

## Gennemgang af WTO-aftalen fra 1. august 2004

*Af John Nordbo, 92-gruppen – Forum for Bæredygtig Udvikling*

### 1. Sammenfatning

- Forhandlingerne i Doha-runden er nu formelt set på sporet igen, hvorfor der kan tages hul på forhandlinger om præcise forpligtelser til handelsåbninger og andre regler for den fremtidige verdenshandel.
- Der er ikke en krystalklar plan for de fremtidige forhandlinger, men forhandlingerne forventes intensiveret i 2005 frem mod næste ministerkonference, som afholdes i Hong Kong, december 2005.
- Den nye aftale betyder, at der kun vil blive forhandlet om et af de fire såkaldte ”Singapore-emner”, nemlig handelslettelse. Det er vigtigt og positivt. Forhandlinger om de øvrige Singapore-emner - investeringer, konkurrence og transparens ifm. offentlige indkøb – ville have kompliceret forhandlingerne i runden voldsomt, ligesom de ville have reduceret det fokus, der nu naturligt vil være på liberaliseringen af handlen med landbrugsvarer.
- Hovedindholdet i aftalen er et sæt rammer for de fremtidige forhandlinger om liberalisering af handlen med landbrugsvarer, men der er meget få konkrete beslutninger. Den mest konkrete er, at alle former for eksportstøtte skal udfases inden en endnu ikke fastsat tidsfrist.
- Der er også aftalt visse rammer for forhandlingerne om afvikling af den hjemlige landbrugsstøtte og tolden på landbrugsvarer, men rammerne er vide. De udelukker ikke, at de fremtidige forhandlinger kan resultere i noget, der minder om status quo, og dermed i realiteten en fredning af beskyttelsen af landmændene i de rige lande i en årrække. Men i princippet giver rammerne også mulighed for, at der kan aftales væsentlige reduktioner i beskyttelsen.
- Aftalen indeholder også et sæt rammer for de fremtidige forhandlinger om liberalisering af handlen med industrivarer, idet det dog anerkendes, at der fortsat er uenighed om centrale elementer i teksten. I teksten lægges op til, at alle todsatser skal reduceres, idet der dog er en vis fleksibilitet for u-landene og en omfattende undtagelse for de mindst-udviklede lande.
- Med aftalen søges sat skub i forhandlingerne om liberalisering af handlen med serviceydelser. Der sættes en frist for fremlæggelse af reviderede tilbud.
- Aftalen indeholder en række hensigtserklæringer om hensyntagen til u-lande, og der aftales en frist for præcisering af WTO-aftalernes bestemmelser om særlig og differentieret behandling af u-lande.

## 2. Indledning

Den 1. august traf WTO's Generelle Råd den hidtil vigtigste beslutning i den runde af frihandelsforhandlinger, som blev igangsat på ministerkonferencen i Doha, 2001. Beslutningen, som først og fremmest indeholder en række rammer for de videre forhandlinger i Doha-runden, er på i alt 17 sider.<sup>1</sup>

Aftalen betyder formelt set, at Doha-runden kan siges igen at være på sporet efter sammenbruddet på WTO's ministerkonference i Cancun, 2003. Aftalen er ikke så omfattende, som de beslutninger, der var lagt op til, at der skulle træffes i Cancun, men den betyder, at der nu kan tages hul på forhandlingerne af præcise forpligtelser til handelsåbninger og andre regler for den fremtidige verdenshandel.

Der er ikke aftalt en detaljeret tidsplan for de fremtidige forhandlinger, men forhandlingerne forventes intensiveret i 2005 frem mod næste ministerkonference, som afholdes i Hong Kong, december 2005. Se i øvrigt bilag A for en oversigt over de tidsfrister, der er indeholdt i aftalen.

Tidsfristen for afslutningen af Doha-runden er udskudt, i hvert fald til ministerkonferencen i Hong Kong, men de fortsatte forhandlinger vil være tidskrævende. Uenighederne er store, trods den ny aftale, og en række forhandlingsområder er yderst komplicerede teknisk set. Derfor kan det meget vel ske, at Doha-runden først kan afsluttes om flere år.

Aftalen blev indgået som kulmination på en uges forhandlinger i det Generelle Råd, hvor en række lande lod sig repræsentere på ministerniveau. Tidligere på sommeren var der forhandlet om aftalen i mange formelle og uformelle sammenhænge. De helt centrale aktører i forhandlingerne var EU, USA, Brasilien og Indien.

Forhandlingsprocessen er blevet kritiseret for at have været for lukket, og næsten umulig at følge for de lande, der ikke har en fast repræsentation ved WTO's hovedkvarter i Geneve. Der peges også på, at de fattige lande i Afrika ikke var repræsenteret i kerneforhandlingsgruppen, ligesom de afrikanske lande var udsat for pres, idet blandt andre USA og EU beskyldte dem for at bringe Doha-runden i fare.

Der tales også om, at Brasilien blev truet eller lokket til at indgå aftalen, idet USA stort set samtidig fastsatte kvoter for import af sukker, og Brasilien fik en ganske god behandling.

## 3. Handelslettelse og de øvrige Singapore-emner

En af de uenigheder, som var stærkt medvirkende til, at forhandlingerne brød sammen på ministerkonferencen i Cancun, gik på, om der som led i Doha-runden skulle igangsættes forhandlinger om nye aftaler om de fire såkaldte "Singapore-emner, investeringer, konkurrence, transparens ifm. i offentlige indkøb samt handelslettelse.

EU var den stærkeste fortalere for forhandlinger om alle disse emner. USA ønskede forhandlinger om to af emnerne (transparens ifm. i offentlige indkøb og handelslettelse), mens langt de fleste u-lande ikke ønskede forhandlinger om noget af emnerne.

---

<sup>1</sup> Beslutningen kan findes på [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_31july04\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm).

Den nye WTO-aftale betyder, at der kun vil blive forhandlet om et af disse emner, nemlig handelslettelse. Det er vigtigt og positivt. Forhandlinger om de øvrige Singapore-emner ville have kompliceret forhandlingerne i runden voldsomt, ligesom de ville have reduceret det fokus, der nu naturligt vil være på liberaliseringen af handlen med landbrugsvarer.

Aftalen indeholder en slags kommissorium for forhandlingerne om handelslettelse. Forhandlingerne tager sigte på at fremme varers bevægelse og toldbehandling, herunder transit af varer. Forhandlingerne har også som mål at fremme teknisk bistand og kapacitetsopbygning.

Kommissoriet indeholder en række formuleringer, som tager sigte på at undgå, at u-landene kommer til at hænge på uforholdsmæssigt høje omkostninger til implementering af nye toldprocedurer mv.

De udviklede lande påtager sig et særligt ansvar for, at der ydes teknisk bistand til u-landene under de fremtidige forhandlinger om handelslettelse, ligesom der gives løfte om bistand til, at u-landene kan implementere de forpligtelser, der måtte blive resultatet af forhandlingerne.

Der kan ifølge kommissoriet endda blive tale om, at de udviklede lande i et begrænset antal tilfælde giver bistand til etablering af ny infrastruktur, men det understreges, at de udviklede lande ikke påtager sig ubegrænsede forpligtelser til at yde den slags bistand. I det hele taget har løfterne om bistand karakter af at være hensigtserklæringer.

#### **4. Landbrugsvarer**

Hovedindholdet i den nye WTO-aftale er et sæt af rammer for de fremtidige forhandlinger om liberalisering af handlen med landbrugsvarer. Især fire emner behandles: eksportstøtte, hjemlig landbrugsstøtte, markedsadgang og de særlige forhold omkring bomuld.

For så vidt angår de tre sidstnævnte emner, så udelukker rammerne ikke, at de fremtidige forhandlinger kan resultere i noget, der minder om status quo, og dermed i realiteten en fredning af beskyttelsen af landmændene i de rige lande i en årrække. Men i princippet giver rammerne også mulighed for, at der kan aftales væsentlige reduktioner i beskyttelsen.

Rammerne indeholder en generel undtagelse for reduktionsforpligtelser (mest relevant ift. told) for de mindst-udviklede lande. Der er også en opfordring til udviklede lande og andre lande om at give told- og kvotefri markedsadgang for landbrugsvarer fra de mindst-udviklede lande.

##### **4.1 Eksportstøtte**

Den mest konkrete beslutning i de aftalte rammer er, at eksportstøtte skal udfases. Beslutningen omfatter såvel EU's eksportstøtte, eksportkreditter, forsikringsordninger og eksport fra statshandelsvirksomheder og fødevarehjælp.

Eksportstøtten skal være afviklet inden en "troværdig" slutdato, der ligesom afviklingshastigheden vil blive forhandlet som led i de efterfølgende forhandlinger på landbrugsområdet.

Der vil også blive forhandlet om mulighederne for, at der i exceptionelle situationer kan afviges fra det fremtidige forbud mod eksportstøtte.

#### **4.2 Hjemlig landbrugsstøtte**

Der er også aftalt visse rammer for forhandlingerne om afvikling af den hjemlige landbrugsstøtte, som udgør langt størstedelen af landbrugsstøtten. Af de mere end 300 milliarder \$, som for tiden gives i landbrugsstøtte årligt i de rige lande, udgør den særlige eksportstøtte kun 1-2%.

Det aftales, at der skal ske en betydelig reduktion af de udviklede landes handelsforvridende landbrugsstøtte. Der tages udgangspunkt i de nugældende lofter, og altså eksempelvis ikke det aktuelle støtteniveau. Det aftales, at de udviklede lande, som yder mest støtte, skal reducere støtten relativt mest.

Der vil i det første år gælde et loft for de mest handelsforvridende former for støtte på 80% af det gældende loft for den gule boks + de minimis-støtten + nedenstående loft for støtten i den blå boks. Yderligere reduktioner vil blive aftalt, og der vil blive aftalt en formel til bestemmelse heraf.

De forskellige støtteformer, som er omfattet af den blå boks for såkaldt "afkoblet støtte" udvides, men der indføres et loft på maksimalt 5% af produktionsværdien for denne form for støtte. Der er tale om en indrømmelse til især USA, der får mulighed for at udnytte udvidelsen af boksen.

Det aftales, at der skal ske en revision og klarere definition af den støtte, der falder ind under den grønne boks, således at støtten højst er minimalt handelsforvridende. Der opereres ikke med et loft for denne form for støtte.

Det er ikke sikkert, at ovennævnte vil føre til de store forandringer, dels fordi reduktionsformlen endnu ikke er aftalt, dels fordi de gældende lofter er højere end det aktuelle støtteniveau, og endelig fordi EU og andre udviklede lande har eller er ved at flytte betydelige dele af landbrugsstøtten til den grønne boks.

#### **4.3 Markedsadgang**

Rammerne indebærer, at der skal findes en formel for reduktion af toldsatterne på landbrugsvarer. Formlen vil indebære, at der stilles forskellige reduktionskrav til forskellige niveauer af toldsatter, for eksempel at der kræves x% toldreduktioner for toldsatter på mellem y og z%, mens der kræves a% toldreduktioner for toldsatter på mellem b og c%.

Toldreduktionerne sker med udgangspunkt i de bundne toldsatter, hvilket formentlig vil være en fordel for mange u-lande, der har aktuelle toldsatter, som er lavere end de bundne.

De højeste toldsatter skal reduceres mest, og der skal ske betydelige forbedringer af markedsadgangen for alle produkter, men der skal alligevel tages særlige hensyn til "følsomme produkter". For følsomme produkter kan der blive tale om, at markedsåbningen i mindre grad kommer til at ske ved, at den generelle toldsats reduceres, og i stedet kommer til at ske ved, at kvoter for import til særligt lave toldsatter forøges.

Følsomme produkter er i realiteten produkter, hvor et land fortsætter produktionen, selv om man slet ikke er konkurrencedygtig på verdensmarkedet. Den særlige behandling af de følsomme produkter er en indrømmelse til især EU og en gruppe af andre lande (Norge, Schweiz, Japan m.fl.),

der har høje toldmure for visse produkter. Et af de væsentligste slagsmål i de kommende forhandlinger må forventes at vedrøre udmøntningen af rammeaftalens bestemmelser om de følsomme produkter.

Det noteres, at det fortsat er til forhandling, om der fremover fortsat skal være en særlige sikkerhedsmekanisme, som kan bruges i situationer med hastigt stigende import af landbrugsvarer er fortsat under forhandling. Det fremgår dog af rammerne, at der skal etableres en særlig sikkerhedsmekanisme for u-lande. Men det specificeres ikke, hvornår en sådan mekanisme kan bruges.

U-landene vil også få mulighed for at undlade af anvende den generelle formel for toldreduktioner på et antal specielle produkter, som udvælges blandt andet ud fra hensyn til fødevarerforsyningsikkerhed og landbrugsudvikling.

Når toldsatserne generelt reduceres, vil der ske en udhuling af de fordele, nogle u-lande har i form af ret til eksport til særligt lave toldsatser eller toldfrihed. Disse problemer vil blive behandlet i de fremtidige forhandlinger, men det fremgår ikke hvordan.

#### **4.4 Bomuld**

Aftalen indebærer, at der ikke længere forhandles i WTO om en særskilt løsning på problemerne om faldende verdensmarkedspriser på bomuld, der hænger sammen med stærkt stigende støtte til bomuldsdyrkning, især i USA. De fire vestafrikanske lande, der havde sat problemet på dagsordenen, har fået løfte om:

- at problemet vil blive behandlet ”ambitiøst, hurtigt og specifikt” indenfor rammerne af landbrugsforhandlingerne i Doha-runden;
- at der nedsættes en særlig underkomite til behandling af sagen;
- at WTO’s sekretariat vil arbejde sammen med bistandsorganer om de udviklingsmæssige sider af problemet.

#### **5. Andre varer**

Aftalen indeholder også et sæt rammer for de fremtidige forhandlinger om liberalisering af handlen med industrivarer, idet det dog anerkendes, at der fortsat er uenighed om centrale elementer i teksten. Forhandlinger om fjernelse af disse uenigheder, som især vedrører hvilke særlige hensyn, der skal tages til u-landene, forventes at gå i gang snart. Den fortsatte uenighed skyldes ikke mindst en række afrikanske landes uvilje mod toldreduktioner, som de frygter vil føre til yderligere de-industrialisering af deres kontinent.

Rammerne indebærer i øvrigt, at der skal findes en formel, som kan anvendes til at reducere alle toldsatser for ikke-landbrugsvarer. Formlen skal indrettes således, at de højeste toldsatser reduceres relativt mest. Yderligere toldreduktioner forventes gennemført indenfor et ikke nærmere fastsat antal sektorer, hvor tolden elimineres helt eller harmoniseres mere, end formel-reduktionerne vil give anledning til.

Det understreges et antal steder i teksten, at forhandlingerne særligt skal tage hensyn til u-landenes behov, og at u-landene ikke forventes at øge markedsadgangen lige så meget som de udviklede lande.

Der lægges i teksten op til, at u-landene skal have længere implementeringsperioder, og at de kan nøjes med at lade de formel-bestemte reduktioner omfatte 85% af importen. Lande, som har bundet færre end 35% af deres toldsats forventes ikke omfattet af formel-reduktionerne, men i stedet at binde alle deres toldsats på et niveau svarende til gennemsnittet for u-lande.

For så vidt angår de mindst-udviklede lande, så forventes de ikke at deltage i hverken formel-reduktionerne eller sektor-initiativerne. De forventes blot at øge antallet af bundne told-satser betydeligt.

I teksten nævnes, at der i forhandlingerne skal tages hensyn til, at værdien af toldpræferencer udhules for nogle lande, men det fremgår ikke hvordan. Teksten indeholder dog en opfordring til, at de udviklede lande og andre lande giver told- og kvotefri adgang til deres markeder for alle ikke-landbrugsvarer fra de mindst-udviklede lande fra en ikke nærmere fastsat dato. Det vil formentlig især være en række af de mindst-udviklede lande, der rammes af præference-udhuling.

Det fremgår i øvrigt, at forhandlingerne også skal omfatte ikke-toldmæssige handelsbarrierer, og landene opfordres til at anmelde sådanne inden 31. oktober 2004.

## **6. Serviceydelser**

Det aftales, at de lande, som endnu ikke har fremlagt deres indledende tilbud om markedsåbninger, skal gøre dette hurtigst muligt. Reviderede tilbud skal fremlægges senest i maj 2005.

Det fremgår, at de reviderede tilbud især bør omfatte sektorer og leveringsformer af interesse for u-lande med særligt hensyn til de mindst-udviklede lande. U-landenes interesse i leveringsform 4 (arbejde udført af fysiske personer under ophold i et andet land) noteres.

## **7. Særlige hensyn til u-lande**

Aftalen indeholder en række hensigtserklæringer om hensyntagen til u-lande. Beslutningen fra Doha om at placere "u-landenes og de mindst-udviklede landes behov og interesser i hjertet" af forhandlingerne gentages. Det understreges et antal steder, at der er behov for teknisk bistand og kapacitetsopbygning, såvel til deltagelse i forhandlinger som til implementering af WTO-regler samt til tilpasning af landenes økonomier.

Det fremgår, at der skal tages hensyn til u-landenes handelsmæssige og udviklingsmæssige behov og interesser, inklusive kapacitetsbegrænsninger, og interesser i fødevarerikkerhed, fødevareimport, landbrugsudvikling, levebrød (engelsk: livelihood), særlige toldfordele/præferencer samt handel med råvarer. Der skal også tages hensyn til de ensidige liberaliseringer af udenrigshandlen, som nogle u-lande har foretaget.

Det anerkendes, at der hidtil ikke er sket tilstrækkelige fremskridt i forhandlingerne om præcisering af WTO-aftalernes bestemmelser om særlig og differentieret behandling af u-lande. Det aftales, at der i juli 2005 skal foreligge forslag til beslutninger om alle udestående spørgsmål.

Det aftales, at WTO's generaldirektør skal fortsætte konsultationer om yderligere emner, som u-landene rejste forud for ministerkonferencen i Seattle, 1999, de såkaldte "implementerings-spørgsmål", herunder spørgsmålet om udvidelse af beskyttelsen af geografiske indikationer til at omfatte andre produkter end vin og spiritus. Generaldirektøren skal fremlægge en rapport senest i maj 2005 og det Generelle Råd skal træffe de relevante beslutninger senest i juli 2005.

## 8. Andre forhandlingsemner

I aftalen bekræftes medlemmernes vilje til at opnå fremskridt i forhandlingerne om visse regler (bl.a. vedrørende anti-dumping), miljø og intellektuelle ejendomsrettigheder (TRIPs-aftalen), som aftalt ifm. igangsættelsen af Doha-runden.

Også viljen til fortsat at forhandle om revision af aftalen vedrørende WTO's tvistbilæggelsessystem bekræftes. Disse forhandlinger er ikke omfattet af princippet om "single undertaking", som gælder for alle de øvrige forhandlingsemner i runden. Det betyder, at forhandlingerne på dette område kan afsluttes før forhandlingerne på de øvrige områder.

---

### Bilag A: Oversigt over tidsfrister i aftalen:

Snart	På førstkommende møde i den overordnede forhandlingskomite for Doha-runden skal der nedsættes i en forhandlingsgruppe om handelslettelse og aftales en tidsplan for disse forhandlinger.
Snarest	De lande, som endnu ikke har fremlagt deres indledende tilbud om markedsåbninger på serviceydelses-området, skal gøre dette hurtigst muligt.
31. oktober 2004	Frist for anmeldelse af ikke-toldmæssige barrierer for ikke-landbrugsvarer.
Maj 2005	Frist for fremlæggelse af reviderede tilbud om øget markedsadgang på serviceydelses-området.
Maj 2005	Frist for rapport fra generaldirektøren om de såkaldte "implementerings-spørgsmål".
Juli 2005	Frist for beslutninger i det Generelle Råd om implementeringsspørgsmålene.
Juli 2005	Frist for forslag til beslutninger om særlig og differentieret behandling af u-lande.
December 2005	WTO's 6. Ministerkonference afholdes i Hong Kong, Kina. Det Generelle Råd og alle andre relevante WTO-organer rapporterer til konferencen om alle dele af det arbejdsprogram, som blev aftalt i Doha.

---