle en omläggning till produktspecifika reduktioner innebära att utrymmet försvann och att stöden till alla produkter, inklusive de som ingår i reformen, skulle behöva reduceras. Detta under förutsättning att reduktionsåtagandena utgår ifrån basperiodens faktiska gula stöd och inte inkluderar de blå stöden på samma förmånliga sätt som det nuvarande avtalet ger möjlighet till.

Om man däremot fortsätter att arbeta med produkternas AMS från basperioden skulle i första hand stödreduktioner för EU:s del krävas för de produkter vars administrativa priser inte sänkts sedan basperioden. Detta gäller speciellt socker som inte ingått i vare sig MacSharry-reformen eller Agenda 2000. Även för en del andra obetydligt reformerade produkter som t.ex. skummjörkspulver och smör kan produktspecifika åtaganden komma att framtvunga en sänkning av interventionspriserna beroende på utvecklingen av produktionsvolymerna. För spannmål har interventionspriserna sänkts kraftigt sedan basperioden 1986-1988 varför en produktspecifik bindning inte skulle medföra några omedelbara krav på neddragningar.

Ändrad basperiod

Reduktionsåtagandena i det nuvarande jordbruksavtalet fastställdes på basis av de interna stöd som förekom under perioden 1986-1988. Sedan dess har förändringar skett i både de stödnivåer och de stödformer som tillämpas av olika länder vilket en ny basperiod bättre skulle återspegla.

Nuvarande basperiod kännetecknades av relativt sett låga världsmarknadspriser på framförallt spannmål vilket gett låga referenspriser. En förlängning av dessa låga referenspriser skulle kunna leda till att de administrativa priserna på spannmål kommer i nivå med världsmarknadspriset d.v.s. det faktiska marknadsprisstödet försvinner, utan att AMS-åtagandena uppfyllts. Om å andra sidan högre referenspriser från en senare period väljs kan reduktionsåtagandena vara uppfyllda trots att ett faktiskt marknadsprisstöd existerar. För att åtaganden om reduktion av marknadsprisstöd ska vara verkningsfulla krävs alltså basperioder som inte utmärks av tillfälligt höga världsmarknadspriser. Vid en fortsatt tillämpning av de låga referenspriserna från perioden 1986-1988 finns möjligheten att överge system med administrativa priser för att undvika problemet att det faktiska stödet är lägre än aktuellt totalt AMS.

Det finns således en del skäl som talar för en ändring av basperioden särskilt om även blå och gröna stöd ska omfattas av reduktionsåtaganden eftersom nivåerna för dessa stödformer ändrats markant i t.ex. EU och USA sedan basperioden 1986-1988. De skäl som talar emot en ändring av basperioden är att det kan uppfattas som oskäligt att länder som gjort reduktioner utöver åtagandena inte ska kunna tillgodoräkna sig detta i nästa avtal. Ytterligare ett skäl är att det finns omfattande praktiska problem med att beräkna och komma överens om värden för en ny basperiod.

5.2 Blå stöd

5.2.1 Redovisning av WTO-medlemmarnas rapporteringar

1995 använde EU, Island, Norge, Slovakien, och USA sig av blå stöd. Island och USA har upphört med sina blå stöd från och med 1996. Utgifterna för de blå stöden och deras andel av medlemsländernas totala interna stöd visas i tabellen nedan.

Tabell 19. Blå stöd omräknat till USD och deras andel av medlemslandets totala interna stöd. (miljoner USD, %)

Land:	Blå stöd 1995	Andel av totalt stöd 1995	Blå stöd 1996	Andel av totalt stöd 1996
EU	26 850	24 %	27 797	22 %
Island	22	9 %	0	0 %
Norge	1 124	34 %	1 124	33 %
Slovakien	1	1 %	1	1 %
USA	7 030	12 %	0	0 %

Källor: AIE/S9, WTO/AIR/922, EU:s rapportering av interna stöd till WTO 1996/1997

Som framgår av tabellen var de blå stödets andel av det totala internstödet för EU och Norge jämförelsevis höga. EU:s blå stöd utgjorde nästan en fjärdedel och Norges en tredjedel av respektive lands totala stödnivå åren 1995 och 1996.

5.2.2 Den blå boxens framtid

Det är för närvarande endast EU och Norge som i någon större omfattning använder sig av stöd inom den blå boxen.

Ett flertal länder har ifrågasatt fortsatta undantag av de blå stöden med argumentet att de har en negativ påverkan på handeln för övriga länder. Eftersom Norge inte kan antas ha

någon större påverkan på världshandeln blir detta argument i praktiken riktat mot EU:s djur- och arealbidrag. EU har argumenterat för de blå stöden som ett medel för att reducera de ännu mer handelssnedvridande marknadsprisstöden. Det kan dock på sikt bli svårt för EU att motivera de blå stöden med reformer som ligger långt tillbaks i tiden.

Man kan förvänta sig att diskussionen om de blå stöden kommer att handla om vilken påverkan dessa stöd har på produktion och handel. I yttrandet ”Direktstöd till jordbruket” finns en diskussion om produktionseffekten av olika stödformer i allmänhet och areal och djurbidrag i synnerhet. Preliminära resultat från OECD:s PEM-modell finns också redovisade. Senare PEM studier med en utökad modell har visat på liknande resultat som tidigare, nämligen att arealersättningen har en mycket liten produktions- och handelseffekt jämfört med marknadsprisstöd. Dessa resultat överensstämmer dock inte med en del andra modellresultat som pekar på en betydligt starkare produktionseffekt. En del grundläggande antaganden i PEM-modellen har ifrågasatts av flera länder, däribland Sverige. Det finns alltså olika uppfattningar om vilken produktions- och handelspåverkan de blå stöden har. Bedömningen kompliceras dessutom av att de blå stöden är förknippade med produktionsbegränsningar vilka verkar i motsatt riktning mot stödets produktionsdrivande effekt.

I avtalstexten för de blå stöden står att stöden ska baseras på fast areal, fast avkastning eller ett fast antal djur eller att stöden ska baseras på högst 85 procent av basnivån för produktionen. Detta gör att produktionens volym blir beroende av vilken fast referensnivå eller basnivå som väljs. Stödets framtida produktionspåverkan blir alltså beroende av vilken basperiod som väljs när ett land inför ett blått stöd.

Oavsett om de blå stöden har en produktionseffekt eller ej kommer EU att få svårt att finna hållbara argument för sin nuvarande utformning av djur- och arealbidragen med krav på faktiskt innehav av djur respektive odling för att erhålla bidrag. Om stöden skulle visa sig ha en obetydlig produktionseffekt kan man knappast argumentera för att behålla produktionskopplingen eftersom denna är verkningslös. Andra länder kan då kräva att man ändrar stödvillkoren så att de kan räknas in under den gröna boxens villkor för avlänkade inkomststöd. Om å andra sidan stöden har en faktisk påverkan på handeln kommer andra länder att kräva att de behandlas på ett liknande sätt som de gula stöden.

En del CÖE-länder¹² har påtalat problem med de nuvarande avtalsvillkoren som förutsätter produktionsbegränsningar vilket kan förhindra en nödvändig strukturomvandling och återhämtning av jordbruksproduktionen i dessa länder. Detta antyder att det generellt sett kan visa sig olämpligt att bygga vidare på undantagen för en stödform som främst utformades för EU:s och USA:s speciella jordbrukspolitik.

Det finns även andra problem förknippade med en förlängning av den nuvarande avtalskonstruktionen. Enligt fredsklausulen finns möjlighet att ersätta gula stöd med blå så länge summan av dessa stöd per produkt inte överstiger 1992-års stödnivå. Detta betyder att länder med höga AMS-nivåer 1992 och stora resurser har möjlighet att kompensera sänkta marknadsprisstöd med blå stöd och därmed bibehålla en högre stödnivå i förhållande till andra länder. Detta kan alltså motverka positiva handelseffekter av överenskommelser om neddragningar av gula stöd, lägre tullnivåer och minskade exportsubventioner.

¹² Central- och östeuropeiska länder.

5.3 Gröna stöd

5.3.1 Redovisning av WTO-medlemmarnas rapporteringar

44 länder, däribland EU, har rapporterat gröna stöd antingen 1995 eller 1996. Den totala utgiften för gröna stöd 1995 var sammanlagt 129 miljarder USD för de 40 länder som rapporterat det året och 127 miljarder USD för de 37 länder som rapporterade 1996. USA, Japan och EU var de WTO-medlemmar som i särklass lade ut mest pengar på de gröna stöden 1995 och 1996. USA:s gröna stöd bidrog med 36 respektive 41 procent, Japans med 26 respektive 20 procent och EU:s med 19 respektive 22 procent till de totala utgifterna.

För ett urval länder visas i tabellen nedan hur stor del av deras interna stöd som utgjordes av gröna stöd.

Tabell 20. De gröna stödets andel av det totala interna stödet för ett urval länder.

Land:	1995	1996
Honduras	0 %	0 %
Turkiet	0 %	0 %
Norge	20 %	19 %
EU	21 %	24 %
Ungern	39 %	ingen uppgift
Japan	47 %	46 %
Argentina	ingen uppgift	53 %
Polen	63 %	71 %
Tjeckien	75 %	76 %
USA	76 %	88 %
Brasilien	88 %	80 %
Australien	86 %	87 %
Kenya	100 %	100 %
Nya Zeeland	100 %	100 %
Rumänien	100 %	100 %

Källa: AIE/S9/Rev.1

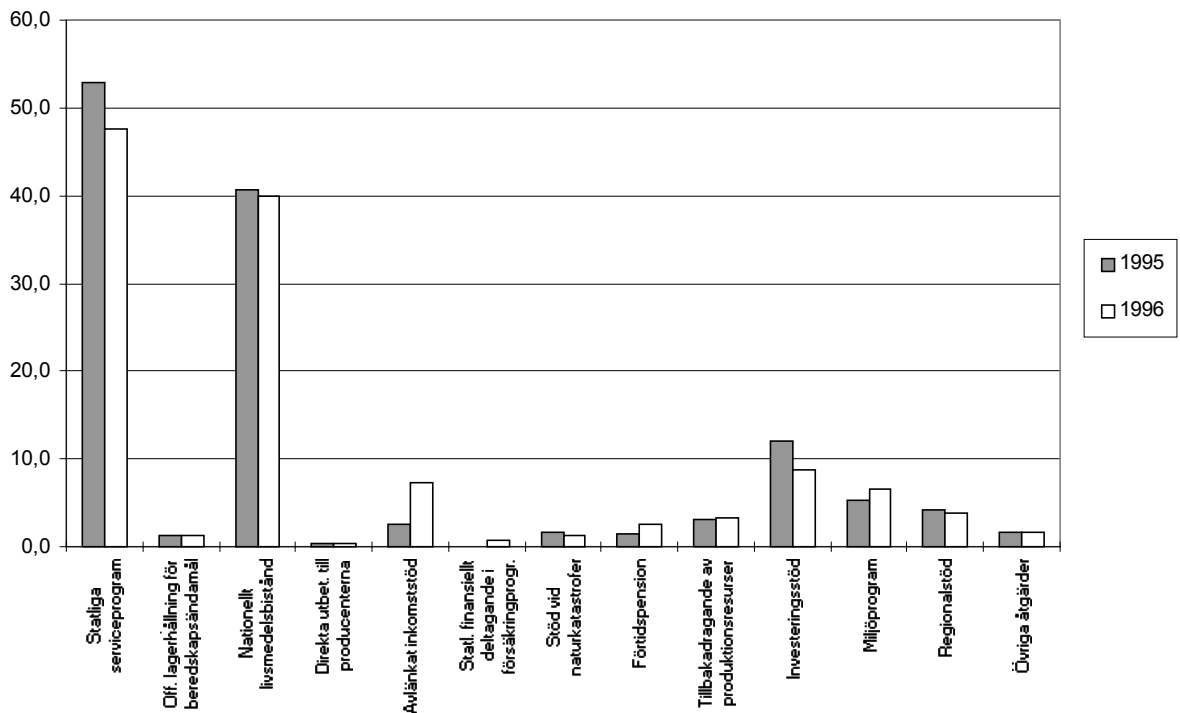
Som framgår av tabellen ovan är det stor spridning mellan ländernas användning av gröna stöd jämfört med andra interna stöd. Honduras och Turkiet som inte använde sig av gröna stöd varken 1995 eller 1996 har istället rapporterat s&d- och *de minimis*-stöd. Norge och EU vars andelar gröna stöd utgör ca en fjärdedel använder sig av blå och gula stöd. Flera länder, däribland Kenya, Nya Zeeland och Rumänien som visas i tabellen, har enbart använt sig av gröna stöd.

Genom att dela upp de gröna stöden på specifika gröna stöd kan vi se vilka stöd som har störst kostnad. Eftersom USA, Japan och EU var de länder som lade ut mest på gröna stöd får deras fördelning mellan de olika stöden stor påverkan. Sammanställningen redovisas i USD vilket medför att växelkursen också har en stor betydelse på utfallet. T.ex. stärktes den amerikanska dollarn kraftigt gentemot Yenen mellan 1995 och 1996. Kursen 1995 användes för att räkna om 1995-års japanska gröna stöd till USD och kursen 1996 användes för att räkna om 1996-års stöd. Eftersom Japan lade en stor del av sina gröna stöd på statliga serviceprogram har detta medfört att det redovisade stödet

till statliga serviceprogram 1996 är betydligt lägre än vad det hade varit om samma kurs använts som året innan.

I diagrammet nedan visas uppdelningen av de gröna stöden för 1995 och 1996¹³. För 1995 ingår 36 länder. För 1996 har 4 länder tillkommit men deras påverkan är liten, sammanlagt på 0,16 av totalt 122,1 miljarder USD. Sju länder har inte rapporterat för 1996 och för dessa har 1995 års fördelning använts även för 1996. Av dessa sju länder är det Kanada och Mexiko som 1995 hade de största utgifterna för sina gröna stöd.

Diagram 21. Gröna stöd rapporterade för 1995 och 1996, fördelade på kategori grönt stöd. (miljarder USD)



Källa: AIE/S9

De former av gröna stöd som länderna använde sig mest av 1995 och 1996 var statliga serviceprogram och nationellt livsmedelsbistånd. Därefter kom investeringsstöd följt av miljöprogram och avlänkade inkomststöd på frammarsch.

I diagrammet går att utläsa tre större förändringar mellan 1995 och 1996. Utgifterna för statliga serviceprogram och investeringsstöd har minskat från 1995 till 1996 med mer än 5 respektive 3 miljarder USD. Det avlänkade stödet har ökat med nästan 5 miljarder USD från 1995 till 1996 vilket sammanfaller med att USA tog bort sina blå stöd (deficiency payments) och istället introducerade avlänkade inkomststöd (Producer Flexibility Contracts).

¹³ Fördelningen i USD är inte uppdaterad i AIE/S9/Rev.1 därför används här uppgifterna från AIE/S9 där enbart 36 respektive 31 länder rapporterat för 1995 och 1996.

5.3.2 Fördjupning kring de gröna stöden

Det grundläggande kravet på gröna stöd är att de ska ha ”ingen eller endast minimal handelsstörande effekt eller effekt på produktionen”. Dessutom krävs att stöden ska uppfylla specifika villkor som finns uppräknade i bilaga 2 till jordbruksavtalet. Det finns för närvarande en mängd olika rapporterade gröna stöd som uppfyller de specifika villkoren men som ändå på goda grunder kan antas ha en effekt på produktionen. Detta gäller främst de stöd som syftar till att sänka kostnaden eller minska risken för lantbrukare. Detta kan gälla t.ex. statliga serviceprogram som stöd till rådgivning och förbättrad infrastruktur, inkomstförsäkringssystem eller investeringsstöd till enskilda lantbrukare. Det kan även gälla olika typer av regionalstöd där själva syftet är att gynna produktionen i ett specifikt område.

Det har inte prövats om ett stöd som uppfyller de specifika villkoren skulle kunna underkännas som grönt stöd på grund av att det har ”mer än minimal handelspåverkan”. Detta förefaller för många stödformer inte särskilt troligt eftersom de specifika villkoren ofta är väl preciserade och rimligen bör anses vägledande för när ett stöd kan klassificeras som grönt. Det bör påpekas att frågan om hur kravet på minimal handelsstörning ska tolkas ännu inte prövats.

Några länder har indikerat att endast mindre justeringar bör göras i gröna boxens avtalsvillkor. Därutöver kan man inför nästa förhandlingsrunda skönja två motsatta ståndpunkter ifråga om synen på den gröna boxen. Dels de som vill begränsa den gröna boxen till att i huvudsak omfatta stöd som inte har en handelsstörande effekt och dels de som vill utöka de syften som legitimerar stöd med en påverkan på produktionen. I det senare fallet finns risken för att den gröna boxen används för att kompensera inkomstbortfall och motverka handelseffekter av åtaganden om minskningar av gränsskydd och andra stödformer. Detta gäller i synnerhet om det är svårt att kontrollera tillämpningen av de gröna stöden, något som gäller redan med de nuvarande avtalsvillkoren och kan öka ytterligare om den gröna boxen utvidgas. Det finns dessutom en risk för att de gröna stöden kommer att tillämpas i större utsträckning av rikare länder med bättre fungerande administration och större resurser, vilket kan snedvrída konkurrensen på världsmarknaden.

Om å andra sidan möjligheterna att tillämpa gröna stöd begränsas ytterligare kan möjligheterna att åtgärda nationella problem försvåras. Det kan i det här sammanhanget finnas anledning att se över de specifika villkoren i den gröna boxen som i viss utsträckning återspeglar de stödformer som existerade vid det nuvarande avtalets tillkomst.

5.4 S&d-stöd

Av de 23 länder som använt sig av s&d-stöd har bara nio gjort åtaganden för gula stöd, 17 har även rapporterat gröna stöd och sju har rapporterat stöd som hamnat under *de minimis*-gränsen något av åren 1995 eller 1996. De länder som har använt sig av s&d-stöd visas i tabellen nedan och ett kryss markerar vilka andra stöd som landet har använt sig av.

Tabell 22. De u-länder som rapporterat s&d-stöd antingen 1995 eller 1996 med markering om de även rapporterat gula, gröna eller *de minimis*-stöd.

Länder	gula stöd	gröna stöd	<i>de minimis</i>	Länder	gula stöd	gröna stöd	<i>de minimis</i>
Bahrain		X	X	Malaysia		X	
Brasilien	X	X	X	Marocko	X	X	
Chile		X	X	Mexiko	X	X	
Colombia	X	X		Namibia		X	
Cypern	X	X	X	Pakistan		X	X
Egypten				Paraguay		X	
Fiji		X		Thailand	X	X	
Filippinerna		X	X	Tunisien	X	X	
Gambia				Turkiet			
Honduras				Uruguay		X	
Indien				Venezuela	X	X	X
Korea	X	X	X				

Källa: AIE/S2/Rev.1, AIE/S9

Det är alltså en knapp fjärdedel av alla u-länder som är WTO-medlemmar som använder sig av s&d-möjligheten att undanta stöd från reduktionsåtagandena. S&d-stödets villkor eller tillämpning har inte ifrågasatts i AIE-diskussionen.

5.5 Diskussionen inom OECD

Inom OECD använder man sällan termerna gula, blå respektive gröna stöd. Skälet till detta är att ämnet är politiskt känsligt, och att OECD i första hand försöker fatta beslut enhälligt. Vissa dokument, som exempelvis den centrala *Bevaknings- och utvärderingsrapporten*, måste godkännas av samtliga medlemsländer innan den kan publiceras, därför undviks en del svåra frågor som på så sätt överläts på WTO.

Istället för blå och gröna stöd talar man ofta om stöd som mer eller mindre ”kopplade”¹⁴ eller ”avlänkade”, vilket syftar på hur mycket de snedvrider produktionen och handeln. En vanlig terminologi, som också var den som användes i PSE-talen i dess gamla utformning, är marknadsprisstöd, direktstöd och stöd som sänker kostnaden för insatsvaror.

Alla är tämligen överens om att olika former av marknadsprisstöd (tullar, exportbidrag, intervention m.m.) är produktionsdrivande, eftersom producenten får mer stöd ju mer han eller hon producerar och säljer. Detsamma gäller stöd för insatsvaror (subventioner för bevattning, bekämpningsmedel, konstgödsel etc.) - lägre kostnader för dessa insatsvaror gör att bonden använder dem mera (=intensifierar produktionen) och därmed får en högre avkastning. Båda dessa stödformer isolerar producenterna från marknadens signaler.

Diskussionen om avlänkning fokuserar istället kring de många olika formerna av direktstöd. Sedan kanske ett decennium tillbaka finns en tydlig trend mot att marknadsprisstöden sänks och ersätts av direktstöd. Detta är helt i linje med OECD:s rekommendationer. I kommunikén från ministermötet 1987, alltså redan för tolv år

¹⁴ *Coupled/decoupled*

sedan, sades att ”inkomststöd till bönder bör... ges via direkta stöd hellre än via prisgarantier eller andra produktionskopplade åtgärder. Denna stödform är särskilt lämplig för... bönder som har låga inkomster, bor i särskilt missgynnade områden eller påverkas av jordbrukets strukturomvandling”.

Ovanstående citat antyder att OECD ansåg att direktstöd inte var särskilt produktionskopplade. Denna uppfattning har ändrats sedan dess. Visserligen är uppfattningen inom OECD fortfarande att direktstöden är mindre snedvridande än andra stöd men man har en hel del att säga om hur direktstöden ska utformas för att ge bästa effekt till minsta handelsstörning. Direktstöden rekommenderas alltså fortfarande framför marknadsprisstöd och stöd till insatsvaror. Denna rekommendation bygger inte bara på att direktstöden anses mindre snedvridande, utan också på att de är ett effektivare sätt att fördela stödpengarna till de grupper man vill ska få dem, m.a.o. anses de ha en högre transfereringseffektivitet (*transfer efficiency*).

Vid jordbruksministermötet i mars 1998 lades ett dokument med titeln ”The Need for Further Reform” fram. Förutom resonemang kring varför fortsatt reform är nödvändigt innehåller det också ett antal förslag om hur olika åtgärder bör utformas. Om direktstöd har man följande att säga: ”inkomststöd till bönder bör i de fall de anses nödvändiga i allt större utsträckning ges i form av direktstöd som är så frikopplade från produktionen som möjligt ... bör inte hindra strukturomvandling och bör vara inriktade på målet, tydliga och överensstämmande med bredare ekonomiska och sociala mål¹⁵”.

Här betonas alltså att stöd ska utformas så att man når de uppsatta målen. Detta betyder att om syftet exempelvis är att hålla landskapet öppet så bör eventuella stöd ges just för det öppna landskapet, och inte baseras på, till exempel, antalet kor eller mängden producerad mjölk.

Sedan 1970-talet tar OECD årligen fram så kallade PSE-tal, som är ett mått på hur mycket stöd varje medlemsland betalar till jordbruket. År 1998 ändrades beräkningsgrunden för dessa PSE-tal något, och indelningen av olika stödformer gjordes om helt. Tidigare hade man talat om marknadsprisstöd, direktstöd och stöd för sänkning av kostnaden för insatsvaror¹⁶. Den nya indelningen har mer än dubbelt så många stödkategorier, och dessutom underkategorier till dessa i vilka man skiljer på om stöden ges för begränsad eller obegränsad produktion, areal eller djurantal eller dylikt.

Denna nya indelning visar åtminstone två saker: dels att direktstöden blivit så viktiga att de måste ges en mer noggrann hantering i stödberäkningarna, och dels att resonemangen om produktionsdrivande eller frikopplade stöd fått genomslag i uppställningen. Det bör dock påpekas att de nya PSE-talens olika kategorier inte automatiskt låter sig sorteras in i WTO:s olika gula, blå och gröna boxar.

5.6 Beräkningar på ytterligare 20 procents reduktion

Inför kommande förhandlingar har olika åsikter om fortsatta reduktioner av de interna stöden förts fram bl.a. inom WTO och inom OECD. För att få ett grepp om hur fortsatta reduktioner skulle kunna slå har Jordbruksverket gjort förenklade beräkningar över tre scenarier. Inga u-länder är dock med eftersom de har särskilda villkor i jordbruksavtalet.

¹⁵ Det engelska uttrycket är ”targeted, transparent and consistent with broader economic and social objectives”

¹⁶ Dessutom fanns kategorin ”statliga serviceprogram”. I den ingick bl.a. lantbruksuniversiteten, forskning och veterinärtjänster.

Utgångspunkten för ytterligare reduktion är de slutliga bundna åtagandenivåerna år 2000. För aktuellt totalt AMS har antagits samma nivåer som 1995 eftersom de flesta länder har rapporterat detta år. Från 1996 saknas fortfarande flera rapporteringar. För USA, Island och Argentina har dock 1996 års bundna åtagandenivåer och aktuella totala AMS använts eftersom USA lade om sin jordbrukspolitik genom Fair Act 1996, Island liksom USA inte använder sig av blå stöd sedan 1996 och Argentina började sin rapportering 1996. För EU har hänsyn tagits till påverkan av Agenda 2000. Detta innebär att en beräkning har gjorts på de blå och de gula stöden med de preliminära nya nivåerna. Produktionsvolymerna och övriga nivåer har antagits vara konstanta sedan 1995. Beroende på alla dessa antaganden samt att de olika stödnivåerna kan komma att ändras gör dessa beräkningar inget som helst anspråk på att vara någon verklig spegling av framtida stödnivåer.

De scenarier som tagits med är följande:

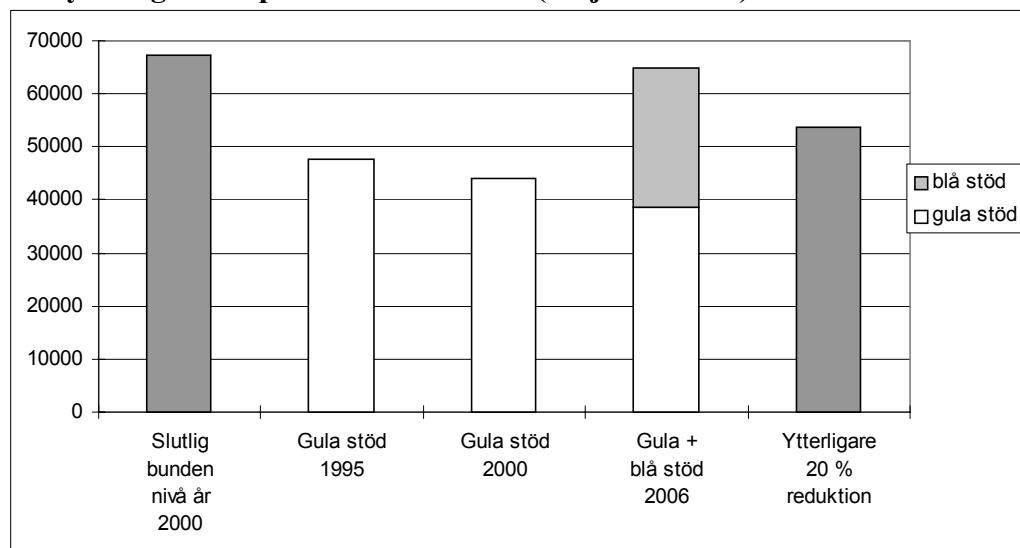
- de gula stöden reduceras med ytterligare 20 procent efter år 2000.
- även de blå och *de minimis*-stöden utsätts för 20 procents reduktion efter år 2000.
- samtliga stöd utsätts för ytterligare 20 procents reduktion.

Först görs en genomgång av EU:s situation.

5.6.1 EU:s situation

I diagrammet nedan jämförs EU:s slutliga bundna åtagandenivå år 2000 (stapeln längst till vänster) och nivån efter ytterligare 20 procents reduktion (stapeln längst till höger) med aktuellt totalt AMS 1995 (gula stöd 1995), beräknade gula stöd efter genomförandet av Agenda 2000 (gula stöd 2000) och med den sammanlagda nivån av EU:s gula och blå stöd (gula + blå stöd 2006).

Diagram 23. EU:s gula och blå stöd i förhållande till slutlig bunden nivå år 2000 och ytterligare 20 procents reduktion. (miljoner ECU)



Källor: AIE/S9, Jordbruksverkets bearbetning.

Av diagrammet framgår att de gula stöden inte behöver reduceras för att EU ska klara vare sig den bundna slutliga nivån 2000 eller efter ytterligare 20 procents reduktion. Det framgår även att EU inte behöver genomföra Agenda 2000 för att klara de slutliga

bundna nivåerna för de gula stöden. Om det däremot skulle bli aktuellt att även reducera de blå stöden skulle EU bli tvungen att göra en större förändring i sin stödpolitik.

5.6.2 Scenario med ytterligare 20 procents reduktion efter år 2000

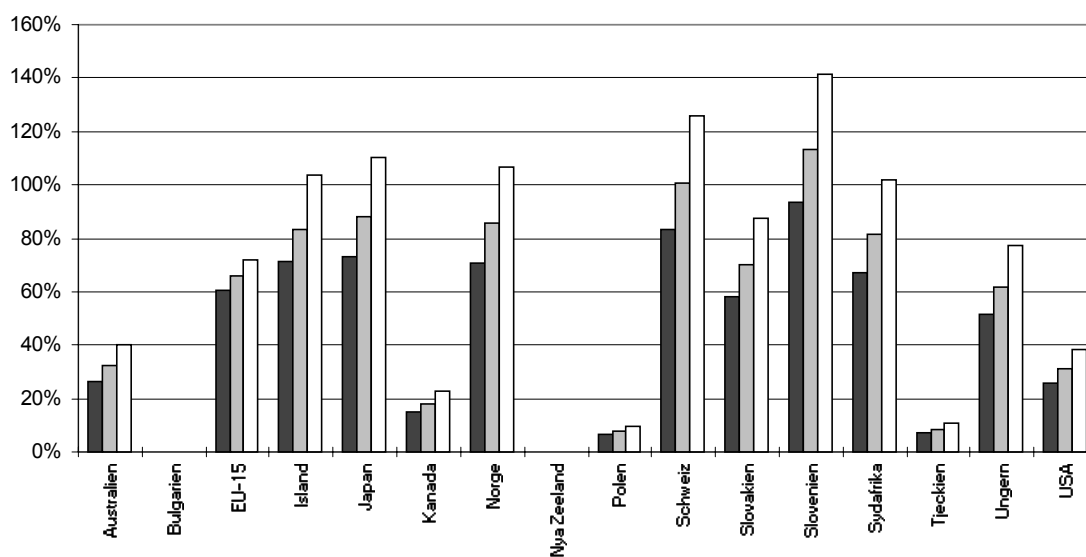
I detta scenario har antagits att totalt bas-AMS kommer att reduceras ytterligare 20 procent fr.o.m. år 2001.

Första stapeln (svart) i diagrammet nedan visar utnyttjandegraden 1995 för respektive land. Utnyttjandegraden 1995 har räknats fram genom att dividera aktuellt totalt AMS 1995 med den bundna åtagandenivån 1995.

Andra stapeln (grå) visar ländernas utnyttjandegrader vid slutliga bundna nivåer år 2000 med bibehållna stödnivåer. Utnyttjandegraden vid slutlig bindning år 2000 har beräknats genom att dividera aktuellt totalt AMS 1995 med den slutliga bundna nivån 2000. Detta visar vilka länder som trots en reduktion på 20 procent av totalt bas-AMS klarar sitt åtagande med bibehållen stödnivå och vilka som måste ändra sin stödpolitik.

Tredje stapeln (vit) visar ländernas utnyttjandegrader vid ytterligare reduktion på 20 procent med bibehållna stödnivåer. Denna utnyttjandegrad har beräknats genom att dividera aktuellt totalt AMS 1995 med den slutliga bindningen efter ytterligare 20 procents reduktion.

Diagram 24. Aktuellt totalt AMS i förhållande till bundna åtagandenivåer 1995, 2000 och efter ytterligare en avtalsperiod. (%)



Källor: AIE/S9, Jordbruksverkets bearbetning.

Av diagrammet framgår att 1995 fanns det kvar stort utrymme för de flesta av länderna. År 2000 är det Slovenien och Schweiz som går över sina åtaganden om de fortsätter med samma stödnivåer som för 1995. EU:s reform (Agenda 2000) gör att ökningen för EU inte blir lika stor som för övriga länder. Om ytterligare en reduktion på 20 procent genomförs och stödnivåerna är desamma som 1995 kommer Island, Japan, Norge, Schweiz, Slovenien och Sydafrika att överstiga sina åtaganden.

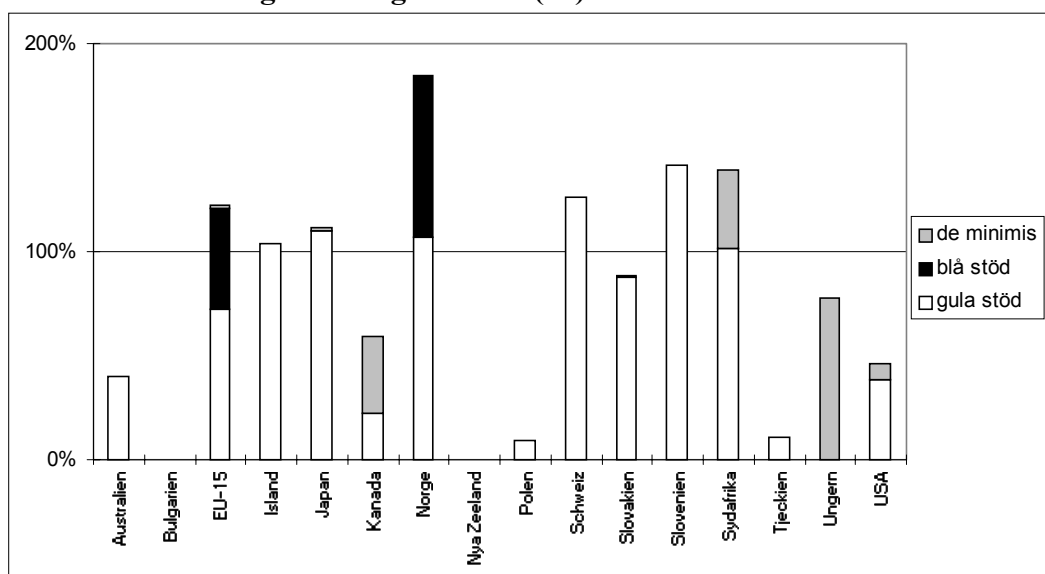
Både år 2000 efter den första avtalsperiodens slut och efter ytterligare en period med 20 procents reduktion finns det många länder som kan öka sitt gula stöd jämfört med 1995 års nivå utan att gå över de bundna nivåerna.

5.6.3 Blå och *de minimis*-stöd utsätts för 20 % reduktion efter år 2000

I detta scenario har antagits att totalt bas-AMS kommer att reduceras ytterligare 20 procent fr.o.m. år 2001 och att de blå och *de minimis*-stöden ska räknas med i aktuellt totalt AMS och därigenom inte längre vara undantagna från reduktion.

Enbart blå stöd för EU, Norge och Slovakien har tagits med trots att även Island och USA hade blå stöd 1995. Detta beror på att varken USA eller Island har använt sig av blå stöd sedan 1996.

Diagram 25. Blå och *de minimis*-stöd i förhållande till ytterligare 20 procents reduktion av slutlig bindning år 2000. (%)



Källor: AIE/S9, Jordbruksverkets bearbetning.

Med en ytterligare reduktion på 20 procent efter den slutliga bundna nivån år 2000 skulle Norge med bibehållna stödnivåer gå över sitt åtagande med sju procent. Om även de blå stöden skulle utsättas för reduktion skulle Norges överskridande bli 85 procent. EU klarar inte heller, som redan konstaterats, att fortsätta med bibehållna stödnivåer om även de blå stöden ska räknas med.

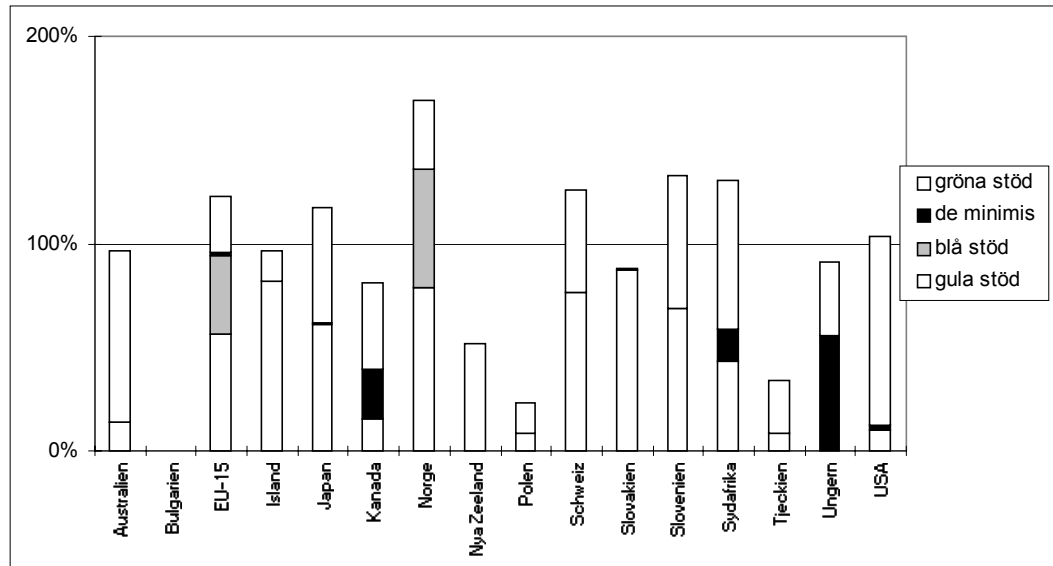
Det är enbart i Sydafrika bland länderna i diagrammet som *de minimis*-stöd kommer att bidra till att landet kraftigt överskrider sitt nya åtagande med bibehållna stödnivåer.

5.6.4 Samtliga stöd utsätts för ytterligare 20 % reduktion

I detta scenario antar vi att samtliga stöd, inklusive de gröna, ska reduceras med ytterligare 20 procent fr.o.m. år 2001. Det är troligen ett realistiskt scenario men med tanke på att vissa länder hävdar att alla stöd är produktionsdrivande och således påverkar handeln kan det vara intressant att se vilken effekt det skulle få. Eftersom de gröna stöden inte är medräknade i totalt bas-AMS har vi ökat de slutliga bundna nivåerna år 2000 med 1995 års gröna stöd för respektive land. Denna summa har

därefter minskats med 20 procent vilket är den antagna slutliga nivån efter den ytterligare reduktionen. För varje land har den totala stödutbetalningen jämförts med den slutliga nivån efter den ytterligare reduktionen.

Diagram 26. Samtliga stöd i förhållande till ytterligare 20 procents reduktion av slutlig bindning år 2000. (%)



Källor: AIE/S9, Jordbruksverkets bearbetning.

I diagrammet framgår att en del länder ger en stor andel av sina interna stöd i form av gröna stöd. Om även de gröna stöden skulle reduceras kommer alltså en del länder med stort utrymme för sina gula stöd att påverkas och eventuellt behöva göra förändringar för att klara sina åtaganden. De länder som kommer att få ändra sin politik enligt det här scenariot är i första hand EU, Japan, Norge, Schweiz, Slovenien, Sydafrika och USA.

5.7 Icke handelsrelaterade intressen, (non-trade concerns, NTC)

Enligt uppdraget ska även frågor kring NTC och livsmedelssäkerhet analyseras. I detta avsnitt görs ett försök till en *problemorienterad diskussion* kring dessa begrepp och deras koppling till jordbruksavtalet.

Positiva och negativa sidoeffekter av jordbruket har diskuterats i många år, i olika sammanhang och under olika benämningar. Före och under Uruguayrundan diskuterades de externa effekterna för jordbruket under benämningar som "*public interest benefits*", "*extra-agricultural performances and functions*", "*non-economic objectives of agricultural policy*" m.m. Begreppet icke handelsrelaterade intressen (non-trade concerns, NTC) infördes i WTO i och med jordbruksavtalet. Inom OECD diskuteras jordbrukets externa effekter bl.a. under rubriken jordbrukets multifunktionalitet.

5.7.1 Vad är NTC?

I inledningen till jordbruksavtalet i WTO står att åtagandena ska genomföras på ett rättvist sätt mellan alla medlemmar "med hänsyn taget till NTC, i vilket ingår livsmedelssäkerhet och behov av miljöskydd ..." och i jordbruksavtalets artikel 20 fastställs att hänsyn ska tas till NTC i förhandlingarna om fortsatta reduktioner av stöd och gränsskydd som ska inledas ett år före implementeringsperiodens slut. Det finns alltså ingen färdig definition för NTC vilket märks i AIE-diskussionen där länderna försöker att precisera vilka NTC som är relevanta att ta hänsyn till i den fortsatta reformprocessen.

Några länder har hänvisat till Romdeklarationen om livsmedelssäkerhet (FAO) som stöd för sina NTC, andra har tagit hjälp av diskussionen inom OECD kring jordbrukets multifunktionalitet. I OECD:s kommuniké från jordbruksministermötet i mars 1998 konstateras bl.a. att jordbruksverksamhet kan, förutom att tillhandahålla livsmedel och fibrer, forma landskapet, ge miljövärden såsom miljövärd, uthållig skötsel av förnybara naturresurser och bevara biologisk mångfald, samt bidra till livskraften i många landsbygdsområden.

De NTC som hittills nämnts eller diskuterats i AIE-processen är följande:

- livsmedelssäkerhet
- miljöskydd, biologisk mångfald, icke spridning av skadedjur och sjukdomar, skydd av ej förnybara resurser
- kulturlandskapet, vackert landskap, kulturarvet
- landsbygdsutveckling, livskraftig landsbygd, sysselsättning på landsbygden, befolkning i glesbygd
- turism
- konsumentintressen utöver ekonomiska intressen, säkra livsmedel, livsmedelskvalitet

5.7.2 Begrepp i diskussionen

I diskussionen kring NTC och multifunktionalitet florerar flera begrepp, ibland med lite olika betydelse. Grovt sett kan man se NTC, multifunktionalitet, positiva externa effekter och kollektiva nyttigheter/varor som i stort sett synonyma begrepp i diskussionen. Några anser att begreppen NTC och multifunktionalitet även omfattar negativa externa effekter. Här följer en kort beskrivning av sex begrepp som används i diskussionen.

Positiva och negativa externa effekter (positiva och negativa externaliteter): Externa effekter är t.ex. när ett företags agerande medför kostnader (välfärdsvinster) eller fördelar (välfärdsvinster) för andra företag eller hushåll. Exempel på negativa externa effekter är förorening av vatten och luft. Exempel på positiva externa effekter är utsikten över ett vackert landskap. En del externa effekter faller under benämningen kollektiva nyttigheter/varor.

Kollektiva nyttigheter/varor: Kollektiva varor kan i motsats till privata varor konsumeras samtidigt av alla (non-rivalry). Konsumenter kan inte uteslutas från konsumtion av en fullständigt kollektiv vara (non-excludibility). Det finns ingen marknad för fullständigt kollektiva varor eftersom det inte är många som vill betala både för sin egen och andras konsumtion. Kollektiva varor kan vara mer eller mindre kollektiva i den bemärkelsen att konsumtionen kan begränsas av t.ex. utrymme; möjligheten finns för alla att njuta av ett vackert landskap men möjligheten begränsas av att alla inte får plats att göra det samtidigt.

Marknadsmislyckande: Det har uppstått ett marknadsmislyckande när det på en marknad produceras för mycket av en negativ kollektiv vara (t.ex. miljöförstöring) eller för lite av en kollektiv nytthet (t.ex. biologisk mångfald eller öppna landskap) i förhållande till samhällets preferenser. Anledningen är att den fria marknaden inte fullt ut återspeglar intäkter och kostnader för positiva respektive negativa externa effekter. Resultatet blir att för mycket produceras av negativa kollektiva varor eftersom producenterna inte behöver betala för den kostnad som uppstår för samhället och att för lite produceras av kollektiva nyttheter eftersom producenterna inte får betalt för hela det värde som dessa varor ger samhället. Då det föreligger ett marknadsmislyckande kan politiska ingrepp i marknaden motiveras.

Politikmislyckande (government failure): Politikmislyckande är när den politik som förs medför störningar av marknaden som har en negativ effekt på resursfördelningen och välfärden i samhället.

Principen om att den som förorenar ska betala (Polluter-Pays-Principle, PPP): För att motverka negativa externa effekter av jordbruksproduktionen (t.ex. växtnärläckage) som marknaden inte kan begränsa i tillräcklig omfattning kan avgifter eller skatter införas i enlighet med principen om att den som förorenar ska betala.

Principen om att den som producerar en kollektiv nytthet ska få betalt (Provider-Gets-Principle, PGP): För positiva värden (positiva externa effekter, kollektiva nyttheter) som marknaden inte tillhandahåller i tillräcklig omfattning kan stöd eller bidrag betalas ut för att dessa positiva värden ska tillhandahållas i den utsträckning samhället önskar.

5.7.3 Genomgång av fem olika NTC

I AIE-diskussionen kring NTC har bl.a. stöd till jordbruket motiverats med att alla länder måste kunna ta hänsyn till sina NTC. De flesta länder accepterar effektiva åtgärder för att uppnå de NTC som är viktiga. Det finns dock en oro bland många länder att syftet med stöd till NTC inte är att på ett effektivt sätt uppnå avsedda NTC utan att skydda och stödja det egna jordbruket. För att försöka få fram huruvida stöd är en effektiv åtgärd diskuteras livsmedelssäkerhet, miljöskydd, kulturlandskap, landsbygdsutveckling samt konsumentintressen i de fem följande avsnitten, utifrån följande tre frågor som kommit upp i AIE-diskussionen:

1. Är detta NTC förknippat med jordbruksproduktionen?
2. Med vilka medel/åtgärder säkerställer man på det mest effektiva sättet dessa värden/löser dessa problem?
3. Krävs det förändringar av jordbruksavtalet för att WTO-medlemmarna ska kunna ta hänsyn till detta NTC i sin politik på jordbruksområdet?

WTO-förenliga medel/åtgärder?

Fråga 2 tar upp vilka medel/åtgärder som på det mest effektiva sättet säkerställer NTC. De politiska medel som står till buds för länderna är 1) avgifter/skatter, 2) regler om gränsvärden/förbud m.m., 3) bidrag/stöd eller 4) utbildning/information.

Avgifter/skatter och regler om gränsvärden/förbud m.m. kan varje land införa inom det egna landet utan att det går emot WTO:s regler. Däremot om ett land inför avgifter/skatter för importerade produkter (oftast tullar) eller regler för import (importbegränsningar) är det endast WTO-förenligt för vad som ryms inom ramen för SPS- och TBT-avtalen och de bundna tullnivåerna. Bidrag/stöd och utbildning/information till förmån för jordbruket som ges inom ramen för de blå eller

gröna stöden är WTO-förenliga. Övriga bidrag/stöd faller under reduktionskraven för interna stöd och exportbidrag.

Att ha i åtanke

Innan genomgången av de olika NTC presenteras några punkter man bör ha i åtanke för att kunna bedöma vilka åtgärder som ökar de positiva och minskar de negativa externa effekterna från jordbruket, dels på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt¹⁷, dels på ett WTO-förenligt sätt:

- NTC finns inte bara i jordbrukssektorn utan kommer från all ekonomisk eller icke ekonomisk aktivitet. För att kunna motivera stöd till jordbruket för att uppnå en positiv eller minska en negativ extern effekt gäller det att motsvarande inte kan uppnås på ett enklare eller billigare sätt genom att stödja någon annan sektor eller aktivitet.
- De åtgärder som ett land inför för att öka en positiv eller minska en negativ extern effekt och effekterna av åtgärderna kan ha en påverkan på andra länder. Åtgärderna kan alltså via effekter på handeln ge negativa konsekvenser i andra länder. Exempelvis kan stöd till bevakningsanordningar bidra till ökad produktion, vilket i sin tur kan pressa världsmarknadspriserna och på så sätt minska lönsamheten för producenter i andra länder.
- Olika länder, regioner, intressegrupper och individer har olika uppfattning om vad som ska innefattas i begreppet NTC. NTC värdesätts också olika utifrån bedömarens geografiska placering, ekonomiska situation och kulturella bakgrund.
- Det är svårt att bedöma kostnader för en åtgärd och värdet av den effekt man uppnår. Kostnaderna för en åtgärd beror utöver budgetutgifter på hur samhället, andra sektorer och andra länder påverkas. Frågan är hur denna påverkan ska identifieras och värderas. Samma fråga kan ställas när det gäller värderingen av positiva externa effekter som erhålls genom åtgärden.
- Risken för politikmisslyckande är stor. Dels kan det redan finnas politiska åtgärder som gör det svårt att avgöra vilka effekter som enbart beror på marknadsmisslyckandet, dels kan politikerna få felaktig eller otillräcklig information eller ta beslut på andra grunder än samhällets välfärd (t.ex. röstmaximering eller påverkan från starka lobbygrupper). Detta kan leda fram till en mindre total välfärd i samhället än vad som blivit resultatet av andra beslut.
- Samhällsekonomisk effektivitet tar inte hänsyn till omfördelningseffekter. Om åtgärder kan motiveras med att de höjer den totala välfärden i samhället kan det innebära att en del länder eller grupper samtidigt får det sämre. I princip kan omfördelningseffekter kompenseras men det görs sällan i praktiken.

5.7.4 Livsmedelssäkerhet (food security)

Livsmedelssäkerhet är inte definierat inom WTO och i AIE-diskussionen har begreppet använts i lite olika betydelse. Begreppet har jämförts med en viss självförsörjningsgrad, beredskap inför naturkatastrofer, beredskap inför krig och bekämpning av svält. Hur livsmedelssäkerhet definieras är avgörande för bedömningen

¹⁷ För att en åtgärd ska räknas som effektiv utifrån samhällsekonomiska principer måste det positiva värde som erhålls vara större än kostnaderna för åtgärden. Den mest effektiva åtgärden är den som genererar det största överskottet.

av vilka åtgärder som ska vidtas för att uppnå den, huruvida stöd till jordbruket är det effektivaste medlet eller om andra medel är effektivare.

I detta dokument används FAO:s definition av livsmedelssäkerhet som är: "tillgång för alla människor vid alla tillfällen till de livsmedel som behövs för ett friskt och aktivt liv"¹⁸ vilket innebär att för att uppnå livsmedelssäkerhet måste ett land se till att tillräckligt med livsmedel är tillgängliga, att utbudet är relativt stabilt och att de som är i behov av livsmedel kan nå dem.

Är livsmedelssäkerhet en extern effekt av jordbruksproduktionen?

De faktorer som avgör om utbudet är tillräckligt och stabilt är hur stor produktionen är inom landet och hur mycket som importeras och exporteras. Dessa faktorer påverkas i sin tur av säsongvariationer eller naturkatastrofer, de inhemska priserna kontra världsmarknadspriserna, om ett land är i krig eller utsatt för embargo samt på landets betalningsförmåga. Möjligheten för de som är i behov av livsmedel att nå dem beror på ett lands infrastruktur, regional fördelning, hushållens inkomst och den inhemska prisnivån. Dessutom behövs viss kunskap om näringsämnen för att människor ska kunna kräva och välja rätt livsmedel för ett "friskt och aktivt liv".

Hot mot livsmedelssäkerhet som befaras öka med tiden är t.ex. vattenbrist, markbrist, befolkningsökning, klimatförändringar (global uppvärmning) eller ogynnsamt väder.

Livsmedelssäkerhet är alltså inte enbart en positiv extern effekt från jordbruket utan effekten av många olika mer eller mindre påverkbara faktorer. Jordbrukets del i livsmedelssäkerheten beror på vilken situation som det aktuella landet befinner sig i. För ett land som har svårt att importera p.g.a. avsaknad av utländsk valuta eller som är utsatt för livsmedelsembargo torde den inhemska produktionen vara av stor betydelse, medan betydelsen av egen produktion för ett i-land som lever i fred är liten.

Hur säkerställer man livsmedelssäkerhet på det mest effektiva sättet?

Som redan konstaterats beror valet av medel för att uppnå livsmedelssäkerhet först och främst på hur man definierar livsmedelssäkerhet. Om FAO:s definition används beror valet av åtgärder på vilket utgångsläge landet ifråga har. Kym Anderson¹⁹ skriver att för i-länder är det enda som krävs för att uppnå livsmedelssäkerhet en viss inkomstnivå för hushållen och en väl fungerande marknad för baslivsmedel. Om så är fallet är det åtgärder för att uppnå en viss inkomstnivå samt en fungerande marknad som ska införas. Stöd till jordbruket har i detta fall ingen påverkan på livsmedelssäkerheten. För övergångsländer, nettoimporterande u-länder och övriga u-länder där situationen är en annan måste det till andra åtgärder för att uppnå livsmedelssäkerhet.

För nettoimporterande u-länder och även för en del andra u-länder är enbart internationell handel en mycket osäker lösning på livsmedelssäkerheten eftersom världsmarknadspriset kan variera samt att landet kan sakna tillräckligt med utländsk valuta. Vissa nettoimporterande u-länder ser därför en viss självförsörjningsgrad som en viktig del av politiken för att uppnå livsmedelssäkerhet. För de länder där jordbruken är små och mark på marginalen tas med i produktionen är det mycket svårt att öka produktionen genom mekanisering och ny teknik. En liten del av produktionen når marknaden eftersom den konsumeras direkt av bönderna eller byts mot andra varor. I

¹⁸ "Access by all people at all times to the food needed for a healthy and active life."

¹⁹ Kym Anderson, University of Adelaide, Australien, OECD-dokument COM/AGR/CA/TD/C/WS(98)101 presenterat vid OECD-möte oktober 1998 angående uppkommande handelsfrågor för jordbruket.

dessa fall är det enda sättet att öka produktiviteten att ge stöd till bevattning, ge teknisk utbildning, föra in högavkastande sorter, utveckla infrastrukturen eller ge marknadsstöd.

Möjliga stöd för att uppnå livsmedelssäkerhet

De möjligheter som finns i WTO att ge stöd som är undantagna från reduktionskravet för interna stöd, som kan vara intressant ur livsmedelssäkerhetssynpunkt, finns beskrivna i bilaga 2 i jordbruksavtalet (gröna stöd). Dessa stöd ska inte ha några eller endast minimala handelsstörande effekter eller effekter på produktionen och uppfylla särskilda stödspecifika kriterier och villkor. Stöd får ges till program för offentlig lagerhållning för försörjningsberedskap (punkt 3). För u-länder är program under vilka lager av livsmedel för försörjningsberedskap anskaffas och frisläpps till administrativa priser förenliga med punkt 3 förutsatt att skillnaden mellan anskaffningspris och det externa referenspriset är beaktat i AMS. Stöd kan även ges till program för internt livsmedelsbistånd (punkt 4). U-ländernas anskaffande av livsmedel till subventionerade priser med syfte att möta livsmedelsbehov hos fattiga stads- eller landsbygdsbor ska anses vara förenliga med villkoren i punkt 3 och 4.

Det finns även inom den gröna boxen möjlighet till att ge stöd som på längre sikt kommer att förbättra livsmedelssäkerheten. Några exempel på detta är stöd inom statliga serviceprogram till bekämpning av skadegörare och sjukdomar, fortbildnings- och rådgivningstjänster och infrastrukturella tjänster (elnät, vägar, anordningar för vattenförsörjning m.m.) och utbetalningar till producenter för hjälp vid naturkatastrofer.

För u-länder finns även möjligheten enligt jordbruksavtalet att undanta investeringsstöd som är allmänt tillgängliga för jordbruket, stöd för insatsvaror som är allmänt tillgängliga för låginkomst- eller resurssvaga producenter eller stöd till producenter som lägger om sin produktion från illegala narkotikagrödor.

Jordbruksavtalet innehåller också vissa restriktioner ifråga om exportförbud och exportbegränsningar. Den medlem som inför ett exportförbud eller en exportbegränsning ska ta vederbörlig hänsyn till de återverkningar detta beslut får på importerande medlemmars försörjningsberedskap. Regeln gäller inte för u-länder om det aktuella landet inte är nettoexportör av det aktuella livsmedlet.

Inför kommande förhandlingar

- Det behövs en definition av livsmedelssäkerhet inom WTO för att utifrån den kunna arbeta fram möjligheter för att kunna ta hänsyn till detta NTC.
- Livsmedelssäkerhet (FAO:s definition) beror på många olika faktorer och inte enbart på jordbruksproduktionen. Det är därmed svårt att entydigt motivera stöd till jordbruket framför stöd till andra sektorer för att uppnå denna säkerhet.
- De åtgärder som krävs för att uppnå livsmedelssäkerhet är olika för olika länder och regioner inom länder.
- Livsmedelssäkerhet är i väldigt liten utsträckning kopplat till jordbruksproduktionen i i-länder men kan vara väldigt starkt kopplat till jordbruksproduktionen i vissa u-länder.

5.7.5 Miljöskydd

Miljöskydd omfattar i detta avsnitt

- bevarande av biologisk mångfald (mångfald av ekosystem och omgivningar, mångfald av arter eller genetisk mångfald) och

- upphörande/minskning av miljöförstöring (förorening av luft, mark, dagvatten, grundvatten och utarmning av vattendrag).

Ytterligare ett NTC som gäller miljöskydd är möjligheten att förhindra sjukdomar som är farliga för växter, djur och människor från att komma in i det egna landet via import. Denna NTC regleras i SPS-avtalet och tas inte med i detta avsnitt utan i kommande dokument angående SPS- och TBT-frågor.

Är miljöskydd en extern effekt av jordbruksproduktionen?

Jordbruket kan både bidra till och motverka biologisk mångfald av ekosystem, arter och gener beroende på vad för sorts jordbruk det rör sig om (t.ex. köttproduktion, odling av spannmål) och hur det bedrivs (t.ex. intensivt, extensivt, ekologiskt). Omfattningen av den biologiska mångfalden eller utarmningen av denna beror alltså på dessa faktorer samt på huruvida produktionen upphör, ersätts av annan aktivitet eller fortgår.

Kultiverad mark har under många år utvecklat en viss sorts flora och fauna och om marken slutar att odlas återgår den inte till samma tillstånd som den var kanske flera århundraden innan den togs i bruk. Ett upphörande av produktionen kan alltså ge ekologiska följder och i vissa fall även förlust av biologisk mångfald.

Miljöförstöring i form av förorening av luft, mark, dagvatten och grundvatten m.m. är starkt kopplat till jordbruksproduktionen. Omfattning av miljöförstörelsen beror på vilken sorts jordbruk som bedrivs och på vilket sätt den bedrivs. De negativa externa effekterna tenderar att öka med intensivt jordbruk eftersom mer gödsel, mer bekämpningsmedel och mer konstbevattning används.

Hur säkerställer man miljöskydd på det mest effektiva sättet?

För att säkerställa miljövärdet biologisk mångfald gäller det att precisera vilken situation det gäller eftersom den jordbruksproduktion som bedrivs och hur den bedrivs är avgörande för valet av åtgärd. En del hävdar att *mindre* stöd till jordbruket skulle ge större gårdar, vilket skulle ge mer specialiserade jordbruk som i sin tur skulle innebära ett hot mot den biologiska mångfalden. Andra hävdar att *mer* stöd skulle uppmåna till ökad produktion, ökad intensitet och en ökad användning av insatsvaror vilket skulle ge mindre biologisk mångfald.

En minskning av stöd till jordbruket i länder med intensiva jordbruk skulle ge en förbättring av miljön d.v.s. minskad förorening hävdar Kym Andersson²⁰. Det skulle bli en förbättring även om det skulle medföra en ökning i andra länder eftersom ökningen ofta sker i länder med mindre intensiva produktionsmetoder.

Ett högt stöd till jordbruket innebär att efterfrågan på insatsvaror och mark ökar. Ökad efterfrågan leder till högre priser och på så sätt kan ett stöd till jordbruket hamna hos producenterna av insatsvarorna eller till markägarna i form av högre markpriser och arrendeavgifter. Ett ökat stöd till jordbruksproduktion kan alltså ses som en subvention till insatsvarorna och för att motverka den "prisstödseffekt" som innebär ökad användning av insatsvaror som leder till ökad förorening kan avgifter/skatter tas ut i enlighet med PPP (principen om att den som förorenar betalar) på de insatsvaror för vilka efterfrågan ökar i takt med ökat stöd till jordbruket. Samma sak kan gälla för den miljöförstöring som beror på att producenterna inte behöver betala för den verkliga kostnaden för en insatsvara (t.ex. konstbevattning), vilket motsvarar en subvention av

²⁰ Kym Anderson, University of Adelaide, Australien, OECD-dokument COM/AGR/CA/TD/C/WS(98)101 presenterat vid OECD-möte oktober 1998 angående uppkommande handelsfrågor för jordbruket.

denna vara, skulle också skatter/avgifter kunna införas. Skatten/avgiften ska då motsvara storleken på subventionen.

För att minska miljöförstöringen från jordbruket och öka den biologiska mångfalden kan stöd och bidrag ges enligt specifika regler för specifika ändamål. Exempel på detta är Sveriges miljöstöd till jordbruket. Stöd ges till slätterängar, betesmarker, utrotningshotade husdjursraser, våtmarker och småvatten för att öka den biologiska mångfalden och till extensiv vall, skyddszoner, fånggrödor, ekologisk odling m.m. för att främja miljövänlig markanvändning, minska växtnäringsläckage och kväveutlakningen samt förhindra erosion.

En annan viktig del i arbetet för att säkerställa miljövärden och minska miljöförstöring som kommer från jordbruket är utbildning och information till producenter och konsumenter.

Möjliga stöd för att förbättra miljöskyddet

Den gröna boxen (bilaga 2 i jordbruksavtalet) ger, om de övergripande och specifika kraven är uppfyllda, möjlighet till stöd som förbättrar miljön. Utbetalning kan göras enligt statliga miljö- och naturvårdsprogram. Det finns även möjlighet att inom statliga serviceprogram ge stöd till forskning med koppling till miljöprogram, utbildningstjänster och fortbildnings- och rådgivningstjänster. Även subventionsavtalet inom WTO ger visst utrymme för miljöstöd.

Inför kommande förhandlingar

- Jordbruket kan både bidra till och försämra den biologiska mångfalden.
- Omfattningen av den miljöförstöring som är starkt kopplad till jordbruket beror i de flesta fall på intensiteten i produktionen.
- För att kunna påverka den biologiska mångfalden som beror på jordbruket gäller det att precisera vad man vill uppnå, vilka åtgärder som är lämpligast för vilka sorters jordbruk samt att utforma ett lämpligt stöd.
- För att kunna minska miljöförstöringen som beror på jordbruket kan man inom det egna landet använda sig av regler om gränsvärden/förbud eller skatter/avgifter eller stöd till mindre miljöförstörande produktionsätt.

5.7.6 Kulturlandskap

Kulturlandskapet har i Europa bildats under många århundraden av jordbruksproduktion. De mer synliga delarna av kulturlandskapet är t.ex. stenmurar, alléer, öppna landskap, öppna vattendrag, stigar och alpina beten. Kulturlandskapet representerar estetiska, kulturella och historiska värden. Jordbruket har även fört med sig andra former av kulturlandskap som dock inte är lika attraktiva; uttorkade floder och sjöar som följd av många års bevattning eller bortspolad jord p.g.a. kalhyggen, för hård betning eller översvämningar.

Att bevarande av kulturlandskap skulle utgöra en NTC har i diskussionen enbart förts fram av i-länder och det verkar vara en fråga som snarare berör dessa länder än övriga länder.

Är kulturlandskap en extern effekt av jordbruksproduktionen?

När det gäller kulturlandskapets koppling till jordbruket måste man först ta reda på om värdet främst ligger i att ha ett vackert landskap, om värdet ligger i vetskapen om att det

finns kvar ett jordbruk i landet eller om värdet är något annat. I det första fallet behöver det inte finnas någon koppling till jordbruket bara landskapet är vackert att titta på (ökad värde med t.ex. stenmurar, alléer eller vattendrag) men i det andra fallet är kopplingen mycket stor (önskemål om t.ex. betesmarker med kor, odlade fält och gårdar). Dessa värderingar torde skilja sig markant mellan länder, regioner och individer.

Det moderna jordbruket drivs inte på samma sätt som tidigare. Förr kan t.ex. en stenmur ha varit en nödvändighet medan idag kanske en del stenmurar försvinner eftersom det är ekonomiskt fördelaktigare att ta bort dem. På samma sätt kommer många andra värden att försvinna i takt med utveckling av produktionsmetoderna. Många av dessa värden från kulturlandskapet är alltså ingen extern effekt av det moderna jordbruket utan av äldre jordbruksproduktion.

Hur säkerställer man kulturlandskap på det mest effektiva sättet?

Först efter det att syftet med att bevara kulturlandskapet klarlagts kan effektiva åtgärder vidtas. Även vad i kulturlandskapet som ska bevaras bör definieras. I de länder där det drivs ett intensivt jordbruk kan stöd kopplat till jordbruksproduktionen snarare förstöra kulturlandskapet som härstammar från ett äldre produktionssätt än att bidra till dessa värden. Ett generellt stöd till jordbruksproduktion är således ingen effektiv lösning utan det behövs snarare specifika stöd för att upprätthålla de delar av kulturlandskapet som är värda att bevara. Är det t.ex. öppna landskap som värderas kan även stöd till en golfbana motiveras.

Möjliga stöd för att bevara kulturlandskapet

Det finns möjlighet att inom den gröna boxen (bilaga 2 i jordbruksavtalet), om de övergripande och specifika kraven är uppfyllda, betala ut stöd enligt statliga miljö- och naturvårdsprogram eller regionala stödprogram till producenter i missgynnade regioner. Det finns också möjlighet att ge stöd enligt den blå boxen (artikel 6 punkt 5) där djurbidrag och arealbidrag grundas på en fast basnivå inom ramen för produktionsbegränsande program.

Inför kommande förhandlingar

- Det bör klarläggas vilka värden i kulturlandskapet som ska bevaras.
- Mycket i det moderna jordbruket kan förstöra det kulturlandskap som vuxit fram under århundraden och stöd till jordbruket kan således motverka ett bevarande av kulturlandskapet.
- Bevarande av kulturlandskapet är främst ett intresse för i-länder.

5.7.7 Landsbygdsutveckling

Det finns olika skäl till att ett land vill ha en utvecklad landsbygd. Landet får bättre regional balans och upprätthåller sitt territorium. Befolkningen i landet och utländska besökare kan njuta av landsbygden och utnyttja vägar och andra faciliteter som finns tack vare den bofasta befolkningen.

Är landsbygdsutveckling en extern effekt av jordbruksproduktionen?

Jordbruket är knutet till platsen vilket skulle kunna tala för att jordbruksproduktionen bidrar till landsbygdsutveckling. Andra faktorer som avgör är hur stor andel av befolkningen som är jordbrukare, om det finns andra försörjningsmöjligheter och hur jordbrukets struktur ser ut. På avlägsna platser där det inte finns så många andra

möjligheter till försörjning och i länder med många små producenter kan jordbruket bidra med att behålla befolkning på landsbygden. I en del länder kan möjligheten att försörja sig på jordbruket vara ett alternativ till att flytta in till storstädernas slumområden.

Hur säkerställer man landsbygdsutveckling på det mest effektiva sättet?

Jordbrukssektorn minskar och jordbruket går mot större enheter i de flesta växande ekonomier precis som många andra sektorer gjort förut p.g.a. arbetsbesparande teknik och stordriftsfördelar. Denna utveckling sker trots stöd till jordbruket. Norges strategi för att motverka detta är att ge högre stöd per djur till producenter med små besättningar. Besättningar med över 40 djur får inget stöd alls. Samma princip gäller för odling av spannmål där inget bidrag ges för mer än 40 hektar. Avlägsna områden får dessutom ett högre bidrag upp t.o.m. 10 hektar som kompensation för deras högre kostnader.

Om ett land väljer att ge prisstöd till jordbruksprodukter för att försöka hålla kvar fler producenter på landsbygden kan prisstödet påverka världsmarknadspriserna neråt. Sjunger världsmarknadspriserna kan producenter i andra länder konkurreras ut vilket i sin tur kan innebära en snabbare avfolkning av landsbygden i de andra länderna.

Om det finns alternativa försörjningsmöjligheter på landsbygden förefaller ett generellt stöd till utflyttande företag vara mer effektivt än ett sektorspecifikt stöd till jordbruket. Stöd skulle även kunna ges till lokala affärer, postkontor, skolor eller turistföreningar.

Möjliga stöd för att uppnå landsbygdsutveckling

Den gröna boxen (bilaga 2 i jordbruksavtalet) ger, om de övergripande och specifika kraven är uppfyllda, möjlighet till stöd inom statliga serviceprogram till infrastrukturella tjänster, som avlänkat inkomststöd, till strukturell anpassning genom investeringsstöd eller enligt regionala stödprogram till producenter i missgynnade regioner. Även subventionsavtalet i WTO ger möjligheter för medlemsstater att ge regionalstöd.

För u-länder finns även möjligheten enligt jordbruksavtalet att undanta investeringsstöd som är allmänt tillgängliga för jordbruket, stöd för insatsvaror som är allmänt tillgängliga för låginkomst- eller resurssvaga producenter eller stöd till producenter som lägger om sin produktion från illegala narkotikagrödor.

Inför kommande förhandlingar

- Jordbruket i de flesta växande ekonomier går mot större enheter vilket innebär mindre befolkning på landsbygden om inte alternativa sysselsättningsmöjligheter finns.
- Alternativ till stöd till jordbruket för att uppnå landsbygdsutveckling är stöd till alla utflyttande företag, stöd till mataffärer, postkontor m.m.
- I en del u-länder skulle eventuellt stöd till jordbruket kunna motiveras för att hålla kvar befolkning på landsbygden.

5.7.8 Konsumentintressen

De konsumentintressen som tas upp i detta avsnitt är djurskydd (d.v.s. att djur som föds upp för produktion av kött, skinn eller ull ska behandlas väl) både inom och utanför det egna landet, arbetsrätt och miljöskydd utanför det egna landet samt livsmedel

producerat enligt särskilda etiska eller religiösa värderingar. Det finns även andra konsumentintressen såsom säkra livsmedel, hög kvalitet på livsmedlen, icke genmodifierade livsmedel och hormonfria produkter. Dessa kommer att diskuteras i en särskild rapport angående SPS- och TBT-avtalen inom ramen för detta utredningsuppdrag.

Är konsumentintressen en extern effekt av jordbruksproduktionen?

Varje land och varje individ har olika önskemål om hur livsmedel ska produceras t.ex. att djur som föds upp för köttproduktion inte ska behandlas illa eller att människor och miljö i andra länder inte ska fara illa av produktionen av de livsmedel som importeras. Varje lands lagstiftning och befolknings etiska värderingar avgör om dessa önskemål efterlevs eller inte. Sättet att producera livsmedel borde alltså vara en effekt av konsumenternas önskemål. Det är alltså inte givet att konsumentintressena är en extern effekt av jordbruksproduktionen, men genom olika åtgärder kan länderna få större överensstämmelse mellan konsumenternas intressen och produktionsmetoderna.

Hur säkerställer man konsumentintressen på det mest effektiva sättet?

Inom det egna landet kan regleringar vara ett effektivt sätt att uppnå t.ex. djurskydd och arbetsrätt. För att få livsmedel producerade enligt särskilda etiska eller religiösa värderingar kan regler också vara ett effektivt alternativ om värderingarna gäller för hela landet. Stöd till utveckling av t.ex. bättre djurskydd inom det egna landet kan vara effektivt för att förbättra djurskyddet. Det blir dock svårt att motivera fortsatt stöd när djurskyddet nått en viss nivå eftersom resurserna då kan ge högre välfärd om de satsas på något annat. Det kan även bli svårt att motivera stöd i de fall det högre djurskyddet blivit en konkurrensfördel och ger producenten möjlighet att ta ut ett högre pris för produkten.

För att inte behöva importera livsmedel som producerats på ett sätt som inte stämmer överens med importlandets värderingar finns inte många lösningar. Att införa importbegränsningar är icke WTO-förenligt. Dessutom kan man fråga sig om det får den avsedda effekten när det t.ex. gäller miljö eller arbetsrätt i u-länder. Det finns risk att krav som hindrar u-länders export förvärrar problemen och hindrar förbättrande utveckling. Att ge bättre förmåner till länder som följer vissa regler för produktion är inte heller WTO-förenligt. Internationella överenskommelser kan vara ett bra alternativ i den mån sådana överenskommelser är möjliga att uppnå. Länderna kan även välja att ge bistånd till det land som de anser har för dåliga produktionsmetoder.

Ytterligare ett alternativ för att försöka tillgodose konsumentintressena är genom märkning. Konsumenterna kan då välja vilka produkter de vill köpa. Nackdelen är att märkningssystem kan vara svåra och kostsamma att genomföra och administrera.

Möjliga stöd för att uppnå konsumentintressen

Det finns möjlighet att inom den gröna boxen (bilaga 2 i jordbruksavtalet), om de övergripande och specifika kraven är uppfyllda, ge stöd inom statliga serviceprogram till utbildningstjänster, fortbildnings- och rådgivningstjänster och besiktningstjänster av särskilda produkter av hälso-, säkerhets-, klassificerings- eller standardiseringsskäl. Stöd kan också ges till strukturell anpassning genom investeringsstöd.

Inför kommande förhandlingar

- Varje land och varje individ har olika önskemål om hur livsmedel ska produceras. Varje lands lagstiftning och befolknings etiska värderingar avgör om dessa önskemål efterlevs eller inte.
- Inom det egna landet kan olika regler eller avgifter/skatter införas för att uppnå de konsumentintressen som finns inom landet.
- Det finns inga WTO-förenliga sätt för ett land att vidta åtgärder för att få andra länder att ändra sitt sätt att producera livsmedel för att motsvara konsumentintressen i det egna landet.

5.8 Sammanfattning

Gula stöd

De gula stöden beräknas som totalt AMS. Reduktionen av de gula stöden görs utifrån totalt bas-AMS som räknades fram för basåren 1986-1988. I totalt bas-AMS räknades inte de gröna stöden med. I aktuellt totalt AMS, som jämförs varje år med årets bundna nivå, behöver inte de blå, *de minimis*- eller s&d-stöden räknas med.

Det är endast 29 medlemsländer²¹ som har bundit gula stöd varav 13 som u-länder. För de i-länder som hittills rapporterat sina utnyttjanden var utnyttjandegraden 1995 och 1996 i genomsnitt 45 respektive 42 procent och för u-länderna 53 respektive 36 procent. T.o.m. 1997 har 18 länder rapporterat att de använt sig av *de minimis*-regeln och inte räknat med stöd i aktuellt totalt AMS, som hamnat under *de minimis*-gränserna, för något av åren 1995, 1996 och 1997.

Det finns en del frågeställningar kring de gula stöden som kan komma upp i de kommande förhandlingarna. Dessa frågeställningar är följande:

- Reduktionsåtagandena för de gula stöden gäller *totalt* AMS och inte varje produkts AMS för sig. Bör produktspecifika reduktionsåtaganden införas i avtalet?
- Det är inte det faktiska marknadsprisstödet som räknas fram i beräkningen av totalt AMS utan ett marknadsprisstöd baserat på administrativa priser. Är det viktigt och är det administrativt möjligt att räkna fram det faktiska stödet?
- En ny basperiod för beräkningen av AMS skulle bättre återspegla de faktiska stöden. Är det mödan värt att införa en ny basperiod eller viktigare att bygga vidare på det som redan räknats fram?
- En del begrepp och villkor för beräkningen av totalt AMS är otydliga, som t.ex. EMS, berättigad produktion och negativ AMS samt hanteringen vid inflation och valutaförändringar. Detta kan medföra skillnader i tillämpningen av avtalet mellan länderna.

Blå stöd

EU, Island, Norge, Slovakien, och USA använde sig av blå stöd 1995. Island och USA har upphört med sina blå stöd från och med 1996. EU:s blå stöd utgjorde nästan en fjärdedel och Norges en tredjedel av respektive lands totala stödnivå åren 1995 och 1996 medan Slovakiens blå stöd utgjorde en procent av landets totala interna stöd. Den blå stödformen anses av många länder vara ett övergångsarrangemang och den fortsatta användningen av blå stöd har ifrågasatts i AIE-diskussionen.

²¹ EU räknas i detta kapitel som ett land även om alla femton EU-länderna är med i WTO.

Gröna stöd

44 länder, däribland EU, har rapporterat gröna stöd antingen 1995 eller 1996. USA, Japan och EU var de WTO-medlemmar som lade ut mest pengar på de gröna stöden 1995 och 1996. USA:s gröna stöd bidrog med 36 respektive 41 procent, Japans med 26 respektive 20 procent och EU:s med 19 respektive 22 procent till de totala utgifterna.

De former av gröna stöd som länderna använde sig mest av 1995 och 1996 var statliga serviceprogram och nationellt livsmedelsbistånd. Därefter kom investeringsstöd följt av miljöprogram och avlänkade inkomststöd.

De gröna stöden är undantagna från reduktionskravet eftersom de förutsätts inte ha några eller endast minimala effekter på produktion och handel. Det har ännu inte gjorts någon utvärdering för att se om de gröna stöd som tillämpas verkligen har enbart minimal eller ingen handelspåverkan.

S&d-stöd

23 länder d.v.s. en knapp fjärdedel av alla u-länder som är WTO-medlemmar använder sig av s&d-möjligheten att undanta stöd från reduktionsåtagandena.

OECD

Inom OECD använder man sällan termerna gula, blå respektive gröna stöd. Istället talar man ofta om stöd som mer eller mindre ”kopplade”²² eller ”avlänkade”, vilket syftar på hur mycket de snedvrider produktionen och handeln. En vanlig terminologi, som också var den som användes i PSE-talen i dess gamla utformning, är marknadsprisstöd, direktstöd och stöd som sänker kostnaden för insatsvaror.

Vid jordbruksministermötet i mars 1998 lades fram ett antal förslag om hur olika åtgärder bör utformas. Det betonades att stöd ska utformas så att man når de uppsatta målen. Detta betyder att om syftet exempelvis är att hålla landskapet öppet så bör eventuella stöd ges just för det öppna landskapet, och inte baseras på, till exempel, antalet kor eller mängden producerad mjölk.

Beräkningar på ytterligare 20 procents reduktion av de gula stöden

Jordbruksverket har gjort förenklade beräkningar över tre scenarier där i-ländernas gula stöd utsätts för ytterligare 20 procents reduktion efter år 2000. Utgångspunkten för den ytterligare reduktionen är de slutliga bundna åtagandenivåerna år 2000. För aktuellt totalt AMS har antagits samma nivåer som 1995 eftersom de flesta länder har rapporterat detta år. Produktionsvolymerna och övriga nivåer har antagits vara konstanta sedan 1995.

I det första scenariot har antagits att totalt bas-AMS kommer att reduceras ytterligare 20 procent fr.o.m. år 2001. Om ytterligare en reduktion på 20 procent genomförs och stödnivåerna är desamma som 1995 kommer Island, Japan, Norge, Schweiz, Slovenien och Sydafrika och att överskrida sina åtaganden. Det finns dock fortfarande många länder som kan öka sitt gula stöd jämfört med 1995 års nivå utan att gå över de bundna nivåerna efter ytterligare 20 procents reduktion.

I det andra scenariot har antagits att de blå och *de minimis*-stöden ska räknas med i aktuellt totalt AMS och därigenom inte längre vara undantagna från reduktion och att totalt bas-AMS kommer att reduceras ytterligare 20 procent fr.o.m. år 2001. Norges överskridande skulle bli 85 procent och EU skulle inte heller klara att fortsätta med

²² *Coupled/decoupled*

bibehållna stödnivåer. Det är enbart i Sydafrika som *de minimis*-stöd kommer att bidra till att landet kraftigt överskrider sitt nya åtagande om de bibehåller sina nuvarande stödnivåer.

I det tredje scenariot antas att samtliga stöd inklusive de gröna, ska reduceras med ytterligare 20 procent fr.o.m. år 2001. Eftersom de gröna stöden inte är medräknade i totalt bas-AMS har 1995 års gröna stöd lagts till som fiktivt AMS till de slutliga bundna nivåerna år 2000 och därefter reducerats med 20 procent. De länder som kommer att få ändra sin politik enligt det här scenariot är i första hand EU, Japan, Norge, Schweiz, Slovenien, Sydafrika och USA.

Icke handelsrelaterade intressen, (non-trade concerns, NTC)

Positiva och negativa sidoeffekter av jordbruket har diskuterats i många år, i olika sammanhang och under olika benämningar. Begreppet NTC infördes i WTO i och med jordbruksavtalet där det står att hänsyn ska tas till NTC i vilket ingår livsmedelssäkerhet och behov av miljöskydd. Inom OECD diskuteras jordbrukets externa effekter bl.a. under rubriken jordbrukets multifunktionalitet. Det finns ingen färdig definition av NTC men många förslag på NTC har kommit fram i AIE-diskussionen.

För att kunna bedöma vilka åtgärder som ökar de positiva och minskar de negativa externa effekterna från jordbruket, dels på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt²³, dels på ett WTO-förenligt sätt bör man ha följande punkter i åtanke:

- NTC finns inte bara i jordbrukssektorn utan kommer från all ekonomisk eller icke ekonomisk aktivitet.
- De åtgärder som ett land inför för att öka en positiv eller minska en negativ extern effekt och effekterna av åtgärderna kan ha en påverkan på andra länder.
- Olika länder, regioner, intressegrupper och individer har olika uppfattning om vad som ska innefattas i begreppet NTC.
- Det är svårt att bedöma kostnader för en åtgärd och värdet av den effekt man uppnår.
- Risken för politikmisslyckande är stor.
- Samhällsekonomisk effektivitet tar inte hänsyn till omfördelningseffekter.

I rapporten diskuteras livsmedelssäkerhet, miljöskydd, kulturlandskap, landsbygdsutveckling samt konsumentintressen för att försöka få fram huruvida stöd är en effektiv åtgärd för att uppnå dessa NTC. I diskussionen kommer bl.a. fram att de olika NTC som förts fram bör definieras. Det bör även klargöras vad som ska uppnås eller bevaras. Många NTC beror inte enbart av jordbruket, i vissa fall enbart till en relativt liten del och i andra fall inte alls. Jordbruket kan i vissa fall även motverka NTC.

För att uppnå NTC kan även andra åtgärder än stöd införas inom det egna landet såsom avgifter/skatter, regler/förbud eller utbildning/information. I de fall stöd är berättigat bör det ges så direkt som möjligt för att uppnå det aktuella NTC och inte generellt till jordbruket. NTC bör analyseras och regleras av WTO-regelverket för att inte bli en förtäckt möjlighet att skydda och stödja det egna landets jordbruk.

²³ För att en åtgärd ska räknas som effektiv utifrån samhällsekonomiska principer måste det positiva värde som erhålls vara större än kostnaderna för åtgärden. Den mest effektiva åtgärden är den som genererar det största överskottet.

6 U-LANDSFRÅGORNA

6.1 Bakgrund

Till de kommande WTO-förhandlingarna har knutits förhoppningar om att u-länderna i större utsträckning än idag ska integreras i det internationella handelssystemet samt att förhandlingsresultatet ska medföra påtagliga fördelar för u-länderna.

Jordbruksområdet är av särskilt intresse för u-länderna av flera skäl. Många u-länder har en betydande export av eller exportpotential för jordbruksprodukter och en liberalisering av handeln med jordbruksprodukter kan således gynna den ekonomiska utvecklingen i dessa länder genom att exportintäkterna ökar. Jordbruket har också en nyckelroll när det gäller livsmedelssäkerheten i u-länderna. För länder som är nettoimportörer av livsmedel är världsmarknadspriserna på livsmedel och ett stabilt utbud av livsmedel av stor betydelse för förutsättningarna att täcka behovet av livsmedel genom import. Vidare har förändringar av jordbrukarnas inkomster i u-länderna en stor betydelse för livsmedelssäkerheten dels p.g.a. att en stor del av befolkningen är sysselsatt inom jordbruket och dels p.g.a. att en stor andel av de allra fattigaste lever på landsbygden.

I jordbruksavtalets artikel 20 som fastställer målsättningen för de kommande förhandlingarna - fortsatta stödreduktioner och gränsskyddssänkningar - finns inskrivet att hänsyn ska tas bl.a. till behovet av särskild och differentierad behandling (special and differential treatment) av u-länderna samt till icke-handelsrelaterade intressen (non-trade concerns, NTC), vilka inkluderar livsmedelssäkerhet. Förhoppningarna om ett gynnsamt resultat för u-länderna, förpliktelserna att särskild hänsyn ska tas till u-länderna samt det faktum att en stor andel av WTO:s medlemmar är u-länder, gör att dessa länders intressen kan vara av stor betydelse för det slutgiltiga förhandlingsresultatet.

6.1.1 U-landsbegreppet

Inom WTO används FN:s definition av de minst utvecklade länderna (MUL) (en förteckning över dessa finns i bilaga 3). Däremot finns ingen definition av begreppet u-land. Det står varje land fritt att definiera sig som u-land och göra åtaganden som ett u-land men det är inte givet att detta under alla förhållanden accepteras av övriga WTO-medlemmar. Att betraktas som u-land inom WTO medför bl.a. vissa undantag från åtagandena i jordbruksavtalet samt förlängning av implementeringsperioden för åtagandena. Särskilda villkor har dessutom beviljats MUL-länderna.

Av WTO:s nästan 140 medlemmar har ca 80 % gjort åtaganden som u-länder på jordbruksområdet. Av dessa är 29 st MUL-länder. Dessutom pågår anslutningsförhandlingar med ett antal u-länder och MUL-länder.

Vid en jämförelse mellan de länder som gjort åtaganden som u-länder i WTO och de länder som klassas som u-länder av Världsbanken kan man konstatera vissa skillnader. Världsbanken delar in alla länder i olika inkomstkategorier (låg, medel och hög). De länder som är låginkomst- respektive medelinkomstekonomier refererar man ofta till som u-länder enligt Världsbanken. Ett antal länder som har gjort åtaganden på i-landsnivå i WTO hänförs till u-landskategorin av Världsbanken. Detta gäller för t.ex. Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Polen, Sydafrika. Vissa av de länder som är

höginkomstekonomier enligt Världsbankens kriterier (BNP per capita större än 9656 USD 1997) har i WTO gjort åtaganden på u-landsnivå, t.ex. Cypern, Israel och Korea.

6.1.2 U-länderna i WTO - en heterogen grupp

U-länderna kan inte betraktas som en grupp med gemensamma intressen inom WTO. Skillnaderna mellan dessa länder är stora när det gäller en rad faktorer såsom storlek, inkomstnivå, utvecklingsnivå, öppenhet i ekonomin, naturliga förutsättningar för jordbruk, jordbrukspolitik mm. Det är därför snarare relevant att tala om olika grupper av u-länder.

Flera u-länder med starka exportintressen på jordbruksområdet ingår i den frihandelsinriktade Cairnsgruppen²⁴ som strävar efter en långtgående avreglering och handelsliberalisering på jordbruksområdet. De nettoimporterande u-länderna, t.ex. Egypten, Pakistan och Kenya, kan på kort sikt påverkas negativt av en liberalisering av handeln med jordbruksvaror p.g.a. högre världsmarknadspriser. MUL-länderna är sårbara när det gäller livsmedelssäkerhet och lider många gånger av begränsningar på utbudssidan som gör det svårt för dessa länder att dra nytta av en liberalisering av handeln med jordbruksvaror. De 71 AVS-länderna kan i några frågor ha gemensamma intressen, t.ex. när det gäller en förlängning av undantaget (waivern) för Lomékonventionen. Vissa AVS-länder kan även ha intresse av att s.k. små ö-u-länder särbehandlas inom WTO. AVS-länderna kan eventuellt stödja vissa av EU:s positioner då de har intresse av att EU driver frågan om ett förlängt undantag för Lomékonventionen. Det finns även u-länder som har relativt höga stöd eller höga gränsskyddsnivåer på jordbruksområdet, t.ex. Korea och Indien, som efterlyser en ökad flexibilitet när det gäller tillämpningen av jordbruksstöd i u-länderna. Ytterligare en särskild grupp länder är de transitionsekonomier som gjort åtaganden på u-landsnivå i WTO, t.ex. Rumänien. Dessa exempel visar att u-länderna kan förväntas ha relativt skilda positioner på jordbruksområdet när det gäller enskilda frågor. När det gäller frågor av mer övergripande karaktär kan u-länderna samarbeta kring frågor såsom tekniskt bistånd och principen att u-länder ska beviljas särskild och differentierad behandling för åtagandena i den fortsatta reformprocessen.

En intressant fråga är på vilken nivå åtagandena görs av ansökarländerna Kina, Ryssland och Ukraina. Alla dessa länder är stora marknader och har en stor produktionspotential för jordbruksprodukter, vilket innebär att de åtaganden som dessa blivande WTO-medlemmar gör får mycket stor betydelse på jordbruksområdet.

6.1.3 Jordbrukets betydelse i u-länderna

Jordbrukssektorn utgör generellt en större del av ekonomin i u-länderna än i i-länderna. För många u-länder svarar även exporten av jordbruksprodukter för en relativt stor andel av den totala exporten. Dessa faktorer kan illustreras med jordbrukssektorns bidrag till BNP och exportinkomsterna i tabellen nedan. U-länderna har även i genomsnitt en högre andel av befolkningen sysselsatt i jordbruket än i-länderna. Skillnaderna är dock stora mellan olika u-länder. I Latinamerika och Karibien var ca 22% av befolkningen beroende av jordbruket för försörjningen under 1997 jämfört med 57% av befolkningen i Afrika²⁵.

²⁴ Cairnsgruppen omfattar: Argentina, Australien, Brasilien, Chile, Colombia, Fiji, Filippinerna, Indonesien, Kanada, Malaysia, Nya Zeeland, Sydafrika, Thailand och Uruguay.

²⁵ FAOSTAT.

Tabell 27. Jordbrukets andel av BNP respektive exportintäkterna i ett antal u-länder

Land	Jordbrukets andel av BNP	Jordbrukets andel av exportinkomsterna
Argentina	6%	56%
Benin	40%	90%
Brasilien	14%	30%
Egypten	18%	11%
Elfenbenskusten	28%	60%
El Salvador	13%	52%
Indien	29%	17%
Indonesien	16%	16%
Malaysia	13%	14%
Mexiko	5%	6%
Korea	6%	6%
Thailand	11%	19%
Uganda	46%	80%
Venezuela	4%	2%

Källa: UNCTAD (1999) uppgifterna om Egypten, Indonesien, Malaysia är hämtade från WTO:s handelspolitiska översikter.

Ett antal u-länder - däribland Brasilien, Kina, Argentina, Malaysia och Mexiko - har en mycket framträdande roll på världsmarknaden för jordbruksprodukter, vilket redovisas i Tabell II bilaga 4.

I MUL-länderna är BNP per capita mycket låg (i genomsnitt ca 230 USD) och nästan $\frac{3}{4}$ av befolkningen är beroende av jordbruket för sin försörjning. Jordbruket står i genomsnitt för en stor andel av BNP i MUL-länderna. Enligt UNCTAD var jordbrukets andel av BNP i genomsnitt 36 % under 1996. Karakteristiskt för dessa länder är att de ofta är beroende av ett fåtal exportprodukter samt att exporten i stor utsträckning är råvarubaserad. Detta gör dessa länder mycket sårbara för instabiliteter på råvarumarknaderna. I genomsnitt svarar 3 produkter för mer än 70 % av exportintäkterna i MUL-länderna och bland de vanligaste produkterna återfinns bl.a. orostat kaffe, te, kakao, tobak, bomull och kryddor. MUL-länderna konkurrerar dessutom ofta med varandra på exportmarknaderna då de i stor utsträckning exporterar samma produkter. Detta illustreras av att 20 produkter svarar för 70 % av den totala exporten från MUL-länderna²⁶.

Ett problem för MUL-länderna är att råvarornas värdemässiga andel av världshandeln minskat kontinuerligt då handeln med förädlade produkter och industriprodukter visat en högre tillväxttakt. Detta beror på att de reala priserna på råvaror har följt en fallande trend sedan en lång tid tillbaka, vilket bl.a. förklaras av produktivitetsökningar. För de råvaruexporterande MUL-länderna har detta medfört ett försämrat bytesförhållande (terms of trade). För att MUL-länderna ska kunna dra nytta av den multilaterala handelsliberaliseringen är det därför viktigt att dessa länder har möjlighet att

²⁶ OECD, (1997 a)

diversifiera sin export till att omfatta mer bearbetade produkter som har ett högre förädlingsvärde.

6.1.4 Regional integration omfattande u-länder

Många u-länder deltar i regionala integrationsprojekt som omfattar bl.a. handel. Skillnaderna är stora både när det gäller hur långtgående målsättningen är för integrationen och de faktiska resultaten av integrationen. Ur ett WTO-perspektiv är den utbredda regionalismen intressant då regional handelsliberalisering antingen kan stödja eller motverka den multilaterala liberaliseringen samt då regional samverkan kan ge upphov till mer eller mindre formaliserade allianser i WTO-förhandlingarna.

För u-ländernas del kan det finnas en rad fördelar med regional integration, i synnerhet om integrationen är så långtgående att den leder till en inre marknad.

- Regional handelsliberalisering kan göra det möjligt för u-länder att successivt anpassa sig till en ökad internationell konkurrens.
- Regional integration ökar förutsättningarna för att utnyttja skalfördelar i produktionen genom en ökad specialisering inom regionen.
- Att vara en del av en större inre marknad kan göra ett litet u-land mer intressant för direktinvesteringar.
- Livsmedelssäkerhet kan sättas upp som ett mål för hela regionen istället för nationen, vilket innebär att områden med underskott av baslivsmedel kan dra nytta av överskott i andra områden inom regionen.
- SPS-regler kan koordineras inom regionen, vilket både underlättar den interna handeln och medger att länderna ”delar på” den sanitära och fytosanitära kompetens som finns inom regionen.

Det kan även finnas nackdelar med regional integration. För länder med en relativt liberal handelsregim kan ett deltagande i en tullunion medföra att tullskyddet mot tredje land ökar. Vidare finns alltid risken att det uppstår vinnare och förlorare vid en regional liberalisering av handeln.

6.2 Särskild och differentierad behandling av u-länderna enligt jordbruksavtalet

U-länderna har enligt jordbruksavtalet rätt till särskild och differentierad behandling. Med särskild och differentierad behandling avses dels att u-länderna kan få undantag från de generella åtaganden som gäller i jordbruksavtalet och dels att i-länderna gjort vissa åtaganden i förhållande till u-länderna. I-länderna ska bl.a. erbjuda större förbättringar av marknadstillträdet för varor av intresse för u-länderna samt vidta åtgärder för att mildra eventuella negativa effekter av reformprocessen för MUL-länderna respektive u-länder som är nettoimportörer av livsmedel (fortsättningsvis nettoimportörer u-länder).

U-länderna har enligt artikel 15 i jordbruksavtalet möjlighet att tillämpa särskilda och differentierade villkor för åtagandena på de tre områdena marknadstillträde, exportstöd och interna stöd. Huvudprincipen är att u-ländernas reduktionsåtaganden måste motsvara minst 2/3 av de reduktioner som gäller för övriga medlemsländer samt att tillämpningsperioden får förlängas från 6 år till 10 år. MUL-länderna är helt undantagna från reduktionsåtagandena.

6.2.1 Marknadstillträde

WTO:s medlemmar har åtagit sig att förbättra marknadstillträdet för jordbruksvaror genom att omvandla alla icke-tariffära handelshinder till bundna tullar (baserat på tullekvivalenter för basperioden 1986-88) och därefter reducera dessa bundna tullnivåer med i genomsnitt 36 % under avtalsperioden (1995-2000). U-länderna gavs möjlighet att omvandla tidigare obundna tullar till bundna taktullar utan att tillämpa en tarifieringsformel (d.v.s. taktullarna behövde inte baseras på tullekvivalenter för icke-tariffära handelshinder). Följande åtagande gäller för u-länderna:

- De bundna tullarna ska reduceras med i genomsnitt 24 % under 10 år (1995-2004). För varje tullposition måste minskningen vara minst 10 %. MUL-länderna behöver inte reducera de bundna tullarna.

6.2.2 Exportstöd

De länder som tillämpade exportstöd innan jordbruksavtalet trädde i kraft har åtagit sig att reducera dessa under avtalets tillämpningsperiod. Inga nya exportstöd får införas under den aktuella perioden. Exportstödsåtagandena gäller på produktbasis, vilket dock betyder relativt aggregerade produktgrupper i detta sammanhang. Följande villkor gäller för u-länderna:

- Budgetkostnaderna för exportstöd ska reduceras med 24 % på 10 år i förhållande till genomsnittsnivån under basperioden 1986-1990 (för övriga WTO-medlemmar är reduktionskravet 36 % på 6 år). De kvantiteter som beviljas exportstöd ska reduceras med 14 % under 10 år i förhållande till genomsnittsnivån 1986-1990 (för övriga WTO-medlemmar är reduktionskravet 21 % på 6 år).
- Vissa typer av exportstöd är undantagna från reduktionsåtagandena i u-länderna, förutsatt att dessa inte tillämpas på ett sätt som innebär att reduktionsåtagandena kringgås. Detta gäller för vissa subventioner för att minska kostnaderna för saluförande av exportprodukter samt för subventioner av interna transporter av exportvaror.

6.2.3 Interna stöd

Det totala stödbeloppet (AMS) till jordbruket ska enligt jordbruksavtalet reduceras med 20 % under avtalsperioden. Vissa specificerade stödformer är undantagna från reduktionskraven. AMS är fastställt utifrån de genomsnittliga stödnivåerna under basperioden 1986-88. Reduktionsåtagandet gäller ett lands totala AMS och inte för enskilda produkter eller sektorer. De stöd som är föremål för reduktionsåtagandet brukar även kallas gula stöd.

- För u-länderna gäller att det totala stödbeloppet ska reduceras med 13,3 % på 10 år. MUL-länderna behöver inte göra några stödreduktioner men får inte överskrida det totala stödbeloppet under avtalsperioden.

U-länderna har vidare större möjligheter att undanta jordbruksstöd från reduktionsåtagandena än övriga WTO-medlemmar. Utöver undantagen för de stöd som ingår i den gröna och den blå boxen finns följande möjligheter att undanta interna stöd från reduktion för u-länderna:

- S.k. s&d-stöd²⁷ behöver inte räknas med i aktuellt AMS. Med s&d-stöd avses stöd till jordbruks- och landsbygdsutveckling som är en del av ett utvecklingsprogram, investeringsstöd allmänt tillgängligt för jordbruket, subventionerade insatsvaror till jordbrukare med låga inkomster eller små resurser samt stöd för att stimulera ett produktionsskifte från olagliga narkotikagrödor.
- *De minimis*-regeln²⁸ är 10 % för u-länderna istället för 5 %, vilket utökar möjligheterna att undanta både produktspecifika och generella stöd till jordbruket som ingår i AMS.
- Det finns även vissa undantagsregler i den gröna boxen som gäller för u-ländernas stöd till offentlig lagring och nationellt livsmedelsbistånd.

6.2.4 Ministerbeslutet om åtgärder gällande negativa effekter av jordbruksavtalet

Vid ministermötet i Marrakesh antogs ”Beslutet om åtgärder gällande de eventuella negativa effekterna av reformprogrammet för de minst utvecklade länderna samt för de u-länder som är nettoimportörer av livsmedel” (fortsättningsvis kallat Ministerbeslutet från Marrakesh)²⁹. I detta beslut fastslås att Uruguayrundans resultat på lång sikt kommer att medföra fördelar för alla men att det på kort sikt kan komma att uppstå negativa effekter för livsmedelssäkerheten i MUL-länderna och de nettoimporterande u-länderna. Anledningen till att de negativa effekterna kan uppstå är att reduktioner av handelsstörande stöd kan komma att leda till högre priser för vissa livsmedel eftersom överskott inte dumpas på världsmarknaden. Dessutom kan restriktioner för i-ländernas exportstöd minska andelen subventionerad import i u-länderna.

I-länderna ska enligt artikel 16 i jordbruksavtalet vidta åtgärder i enlighet med Ministerbeslutet. Ministerbeslutet omfattar ett åtagande om att etablera en mekanism som säkerställer att resultaten i Uruguayrundan inte får en negativ effekt på tillgången till livsmedelshjälp i MUL-länderna och de nettoimporterande u-länderna. Detta ska ske genom att i-länderna ska:

- se över åtagandena inom Food Aid Convention (FAC) och inleda förhandlingar i lämpligt forum för att etablera åtaganden om livsmedelsbistånd som svarar mot u-ländernas rättmätiga behov under reformprocessen,
- anta riktlinjer för att säkerställa att en ökad andel av livsmedelsbiståndet beviljas som rent bistånd (fully grant form) eller på fördelaktiga villkor (appropriate concessional terms) och
- ta hänsyn till u-ländernas behov av tekniskt och finansiellt bistånd för att förbättra jordbrukets produktivitet och infrastrukturen i dessa länder.

Vidare ska särskild behandling till fördel för MUL-länderna och de nettoimporterande u-länderna inkluderas i eventuella överenskommelser om exportkrediter på jordbruksområdet. Ministerbeslutet ska regelbundet ses över av ministerkonferensen och uppföljningen av Ministerbeslutet ska övervakas av jordbrukskommittén inom WTO.

²⁷ Med s&d-stöd avses stöd som u-länderna kan tillämpa utan reduktionskrav inom ramen för den särskilda och differentierade behandlingen av u-länderna.

²⁸ *De minimis*-regeln innebär att stöd till en viss produkt som understiger 10 % av produktionsvärdet inte behöver räknas med i aktuellt AMS. Detsamma gäller för generella stöd som understiger 10 % av värdet för hela jordbruksproduktionen.

²⁹ Decision on measures concerning the possible negative effects of the reform programme on least-developed and net food-importing developing countries.

6.3 Tillämpning och effekter av jordbruksavtalet

6.3.1 Marknadstillträde

Tarifieringsprocessen

I många studier konstateras att den handelsliberalisering för jordbruksprodukter som kommer att ha uppnåtts vid implementeringsperiodens slut är tämligen begränsad. Skälet till detta är att de avtalade tullreduktionerna i många fall har föregåtts av tullhöjningar i samband med tarifieringsprocessen och bindningen av jordbrukstillarna. Dessa tullhöjningar är - i den mån de motsvarar tullekvivalenterna för de icke-tariffära handelshindren - en naturlig del av tarifieringsprocessen. Tullhöjningar i samband med bindningen av jordbrukstillarna förekom både i i-länder och i u-länder.

U-länderna fick omvandla tidigare obundna tullar till bundna taktivåer för tullarna. I många u-länder valdes bundna taktullar på 100-200 %, vilket gjort det möjligt för vissa u-länder att tillämpa ett högre tullskydd under implementeringsperioden än det tullskydd som faktiskt tillämpades före jordbruksavtalet. De höga bundna tullnivåerna ger u-länder möjlighet att skydda det egna jordbruket mot fallande världsmarknadspriser. De höga bundna tullarna ger vidare ett visst skydd mot konkurrensen från subventionerad export från i-länderna men även skydd mot konkurrens från export från andra u-länder. I många fall tillämpas tullnivåer som ligger betydligt lägre än de bundna tullnivåerna, vilket ger vissa u-länder en god förhandlingsmarginal vid nästa runda. Det finns emellertid u-länder - särskilt i Latinamerika - som bundit sina tullar på låga nivåer.

Tullreduktioner för u-ländernas export

En analys av reduktionsåtagandena visar att tullarna i alla länder totalt förväntas reduceras med 37 % i genomsnitt för alla jordbruksprodukter under implementeringsperioden och med 43 % för tropiska produkter som är av särskilt intresse för u-länderna³⁰. De grupper av tropiska produkter som förväntas få högst tullreduktioner är tropiska drycker - bl.a. kaffe, te, kakao (46 %) - och kryddor, blommor och plantor (52 %). U-ländernas exportintressen inskränker sig inte till tropiska produkter men WTO-sekretariatet har inte gjort någon specifik analys för andra produkter av intresse för u-länder.

En begränsning med uppgifterna om de genomsnittliga tullreduktionerna som redovisas ovan är att de visar den *förväntade* liberaliseringen i förhållande till de ursprungliga bindningarna och inte den faktiska liberaliseringen hittills. Utöver bundna tullreduktioner har även många länder genomfört eller deklarerat sig redo att genomföra tullsänkningar till förmån för MUL-länderna. De genomsnittliga reduktionstalen döljer även många problem som möter u-ländernas export, t.ex. tulltoppar, tullekalering, bristande transparens för tullarna, tillfälligt höjda tullar p.g.a. tillämpningen av skyddsklausulen i jordbruksavtalet, fördelningen av tullkvoter samt tillämpningen av SPS-regler.

Problem med u-ländernas marknadstillträde

Tulltoppar kommer att vara vanligt förekommande i många i-länder även efter en fullständig tillämpning av åtagandena i Uruguayrundan. UNCTAD har analyserat vilka tulltoppar (tullar > 12 %) som förväntas drabba u-ländernas export när

³⁰ WTO sekretariatet, WTO:s hemsida.

reduktionsåtagandena är slutförda³¹. De i-länder som studerats förväntas i många fall tillämpa tulltoppar på 100-200 %. Gemensamt för EU, USA, Kanada och Japan är att de förväntas tillämpa mycket höga tullar för mejeriprodukter. Tulltoppar förväntas även förekomma i dessa länder för ett antal produkter av intresse för u-länderna, t.ex. rörsocker, vitt socker och fruktjuicer i EU, jordnötter, kaffe- och teextrakt samt rörsocker i Japan, jordnötter och tobak i USA samt rörsocker och vitt socker i Kanada. Ett urval av de förväntade tulltopparna på dessa marknader redovisas i tabell 28.

Tabell 28. Förväntade tulltoppar vid slutet av implementeringsperioden för u-ländernas export till EU, USA, Japan och Kanada

EU	%	Japan	%	USA	%	Kanada	%
färskt nötkött	86	fryst griskött	66	mejeriprod.	55-179	fryst kyckling	238
fryst nötkött	215	mejeriprod.	30-370	skalade jordnötter	132	mejeriprod.	238-300
mejeriprod.	54-120	torkade ärtor	640	jordnötssmör	132	vete	77
bananer	180	torkade bönor	460	rostade jordnötter	132	rörsocker	70
vete	65	slipat ris	550	teextrakt	91	vitt socker	70
majs	84	skalade jordnötter	550	tobak	350		
slipat ris	71	beredd skinka	110	röktobak	310		
rörsocker	73	rörsocker	100				
vitt socker	71	melass	95				
fruktjuicer	44-215	kons. ananas	110				
röktobak	75	kaffeextrakt	130				
		teextrakt	180				

Källa: UNCTAD (1997)

UNCTAD har även studerat de förväntade tulltopparna för u-ländernas export till ett antal u-landsmarknader (Brasilien, Malaysia och Korea) som dels är viktiga exportmarknader för andra u-länders produkter och som dels betraktas som dynamiska marknader. Antalet tulltoppar är fler på dessa marknader men de uppskattas vara långt ifrån lika höga som i-ländernas tulltoppar. Brasilien förväntas tillämpa tullar på högst 20 % för flertalet produkter när Mercosurs gemensamma tulltaxa har införts. De förväntade tulltopparna för u-ländernas export till Malaysia och Korea redovisas i tabell 29.

Tabell 29. Förväntade tulltoppar vid slutet av implementeringsperioden för u-ländernas export till Korea och Malaysia

Korea	%	Malaysia	%
färskt nötkött	40	bananer	115
mejeriprod.	36-40	ananas	97
färsk frukt	30-50	konserverad ananas	58
grönt te	40	tobak	350
skalade jordnötter	40	röktobak	150
jordnötssmör	50		
rostade jordnötter	50		
fruktjuicer	30-50		
röktobak	40		

³¹ UNCTAD (1997). I studien har specifika tullar räknats om till tullekvivalenter. Vid uppskattningen av tulltoppar i slutet av implementeringsperioden har den lägsta av följande tullnivåer valts: tillämpad MGN-tull 96/97, bunden sluttull eller GSP-tull 96/97.

MUL-ländernas export möter mindre handelshinder än exporten från u-länderna i allmänhet. Någon detaljerad analys av detta har dock inte gjorts av UNCTAD.

U-länderna har länge drivit frågan om att reducera tulleskaleringen på jordbruksområdet. Uruguayrundans förväntade effekter på tulleskaleringen har analyserats av Lindland (1997)³². Denna studie visar att tulleskaleringen enligt WTO-bindningarna kommer att minska både vid export till EU, Japan och USA. Även efter implementeringen av jordbruksavtalet kommer det dock att förekomma betydande tulleskalering för t.ex. beredda fruktprodukter (bl.a. juicer), sockervaror och mejeriprodukter vid export till EU, samt för mejeriprodukter och sockervaror till både Japan och USA. Det bör noteras att studiens resultat är av ytterst indikativ karaktär, då hänsyn inte har tagits till tullnivåer inom GSP och t.ex. Lomékonventionen.

Bristen på transparens när det gäller tullnivåerna kan begränsa u-ländernas marknadstillträde trots tullsänkningar. Bland de problem som tagits upp på detta område kan nämnas olika tullsatser för samma varuposition under olika säsonger, tullhöjningar utlösta av skyddsklausulen samt tillämpningen av andra tullar än värdetullar. Tullar som inte är värdetullar (specifika, alternativa, kombinerade) tillämpas för 20-50 % av tullpositionerna i bl.a. Kanada, EU, USA och Polen samt för över 50 % av tullpositionerna i Norge och Schweiz³³. Nackdelen med att värdetullar inte tillämpas genomgående är att tullarna bli mindre transparenta och svårare att jämföra mellan länder. Dessutom medför tillämpningen av specifika tullar att lågprisimport drabbas av procentuellt sett högre tullar än produkter med ett högt pris, vilket kan motverka u-ländernas export.

Skyddsklausulen får tillämpas av 38 WTO-medlemmar, varav 23 är u-länder³⁴. Hittills har skyddsklausulen använts av 5 i-länder men bara av ett u-land; Korea³⁵.

Tillämpningen av skyddsklausulen påverkar marknadstillträdet till flera marknader för produkter av intresse för u-länderna. Prisbaserad skyddsklausul har bl.a. utlösts av EU för socker och melass samt av USA för jordnötter, socker, kakaopulver och kaffeberedningar. I många fall har den amerikanska skyddsklausulen utlösts för små kvantiteter. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att skyddsklausulen endast har en effekt på dessa små handelsvolymmer. Exportörerna lär sig att exporten drabbas av tilläggstullar vid vissa prisnivåer och kan då avstå från att exportera. En nackdel med skyddsklausulen för u-länderna är att tillämpningen av denna kan motverka lågprisimport. För flertalet u-länder, särskilt de som inte har möjlighet att åberopa skyddsklausulen, bör det vara av intresse att skyddsklausulen avskaffas eller att tillämpningen av klausulen begränsas.

De kvoter som öppnats för att säkra ett visst minsta marknadstillträde anses vara förknippade med en rad brister som begränsar tillträdet (se även avsnitt 3.2). UNCTAD har pekat på att ”minimum access”-kvoter, trots att de syftar till att vara globala, i

³² Lindland J. (1997). I studien jämförs tulleskaleringen för basperiodens tullnivåer med tulleskaleringen för de bundna slutnivåerna för tullarna. Hänsyn har inte tagits till att de tillämpade tullarna kan vara lägre än de bundna tullarna. Specifika tullar har räknats om till värdetullekvivalenter.

³³ AIE/S5

³⁴ Ett villkor för att få tillämpa skyddsklausulen är att de bundna tullnivåerna är resultatet av tariffiering av icke-tariffära handelshinder. Eftersom många u-länder har fastställt bundna taktullar utan att tillämpa en tariffieringsformel har de inte rätt att tillämpa skyddsklausulen.

³⁵ AIE/S12 (oktober 1998)

praktiken fördelats till specifika leverantörländer t.ex. genom preferentiella arrangemang i frihandelsavtal. Detta missgynnar länder som är nya exportörer eller som inte har ingått bilaterala avtal med det aktuella exportlandet. Någon analys av hur utbrett detta är samt i vilken utsträckning reservation av kvoter drabbar u-länder har inte gjorts här.

För att u-ländernas marknadstillträde ska förbättras i framtiden krävs inte enbart att i-länderna reducerar tullar och handelshinder. Det är även viktigt att andra u-länder öppnar upp sina marknader för att nya möjligheter ska skapas för u-ländernas export. I många fall har u-länder bundit höga tullnivåer för produkter av intresse för andra u-länder. I tabell I i bilaga 4 redovisas de genomsnittliga bundna tullnivåerna i ett antal u-länder vid slutet av implementeringsperioden för ett urval produktgrupper. De *tillämpade* tullnivåerna kan dock vara lägre, bl.a. eftersom många u-länderna bundit taktullar istället för att tariffiera icke-tariffära handelshinder. Följande exempel illustrerar gapet mellan bunden tull och tillämpad tull:

- Indonesien hade en genomsnittlig bunden tull på jordbruksområdet på 47,3 % 1998 medan den genomsnittliga tillämpade tullsatsen var 8,6 %³⁶.
- Indien har en genomsnittlig bunden tull för år 2005 på 94 % medan den genomsnittliga tillämpade tullen på jordbruksområdet var 26 % under 1997/98³⁷.

Osäkerheten om skillnaden mellan bunden tull och tillämpad tull innebär en bristande transparens när det gäller tullnivåerna i vissa u-länderna. Möjligheten att justera de tillämpade tullnivåerna kan dock vara av betydelse för u-länder som vill stabilisera effekterna av prisvariationer på världsmarknaden.

SPS-regler

Ett problem som ofta nämns när det gäller u-ländernas marknadstillträde för jordbruksprodukter är tillämpningen av SPS-regler i främst i-länderna. Att leva upp till de SPS-krav som ställs på exportmarknaderna är förknippat med kostnader dels för att anpassa produkten till de krav som ställs och dels för att visa att produkten lever upp till dessa krav. Om skillnaden mellan de nationella och exportmarknadens krav är stora - vilket är fallet för många produkter från u-länderna - medför detta högre anpassningskostnader än om skillnaderna är små. Det regleringsgap som i många fall råder mellan i-länder och u-länder påverkar således u-ländernas konkurrenskraft negativt vid export till i-länder.

En ökad internationell harmonisering anses kunna gynna u-länderna på lång sikt då regleringsgapet mellan i-länder och u-länder kan komma att minska samt då samma regler i större utsträckning gäller på flera marknader. På kort sikt kan dock SPS-regler medföra problem för u-länderna. Detta beror dels på det regleringsgap som beskrivits ovan och dels på att u-länderna inte alltid har möjlighet att delta fullt ut i SPS-kommitténs arbete där det finns möjlighet att kommentera och ifrågasätta andra länders förslag till nya SPS-regler.

Liksom många andra WTO-regelverk omfattar även SPS-avtalet åtaganden om särskild och differentierad behandling av u-länderna. WTO-medlemmarna uppmanas att ta hänsyn till u-länderna och då särskilt MUL-länderna när de utarbetar SPS-regler samt att, om det är möjligt, ge u-länderna längre tid på sig att leva upp till SPS-krav. Ett problem med dessa åtaganden är dock att det kan finnas begränsade möjligheter att

³⁶ WT/TPR/S/51

³⁷ WT/TPR/S/33

tillämpa avvikande regler för u-länderna då syftet med SPS-kraven är att skydda människors, djurs eller växters liv och hälsa. Avtalet omfattar även åtaganden om tekniskt bistånd från i-länderna, t.ex. att u-länder ska ges bistånd för att kunna uppfylla de krav som ställs på en exportmarknad. För att u-länderna ska få bättre möjligheter att leva upp till SPS-krav är det viktigt med tekniskt bistånd för att bygga upp både en produktionsapparat som klarar SPS-kraven och nationella kontrollsystem på bl.a. livsmedelsområdet.

6.3.2 Exportstöd

U-länderna utnyttjar exportstöd i en mycket begränsad omfattning. Endast 11 u-länder har gjort exportstödsåtaganden: Brasilien, Colombia, Cypern, Indonesien, Israel, Mexiko, Rumänien, Panama, Turkiet, Uruguay och Venezuela³⁸. U-ländernas exportstödsåtaganden gäller främst produkter som frukt och grönsaker, socker samt i några fall ris. Dessa länder har valt att ha möjlighet att reducera stöden i lägre takt under en längre period än vad som gäller för övriga WTO-medlemmar. Exportstödsnivån för basperioden för u-länderna motsvarade 7 % av basnivån för WTO-medlemmarnas totala exportstöd³⁹. För flertalet varupositioner har en begränsad del av exportstödsutrymmet utnyttjats av u-länderna under 1995 och 1996. Colombia har emellertid notifierat att volymåtagandena överskridits samt att nya exportstöd har införts för produkter som inte ingick i bindningslistan.

Undantaget för vissa typer av exportsubventioner såsom subventionerade interna transporter av exportprodukter och subventioner för att minska saluföringskostnaderna för exportprodukter, utnyttjades under 1995 och 1996 av Korea, Marocko, Pakistan, Thailand och Tunisien⁴⁰.

6.3.3 Exportrestriktioner

Exportbegränsningar tillämpas av flera u-länder. Anledningen till att exportförbud, exportskatter och andra typer av exportbegränsningar används kan variera mellan länderna. Åtgärderna kan uppfylla en rad olika syften t.ex.:

- att säkra ett visst utbud på den inhemska marknaden.
- hålla nere livsmedelspriserna inom landet.
- optimera inkomsterna av en produkt där landet ifråga har en stor marknadsandel på världsmarknaden. Genom att med hjälp av exportskatter eller kvantitativa begränsningar verka för ett höjt världsmarknadspris kan ett bättre bytesförhållande uppnås.
- motverka tulleskalering på exportmarknader eller indirekt stödja förädlingsindustrin.
- öka skatteintäkterna.

WTO har hittills inte gjort någon systematisk sammanställning över tillämpningen av exportrestriktioner på jordbruksområdet i u-länder eller effekterna på livsmedelssäkerheten av exportrestriktioner som tillämpas i i-länder. En något utförligare diskussion om exportrestriktioner på jordbruksområdet finns i avsnitt 4.4.

³⁸ AIE/S3

³⁹ WTO-sekretariatet, WTO:s hemsida. Denna uppgift är baserad på de länder som var WTO-medlemmar 1995.

⁴⁰ AIE/S6

6.3.4 Interna stöd

U-länderna har möjlighet att stödja jordbruksproduktionen genom i huvudsak tre kategorier av stöd. De åtaganden eller avtalsvillkor som är kopplade till respektive kategori redovisas inom parentes.

- Marknadsprisstöd genom tullar (tullbindningar)
- Marknadsprisstöd genom administrativa priser (gula stöd, *de minimis*-stöd)
- Andra former av produktionsstöd än marknadsprisstöd (gula stöd, *de minimis*-stöd, s&d-stöd, gröna stöd)

Möjligheten att utnyttja gränsskyddet respektive administrativa priser för att stödja produktionen regleras av reduktionsåtagandena för tullar respektive gula stöd. De direkta stödformer som faller under kategorin produktionskopplade stöd regleras även de av reduktionsåtagandena för de gula stöden medan övriga stödformer är undantagna från reduktionskrav i u-ländernas fall.

Tillämpningen av interna stöd i u-länderna

Jordbruksproduktionen kan stimuleras genom att det inhemska priset hålls uppe på en högre nivå än världsmarknadspriset med hjälp av tullar. Då många u-länder bundit väl tilltagna taktullar finns goda möjligheter att stimulera produktionen på detta sätt. En fördel för u-länderna med denna form av stöd till jordbruket är att den inte tar budgetresurser i anspråk samt att den inte är administrativt betungande. En nackdel är att konsumentpriserna stiger, vilket har negativa konsekvenser för de fattiga i städerna. Om landet ifråga har goda administrativa resurser kan dock tullintäkterna utnyttjas till att kompensera de inkomstsvaga grupper som drabbas.

För att det ska vara WTO-förenligt att stödja jordbruksproduktionen genom att tillämpa administrativa priser som är högre världsmarknadspriserna, krävs det att det finns ett utrymme för gula stöd eller att stödet faller under *de minimis*-regeln. Det är endast 13 u-länder som har bundit positiva värden för de gula stöden (se tabell 30), övriga u-länder har bundit noll-nivåer. I förhållande till det totala bundna beloppet för gula stöd för alla WTO-medlemmar motsvarade u-ländernas andel för basperioden ca 10%. Detta illustrerar att tillämpningen av handelsstörande stöd i u-länderna är mycket begränsad i förhållande till i-ländernas användning av dessa stödformer. Mexiko och Korea är de u-länder som har i särklass högst gula stöd under basperioden. Medan Korea har en hög utnyttjandegrad för de gula stöden har Mexiko utnyttjat en mycket liten del av stödutrymmet.

Stöd under *de minimis*-regeln hade i maj 1999⁴¹ notifierats för något eller några av åren 1995-1998 av 12 u-länder. Dessa länder var Brasilien, Chile, Cypern, Filippinerna, Indien, Israel, Korea, Pakistan, Thailand, Tunisien, Turkiet och Uruguay. *De minimis*-regeln har gjort det möjligt för länder som bundit noll-nivåer för de gula stöden - t.ex. Filippinerna, Indien och Pakistan - att tillämpa marknadsprisstöd och andra produktionskopplade stöd i en begränsad omfattning. En stor andel av de interna stöden notifierades som undantagna *de minimis*-stöd av Indien (71 % 1995) och Turkiet (100 % 1995 och 1997).

⁴¹ AIE/S9/Rev.1

Tabell 30. U-länder som bundit positiva belopp för de gula stöden (AMS) för basperioden (miljoner USD)⁴²

Land	AMS för basperioden	Utnyttjandegrad:		
		1995	1996	1997
Argentina	92	136% *	ej not.	ej not.
Brasilien	1 053	84%	35%	30%
Colombia	398	15%	1%	4%
Costa Rica	18	ej not.	ej not.	ej not.
Cypern	127	63%	62%	32%
Israel	654	71%	79%	83%
Korea	4 086	95%	93%	95%
Marocko	93	12%	33%	12%
Mexiko	9 669	5%	ej not.	ej not.
Thailand	866	72%	60%	79%
Tunisien	76	87%	77%	81%
Venezuela	1 305	42%	26%	ej not.

* En förklaring till att Argentinas utnyttjandegrad överstiger 100% redovisas i avsnitt 5.1.2.

Källa: SJV:s bearbetning av G/AG/B/ARG/4, AIE/S2/Rev.1 samt uppgifter från WTO:s hemsida.

Ett antal u-länder har redovisat tillämpning av s&d-stöd och gröna stöd som är helt undantagna från reduktionskraven i jordbruksavtalet. Utifrån de sammanställningar som finns tillgängliga för u-ländernas notifikationer av internstöd, har utnyttjandet av undantagna stödformer varit följande:

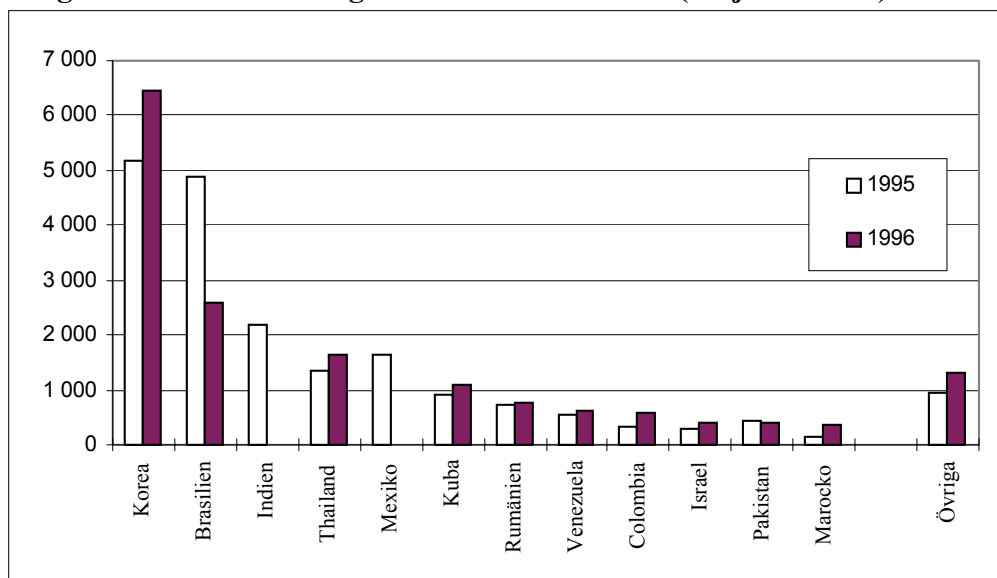
I maj 1999⁴³ hade 23 u-länder notifierat tillämpning av s&d-stöd för något eller några av åren 1995-1998. Dessa länder var Bahrain, Brasilien, Chile, Colombia, Cypern, Egypten, Fiji, Filippinerna, Gambia, Honduras, Indien, Korea, Malaysia, Marocko, Mexiko, Namibia, Pakistan, Paraguay, Thailand, Tunisien, Turkiet, Uruguay och Venezuela. För flertalet av dessa länder svarade s&d-stöden för mellan 0-20% av de totala interna stöden. I två länder - Bahrain och Honduras - var s&d-stöden den dominerande stödformen.

U-ländernas tillämpning av gröna stöd är begränsad mätt i absoluta tal. Av de gröna stöd som hittills notifierats för 1995 och 1996 svarade u-länderna för ca 15% respektive 13% av kostnaderna för gröna stöd. Fram till maj 1999 har 32 u-länder notifierat att de tillämpat gröna stöd under åren 1995-1997. De högsta nivåerna på gröna stöd svarade Brasilien, Korea, Indien, Thailand och Mexiko för (se diagram 31). Inriktningen på de gröna stöden skiljer sig åt mellan dessa länder. Som exempel kan nämnas att Koreas gröna stöd domineras av stöd till förbättringar av infrastrukturen samt investeringsstöd; huvuddelen av Indiens gröna stöd går till offentlig lagring för att värna om livsmedelssäkerheten; i Mexiko används gröna stöd främst till ett arealbaserat direktstöd som kompenserar jordbruket för en avveckling av marknadsprisstöd.

⁴² Papua Nya Guinea finns ej med i tabellen då uppgift om AMS i basperioden uttryckt i USD inte varit tillgänglig. Uppgifterna om Brasiliens AMS för 1995-1997 i AIE/S2/Rev.1 stämmer inte överens med WTO-sekretariatets redovisning i AIE/S9/Rev.1 där Brasiliens aktuella AMS anges vara 0.

⁴³ AIE/S2/Rev.1

Diagram 31. Notifierade gröna stöd i u-länderna (miljoner USD)



Källa: AIE/S9/Rev.1

Specialreglerna för u-länderna i den gröna boxen har återopats i begränsad omfattning. För offentlig lagring för att uppnå livsmedelssäkerhet har u-länderna möjlighet att köpa och sälja produkterna till administrativa priser istället för världsmarknadspriser förutsatt att skillnaden mellan inköpspriset och det externa referenspriset redovisas som ett gult stöd⁴⁴. Denna möjlighet har under 1995 och 1996 utnyttjats av bl.a. Brasilien, Cypern, Filippinerna, Korea, Pakistan och Slovenien⁴⁵. Undantagen för u-länder när det gäller den gröna boxens regler för nationellt livsmedelsbistånd har utnyttjats av Brasilien, Korea, Kuba, Marocko, Thailand och Venezuela.

Fördelningen av u-ländernas interna stöd på olika stödformer visar att de gröna stöden har en stor relativ betydelse i många u-länder (se tabell 32). I några u-länder tillämpas uteslutande gröna stöd, t.ex. i Botswana, Kuba, Kenya och Zimbabwe. I andra länder svarar de gröna stöden för mellan 80-100 % av de interna stöden, t.ex. i Brasilien, Chile, Malaysia, Namibia och Pakistan. Vissa u-länder har dock en relativt stor andel produktionskopplade gula stöd vilket illustreras av höga andelar *de minimis*-stöd eller aktuellt AMS i de interna stöden. Detta gäller för t.ex. Argentina, Indien, Israel och Turkiet.

⁴⁴ Bilaga 2, para 3, fotnot 5.

⁴⁵ AIE/S6

Tabell 32. Fördelningen av de interna stöden i ett antal u-länder (%)

Land	År	Gröna stöd	s&d-stöd	de minimis-stöd	aktuellt AMS
Argentina	1996	52,7	0,0	0,0	47,3
Brasilien**	1997	85,5	6,9	7,6	0,0
Chile	1997	84,0	1,3	14,7	*
Colombia	1997	79,5	17,2	0,0	3,3
Filippinerna	1997	84,1	11,7	4,2	*
Indien	1995	26,1	3,0	70,9	*
Israel	1997	38,0	0,0	3,2	58,8
Korea	1997	68,8	0,4	7,8	23,0
Malaysia	1996	89,3	10,7	0,0	*
Mexiko	1995	59,7	23,7	0,0	16,6
Pakistan	1996	96,2	0,0	3,8	*
Thailand	1997	66,0	9,9	0,0	24,1
Turkiet	1997	0,0	0,0	100,0	*

* Noll-nivå bunden för AMS

** WTO-sekretariatet har redovisat motsägelsefulla uppgifter om Brasiliens aktuella AMS för 1997. I AIE/S2/Rev.1 redovisas ett aktuellt AMS av samma storlek som *de minimis*-stöden i underlaget till denna tabell.

Källa: AIE/S9/Rev.1

Konsekvenser av u-ländernas åtaganden för de interna stöden

Att u-länderna bundit noll-nivåer respektive låga nivåer för de gula stöden innebär att möjligheterna att införa produktionsdrivande stöd i dessa länder är begränsade. En stor andel av u-länderna kan således sägas ha gjort tuffare åtaganden för de interna stöden än i-länderna trots att reduktionskravet är 2/3 av det som gäller för i-länderna. Dessutom kan reduktionskraven skärpas om de gula stöden bundits i nationell valuta och inflationstakten varit hög, vilket ofta är vanligare i u-länder än i i-länder. Det finns möjligheter att inflationsjustera bindningarna men reglerna för detta är oklara. I många fall har u-länderna gjort bindningarna i utländsk valuta, t.ex. USD. Bindningar i USD har bl.a. gjorts av många latinamerikanska stater. I de fall då den nationella valutan deprecierar i förhållande till dollarn skapas "luft" i bindningen medan en appreciering av den nationella valuta leder till skärpta åtaganden.

De minimis-regeln är av stor potentiell betydelse för många u-länder. Denna regel ger u-länderna vissa möjligheter att tillämpa marknadsprisstöd trots att de bundit noll-nivåer för de gula stöden. En intressant aspekt av *de minimis*-regeln som nämnts är att värdet av denna regel ökar ju mindre del av produktionen som når marknaden⁴⁶.

En annan fråga som kan vara av betydelse för vissa u-länders tillämpning av gula stöd är hur negativa AMS-poster ska hanteras. Om negativa produktspecifika AMS-poster får räknas med i det totala AMS medför detta en viss flexibilitet för u-länderna att införa produktionskopplade stöd till andra produkter utan att noll-nivån för totalt

⁴⁶ Enligt Haen och Konandreas (1998) kan ett högre relativt prisstöd beviljas ju mindre andel av produktionen som säljs på marknaden. Om t.ex. 25 % av produktionen säljs på marknaden kan ett prisstöd på 40 % för denna del av produktionen införas under *de minimis*-regeln.

aktuellt AMS behöver överskridas. Dessutom medger detta att icke produktspecifika stödformer, t.ex. subventioner för insatsvaror, kan tillämpas. Fördelen för u-länderna med att subventionera insatsvaror istället för att tillämpa marknadsprisstöd är att lönsamheten i jordbruket kan förbättras utan att detta höjer priserna för konsumenterna. Hittills har flertalet WTO-medlemmar ansett att jordbruksavtalet inte medger att de negativa AMS-posterna får räknas med i beräkningen av totalt aktuellt AMS.

För u-länderna kan det vara problematiskt att använda gröna stödformer då dessa måste belasta budgeten och då flera av de gröna stödkategorierna förutsätter en relativt utvecklad administrativ kapacitet. För många u-länder innebär kravet på budgetfinansiering problem dels p.g.a. att de finansiella resurserna är knappa och dels p.g.a. budgetrestriktioner under strukturanpassningsprogram. Det senare problemet har bl.a. uppmärksammats vid UNCTAD-konferensen om u-länder och jordbruk under våren 1999 där det noterades att det kan uppstå en konflikt mellan de åtgärder som ryms inom strukturanpassningsprogrammen och åtagandena för interna stöd.

6.3.5 Uppföljning av Ministerbeslutet från Marrakesh

Jordbrukskommittén har till uppgift att följa upp tillämpningen av Ministerbeslutet från Marrakesh. Sedan 1995 finns en anmälningsprocedur för de åtgärder som vidtagits för att leva upp till Ministerbeslutet. Inom ramen för denna procedur ska bl.a. livsmedelshjälp och tekniskt bistånd anmälas.

WTO fastställer vilka länder som omfattas av Ministerbeslutet. För närvarande omfattas de länder som klassificerats som MUL-länder av FN samt 18 u-länder som är nettoimportörer av livsmedel⁴⁷. Att ett land finns med på denna lista innebär dock inte med automatik att det erhåller livsmedelshjälp.

De länder som omfattas av Ministerbeslutet har en befolkning på ca 960 miljoner (1995) och enligt FAO:s uppskattning är ca 280 miljoner människor i dessa länder undernärda. Spannmål är den viktigaste enskilda livsmedelsprodukten och svarar för ca 52 % av energiintaget i MUL-länderna och 45 % i de nettoimporterande u-länderna. Ett stort problem för dessa länder är en svag produktionstillväxt och stora produktionsvariationer. Den svaga produktionsutvecklingen för spannmål har i många fall medfört att per capita produktionen har minskat. De nettoimporterande u-länderna importerar ca 30 % av spannmålskonsumtionen och MUL-länderna ca 10 %, vilket visar på beroendet av världsmarknaden för att täcka behovet av livsmedel i dessa länder⁴⁸.

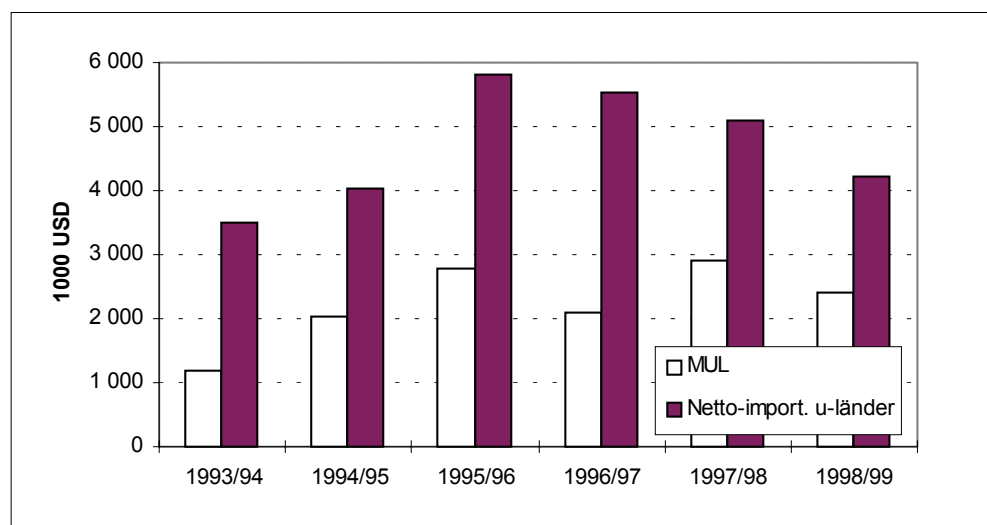
En del av uppföljningen av Ministerbeslutet har bestått i att olika internationella organisationer har redogjort för utvecklingen av importkostnaderna för livsmedel. FAO har redovisat hur importen av spannmål till MUL-länderna respektive de nettoimporterande u-länderna utvecklats under perioden 93/94 till 98/99 (prognos) (se diagram 33). Kostnaderna för spannmålsimporten i MUL-länderna och de nettoimporterande u-länderna var för ett genomsnitt av åren 97/98 och 98/99 36 % högre än kostnaderna för spannmålsimporten för ett genomsnitt av åren 93/94 och 94/95. Ungefär hälften av kostnadsökningen beror på en ökad importvolym och hälften

⁴⁷ Barbados, Botswana, Dominikanska Republiken, Egypten, Elfenbenskusten, Honduras, Jamaica, Kenya, Marocko, Mauritius, Pakistan, Peru, St Lucia, Senegal, Sri Lanka, Trinidad och Tobago, Tunisien och Venezuela (källa: WTO-dokument G/AG/5/Rev.2). Dessutom har Kuba ansökt om att räknas till gruppen av nettoimporterande u-länder.

⁴⁸ Greenfield J., Konandreas P., Sharma R. (1998)

på en ökad kostnad per ton spannmål. En förklaring till den ökade kostnaden per ton spannmål är att importen av spannmål i huvudsak skett på kommersiella villkor i och med att den subventionerade exporten till u-länderna reducerats kraftigt efter 1995.

Diagram 33. Import av spannmål till MUL och nettoimporterande u-länder

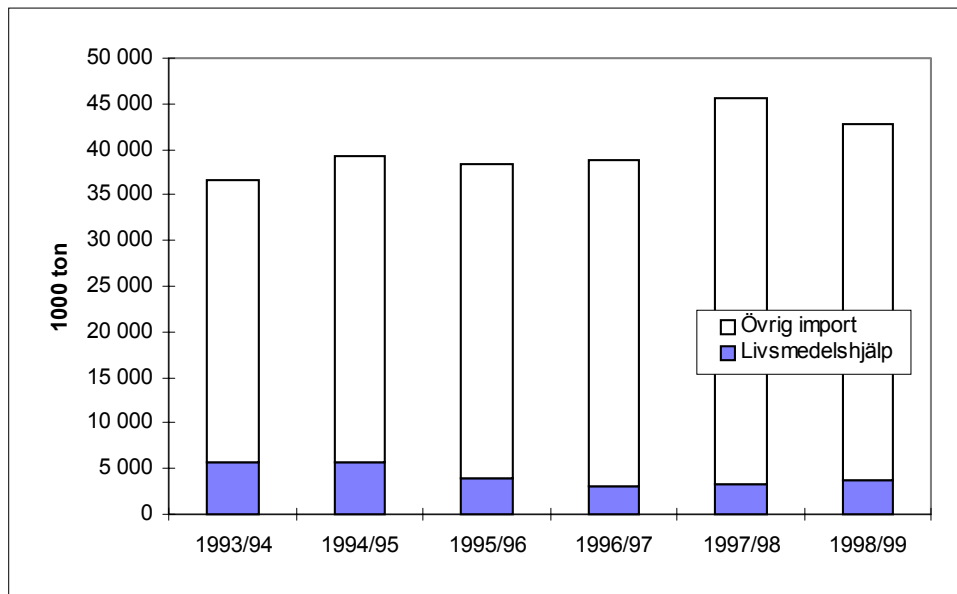


Källa: FAO (1999) Uppgifter redovisade i WTO-dokument G/AG/GEN/36. Uppgiften för 98/99 är en prognos.

Livsmedelshjälpen i form av spannmål minskade med ca 30 % under 95/96 jämfört med 94/95. Under 97/98 och 98/99 (prognos) har livsmedelshjälpen i spannmål ökat något men den ligger dock fortfarande långt under nivån 93/94. Minskningen förklaras bl.a. av höga världsmarknadspriser under delar av perioden och av att livsmedelshjälp alltmer ges vid katastrofer istället för att lösa strukturella livsmedelsunderskott. Denna utveckling har medfört att en allt mindre del av spannmålsimporten till MUL-länderna och de nettoimporterande u-länderna utgörs av livsmedelshjälp (se diagram 34). Under 97/98 bestod 23 % av MUL-ländernas spannmålsimport av livsmedelshjälp jämfört med 36 % under 93/94. För de nettoimporterande u-länderna förändrades andelen livsmedelshjälp av importen från 7,6 % under 93/94 respektive 2 % under 97/98.

FAO har betonat att livsmedelsförsörjningen även fortsättningsvis kommer att vara osäker i många av de länder som berörs av Ministerbeslutet från Marrakesh.

Diagram 34. Importen av spannmål till MUL och de nettoimporterande u-länderna (andel livsmedelshjälp)



Källa: FAO, G/AG/GEN/36

Ett av åtagandena i Ministerbeslutet var att se över FAC. I mars 1999 avslutades förhandlingarna om FAC 1999 som ska träda i kraft den 1 juli 1999. Syftet med FAC 1999 är: ”to contribute to world food security and to improve the ability of the international community to respond to emergency food situations and other food needs of developing countries”. FAC-medlemmarna ska prioritera MUL-länderna och låginkomstländer, varav många finns med på WTO:s lista över u-länder som är nettoimportörer av livsmedel.

En nyhet är att produktomfattningen har vidgats i FAC 1999 samt att kraven på att livsmedelshjälp ska ges som rent bistånd (”grant”) har skärpts. Dessutom innehåller den nya konventionen skärpta villkor för att stimulera utveckling av jordbruket i mottagarländerna antingen genom att det donerande landet köper livsmedel i ett annat utvecklingsland eller genom att livsmedlen köps i en överskottsregion och doneras till en underskottsregion. Ansträngningar har även gjorts för att vidga antalet donerande länder inom FAC.

6.3.6 Utvecklingen av u-ländernas handel med jordbruksvaror

En intressant fråga är vilken effekt jordbruksavtalet haft på u-ländernas handel med jordbruksprodukter. Det är dock svårt att fastställa vilka förändringar i handeln som beror på WTO-åtagandena och vilka förändringar som beror på andra faktorer, t.ex. regional handelsliberalisering, produktionsvariationer och den allmänna ekonomiska utvecklingen.

Under de tre första åren efter det att jordbruksavtalet trädde i kraft ökade u-ländernas export av jordbruksråvaror och livsmedel med 26 % jämfört med 21 % för i-länderna⁴⁹.

⁴⁹ Källa till detta avsnitt är WTO-sekretariatets dokument AIE/S10/Rev.1. Viktigt att notera är att internhandeln inom EU inte inkluderas i världsexporten av jordbruksråvaror och livsmedel. Med jordbruksråvaror avses SITC 21, 23, 24, 25, 26 och 29 som innehåller bl.a. hudar, skinn, rågummi, kork,

U-ländernas andel av världsexporten av jordbruksråvaror och livsmedel ökade därmed från 41,5 % 1994 till 43 % 1997. En viktig tendens var att u-ländernas andel av världsexporten av jordbruksråvaror och livsmedel till *andra u-länder* ökade från 40 % 1994 till 43,5 % 1997. Gemensamt för både u-länder och i-länder var att den totala varuexporten ökade i högre takt än exporten av jordbruksråvaror och livsmedel under den aktuella perioden.

Västeuropa är en mycket viktig marknad för u-ländernas export av jordbruksråvaror och livsmedel. Västeuropas andel av u-ländernas export av jordbruksråvaror och livsmedel var 27 % under 1997. Västeuropa tog emot 54 % av Afrikas export av jordbruksråvaror och livsmedel under 1997 och 33 % av exporten från Latinamerika och Karibien. Mellan 1994 och 1997 ökade exporten av jordbruksråvaror och livsmedel från Latinamerika och Karibien till Västeuropa med 28 %. Under samma period ökade exporten från Afrika till Västeuropa med 18 %.

U-ländernas totala export av jordbruksråvaror och livsmedel hade under 1997 följande fördelning på exporterande region: Asiens u-länder (46 %), Latinamerika och Karibien (39 %), Afrika: (12 %) och övriga u-länder (3 %). De största u-landsexportörerna av jordbruksråvaror och livsmedel under 1996 redovisas i tabell 35.

Tabell 35. De största exportländerna bland u-länderna 1996

Asien	1996 miljoner USD	Afrika	1996 miljoner USD	Latinamerika och Karibien	1996 miljoner USD
Kina*	14 920	Sydafrika**	3 531	Brasilien	18 303
Thailand	14 010	Marocko	1 678	Argentina	13 563
Malaysia	10 896	Kenya	1 268	Mexiko	7 875
Indonesien	8 473	Zimbabwe	1 233	Chile	5 722
Indien	7 039	Mauritius	534	Colombia	4 261
Singapore	5 579	Egypten	520	Ecuador	3 165

* Ej WTO-medlem, anslutningsförhandlingar pågår.

** Sydafrika har inte gjort åtaganden på u-landsnivå. Sydafrika har dock inkluderats i sammanställningen över handelsutvecklingen som gjorts av WTO.

Källa: AIE/S10/Rev.1

I-ländernas import av jordbruksråvaror och livsmedel från MUL-länderna ökade värdemässigt med 1 % per år mellan 1990-1994 och med 6,5 % per år mellan 1994 och 1997. Den låga ökningstakten 1990-1994 förklaras av att i-ländernas råvaruimport från MUL-länderna minskade värdemässigt under denna period. MUL-ländernas andel i i-ländernas totala import av jordbruksråvaror och livsmedel är mycket låg. Under 1997 svarade MUL-länderna för endast 2 % av i-ländernas import av dessa produkter.

Bland i-länderna tar EU emot en dominerade del av MUL-ländernas export av jordbruksråvaror och livsmedel. 1994 svarade EU för 65 % av importen från MUL-länderna av de aktuella produkterna. 1997 var EU:s andel 53 %. Även Japan är en viktig

textilfibrer. Med livsmedel avses SITC 0, 1, 4 och 22 som omfattar både obearbetade produkter som spannmål, socker, kött samt förädlade produkter som juicer, drycker, choklad mm.

marknad för MUL-länderna. Under 1997 svarade Japan för 17 % av i-ländernas import av jordbruksråvaror och livsmedel från MUL-länderna.

6.4 EU:s tullförmåner för u-länder

6.4.1 EU:s GSP-system

Bakgrund

I början på 1960-talet infördes i GATT en del (IV), Handel och utveckling, som uppmanar i-länderna till att ge bättre förmåner till u-länderna utan att vänta sig en motprestation. 1968 fattades beslut i UNCTAD om att ett generellt, icke-ömsesidigt och icke-diskriminerande preferenssystem, GSP-systemet, skulle införas till förmån för u-länderna. Eftersom det visade sig att ett gemensamt system för alla i-länder inte gick att genomföra fick varje land utforma sitt eget system utifrån vissa gemensamma riktlinjer. Från början fick undantag medges från MGN-principen men i Tokyorundan 1979 blev GSP permanent i GATT. En särskild klausul, "enabling clause", gör det även möjligt att ge ytterligare förmåner till MUL-länderna och föreskriver att u-länderna ska ta på sig mer av de ordinarie GATT-förpliktelser i takt med att deras ekonomier utvecklas. GSP-systemen ska finnas temporärt och får inte påverka GATT i övrigt. 1971 införde EG sitt generella preferenssystem, som innebär sänkta tullar för vissa produkter för u-länderna. EU, USA och Japan har de största GSP-systemen.

GSP-systemet idag

EU:s GSP-system gäller för 148 u-länder samt ett tjugotal länder och territorier som lyder eller administreras av andra länder. Av dessa länder omfattas 71 länder även av Lomékonventionen. Konventionen omfattar dock inte nio av de 48 MUL-länderna. För dessa nio MUL-länder utökades GSP-systemet den 1 januari 1998 så att de får motsvarande förmåner som AVS-länderna som omfattas av Lomékonventionen, med undantag för de produkter som omfattas av en tullkvot.

I januari 1999 kom EU:s nya GSP-förordning. Den största förändringen var att förordningarna för industrivaror, jordbruksvaror och de särskilda stimulansordningarna slogs samman till en förordning. Ramen för GSP-systemet sträcker sig fr.o.m. 1995 t.o.m. 2004 och därför kan inga större förändringar genomföras i nuläget.

Förmånerna

GSP-systemet är uppbyggt på samma sätt för både industri- och jordbruksprodukter. De produkter för vilka förmåner ges är uppdelade i fyra grupper efter hur "känsliga" produkterna är på EU:s marknad. Beroende på om produkterna räknas som mycket känsliga, känsliga, halvkänsliga eller icke känsliga sänks MGN-tullen med 15, 30, 65 respektive 100 procent. För MUL-länderna gäller noll procent tull för samtliga produkter som ingår i GSP-systemet, d.v.s. för de produkter som delats upp i olika känslighetsgrupper och ytterligare särskilt angivna produkter (bilaga VI). För de 11 länderna i Andinska gemenskapen (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, och Venezuela) och Centralamerikanska gemensamma marknaden, CACM, (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica och Panama) som tillämpar program för att bekämpa narkotikaproduktion gäller också noll procent tull för flertalet av de produkter som är särskilt angivna (bilaga VI). Tullar som efter sänkning hamnar på 0,5 procent eller mindre innebär tullfrihet.

Fr.o.m. mitten av 1998 finns det möjlighet för de GSP-länder som tillämpar internationella regler gällande arbetsrätt och miljö⁵⁰ att ansöka om extra förmåner genom de s.k. särskilda stimulansordningarna. Detta innebär att de länder som infört och effektivt tillämpar ILO⁵¹-konventionerna om förenings- och förhandlingsrätt samt minimiålder för arbetarna eller tillverkar produkter av tropiskt timmer enligt de standarder som tagits fram i den internationella organisationen för tropiskt timmer, ITTO⁵², kan få ytterligare tullsänkningar. För de mycket känsliga produkterna blir sänkningen 10 procent, för de känsliga 20 procent och för de halvkänsliga 35 procent. Om de internationella reglerna för både arbetsrätt och miljö är uppfyllda blir den sammanlagda tullsänkningen dubbel, dock högst totalt 40 procent.

Upphävande av förmåner

Det är möjligt att tillfälligt helt eller delvis upphäva förmånerna för enskilda länder om de t.ex. praktiserar tvångsarbete, exporterar varor som tillverkats av fångar, förfalskar ursprungscertifikat m.m. Det är även möjligt att ta bort förmånerna på begäran av en medlemsstat eller kommissionen om importen av en produkt inom GSP-systemet ökar så att den hotar att störa EU-marknaden.

I systemet finns dessutom en mekanism för att utesluta (utgradera) länder från förmånssystemet antingen helt eller för en viss varukategori. Utgradering sker antingen då utvecklingsnivån och den relativa jordbruksspecialiseringen uppnår vissa nivåer eller då landets export inom den aktuella sektorn utgör 25 procent eller mer av den totala exporten från GSP-länder till EU.

De länder som fått sina förmåner upphäva p.g.a. att utvecklingsnivån och den relativa jordbruksspecialiseringen uppgår till vissa nivåer följer nedan med inom parentes det eller de kapitel i tulltaxan som upphävandet gäller:

- Argentina (kapitel 1, 2, och kapitlen 16 - 23 med undantag från 1604, 1605 och 1902.20.10)
- Brasilien (kapitel 1, 2, 9, kapitlen 16 - 23 med undantag från 1604, 1605 och 1902.20.10 och kapitel 24)
- Uruguay (kapitel 1 och 2)
- Thailand (kapitel 3, 6 - 8 och kapitlen 16 - 23)
- Mexiko (kapitel 4 och kapitlen 6 - 8)
- Kina (kapitel 5)
- Chile (kapitlen 6-8)
- Ukraina (kapitel 12)
- Indonesien, Malaysia och Filippinerna (kapitel 15)

De länder som fått sina förmåner upphäva p.g.a. att landets export inom den aktuella sektorn utgör mer än 25 procent av den totala exporten från GSP-länder till EU följer nedan med inom parentes det eller de kapitel i tulltaxan som upphävandet gäller:

- Argentina (kapitel 4)
- Malaysia (kapitel 10 och 11)
- Kina (kapitel 12)

⁵⁰ För tillfället gäller stimulansordningarna för miljö enbart för produkter av tropiskt timmer som tillverkas enligt de standarder som tagits fram i ITTO för att åstadkomma ett ekologiskt uthålligt skogsbruk i regnskogarna.

⁵¹ International Labour Organization

⁵² International Tropical Timber Organization

- Brasilien och Chile (kapitel 13)

6.4.2 Lomékonventionen (AVS-EG-konventionen)

Lomékonventionen är ett avtal mellan EU och idag 71 u-länder, de s.k. AVS-länderna, som återfinns i Afrika (48 st), i Västindien (15 st) och i Stilla havet (8 st). Avtalet grundar sig på Romfördraget från 1957. De flesta AVS-länderna har historiska band till någon av de ursprungliga sex medlemmarna i EG.

Konventionen är idag inte förenlig med den grundläggande principen i WTO om icke-diskriminering. Konventionen har fått undantag från kravet om icke-diskriminering t.o.m. februari år 2000 då nuvarande avtal, Lomé IV, löper ut. Förhandlingar om en fortsättning av Lomékonventionen påbörjades i september 1998.

Förmånerna

Lomékonventionen ger generella förmåner för mer än 1000 tullpositioner på 8-ställig nivå inom jordbruksområdet. Förmånerna innebär t.ex. neddragningar av MGN-tullarna med mellan 15 procent och 100 procent, neddragningar inom en kvot eller neddragningar en viss säsong. För socker, nötkött, rom och bananer finns det särskilda råvaruprotokoll som ger vissa av länderna extra förmåner inom en kvot. För de råvaruexporterande länder som är beroende av några få råvaror finns exportinkomststabiliseringssystemet Stabex. Systemet ska kompensera för förändringar i råvarupriserna för de produkter som ingår i systemet, det rör sig idag om 54 produkter. EU ska även ge finansiellt och tekniskt bistånd till AVS-länderna och arbeta för att inte öka deras skuldbörda.

Protokollet för socker innebär att drygt 1,3 miljoner ton socker kan importeras tullfritt till EU-marknaden varje år till garanterade priser. Avtalet gäller tillsvidare och kan inte ändras unilateralt. EU åtar sig att importera och AVS-länderna (16 st) att exportera. Uteblir leveranserna från ett land utan godtagbara skäl dras kvoten in. Protokollet för bananer ger 12 AVS-länder en tullfri kvot på 857 000 ton per år. Hantering av tullkvoterna har blivit anmäld till WTO och EU har blivit fälld två gånger. EU har kommit med förslag på en ny hantering men den har inte accepterats av de länder som anmält EU. Protokollet för rom lämnar årligen tullfrihet för drygt 200 000 hektoliter rom till 14 AVS-länder. Protokollet för nötkött ger 6 AVS-länder möjlighet till att exportera max 52 100 ton benfritt nötkött per år med en avgift motsvarande 8 procent av importtullen till EU. Exporten har dock vid flera tillfällen stoppats p.g.a. EU:s strikta hygienkrav.

Ytterligare en förmån är att insatsvaror från andra AVS-länder samt från EU får räknas som om de hade ursprung i det exporterande AVS-landet.

6.4.3 Förmånssystemens framtid

WTO-förenlighet

Lomékonventionen går emot WTO:s regler om icke diskriminering genom att den bara ger förmåner till vissa u-länder både genom de generella förmånerna och de särskilda råvaruprotokollen. Enligt WTO får endast MUL-länderna särbehandlas bland u-länderna. Konventionen har fått undantag från kravet på icke diskriminering genom en s.k. "waiver". Undantaget gäller fram t.o.m. när konventionen löper ut i februari år 2000.

I EU:s GSP-system kan länder uteslutas helt eller för en viss varukategori och fråntas därmed preferensmöjligheterna. Detta har ansetts strida mot WTO-principen om icke diskriminering men ännu har inget land gjort någon anmälan till WTO:s tvistlösningsorgan.

GSP-system eller Lomékonvention

Inom EU har det kommit förslag på att utöka GSP-systemet och på så sätt ersätta Lomékonventionen. Detta skulle emellertid inte innebära lika bra villkor för AVS-länderna eftersom GSP-systemet innehåller en del förbehåll och begränsningar. Även ett utökat GSP-system kommer att ge sämre förmåner än Lomékonventionen. Förmåns marginalerna minskar dock för alla förmånssystem/avtal i takt med att sänkningarna av MGN-tullarna genomförs.

Förhandlingar om det fortsatta samarbetet mellan EU och AVS-länderna inleddes under hösten 1998. EU:s målsättning är att Lomékonventionen ska kunna ersättas med regionala frihandelsavtal med grupper av länder inom AVS, s.k. REPA (Regional Economic Partnership Agreement). För de länder som inte vill ingå något frihandelsavtal erbjuds ett utökat GSP-system och för MUL-länderna fritt marknadstillträde. EU har även fört fram att råvaruprotokollen bör ses över under dessa förhandlingar.

AVS-länderna om Lomékonventionen

AVS-länderna menar att frihandel inte kan fungera mellan AVS-länderna och EU eftersom EU subventionerar ett flertal känsliga produkter under CAP. AVS-länderna anser också att råvaruprotokollen har varit till nytta för de länder som omfattas. De ser gärna en utökning av protokollen och en större anpassning av dessa till deras utökade behov. Protokollet för socker behöver dock inte ses över anser de men EU borde vidta anpassade åtgärder för att inte äventyra alla investeringar som redan lagts ner i protokolländerna för sockerproduktion och hantering. AVS-länderna ser även gärna en utökning och förbättring av Stabex.

6.5 U-ländernas intressen inför de kommande förhandlingarna

Ett antal u-länder har presenterat inlagor i AIE-processen och dessa inlagor ger en bild av vilka frågor u-länderna kan ha intresse av att driva i de kommande förhandlingarna. U-länderna har även framfört synpunkter som berör jordbruksområdet i andra fora i WTO, t.ex. i Kommittén för miljö och handel samt Kommittén för handel och utveckling. Andra källor till information om u-ländernas intressen är de skrivelser som skickats in till WTO som ett led i förberedelserna inför Ministermötet i Seattle i november 1999 samt dokument från UNCTAD och FAO.

U-ländernas uttalade intressen inför de kommande förhandlingarna är mycket heterogena. Vissa nettoexporterande u-länder verkar för fortsatta reduktioner av handelsstörande stöd och exportsubventioner samt fortsatt handelsliberalisering. Dessa länder menar att det inte finns anledning att behandla jordbruket annorlunda än andra sektorer. Andra u-länder ser det som ett problem att möjligheterna att stödja jordbruksproduktionen i u-länderna kan begränsas ytterligare. Dessa u-länder menar att flexibla stödvillkor för u-länderna är viktigt för att dessa ska kunna verka för en förbättrad livsmedelssäkerhet samt för att kunna bekämpa fattigdomen på landsbygden.

MUL-ländernas medverkan i AIE-processen har varit mycket begränsad. Dessa länders deltagande i WTO-arbetet försvåras sannolikt av att de har få fasta representanter i Genève eller t.o.m. ingen representation alls⁵³. I många fall formuleras MUL-ländernas förmodade intressen av andra parter, t.ex. UNCTAD eller FAO.

6.5.1 Marknadstillträde

Många av de inlägg som gjorts av u-länderna handlar om hur marknadstillträdet ska kunna förbättras i framtiden. Önskemålen är relativt konkreta när det gäller *hur* marknadstillträdet kan förbättras. Däremot har det inte framkommit av diskussionerna i AIE-processen för *vilka produkter* olika u-länder vill ha ett bättre marknadstillträde. WTO-sekretariatet kommer emellertid under juli att redovisa en sammanställning över för vilka produkter och på vilka marknader u-länderna anser det vara viktigt med ett förbättrat marknadstillträde.

Vissa u-länder har lyft fram ett antal faktorer som lett till att marknadstillträdet på jordbruksområdet inte har förbättrats: tulltoppar, selektiva tullreduktioner, tulleskalering, brister i arrangemangen för minsta tillträde samt SPS-krav. För att förbättra marknadstillträdet för u-ländernas export föreslås att tulltopparna reduceras, att tullkvoterna utökas, att tullar inom kvoterna reduceras, att transparensen i administrationen av tullkvoter förbättras samt att skyddsklausulen inte tillämpas för produkter av intresse för u-länderna. Vidare har ett antal nettoimporterande u-länder fört fram att marknadstillträdet för produkter från u-länder som är nettoimportörer av livsmedel måste förbättras så att dessa länder får bättre möjligheter att hantera högre importkostnader för livsmedel.

Några nettoexporterande u-länder anser att handeln med jordbruksprodukter bör ske på samma villkor som för annan varuhandel. De kommande förhandlingarna bör enligt dessa länder resultera i betydande tullsänkningar. För att förbättra marknadstillträdet på jordbruksområdet bör även tullkvoterna (minimum access) utökas, kvotadministrationen ses över och marknadstillträdet för förädlade produkter förbättras.

U-länderna har sedan decennier tillbaka framfört att tulleskalering är en viktig fråga när det gäller marknadstillträde. Som framgår av redovisningen ovan är detta ett krav som framförts av många u-länder inom WTO. För u-länder som är beroende av export av ett fåtal jordbruksråvaror kan reducerad tulleskalering innebära flera fördelar. Diversifiering av produktionen och ökad export av bearbetade produkter kan öka exportintäkterna då förädlingsvärdet för bearbetade produkter oftast överstiger kostnaderna för produktionen av de förädlade råvarorna. Ökade exportintäkter ger mer resurser för att bekämpa fattigdom samt för att satsa på miljöåtgärder. Dessutom reduceras risken för att råvaruberoende u-länder hamnar i en fälla som innebär att landet ökar råvaruexporten för att motverka fallande råvarupriser, vilket i sin tur pressar priserna nedåt ytterligare. För att komma tillrätta med både tulltoppar och tulleskalering har UNCTAD föreslagit att en tullreduktionsmetod som medför en harmonisering av tullarna på jordbruksområdet bör diskuteras i de kommande förhandlingarna.

EU föreslog i samband med högnivåmötet om handel och utveckling att MUL-länderna bör beviljas tullfritt tillträde för i stort sett all export till i-länderna. EU menar att detta är något som man kan komma överens om redan i Seattle och att det tullfria tillträdet kan tillämpas när förhandlingsrundan avslutats (ev. 2003).

⁵³ Enligt UNCTAD (1998) hade 16 av de 29 MUL-länder som är medlemmar i WTO representationer i Genève i maj 1998.

6.5.2 Exportstöd

I-ländernas tillämpning av exportstöd uppfattas som mycket konkurrensnedvridande av många u-länder med exportintressen. Ett antal nettoexporterande u-länder driver därför frågan om ett avskaffande av exportstöd. Dessa länder anser även att exportkrediter bör inordnas under ett effektivt internationellt regelverk med målsättning att den offentliga finansieringen av exportkrediter ska upphöra. Argumenten mot exportstöden är flera. Huvudargumentet är att exportstöd är oförenliga med principen om ett rättvist handelssystem då bl.a. EU erhåller marknadsandelar med hjälp av exportstöd. Ett annat argument som presenterats är att exportstöd genom att skapa felaktiga prissignaler kan motverka strävan efter en miljömässigt hållbar produktion. Slutligen understryks även att en avveckling av exportstöden skulle vara gynnsam för jordbrukarnas inkomstutvecklingen i många u-länder, vilket är ett viktigt inslag i kampen mot fattigdom. Ytterligare ett argument som riktats mot exportstöden är att dessa bidrar till att onödigt höga tullnivåer tillämpas.

6.5.3 Exportskatter och exportrestriktioner

Jordbruksavtalets regler för exportbegränsningar har diskuterats vid ett antal tillfällen i jordbrukskommittén. Enligt avtalet är det tillåtet att införa exportbegränsningar under förutsättning att hänsyn tas till de importerande ländernas livsmedelssäkerhet. Detta åtagande gäller inte för de u-länder som är nettoimportörer av den aktuella produkten.

Exportskatternas effekt på världshandeln och livsmedelssäkerheten har behandlats i AIE-processen. Några länder, såväl i- som u-länder, anser att jordbruksavtalets regler på detta område kan behöva stramas upp i framtiden. Ett centralt argument för detta är att exportbegränsningar kan vara till nackdel för de u-länder som är nettoimportörer av livsmedel då begränsningar i utbudet på världsmarknaden har en prishöjande effekt. Dessutom kan exportskatterna bidra till ökade prisvariationer på världsmarknaden.

Diskussionen om exportrestriktionernas framtid på jordbruksområdet kan sägas befinna sig i ett inledningsskede. Hittills är det främst tillämpningen av exportrestriktioner som kan komma att inverka på livsmedelssäkerheten i nettoimporterande länder som har diskuterats. Striktare regler för denna typ av exportrestriktioner skulle vara gynnsam för u-länderna. I den mån begränsningar för de exportrestriktioner som tillämpas av u-länder, t.ex. för att stimulera export av förädlade produkter eller för att stärka bytesförhållandet, skulle bli föremål för diskussion är det möjligt att många u-länder skulle motsätta sig regler på detta område.

6.5.4 Non-trade concerns

I AIE-diskussionen om non-trade concerns (NTC) på jordbruksområdet har u-länderna främst lyft fram vikten av att ta hänsyn till livsmedelssäkerhet i reformprocessen. Några av de u-länder som har stora exportintressen inom jordbruksområdet anser att begreppet multifunktionalitet används som ett svepskäl för att bevara en stödpolitik som stör handeln. Andra u-länder betonar att en bättre balans mellan handelsliberalisering och NTC måste uppnås.

Vissa nettoexporterande u-länder har varit kritiska till diskussionen om jordbrukets multifunktionalitet. Dessa länder påpekar att all ekonomisk verksamhet är multifunktionell samt att multifunktionalitet inte får utnyttjas för att försvara en politik som skyddar och subventionerar jordbruket. Det har understrukits att NTC inte ska exporteras vidare till andra länder. Detta kan ske genom att vissa i-länders

exportsubventioner och stöd till jordbruket minskar u-ländernas möjlighet att bekämpa fattigdom vilket i förlängningen har negativa effekter på både livsmedelssäkerheten och möjligheten att föra en sund miljöpolitik.

Några u-länder poängterar att livsmedelssäkerhet är ett NTC som inte har fått tillräckligt med utrymme i jordbruksavtalet och argumenterar därför för större flexibilitet för u-länderna. Dessa u-länder anser att nuvarande avtal är obalanserat till förmån för intressen gällande handelsliberalisering. De menar att alla länder har rätt till att och bör sträva efter en viss självförsörjningsgrad och det bör därför vara möjligt att uppnå detta genom bl.a. statliga insatser för att öka produktiviteten inom jordbruket.

6.5.5 Interna stöd

De diskussioner som förts om u-ländernas intressen när det gäller interna stöd handlar bl.a. om hur negativa AMS-poster ska hanteras; den framtida utformningen av *de minimis*-regeln; hur u-länderna ska kunna verka för bättre förutsättningar för jordbruket och ökad livsmedelssäkerhet samtidigt som noll-nivåer bundits för de gula stöden i flertalet u-länder och de gröna stödformerna tar knappa budgetresurser i anspråk.

Många u-länder är beroende av *de minimis*-regeln för att kunna tillämpa produktionskopplade stöd. FAO har pekat på att det finns en risk att u-länder slår i taket för de gula stöden trots möjligheten att undanta produktionskopplade stöd enligt *de minimis*-regeln. Det är därför möjligt att det finns u-länder som kommer att verka för antingen utvidgade undantag för produktionsdrivande stöd för u-länderna eller för en höjning av *de minimis*-gränsen. Ökad flexibilitet för u-ländernas stöd tillämpning är ett önskemål som framförts från flera håll. Dessa länder menar att flexibiliteten bör gälla för bl.a. subventionerade transporter av jordbruksprodukter, stöd för att diversifiera produktionen samt insatser för att nå upp till SPS-krav på exportmarknader. Det har även framförts att det är felaktigt att begränsa användningen av stöd som har ett utvecklingssyfte, oavsett om det är produktionsdrivande eller ej. För u-länder med en stor andel fattiga jordbrukare, innebär stöd till jordbruksproduktionen samtidigt att man bekämpar fattigdom.

I diskussionen om utvidgade undantag för u-ländernas jordbruksstöd påpekas ofta att de gröna stöden inte är utformade efter u-ländernas behov och förutsättningar. Svårigheterna att tillämpa gröna stöd består dels i att de förutsätter budgetfinansiering och dels i att många av kategorierna förutsätter en relativt utvecklad administration. Därför kan u-länderna eventuellt ha intresse av en översyn av stödkategorierna som omfattas av gröna boxen.

6.5.6 Särbehandling av små u-länder och små ö-u-länder?

Ett antal inlägg har gjorts av u-länder som kallar sig för små u-länder eller små ö-u-länder. Sannolikt syftar dessa inlägg till att visa att det finns argument för att bevilja de små u-länderna respektive de små ö-u-länderna speciella villkor i de kommande förhandlingarna.

I FAO har en aktionsplan för de små ö-u-länderna tagits fram vid ett ministermöte. Aktionsplanen omfattar bl.a. målsättningar och åtgärder på handelsområdet. Till gruppen små ö-u-länderna räknas i FAO 33 länder (vissa är kustländer), vilka redovisas i bilaga 3. Många av dessa länder omfattas av särskilda preferenser i bl.a. EU:s Lomékonvention eller USA:s CBI (Caribbean Basin Initiative), vilket betyder att en

fortsatt handelsliberalisering inom ramen för WTO kan reducera dessa länders preferensmarginaler på viktiga marknader.

Några av de problem som de små u-länderna kan lida av är att dessa länder ofta är starkt beroende av utrikeshandel samt beroende av ett fåtal exportprodukter. Infrastrukturen och utbildningssystemet är många gånger föråldrade. Dessa faktorer samt det faktum att dessa länders marknader är små gör att de inte lockar till sig så mycket utländska direktinvesteringar. De små u-länderna har haft svårt att implementera sina åtaganden i Uruguayrundan och det kan därför vara svårt för dessa länder att göra ytterligare åtaganden.

6.5.7 De nettoimporterande u-ländernas intressen

I Uruguayrundan erkändes de problem som kan uppstå för nettoimporterande u-länder till följd av handelsliberalisering och stödreduktioner. Högre världsmarknadspriser för baslivsmedel (ex. spannmål och oljor) riskerar att öka importkostnaderna och skapa problem när det gäller livsmedelsförsörjningen. Det är dock viktigt att notera att den långsiktiga trenden för obearbetade jordbruksprodukter är fallande priser, vilket enligt Haen och Konandreas (1998) kan innebära att nettoresultatet av handelsliberaliseringen kan bli världsmarknadspriser som ligger över den långsiktiga trenden men som inte nödvändigtvis är högre än priserna i början av 90-talet.

Om världsmarknadspriserna dock skulle stiga beror effekten av högre priser på importnotan för livsmedel på ett antal faktorer: hur stort genomslag förändringar i världsmarknadspriset får på det inhemska priset samt hur stor anpassning som sker av utbud respektive efterfrågan vid prisförändringar på den inhemska marknaden. Effekten av högre världsmarknadspriser på importnotan blir mindre ju mer genomslag förändringar får på det inhemska priset och ju större anpassning som sker av utbud och efterfrågan. När det gäller effekterna av högre världsmarknadspriser i MUL-länderna och de nettoimporterande u-länderna har FAO⁵⁴ pekat på att utbudet och efterfrågan i dessa länder endast kan anpassas till högre priser i begränsad utsträckning. På efterfrågesidan kan en anpassning nedåt inte ske utan att detta leder till stort mänskligt lidande och när det gäller utbudssidan är möjligheterna små att öka den inhemska produktionen. Detta får till följd att högre världsmarknadspriser får ett stort genomslag på importnotan för livsmedel.

Många u-länder anser att Ministerbeslutet från Marrakesh bör ses över och att en mer effektiv mekanism för att åtgärda problem i MUL-länderna och de nettoimporterande länderna måste införas. Olika lösningar har föreslagits, bl.a. att i-länderna ska ge livsmedelshjälp i förhållande till den importminskning som sker i relation till den normala nivån på livsmedelsimporten samt att en fond kan inrättas för att hantera betalningsproblem förknippade med livsmedelsimporten.

Det finns ett antal frågeställningar kring Ministerbeslutet från Marrakesh som kan vara relevanta inför de kommande förhandlingarna⁵⁵. Ett av åtagandena i Ministerbeslutet är att nivån på livsmedelshjälpen i FAC ska var tillräcklig för att möta det legitima behovet i u-länderna under reformprogrammet. Vad som avses med ”legitimt behov” är dock inte preciserat. Greenfield mfl. har pekat på olika möjliga mekanismer för att behovet av livsmedel i MUL-länderna och de nettoimporterande u-länderna ska tillgodoses. Ett alternativ är att de länder som omfattas av beslutet får tillgång till

⁵⁴ Greenfield J., Konandreas P., Sharma R. (1998).

⁵⁵ Se ovanstående fotnot.

livsmedelshjälp när världsmarknadspriset stiger över en viss nivå. Ett annat alternativ är att livsmedelsreserver byggs upp i de donerande länderna för att sedan användas som livsmedelsbistånd under år med höga världsmarknadspriser. Fördelen med en sådan lösning är att man undviker att pressa priserna uppåt ytterligare när världsmarknadspriserna är höga.

För att förbättra de nettoimporterande ländernas situation på ett mer långsiktigt sätt har några av u-länderna föreslagit att marknadstillträdet för de nettoimporterande ländernas produkter ska förbättras.

6.5.8 Övriga frågor

För de u-länder som har exportintressen på jordbruksområdet har utformningen och tillämpningen av andra WTO-regelverk än jordbruksavtalet betydelse för den framtida utvecklingen av u-ländernas jordbruk. Bland de andra WTO-områden som tagits upp i diskussioner om u-ländernas intressen kan nämnas följande områden:

- SPS-regler

Ett vanligt förekommande inslag i analyser av u-ländernas marknadstillträde på jordbruksområdet är att SPS-regler begränsar tillträdet till många i-länder. Det stora problemet på detta område är de skillnader som råder mellan u-länderna och i-länderna när det gäller SPS-relaterade krav på produkterna och produktionen. SPS-avtalet finns inte med på den inbyggda dagordningen. Detta utesluter dock inte att frågor om avtalets omfattning, innehåll och tillämpning ändå kan tas upp i samband med förhandlingarna.

- Ursprungsregler

De ursprungsregler som tillämpas i handeln torde vara särskilt betydelsefulla för små länder med begränsad tillgång till egna råvaror samt för u-länder som förädlar importerad råvara. Ursprungsregler nämns i vissa fall som ett problem för u-länderna. Någon detaljerad beskrivning av problemet har dock inte funnits i det material som gåtts igenom.

- Handel och konkurrens

Konkurrenslagstiftningen i ett land påverkar marknadstillträdet till detta land. Om en effektiv konkurrenslagstiftning saknas kan ett indirekt stöd till inhemska producenter få effekten av ett skydd mot både inhemsk och utländsk konkurrens.

I Sidas yttrande över u-landsdelen i denna rapport behandlas ytterligare några WTO-områden (TRIPS samt handel och miljö) som kan vara av betydelse för u-ländernas jordbruk. Sidas synpunkter redovisas i bilaga 5.

6.6 Sammanfattning och slutsatser

På jordbruksområdet har ca 80 % av WTO:s medlemmar gjort åtaganden på u-landsnivå. U-länderna är en mycket heterogen grupp som omfattar bl.a. transitionsekonomier, u-länder som är stora nettoexportörer av jordbruksprodukter, MUL-länder samt u-länder som är nettoimportörer av livsmedel.

U-länderna har enligt jordbruksavtalet rätt till särskild och differentierad behandling. Detta innebär bl.a. att reduktionsåtagandet för tullar, exportsubventioner och interna stöd uppgår till 2/3 av de åtaganden som i-länderna gjort samt att implementeringsperioden får förlängas från sex till tio år. MUL-länderna behöver varken reducera tullar eller gula stöd.

U-länderna tillämpar i mycket liten omfattning exportsubventioner och i relation till i-länderna svarar u-länderna för en liten andel av de handelsstörande gula stöden som omfattas av AMS-begreppet. Majoriteten av u-länderna har bundit noll-nivåer för de gula stöden, vilket innebär att möjligheterna att införa marknadsprisstöd baserade på administrativa priser eller andra produktionskopplade stöd är begränsade. Det som medger en viss tillämpning av gula stöd i u-länderna är möjligheten att tillämpa *de minimis*-regeln. Gröna stöd förekommer i många u-länder men nivåerna på dessa stöd är relativt låga. Detta kan bl.a. bero på att de gröna stöden kan vara svåra att tillämpa då de måste budgetfinansieras och då de kan vara administrativt betungande. Ett annat skäl kan vara att de stödformer som ryms inom den gröna boxen inte är anpassade efter u-ländernas målsättningar med jordbruksstöden.

Många u-länder har bundit taknivåer för tullarna på höga nivåer (undantag finns dock t.ex. i Latinamerika). De bundna tullarna är i många fall betydligt högre än de faktiskt tillämpade tullnivåerna, vilket möjliggör att gränsskyddet används för att dämpa effekterna av prisvariationer på världsmarknaden. Gapet mellan bundna taktullar och tillämpade tullar ger i många fall en god marginal i förhandlingarna om fortsatta tullreduktioner.

Jordbruksavtalet har enligt många bedömningar inte gett upphov till några betydande förbättringar av u-ländernas marknadstillträde för jordbruksprodukter, vilket bl.a. beror på förekomsten av tulltoppar och tulleskalering både i i- och u-länder samt på fördelningen och administrationen av tullkvoter. Vidare kan lågprisimport till i-länderna motverkas av förekomsten av specifika tullar, av tillämpningen av skyddsklausulen samt av t.ex. EU:s ingångspriser för frukt och grönsaker.

U-länderna har starka intressen i de kommande WTO-förhandlingarna på jordbruksområdet då jordbruket är en stor sektor i många u-länders ekonomier och ofta svarar för en stor andel av exportinkomsterna. En annan faktor som gör förhandlingarna centrala för u-länderna är att resultatet kan påverka livsmedelssäkerheten i u-länderna genom de nya åtagandenas effekter på:

- världsmarknadspriserna på baslivsmedel,
- möjligheterna att genom ett förbättrat marknadstillträde öka inkomsterna inom jordbrukssektorn och därmed förbättra den fattiga landsbygdsbefolkningens köpkraft,
- förutsättningarna för att stödja jordbruket för uppnå högre produktivitet och högre självförsörjningsgrad.

Vissa nettoexporterande u-länder har starkt betonat vikten av fortsatta tullreduktioner, eliminering av exportsubventioner som pressar ner världsmarknadspriserna samt fortsatta reduktioner av handelsstörande stöd. Några andra u-länder vill slå vakt om eller utöka u-ländernas möjligheter att stödja jordbruksproduktionen, då en hög självförsörjningsgrad ses som en förutsättning för ökad livsmedelssäkerhet. De u-länder som är nettoimportörer av livsmedel kan komma att påverkas negativt på kort sikt av en avveckling av exportsubventioner och handelsstörande stöd. Detta innebär att en översyn av Ministerbeslutet från Marrakesh kan bli en viktig fråga för dessa länder.

En viktig utgångspunkt i de kommande förhandlingarna bör vara att uppnå ett balanserat förhandlingsresultat som kan medföra konkreta fördelar för alla länder. För att uppnå detta krävs att åtagandena i denna runda i högre grad är utformade efter u-ländernas intressen och förutsättningar än åtagandena i Uruguayrundan. Särskild hänsyn bör tas till de länder - MUL-länderna och de nettoimporterande u-länderna - som kan påverkas negativt av fortsatta stödreduktioner i i-länderna.

En viktig målsättning i förhandlingarna bör vara att verka för ett förbättrat marknadstillträde för u-länderna genom att bl.a. kapa tulltoppar och tullekalering, att se över administrationen av tullkvoter samt genom att avveckla eller begränsa tillämpningen av skyddsklausulen mot u-ländernas export. För att ta ställning till vilka produkter som är av högst prioritet när det gäller tullreduktioner krävs synpunkter från u-länderna själva.

Det är även viktigt att värna om rättvisa konkurrensvillkor på världsmarknaden för u-länderna. När det gäller exportbidrag och exportkrediter är det av stor vikt för de nettoexporterande u-länderna att exportbidragen avvecklas samt att tillämpningen av exportkrediter regleras för att konkurrensen ska ske på lika villkor. Vidare bör det vara av vikt för u-länderna att tillämpningen av handelsstörande stöd i i-länderna begränsas ytterligare.

7 ÖVRIGA RELEVANTA WTO-FRÅGOR

7.1 Fredsklausulen i jordbruksavtalet, artikel 13

7.1.1 Klausulens innebörd

Under implementeringsperioden (för artikel 13 i jordbruksavtalet gäller perioden 1995-2003) är vissa subventioner undantagna från motåtgärder som får vidtas enligt GATT 1994 och subventionsavtalet.

Klausulens innebörd är i korthet följande:

Gröna stöd

Interna stöd enligt bilaga 2 (gröna stöd) är helt fredade från varje slag av åtgärder från andra WTO-medlemmar.

Gula och blå stöd

Interna stöd som är föremål för reduktionsåtaganden (gula stöd), stöd som får bibehållas enligt de s.k. *de minimis*-reglerna samt direktstöd inom ramen för produktionsbegränsande program (blå stöd), under artikel 6 är

- undantagna från tillämpning av utjämningsstullar, såvida man inte kan bevisa skada enligt artikel VI i GATT och del V i subventionsavtalet; återhållsamhet ska iaktas vid inledande av utredning härom;
- undantagna från GATT:s och subventionsavtalets allmänna regler om angripbara stöd, såvida det inte handlar om stöd till en specifik vara utöver vad som beslutats under regleringsåret 1992;
- undantagna från tvister rörande tullmedgivanden, såvida det inte handlar om stöd till en specifik vara utöver vad som beslutats under regleringsåret 1992.

Exportsubventioner

Exportsubventioner enligt del V i jordbruksavtalet som redovisas i varje lands bindningslista kan bli föremål för utjämningsstullar endast efter påvisande av skada eller hot om skada enligt reglerna i GATT och subventionsavtalet. Återhållsamhet ska dock iaktas vid inledande av utredning härom. Sådana exportstöd är också undantagna från WTO:s allmänna regler om förbud mot exportsubventioner och definitioner av angripbara stöd.

7.1.2 Vad händer när fredsklausulen upphör?

Först kan konstateras att den legala kopplingen mellan jordbruksavtalet och subventionsavtalet är ytterst svårbedömd och att en jämförelse mellan avtalen lätt leder till ologiska slutsatser. Följande analys måste därför ses som ett försök att bedöma konsekvenserna från ett övergripande perspektiv och med tanke på rimlig logik. Någon auktoritativ tolkning finns inte, såvitt är bekant.

Att tolkningen av reglerna är besvärlig visas bl.a. av att flera EU-länder bett kommissionen ta fram ett analyspapper i frågan, ett önskemål som kommissionen

hittills inte uppfyllt. Även i WTO-diskussionerna har det rått en betydande vaghet på denna punkt. En förklaring är förstås att jordbruksavtalet i denna del utgör en mycket känslig balans mellan olika intressen som man ogärna river upp.

Exportsubventioner

För exportstöd finns en tydlig anvisning i subventionsavtalets artikel 3 om att förbudet inte avser stöd som är tillåtna enligt jordbruksavtalet. Härav följer att exportstöd som efter avtalad reduktion ligger inom ramen för vad som är tillåtet under jordbruksavtalet inte kan angripas med stöd av subventionsavtalets strikta regler om förbjudna exportsubventioner. Varken jordbruks- eller subventionsavtalet anger vad som händer om dessa alltför tillåtna exportstöd skadar annan parts intressen. En rimlig tolkning är att de blir angripbara under subventionsavtalet, men detta framgår inte tydligt av avtalstexterna. Exportstöd utöver dessa ramar blir efter övergångstiden helt förbjudna och föremål för tvistlösning under subventionsavtalet (se nedan). Läser man artikel 13 i jordbruksavtalet fristående från subventionsavtalet kan man få intrycket av att alla exportstöd blir förbjudna efter övergångstiden, men denna tolkning ter sig inte rimlig i ljuset av att det faktiskt är tillåtet att ha kvar de exportstöd som finns kvar efter reduktionsåtagandena. Båda avtalen anger dessutom klart att det är jordbruksavtalets regler som har företräde.

Gula och blå interna stöd

För gula och blå interna stöd upphör reglerna om återhållsamhet ("due restraint") vid inledande av undersökning och de torde bli fullt angripbara under subventionsavtalet, även om det är svårt att med säkerhet utläsa exakt vilka motåtgärder som kan bli aktuella under olika omständigheter.

Gröna interna stöd

Även för de gröna stöden är situationen oklar. Varken jordbruksavtalet eller subventionsavtalet anger klart vad som ska gälla efter övergångstidens slut. Å ena sidan skulle artikel 13 i jordbruksavtalet kunna läsas - om den läses fristående från resten av detta avtal och subventionsavtalet - som att även de gröna stöden blir fullt angripbara. Analogt med subventionsavtalets regler om gröna stöd borde man dock, å andra sidan, kunna dra slutsatsen att de gröna jordbruksstöden även i fortsättningen i princip blir fredade, men kan bli föremål för tvistlösning under subventionsavtalets artikel 9, om de vållar väsentlig skada på annan WTO-medlems intressen. För denna tolkning talar att de gröna jordbruksstöden delvis faller inom samma kategorier som de gröna stöden under subventionsavtalet. Själva avsikten med att införa en grön kategori torde också ha varit att den skulle vara "fredad". Den sistnämnda tolkningen ter sig mer rimlig från ett förhandlingsperspektiv.

Konsekvenser för tvistlösningssystemet

Den kanske viktigaste konsekvensen av att fredsklausulen upphör blir att det då står parterna fritt att utnyttja WTO:s tvistlösning. Detta är klart önskvärt med hänsyn till WTO-systemets övergripande funktion. Samtidigt måste man överväga konsekvenserna av att kopplingen mellan jordbruksavtalet och subventionsavtalet förefaller så oklar som ovan beskrivits. Om denna preliminära analys stämmer finns det risk för att eventuella tvister inte får någon tillfredsställande lösning. Det råder knappast någon tvekan om att WTO-medlemmarna kommer att vilja utnyttja tvistlösningssystemet inom jordbrukssektorn (enligt erfarenheterna från GATT:s historia). Det råder inte heller någon tvekan om att tvister som inte kan lösas innebär ett hot mot WTO-systemet. Mot

denna bakgrund är det mycket önskvärt att relationen mellan jordbruksavtalet och subventionsavtalet preciseras, om möjligt innan fredsklausulen upphör.

7.1.3 Bestämmelserna i GATT och i WTO:s subventionsavtal

Utjämningsstullar enligt artikel VI i GATT 1994 och subventionsavtalet

När ett land till följd av ett annat lands subventioner anser sin egen industri väsentligt skadad, eller att hot om skada föreligger, äger landet rätt att motåtgärda ("utjämna") den subventionerade importen genom att införa en utjämningsstull. Avtalet anger detaljerade regler för när och hur en utjämningsstull får införas. Subventionerna och deras skadevållande effekt liksom sambandet mellan subvention och skada ska kunna fastställas. Tullen ska inte utgå med större belopp än vad som motsvarar subventionsmarginalen. I stället för tull kan parterna frivilligt också komma överens om att exportlandet minskar subventionen eller höjer priset så att skadan neutraliseras.

Twistlösning i enlighet med subventionsavtalets artiklar 4, 7 och 9

Artikel 4 behandlar tvister om förbjudna stöd enligt avtalets artikel 3. Tvister i anslutning till förbjudna stöd är föremål för en snabbare handläggning, maximalt 230 dagar, än vad som gäller tvister om anripbara stöd (se artikel 7 nedan).

I ett första steg begärs samråd för att, som avtalet säger, klargöra faktiska förhållanden och nå en godtagbar lösning. Har en lösning inte uppnåtts kan parterna i nästa steg hänskjuta frågan till WTO:s tvistlösningsorgan, DSB (Dispute Settlement Body), för ett omedelbart upprättande av en panel. Panelen kan begära hjälp från en av subventionskommittén i WTO, enligt avtalets artikel 24, särskilt inrättad permanent expertgrupp. Expertgruppens uppgift är huvudsakligen att fastställa om subventionen är förbjuden eller ej och panelen har att utan förbehåll acceptera expertgruppens utlåtande.

Om subventionen är förbjuden åläggs det subventionerande landet att omedelbart upphöra med subventionen. Landet äger dock rätt att först överklaga panelens beslut till WTO:s överprövningsorgan (Appellate Body). Överprövningsorganets rapport ska antas av DSB, vars rekommendation villkorslöst ska godtas av parterna.

Om felande part i tvisten inte hör samman DSB:s rekommendation kan DSB bemyndiga klagande part att vidta "lämpliga" motåtgärder (s.k. retaliation), vilkas lämplighet i sin tur kan bedömas i skiljedom enligt tvistlösningsöverenskommelsens artikel 22.6.

Artikel 7 behandlar tvister rörande angripbara stöd enligt avtalets artiklar 5 och 6. Den sammanlagda tiden för genomförande av en tvist angående angripbara stöd är 335 dagar.

Även i detta fall inleds tvistemålet med ett samrådsförfarande. I fråga om angripbara stöd gäller dock samrådsförfarandet subventionens skadevållande effekt. I ett nästa steg kan klagande part begära upprättande av en panel om inte DSB enhälligt beslutar att en panel inte ska upprättas. Panelrapporten tillställs samtliga parter för kommentar och ska därefter antas av DSB om inte en av parterna i tvisten förklarar sin avsikt att överklaga eller DSB enhälligt beslutat att förkasta rapporten.

Överprövningsorganets beslut ska villkorslöst antas av parterna. Om besluten visar att subventionen haft negativa effekter för annan medlem ska felande part vidta lämpliga åtgärder för att eliminera dessa effekter eller dra tillbaka subventionen. I likhet med vad som gäller de förbjudna stöden kan förfördelad part av DSB bemyndigas att vidta

åtgärder motsvarande omfattningen av de negativa effekterna. I skiljedom kan sedan prövas om åtgärderna motsvarar grad och art av konstaterade negativa effekter.

Artikel 9 behandlar tvister rörande tillåtna stöd enligt avtalets artikel 8.

Tvister löses i detta fall enligt ett betydligt enklare förfarande, omfattande en sammanlagd tid om 180 dagar, än i de bägge tidigare nämnda fallen. Förfarandet inleds även i detta fall med begäran om samråd för att konstatera om det tillåtna subventionsprogrammet medför skada för motpartens industri.

Nås ingen överenskommelse genom samrådet kan den av parterna som begärt samrådet hänskjuta frågan till WTO:s subventionskommitté. Om kommittén konstaterar att subventionsprogrammet har skadliga konsekvenser, kan kommittén rekommendera den subventionerande medlemmen att ändra programmet så att den skadliga effekten undanröjs. Efterlevs inte rekommendationen kan kommittén bemyndiga klagande part att vidta lämpliga och till skadeeffekten anpassade motåtgärder.

7.1.4 Slutsatser

Fredskalusulens upphörande innebär att jordbrukssubventioner kan angripas i större utsträckning än tidigare. Samtidigt verkar det råda betydande oklarhet beträffande vilka regler som då egentligen ska gälla. Detta riskerar att innebära fler och mer svårlösta konflikter. Därför är det angeläget att relationen mellan subventionsavtalet och jordbruksavtalet preciseras, om möjligt innan fredsklausulen upphör. Det vore önskvärt inför de fortsatta diskussionerna om WTO-sekretariatet kunde ta fram ett analysdokument i frågan.

7.2 Statshandelsföretag

Med statshandelsföretag (State Trading Enterprises) avses i detta sammanhang företag som enligt artikel XVII i GATT-avtalet erhållit vissa privilegier då det gäller import och export.

7.2.1 GATT artikel XVII

Villkoren för statshandelsföretagens agerande på marknaden regleras i artikel XVII i GATT. Enligt denna artikel ska statshandelsföretag, vid köp eller försäljning som innebär import eller export, uppträda på ett sätt som är förenligt med de allmänna principerna om icke diskriminerande behandling som gäller enligt GATT i fråga om statliga åtgärder för import och export genom privata företag. Artikelns föreskriver vidare bl.a. att statshandelsföretagens köp- och försäljningsverksamhet ska ske uteslutande på grundval av kommersiella överväganden och att andra länders företag ska ges möjligheter att konkurrera i enlighet med god affärspraxis. Artikelns innehåller också regler om anmälan inom WTO av förekomsten av statshandelsföretag i import- eller exportsammanhang liksom regler om skyldighet att tillhandahålla information till andra berörda medlemsländer.

I ett tillägg till artikel XVII föreskrivs bl.a. att verksamheten hos s.k. ”Marketing Boards”, vilka fastställer villkoren för handel genom privata företag, också omfattas av denna artikel. Vidare fastställs en definition av begreppet ”import mark-up” att tillämpas i fråga om importerande statshandelsföretag.

Det bör observeras att reglerna i GATT artikel XVII om statshandelsföretagens ställning är generella och således även täcker jordbruksområdet. Några särskilda regler för jordbrukssektorn finns inte.

7.2.2 Diskussionerna i Uruguayrundan

Statshandelsföretagens roll blev även föremål för diskussion i Uruguayrundan. Bl.a. hävdade USA och Chile till en början att reglerna om statshandelsföretagens ställning behövde skärpas, särskilt i fråga om vilka företag som skulle omfattas av artikel XVII och innebörden av förbudet mot diskriminering. De flesta länder - däribland EG - var dock inte beredda att stödja någon mera genomgripande förändring av artikeln utan ville nöja sig med viss uppstramning av definitioner och anmälningsprocedurer. USA ville först även införa regler beträffande motköpshandel, ett system som tillämpas framför allt vid handel med länder som saknar konvertibla valutor, dvs. i första hand vissa u-länder samt östeuropeiska länder. Detta förslag stötte dock på motstånd från u-länderna.

Slutresultatet av diskussionerna i rundan utgjordes av en särskild överenskommelse om tolkningen av artikel XVII. Överenskommelsen kom att innehålla en definition av begreppet statshandelsföretag, inklusive s.k. ”Marketing Boards”, med avseende på de rättigheter eller privilegier med vars stöd de påverkar importen eller exporten genom sina köp eller försäljningar. Även reglerna om anmälan till WTO preciserades och kompletterades med vissa praktiska arrangemang, exempelvis upprättande av en särskild arbetsgrupp för översyn av anmälningsproceduren samt för kontinuerlig bedömning av förekommande notifikationer.

7.2.3 Statshandelsföretagens ställning

Systemet med statliga handelsmonopol har en förhållandevis vid spridning inom jordbruks- och livsmedelssektorn världen över. Skälen till detta är flera. Orsakerna torde främst kunna sökas i jordbruks- och livsmedelssektorns stora betydelse för folkförsörjningen i de flesta länder samt det faktum att denna sektor utgör den sista riktigt tungt reglerade sektorn i världsekonomin. Förekomsten av omfattande import- och exportregleringar, interna stöd och exportstöd åberopas alltså som skäl för en statlig kontroll av handeln med dessa produkter. I vissa fall har regleringarna motiverats av särskilda inkomstmål för jordbruksbefolkningen, i andra fall är det sociala mål eller försörjningsmål som varit det centrala.

Hos både de kvarvarande och de f.d. statshandelsländerna i Central- och Östeuropa har de sociala och försörjningsmässiga skälen gått hand i hand med de bakomliggande ideologiska motiven. För många u-länder har frånvaron av en tillräckligt slagkraftig privat sektor gjort att statlig verksamhet kommit att framstå som det enda realistiska alternativet för att skapa en motvikt mot starka internationella privata intressen. Det är svårare att se varför statliga monopol inom utrikeshandeln även kommit att utgöra ett centralt inslag i många i-länders jordbruks- och livsmedelspolitik. Orsaken får sannolikt sökas dels i sambandet med de politiskt fastställda ekonomiska målen för jordbrukarna, dels i sambandet med konsument- och försörjningshänsynen. Hos jordbruksexporterande i-länder har exportmonopolen ofta kopplats ihop med vissa pris- och inkomststabiliserande uppgifter.

Spridningen av systemet med statshandelsföretag kan ibland verka självgenererande. Förekomsten av t.ex. importmonopol på vissa varuområden i olika länder kan leda till krav på motsvarande exportmonopol hos exportörsländerna för att inte obalans ska uppstå vid affärsuppgörelser. Så var ofta fallet tidigare beträffande västländernas handel

med östländerna. I kraft av sin monopolställning kunde de statliga importmonopolen i öst spela ut olika exportörer i väst mot varandra, vilket tvingade västländerna att bygga upp exportmonopol vid försäljning till öst. Detta behov reduceras dock efterhand som de statliga handelsmonopolen i öst förlorar sin särställning.

En viktig skiljelinje går mellan å ena sidan statshandelsföretag med monopolistiska funktioner (import- och/eller exportmonopol) och å andra sidan statshandelsföretag som opererar på marknaden parallellt och i konkurrens med privata företag. Riskerna för marknadsstörningar är givetvis avsevärt större i fråga om de företag som har monopolställning. Sådana statshandelsföretag som måste konkurrera med privata företag är mer begränsade i sitt agerande och tvingas oftare att ta marknadsmässiga hänsyn.

7.2.4 Importerande statshandelsföretag - principer

Importmonopol kan medföra att importen blir mer begränsad än vad som skulle blivit fallet utan några restriktioner alls. Skälen kan vara såväl producent- som konsumentpolitiska. Om importen begränsas till följd av ett statligt handelsmonopol kan detta innebära ett skydd för icke konkurrenskraftiga inhemska producenter, vilka annars skulle ha tvingats till mer omfattande rationaliseringar. Importen kan styras i riktning mot produkter som inte direkt konkurrerar med den inhemska produktionen samtidigt som produkter vilka utgör ett allvarligare hot mot den inhemska produktionen undanhålls marknaden.

Genom importmonopolet ges företaget möjligheter att direkt styra priserna för de importerade varorna. Den bristande konkurrensen på importmarknaden gör att priset för konsumenterna riskerar att bli onödigt högt och att eventuell förtjänst stannar hos monopolföretaget. I vissa fall kan detta t.o.m. innebära att man helt avstår från köp av importvarorna. Även prisnivån på den inhemska produktionen riskerar att bli högre än omvärldens prisnivå, vilket i så fall leder till generellt förhöjda livsmedelspriser för konsumenterna. Det är således producenterna som vinner och konsumenterna som förlorar ekonomiskt om importen inskränks.

Ett annat skäl till att reglera importen genom statshandelsföretag kan vara att man önskar hålla en högre kvalitet på livsmedlen än vad omvärlden kan erbjuda eller att man önskar begränsa tillgängligheten till varor som bedöms vara skadliga eller som produceras på ett sätt som inte anses acceptabelt av hälsoskäl eller etiska skäl. I detta fall är det således konsumenthänsyn som ligger bakom de statliga monopolen. Även konsumenterna bedöms tjäna på regleringsåtgärder i dessa fall. Det kan därför i sådana situationer anses motiverat att betala ett högre pris än vad som skulle bli fallet vid helt fri import.

7.2.5 Importerande statshandelsföretag - förekomst

De viktigaste importerande statshandelsföretagen inom jordbruks- och livsmedelssektorn finns i de asiatiska länderna. Kina, Japan, Pakistan, Korea och Indonesien är hemvist för de största. Utanför Asien kan nämnas Mexico i fråga om import av skummjörkspulver. Produktmässigt dominerar vegetabilieområdet kraftigt. De viktigaste varugrupperna är ris (Pakistan och Japan), vete (Kina, Japan och Indonesien), oljefrö och bomull (Kina), nötkött (Korea) samt mejeriprodukter (Japan).⁵⁶

⁵⁶ Källa: USDA och OECD

Utöver ovannämnda exempel är systemet med statliga importföretag alltså vanligt förekommande i de f.d. sovjetrepublikerna (Ryssland, Ukraina, Vitryssland m.fl.) samt i viss mån i de central- och östeuropeiska länder som ansökt om medlemskap i EU. Medan vissa av dessa länder kommit ganska långt i privatiseringen av utrikeshandeln kvarstår i andra länder ett starkt inflytande från statliga monopol eller halvmonopol. Ibland har privatiseringen endast inneburit en förändring av företagets legala status, medan de kunnat fortsätta sin verksamhet som tidigare. De pågående förhandlingarna om medlemskap dels i WTO, dels i EU, kommer att innebära nya utmaningar, bl.a. med hänsyn till statshandelsföretagens ställning.

Härutöver förekommer statshandelsföretag i även i ett flertal u-länder, bl.a. i Indien, vilka kanske inte har så stor betydelse för den globala handeln men som spelar en central roll inom respektive land. Flera av dessa organ har till uppgift att organisera och planera livsmedelsförsörjningen, vilket är en central uppgift i de flesta u-länder. Detta är en viktig skillnad mellan den roll som statshandelsföretagen spelar i de flesta u-länder och motsvarande roll för statshandelsföretag i i-länderna.

7.2.6 Exporterande statshandelsföretag - principer

Exportmonopol tillämpas oftast med motivering att stärka de inhemska producenternas konkurrenssituation i förhållande till de utländska köparna. Utan en stark motpart i förhandlingarna antas producenterna bli utlämnade åt de utländska köparnas godtycke. Exportmonopol innebär dock ofta samtidigt att producenternas avsättningsmöjligheter begränsas, varför effekten kan bli det motsatta, dvs. att priset till producenterna hålls tillbaka mer än vad som skulle ske på en helt öppen marknad.

Centraliserade uppköp för export innebär ofta en avsiktlig utjämning av producentpriserna (s.k. prispoolning). Ibland sker en betydande del av betalningen till producent i form av efterlikvider som utbetalas långt efter det att varan blivit såld utomlands. Detta får också en utjämnande effekt på priserna. En svaghet med prispoolning är att marknadssignalerna riskerar att inte nå fram till producenterna tillräckligt snabbt. En konsekvens kan också bli ett minskat kvalitetsmedvetande från producenternas sida, vilket på lång sikt kan äventyra produkternas konkurrenskraft på världsmarknaden. Även om prispoolning kan förekomma inom privata icke monopolistiska företag, torde systemet vara vanligast bland statliga eller kooperativa handelsmonopol.

Exportmonopol kan också vara förenat med en roll i det inhemska regleringssystemet, genom en viss inlösenskyldighet till i förväg fastställda priser. En sådan roll ger monopolföretaget en ännu starkare ställning på marknaden. Om inlösta varor säljs på en fri marknad (inhemsk eller exportmarknad) i konkurrens med andra företag som måste grunda sina affärer på marknadsmässiga överväganden, finns risk att denna försäljning kommer att ses som ett starkt marknadsstörande inslag.

Statliga exportmonopol kan användas för administration av synliga exportstöd. Förutom synliga subventioner kan dock systemet även inrymma mer eller mindre förtäckta exportsubventioner. Dessa är dock svåra att upptäcka p.g.a. att de kan döljas i företagets administrativa intäkter och kostnader. Om monopolföretaget även har annan näringsverksamhet, förutom import, minskar transparensen ytterligare samtidigt som riskerna för vinstöverföringar mellan de olika verksamhetsgrenarna ökar. Problemet med förtäckta exportstöd utgör ett starkt argument mot statliga exportmonopol, i varje fall när de förekommer i utvecklade i-länder.

Styrning av exporten via exportstöd och/eller exportkrediter som sker utan direkt medverkan av statshandelsföretag kan indirekt få samma effekter som de fall då exporten är direkt i händerna på statliga monopolföretag. Frågan om de exporterande statshandelsföretagens framtid måste därför sannolikt ses i ett större sammanhang, även hopkopplat med frågan om situationen för exportstöden och exportkrediterna i allmänhet.

7.2.7 Exporterande statshandelsföretag - förekomst

Till skillnad från de importerande statshandelsföretagen hör de flesta exporterande statshandelsföretag av större global betydelse inom jordbruks- och livsmedelssektorn hemma i exportinriktade i-länder. De största exporterande statshandelsföretagen förekommer i Kanada, Nya Zeeland, Australien och Kina. Liksom på importsidan dominerar vegetabilieprodukterna kraftigt. De viktigaste varugrupperna är spannmål (Kanada, Australien och Kina), mejeriprodukter (Nya Zeeland) samt socker (Australien och Kina). Klart största enskilda företag är Canadian Wheat Board.⁵⁷ En översyn pågår f.n. av de nya zeeländska producentorganens - däribland New Zealand Dairy Board - framtida ställning. NZDB har f.n. monopol på all export av mejeriprodukter från Nya Zeeland. Även i Australien pågår reformer som syftar till en privatisering av exportorganet Australian Wheat Board.

Utöver i ovannämnda fall förekommer alltså statliga exportföretag i de f.d. sovjetrepublikerna samt i de central- och östeuropeiska länderna. Liksom i fråga om importmonopolen pågår dock, i varierande takt, en successiv privatisering av de gamla statshandelsföretagen i dessa länder. Även bland u-länderna, exempelvis i Indien, förekommer statshandelsföretag med uppgift att reglera exporten av jordbruks- och livsmedelsprodukter. På samma sätt som i fråga om importen är ibland försörjningsmotivet det viktigaste skälet till regleringen.

7.2.8 Läget inför de nya förhandlingarna

Först bör understrykas att frågan om statshandelsföretagens ställning i princip inte är exklusivt knuten till jordbruksförhandlingarna. Som framgått av den tidigare redogörelsen intar dock statshandelsföretagen i många fall en särskild ställning inom jordbruks- och livsmedelssektorn. Om frågan kommer upp i förhandlingarna är det därför troligt att det sker i ett bredare sammanhang och inte i första hand inom ramen för omförhandlingen av jordbruksavtalet.

Sedan Uruguayrundan fullbordades har WTO tillförts ett stort antal nya medlemmar, av vilka merparten utgörs av u-länder och av gamla statshandelsländer i Central- och Östeuropa. I många av dessa nya medlemsländer utgjorde och utgör alltså statlig kontroll av utrikeshandeln en av hörnstenarna i samhällsekonomin. Detta kommer tveklöst att påverka förutsättningarna för förhandlingarna i en ny runda. Förhandlingarna om WTO-medlemskap för Ryssland, Kina och Ukraina kommer också att sätta sin prägel på de kommande WTO-förhandlingarna då det gäller synen på statshandelns ställning.

Även EU kommer att konfronteras med problemet i samband med medlemskapsförhandlingarna för vissa av kandidatländerna i Central- och Östeuropa. Takten i utvecklingen i marknadsorienterande riktning varierar dock starkt mellan de olika kandidatländerna. Allt detta borgar sannolikt för att frågan om

⁵⁷ Källa: USDA och OECD

statshandelsföretagens ställning kommer att bli en viktig fråga i nästa förhandlingsrunda, inte minst på jordbruksområdet.

Det är troligt att amerikanerna vill se ytterligare skärpningar av det regelverk som styr statshandelsföretagens operationer. Det är dock svårt att se varifrån ett starkt stöd kan hämtas för en sådan linje. Möjligen kan visst stöd påräknas från exportinriktade länder i Latinamerika, vilka inte själva tillämpar statshandel i någon större omfattning. Även EU borde sakligt sett kunna tillhöra USA:s supportrar, men det är troligt att EU:s hållning också kommer att påverkas av förhandlingarna med de central- och östeuropeiska länderna, vilket kan verka återhållande på en offensiv linje från EU:s sida.

De normalt frihandelsinriktade exportländerna inom Cairns-gruppen kan i denna fråga inte väntas verka till förmån för någon mer omfattande reglering, eftersom dessa länder själva tillämpar statshandel i betydande omfattning. Det är snarare troligt att åtminstone vissa av Cairns-länderna kommer att hålla emot alltför långtgående skärpningar av regelverket på detta område. Även de asiatiska länderna kommer troligen att motsätta sig mer strikta regler i fråga om statshandelsföretagen av samma skäl som Cairns-länderna. Inte heller kan en ytterligare skärpning av reglerna förväntas omfattas av någon större entusiasm av vare sig u-länderna i allmänhet eller de central- och östeuropeiska länderna.

7.2.9 Sambandet med frågan om handel/konkurrens

Frågan om statshandelsföretagens ställning berör också frågan om sambandet mellan handel och konkurrens i ett WTO-perspektiv. För närvarande saknas ett sektorövergripande multilateralt ramverk på konkurrensområdet. Det är dock fortfarande oklart huruvida denna fråga kommer upp på dagordningen för en eventuell ny WTO-runda. Från EU:s sida har i samband med de förberedande diskussionerna inför WTO:s ministermöte i Seattle i höst framförts att frågan om handel och konkurrens borde bli föremål för överläggningar inom WTO i syfte att skapa ett grundramverk av regler. Om så blir fallet kan även statshandelsföretagens ställning komma att beröras av dessa överläggningar.

7.2.10 Slutsatser

Den avgörande frågan för synen på systemet med statshandelsföretag borde inte vara ägarbilden som sådan, utan snarare huruvida och i vilken grad dessa företag påverkar eller kan påverka den internationella handeln genom sin särställning eller sina särskilda befogenheter. Även marknadsdominerande privata företag kan agera på ett sådant sätt att de får ett lika stort inflytande över utrikeshandeln och därmed också över vad människor i olika delar av världen ges möjlighet att konsumera, som statligt ägda monopol. Privata företag med monopolställning kan i praktiken få en mer marknadsstörande funktion än statligt ägda företag som opererar i konkurrens med privata företag. Det är snarare konkurrenssituationen på den enskilda marknaden som blir avgörande för graden av handelsstörningar än själva ägarbilden.

Att låta diskussionerna fixeras vid själva ägarstrukturen vore olyckligt och kunde uppfattas som en utmaning av små länder och u-länder som betraktar statligt inflytande över utrikeshandeln som ett medel att antingen upprätthålla en tillfredsställande livsmedelsförsörjning eller ett sätt att uppnå bättre villkor för producenterna genom att utgöra en motvikt mot i-ländernas starka privatekonomiska handelsintressen.

Genom förbudet mot kvantitativa restriktioner som blev resultatet av jordbruksförhandlingarna i Uruguayrundan har ett av de viktigaste motiven för att upprätthålla statliga importmonopol - begränsning av importen - i princip fallit bort. Dock kvarstår det faktum att alla monopol oberoende av ägarform, genom att styra importen och/eller exporten i viss riktning, får ett betydande inflytande över vad som kommer att konsumeras på marknaden.

Att uppnå något generellt förbud mot statliga handelsföretag är knappast möjligt inom ramen för de multilaterala handelsförhandlingarna. Endast USA kan förväntas driva frågan med någon större kraft. Eventuellt skulle det gå att uppnå enighet kring en viss ytterligare uppstramning av de existerande villkoren i GATT artikel XVII. För att inte i onödan utmana u-länderna i denna fråga kunde eventuella skärpningar av villkoren i första hand inriktas på förekomsten av statshandelsföretag dels i i-länderna, dels i de mer utvecklade u-länderna, exempelvis Kina och Korea. Därmed skulle även de importerande statshandelsföretagen i Japan liksom de exporterande statshandelsföretagen i Kanada, Australien och Nya Zeeland kunna underkastas skärpta regler. För den sistnämnda kategorin är det framför allt riskerna med förtäckta exportstöd som bör uppmärksammas, särskilt om exportstöden på jordbruksområdet skulle försvinna helt eller bli föremål för ytterligare reduktion i samband med nästa förhandlingsomgång. Att övertyga berörda länder om behovet av skärpta regler kan dock bli svårt om det inte kan bevisas att företagen har klara handelsstörande funktioner.

Om frågan om statshandelsföretagens ställning skulle komma upp i förhandlingarna skulle det först behövas en grundligare inventering av de existerande statshandelsföretagen, med en redovisning av deras roller och eventuella marknadsstöningseffekter. En redovisning av de anmälningar som hittills gjorts inom ramen för det senaste tillägget till artikel XVII samt en utvärdering av dessa vore också av stort värde.

7.3 Handeln med förädlade livsmedelsprodukter

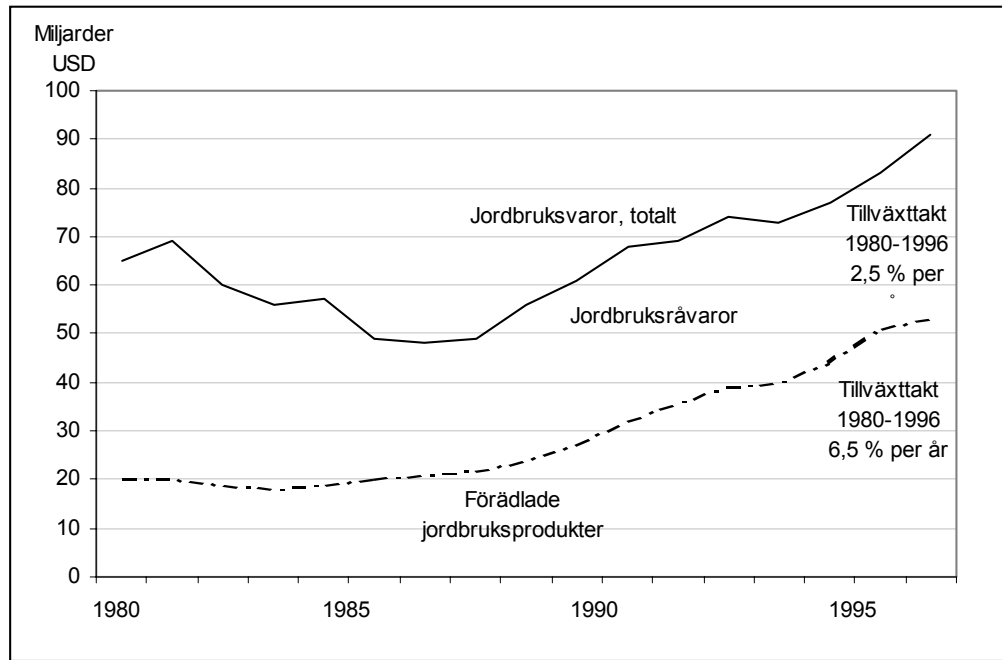
Handeln med förädlade livsmedel svarar för en ökande andel av den totala världshandeln med jordbruksvaror. Den snabba handelsutvecklingen för dessa produkter sammanhänger med ökad efterfrågan till följd av höjd levnadsstandard i bland annat delar av Asien och i Östeuropa. Skapandet av olika regionala handelsavtal har också bidragit till utvecklingen. Tekniska framsteg har underlättat distribution och lagring av produkterna och har skapat förutsättningar för ett stabilt och jämnt utbud på marknaden. Jordbruksavtalets villkor innebar generellt sett samma genomsnittliga tullreduktioner för förädlade produkter som för jordbruksråvaror och kan därför antas ha spelat en mindre roll för handelsutvecklingen.

Det förändrade handelsmönstret har aktualiserat nya frågor och väntas därför komma att få betydelse för kommande förhandlingar i WTO. Förutom traditionella frågor om marknadstillträde och exportsubventioner förstärker handelsutvecklingen också diskussioner om säkra livsmedel, ursprungsmärkning och andra typer av märkning, djurmiljö m.m. Utvecklingen medför också att förädlingsindustrin i ökande grad berörs av WTO-förhandlingarna. I det följande redovisas, främst från ett EU-perspektiv, frågor som rör handelsutveckling och gällande WTO-villkor.

7.3.1 Handelsutveckling

Som framgår av följande figur utgjorde exporten av förädlade produkter ca 30 % av värdet på OECD-ländernas totala jordbruksexport 1980. År 1996 hade denna andel vuxit till drygt 60 %. Prognoser indikerar att andelen kommer fortsätta att växa och år 2000 utgöra närmare tre fjärdedelar av värdet för total jordbruksexport.

Figur 36. OECD-export 1980-1996 av förädlade livsmedel och av jordbruksråvaror.



Källa: OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries - Monitoring and Evaluation 1999*.

Det finns ingen internationellt överenskommen definition av produktgruppen förädlade livsmedel och det förekommer därför olika ansatser för att definiera varuomfattningen. I den följande redovisningen avses med förädlade livsmedel de varugrupper som i WTO-bindningarna redovisas som sammansatta bearbetade livsmedel. I EU omfattas dessa varugrupper av handelsordningen för s.k. icke bilaga I-produkter. Denna ordning inkluderar ett brett sortiment av olika drycker och förädlade livsmedelsprodukter. Varuomfattningen är dock snävare än OECD:s definition av förädlade livsmedel. Varugrupper som ost, smör, charkuteriprodukter, beredda frukter och grönsaker samt vin omfattas inte av handelsordningen för icke bilaga I-produkter. Varuomfattningarna kan variera något mellan de WTO-medlemmar som har särskilda exportstödsbindningar för varugruppen.

EU är världens största exportör av sammansatta bearbetade livsmedel och har också ett växande handelsöverskott. Exportvärdet, beräknat för icke bilaga I-produkter, uppgick 1997 till 16 048 miljarder ecu (138 976 miljarder SEK⁵⁸) medan importens värde endast noterades till 3 521 miljarder ecu (30 492 miljarder SEK). EU är hemmamarknad för flera av världens största livsmedelsföretag inom denna varusektor.

Handelssiffrorna för åren 1995-1997 visar på en stadig ökning av såväl export som import av förädlade livsmedel. Under 1998 har dock exporten till Ryssland och Sydostasien stagnerat som följd av ländernas ekonomiska problem.

⁵⁸) Genomsnittlig valutakurs 1 ecu=8,66 SEK.

Tabell 37. EU:s export och import av icke bilaga I-produkter, 1995-1997 (milj ecu)

	1995	1996	1997
Export	13.749	14.589	16.048
Import	2.978	3.096	3.522
Balans	10.771	11.427	12.526

Källa: EUROSTAT

EU:s viktigaste exportmarknader finns i USA, Japan och Europa men under senare år har exporten till Sydostasien och Ryssland ökat kraftigt.

Tabell 38. EU:s 10 viktigaste exportmarknader 1997.

Land	exportvärde (milj.ecu)
USA	3 063
Ryssland	1 765
Japan	953
Schweiz	575
Hong Kong	408
Norge	396
Kanada	394
Korea	376
Taiwan	364
Polen	337

Källa: EUROSTAT

Ryssland tillsammans med CÖE-länderna, Nordamerika samt Asien svarar vardera för ca 25 % av EU-exporten. De viktigaste varuområdena omfattar spritdrycker, choklad, olika typer av livsmedelsberedningar, viss s.k. färdigmat, barnmat, vissa mejerivaror som glass och smaksatt yoghurt, bakverk m.m., öl och andra drycker, sockerkonfektyrer samt pastaprodukter.

7.3.2 Tarifiering

Till de sammansatta bearbetade livsmedlen hör ett mycket stort antal varor som i sin sammansättning består av jordbruksråvaror som kött, mejeriprodukter, ägg, frukt och grönsaker, socker och spannmål. I tullnomenklaturen kan tämligen varierande produkter rymmas under ett och samma tullnummer. I många länder tillämpas trots produkternas varierande råvarusammansättning en och samma tull för de produkter som täcks av ett tullnummer. I samband med tarifieringen användes i många fall, för att undvika underskattningar av skyddsbehoven, de övre gränserna för råvaruandelen ifråga (i form av standardrecept). Därigenom byggdes ett överskydd in i tullnivån för tarifierade produkter.

Jordbruksavtalets åtaganden om att inrätta särskilda tullkvoter (minimum- respektive current-access-kvoter) innebar relativt få kvoter för förädlade livsmedel. Importen av dessa produkter låg i allmänhet över miniminivåerna på 3-5 % av total konsumtion. För vissa varugrupper innebar dock åtagandet att nya tullkvoter öppnades. Detta gällde bland annat för mejeriprodukter som glass (EU, USA, Kanada och Schweiz) och för chokladprodukter (USA).

De genomsnittliga tullreduktionerna i EU uppgick till 37 % (Tangermann 1995). För mjölkpulver, socker samt frukt och grönt uppgick reduktionerna till 20 % . Denna nivå kom därmed att gälla för ett stort antal förädlade produkter, vilka tillverkas på basis av dessa insatsvaror. Enligt OECD kan inga skillnader konstateras ifråga om tullreduktioner för förädlade livsmedel kontra jordbruksråvaror vare sig i EU, USA, Kanada, Japan eller Norge.

7.3.3 Jordbruksavtalets exportstödsåtaganden

Jordbruksavtalet innebar att villkoren för exportstöd till sammansatta bearbetade livsmedel för första gången förankrades i ett WTO-regelverk. Under GATT kunde exportstöd till dessa produktgrupper ifrågasättas med hänvisning till subventionsvillkoren. I jordbruksavtalet hanteras jordbruksråvaror och förädlade livsmedel lika, förutom att de förädlade produkterna saknar volymåtaganden i exportstödssammanhang. Det är endast fem WTO-medlemmar som i sina bindningslistor förbehållit sig möjligheten att lämna exportbidrag till förädlade livsmedel.

Tabell 39. Exportstödsåtaganden för förädlade livsmedel

WTO-medlem	Valuta	Basnivå	Slutlig bindningsnivå
Brasilien	USD, milj.	0,091	0,058
Kanada	CAD, milj.	37,0	20,3
EU	ECU, milj.	717,4	415,0
Norge	NOK, milj.	56,9	36,4
Schweiz	CHF, milj.	179,6	114,9

Källa: WTO-sekretariatet, AIE/S3, 1997

USA har inte tagit upp några exportstödsåtaganden för förädlade livsmedelsprodukter i sin bindningslista. I den amerikanska jordbruksreformen 1996, FAIR Act, betonas strävandena att utveckla den amerikanska exporten av förädlade livsmedel.

EU ger genom exportstödet kompensation för skillnaderna mellan interna priser och världsmarknadspriser. Bidragen avser till ca 90 % priskompensation för socker- och mjölk ingredienser, dvs. de råvarugrupper som ej omfattats av 1992 års CAP-reform. Mot slutet av implementeringsperioden befarar kommissionen att kompensationsbehoven kommer att överstiga jordbruksavtalets taknivåer. För att möta denna situation utan risker för att exportstödsåtagandena överskrids, överväger kommissionen att införa ett nytt exportlicenssystem.

Tabell 40. Utbetalda exportbidrag i relation till WTO-begränsningar (miljoner ecu).

Feoga budgetår Okt - Sept	WTO- tak	Utfall	Roll-over	Nyttjande
95/96	717,4	491,1	226,3	68,5%
96/97	656,8	528,4	128,4	80,5%
97/98	596,4	534,5	52,9	89,6%
98/99	535,9			
99/00	475,4			
00/01	415			
Totalt	3396,9	1554		

Källa: FEOGA

Av ovanstående tabell framgår utfallet för de tre första marknadsåren av implementeringsperioden. Hittills har EU ackumulerat drygt 400 miljoner euro i outnyttjade exportbidragsmedel. Dessa medel har ännu inte tagits i anspråk.

Kanadas tillämpningar begränsar sig till priskompensation för olika mejeriråvaror. Före jordbruksavtalet finansierades exportbidragen från en särskild producentavgift. Denna avskaffades 1995 och ersattes av ett system med särskilda mjölkklasser. Detta system har under 1999 fällt i en WTO-panel .

Schweiz priskompenserar för mejeri- och spannmålsråvaror, men har genom jordbruksreformer under senare år lyckats reducera prisskillnaderna mot världsmarknaden. Schweiz har reformerat sin tullagstiftning och tillåter sedan 1995 livsmedelsindustrin att importera råvaror till världsmarknadspris på villkoret att dessa reexporteras i slutprodukten (s.k. aktiv förädling).

Norge har notifierat en basnivå motsvarande 56,9 miljoner NOK. Basnivån återspeglar en tidigare och lägre norsk exportnivå för förädlade livsmedel. Norge har i bindningslistan förbehållit sig möjligheten att priskompensera för ett stort antal jordbruksråvaror inklusive kötttråvara samt frukt och bär. För att klara sina exportstödsåtaganden har Norge, i likhet med Schweiz, öppnat möjligheter för livsmedelsindustrin att tillämpa aktiv förädling. Vidare har Norge byggt ut sitt system för interna prisrabatter till livsmedelsproducenter. Systemet som ursprungligen var avsett som en livsmedelssubvention till konsumenter, förefaller nu ge konkurrensfördelar för inhemskt producerade varor visavi import. Ett motsvarande arrangemang tillämpas också inom EU men begränsas där till att avse smör och grädde då dessa råvaror används i vissa förädlade produkter.

7.3.4 Framtida konkurrensförutsättningar

Exportstödstaket för icke bilaga I-produkter kommer för EU år 2000/2001 att uppgå till 415 miljoner euro. Med antagande om dels oförändrade prisskillnader mellan EU och världsmarknaden för socker och mejeriprodukter, dels en fortsatt positiv exportutveckling, kommer exportstödsbehoven vid implementeringsperiodens slut att närma sig 600 miljoner ecu. För att kunna upprätthålla en världsmarknadsprinsnivå på sin export är livsmedelsindustrin inom EU i praktiken hänvisad till exportbidragssystemet. Eftersom EU inte godkänner restitution av jordbrukstullar ges

den exportorienterade livsmedelsindustrin inte samma villkor som andra industribranscher. EU har visserligen ett arrangemang med s.k. aktiv förädling, men detta tullförfarande anses dels vara ett osäkert alternativ, dels vara administrativt komplicerat och används därför inte i någon större utsträckning.

I en situation med fortsatt strama exportstödsvillkor och oförändrade prisgap för socker- och mejeriråvaror skulle konkurrensneutraliteten för livsmedelsindustrin kunna upprätthållas genom följande alternativ:

- Jordbrukspolitiska reformer som sänker de interna EU-priserna på jordbruksråvaror till världsmarknadsnivå. Detta är förmodligen det enda långsiktigt hållbara alternativet, men är samtidigt orealistiskt på kort sikt. Agenda 2000 väntas innebära prissänkningar inom EU för spannmålsprodukter. Dessa produkter utgör endast 10 % av priskompensationen för icke bilaga I-produkter. Återstående 90 % avser exportstöd för socker och mejeriråvaror som använts som insatsvaror i de förädlade livsmedelsprodukterna. Dessa råvarugrupper berörs dock inte i någon större grad av reformsträvandena inom Agenda 2000.
- Tullrestitution för jordbruksvaror. En ändring i EU:s tullagstiftning skulle ge livsmedelsindustrin samma spelregler som andra branscher har ifråga om råvaruförsörjning eller tillgång till insatsvaror. Industrin skulle därmed förses med jordbruksråvaror och halvfabrikat till världsmarknadspris för de produkter som skall avsättas på exportmarknader i tredje land. Jordbrukssektorn inom EU riskerar i detta alternativ att förlora viktiga avsättningsmöjligheter i förädlingsleden. Den ökande importen av råvaror skulle förstärka EU:s problem med överproduktion och ytterligare öka interventionslagren.
- Förenkling av EU:s regelverk för aktiv förädling. Detta alternativ skulle i princip ge samma effekter som det ovan nämnda alternativet att tillåta tullrestitution.
- Kombinationer av ovanstående alternativ. Efterhand som exportstödsbegränsningarna "biter" allt hårdare kan anpassningsåtgärder bli aktuella såväl i relevanta delar av EU:s regelverk som på marknaden. Härutöver kan situationen tänkas framtvinga nya överenskommelser eller samarbetsformer mellan primär- och förädlingsled.

Man kan också överväga en avveckling av exportstöd till vissa varugrupper. Genomsnittligt utgör exportbidragen till icke bilaga I-produkterna ca 3,5 % av produkternas exportvärde. För vissa varugrupper som t.ex. spritdrycker, utgör bidraget endast några promille av produkternas exportvärde och exportsubventionerna har i praktiken obetydliga effekter.

7.3.5 Slutsatser

- Den växande handeln med förädlade livsmedel har aktualiserat nya frågor och kan därför väntas få betydelse för kommande WTO-förhandlingar. Handelsutvecklingen förstärker diskussioner om säkra livsmedel, ursprungsmärkning och andra typer av märkning, djurmiljö m.m.
- Jordbruksavtalets exportstödsåtaganden kommer i allt högre grad att begränsa möjligheterna att subventionera export av förädlade livsmedel. För att möta denna utveckling behöver EU genom jordbrukspolitiska reformer minska de interna prisnivåerna på jordbruksråvaror till världsmarknadsprisnivå.

- I den reformerade amerikanska jordbrukspolitiken är det en högt prioriterad målsättning att öka exporten av förädlade livsmedel.
- Utvecklingen medför att förädlingsindustrin i ökande grad berörs av WTO-förhandlingarna.

7.4 OECD-scenarier inför nästa jordbruksförhandling i WTO

OECD har i sina senaste prognoser över den framtida utveckling för jordbrukssektorn (The OECD Agricultural Outlook) presenterat resultat från fem olika scenarier med anknytningar till kommande WTO-förhandling. Dessa scenarier studerar effekterna av

- en förlängning av jordbruksavtalets villkor fram till år 2004,
- en handelsliberalisering inom oljeväxtsektorn,
- avvecklade exportbidragsåtaganden 1999-2004,
- avvecklade produktionskvoter inom mjölkproduktionen och
- en öppen kinesisk spannmålsmarknad för prisstabiliteten.

I det följande lämnas en kort redovisning av respektive scenario.

7.4.1 Förlängd tillämpning till 2004 av jordbruksavtalets villkor

I denna studie jämförs handelseffekterna mellan ett basscenario där jordbruksavtalets bundna tullnivåer, kvotåtaganden samt exportbidragsåtaganden för år 2000 och ett scenario med förlängda reduktionsåtaganden för tullar, marknadstillträde, exportbidrag och interna stöd fram till år 2004. Implementeringen av jordbruksavtalet avslutas år 2000 för utvecklade länder och år 2004 för u-länder. Kommande förhandlingar om ett nytt jordbruksavtal kommer att koncentreras på frågor om det framtida marknadstillträdet samt på villkoren för exportbidrag och interna stöd. En naturlig fråga i detta sammanhang är vilka handelseffekterna blir vid en förlängning av nu gällande avtalsvillkor.

Trots att scenariot är förenat med vissa metodmässiga problem framstår ändå vissa tydliga slutsatser från OECD-studien. Handelseffekterna vid en fyraårig förlängning av nuvarande villkor blir, enligt scenariot, ytterst begränsade. För att uppnå märkbara effekter krävs kraftigare tullreduktioner. Måttligt utökade tullkvoter har en mycket liten handelseffekt eftersom tullkvoterna inte var fyllda i utgångsläget. Enligt basscenariot ligger världsmarknadspriserna för spannmål på en så låg nivå att EU inte klarar exporten utan exportbidrag. Ifråga om USA antas däremot att exportstödsprogrammet för spannmål (EEP) förblir outnyttjat under perioden fram till år 2004. Fortsatta exportstödsåtaganden har därför ingen effekt på USA:s exportstödsprogram men påverkar EU:s möjligheter att exportera. Enligt scenariot ökar världsmarknadspriset på vete till ca 4 % till år 2004 och för foderspannmål med 3 %. Inom EU faller priserna mycket lite eftersom de redan i utgångsläget ligger nära interventionsprisnivån. För att balansera effekterna av minskad export kommer interventionslagren att öka.

Inom nötköttsektorn indikerar scenariot effekter på EU-marknaden eftersom exporten är beroende av bidrag. Enligt scenariot faller priserna på nötkött något inom EU eftersom priserna i utgångsläget ligger nära interventionsprisnivå. Till följd av minskad export ökar interventionslagren med ytterligare 0,5 miljoner ton och uppgår år 2004 till över 2 miljoner ton. Effekterna blir mindre för griskött och kycklingkött. Ökat marknadstillträde i kombination med minskat exportstöd medför en en-procentig

prissänkning för griskött men har i stort sett ingen effekt för kycklingkött. Handeln med mejeriprodukter inom OECD ökar med 3-5 % (beroende på produkt) från utgångsläget till år 2004. Ökningen hänger samman med förbättrat marknadstillträde. Subventionerade exportkvantiteter minskar och därför väntas priserna öka med mellan 1 och 3 %.

7.4.2 Sektorsliberaliseringar för oljeväxtsektorn

Under Uruguayrundan diskuterades en fullständig handelsliberalisering inom oljeväxtsektorn, vilken innebar nolltullar för såväl oljeväxtfrö som för de förädlade oljeväxtprodukterna. OECD:s studie tar denna situation som utgångspunkt för ett särskilt scenario. Resultaten indikerar att en sektorsliberalisering för oljeväxter skulle innebära små förändringar i produktion och konsumtion, måttliga pris effekter för producenter men samtidigt betydande genomslag för vissa förädlingsindustrier. Jämfört med utgångsläget skulle de genomsnittliga världsmarknadspriserna för oljeväxtfrö öka med 2 %. För vegetabiliska oljor indikerades en prisökning på 6 % och för palmolja på 10 %. Dessa prisuppgångar sammanhänger med avvecklade tullar, vilka pressar världsmarknadspriserna för vegetabilisk olja. De högre priserna skulle innebära konsumtionsminskningar på 1-2 % i exportländerna. För importländerna indikerades mindre konsumtionsuppgångar.

Eftersom oljeväxtfrö är en viktig fodervara medför de ökade oljefröpriserna också effekter för andra foderråvaror som vete och foderspannmål vilka ökar i pris med 1 %. De ökade foderpriserna medför mindre prisuppgångar för gris- och nötkött. De lägre priserna på vegetabilisk olja innebär att världsmarknadspriset på smör sänks med 3 %. Förädlingsindustrin i länder med relativt högt tullskydd (Kina, Japan och Argentina) drabbas av produktionsnedgångar på grund av försämrad lönsamhet. Samtidigt indikeras en motsvarande produktionsuppgång i länder som USA, EU, Kanada och Brasilien.

7.4.3 Effekter av avvecklade exportbidragsåtaganden 1999-2004

Detta scenario diskuterar effekter för priser och världshandel i en tänkt situation utan jordbruksavtalets exportstödsåtaganden inom spannmålssektorn. Resultatet jämförs med ett basscenario där jordbruksavtalets åtaganden är bindande. I scenariot antas att USA:s suspenderade tillämpning av exportstöd till spannmål fortsätter under perioden till och med år 2004. Vidare antogs i basscenarioet att EU:s subventionerade spannmålsexport skulle minska fram till 2001 och därefter ligga stilla till år 2004. Eventuella budgetbegränsningar har inte inkluderats i simuleringsmodellen. USA:s tillämpningar av exportkrediter har heller inte beaktats i scenariot.

Resultaten indikerar att världsmarknadspriserna på vete och foderspannmål sjunker när exportstöd kan tillämpas utan begränsningar. I genomsnitt hamnar vetepreiserna 9 % och priserna på foderspannmål 1,7 % lägre än i basscenarioet. Den största prisdifferensen uppkommer för vete år 2004, då priserna beräknas hamna 11 % högre än nivån i basscenarioet. Skillnaden uppkommer då betydande vetekvantiteter exporteras med exportbidrag, varvid spannmålslagren minskar i USA och EU med 24 respektive 75 %.

Med minskande världsmarknadspriser reduceras exportländernas inkomster av spannmålsexport. I scenariot gäller detta för samtliga exportländer utom EU. De minskade exportintäkterna förstärks för vissa länder som Argentina och Kanada av reducerade exportvolymerna. Tillämpningen av exportstöd medför ökande export för subventionerande länder samtidigt som den innebär kostnader, vilka får bäras

gemensamt och då i särskilt hög grad av länder som ej subventionerar sin export. För länder som tillämpar exportbidrag uppkommer förutom kostnaderna för lägre världsmarknadspriser också budgetkostnader av exportstödsprogram. Även om konsumenter kan tillgodoräkna sig lägre priser, torde inte dessa fördelar uppväga förlusterna som hela handelssystemet åsamkas. Tillämpningen av exportbidrag medför inte bara handelsstörningar utan ger också felaktiga signaler till producenter. Exportstöd är också en källa till instabilitet på marknaden.

7.4.4 Effekter av avvecklade produktionskvoter inom mjölksektorn

OECD har studerat konsekvenserna av avvecklade produktionskvoter som ett exempel där den nationella politiken och reformarbetena kan ge handelspolitiska konsekvenser på såväl inhemsk marknad som på världsmarknaden. Avvecklade produktionskvoter ökar den inhemska produktionen och pressar prisnivåerna såväl på den interna marknaden som på världsmarknaden. OECD-studien visar dock att så länge tullskydden är oförändrade blir prisfallet mindre på internmarknaden än på världsmarknaden. Dessa resultat visar att bibehållna tullskydd hindrar marknadssignalerna från att slå igenom på skyddade interna marknader. Genom begränsade prisgenomslag uppstår effektivitetsförluster på såväl interna som internationella marknader.

Mjölkkvoter präglas av en hög skyddsnivå hos flera viktiga WTO-medlemmar. Därför förväntas sektorn att bli föremål för mycket uppmärksamhet i kommande förhandlingar. USA har genom FAIR Act reformerat mejerisektorn i en mer marknadsorienterad riktning. OECD bedömer dock att en mejerireform kan bli svårare att genomföra i EU, Japan och Kanada. Detta på grund av att ländernas politik, genom mjölkkvotssystemen, är inriktad på att reglera utbudet. OECD-studien har därför försökt bedöma effekterna av avvecklade mjölkkvotssystem hos de tre parterna. Scenariot byggde på att existerande prisstöd avvecklades, dock att gällande tullskydd och tullkvoter lämnades oförändrade.

Modellresultaten indikerade att avvecklade produktionskvoter skulle resultera i betydande produktionsökningar i såväl EU som i Kanada samt i sänkta priser. För år 2004 beräknades priserna ligga ca 25 % lägre än i basscenariot. I EU föll prisnivån till marginalkostnadsnivå. För Kanada hamnade priserna år 2004 fortfarande över marginalkostnadsnivån. I Japans fall låg marginalkostnaderna redan i utgångsläget nära utbudspriserna och därför påverkades produktion och prisnivåer endast marginellt i scenariot. Eftersom studiens antaganden beträffande marginalkostnader och utbudselasticitet har stor betydelse för resultatet, har OECD kompletterat utfallet med känslighetsanalyser. Resultatet av känslighetsanalyserna ändrade dock inte studiens slutats att mjölkpriserna i EU år 2004 skulle falla till marginalkostnadsnivå.

De interna mjölkpriserna i EU och Kanada beräknades i scenariot att falla betydligt som följd av avvecklade produktionskvoter. Prisfallet dämpades dock och priserna sjönk inte till världsmarknadsnivå då modellen baserades på antaganden om oförändrade tullskydd. Vid prognosperiodens slut år 2004 låg mjölkpriserna i EU, Kanada och Japan 23, 90 respektive 180 procent över världsmarknadspriserna. Inhemsk produktion skyddades av ett bibehållt högt tullskydd. Världsmarknadspriserna på smör och mjölkpulver sjönk enligt scenariot med 19 respektive 5,5 procent. Det måttliga prisfallet för mjölkpulver sammanhängde i scenariot med att EU var i stånd att exportera mjölkpulver utan exportbidrag.

OECD påpekar avslutningsvis att en avveckling av produktionskvoter också får effekter för sektorer som nötkött och andra köttsektorer. Dessa effekter, som dock inte omfattats

av denna studie, uppstår som en följd av substitutionsmöjligheter såväl i produktions- som i konsumtionsled.

7.4.5 Effekter för prisstabiliteten av en öppen kinesisk spannmålsmarknad

En fortgående handelsliberalisering med sänkta tullar och öppnare handelsvillkor förväntas rent allmänt leda till måttligare prisvariationer på grund av att marknadsförändringar i högre grad kan absorberas bland fler aktörer. Från denna utgångspunkt har OECD studerat effekterna för prisstabiliteten av ett kinesiskt WTO-medlemskap och där Kinas jordbrukssektor integreras i världshandeln. Resultatet bekräftar att öppna marknader bidrar till ökad prisstabilitet, inte bara på världsmarknaden utan också på nationella marknader.

Den kinesiska jordbrukssektorn är gigantiskt stor och spannmålssektorn omsluter såväl i produktions- som konsumtionshänseende ungefär en fjärdedel av den totala världsmarknaden. Trots sin storlek har den emellertid varit avskärmd från de internationella marknaderna. Inför utsikterna av ett kinesiskt WTO-medlemskap finns dock en viss tvekan när det gäller eventuella priseffekter såväl från kinesisk hemmamarknad som från internationella marknader. Frågan är alltså hur och i vilken grad öppna gränser kan påverka prisvariationerna på Kinas marknad respektive de internationella marknaderna.

OECD har analyserat frågan utifrån två olika scenarier. I det första scenariot studeras effekterna ifråga på prisstabiliteten i Kina och på världsmarknaden av en utbudschock (ökad veteavkastning i ett OECD-land). Analysresultaten understryker här betydelsen av en integrerad världsmarknad för spannmål. En utökad global marknad klarar enligt OECD att absorbera kraftiga förändringar på spannmålsmarknaden. Med öppna kinesiska gränser blir prisvariationerna mindre och chockvågorna mattas dessutom av snabbare. Resultatet visade också att öppna gränser medför ökad känslighet på Kinas spannmålsmarknad för globala variationer i utbud och efterfrågan.

I det andra scenariot har OECD baserat analysen på antaganden om kraftiga förändringar i Kinas avkastningstal för veteproduktionen. Priseffekterna studerades för såväl den kinesiska som för de internationella marknaderna. Analysresultatet visar att Kina, i en situation med drastiska utbudsförändringar på den egna marknaden, har mycket att vinna på en integration i världshandeln. En fortsatt avskärmning från de internationella marknaderna skulle medföra större interna prisvariationer i Kina. Dessutom skulle det ta längre tid innan effekterna klingar av.

8 EU:S JORDBRUKSPOLITIK INFÖR NÄSTA JORDBRUKSFÖRHANDLING

8.1 Agenda 2000 och WTO

8.1.1 Lägre interventionspriser, högre interna stöd

Agenda 2000 innebär i huvudsak en minskning av de administrativa priserna för spannmål (15%), nötkött (20%) och skummjölkspulver och smör (15%). Prissänkningarna kompenseras med en ökning av areal- och djurbidrag i storleksordningen 8 miljarder ECU per år. Förändringarna i priser och stödnivåer sker stegvis under en period av åtta år där mjölkreformen påbörjas först år 2005. Dessutom sker en del principiellt intressanta, men ekonomiskt inte särskilt betydelsefulla, förändringar såsom ökad nationell beslutanderätt över politikens utformning.

Agenda 2000 innebär i princip en fortsättning av MacSharry-reformen 1992 men omfattar även mjölksektorn. I likhet med MacSharry-reformen lämnas vissa sektorer, t.ex. socker, oreformerade.

Det är värt att notera att reformen påbörjas år 2000, samtidigt som nästa förhandlingsomgång i WTO startar. Reformens första del, som omfattar nötkött och spannmål, är genomförd år 2002, alltså innan fredsklausulen löper ut. Mjölkreformen inleds efter det att fredsklausulen löpt ut och när förhandlingarna pågått under flera år eller ett nytt avtal existerar. Det är inte otänkbart att mjölkreformens utformning kan komma att påverkas av WTO-förhandlingarna och andra förändringar såsom östutvidgningen.

8.1.2 Exportsubventionsåtaganden och marknadstillträde

En viktig drivkraft bakom reformen var utan tvivel att åtagandena om att begränsa exportsubventionerna börjat få verkan på flera produkter. Agenda 2000 kan dock inte sägas ha löst EU:s grundläggande problem med att möta åtaganden om begränsningar av subventionerad export. I synnerhet gäller detta om möjligheterna till exportsubventioner begränsas ytterligare i nästa jordbruksavtal. För flertalet jordbruksprodukter som EU exporterar ligger de administrativa priserna över världsmarknadspriserna och det finns ett fortsatt behov i framtiden av exportsubventioner. Undantaget är möjligen vete där interventionspriset ligger nära världsmarknadspriserna. Möjligheten att uppfylla framtida åtaganden för vete blir dock beroende av utvecklingen av världsmarknadspriserna på spannmål. För flera andra produkter t.ex. fodersäd, socker, nötkött⁵⁹ och mejeriprodukter kommer möjligheterna att uppfylla de kvantitativa åtagandena att vara starkt beroende av förändringar i produktion och konsumtion på EU-marknaden. De beloppsmässiga åtagandena är dessutom, för vissa produkter, beroende av utvecklingen av världsmarknadspriserna.

⁵⁹ För nötkött råder dock en viss osäkerhet om hur det nya interventionssystemet faktiskt kommer att tillämpas. Eftersom möjlighet finns till *ad hoc* inköp vid priser över interventionspriset är marknadspriser och marknadsutveckling svårbedömd.

Flertalet bedömningar som gjorts drar slutsatsen att det sannolikt behövs ytterligare reduktioner av de administrativa priserna för att möta framtida exportstödsåtaganden.

Vad gäller tullreduktioner har Agenda 2000 ökat utrymmet för ytterligare reduktionsåtaganden eftersom skillnaden mellan EU:s prisnivåer och tullbindningsnivåer har ökat. Utan ytterligare sänkningar av faktiskt tillämpade tullnivåer har alltså gränsskyddet mot import ökat. Detta gäller både för de jordbruksprodukter som ingår i reformen⁶⁰ och för de förädlade produkter där råvaror från dessa produkter ingår. Även för flertalet produkter som inte reformerats finns det ett utrymme kvar till bundna tullnivåer. För socker hamnar dock jordbruksavtalets slutliga bindningsnivåer i nivå med tillämpade tullar.

8.1.3 Analys av Agenda 2000-stöden

Med Agenda 2000 fortsätter en tydlig trend inom EU att öka andelen direkta stöd, främst djur- och arealbidrag, vilket medför att EU:s jordbruksproduktion kommer att bli än mer beroende av behandlingen av dessa stöd i kommande förhandlingar. Det kommer alltså att få stor betydelse vilken ”färg” stöden kommer att ha (gula, blå eller gröna) och vilka förändringar som kan förväntas i avtalsvillkoren för de olika stödformerna.

I kommissionens ursprungliga förslag fanns ambitionen att i större utsträckning än tidigare koppla direktstöden till olika typer av miljökrav (cross-compliance), sysselsättningskrav (modulering) eller gårdstorlek (takbegränsning). Detta skulle kunnat ge de blå stöden (areal och djurersättning) en svagt ljusgrön nyans inför nästa förhandlingsrunda. I den slutliga överenskommelsen försvann det mesta av dessa ambitioner. Dock kvarstod möjligheten för enskilda medlemsstater att tillämpa cross-compliance och modulering. Dessutom bestäms taket för frivillig träda och fördelning av de s.k. nationella kuverten på medlemsstatsnivå. Detta innebär således att stöden i viss utsträckning kan komma att variera mellan medlemsstaterna när det gäller villkor och fördelning. Om enskilda medlemsstater beslutar sig för att inte begränsa den frivilliga trädan skulle detta innebära en faktisk frikoppling av arealbidragen från produktionen och ge bidragen mer karaktären av avlänkade inkomststöd. Det bedöms dock inte som särskilt troligt att denna möjlighet kommer att utnyttjas i någon större omfattning. För dikobidragen har dock, i och med Agenda 2000, en viss frikoppling skett från kravet på hållande av djur genom att kvigor får medräknas i djurunderlaget till 20 % av antalet bidragsrätter.

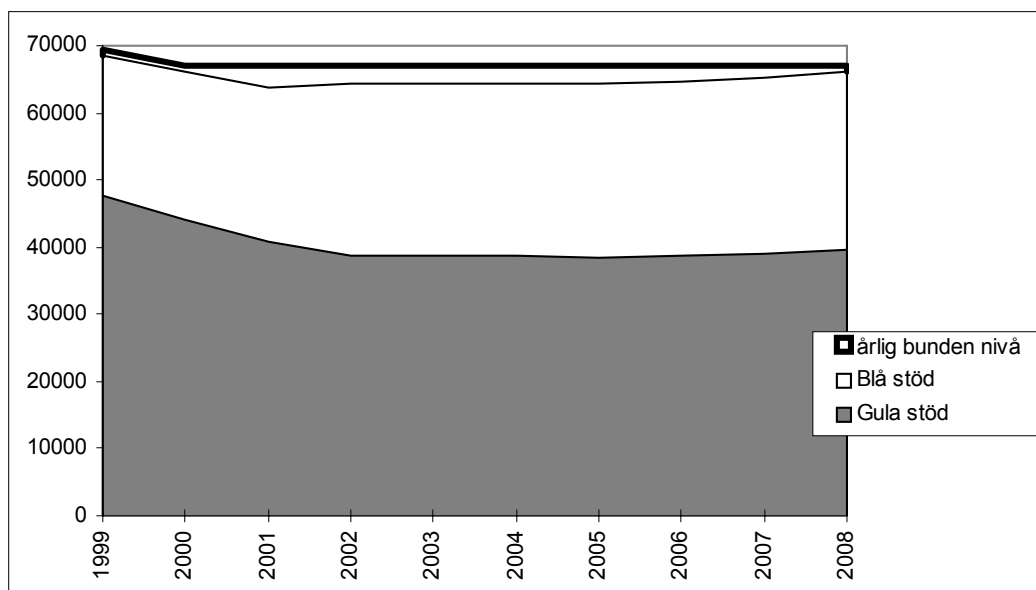
Trots en del mindre förändringar innebär reformen alltså i huvudsak en minskning av marknadsprisstöden i den gula boxen och en ökning av befintliga areal- och djurbidrag i den blå boxen. Det mjölkbidrag som införs från år 2005 kan dock knappast anses uppfylla villkoren för den blå boxen och kommer, med oförändrade avtalsregler, sannolikt att ingå i EU:s aktuella totala AMS från år 2005. Däremot kan de s.k. mjölkkuverten komma att hamna i den blå boxen om medlemsstaterna väljer att betala ut dem som per fast areal betesmark eller fast antal djur.

I diagrammet nedan visas förändringar av de gula och blå stöden som Agenda 2000 ger upphov till under reformperioden⁶¹.

⁶⁰ För spannmål gäller dock att tullnivåerna är kopplade till interventionspriserna enligt Blair House-överenskommelsen.

⁶¹ I beräkningen har inte hänsyn tagits till förändringar som skett mellan 1995 och 1999. De gula stöden kan ha överskattats något och blå stöd underskattats eftersom en del förändringar skett sedan 1995.

Diagram 41. Effekten av Agenda 2000 på gula och blå stöd. (milj euro)



Källa: Egen bearbetning

Den övre linjen i diagrammet anger den bundna AMS-nivån för EU. Från år 2000 används den slutliga bundna AMS-nivån i diagrammet. Som framgår av diagrammet innebär Agenda 2000 att utrymmet i förhållande till AMS-åtagandet ökar under början av perioden när de gula stöden för nötkött och spannmål till viss del ersätts med blå stöd. Från år 2005 när mjölkreformen påbörjas, minskar utrymmet återigen något, vilket inte betyder att faktisk stödnivå ökar utan förklaras istället av beräkningssättet för AMS⁶².

Skillnaden mellan faktiska gula stöd (aktuella totala AMS) och de årliga bundna nivåerna är mycket stor under hela perioden. Skillnaden består dock till stor del av den för EU fördelaktiga behandlingen av de blå stöden. Om de blå stöden inte tillåts ingå i en ny basperiod eller utsätts för reduktion kommer ytterligare åtaganden om stödreduktioner i nästa runda sannolikt att tvinga EU till faktiska stödreduktioner.

8.1.4 Effekter av Agenda 2000 för EU

Flera av de kvantitativa bedömningar av effekterna av Agenda 2000 som hittills publicerats avser det ursprungliga förslaget och inte den slutliga överenskommelsen. OECD har dock presenterat preliminära resultat med Aglink-modellen vad gäller effekterna av spannmåls- och nötköttsreformen. En antal generella slutsatser kan dras utifrån studierna som hittills publicerats:

Utfallet blir dessutom beroende av förändringar i produktion och basen för direktstöd (arealer och djurantal) som sker under perioden, varför bedömningen är förknippad med viss osäkerhet. När det gäller förändringarna för nötkött har beräkningarna gjorts utifrån en sänkning av det administrativa priset på 20 %. Det är dock oklart vilket pris som faktiskt kommer att tillämpas och notifieras. Mjölkkvotet har antagits ingå i den blå boxen, vilket inte alls är självklart utan beroende på hur olika medlemsstater väljer att fördela medlen. Om mjölkkvotet används för att öka mjölkbidraget torde de med nuvarande avtalsvillkor ingå i den gula boxen istället.

⁶² Trots att de faktiska stöden till mjölkproducenterna minskar ökar alltså AMS eftersom marknadsprisstödet i AMS endast beräknas på skummjölkspulver och smör men direktstöden, som till stor del antagits vara gula stöd, utgår för hela mjölkproduktionen.

Effekterna på produktion och konsumtion av sänkta priser och ökade direktstöd blir relativt begränsade men betydelsen av direktstöden för produktionen ökar. Det är osäkert om reformen är tillräckligt långtgående för att klara WTO-åtagandena om begränsningar av exportsubventioner. Ökade interventionslager eller kvantitativa begränsningar av produktionen kan bli nödvändiga om inte interventionspriserna sänks ytterligare. Enligt OECD:s studie ger Agenda 2000 betydligt mindre interventionslager för nötkött och spannmål än vad som hade varit fallet med oförändrad politik. För nötkött är detta delvis en följd av dikobidragens avlänkning från djurinnehav. För mejeriprodukter leder dock kvotökningen till ökat behov av export av skummjörkspulver och smör. Möjligheterna att klara WTO-åtagandena blir dock starkt beroende av förändringar i växelkurser och andra förändringar som påverkar världsmarknadspriset eller inhemsk marknadsbalans.

Produktionen kommer i större utsträckning än tidigare att bestämmas av politiskt beslutade villkor för erhållande av direktstöden. Produktionskopplingen av EU:s djur och arealbidrag kommer därför i högre grad än tidigare att påverka handeln. Det kan därför komma att bli intressantare för andra länder att försöka påverka dessa stöd i nästa förhandlingsrunda.

Eftersom sänkningen av marknadsprisstöd och införandet av interna stöd endast genomförts för vissa produkter och i olika grad finns det stora skillnader i de interna stödens sammansättning mellan olika produkter. T.ex. är mjölk, socker, frukt och grönsaker främst beroende av marknadsprisstöd medan t.ex. oljeväxter, spannmål och nötkött har en stor andel direktstöd. Effekten på EU:s produktion och konkurrenskraft av fortsatta åtaganden i nästa förhandlingsrunda kommer att bli beroende av vilka stöd som reduceras. Om t.ex. marknadsprisstöden utsätts för fortsatta reduktioner men undantagen för de blå stöden bibehålls kan detta leda till en skev sänkning i stödnivåer som inte motsvarar produkternas verkliga konkurrensförmåga på världsmarknaden. Detsamma gäller om exportåtagandena reduceras i en snabbare takt än direktstöden. Som exempel på denna typ av problem kan nämnas åtagandena i Uruguayrundan som gynnat exporten av skummjörkspulver och smör på bekostnad av mer högförädlade mjörkprodukter som ost.

Sänkningen av de administrativa priserna underlättar en anpassning till förhållandena på världsmarknaden. Samtidigt innebär ökningen av direktstöden en risk för att produktionen anpassar sig efter vilka åtaganden om marknadstillträde, exportsubventioner och tillåtna direktstöd som blir följden av kommande förhandlingar.

8.2 EU-utvidgningen och WTO

Det finns åtminstone två olika WTO-relaterade aspekter på en utvidgning av EU till att omfatta länder i Central- och Östeuropa (CÖE-länderna):

- godkännande av och kompensation till tredje land enligt artikel XXIV i GATT som bl.a. handlar om utvidgning av tullunioner, och
- EU:s och kandidatländernas åtaganden om att begränsa exportbidragen och de interna stöden

Det har inte funnits utrymme i denna rapport att göra beräkningar av eventuell kompensation eller av åtaganden i förhållande till bundna nivåer. Detta är ett omfattande arbete där resultatet blir beroende av en mängd antaganden. Några preliminära bedömningar torde dock kunna göras.

Det är främst åtagandena om begränsningar av exportsubventioner som kan bli problematiska efter en utvidgning. Bedömningarna är osäkra vad gäller utvecklingen av kandidatländernas produktion och konsumtion men ökade överskott är att vänta. Dessutom har endast Polen, Tjeckien och Ungern gjort exportstödsåtaganden i WTO; åtaganden som för Ungern dessutom ligger på en mycket låg nivå.

När kandidatländerna blir medlemmar kommer troligen exportstöd som använts i handeln mellan länderna att räknas bort från de totala åtagandena som skall gälla för EU21 (såsom skedde när EU12 blev EU15). Även om beräkningar inte har varit möjliga torde slutresultatet bli ökade svårigheter att bibehålla de administrativa priserna inom EU21 med hjälp av exportsubventioner. En sådan utveckling behöver dock inte vara negativ för CÖE-länderna. Många bedömare pekar på att höga administrativa priser kan missgynna utvecklingen i CÖE-länderna. Detta sker dels genom negativa effekter av höjda konsumentpriser men också genom att utvecklingen i övriga sektorer kan missgynnas av ett högt prisstöd till jordbruket.

Ett EU-medlemsskap kommer också att höja CÖE-ländernas marknadsprisstöd i och med att de tar över EU:s interventionspriser som i många fall ligger högre än priserna i CÖE-länderna. Direktstöden kan också förväntas öka i CÖE-länderna som en följd av medlemskapet. Det finns dock för närvarande gott om utrymme för höjningar av AMS både i EU15 och i CÖE-länderna. Om den kommande WTO-förhandlingen skulle medföra att de blå stöden även skall medräknas i AMS finns sannolikt inte utrymme för att ge CÖE-länderna blå stöd på samma villkor som EU15-länderna. Det kan också hävdas att en ökning av stöden kan komma att stå i strid med fredsklausulens villkor om att produktspecifika stödnivåer inte får överstiga de som gällde 1992. Detta skulle kunna leda till problem vid en förlängning av fredsklausulen eller med nya avtalsvillkor där en liknande princip tillämpas.

Det är för närvarande oklart vilken typ av direktstöd som CÖE-länderna kommer att få del av. De forna öststaternas behov av strukturomvandling och modernisering av jordbruk och förädlingsindustri har ofta lyfts fram som ett argument för att ge t.ex. struktur-, regional- och investeringsstöd istället för areal- och djurbidrag. Detta skulle kunna innebära en kraftig ökning av gröna stöd anpassade för CÖE-ländernas speciella behov. Ett viktigt skäl för dessa stöd är behovet av en allmän effektivisering av jordbruket och förädlingsindustrin som syftar till att gynna en återhämtning av produktionen i CÖE-länderna. Med en tonvikt på blå stöd i EU15 och gröna stöd i CÖE-länderna kan konkurrensförhållandena inom den utvidgade unionen komma att bli beroende av de olika stödformernas behandling i kommande förhandlingar. Det är därför viktigt att fortsätta stödreduktioner inte sker på ett sådant sätt att konkurrensen snedvrids mellan produkter eller länder.

En annan WTO-aspekt värd att uppmärksamma gäller de eventuella konsekvenserna av särskilda övergångsarrangemang. Om dessa skulle ta sig uttryck i nya utjämningsystem i handeln mellan EU15 och de nya medlemsländerna, kan detta leda till att EU21 inom WTO ifrågasätts som tullunion. Riskerna finns att detta i så fall skulle kunna försena utvidgningen.

8.3 Handlingsalternativ för EU:s jordbrukspolitik

EU:s nuvarande politik är starkt beroende av möjligheten att fortsätta med direktstöd inom den blå boxen och exportsubventioner för att upprätthålla de administrativa

priserna. EU är relativt ensam om dessa åtgärder som kan förväntas bli hårt utsatta i nästa förhandlingsrunda.

Valet av produktionskopplade direktstöd och marknadsprisstöd som de mest betydande jordbrukspolitiska medlen kan tolkas som en strävan att gynna produktionen och konkurrenskraften på världsmarknaden. Inför fortsatta framtida reduktionsåtaganden är dock den valda vägen osäker som en strategi för att gynna konkurrenskraften för EU:s jordbruk.

Minskade möjligheter till att utnyttja exportsubventioner kan komma att tvinga EU till neddragningar av produktionskvoter på främst mjölk och socker där de administrativa priserna ligger långt över världsmarknadspriset. Alternativet är ökade interventionslager, vilket inte är en hållbar lösning på sikt. Problemen förstärks i den utsträckning ökat marknadstillträde sker i form av tullkvoter. Förädlingsindustrin kan också förväntas få allt större problem med att genom exportsubventioner kompensera sig för en högre råvarukostnad inom EU. Förädlingsindustrin inom EU saknar dessutom möjligheter att genom tullrestitution få tillgång till råvaror till världsmarknadspris.

En sätt att möta minskade möjligheter att använda exportsubventioner är att sänka de administrativa priserna ytterligare och öka de blå stöden såsom djur- och arealbidrag, men även försöka få en förmånlig behandling för ”nya” stödformer såsom mjölkbidrag relaterade till kvoter. De blå stöden måste dock enligt det nuvarande avtalet vara kopplade till produktionsbegränsande program, vilket kan leda till att EU i bästa fall ”läser fast” produktionen vid en viss nivå. Detta begränsar möjligheterna att ta del av framtida ökning av efterfrågan på världsmarknaden. Speciella problem skulle mejerisektorn kunna få där införandet av blå stöd sannolikt skulle begränsa produktionen till befintliga kvoter. Detta skulle innebära svårigheter att anpassa produktionen till ökad efterfrågan på världsmarknaden och hemmamarknaden.

Om avtalsvillkoren skärps för de blå stöden eller dessa utsätts för reduktionsåtaganden kan följden bli minskande inkomster till en bibehållen eller minskande produktion. Anpassningen till konkurrensförmåga på världsmarknaden kan också komma att motverkas av att produktionen blir allt mer bestämd av de villkor rörande kvoter och stödutbetalningar som fastställs på politisk nivå.

En utveckling av politiken skulle kunna vara att EU i större utsträckning avlänkar de blå stöden från produktionen för att få jämförbara stödformer med USA:s avlänkade inkomststöd. Agenda 2000 innebär vissa förändringar, om än mycket små, i denna riktning. En sådan anpassning av politiken skulle kunna ge EU en starkare förhandlingsposition men också öka möjligheterna att anpassa produktionen till konkurrensförhållandena på världsmarknaden och minska en del av problemen som är relaterade till östutvidgningen.

Ett sätt att möta problemen med framtida WTO-åtaganden och problem i samband med östutvidgningen skulle kunna vara att de generella produktionsdrivande stöden (marknadsprisstöd och blå stöd) avvecklas. Jordbrukspolitiken skulle då istället inrikta sig på specifika stöd till åtgärder inom bl.a. områdena miljö, landsbygds- och regionalutveckling. Dessa stödformer torde i huvudsak rymmas inom den gröna boxen. Reformen i denna riktning skulle sannolikt stärka EU:s förhandlingsposition i den kommande jordbruksförhandlingen. Samtidigt kan anpassningsproblem uppstå som en följd av förändringar av produktionens storlek, sammansättning och regionala fördelning, vilket kan aktualisera behovet av tillfälliga åtgärder för att minska dessa problem.

9 OMVÄRLDSANALYS

9.1 Regional integration

Parallellt med den multilaterala handelsliberaliseringen utvecklas nya bilaterala och regionala handelsavtal. Många av dessa avtal inkluderar numera också jordbruksvaror och livsmedel. Ministerdeklarationen från WTO-mötet i Singapore 1996 underströk att regionala avtal kan stärka en fortsatt reformprocess och kan underlätta för de minst utvecklade länderna, u-länderna och transitionsekonomierna att integreras i det internationella handelssystemet. De regionala handelsavtalen kan möjliggöra en snabbare och mer genomgripande liberalisering för berörda länder än vad som är möjligt genom multilaterala handelsförhandlingar.

Utvecklingen som tog sin början i Västeuropa under 1950- och 1960-talen genom bildandet av EG och EFTA har under senare decennier utvecklats till ett globalt fenomen. Under förhandlingarna i Uruguayrundan hade EG och dess gemensamma jordbrukspolitik ett starkt inflytande på förhandlingsresultaten. Vissa regionala handelsavtal utvecklades parallellt med Uruguayrundan såsom NAFTA och MERCOSUR. Idag deltar nästan samtliga WTO-medlemmar i åtminstone ett regionalt eller plurilateralt handelssamarbete. Allt fler av dessa handelsarrangemang inkluderar specifika handelsförmåner inom jordbrukssektorn. Avtalsvillkoren går ofta längre än WTO-avtalen och bidrar till att successivt utjämna nationella skillnader i jordbrukspolitiken.

De framväxande handelsavtalen uppfyller ofta WTO:s krav och medför, till följd av successiva handelsliberaliseringar, krav på nya multilaterala handelslösningar. Tullsänkningar inom jordbrukssektorn leder, i ett nästa steg, till att särskilda arrangemang behöver utvecklas för att hantera effekterna av interna stöd eller olika typer av tekniska handelshinder. De regionala frihandelsavtalen brukar därför beskrivas som en katalysator i den globala liberaliseringsprocessen.

9.2 Ländergrupper och allianser

9.2.1 Allianser under Uruguayrundan

Cairnsgruppen som består av 14 jordbruksexporterande länder bildades 1986. Det var i hög grad dessa länders ansträngningar som skapade det nya regelverket för jordbrukssektorn i Uruguayrundan. Efter rundans avslutning har gruppen fortsatt arbetet med att liberalisera handelsvillkoren för jordbruksvaror. Medlemmar i Cairnsgruppen är Argentina, Australien, Brasilien, Chile, Colombia, Fiji, Filippinerna, Indonesien, Kanada, Malaysia, Nya Zeeland, Sydafrika, Thailand och Uruguay. Ungern var tidigare medlem men har nu lämnat gruppen.

Genom sitt gemensamma agerande har Cairnsgruppens olikartade medlemmar tillsammans nått större inflytande inom jordbruksområdet än vad någon av dess enskilda medlemsstater kunnat uppnå på egen hand. Gruppen har arbetat informellt och utan strikta arbetsformer. Gruppens beslut baseras i hög grad på konsensusprincipen. Medlemsstaterna som tillsammans svarar för ca 20 % av världens totala jordbruksexport är allmänt sett nöjda med Uruguayrundans resultat, men anser att mycket ännu återstår att göra innan man uppnått en genuint marknadsorienterad inställning till

jordbrukspolitiken. Cairnsgruppen var inte heller nöjda med det marknadstillträde som skapades på dess tre viktigaste marknader i USA, EU och Japan. Man anser också att Blair House-uppgörelsen mellan EU och USA i förhandlingarnas slutskede försvagade slutresultatet vad gäller interna stöd och exportsubventioner. Uppgårelsen skadade särskilda exportintressen för gruppens medlemmar. Cairnsgruppen anser också att tarifferingen implementerades på ett sätt som minimerade det utökade marknadstillträdet för flera jordbruksprodukter. Länderna anser därför att mycket återstår att göra inom områdena marknadstillträde, interna stöd och exportstöd.

Även om u-länderna under förhandlingarna försökte koordinera sina ståndpunkter agerade de i huvudsak på nationell grund. Arbetet med interna koordineringar vad avser MUL-ländernas villkor samt de nettoimporterande u-ländernas förutsättningar visade sig ge resultat. Vissa allianser skapades också bland latinamerikanska stater vilket blev tydligt då några av dessa länder tillsammans först krävde framsteg i jordbruksförhandlingarna som villkor för att medverka i fortsatta förhandlingar på övriga områden.

9.2.2 Tänkbara allianser i kommande förhandlingar

Inför kommande förhandlingar har Cairnsgruppens arbete fortsatt på olika nivåer för att utveckla gemensamma mål och förhandlingsstrategier. MERCOSUR har redan i viss utsträckning koordinerat sin gemensamma handelspolitik och förväntar sig stöd i centrala frågor från andra latinamerikanska stater. Cairnsgruppens latinamerikanska medlemsländer kan förväntas vilja stärka sina positioner via MERCOSUR. Jämfört med Uruguayrundan kan den sydamerikanska regionen förväntas stärka sin ställning i kommande runda. De karibiska staterna kan tänkas stödja sina grannländer i vissa frågor samtidigt som man kommer att ha ett betydande intresse av att bibehålla förmånsbehandlingen på USA:s respektive EU:s marknader.

USA kan förväntas få visst stöd i kommande förhandlingar från Cairns- samt MERCOSUR- och NAFTA-stater. Detta gäller inte minst ifråga om exportstödsvillkor, tekniska standarder, sektorsliberaliseringar vad gäller bland annat spannmål, oljevaxter och nötkött. Länderna ifråga kan dock ställa motkrav och begära större flexibilitet från USA och Kanada när det gäller sektorer med höga stödnivåer och med latinamerikanska exportintressen.

EU intar, såväl vad gäller tillämpningarna av exportbidrag som interna stöd, något av en särställning i WTO. Därför förefaller möjligheterna vara begränsade för EU att genom allianser förstärka sina förhandlingspositioner. Samtidigt finns inom enskilda områden ett tänkbart utrymme för samarbete med olika parter. Möjligen kan Japan komma att stödja EU:s ståndpunkter beträffande blå boxens framtid. Japan tillämpar inte denna stödform men skulle kunna ha intresse för ett övergångsarrangemang inom den blå boxen om förhandlingarna framtvingar kraftiga reduktioner vad gäller marknadsprisstödet. Japan kan också höra till de länder som stödjer EU:s linje när det gäller den framtida utformningen av fredsklausulen.

CÖE-stater och de baltiska staterna kan förväntas stödja EU-ståndpunkter eftersom deras primära mål är att bli EU-medlemmar. Ungern lämnade Cairnsgruppen i början av 1998 med anledning av förestående medlemskapsförhandlingar. För EU krävs nya multilaterala förhandlingar för att kunna fullfölja de egna reformprogrammen under Agenda 2000 och för att lägga fast grunderna för EU-utvidgningen. Med beaktande av CÖE-ländernas långsiktiga jordbruksintressen bör de inte ha något intresse av att blockera fortsatta handelsliberaliseringar i WTO även om det under senare år kunnat

märkas ett visst motstånd mot fortsatt handelsliberalisering. AVS-länderna är i hög grad beroende av handelsförmåner på EU-marknaden och de förhandlar sedan 1998 med EU om formerna för det fortsatta samarbetet. Det finns möjligen ett visst utrymme för ökat samarbete mellan EU och AVS-länderna under kommande jordbruksförhandlingar och där EU möjligen kan räkna med visst stöd från AVS-länderna. AVS-sidan kan eventuellt stödja vissa EU-positioner i utbyte mot bestämda åtaganden i Lomé-samarbetet.

Inom APEC (Asien och Stilla havsområdet) finns det bortsett från Australien, Nya Zeeland, USA och Kanada ingen större entusiasm för ytterligare marknadsöppningar på jordbruksområdet eller för att minska den nationella kontrollen över livsmedelsförsörjningen. Asienkrisen har ytterligare dämpat intresset för fortsatta handelsliberaliseringar. APEC-ländernas långsiktiga strävan mot frihandel ligger fast men sträcker sig över en längre period än WTO-avtalen.

I den mån s.k. supraregionala handelsblock verkligen etableras ökar förutsättningarna för nya allianser kring enskilda frågor. Erfarenheten har visat att större genombrott i multilaterala handelsförhandlingar förutsätter att EU och USA kommer överens. Idag finns inget som tyder på att parterna kan nå en sådan ömsesidig överenskommelse. EU och USA står förhållandevis långt ifrån varandra i en rad handelsfrågor som rör jordbruket. En viss samsyn kan dock förväntas vad gäller den gröna boxens villkor liksom ifråga om statshandelsföretagens WTO-villkor.

Ett samarbete har redan etablerats mellan länder som intar en förhållandevis protektionistisk hållning till jordbrukshandel. Detta gäller Japan, Korea, Norge, Schweiz och Island vilka samtliga är nettoimportörer av jordbruksvaror samtidigt som de upprätthåller en hög intern kostnadsnivå. Länderna betonar betydelsen av jordbrukets multifunktionalitet och önskar bland annat upprätthålla produktionskopplade stöd.

De u-länder och minst utvecklade länder som i Uruguayrundan åstadkom en särskild ministerdeklaration om möjliga negativa effekter av reformprogrammet, lyckades också vid 1996 års ministerkonferens i Singapore utöva stort inflytande på resultatet. Ländernas förutsättningar och intressen varierar i ganska hög grad och någon gemensam och helt samlad position är därför knappast att vänta. I enskilda frågor t.ex. vad gäller livsmedelssäkerhet sammanfaller emellertid intresset för det stora flertalet u-länder. Men även i denna fråga betonas vikten av väl fungerande marknader och handelsliberaliseringar för att övervinna fattigdomen och öka livsmedelssäkerheten.

9.3 Ansökarländer - WTO

Det ökande antalet WTO-medlemmar sedan inledningen av Uruguayrundan 1986 och viktiga ansökarländer kan komma att rubba balansen mellan förhandlingsparterna och därmed påverka utfallet av kommande förhandlingar. För närvarande söker ett 30-tal länder medlemskap i WTO, vissa med betydande handelsintressen på jordbruksområdet. Bland dessa återfinns Kina, Taiwan, NIS-länderna⁶³, Algeriet, Saudiarabien och Vietnam. Nya WTO-medlemmar kommer att omfattas av samma grundprinciper och villkor som gäller för medlemsstaterna. Medlemsländernas åtaganden bestämdes i UR-avtalet medan ansökarländernas WTO-åtaganden kommer att bestämmas i anslutningsförhandlingarna. En grundförutsättning är att de nytillkomna

⁶³ NIS: Newly Independent States (i f.d. Sovjetunionen)

medlemsländerna ska uppfylla WTO:s regelverk från början av medlemskapet. Dock kan i varje enskilt fall avtal träffas om särskilda övergångsregler.

9.3.1 Kina och Taiwan

Kina utvecklas nu till en betydande aktör i världshandelssammanhang och dess ekonomiska inflytande på olika marknader förväntas öka på 2000-talet. Även om jordbruksprodukternas andel av Kinas externhandel är relativt liten, spelar jordbruksektorn en betydande roll i Kinas ekonomiska reformarbete och i dess växande utrikeshandel. Givet landets storlek och tillväxtpotential kan utfallet av anslutningsförhandlingarna komma att få stor betydelse för kommande förhandlingar.

Det pågående reformarbetet i Kina påverkar jordbrukets strukturförhållanden, konsumtionsmönster och handel med livsmedel. Genom decentralisering av beslut och skapandet av fria marknader omvandlas ineffektiva och kollektiva produktionssystem till mer marknadsorienterade, produktiva och familjebaserade jordbruk. Fortfarande finns dock en betydande statlig inblandning i jordbruksproduktionen, såväl på nationell, provinsiell som lokal nivå. Kursen mot ökad öppenhet, avreglering och marknadsorientering ligger dock fast.

Bedömningarna skiftar vad gäller Kinas framtida roll som livsmedelsproducent och dess potentiella importbehov. Under de senaste åren har analyserna emellertid indikerat att tidigare bedömningar om en betydande spannmålsimport inte är särskilt realistiska. Kina anses sakna den infrastruktur som krävs för en betydande import och dess politik är inriktad på en hög grad av självförsörjning. Kina anses ha goda förutsättningar för att öka sin spannmålsproduktion genom ökad avkastning, användning av modern produktionsteknik och minskad misshushållning. Slutsatserna pekar mot att Kina successivt kommer att behöva importera ökande kvantiteter spannmål men att denna volym inte blir mer än högst 10 % av den totala konsumtionen. Dock motsvarar denna andel en betydande del av världshandeln med spannmål.

Kina deltog som observatör i förhandlingarna under Uruguayrundan och undertecknade Marrakeshavtalet för att kunna få status som "founding member". Jordbruks- samt SPS-avtalen var föremål för kompletterande förhandlingar. Dessa avtal spelar en viktig roll i de nu pågående anslutningsförhandlingarna. Kina har utfäst sig att inte använda exportstöd för jordbruksprodukter och oaktat dess intresse av lägre priser som importör, skulle landet knappast ha svårigheter att acceptera avtalsvillkoren för exportstöd.

När det gäller interna stöd omfattas fortfarande en betydande del av skörden av statliga uppköpsgarantier till administrativa priser. Däremot avvecklas tidigare beskattningar av jordbruksproduktionen. Ifråga om statshandelsföretag med monopolliknande ställning vid import kan anslutningsförhandlingarna väntas innebära särskilda kinesiska åtaganden för att dessa företag inte ska diskriminera import till förmån för inhemska företag. Som WTO-medlem kommer Kina, för att inte kunna kringgå WTO-regler, också att få visa större öppenhet ifråga om statshandelsföretagens verksamheter. För att kunna leva upp till SPS-avtalet kommer Kina att behöva utveckla nationella, SPS-relaterade regelverk, inklusive tillhörande kontrollverksamheter.

Kinas svårigheter att som framtida WTO-medlem implementera jordbruksavtalets villkor kommer att skärpas ytterligare av en ny WTO-förhandling. I den mån Kina ges möjlighet att påverka förhandlingsutfallet kan landet förväntas stödja ansträngningar som medför marknadsöppningar för landets förädlade livsmedelsprodukter, vilka tillverkas under särskilt arbetsintensiva förutsättningar. Kina kan väntas betona vikten

av en säker livsmedelsförsörjning och därmed också kräva avveckling av exportrestriktioner för livsmedel. Kina har ett mycket starkt behov av att kunna importera betydande kvantiteter av spannmål, andra livsmedel och insatsvaror till jordbruket. Det finns därför ett viktigt intresse från kinesisk sida av en väl fungerande världsmarknad med relativt öppna marknader.

Hong Kong införlivades i Kina den 1 juli 1997 med status som en särskild och autonom region. Hong Kong behåller därmed sitt separata WTO-medlemskap. Importsändningar till Kina via Hong Kong avses få samma tullbehandling som direktsändningar. Taiwan förväntas kunna bli WTO-medlem först efter det att Kina blivit medlem. Taiwan svarar för en betydande handel med jordbruksvaror såväl som importör som exportör. Taiwan förväntas som en NIC-ekonomi att öka sin import av spannmål och jordbruksråvaror för inhemsk förädling samt att öka exporten av mer arbetsintensiva produkter. Taiwan väntas minska sin spannmålsproduktion till förmån för ökad produktion av kött samt frukt och grönt för såväl export som för inhemsk avsalu. Som framtida WTO-medlem förväntas Taiwan stödja fortsatta handelsliberaliseringar samtidigt som man önskar upprätthålla ett skydd för vissa basråvaror från jordbruket.

9.3.2 NIS-länderna

I stort sett samtliga f.d. Sovjetrepubliker, inklusive Ryssland, Ukraina och Kazakstan har ansökt om WTO-medlemskap. Ansökningsförhandlingarna befinner sig dock på ett tidigare stadium än vad gäller Kinas WTO-medlemskap, men kan ändå ge effekter för den nya rundan. De ekonomiska reformerna 1992 för att omvandla de tidigare planekonomierna till marknadshushållning förväntades medföra betydande förändringar ifråga om produktion, distribution och förbrukning av jordbruksvaror. Reformerna förväntades också ge betydande effekter på världshandeln. Det fanns en förväntan om att regionen skulle bli nettoexportör av spannmål, oljeväxtfrö och andra grödor snarare än att förbli världens främsta region för spannmålsimport. Attityden i anslutningsförhandlingarna hos dessa republiker återspeglar tidigare förväntningar och hos Ryssland förefaller det finnas en önskan om att utöva ett starkt inflytande i WTO och att agera motvikt mot EU:s och USA:s ledarskap i WTO.

Förändringsprocessen har emellertid gått mycket långsamt och för närvarande är det mycket osannolikt att de större republikerna ska kunna bli WTO-medlemmar före nästa runda. Anslutningsförhandlingarna kan därför komma att pågå parallellt med WTO-förhandlingarna. I republikerna återstår ännu betydande förändringar innan jordbrukssektorn och livsmedelsindustrin blivit konkurrenskraftiga. Nationella marknader saknas i stor utsträckning för mark, krediter och jordbruksråvaror. Tillgången på infrastruktur och ledarskap är ytterst begränsad. Den politiska instabiliteten fortsätter och investeringsnivån kommer troligen att förbli låg tills marknadsekonomin grundstrukturer finns på plats. Även om länderna har enorma naturtillgångar och en betydande arbetskraftspotential kommer det troligen att ta tid innan möjligheterna kan realiseras. Omvandlingen av dessa länder har inneburit en minskad spannmålsimport men regionen är ännu inte nettoexportör av spannmål. Såväl produktion som konsumtion av spannmål och kött har minskat främst p.g.a. minskad avkastning och reducerat stöd till insatsvaror respektive konsumentpriser. Vissa analyser indikerar att en balans mellan import och export av spannmål kommer att nås runt 2005 men att importen av kött kommer att fortsätta dock möjligen i minskad grad. Andra analyser är mer optimistiska och prognosticerar en ökande spannmålsexport från Ukraina och Kazakstan och en nettoexport från regionen under de första åren på 2000-

talet. Rysslandskrisen förefaller att få mer långsiktiga konsekvenser än vad många tidigare bedömt vara troligt. Efterfrågan på importerade jordbruksvaror har minskat och förväntas enligt aktuella analyser förbli låg även i ett längre tidsperspektiv.

Arbetslösheten och de minskade hushållsinkomsterna har inneburit en generell efterfrågeminskning samtidigt som rubelns minskade värde medfört att den inhemska livsmedelsindustrin stärkt sin ställning i relation till import. Analyserna visar att det i första hand är EU:s jordbruksexport som drabbas av den minskade efterfrågan.

Det förefaller vara ett litet intresse för att inom regionen koordinera arbetet för WTO-medlemskap trots det förhållandet att länder som Ryssland, Vitryssland och Kazakstan sedan 1995 ingår i en gemensam tullunion. Flera länder har dock successivt avvecklat statshandelsföretag i samband med import och export av jordbruksvaror. Utfallet av de fortsatta anslutningsförhandlingarna kommer i hög grad att bestämmas av ländernas respektive förmåga att genomföra nödvändiga ekonomiska reformer. Medlemsländerna i WTO torde inte vara beredda att kompromissa om de grundläggande principerna i WTO-avtalen. Anslutningsförhandlingarna kan möjligen komma att avancera för enskilda mindre länder i regionen, till exempel vad gäller Armenien, och detta kan möjligen få positiva effekter för övriga länder i regionen.

9.3.3 De baltiska staterna

De ekonomiska omställningarna i de baltiska staterna har i flera avseenden kommit längre än i fråga om de övriga f.d. sovjetrepublikerna. Sedan början av 1990-talet har Estland, Lettland och Litauen förberett sig inför ett framtida EU-medlemskap vilket i viss utsträckning också återspeglas i ländernas jordbrukspolitik. Jordbruket är viktigt för ländernas ekonomier särskilt ifråga om Litauen. Jordbruket i Litauen och Lettland är den sektor som åtnjuter det högsta importskyddet. Estland avviker i detta avseende och ger jordbruket ett mycket begränsat stöd och tullskydd. EU har påbörjat medlemskapsförhandlingarna med Estland, Polen, Ungern, Tjeckien och Slovenien vilket återspeglar EU:s bedömning att Estlands omvandling till en marknadsekonomi har kommit tillräckligt långt för att kunna platsa som EU-medlem.

Lettland blev WTO-medlem 1998 och Estland har under våren 1999 godkänts som medlem i WTO. Ansökningsförhandlingar om Litauens WTO-medlemskap pågår. Litauens jordbruk var genom handel tidigare starkt knutet till Ryssland, Vitryssland och Ukraina och präglas av låg produktivitet och svag konkurrenskraft. Jordbrukssektorn i Litauen kräver därför mer genomgripande förändringar än i grannländerna. Länderna bildade 1993 det baltiska frihandelsavtalet vilket trädde ikraft 1997. Länderna inriktar sina ansträngningar på att utveckla en mer konkurrenskraftig livsmedelsindustri. Samtidigt som länderna känner en press på att anpassa jordbrukspolitiken efter CAP, finns det en insikt om att högre interna priser och ökade jordbruksstöd motverkar ländernas förmåga att konkurrera på andra marknader och att stå emot importkonkurrensen. Av såväl politiska som ekonomiska skäl är det EU-medlemskapet som prioriteras. Ett WTO-medlemskap anses dock viktigt att erhålla på detta stadium och helt nödvändigt inför EU-medlemskapet.

9.4 Slutsatser

Flera bedömare har påpekat att situationen inför kommande jordbruksförhandlingar är annorlunda på många punkter jämfört med läget inför UR-förhandlingarna. En omfattande regional integration under 1990-talet har i många fall inkluderat jordbrukssektorn och påskyndar därigenom handelsliberaliseringar och nationellt

reformarbete. Vidare noteras att det multilaterala regelverket inom WTO har utvecklats i flera avseenden. Förutom att ett särskilt jordbruksavtal tillkom som resultat av UR-förhandlingarna har också tvistlösningssystemet inom WTO blivit mer effektivt. Världsmarknaden har som en följd av jordbruksavtalet blivit mer stabil än vad som var fallet under 1980-talet.

Jordbruksavtalets reformer kan dock inte garantera en fortsatt stabil utveckling på världsmarknaden. Jordbruksmarknaderna är av flera skäl nästan kroniskt instabila. Fallande priser kommer även fortsättningsvis att kunna skapa spänningar mellan å ena sidan nationella målsättningar och inkomstgarantier och å andra sidan stödåtaganden i WTO. Framtida prisförändringar kan komma att motverkas av vissa länder genom t.ex. tillämpning av skyddsklausulen eller genom att utnyttja ledigt AMS-utrymme för nya stödkonstruktioner. Vid hanteringen av dessa typer av krissituationer är det viktigt att WTO-regelverket erbjuder tydliga villkor. Jordbruksavtalet erbjuder inom den gröna boxen möjligheter till olika avlänkade stöd. Denna typ av stödarrangemang kan temporärt motverka effekterna av sänkta priser utan att skada handelssystemen.

Flera viktiga WTO-parter önskar en jämförelsevis kort förhandling som är klar till år 2003. EU kan väntas möta hårt motstånd från såväl Cairnsgruppen som USA vad avser exportbidragsvillkoren, vilka redan i nuvarande avtal innebär allt tydligare restriktioner för EU:s export. Även villkoren för den blå boxen kan komma att starkt ifrågasättas från nämnda motparter vilka samtliga har exportintressen vad avser jordbruksprodukter. Mycket tyder dock på att länder med offensiva exportintressen i första hand kommer att prioritera fortsatta och kraftigare tullreduktioner för att därigenom öka marknadstillträdet för jordbruksvaror.

EU:s beroende av oförändrade stödmöjligheter under den blå boxen har ökat i och med Agenda 2000. USA:s jordbrukspolitiska reform innebar samtidigt att man gjort sig oberoende av den blå boxen. EU är därför nästan helt isolerad i denna förhandlingsfråga och ett bibehållande av de blå stödvillkoren kan därför bli kostsamt. Japan kan möjligen komma att stödja EU:s ståndpunkt beträffande blå boxen. Man har hittills inte tillämpat blå stöd, men om kraftiga reduktioner framtvings vad gäller marknadsprisstödet, kan detta medföra att landet överväger ett införande av dessa stödformer.

10 SLUTSATSER

I det följande redovisas ett sammandrag av de slutsatser som presenterats under respektive avsnitt. Redovisningen gör inte anspråk på att vara helt uttömmande men kan utgöra en grund för kommande ståndpunktsdiskussioner och ställningstaganden. Enligt utredningsuppdraget kommer bedömningar vad avser svenska ståndpunkter och prioriteringar att behöva utarbetas under nästa fas av förberedelsearbetet.

10.1 Utgångsläget inför fortsatta WTO-förhandlingar

- Genom tillkomsten av jordbruksavtalet skapades en bas som också är användbar för kommande jordbruksförhandlingar. Med hänsyn till att avtalet hittills haft relativt måttliga effekter för marknadstillträdet och handelsutvecklingen, är det angeläget att de kommande förhandlingarna resulterar i mer påtagliga liberaliseringar av såväl handeln som stödpolitiken.
- Situationen inför kommande jordbruksförhandlingar är i flera avseenden annorlunda än inför förhandlingarna i Uruguayrundan. Tarifferingen i jordbruksavtalet medförde att man nu för första gången kan jämföra tullskydden mellan olika medlemsländer. Tarifferingen har tydliggjort medlemsländernas respektive tullnivåer och förekomsten av tulltoppar. Nya regionala handelsavtal har i många fall inkluderat jordbrukssektorn och påskyndat handelsliberaliseringar och nationella reformprogram. WTO-regelverket har dessutom blivit starkare i och med Uruguayrundans avtal och antalet WTO-medlemmar har ökat. Världshandeln med jordbruksvaror är nu betydligt stabilare än under 1980-talet vilket till stor del kan tillskrivas jordbruksavtalet.
- Jordbruksmarknaderna är ofta instabila vilket bland annat tar sig uttryck i stora prisvariationer. En fortsatt reformprocess kommer troligen att innebära striktare stöd villkor och därmed ökade risker för att medlemsländerna försöker kringgå regelverket. För att kunna möta en sådan utveckling behöver regelverket kompletteras med nya uppföljnings- och utvärderingsmöjligheter.

10.2 Marknadstillträde

- Jordbrukssektorn uppvisar vissa betydande olikheter med industrisektorn i tidigare GATT-rundor, med många utpräglade tulltoppar och en större spridning i tullnivåerna. Dessa företeelser är delvis en naturlig följd av tarifferingen i Uruguayrundan. Möjligheterna att utnyttja erfarenheter från tidigare tullförhandlingar på industrivaruområdet är till följd av detta begränsade.
- Centrala önskemål på tullområdet i de nya förhandlingarna bör vara att:
 - * uppnå en viss minsta generell tullsänkning,
 - * försöka eliminera det stora antalet tulltoppar,
 - * minska den stora spridningen i tullnivåer, bl.a. i syfte att minska riskerna för snedvridningar i handeln mellan olika varuområden,
 - * minska tullskälningen genom att reducera tullarna på förädlade produkter och halvfabrikat relativt sett mer än på råvaror, bl.a. för att underlätta u-ländernas export,
 - * avskaffa kvarvarande icke-tariffära handelshinder,

- * utjämna gapet mellan de bundna och tillämpade tullnivåerna för att därigenom minska osäkerheten på marknaden,
 - * övergå till värdetullar i största möjliga utsträckning, bl.a. för att underlätta jämförelser mellan tullnivåerna i olika länder.
- För att uppnå ovanstående bör någon form av harmoniseringsmetod tillämpas vid de fortsatta tullsänkningarna, i varje fall för de högsta tulltopparna.
 - Vid val av metod för genomsnittsberäkning av tullsänkningarna bör någon form av vägningsmetod eftersträvas. Enkelt ovägt medelvärde - vilket tillämpades i Uruguayrundan - bör undvikas.
 - Skyddsklausulen skall enligt gällande avtal tillämpas under hela reformprocessen d.v.s. även under kommande avtalsperioder. En fortsatt tillämpning av skyddsklausulen riskerar emellertid att delvis urholka strävandena mot fortsatta handelsliberaliseringar eftersom generella tullreduktioner kan komma att motverkas.
 - Jordbruksavtalets skyddsklausul bör starkt ifrågasättas mot bakgrund av existerande generella WTO-avtal om skyddsåtgärder. Om den ändå blir kvar bör man finna metoder som minskar möjligheterna att tillämpa klausulen. Dessa metoder skulle kunna baseras på justeringar av de ”utlösande priser” (trigger prices) och de procentsatser som kan utlösa tilläggstullar.
 - Systemet med tullkvoter inom jordbruksavtalet bör ses som den näst bästa lösningen i avvaktan på mer långsiktiga lösningar i form av tullsänkningar utan kvantitetsbegränsningar. Kvoterna bör i största möjliga utsträckning stå öppna för alla medlemsländer och ej reserveras för enskilda medlemsländer.
 - Tullnivåerna inom kvot är i många fall för höga för att kvotförmånen ska generera en import. Kommande förhandlingar behöver därför inriktas på att också sänka tullnivåerna inom kvot.
 - Licenssystem för fördelning av kvotvolymen befäster ofta befintliga aktörers särintressen och skapar motkrafter till handelsliberaliseringar. Man bör sträva efter administrativa system med låg kvotränta. Enhetliga kvotadministrativa principer behöver utvecklas och inarbetas i jordbruksavtalet.

10.3 Exportstöd och exportrestriktioner

- WTO-kraven avseende exportbidrag tillhör de mest effektiva åtagandena inom jordbruksavtalet. En minskad användning av exportbidrag har enligt OECD lett till att instabiliteten på världsmarknaden blivit mindre än vad den skulle ha varit utan nuvarande bidragsbegränsningar.
- EU svarar för den helt övervägande delen av samtliga exportsbidrag som lämnas av WTO-medlemmar till jordbruksvaror. Under senare år har flera medlemsländer helt eller delvis suspenderat sin tillämpning av exportbidrag. En avveckling av exportstöd är en naturlig del av den fortsatta reformprocessen.
- Förhandlingarna bör precisera en avvecklingstid för exportstöden. För- och nackdelar med differentierade avvecklingsperioder kan behöva övervägas.
- Relevanta WTO-avtal behöver kompletteras med bindande åtaganden också vad gäller exportkrediter och kreditgarantier. Kreditarrangemangen, som för närvarande

främst tillämpas av USA, riskerar annars att bli en ersättning för de exportbidragssystem som ålagts reduktionsåtaganden i WTO.

- Fortsatta och striktare exportstödsrestriktioner kan resultera i försök att kringgå avtalsvillkoren. Avtalsvillkoren kan därför behöva förtydligas för bland annat livsmedelshjälp, marknadsföringsstöd och exportkrediter.
- Striktare regler för exportrestriktioner har efterlysts av bl.a. USA, Kanada samt ett antal u-länder. Det främsta argumentet för en åtstramning av regelverket är att exportbegränsningar kan förstärka prisökningar på världsmarknaden, vilket kan skapa problem för bl.a. nettoimporterande u-länder. Villkoren för exportrestriktioner behöver analyseras grundligt i kommande förhandlingar. Frågorna är komplexa och berör många u-länders tillämpning av exportrestriktioner. U-ländernas tillämpningar kan i vissa fall vara en viktig del av deras jordbrukspolitik.

10.4 Interna stöd⁶⁴

- Reduktionsåtagandena för de gula stöden gäller *totalt* AMS och inte varje produkts AMS för sig. Detta innebär att ett stöd kan ökas om ett annat minskas och nya stöd kan införas bara de sammanlagt inte överstiger den årliga bundna nivån. Produktspecifika reduktionsåtaganden skulle kunna leda till en ökad reell effekt av åtagandena.
- Att införa en ny basperiod för beräkningen av AMS kan motiveras med att den bättre skulle återspegla de faktiska stöden. Om reduktionsåtagandena efter kommande förhandlingar t.ex. även skulle innefatta de blå och eventuellt de gröna stöden är en ny basperiod en förutsättning. Det finns dock omfattande praktiska problem med att beräkna och komma överens om en ny basperiod.
- I kommande förhandlingar bör en del begrepp och villkor för beräkningen av totalt AMS preciseras, som t.ex. EMS, berättigad produktion och negativ AMS, så att alla länder kan tillämpa avtalet på samma sätt. Det kan även bli aktuellt att titta närmare på i vilken omfattning inflation och valutaförändringar kan ha en negativ effekt för vissa länder och eventuellt reglera hur detta ska hanteras i beräkningen av totalt AMS.
- Så länge de blå stöden får finnas kvar utan att behöva reduceras kan länderna minska de gula stöden men samtidigt öka de blå, vilket inte leder fram till någon total minskning av de produktions- och handelspåverkande stöden. De blå stöden bör betraktas som övergångsarrangemang i avvaktan på att jordbruket anpassas till mer marknadsmässiga förhållanden. Strävan bör vara att stöden fasas ut på sikt enligt en fastställd tidsplan.
- Det är viktigt att stöden inom den gröna boxen verkligen har minimala eller inga effekter på produktion och handel så att den gröna boxen inte möjliggör införande av produktionsdrivande stöd i takt med att övriga stödformer (blå och gula) begränsas.
- Den gröna boxen omfattar stödåtgärder av mycket olika karaktär. Man kan ifrågasätta lämpligheten i att så varierande stödformer samlas i en box undantagen från reduktioner. Ett alternativt angreppssätt är att gruppera dessa stöd utifrån karaktär och risk för handelspåverkan samt att införa mer specifika krav för respektive kategori.

⁶⁴ Slutsatserna i detta avsnitt har även baserats på rapporten "Direktstöd till jordbruket".

- För gröna stöd där man inte klart kan avgöra deras omvärldseffekter kan man överväga att i avtalet fastställa vissa taknivåer. För stödformer inriktade på kollektiva nyttigheter (t.ex. miljö- eller regionalstöd) kan en taknivå vara en mindre lyckad lösning. Här kunde eventuellt övervägas tydligare stödkriterier samt krav på att den minst handelspåverkande åtgärden skall väljas då medlemsländerna utformar sin jordbrukspolitik.
- Det är väsentligt att man i diskussionerna om de gröna stödets framtidsvillkor väljer de angreppssätt som har förutsättningar för att kunna realiseras och som dessutom medför hanterbara administrativa system.
- Icke handelsrelaterade intressen (NTC) omfattar många olika frågor och kan därför inte behandlas som en enda fråga. Varje NTC bör analyseras utifrån vilken koppling det har till jordbruket och på vilket sätt det effektivast kan uppnås. De intressen som kan motivera ändringar i jordbruksavtalet, t.ex. en utökning av bilaga 2, kan därefter preciseras. NTC bör analyseras och regleras av WTO-regelverket för att inte bli en förtäckt möjlighet att skydda och stödja det egna landets jordbruk.

10.5 U-landsintressen

- De nettoexporterande u-länderna har ett starkt intresse av att exportstöd på jordbruksområdet avvecklas samt att tillämpningen av exportkrediter regleras. En avveckling av exportstöden förbättrar de nettoexporterande u-ländernas konkurrenskraft på världsmarknaden samt kan medföra högre världsmarknadspriser för de berörda produkterna, vilket kan stimulera jordbruksproduktionen i många u-länder.
- På kort sikt kan en avveckling av exportsubventionerna medföra ökade importkostnader för vissa livsmedel i MUL-länderna och de nettoimporterande u-länderna. Det är viktigt att detta problem hanteras på ett effektivt sätt, vilket kan motivera en översyn av Ministerbeslutet från Marrakesh och tillämpningen av de åtaganden som i-länderna gjort i detta beslut.
- Ett förbättrat marknadstillträde för u-ländernas jordbruksexport är en viktig fråga då ökade exportintäkter i dessa länder bidrar till en förbättrad livsmedelssäkerhet. För att uppnå detta bör tillämpningen av åtgärder som motverkar lågprisimport begränsas (skyddsklausulen och t.ex. EU:s ingångspriser på frukt och grönt). Vidare bör u-länders förutsättningar för att exportera produkter med ett högre förädlingsvärde förbättras genom att tulltoppar och tulle skalering reduceras.
- För MUL-länderna verkar EU för noll-tullar för i stort sett alla produkter. Om detta förslag har svårt att vinna stöd bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att uppnå tullreduktioner för både råvaror och förädlade produkter av de råvaror som produceras i MUL-länderna. Ambitionen bör vara att både i-länder och mer utvecklade u-länder erbjuder MUL-länderna fördelaktiga handelsvillkor.
- När det gäller interna stöd bör i första hand de stödformer som inte stör handeln förespråkas för alla länder. I utformningen av nya åtaganden för interna stöd är det dock viktigt att ta hänsyn till att jordbruksstöd i u-länder - oavsett om de är produktionskopplade eller ej - kan ha sin grund i strävan efter en förbättrad livsmedelssäkerhet.

- En viktig fråga för många u-länder i de kommande förhandlingarna bör vara att i-länderna inte ges möjlighet att tillämpa produktionskopplade stödformer på ett sådant sätt att de positiva effekterna av minskade exportstöd och reducerade tullar motverkas. Detta förutsätter bl.a. att i-ländernas reduktionsåtaganden för de gula stöden medför att en betydande del av ”luften” i de nuvarande åtagandena elimineras.

10.6 Fredsklausulen

- Fredsklausulens upphörande vid årsskiftet 2003/2004 innebär, om ingen ny uppgörelse träffas dessförinnan eller en förlängning av klausulen kommer till stånd, att jordbrukssubventioner kan angripas i större utsträckning än tidigare. Betydande oklarhet råder dock alltså beträffande vilka regler som då kommer att gälla.
- Det är angeläget att relationen mellan subventionsavtalet och jordbruksavtalet preciseras, helst innan fredsklausulen löper ut. Det är önskvärt att WTO-sekretariatet tar fram ett analysdokument i frågan.

10.7 Statshandelsföretag

- Det vore önskvärt att diskussionerna om statshandelsföretagens ställning inte fixeras kring frågorna om ägarstrukturen som sådan, utan på frågan om den handelsstörande effekten hos företag med en marknadsdominerande ställning generellt. Ytterligare studier behövs beträffande statshandelsföretagens roll i förhållande till privata företag på olika marknader.
- Krav på skärpta regler för statshandelsföretagen kan väntas från framför allt USA. Motstånd kan väntas från Cairns-gruppen och från u-länderna. EU har ännu inte redovisat någon klar ståndpunkt i frågan.
- Med hänsyn till den särskilda roll som statshandelsföretag spelar i vissa u-länder bör dessa länder medges vissa övergångsarrangemang om skärpta regler skulle införas.

10.8 Handeln med förädlade livsmedel

- Handeln med förädlade livsmedel växer betydligt snabbare än handeln med jordbruksråvaror och beräknas år 2000 utgöra 75 % av värdet för total jordbruksexport från OECD-länderna. Denna utveckling har aktualiserat nya frågor och väntas därför komma att få betydelse för kommande förhandlingar i WTO. Förutom traditionella frågor om marknadstillträde och exportstöd aktualiseras också frågor om säkra livsmedel, märkning och djurmiljö.
- EU är en av världens främsta exportörer av förädlade livsmedel och är hemmamarknad för flera av världens största livsmedelsföretag. Jordbruksavtalets exportstödsåtaganden kommer i allt högre grad att begränsa möjligheterna till subventionerad export av förädlade produkter. Denna utveckling aktualiserar frågor om livsmedelsindustrins möjligheter att konkurrera på världsmarknaden med råvarupriser till världsmarknadspris.
- För att inte äventyra förädlingsindustrins konkurrenssituation behöver EU genom jordbrukspolitiska reformer sänka de interna prisnivåerna på jordbruksråvaror till världsmarknadsnivå. Särskilt angeläget är detta vad gäller socker- och mjölkråvaror vilka är viktiga insatsvaror i förädlade livsmedel.

10.9 Agenda 2000, EU-utvidgningen och WTO

- Det är osäkert om Agenda 2000 är en tillräckligt långtgående reform för att EU skall klara gjorda åtaganden om begränsningar av exportsubventioner, utan att tillgripa interventionslagring eller kvantitativa begränsningar av produktionen. Utfallet kommer att bli starkt beroende av förändringar i världsmarknadspriset och förändringar i inhemska marknadsbalanser. Skärpningar av åtagandena i kommande förhandlingar kan framtvunga fortsatta reformer av jordbrukspolitiken.
- Agenda 2000, med ökade djur- och arealbidrag, innebär att EU:s jordbrukspolitik i högre grad än tidigare blir beroende hur de blå stöden kommer att behandlas i de kommande förhandlingarna. Eventuella reduktionsåtaganden för de blå stöden och fortsatta reduktioner av de gula stöden skulle kunna innebära att EU måste minska stödet till jordbruket men har begränsade möjligheter att anpassa produktionen till marknadsförändringar eftersom de blå stöden är kopplade till åtaganden om produktionsbegränsningar. En möjlig väg skulle i så fall vara att jordbrukspolitiken ändras till att omfatta avlänkade inkomststöd och direktstöd riktade mot miljö-, landsbygds- och regionalpolitiska åtgärder.
- Svårigheterna att förena CAP med gjorda WTO-åtaganden om begränsningar av exportsubventioner ökar troligen med EU-utvidgningen. Sänkningen av de administrativa priserna i Agenda 2000 underlättar utvidgningen samtidigt som ökade blå stöd kan försvåra en utvidgning som gynnar utvecklingen i CÖE-länderna. Detta medför ett ökat behov av fortsatt reformering av EU:s jordbrukspolitik.
- Agenda 2000 har ökat utrymmet för EU att i kommande förhandlingar göra reduktioner av vissa tullar. När det gäller de blå stöden har EU snarare hamnat i en sämre förhandlingssituation eftersom man ökat beroendet av denna stödform och är i stort sett ensam om att utnyttja den blå boxen. Problemen med att klara ytterligare åtaganden om begränsningar av exportsubventioner kvarstår.

Ordlista

AIE	<i>Analysis and Information Exchange</i> . Förberedelsearbetet inom WTO som initierades vid ministerkonferensen i Singapore 1996 och som har pågått sedan 1997. Syftet med AIE-processen är att föra en öppen och informell diskussion kring gällande jordbruksavtal och tillämpningen av detta.
Aktiv förädling	Tullförfarande varvid beviljas temporär frihet från importpålagor.
AMS	<i>Aggregate Measurement of Support</i> . Aggregerat stödmått används i WTO för beräkning av de interna stöd som inte är undantagna från reduktion (gula stöd). Marknadsprisstöd, direkta stöd och andra subventioner som ges produktspecifikt eller icke produktspecifikt till förmån för jordbruksproducenter och som inte är undantagna från reduktion ingår i det totala AMS. Varje år jämförs aktuellt totalt AMS med den årliga bundna åtagandenivån för varje land.
Appellate Body	WTO:s överprövningsorgan.
AVS-länder	De 71 u-länder i Afrika, Västindien och Stilla havet som är motpart till EU i Lomékonventionen.
Blå stöd	Stöd inom produktionsbegränsande program som grundas på fast areal och fast avkastning, görs för högst 85 procent av basnivån för produktion eller betalas ut för ett fast antal djur. De blå stöden är enligt jordbruksavtalet undantagna från reduktion och behöver inte räknas med i aktuellt totalt AMS.
Bytesförhållande	(<i>eng. terms of trade</i>). Förhållandet mellan ett lands export- och importpriser. Bytesförhållandet vid olika tidpunkter beräknas genom att jämföra exportprisindex och importprisindex.
Cairnsgruppen	Cairnsgruppen omfattar: Argentina, Australien, Brasilien, Chile, Colombia, Fiji, Filippinerna, Indonesien, Kanada, Malaysia, Nya Zeeland, Sydafrika, Thailand och Uruguay. Medlemmarna i Cairnsgruppen är traditionella exportörer av jordbruksvaror och verkar för en friare handel med jordbruksvaror.
Current access kvoter	Garanti att den kvantitet av tarifferade varor som importerades under basperioden även fortsättningsvis ska kunna importeras.
CÖE	Central- och Östeuropa
DSB	<i>Dispute Settlement Body</i> . WTO:s tvistlösningsorgan.

Deficiency payments	System med produktionsrelaterat stöd där stödnivån per enhet bestäms av skillnaden mellan ett administrativt pris och marknadspriset.
<i>De minimis</i>-regeln	<i>De minimis</i> -regeln innebär att stöd till en viss produkt som understiger 5% av produktionsvärdet är undantagna från reduktion och inte behöver räknas med i aktuellt totalt AMS. Detsamma gäller för generella stöd som understiger 5% av värdet för hela jordbruksproduktionen. (För u-länderna gäller 10%).
EEP	<i>Export Enhancement Program</i> . USA:s exportfrämjande program för spannmålsprodukter.
EMS	<i>Equivalent Measurement of Support</i> . Likvärdigt stödmått används då det inte är möjligt att beräkna AMS. Hur beräkningen av EMS exakt går till är inte klart utskrivet i jordbruksavtalet.
FAC	<i>Food Aid Convention</i>
FAIR Act	<i>The Federal Agriculture Improvement and Reform Act</i> . Den nya amerikanska jordbrukspolitiken som inletts under 1996.
FEOGA	EU:s jordbruksfond. Fonden utgörs av två delar, en garantisektion och en utvecklingssektion.
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> . Allmänna tull och handelsavtalet.
Gröna stöd	Stöd som ska uppfylla det generella kravet på att inte ha några eller endast minimala handelsstörande effekter eller effekter på produktionen samt de särskilda stödspecifika kriterier och villkor som finns i bilaga 2 i jordbruksavtalet. De gröna stöden är helt undantagna från reduktion och är varken medräknade i totalt bas-AMS (som reduktionerna utgår från) eller i aktuellt totalt AMS.
GSP	<i>Generalized System of Preferences</i> . Efter en överenskommelse i UNCTAD II 1968 införde i-länderna särskilda tullförmåner för u-länderna med syfte att uppmuntra u-ländernas industrialisering och export av bearbetade varor. Villkoren i GSP-systemen varierar mellan i-länderna.
Gula stöd	Stöd som anses ha den största påverkan på produktion och handel och som beräknas som aktuellt totalt AMS. Stöden ska reduceras med 20 procent under 6 år (13,3 procent under 10 år för u-länder). Reduktionen utgår från totalt bas-AMS och görs stegvis under åren enligt årliga bundna åtagandenivåer. Varje års gula stöd (aktuellt totalt AMS) jämförs med den årliga bundna nivån för att se om länderna klarat sitt åtagande.

Icke-automatiska licenser	Licenser som ges efter prövning i varje enskilt fall.
Icke-bilaga I	Benämning i EU för vissa förädlade livsmedel som omfattas av råvarukostnadsutjämning vid import och export.
Icke-tariffära handelshinder	Andra myndighetsåtgärder än tullar som begränsar eller försvårar den internationella handeln, t.ex. kvoter, importförbud, variabla importavgifter och minimiimportpriser.
Internstöd	I WTO-sammanhang stöd till jordbruket genom marknadsprisstöd, direkta stöd eller andra subventioner.
Kvotränta	Mervärdet som erhålls genom sådant licensinnehav som medger kvoterad förmånsimport.
Livsmedelssäkerhet	Tillgång för alla människor vid alla tillfällen till de livsmedel som behövs för ett friskt och aktivt liv enligt FAO:s definition.
MERCOSUR	<i>Mercado Común del Sur</i> . Medlemmarna är Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay. Målsättningen är att upprätta en tullunion och en inre marknad.
MGN	Mest-gynnad-nation. Grundläggande handelspolitisk princip som innebär att varje fördel, t.ex. sänkning av tullen för en viss vara som någon WTO-medlem ger till ett annat land omedelbart och ovillkorligt ska tillfalla alla övriga WTO-medlemmar.
Minimum access kvoter	Garanti om viss minsta importandel i konsumtionen av tarifferade varor under UR-avtalets genomförandeperiod i förhållande till basperioden 1986-88.
MUL	De minst utvecklade länderna enligt FN:s definition. För närvarande finns 48 MUL-länder (se bilaga 3). Majoriteten utgörs av länder i Afrika söder om Sahara.
Multifunktionalitet	Att jordbruket har en multifunktionell karaktär innebär enligt OECD att förutom att producera livsmedel och fibrer har jordbruket en viktig roll för landsbygdsutveckling, livsmedelssäkerhet och miljö.
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> . Frihandelsavtal mellan Kanada, Mexico och USA som trädde i kraft 1994.
NIS	<i>Newly Independent States</i> . Länderna i f.d. Sovjetunionen, exklusive de baltiska staterna.
NTC	Icke handelsrelaterade intressen (Non-trade concerns, NTC)
PSE	<i>Producer Support Estimate</i> . Stödmått för jordbruket som räknas fram av OECD. PSE mäter bruttotransfereringar till jordbrukare från skattebetalare och konsumenter, uttryckt antingen som ett totalbelopp eller i procent av jordbrukarens intäkter inklusive stöd.

Roll-over	Jordbruksavtalet medger att outnyttjade exportstödsmedel flyttas från ett år till ett annat, dock inte till det sista året under genomförandeperioden.
S&d-stöd	Stödformer som enligt artikel 6.2 i jordbruksavtalet är undantagna från reduktionskrav i u-länderna (särskild och differentierad behandling). Till dessa stöd hör bl.a. stöd till jordbruks- och landsbygdsutveckling som är en del av ett utvecklingsprogram, subventionerade insatsvaror till jordbrukare med låga inkomster eller små resurser.
SPS-avtalet	<i>Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.</i> Avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder. SPS-avtalet innehåller regler för hur åtgärder för att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa bör utformas för att inte verka handelshindrande.
SSG	<i>Special Safeguard.</i> Skyddsklausulen inom jordbruksavtalet.
TBT-avtalet	<i>Agreement on Technical Barriers to Trade.</i> Avtalet om tekniska handelshinder.
Tullekvivalent	Resultatet av en beräkning baserad på överenskommen metod för omräkning av icke-tariffära handelshinder till tullar.
Tulleskalering	Begreppet tulleskalering innebär att tullarna ökar i takt med att förädlingsgraden ökar för en vara. Effekten av tulleskalering är att förädlingsindustrin skyddas i det egna landet och vidare förädling av råvaror motverkas i andra länder.
USDA	<i>United States Department of Agriculture.</i> USA:s jordbruksdepartement.

KÄLLOR

WTO-dokument:

AIE-inlagor från WTO-medlemmarna: AIE/1-53

AIE-dokument från WTO-sekretariatet: AIE/S1-S12

WTO/AIR/793, 6 mars 1998

WTO/AIR/922, 18 sept. 1998

WTO/AIR/968, 6 nov. 1998

G/AG/5/Rev.2

G/AG/GEN/36

WT/GC/W/156

WT/GC/W/161

WT/GC/W/163

WT/COMTD/W/56

Avtalstexten från Uruguayrundan, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, The legal texts, 1995, WTO

WTO-sekretariatet (1995-1999), Trade Policy Review. Redovisningar avseende olika WTO-medlemmar.

EU:s rapportering av interna stöd till WTO 1996/1997

Följande WTO rapporteringar G/AG/N/:

ARG/4	BRA/6	COL/8	HUN/10	JPN/34	POL/24	USA/17
-------	-------	-------	--------	--------	--------	--------

AUS/20	CAN/17	CZE/17	ISL/11	JPN/34	SVN/8	ZAF/13
--------	--------	--------	--------	--------	-------	--------

BRA/10	CHE/15	EEC/12	ISR/8	KOR/18	THA/29	ZAF/21
--------	--------	--------	-------	--------	--------	--------

Övriga dokument:

Abbott, P. (OECD Workshop 1998), Competition Policy and Agricultural Trade (COM/AGR/CA/TD/TC/WS(98)106)

Agra Europe (diverse artiklar)

Amerikansk inläga (OECD Workshop 1998), State Trading Enterprises: Research Issues (COM/AGR/CA/TD/TC/WS(98)119)

Anderson Kym, University of Adelaide, Australien, OECD-dokument COM/AGR/CA/TD/C/WS(98)101 presenterat vid OECD-möte oktober 1998 angående uppkommande handelsfrågor för jordbruket.

Croome, J (1995), Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round.

Demaret P. m .fl. (1997), Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round.

FAO (1999), Assesment of the Impact of the Uruguay Round on Agricultural Trade, dok. CCP/12

FAO (1999), Draft Plan of Action on Agriculture in Small Island Developing States, dk. CL 116/18

Greenfield J. (1998), Future negotiations on agriculture, opublicerad

- Greenfield J., Konandreas P., Sharma R. (1998), The Uruguay Round, The Marrakesh Decision and the Role of Food Aid
- de Haen H., Konandreas P. (1998), Is Freer Agricultural Trade Harmful for National Food Security, opublicerad
- Jordbruksverket, 1998, Direktstöd till jordbruket - översiktlig studie av villkor, tillämpningar och effekter inför kommande WTO-förhandlingar.
- Josling, T (1998), Agricultural Trade Policy: Completing the Reform
- Josling, T. (OECD Workshop 1998), The Uruguay Round Agreement on Agriculture: A forward-looking assessment (COM/AGR/CA/TD/TC/WS(98)100)
- Kanadensisk inläga (OECD Workshop 1998), International Trade in Agricultural and Food Products. The Role of State Trading (COM/AGR/CA/TD/TC/WS(98)110).
- Lindland, J. 1997 The impact of the Uruguay Round on tariff escalation in agricultural products, Food Policy Review, Vol.22, No 6.
- OECD (1995), The Uruguay Round, A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries
- OECD (1996), Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 1996.
- OECD (1996), Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies. Monitoring and Evaluation 1996.
- OECD (1997 a), Market Access for the Least Developed Countries: Where are the Obstacles?
- OECD (1997), Indicators of Tariff and Non-tariff Barriers.
- OECD (1997), The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Processed Agricultural Products.
- OECD (1998), Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation.
- OECD (1998), Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies. Monitoring and Evaluation.
- OECD (1999), The Agricultural Outlook.
- OECD (1999), Preliminary Report on Market Access Aspects of Uruguay Round Implementation.
- UNCTAD (1997), The post Uruguay Round Tariff Environment for Developing Country Exports, UNCTAD/WTO joint study, dok. TD/B/COM.1/14
- UNCTAD (1998), The Least Developed Countries Report
- UNCTAD (1999), Examining trade in the agricultural sector, with a view to expanding the agricultural exports of the developing countries, and to assisting them in better understanding the issues at stake in the upcoming agricultural negotiations, TD/B/COM.1/EM 8/2
- World Perspectives: AG (1998 och 1999)