

2004-09-09

Internationella enheten  
Katarina Johansson  
Jonas Kasteng  
Susanna Kinnman

UD/Jo  
Christina Lindström / Daniel Blockert

## WTO: ramverket för jordbruksförhandlingarna

Den 31 juli 2004 enades WTO:s Allmänna råd om ett ramverk för de fortsatta förhandlingarna. Jordbruksverket har fått i uppdrag att analysera de delar som gäller jordbruk, inklusive bomull.

Ramverket återfinns i dokument WT/L/579. Alla hänvisningar nedan till olika ”punkter” avser bilaga A i det dokumentet.

### Sammanfattning

Ramverket är det första konkreta framsteget i förhandlingarna sen Doha-deklarationen 2001, och garanterar att förhandlingarna inte kommer att behöva börja om ända från början igen. Texten är mycket detaljerad jämfört med Doha-deklarationen, men innehåller trots det nästan inga siffror eller tidsgränser och skjuter flera svåra frågor på framtiden. Dessutom inför den ett visst mått av flexibilitet i alla tre pelarna.

Denna vaghet och flexibilitet gör det mycket svårt att spekulera i vilka effekter ramverket kan få på handeln. I det här yttrandet koncentrerar vi oss därför på tänkbara effekter på ländernas jordbrukspolitik, även om det inte i första hand är det som förhandlingarna egentligen går ut på.

**EU** ser ut att klara åtagandena om internstöd utan några större problem. Kraven på tullsänkningar och avskaffade exportbidrag kan dock tvinga fram reformer för produkter som idag har priser långt över världsmarknadsnivån.

**USA** har snävare marginaler för internstöden. Landet har inte heller någon luft i gränsskyddet, utan tullsänkningarna kommer att leda till faktiska förbättringar av marknadstillträdet. Å andra sidan har USA ganska låga tullar i genomsnitt, så effekten ska inte överdrivas.

**Norge** kommer förmodligen att behöva tänka om sin jordbrukspolitik, eftersom man har små eller inga marginaler till ramverkets stödtak. Även avskaffade exportbidrag och ökat marknadstillträde kan ge landet svårigheter.

**G-20** är inte en homogen grupp. Många av dem lär dock inte ha några större problem med att själva klara de nya åtagandena. Dock innebär ramverket att de tvingas acceptera att förhandlingarna kommer att leda till en omvandling av i-ländernas internstöd snarare än en sänkning, och dessutom att i-länderna också har känsliga produkter som måste beaktas.

### Allmänna rådets beslut om jordbruk och bomull

Ramverket för jordbruk ger formen för det slutgiltiga avtalet, men innehåller nästan inga siffror eller tidsgränser. Viktiga inslag är att exportstöden ska avskaffas, och att både tullar och internstöd ska sänkas på ett sätt som innebär att de högsta stöden/tullarna ska bli föremål för de största neddragningarna.

Ramverket innehåller också skrivningar om särskild och differentierad behandling av u-länderna, och det påpekas att de måste ha möjlighet att bedriva en jordbrukspolitik som leder till bl.a. minskad fattigdom och ökad livsmedelstrygghet. Ingen åtskillnad görs mellan olika u-länder, bortsett från att de minst utvecklade länderna (MUL) inte behöver göra några åtaganden alls, och att viss hänsyn ska tas till MUL och nettoimporterande u-länder<sup>1</sup> i samband med förhandlingarna om exportkonkurrens.

Beslutet innebär en precisering av Doha-deklarationens mål, som alltså fortfarande ska ligga till grund för de fortsatta förhandlingarna. Dessa mål är

- väsentliga neddragningar av handelsstörande stöd,
- sänkning av alla former av exportstöd med målet av avskaffa dem helt, och
- väsentlig förbättring av marknadstillträde.

Handelsaspekter på bomull ska behandlas inom ramen för de allmänna jordbruksförhandlingarna. För att täcka in utvecklingsaspekterna också hänvisar ramverket dessutom till sektorsinitiativet för bomull.

### Internstöd

I-länderna ska göra en väsentlig neddragning av sina handelsstörande stöd, och de i-länder som har de högsta stödnivåerna ska göra de kraftigaste sänkningarna. Detta ska ske dels genom åtaganden för varje enskilt element (AMS, *de minimis* och blå stöd), och dels genom ett generellt åtagande för dessa tre stödkategorier tillsammans. Närmare bestämt ser ramverket för internstöd ut så här:

- Slutlig bunden AMS ska sänkas, och de länder som har hög AMS ska göra de största sänkningarna.
- Ett tak ska införas för produktspecifik AMS på genomsnittlig nivå, och sänkningarna av slutlig bunden AMS kommer att leda till att visst produkt-specifikt stöd också sänks.
- *De minimis* ska sänkas. U-länder som riktar nästan allt sitt *de minimis*-stöd till fattiga bönder behöver inte göra något.
- Den blå boxen får en ny definition, och ska gälla direktstöd som antingen är kopplade till produktionsbegränsningar eller som är frikopplade från produktionen. Nytt är också att arealer, djurantal etc. som ligger till grund för stöden inte bara ska vara fasta, utan också oföränderliga. Ytterligare kriterier för vad som får räknas till den blå boxen kan tillkomma.

---

<sup>1</sup> Egentligen "u-länder som är nettoimportörer av livsmedel", dvs. NFIDC.

- Redan första året gäller att den omdefinierade blå boxen inte får vara större än fem procent av produktionsvärdet under en historisk period. Några ytterligare sänkningar krävs dock inte.
- Förutom de reduktionskrav som nämns ovan finns ett generellt minimikrav som gäller AMS, *de minimis* och den blå boxen sammanlagt. Dels ska en opreciserad sänkning göras beroende på hur höga stöden är i utgångsläget, och dels ska redan första året en ”avbetalning” göras så att summan av dessa tre stöd är högst 80 procent av summan av slutlig bunden AMS, tillåten *de minimis* och tillåten blå box.
- Den gröna boxen ska ses över så att stöden i den verkligen inte är mer än minimalt handelsstörande. Inga omdefinitioner eller sänkningar ska göras.

#### *Utrymme för sänkningar av de olika stöden*

Trots preciseringarna i ramverket finns många oklarheter kvar att förhandla om. Hur stora ska sänkningarna vara? Ska man utgå från relativa eller absoluta tal när man avgör vems AMS som är högst? Nedan resonerar vi kring detta, och presenterar en del beräkningar om hur de olika punkterna i ramverket skulle kunna påverka olika länder.

#### Harmoniserande sänkning av AMS (punkt 9-10)

De länder som har de högsta bindningarna för total AMS i absoluta tal räknat är EU-15, Japan och USA. Inga andra länder kommer i närheten. Tabellen nedan visar på de stora skillnaderna i slutlig bunden AMS för de sex länder med de högsta nivåerna.

**Tabell 1. Högst bunden AMS i absoluta tal (miljoner USD)<sup>2</sup>**

Land	slutlig bunden AMS
EU-15	61 200
Japan	35 890
USA	19 103
Schweiz	3 430
Canada	3 280
Mexiko	2 208

*Källa: bindningslistor samt egna beräkningar*

Om man istället studerar vilka länder som har de högsta stöden i förhållande till produktionsvärde blir bilden en annan. OECD:s beräkningar av PSE kan ge en uppfattning om vilka länder som har de högsta stöden i förhållande till

<sup>2</sup> Siffrorna ska tas med en nypa salt, eftersom växelkursen påverkar dem en hel del. De ger dock ändå en god bild av skillnaderna i AMS-bindning mellan olika länder.

produktionsvärde. De länder som då toppar listan är Schweiz, Norge, Korea, Island och Japan.<sup>3</sup>

Oavsett om AMS mäts i absoluta eller relativa tal ska sänkningen ske ”*using a tiered approach*”, dvs. i trappsteg. Det verkar därför inte troligt att en *Swiss Formula* används (som annars kunde ha haft en starkt harmoniserande verkan), utan det kommer förmodligen att bli fråga om en indelning i tre-fyra intervall med olika sänkingskrav.

Det är dock för enkelt att säga att de länder som räknats upp ovan är de som kommer att få svårast att klara de stödsänkningar som förhandlingarna kan leda fram till. Skälet till detta är att det finns stora skillnader mellan olika länders stödutrymme.

Tabellen nedan visar skillnaderna i bunden AMS och faktisk AMS enligt senaste notifiering, i de valutor som notifieringarna gjorts i. Observera att den andra kolumnen visar bunden AMS vid tidpunkten för notifieringen, vilket innebär att slutlig bunden AMS oftast är några procent lägre. Om länderna inte modifierat sin jordbrukspolitik för att följa med i de sista åren av sänkningar kan de aktuella marginalerna därför vara mindre.

---

<sup>3</sup> PSE-beräkningarna inkluderar även blå och gröna stöd. För de aktuella länderna utgör dock de gula stöden den överlägset största posten, vilket gör dem till ett någorlunda bra mått på vilka länder som har högst relativ AMS. Observera dock att PSE visar utnyttjad AMS, inte bunden AMS.

**Tabell 2. Utrymme för sänkning av bunden AMS<sup>4</sup>**

Land	år	bunden AMS	faktisk AMS	marginal
<b>Höga absoluta stöd</b>				
EU-25	<sup>5</sup>	72	30	58 %
Japan	2000	3 973	709	82 %
USA	2001	19,1	14,4	25 %
Canada	1999	4 480	939	79 %
Mexiko	1998	27,5	3,8	86 %
<b>Höga relativa stöd</b>				
Schweiz	1998	4 611	3 273	29 %
Norge	2001	11,4	10,7	7 %
Korea	2000	1 798	1 691	6 %
Island	2000	130	134	0 <sup>6</sup>
<b>Andra intressanta länder med AMS-bindningar</b>				
Brasilien	97/98	997	83	92 %
Sydafrika	2002	2 015	0	100 %
Thailand	1998	20,9	16,4	21 %

*Källa: senaste notifiering för respektive land, för EU kompletterat med egna beräkningar (se verkets PM apropå Derbez-texten).*

Som framgår av tabellen kan länderna med höga relativa stöd väntas få problem med fortsatta neddragningar av AMS, oavsett om förhandlingarna leder fram till störst sänkningar för dem eller för gruppen med höga stöd i absoluta tal mätt. Också USA har tämligen små marginaler<sup>7</sup>. Däremot har både EU och Japan – de båda länder som betalar ut de största handelsstörande stöden i absoluta tal räknat – så höga AMS-tak att de klarar tämligen kraftiga sänkningar utan att det får någon effekt i praktiken.

I ett PM från 2002-09-09 redovisar Jordbruksverket AMS-tak och produktionsvärde för ett antal utvalda länder. Med dessa siffror som underlag kan man göra följande två uppställningar över höga stöd, dels i absoluta tal och dels i relativa tal. Med ”marginal” menas det utrymme länderna idag har mellan faktisk AMS och AMS-taket (se det ursprungliga yttrandet).

Indelningen i ”höga stöd”, ”medelhöga stöd” och ”låga stöd” är helt godtyckligt gjord, och syftar bara till att illustrera hur sådana kategorier skulle kunna se ut.

Alla länder med en marginal lägre än 50 procent har skuggats, för att ge en överblick över var stödsänkningarna troligen biter mest. Siffran 50 procent är också godtyckligt vald.

<sup>4</sup> Japan och Schweiz ligger högt både i absoluta och i relativa tal. De har tagits upp under den rubrik där de ligger närmast tätpositionen (t.ex. har Schweiz högst PSE av alla, men bara den fjärde högsta bindningen i absoluta tal räknat).

<sup>5</sup> Beräkningarna avser genomförd MTR men inga ytterligare reformer, och kan inte sägas avse ett visst år.

<sup>6</sup> Island överskred sin AMS-bindning 2000. De notifierar också ett inflationsjusterat AMS, enligt vilket landet hade en marginal på 10 procent till taket.

<sup>7</sup> Det finns ännu inte några notifieringar som återspeglar USA:s senaste jordbruksreform.

**Tabell 3. Stödnivå, i absoluta respektive relativa tal, för valda länder**

Stödnivå i absoluta tal			Stödnivå i relativa tal		
Land	AMS-tak (milj \$) <sup>8</sup>	Marginal	Land	AMS / prod.värde (%)	Marginal
<b>Höga stöd</b>			<b>Höga stöd</b>		
EU-15	67 000	58	Norge	61	7
Japan	36 000	82	Schweiz	60	29
USA	19 103	25	<b>Medelstöd</b>		
<b>Medelstöd</b>			Japan	40	82
Canada	3 300	79	EU-15	37	58
Schweiz	3 300	29	Mexiko	35	86
Mexiko	2 200	86	Canada	16	79
Norge	1 600	7	<b>Låga stöd</b>		
<b>Låga stöd</b>			USA	10	25
Australien	330	55	Sydafrika	5	100
Brasilien	310	92	Brasilien	2	92
Sydafrika	302	100	Australien	1	55

De länder (av de studerade) som kan känna sig mest pressade av AMS-sänkningar är Norge, USA och Schweiz. Sammanställningen ovan visar dock att de har olika intressen i förhandlingarna: USA skulle vinna på att ”höga stöd” definieras i relativa tal, medan Schweiz och Norge skulle tjäna på att det är de absoluta stöden som räknas.

Värt att notera är också att flertalet av de studerade länderna har mycket goda marginaler till dagens AMS-tak. För EU:s del kan problem börja uppstå vid sänkningar en bit över 50 procent. Om man räknar stöd i absoluta tal ligger EU definitivt högst, och kommer troligen att behöva göra så stora sänkningar att man slår i taket. EU har därför samma intresse som USA av att få tillgodoräkna sig sitt stora produktionsvärde när man avgör om stöden är ”högst” eller inte.

Situationen kan illustreras med följande exempel, där vi antagit att stöden kommer att delas in i tre kategorier där länder med höga stöd gör sänkningar med 60 procent, länder med medelstöd sänker med 40 procent, och länder med låga stöd med 20 procent. En negativ differens i tabellen nedan betyder att landet förmodligen kommer att behöva genomföra reformer för att klara av den antagna stödsänkningen.

<sup>8</sup> AMS-taken har räknats om till miljoner USD baserat på dagskursen den 31 augusti 2004. Euron har dock växlats 1 mot 1 gentemot dollarn. EU:s AMS-tak blir ca 81 000 dollar med aktuell växelkurs.

**Tabell 4. Exempel på olika stödsänkningar och dess effekter\***

Stödnivå i absoluta tal				Stödnivå i relativa tal		
Land	Sänkning	Marginal	Differens	Sänkning	Marginal	Differens
EU	60	58	-2	40	58	18
USA	60	25	-35	20	25	5
Norge	40	7	-33	60	7	-53
Schweiz	40	29	-11	60	29	-31
Japan	60	82	18	40	82	-
Mexiko	40	86	-	40	86	-
Canada	40	79	-	40	79	-
Australien	20	55	-	20	55	-
Brasilien	20	92	-	20	92	-
Sydafrika	20	100	-	20	100	-

*Vi har använt samma indelning i höga, medel och låga stöd som i tabell 3. Den indelningen är godtycklig, och gränserna kan komma att dras någon annanstans.*

*Om skillnaden mellan sänkingskrav och marginal till nuvarande stödtak är större än 25 procentenheter markeras det bara med ett streck. I dessa fall väntas inga svårigheter.*

#### Produktspecifik AMS (punkt 9)

Enligt ramverket ska ett tak införas för produktspecifik AMS på den aktuella nivån, för att förhindra att länderna kringgår avtalets mål genom att flytta oförändrade stöd mellan stödkategorier. ”Vissa” produktspecifika stöd kommer att sänkas som en följd av ramverket.

Det mest intressanta med detta är frågan om vilken tidsperiod man ska utgå från när man fastställer aktuell stödnivå. Vi har i tabellerna nedan identifierat de produkter som i dagsläget (dvs. i de senaste notifikationerna) erhåller högst produktspecifika stöd i EU (miljoner Euro) respektive USA (miljoner USD). I tabellerna har vi beräknat medelvärdet för produktspecifika gula stöd i relevanta tidsintervall.

För EU skulle det enligt våra beräkningar (baserade på notifikationerna) inte spela någon märkbar roll vilken referensperiod som väljs eftersom de produktspecifika stöden varit förhållandevis konstanta under en längre tid (i princip sedan 1995). Det är i detta sammanhang inte särskilt relevant att försöka identifiera produkter vars stödnivå skulle kunna påverkas av olika tidsintervall. Vi kan i sammanhanget nämna att de förändringar vi noterat tycks ha varit tillfälliga, t.ex. att det produktspecifika stödet till nötkött minskade under marknadsåret 00/01 och att det produktspecifika stödet till tomater låg på en högre nivå under åren 96/97 och 97/98.

**Tabell 5. Produktspecifika AMS för EU-15, miljoner euro**

Referensperiod	1995-1998	1999-2001	Skillnad (%)
Vete	2 806	2 762	-1,5
Korn	2 544	2 474	-2,8
Vitsocker	5 911	5 793	-2,0
Skummjölkspulver	1 661	1 462	-12,0
Smör	4 210	4 366	+3,7
Nötkött	13 758	12 551	-8,8
Olivolja	1 840	1 979	+7,6
Äpplen	2 190	2 120	-3,2
Tomater	3 867	2 426	-37,3

*Källa: WTO samt egen bearbetning*

EU:s utvidgning den 1 maj 2004 kan dock påverka effekten för EU:s del. Om en period väljs som helt eller delvis ligger före det datumet kommer utgångspunkten att vara de stöd som EU betalade ut till 15 länder, eventuellt med tillägg för de belopp som notifierades under motsvarande period av de länder som nu är EU-medlemmar.<sup>9</sup> Om den period som väljs istället ligger efter den 1 maj 2004 kommer utgångspunkten att vara de stöd som EU betalar ut till 25 länder. Sett ur detta perspektiv skulle EU vinna på en så sen period som möjligt, förutsett att den hamnar efter utvidgningsdagen.

Samtidigt bör man komma ihåg att EU:s produktspecifika stöd är på väg ner i och med den senaste jordbruksreformen, vilket betyder att EU av det skälet kunde föredra en tidig referensperiod. Effekterna från utvidgningen respektive jordbruksreformen bör balanseras mot varandra om man vill veta vilket alternativ som skulle ge EU det största handlingsutrymmet. Vi har dock inte gjort motsvarande beräkningar i detta yttrande. I vilket fall är det kanske pessimistiskt att tro att referensperioden kommer att bli så sen som t.ex. 2004-2006 eftersom detta bara kan bli fallet om Doha-rundan blir ytterligare försenad.

USA skulle å andra sidan gynnas om beräkningarna utgick från de senaste tre-fyra åren (i detta sammanhang 1999-2001), eftersom de produktspecifika stöden ökat kraftigt. Denna tendens är särskilt tydlig när det gäller produkterna majs, bomull och sojabönor. Även det produktspecifika stödet för ris har ökat kraftigt i ett kortare perspektiv.

<sup>9</sup> Dessa belopp är inte särskilt stora. T.ex. uppgick Polens notifiering av produktspecifika stöd för 2002 till 307 miljoner euro.

**Tabell 6. Produktspecifika AMS för USA (miljoner dollar)**

Referensperiod	1995-1998	1999-2001	Skillnad (%)
Majs	436	6 581	+1 409
Bomull	359	6 213	+1 631
Mjök	4 591	14 213	+210
Jordnötter	340	1 092	+221
Ris	11	1 822	+16 464
Sojabönor	338	10 072	+2 880
Socket	1 016	3 445	+239
Vete	141	2 101	+1 390

Källa: WTO samt egen bearbetning

Beträffande *de minimis* kan sägas att USA troligen skulle få problem att placera stöd under denna rubrik om de fortsatta förhandlingarna leder fram till omfattande sänkningar av undantaget. Enligt sina senaste notifikationer har USA endast små produktspecifika stöd i *de minimis* som skulle kunna trängas ut. Alltså tror vi inte att sänkta *de minimis* skulle leda till ökad press på de produktspecifika gula stöden.

#### Sänkning av *de minimis*-stöden (punkt 11-12)

Ramverket är mycket vagt om vad som ska hända med *de minimis*-stöden. Det enda som sägs är att sänkningar ska förhandlas fram, och att u-länderna ska ges en viss särbehandling. Utkastets skrivning om att *de minimis*-stöden skulle sänkas med en viss procentsats ändrades mellan den 30 och den 31 juli.

Enligt gällande Jordbruksavtal behöver i-länderna inte ta med i AMS sådana stöd som uppgår till mindre än fem procent av produktionsvärdet för den aktuella produkten. Om stödet inte är produktspecifikt görs jämförelsen med produktionsvärdet för hela jordbrukssektorn. För u-länderna är motsvarande gräns tio procent, utom för Kina som har en gräns på 7,5 procent.

Länderna utnyttjar *de minimis*-reglerna i mycket olika utsträckning. EU och Norge gör det t.ex. nästan inte alls, medan USA däremot i sin senaste notifiering utnyttjade regeln för stöd värda drygt sju miljarder dollar. Sedan dess har dock en omfattande reform av jordbrukspolitiken genomförts i USA, som bl.a. innebar att den största *de minimis*-posten (*market loss assistance payments* för ett antal produkter) togs bort. Tabellen nedan visar *de minimis*-utnyttjande för några valda länder.

**Tabell 7. De minimis-utnyttjande enligt senaste notifiering<sup>10</sup>**

Land	år	valuta	De minimis- stöd	Produktions- värde	De minimis / produktionsvärde
Brasilien	97/98	milj \$	105,2	90 000 <sup>11</sup>	0,1 %
Canada	1999	milj \$	1 101	28 630	3,8 %
EU-15	00/01	mdr €	560	243 359	0,2 %
Island	2000		0	n.a.	n.a.
Japan	2000	milj yen	32	9 122	0,3 %
Korea	2000	mdr won	525	33 001	1,6 %
Mexiko	1998		0	n.a.	-
Norge	2001	m NOK	0	17 600	-
Schweiz	1998		0	n.a.	-
Sydafrika	2001		0	n.a.	-
Thailand	1998		0	n.a.	-
USA	2001	mdr \$	7,0	198,5	3,5 %

Källa: senaste notifiering för respektive land (vissa produktionsvärden från OECD eller FAO)

Det kanske mest notabla med *de minimis* är att så många länder inte utnyttjar den möjligheten alls. Av de länder som omfattas av tabellen ovan har bara USA och Canada några större skäl att försöka undvika en uppgörelse om långtgående sänkningar.

Det är värt att notera att tabellen ovan endast omfattar länder med AMS-bindningar. Flertalet u-länder har inga sådana bindningar, vilket betyder att de enda handelsstörande stöd de får ge är sådana som håller sig inom de tio procent av produktionsvärdet som *de minimis*-regeln ger rätt till<sup>12</sup>. Detta kan innebära att det finns ett bredare intresse av att bevara *de minimis*-regeln än vad tabellen ovan antyder, men USA och Canada framstår ändå som isolerade bland i-länderna.

#### Blå boxen (punkt 13-15)

Den blå boxen får via ramverket dels en ny definition och dels ett tak. Definitionen innehåller framför allt två nya inslag:

- 1) Det betonas att stöden ska vara baserade på oföränderlig areal, djurantal etc. Detta torde innebära att de uppdateringar som USA ägnat sig åt på senare år inte är förenliga med den nya blå boxen.
- 2) Kravet på att stöden ska vara kopplade till ett produktionsbegränsande program försvinner. Istället kan stöden antingen ha en sådan koppling eller

<sup>10</sup> Produktspecifik och icke-produktspecifik *de minimis* har slagits ihop.

<sup>11</sup> Siffran bygger på produktionsvärdet 1989-91, uppskrivet med 20 procent för att återspegla en markant uppgång i produktionen på senare år.

<sup>12</sup> Indien är ett exempel på ett sådant land. De har inga AMS-bindningar, men använder *de minimis* motsvarande ungefär en procent av totalt produktionsvärde.

vara frikopplade från produktionen. I det senare fallet ska de bygga på ”fasta och oföränderliga baser”.

Den exakta lydelsen av kriterierna ska bestämmas i de fortsatta förhandlingarna. Taket för den blå boxen sätts till fem procent av produktionsvärdet under en historisk period. För länder som har en ”oproportionerligt stor andel” av sitt handelsstörande stöd i den blå boxen kan dock undantag göras.

Den blå boxen används endast av ett fåtal länder idag. Det finns dock ingenting i punkt 13-15 som hindrar att andra länder börjar utnyttja marginalen på fem procent av produktionsvärdet, t.ex. som en del av reformer för att klara kraven på lägre AMS. Tabellen nedan visar notifierat produktionsvärde och utnyttjad blå box för ett antal länder<sup>13</sup>.

**Tabell 8. Stödutrymme i den blå boxen**

land	år	tak för blå boxen	faktisk blå box	marginal
EU-25	<sup>14</sup>	13	6	48 %
Japan	2000	456	93	80 %
Norge	2001	0,9	7,3	0
USA	<sup>15</sup>	10	11,4	0

*Källa: senaste notifiering för respektive land, samt egna beräkningar för EU och USA.*

Av tabellen att döma bör alltså EU och Japan inte ha några problem med att ett tak införs på den blå boxen – det finns gott om utrymme att flytta omgjorda AMS till den blå boxen. För Norge och USA är bilden däremot en annan. Ramverket innehåller dock ett förbehåll om att länder med ”exceptionellt hög andel” stöd i den blå boxen kan få vissa undantag för att reduktionskraven inte ska bli ”helt oproportionerliga”.

Resonemanget ovan kan påverkas mycket av hur olika stöd kommer att klassificeras. Vi har här antagit att EU:s frikopplade stöd är gröna, och att USA:s direktstöd för spannmål samt *countercyclical payments* är blå.<sup>16</sup>

#### Sänkning av sammanlagda handelsstörande stöd (punkt 7)

Förutom kraven på de enskilda stödformerna innehåller ramverket en övergripande minimiregel. Den går ut på att om sänkningarna av de tre posterna AMS, *de minimis* och blå box inte leder till tillräckligt stora sänkningar så ska

<sup>13</sup> Länderna i tabellen är de som notifierade blå stöd minst en gång under perioden 1995-1999 (se dokument G/AG/NG/S/12/rev.1)

<sup>14</sup> Faktisk blå box avser EU-25 efter MTR men innan några andra reformer har genomförts. Vi har antagit att en tredjedel av nuvarande djurbidrag kommer att förbli kopplade, och att endast Frankrike väljer att behålla en produktionskoppling för spannmål. EU-25:s produktionsvärde uppskattas till 260 mdr euro.

<sup>15</sup> Faktisk blå box avser *direct payments for crops* och *countercyclical payments*, enligt OECD:s uppskattning (i monitoring-rapporten för 2003, sid. 62).

<sup>16</sup> Direktstöden ersätter de gamla *Production Flexibility Contracts*, som notifierades i den gröna boxen. De är inte kopplade till produktion av specifika produkter eller till priser, och de bygger på 85 % av basarealen. *Countercyclical payments* ersätter *market loss assistance payments*, som notifierades som gula stöd (ofta med *de minimis*). De bygger på historisk produktion och 85 % av basarealen.

den övergripande regeln tvinga fram ytterligare sänkningar. I detta sammanhang finns ett alternativt beräkningssätt för den blå boxen: den får antingen bygga på fem procent av produktionsvärdet, eller på genomsnittet för faktiska blå stöd under en representativ period.

Som en första avbetalning på dessa sammanlagda sänkningar innehåller ramverket här en konkret siffra: de faktiska handelsstörande stöden får inte överstiga 80 procent av taken för AMS, *de minimis* och den blå boxen<sup>17</sup>. Denna begränsning ska gälla så snart avtalet trätt i kraft. Tabellen nedan visar vilken effekt detta kan få för ett urval av länder.

**Tabell 9. Effekter av 80-procent-regeln för vissa länder<sup>18</sup>**

	EU-25 <sup>19</sup>	USA	Norge	Japan	Canada	Brasilien
<b>Stödtak</b>						
Bunden AMS	72	19	11	3 972	4 301	912
<i>De minimis</i> -tak	13	10	1	456	1 431	9 000
Blå box-tak	13	10	1	456	1 431	4 500
Summa stöd	98	39	13	4 884	7 163	14 412
80 % av summan	78	31	10	3 907	5 730	11 530
<b>Aktuella stöd</b>						
AMS	30	14	11	709	939	83
<i>De minimis</i> <sup>20</sup>	0	2	0	32	1 107	105
Blå box	6	11	7	93	0	0
Summa aktuella stöd	36	27	18	834	2 046	188
Marginal till 80-procent-taket	42	4	-8	3 073	3 684	11 342
Marginal i %	54 %	13 %	0	79 %	64 %	98 %

*Källa: senaste notifiering för respektive land, för EU kompletterat med utvidgning och MTR, och för USA delvis kompletterat med senaste jordbruksreformen.*

Som framgår av tabellen har de flesta av de studerade länderna goda marginaler till 80-procent-taket. Norge ser ut att få akuta problem också i det här avseendet, vilket skulle innebära att de måste göra större sänkningar av AMS än vad som sägs i punkt 9. Även för USA ser marginalerna små ut.

#### *Kommentarer*

Ramverket innebär en bekräftelse på att WTO-förhandlingarna i första hand inte väntas åstadkomma lägre stöd, utan en omvandling av stöden till mindre snedvridande former. De mest handelsstörande stöden (AMS och i viss mån *de minimis*) ska sänkas rejält, medan kravet på de blå stöden är att de inte ska höjas,

<sup>17</sup> I samband med denna första avbetalning tycks det alternativa beräkningssättet för den blå boxen inte gälla. Huvudregeln är istället fem procent av produktionsvärdet, men vissa undantag kan göras för länder med en stor andel av stöden i den blå boxen.

<sup>18</sup> Enheten är den valuta som respektive land gjort sina åtaganden i.

<sup>19</sup> EU-siffrorna avser genomförd halvtidsöversyn, men inga fler reformer.

<sup>20</sup> USA:s *de minimis* är här betydligt lägre än i tabell 3 ovan. Det beror på att vi här har tagit hänsyn till reformen som ersätter *crop market loss payments* (stor post i *de minimis*) med *countercyclical payments*, som belastar den blå boxen.

och de gröna stöden får vara hur höga som helst så länge de inte är handelsstörande.

Den mest intressanta aspekten på internstöden är därför vad som kommer att hända med AMS. Enligt ramverket ska sänkningarna vara ”väsentliga”, och flera länder ligger nära de tak som gäller redan idag. Främst gäller detta traditionella protektionister som Norge, Schweiz och Korea, men även USA har ganska små marginaler med tanke på att de förespeglade sänkningarna kan bli ganska kraftiga.

Många länder, framför allt u-länder, har inga AMS-bindningar att sänka. De har därför skäl att argumentera för så stora AMS-sänkningar som möjligt, samtidigt som de kan väntas försvara *de minimis*-regeln. Fortsatt användande av u-landsstöden i artikel 6.2 utlovas redan i ramverket.

För EU:s del ser den generella sänkningen av AMS inte ut att bli något större problem. Vissa ytterligare reformer kan dock krävas om ramverkets tal om att de länder som har de högsta stöden ska göra de största sänkningarna tolkas i absoluta tal. EU har den högsta AMS-bindningen av alla länder och en marginal till taket på knappt 60 procent. Huruvida det räcker eller inte kommer att avgöras i förhandlingarna.

Den blå boxen används inte av många länder, men är ofta av central betydelse för dem som utnyttjar den. Mest intressant är kanske att USA ser ut att ligga nära eller rentav på fel sida gränsen på fem procent av produktionsvärdet efter sin senaste reform. Dessa siffror bygger visserligen inte på en notifiering utan på vår stödklassificering och OECD:s uppskattningar av stödets storlek, men visar ändå på att USA kan vara drivande för att bestämma hur ramverkets utlovade flexibilitet avseende taket på den blå boxen ska se ut.<sup>21</sup>

En brasklapp: Vi har i resonemanget ovan antagit att EU:s frikopplade stöd kommer att klassificeras som grönt, och alltså inte omfattas av några kvantitativa restriktioner. Formuleringarna om den omdefinierade blå boxen innehåller dock beskrivningen ”direktstöd som inte kräver produktion”, vilket passar bra in på EU:s nya, frikopplade stöd. Skrivningen gör gränsen mellan blå och gröna stöd otydligare.

### **Exportkonkurrens**

Exportbidragen och andra former av exportstöd ska fasas ut till ett visst slutdatum, som ännu inte preciserats. Närmare bestämt gäller följande för andra element än exportbidrag:

- Exportkrediter m.m. får inte ha en återbetalningstid längre än 180 dagar. Regler om räntor och förmånsvillkor ska slås fast, men ramverket säger ingenting om hur dessa bestämmelser ska se ut.

---

<sup>21</sup> Värt att notera är också att ramverkets skrivningar om den blå boxen kommer nästan oförändrade från USA:s textförslag. Ett inslag som tillkom på USA:s uppmaning är att djurbidrag som inte kräver produktion kan omfattas av den blå boxen. Enligt uppgift var detta för att få symmetri mellan reglerna för frikopplade respektive produktionsbegränsande stöd.

- Exportstöd, statlig finansiering och täckande av förluster (och andra ”handelsstörande metoder”) avseende statshandelsföretag ska avskaffas till samma slutdatum som gäller för exportbidragen.
- Regler ska tas fram för livsmedelsbistånd, i syfte att förhindra att kommersiell handel trängs undan.
- De nya reglerna om exportkrediter ska ta hänsyn till situationen för MUL och nettoimporterande u-länder.
- Tillfälliga arrangemang för finansiering av export till u-länder kan tillåtas i undantagsfall.
- Reglerna om exportförbud och exportrestriktioner ska skärpas.

#### *Utnyttjandet av exportstöd idag*

Ramverkets kanske mest konkreta bestämmelser är åtagandet om avskaffande av exportbidrag i kombination med parallellt avskaffande av olika stödelement i andra åtgärder som påverkar exportkonkurrensen. Detta ska uppnås till ett ”trovärdigt” slutdatum.

#### Exportbidrag (punkt 17-23)

Endast en handfull länder använder idag sådana exportbidrag som omfattas av neddragningskrav i Jordbruksavtalet. Ytterligare några länder använder exportbidrag som inte behöver dras ned, med hänvisning till undantaget i artikel 9.4 i avtalet. Detta undantag ska enligt ramverket fortsätta att gälla under en rimlig tidsperiod efter det att traditionella exportbidrag avskaffats helt. Avskaffandet av exportbidrag enligt artikel 9.4 ligger därmed så långt i framtiden att vi bortser från detta i sammanställningen nedan.

Tabellen nedan visar exportbidrag enligt senaste notifiering för de länder som använder sig av sådana exportbidrag som ska reduceras<sup>22</sup>, och jämför detta med notifierat tak. Tabellen avser endast budgetåtagandet, inte volymåtagandet.

**Tabell 10. Exportbidrag (budgetåtagandet) enligt senaste notifiering**

Land	År	Valuta	Utbetalade exportbidrag	Utnyttjandegrad
EU-15	01/02	milj euro	2 573	34 %
Israel	02/03	milj USD	3,8	9 %
Norge	2001	milj NOK	289,6	59 %
Turkiet	2000	milj USD	27,3	69 %
USA	2002	milj USD	31,5	5 %

*Källa: senaste notifiering för respektive land*

EU är alltså den överlägset största användaren av traditionella exportbidrag. De största beloppen går till socker, olika mejeriprodukter, nötkött och bearbetade livsmedel. För dessa sektorer, och andra som idag får exportbidrag i mindre

<sup>22</sup> Länderna i tabellen är de som notifierat att budgeterade medel använts för exportbidrag år 2000. Nyblivna eller förhandlande EU-länder har utelämnats. Sydafrika har också utelämnats, eftersom de inte notifierade några exportbidrag i sin senaste notifiering. Källa: WTO-dokument TN/AG/S/8.

utsträckning, kommer EU alltså att behöva vidta åtgärder. Det kan dock vara värt att notera att ramverket bara säger att exportbidragen ska fasas ut, men exakt hur detta ska gå till blir en fråga för de fortsatta förhandlingarna. En tidigare skrivning (i utkastet från den 16 juli) talades om progressiva sänkningar, men detta har dämpats i den slutliga uppgörelsen. Dessutom tillkommer en skrivning om att viss hänsyn kan tas till hur länderna genomför de nödvändiga reformerna. Detta gör att EU förmodligen kan behålla exportbidragen för vissa produkter ganska länge.

#### Exportkrediter (punkt 17-21, 24 och 26)

Eftersom bruket av exportkrediter och liknande inte behöver notifieras är det svårare att få en uppfattning om vilka länder som är de största användarna. Några länder nämner institutioner som ägnar sig åt exportkrediter, men säger ingenting om huruvida dessa inkluderar jordbruk eller inte. Dessa länder är Brasilien, Cypern, Tjeckien, Egypten, Lettland, Malaysia, Norge, Polen, Thailand, Turkiet och USA. Ett antal länder har också meddelat WTO-sekretariatet att de *inte* använder sig av exportkrediter: Chile, Estland, Japan, Korea, Maldiverna, Nya Zeeland, Schweiz, Slovenien och Zimbabwe.

OECD gjorde för några år sedan en mer detaljerad studie av utnyttjandet av statligt stödda exportkrediter<sup>23</sup>. Den omfattar dock bara de länder som är med i organisationens arrangemang för exportkrediter. Enligt denna studie är USA den största användaren, följt av Australien, Canada och EU. Tillsammans står dessa länder för 99 procent av de exportkrediter som betalas ut av länder som deltar i arrangemanget. De första kolumnerna i tabellen nedan visar exportkrediter i dessa länder.

**Tabell 11. Användningen av exportkrediter i vissa länder 1998, milj. USD**

	exportkrediter	exportvärde	kredit / värde	stödelement <sup>24</sup>
Australien	1 553	10 501	15 %	0,1 %
Canada	1 108	17 555	6 %	0,7 %
EU-15	1 254	57 028	2 %	<sup>25</sup>
USA	3 929	57 395	7 %	4,9 %

*Källa: OECD 2000*

Hur handelsstörande exportkrediter är beror på hur de är utformade. OECD pekar i en studie ut kredittid, avgifter och grad av garanti som tre viktiga faktorer. Om dessa element ger mottagaren bättre villkor än vad som finns tillgängligt kommersiellt uppstår en subvention. Som framgår av den sista kolumnen i

<sup>23</sup> *An analysis of Officially Supported Export Credits in Agriculture*, OECD 2000 (CAM/AGR/TD/WP(2000)91)

<sup>24</sup> Stödelement är den minskning av kostnaden för produkten som exportkrediten orsakar. Stödelement nära noll är därför knappast att anse som handelsstörande.

<sup>25</sup> Stödelement redovisas i studien för enskilda EU-länder. De ligger oftast under en procent, med en topp på 2,5 procent för Frankrike. Studien varnar för att extrapolera siffrorna för 1998 till andra år, eftersom 1998 påverkas av den finansiella krisen i Asien.

tabellen ovan är detta subventionselement litet eller praktiskt taget obefintligt. USA utmärker sig som det land vars exportkrediter är de mest störande, dels på grund av de är mycket mer störande per exporterad enhet än andra länders, och dels eftersom de är så omfattande. Det mest störande inslaget i USA:s exportkrediter är att kredittiderna så gott som alltid är längre än ett år.

Om förhandlingarna leder fram till regler för på vilka villkor exportkrediter får ges kan detta minska risken för dolda exportsubventioner. En svår balansgång kommer dock att bli frågan om hur reglerna ska utformas för krediter som avser export till MUL och nettoimporterande u-länder. Ramverket säger att man ska ta hänsyn till dessa länders situation. Betoningen ligger visserligen på övervakning av de nya reglerna, men frågan om t.ex. längre kredittider för export till dessa länder kan väntas komma upp. Dessutom innehåller ramverket en bestämmelse som säger att medlemsländer kan komma överens om ”tillfälliga finansieringsarrangemang” i undantagsfall, om livsmedelsbistånd eller kommersiella exportkrediter inte duger. Kriterier för detta ska fastställas i förhandlingarna.

#### Livsmedelsbistånd (punkt 17-21)

Ramverket säger att regler ska tas fram för att se till att livsmedelsbiståndet inte tränger ut kommersiella transaktioner. Det kan vara värt att påminna om att Jordbruksavtalet (artikel 10) redan innehåller en del bestämmelser på området:

- 1) Internationellt livsmedelsbistånd ska inte vara knutet till kommersiell export av jordbruksprodukter till mottagarländerna.
- 2) Transaktioner av livsmedelsbistånd ska följa vissa FAO-principer<sup>26</sup>.
- 3) Stöd ska i möjligaste mån ges i gåvoform eller på villkor som inte är sämre än de som slås fast i Konventionen om livsmedelsbistånd 1986.

USA är den överlägset största givaren av livsmedelsbistånd (55-60 procent), följt av EU (15-20 procent)<sup>27</sup>. Mest är det spannmål som ges, framför allt vete. Mottagarländerna är inte bara akuta krisområden, utan biståndet fördelas på ett hundratal länder, främst i Afrika söder om Sahara, Asien och f.d. Sovjetunionen.<sup>28</sup>

Dagens livsmedelsbistånd påverkar mottagarländernas kommersiella import av livsmedel i stor utsträckning, eftersom de flesta mottagarländerna ägnar sig åt kommersiell import av samma typer av livsmedel som ingår i biståndet<sup>29</sup>. Detta påstående styrker tesen att livsmedelsbiståndet tränger undan den kommersiella importen av livsmedel – enligt vissa uppskattningar närmare 50 procent av importen under det år extra bistånd inflyter till landet – i den mån landets

---

<sup>26</sup> *Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations.*

<sup>27</sup> I siffran ingår både bistånd från EU-15 som helhet och från de enskilda medlemsländerna.

<sup>28</sup> Källa: SLI, EU:s och USA:s livsmedelsbistånd – effekter på lokal produktion och import, 2004.

<sup>29</sup> Livsmedelsbiståndet påverkar huvudsakligen den kommersiella importen under samma år som det når mottagarlandet. I detta sammanhang kan påpekas att det endast finns ett svagt stöd för hypotesen att tidigare års bistånd bidrar till att förklara förändringar i de kommersiella importkvantiteterna.

inhemska konsumtion inte ökar. Om det inte finns någon import att ersätta resulterar den uppkomna situationen istället i prisfall för produkten i fråga.

Allt livsmedelsbistånd ger dock inte nödvändigtvis upphov till samma effekter på handeln. Resultaten på aggregerad nivå kan sålunda dölja effekter på olika undergrupper av länder. Studien från SLI hävdar att USA:s bistånd under undersökningsperioden var mer snedvridande än EU:s motsvarande bistånd. Studien menar rentav att EU:s bistånd stimulerat en ökning av den kommersiella importen av livsmedel. Några tänkbara förklaringar kan vara (i) återexport, (ii) handelsrelaterade villkor för biståndet, (iii) sammanfallande med andra biståndsinsatser som stimulerar efterfrågan, och möjligen även (iv) en benägenhet att koncentrera biståndsinsatser till tillfällen då världsmarknadspriserna är låga och kommersiell import ändå stimuleras.

Det bör i sammanhanget nämnas att importeffekterna av EU:s bistånd på senare år neutraliserats som en följd av utfasningen av EU:s programbistånd från och med 1996. Det är också viktigt att påpeka att det s.k. katastrofbiståndet inte verkar ge upphov till någon snedvridning av mottagarländernas kommersiella import.

#### Exporterande statshandelsföretag (STE)

De STE som berörs av ramverket är de som hanterar ett lands export. Importerande STE påverkas däremot inte. Enligt ramverket ska ”handelsstörande förfaranden” avskaffas samtidigt med de traditionella exportbidragen. Som exempel nämns exportbidrag som ges till eller av STE, statlig finansiering eller täckande av förluster. Utnyttjandet av monopolställning ska parterna förhandla vidare om.

De viktigaste exporterande STE finns i mer eller mindre välmående länder med stor jordbruksexport. De största hör hemma i Kanada, Australien, Nya Zeeland, Sydafrika och Kina. De viktigaste varugrupperna är spannmål (Kanada, Australien, Sydafrika, Turkiet och Kina), mejeriprodukter (Nya Zeeland, Australien och Tjeckien), socker (Australien), ris (Australien) och frukt (Sydafrika och Nya Zeeland).<sup>30</sup>

#### *Kommentarer*

Den kanske mest konkreta bestämmelsen i ramverket är avskaffandet av exportbidragen, även om det inte sägs något om när detta ska vara klart (annat än att datumet ska vara ”trovärdigt”). Ganska tydlig är också bestämmelsen att återbetalningstiden för exportkrediter inte får vara längre än 180 dagar, men S&D-bestämmelser kan tänkas urholka detta. För övrigt är skrivningarna under rubriken exportkonkurrens ganska vaga, och handlar mest om att handelsstörande förfaranden av STE och i samband med livsmedelsbistånd ska förbjudas.

---

<sup>30</sup> För en del produkter står STE för en stor del av världshandeln. *Canadian Wheat Board* och *Australian Wheat Board* står tillsammans för ca 32 % av världshandeln med vete och 38 % för korn. *New Zealand Dairy Board* står för ca 30 % av världshandeln med mejeriprodukter. Källa: Kommerskollegium 2001.

Eftersom exportbidragen reglerades redan i det nu gällande Jordbruksavtalet finns det tydliga notifieringar om hur dessa används. Däremot finns det nästan ingen information alls om exportkrediter eller livsmedelsbistånd, vilket gör det svårt att säga något om effekterna av att tydligare reglera dessa element.

För EU:s del är dock avskaffandet av exportbidragen det inslag som kan få de största effekterna på den egna jordbrukspolitiken. Framför allt gäller detta produkter där EU:s prisnivåer är särskilt höga, t.ex. socker och ris, men också smör och vissa slags frukter. För andra produkter ser det bättre ut: EU bör för det mesta kunna exportera spannmål<sup>31</sup> samt gris- och fjäderfäkött utan bidrag, och för nötkött kommer det troligen inte att finnas några överskott att exportera.<sup>32</sup> Till viss del kan problemen dock skjutas på framtiden, eftersom ramverket ger utrymme för viss flexibilitet med hänsyn till nödvändiga reformer.

### Marknadstillträde

Höga tullar ska sänkas mer än låga tullar. Alla länder utom MUL ska genomföra någon form av tullsänkningar, och alla produkter omfattas av Doha-begreppet ”väsentlig förbättring” av marknadstillträdet. Samtidigt ges både i-länder och u-länder en möjlighet att peka ut känsliga produkter för vilka tullarna inte behöver sänkas enligt huvudreglerna, och för u-länderna tillkommer dessutom rätten att beteckna ett antal produkter som särskilda. Andra bestämmelser i ramverket om marknadstillträde är:

- För produkter som identifieras som ”känsliga” ska förbättrat marknadstillträde ges genom en kombination av tullsänkningar och tullkvoter.
- En särskild formel ska tas fram för att angripa tulleskalering.
- För u-länderna ska en särskild skyddsmekanism (SSM) gälla, samtidigt som inget är beslutat om den särskilda skyddsklausulen (SSG) i nuvarande avtal.
- Det gamla åtagandet om största möjliga liberalisering för tropiska produkter och sådana grödor som odlas istället för droger ska diskuteras vidare. Detsamma gäller frågan om urholkning av befintliga handelsförmåner.

#### *Effekter av tullsänkingsformeln*

Som nämndes ovan ska tullarna delas in i olika grupper beroende på hur höga de är, och därefter ska de tullar som hamnar i de högre kategorierna sänkas mer än de lägre. Detta är samma princip som föreslogs i Harbinsons text i början av 2003. I den texten föreslogs för i-länderna en indelning där tullar över 90 procent skulle sänkas med 60 procent, tullar inom intervallet 15-90 procent skulle halveras, och tullar lägre än 15 procent skulle sänkas med 40 procent.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Den svenska havreexporten till Nordamerika kan dock tänkas få problem när exportbidragen försvinner.

<sup>32</sup> Detta stycke bygger på Jordbruksverkets sektorsanalyser av den 5 maj 2003. Se detta för en utförligare genomgång av effekten på olika sektorer.

<sup>33</sup> Det finns ingenting i ramverket som säger att tullsänkningarna inom de olika intervallen ska göras med något så enkelt som en procentsats. Tvärtom sägs att förhandlingarna får avgöra vilken typ av tullsänkningar som ska

Ramverket säger ingenting om vilka intervall som ska användas. I tabellen nedan använder vi de som Harbinson föreslog för i-länderna. En svårighet med att dela in i intervall är att det förutsätter att alla tullar räknas om till värdetullar<sup>34</sup>. Detta har nedan gjorts för EU, men inte för de övriga länderna. För USA, Canada och Norge ligger därför en stor andel av tullpositionerna i raden för specifika tullar.

**Tabell 12. Tullstruktur i vissa länder (% av totalt antal tullpositioner)<sup>35</sup>**

Bunden tull	EU	USA	Canada	Norge <sup>36</sup>	Indien	Brasilien	Indonesien
nolltull	17	18	31	21	2	2	-
1-15 %	44	33	29	6	2	1	-
15-90 %	31	6	1	1	13	97	94
> 90 %	8	-	6	47	84	-	6
specifik tull	-	43	32	26	-	-	-

*Källa: bindingslistor för respektive land samt egna beräkningar*

Tabellen visar framför allt hur stora skillnader det kan vara i tullstruktur mellan olika länder<sup>37</sup>. Till exempel kan man notera att i-länderna i tabellen har, jämfört med de tre u-länderna, betydligt större andel tullbindningar på noll eller i alla fall lägre än 15 procent. Den slutsatsen gäller även om man antar att alla specifika tullar skulle motsvara värdetullar i någon av de högre kategorierna. I och med att höga tullar ska sänkas mer än låga kan detta innebära att skillnaden i tullsänkningar mellan i-länder och u-länder inte blir så stor som S&D-reglerna säger.

Värt att notera från tabellen ovan är också att alla de studerade länderna utom två har en hel del tullar som måste betraktas som mycket höga. Detta kan vara ett tecken på att en del länder kan tvingas till omfattande tullsänkningar. Av de studerade länderna utmärker sig Indien särskilt, med hela 84 procent av sina tullbindningar på en mycket hög nivå (över 90 procent). Även Norge ser ut att ha stora sänkningar framför sig.

Samtidigt måste man komma ihåg att tullbindningar är en sak, och faktiska tullar en helt annan. Även om förhandlingarna resulterar i stora sänkningar av de bundna tullarna kan de tullar som faktiskt tillämpas redan vara mycket lägre, och i så fall innebära sänkningen inte någon förbättring av marknadstillträdet.

---

göras. Vi använder ändå Harbinson-intervallen här eftersom de representerar en lösning som för inte så länge sedan presenterades som en rimlig kompromiss mellan olika intressen.

<sup>34</sup> I och med att ramverket slår fast att tullsänkningarna ska göras i trappsteg måste en omräkning till värdetullar ske. Det är dock inte givet att de nya tullbindningarna måste göras som värdetullar – det är fullt möjligt att sänka en specifik tull med en viss procentsats när man väl bestämt vilket trappsteg den tillhör. Förmodligen är det detta som avses i punkt 37, där det sägs att frågan om ”förenkling av tullarna” ska diskuteras vidare.

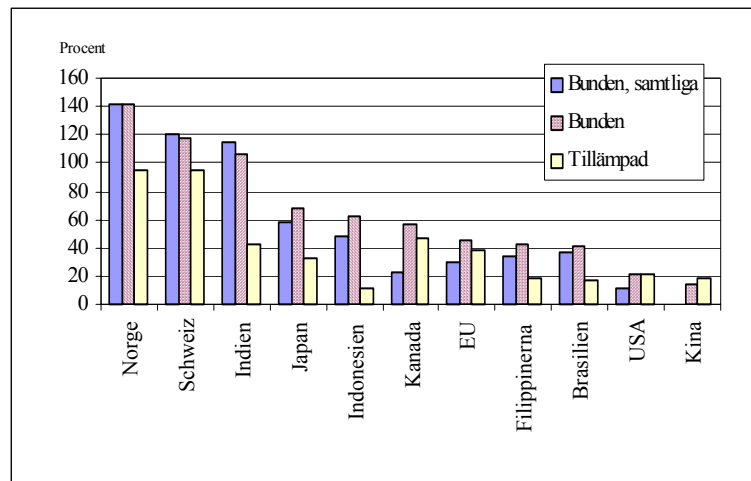
<sup>35</sup> Tabellen avser jordbruksnumren i KN-kapitel 1-24. Den utelämnar alltså t.ex. stärkelse, hudar och bomull.

<sup>36</sup> Norge har många kombinerade tullar. Vi har här tagit upp alla tullpositioner där ena delkomponenten är en värdetull på minst 90 % i kolumnen för ”> 90 %”, trots att vi inte har gjort någon omräkning av den specifika komponenten i dessa tullar. Andelen ”specifika tullar” är därför lågt redovisad i tabellen.

<sup>37</sup> Ramverket säger att tullsänkingsformeln ska beakta skillnader i tullstrukturer, men inte hur detta ska gå till.

Figuren nedan visar på skillnaderna mellan bunden och tillämpad tull för ett antal produkter.<sup>38</sup> Det är kolumn 2 och 3 i varje stapel som ska jämföras i första hand. Den första kolumnen avser genomsnittlig bunden tull för samtliga produkter, inte för urvalet. Kolumn 1 är med för att ge en uppfattning om hur representativt urvalet är för landets alla tullar vad gäller bunden tullnivå.

**Figur 1. Skillnad mellan bunden och tillämpad tull i utvalda länder**



*Källa: USDA (2001) - Bunden, samtliga. Egna beräkningar – bunden och tillämpad.*

Figuren ovan visar att flera av länderna med höga bundna tullar (Norge, Indien och Japan) också har ganska mycket luft att ta av. För Schweiz är däremot marginalerna lägre. EU:s marginal till de bundna tullarna är också ganska liten, och USA har nästan inget extra utrymme alls att tillgripa, vilket betyder att de generella tullsänkningarna kan väntas få faktiska effekter på marknadstillträdet.

Ett annat fenomen som kan förhindra att tullsänkningarna får någon faktisk effekt är om tullarna sänks från en prohibitiv nivå till en annan lika prohibitiv. Säg t.ex. att en extremtull på 800 procent ska sänkas med 60 procent. Det skulle ge en ny tullbindning på 320 procent, vilket torde vara lika prohibitivt. Om ett tulltak infördes skulle det avhjälpa problemet, men inget sådant finns fastlagt i ramverket.

Det kan diskuteras vad ”väsentlig förbättring av marknadstillträdet” betyder i det här sammanhanget. En strikt tolkning är att väsentlig i själva verket betyder ”faktisk” förbättring, vilket skulle innebära att all luft ska pressas ur gränsskyddet, eller att tullkvoter införs eller modifieras för de produkter där tullsänkningen enligt huvudregeln inte blir tillräckligt stor för att få någon praktisk effekt.

<sup>38</sup> Figuren är hämtad ur Jordbruksverkets rapport Tullsänkningar – tänkbara metoder i WTO-förhandlingarna från 2002. Se denna för detaljer om vilka produkter som ingår.

### Särskilda respektive känsliga produkter (punkt 31-34 samt 41)

Om man verkligen sänkte alla höga tullar med en hög procentsiffra skulle det förmodligen få konkreta effekter på marknadstillträdet till flera länder, trots luft i gränsskyddet och prohibitiva tullar. Dock ger ramverket alla länder rätt att välja ut ett antal tullpositioner som får särbehandlas – hur många tullpositioner som får omfattas återstår att förhandla om. För dessa utvalda produkter ska ”väsentlig förbättring” av marknadstillträdet åstadkommas genom en kombination av tullkvoter och generella tullsänkningar.

Det är svårt att spekulera i vilka produkter länderna skulle välja. Även om man kan tänka sig andra kriterier lär det i första hand handla om produkter med de högsta tullarna idag, eftersom de förmodligen är politiskt känsliga och eftersom huvudregeln i ramverket annars skulle leda till stora tullsänkningar för dessa produkter. Luft i gränsskyddet och prohibitiva tullar kommer dock också att spela in. Man kan också tänka sig att man väljer produkter som täcks av ett fåtal tullpositioner, för att inte slösa på det tilldelade antalet.<sup>39</sup>

För u-länderna tillkommer dessutom rätten att välja ut ett antal produkter som är av särskilt stor betydelse för livsmedelstryggheten eller landsbygden<sup>40</sup> i respektive land. Inte heller i det fallet är det klart hur många produkter som ska omfattas, och inte heller vilka särregler som ska gälla för de utpekade produkterna.

Båda dessa undantagsregler minskar effekten av det övergripande kravet på harmoniserande tullsänkningar. Samtidigt kommer reglerna förmodligen att gälla ett begränsat antal produkter. Länder med ett stort antal höga tullar kommer troligen inte att kunna använda kryphålen för alla tullpositioner som sätts under press.

### *Andra aspekter på marknadstillträde*

Förutom generella tullsänkningar innehåller ramverket en rad särskilda bestämmelser som mer eller mindre preciserat anger vad som ska gälla i diverse frågor.

### Tullkvoter (punkt 33-35 samt 40)

Frågan om tullkvoter tas upp under rubriken känsliga produkter. Enligt punkt 34 ska någon form av expanderande av tullkvoterna ske för alla sådana produkter. Det finns inget uttalat krav på en minimisänkning av tullsatsen inom kvot. Ramverket nämner bara den frågan som ett ”element som ger den flexibilitet som är nödvändig för att nå ett balanserat resultat”. Vad gäller kvotadministrationen ska den ”förbättras” med särskild tanke på u-länderna.

---

<sup>39</sup> Ett exempel: HS för socker (1701) innehåller fyra tullpositioner på sexställig nivå. HS för fjäderfäkött (0207) innehåller 14 tullpositioner.

<sup>40</sup> Förutom livsmedelstrygghet använder ramverket de båda uttrycken ”landsbygdsutveckling” och ”försörjningstrygghet” (*livelihood security*). Det sistnämnda begreppet används inte i dagens Jordbruksavtal.

Det verkar vara underförstått att produkter som omfattas av tullkvoter idag är att betrakta som känsliga, men det sägs inte rent ut. Det som talar för den tolkningen är dels att utökade tullkvoter endast nämns under rubriken känsliga produkter, och dels att punkt 34 handlar om expansion av tullkvoter för ”sådana” produkter (med ganska oklar syftning).

Ramverket ger följande förutsättningar inför förhandlingarna:

- En logisk och rättvis bas ska fastställas för utökning av tullkvoter.
- Särskilda regler för MGN-baserad utökning av tullkvoterna ska tas fram. Ett syfte med dessa regler ska vara att undvika att underminera effekten av att dela in de generella tullsänkningarna i olika grupper.
- U-länder behöver inte öka sina tullkvoter lika mycket som i-länderna.

Som med så mycket annat har WTO-länderna mycket olika utgångspunkt för tullkvoter. Tabellen nedan visar antalet bundna tullkvoter för de länder som har sådana bindningar. EU:s nya medlemsländer samt de som förhandlar om medlemskap har inte tagits med.

**Tabell 13. Antal bundna tullkvoter**

I-länder	Antal	U-länder	Antal
Australien	2	Barbados	36
Canada	21	Brasilien	2
EU-15	87	Chile	1
Island	90	Colombia	67
Japan	20	Costa Rica	27
Norge	232	Dominikanska rep.	8
Nya Zeeland	3	Ecuador	14
Schweiz	28	El Salvador	11
Sydafrika	53	Filippinerna	14
USA	54	Guatemala	22
		Indonesien	2
		Israel	12
		Kina	10
		Korea	67
		Kroatien	9
		Malaysia	19
		Marocko	16
		Mexiko	11
		Nicaragua	9
		Panama	19
		Taiwan	22
		Thailand	23
		Tunisien	13
		Venezuela	61

*Källa: WTO-dokument TN/AG/S/5 av den 21 mars 2002*

Som framgår av tabellen är Norge det land som har överlägset flest tullkvoter. Flera andra länder har dock också ganska många, såsom EU, Island, Korea och Colombia. Antalet tullkvoter följer delvis mönstret att hög grad av jordbruksreglering innebär många tullkvoter, men det finns undantag. Länder med hög grad av reglering, såsom Japan och Schweiz, har visserligen ett tjugotal tullkvoter var, men detta är inte en anmärkningsvärt hög siffra. Samtidigt har en del latinamerikanska länder, t.ex. Venezuela och Colombia, ganska många tullkvoter.

Tabellen ovan säger dock ingenting om i vilken utsträckning tullkvoterna utnyttjas. Det vanligaste är att tullkvoterna utnyttjas i hög grad (till minst 80 procent), men det näst vanligaste är att de knappt utnyttjas alls (mindre än 20 procent). Nästan hundra procentigt kvotutnyttjade noteras för Indonesien, Israel och Australien, men dessa länder har bara ett fåtal kvoter. Av de länder som har det största antalet kvoter är utnyttjandegraden något lägre: ca 60 procent för Norge och EU, och drygt 70 procent för Colombia och Sydafrika.<sup>41</sup>

En genomsnittlig utnyttjandegrad på t.ex. 60 procent ska inte tolkas som att det finns 40 procent kvar att ta av för landets alla tullkvoter. Snarare antyder det att

<sup>41</sup> Källa: WTO-dokument TN/AG/S/5

det finns ett antal kvoter som knappt utnyttjas alls, medan andra kvoter utnyttjas fullt ut. För tullkvoter som inte utnyttjas idag är det inte mycket lönt att öka kvotkvantiteten. Däremot kan sänkningar av tullen inom kvot samt förenklad administration tänkas leda till ökad utnyttjandegrad för länder där den är låg idag.

#### Tropiska produkter och ersättningsgrödor för droger (punkt 43)

Enligt ramverket ska frågan om största möjliga liberalisering för tropiska produkter och ersättningsgrödor för droger hanteras ”effektivt”. Det kan noteras att det redan i ingressen till nu gällande Jordbruksavtal sägs att i-länderna skulle ge bättre marknadstillträde för dessa produkter när de genomförde de generella tullsänkningarna avtalet.

Formuleringarna i Jordbruksavtalet är desamma som i ramverket, dvs. det är ”största möjliga” sänkning som gäller, inte total frihandel. Inte i någondera texten finns det ett försök till definition av exakt vilka produkter som skulle omfattas. Detta kan vara en känslig fråga: om produkter som tobak, ris och snittblommor skulle räknas in lär det bli betydligt svårare att få till stånd långtgående tullsänkningar än om det endast gäller produkter som de flesta i-länderna inte producerar.

#### Tulleskalering (punkt 37)

Ramverket slår fast att särskilda regler ska införas för att motverka tull-eskalering, men hur formeln för detta ska se ut återstår att avgöra. Derbez-textens förslag att multiplicera tullsänkningen på den bearbetade produkten med en viss faktor upprepas alltså inte i ramverket, och inga konkreta idéer kom fram i ländernas kommentarer på utkastet till ramverket heller.

Det är svårt att säga hur bestämmelser mot tulleskalering kommer att påverka de generella kraven på tullsänkningar. Ett visst mått av anti-eskalering finns redan i dessa sänkningar, i och med att högre tullar ska sänkas mer än lägre tullar. Det som tillkommer i punkt 37 är att man på ett eller annat sätt måste para ihop oförädlade produkter med förädlade, vilket kan bli en komplicerad historia.

En annan aspekt på tulleskalering är att tullen på råvaran ofta är noll (t.ex. för kaffe och kakao). Detta innebär att även en mycket liten sänkning av tullen på den bearbetade varan innebär minskad tulleskalering.

#### Urholkade preferensmarginaler (punkt 44)

Flera u-länder med förmånligt marknadstillträde till enskilda i-länder är angelägna om att inte hamna i en försämrad konkurrenssituation när de generella tullsänkningarna genomförs. Ramverket säger inte mycket mer än att man inser problemet och att frågan ska tas upp i förhandlingarna. Det hänvisar också till Harbinsons reviderade förslag, som ska användas som ”referens” i de kommande förhandlingarna. Detta hade följande huvudinslag:

- Länderna ska i möjligaste mån bibehålla de nominella preferensmarginaler de ger till vissa u-länder.

- Om det finns gamla preferensarrangemang för produkter av stor betydelse för enskilda u-länder kan den generella tullsänkningen skjutas upp med tre år.
- I-länder som ger sådana preferenser ska ge riktat tekniskt bistånd för att hjälpa mottagarna att diversifiera sin produktion.

Hänsyn till u-landspreferenser kan alltså fördröja tullsänkningarna med några år. Notabelt från Harbinson-texten är också att skrivningarna om tekniskt bistånd är formulerade som något som *ska* ges, inte som *bör* ges. Om detta slår igenom kan det få vissa konsekvenser för EU, som ju har ett brett batteri av u-landsförmåner som helt eller delvis kommer att tappa i värde när de generella tullarna sänks.

#### *Kommentarer*

Marknadstillträde är den del av ramverket som är den minst preciserade; det säger ingenting om hur stora tullsänkningar som ska göras eller vilken metod som ska användas. Texten är dock något mer konkret i andra avseenden.

En sådan konkretisering gäller rätten att peka ut känsliga produkter. Detta är ett nytt inslag jämfört med nu gällande Jordbruksavtal, som istället erbjöd flexibilitet via ett system med genomsnittliga tullsänkningar och krav på en lägsta tullsänkning med en viss procentsats för alla produkter. I och med att länderna nu ges en annan utväg för sina känsliga produkter kan det möjligen leda till att de generella tullsänkningarna kan bli mer omfattande.

Eftersom ramverket är så otydligt är det svårt att säga något om vilka effekter det kan ha för EU:s del. De analyser som gjordes förra året av Harbinsons förslag till tullsänkningar visade att de produkter som kan få problem är i första hand socker, men också vissa frukter och grönsaker samt ost. Även för nötkött väntades problem, men då främst som en följd av utökade tullkvoter, inte av de generella tullsänkningarna. Andra sektor, som spannmål, griskött och fjäderfäkött, ligger ganska nära världsmarknadsprisnivån, och borde därför kunna klara sig trots sänkta tullar.<sup>42</sup>

#### **Andra aspekter på ramverket**

Förutom det som sägs om de tre pelarna innehåller ramverket en del andra formuleringar som kan vara värda att notera här.

#### *Icke-handelsrelaterade frågor (NTC)*

Ramverket har inte mycket att säga om NTC. Frågan tas först upp i ingressen (punkt 2), enligt vilken NTC ska "beaktas" för att nå ett balanserat resultat i det slutliga avtalet. Frågan tas mer specifikt upp i samband med den gröna boxen (punkt 16), där det sägs att NTC ska "vederbörligen beaktas" i översynen av kriterierna för gröna stöd.

---

<sup>42</sup> Stycket bygger på Jordbruksverkets sektorsanalyser av den 5 maj 2003. Se detta för mer detaljer. Dessa analyser tar inte hänsyn till EU:s förestående sockerreform.

EU:s käpphäst om geografiska ursprungsbeteckningar tas upp i punkt 49 som en övrig fråga där parterna inte har kunnat enas.

#### *Differentiering av u-länder*

I de inledande texterna till hela Oshima-texten (alltså inte i jordbruksbilagan) sägs att de fortsatta förhandlingarna ska diskutera sätt att integrera små sårbara ekonomier i världshandeln, men det sägs uttryckligen att detta ska göras utan att skapa en ny kategori av medlemsländer.

De kategorier av u-länder som redan finns i Jordbruksavtalet (MUL och NFIDC) ifrågasätts inte i ramverket, och båda används i olika punkter. Till detta kommer att punkt 47 utlovar särskild flexibilitet för nyblivna medlemsländer.

#### **Bomull**

Handelsaspekter angående bomull ska tas upp i de allmänna jordbruksförhandlingarna. En utfästelse finns i ramverket om att förhandlingarna om alla de tre pelarna ska återspegla bomullens betydelse för vissa MUL, och att ambitiösa resultat ska uppnås snabbt.

Vad gäller utvecklingsaspekter på bomullsinitiativet betonas i ramverket att handel och utveckling hänger ihop. WTO-sekretariatet uppmanas att fortsätta arbeta i olika bilaterala och multilaterala sammanhang för att förbättra bistånd avsett för utveckling. Konsultationer ska också ske mellan WTO:s generaldirektör och olika internationella organ i syfte att styra existerande biståndsprogram och eventuella nya medel till utveckling av ekonomier som är starkt beroende av bomullsproduktion.

#### *Tullar, stöd och exportbidrag avseende bomull*

De länder vars regler skulle påverkas mest av ett bomullsavtal är de som idag har en omfattande produktion och som använder sig av olika stöd. Tabellen nedan visar prognostiserad produktion, export och import för de största producentländerna samt EU för marknadsår 2004/05.

**Tabell 14. Produktion, export och import av bomull (1000 balar)<sup>43</sup>**

Land	Produktion	Export	Import
Kina	30 000	200	5 750
USA	18 000	11 300	40
Indien	12 500	100	1 200
Pakistan	8 750	200	1 500
Brasilien	6 500	2 000	500
EU-25	2 000	1 142	2 695

*Källa: USDA/FAS 12 juli 2004*

Som framgår av tabellen är Kina den största producenten, men också den största importören. Exporten, å andra sidan, domineras av USA. Vi har i det följande

<sup>43</sup> Varje bal väger 480 pounds, vilket motsvarar ca 200 kg.

valt att fokusera på eventuella effekter av ramverket för Brasilien, EU, Kina och USA.

#### Internstöd

Den kanske främsta anledningen till den snedvridna bomullsmarknaden är höga internstöd i de stora bomullsproducerande länderna. Tabellen nedan visar produktspecifik AMS för de tre utvalda länderna.

**Tabell 15. AMS och produktionsvärde för bomull, mdr USD<sup>44</sup>**

Land	år	AMS	produktionsvärde	AMS/prod.värde
Brasilien	97/98	0,6	n.a.	n.a.
EU	00/01	0,8	1,25	64 %
Kina	01/02	1,2	n.a.	n.a.
USA	2001	2,8	3,79	74 %

*Källa: Brasilien, EU och USA – senaste notifiering, Kina – bomullsinitiativet (TN/AG/GEN/4)*

Som framgår av tabellen är USA det land som använder sig av de största gula stöden riktade till bomull – deras stöd är större än de andra tre ländernas tillsammans. Till detta kommer att bomull är en av de produkter i USA som berättigar till direktstöd och *countercyclical payments*, som vi antar kommer att klassificeras som blå stöd. Det ska också noteras att EU genomfört en reform av sin bomullsregim efter senaste notifiering. Denna reform gjorde om en stor del av stödet till frikopplat gårdsstöd, och omfattas därmed inte av neddragningskraven på AMS.

#### Exportstöd

Brasilien, EU och Kina ger inte exportbidrag för bomull. USA använder sig inte heller av exportbidrag på bomull, men däremot av exportkrediter.

<sup>44</sup> Tabellen använder en växelkurs på 1/1 för euro/dollar.

### Marknadstillträde

De tre studerade länderna tar ut olika höga tullar på bomull. Tabellen nedan visar detta.

**Tabell 16. Bomullstullar i Brasilien, EU, Kina och USA<sup>45</sup>**

HS-nummer	Beskrivning	Brasilien	EU	Kina <sup>46</sup>	USA <sup>47</sup>
5201 00	okardad bomull	55 %	fri	40 %	31,4 c/kg
5202 10	garnavfall	-	fri	10 %	fri
5202 91	rivet avfall och lump	-	fri	10 %	4,3 %
5202 99	annat bomullsavfall	-	fri	10 %	7,8 c/kg
5203 00	kardad bomull	55 %	fri	40 %	31,4 c/kg

*Källa: bindingslistor för Brasilien, EU och USA, Applied Tariffs Database för Kina*

Som framgår av tabellen använder sig USA nästan uteslutande av specifika tullar. Grovt räknat motsvarar tullen på okardad bomull en värdetull på ungefär 30 procent, men det varierar förstås med världsmarknadspriset. Kinas och Brasiliens tull på okardad bomull är högre, men EU, en stor importör, tar inte ut några tullar alls på bomull.

### *Kommentarer*

Ramverket säger visserligen att de fortsatta förhandlingarna om bomull ska återspegla produktens betydelse för vissa MUL, men det finns inga konkreta åtaganden under de tre pelarna för just bomull. MUL hade begärt både total tullfrihet och avskaffad produktspecifik AMS för produkten, men något sådant återfinns alltså inte i ramverket. En tänkbar särregel är att i-länder inte får räkna bomull som känslig produkt, och därmed måste göra tullsänkningar enligt huvudregeln. Å andra sidan är bomullstullarna tämligen låga, så tullsänkningarna borde inte bli särskilt kraftiga i vilket fall som helst.

Det inslag i USA:s, EU:s och Kinas jordbrukspolitik som kritiserats hårdast i bomullsinitiativet<sup>48</sup> är direktstöden, som anses vara ett av de främsta skälen till de senaste årens kraftiga prisfall på bomull. Framför allt är USA:s stöd av intresse, eftersom landet är den överlägset största exportören. Det är därför intressant att notera att USA har ganska små marginaler i både den gula och den blå boxen, vilket betyder att förhandlingarna kan leda fram till faktiska sänkningar eller omdaningar av stöden till bomullsproduktion.

Effekten av lägre tullar blir förmodligen inte särskilt stor, eftersom de två största importländerna (Kina och EU) redan har låga tullar. För Kinas del gäller detta

<sup>45</sup> Tabellen tar inte hänsyn till tullkvoter eller liknande arrangemang. Brasiliens kolumn är inte komplett eftersom bindingslistan inte tog upp KN-nummer 5202.

<sup>46</sup> Kina har en tullkvot på 818 500 ton, men enligt senaste notifiering har bara 20 procent av den utnyttjats (2002).

<sup>47</sup> USA har dessutom rätt till SSG för flertalet produkter, men har enligt WTO-sekretariatets sammanställningar inte utnyttjat den möjligheten.

<sup>48</sup> Förslag från Benin, Burkina Faso, Mali och Tchad av den 16 maj 2003.

visserligen endast inom ramen för en tullkvot, men denna kvot utnyttjas inte fullt ut. Kina är dessutom nybliven medlem i WTO, och kommer förmodligen inte att behöva göra lika långtgående åtaganden som äldre medlemmar.

Vad gäller de nya reglerna för exportkonkurrens är det svårt att säga vilka effekter detta kan få. USA använder sig av exportkrediter och Kina av stats-handelsföretag, och ramverket är ganska otydligt om vad som ska hända på dessa områden.

Slutligen är det värt att påpeka att bomullsinitiativet inte bara förespråkade en total utfasning av tullar och stöd avseende bomull, utan också kompensation till bomullsproducerande MUL under övergångsperioden. Detta tal om kompensation finns inte återspeglat i ramverket, och verkar därmed ha försvunnit ur diskussionen.

### Avslutande kommentarer

Ramverket lämnar stort utrymme för olika utfall i förhandlingarna, och det är därför svårt att säga särskilt mycket om vilka effekter det kommer att få. Tabellen nedan är ett försök till sammanställning av hur olika länder kan väntas klara av de olika elementen i uppgörelsen utan att ändra sin jordbrukspolitik.

Sammanställningen använder sig av tre olika beteckningar. Ett streck (-) betyder att ramverket inte väntas leda till några reformer av landets jordbrukspolitik. Om det står ”marg” betyder det att landet ifråga har en viss marginal att ta av, men kan behöva vidta åtgärder om förhandlingarna leder fram till omfattande sänkningar. ”OBS” betyder att landet kan väntas få problem redan med ganska små sänkningar<sup>49</sup>. Sådana problem behöver inte gälla alla sektorer, utan några särskilt utsatta. Om en ruta lämnats blank betyder det att det här yttrandet inte ger underlag nog för ens en grov uppskattning.

**Tabell 17. Sammanställning av effekter av ramverket för valda länder**

	EU-25	USA	Norge	Brasilien	Indien	Sydafrika
AMS	marg	OBS	OBS	-	-	-
blå box	-	OBS	OBS	-	-	-
<i>de minimis</i>	-	marg	-	-	-	-
80 %-regeln	-	-	OBS	-	-	-
tullsänkning	marg	marg	OBS	-	marg	
exportbidrag	OBS	-	marg	-	-	-
exportkrediter	-	marg	-	marg		
STE	-	-	-	-	-	marg

*Källa: se resonemang i yttrandet ovan. Observera brasklappen i omedelbart föregående stycke.*

Av tabellen att döma ser framtiden kärvast ut för den norska jordbrukspolitik, men även USA kan få vissa bekymmer om avtalet blir långtgående, framför allt med internstöden. Vi har dock i sammanställningen bortsett från möjligheten till flexibilitet i den blå boxen. De tre länderna i G-20 (Brasilien, Indien och Syd-

<sup>49</sup> För exportbidragen är det inte ”små sänkningar” som avses, utan det avskaffande som har beslutats.

afrika) ser inte ut att få några större problem med att klara sina egna åtaganden. Markeringar i raderna för exportkrediter och STE betyder att länderna har sådana arrangemang, men vi har inte studerat närmare huruvida de berörs av skärpta regler eller inte.

För EU:s del kan svårigheter uppstå för vissa produktslag, framför allt sådana där den interna prisnivån ligger högt över världsmarknaden. Enligt de sektorsanalyser som genomfördes i maj 2003<sup>50</sup> är problemen störst för socker, ris, ost, smör, nötkött och vissa slags frukter, samt för bearbetade livsmedel som innehåller dessa produkter.

Det är dock för tidigt att spekulera i vilka reformer som skulle behöva genomföras, och vilka effekter de skulle kunna få för Sverige och andra EU-länder. Förändringarna ligger ganska långt fram i tiden – först lär det ta några år innan det slutgiltiga avtalet är klart, och sedan kommer det att gå ytterligare en fem till tio år innan resultatet har fasats in helt. Under mellantiden kan det hända mycket med både jordbrukspolitiken och förutsättningarna för den.

Av samma skäl är det nästan omöjligt att säga något om Sveriges och EU:s offensiva intressen. En viktig faktor är huruvida tullsänkningarna blir stora nog att uppväga avskaffade exportbidrag, i alla fall för de sektorer som idag är beroende av sådana bidrag. Av betydelse är också i vilken utsträckning de olika kryphålen i ramverket kan utnyttjas, t.ex. ”flexibiliteten” i den blå boxen, möjligheten att göra lägre tullsänkningar för ”känsliga” produkter, och S&D-undantagen för exportkrediterna.

#### *Viktiga utfall för olika länder och ländergrupper*

Varje land har sina särskilda intressen i förhandlingarna. Avslutningsvis försöker vi här sammanfatta de punkter i ramverket som är av speciellt intresse för olika länder. Avsnittet bygger delvis på de kommentarer som länderna lämnade på de tidiga utkasterna av ramverket.

**EU** har fått obegränsat utrymme i den gröna boxen och inga sänkingskrav (utan bara ett tak) i den blå. Man måste som väntat ge upp exportbidragen och får en reglering av exportkrediter m.m. i gengäld, men det kan diskuteras hur stor effekt det senare har på konkurrensförhållandena. En annan eftergift är att förbättringen i marknadstillträde ska gälla varje tullposition, alltså även känsliga produkter.

**USA** ser ut att få in sina nya stöd i den omdefinierade blå boxen (formuleringen i ramverket är den som USA föreslog). Man blev också av med en formulering som förbjöd livsmedelsbistånd som ett sätt att göra sig av med överskott. Däremot lyckades man sämre på marknadstillträde: man blev inte av med de preciserade skrivningarna om känsliga produkter, och fick inte in ett krav på tulltak.

---

<sup>50</sup> Dessa bygger på Harbinsons förslag (i stort sett halverade tullar, utökade tullkvoter, utfasade exportbidrag, minskning av AMS med 60 procent och reduktioner av den blå boxen). Analyserna tar hänsyn till genomförandet av MTR.

**Norge** och andra högstödsländer i G-10 slapp explicita krav på tulltak, och kan utnyttja flexibiliteten i den blå boxen och rätten att peka ut känsliga produkter. Å andra sidan ska de största sänkningarna göras för höga tullar och stöd, vilket kan slå direkt mot dessa länder. De misslyckades också med att få bort kravet att väsentliga förbättringar av marknadstillträdet ska göras för alla tullpositioner.

**G-20** vinner i första hand på att rundan nu går vidare mot tull- och stöd-sänkningar, och på de avskaffade exportbidragen. Inte heller blev det någon ny differentiering av u-länder, vilket kunde ha missgynnat dem, men den frågan är kanske inte nödvändigtvis slutdiskuterad. För detta har G-20 varit tvungna att gå med på i-ländernas rätt att peka ut känsliga produkter, och på att stöd omvandlas till mindre störande former istället för att sänkas.

**MUL** behöver inte göra några sänkningar, men har å andra sidan inte vunnit särskilt mycket offensivt. Skrivningarna om bomull ser ganska innehållslösa ut, det blev ingen generell tullfrihet på produkter från MUL, och deras preferensmarginaler kommer att urholkas av de generella tullsänkningarna.

#### *De fortsatta förhandlingarna*

Ramverket är just vad det låter som – ett ramverk inför de fortsatta förhandlingarna. Listan på vad som återstår att besluta om är lång. Följande punkter är de som kan hämtas direkt ur ramverkets text. Allt som har med S&D-villkor att göra har utelämnats.

#### Utestående frågor om marknadstillträde

- Procentsatser för tullsänkningar och indelning i intervall.
- Tullsänkningssmetod inom intervallen.
- Tulltak eller inte.
- Antalet känsliga produkter och kriterier för dem.
- Ökning av tullkvoter, tullsatsen inom kvot och kvotadministration.
- Formel för hantering av tulleskalering.
- Framtiden för den särskilda skyddsklausulen (SSG).

#### Utestående frågor om internstöd

- Procentsats för sänkning av gula boxen och indelning i intervall.
- Sänkning av *de minimis*.
- Metod för tak på produktspecifika AMS.
- Eventuellt ytterligare kriterier för den blå boxen.
- Översyn och förtydligande av kriterierna för den gröna boxen.

Utestående frågor om exportkonkurrens

- Tidpunkt för avskaffande av exportstöden.
- Regler för exportkrediter och livsmedelsbistånd.
- Monopolställning för exporterande STE.
- Notifieringsregler för att övervaka åtagandena på exportkonkurrens.

Övriga utestående frågor

- Särbehandling av nyblivna WTO-medlemmar.
- Sektorsinitiativ.
- Geografiska ursprungsbeteckningar.
- Differentierade exportskatter.

Alla punkter ovan har inte samma tyngd, men det är inte många av dem som kan avfärdas som bagateller. Den långa listan av utestående frågor är, som antydde ovan, det främsta skälet till att det är svårt att redan nu bedöma konsekvenser för olika parter, särskilt vad gäller de offensiva aspekterna.

Olof Sköld

Katarina Johansson