



92-gruppen

c/o Danmarks Naturfredningsforening
Masnedøgade 20, 2100 København Ø
Tlf: 39 17 40 32, 39 17 40 00
Faxnummer: 39 17 41 41
E-mail: 92-gruppen@dn.dk
Website: www.92grp.dk
Koordinator: John Nordbo

Kortfattet analyse af sammenbruddet i WTO-forhandlingerne

Af John Nordbo, 92-gruppen

26. juli 2006

For to dage siden stod det klart, at forhandlinger mellem seks nøglelande i WTO (EU, USA, Japan, Australien, Brasilien og Indien) var brudt sammen. Forsøget på at opnå kompromis om nye regler for den globale handel med landbrugs- og industrivarer lykkedes ikke i denne omgang. Mæglingsforsøget fra WTO's generaldirektør, Pacal Lamy, måtte opgives.

Karakteren af sammenbruddet

1. *Der er ikke tale om, at Doha-runden er død.* Ingen parter har forslået, at runden droppes. Der er heller ikke nogen, som foreslår, at grundlaget for forhandlingerne justeres (færre emner, lavere ambitionsniveau, afskaffelse af princippet om 'single undertaking' e.lign.). Forslag af den art vil formentlig tidligst blive debatteret, når næste ministerkonference i WTO nærmer sig. Konferencen skal senest afholdes i slutningen af 2007.

2. Alligevel er der tale om et markant sammenbrud. Forhandlingerne er strandende. Der er tale om en dyb krise, hvor der ikke lægges planer for yderligere forhandlinger på politisk niveau indenfor en overskuelig periode, og hvor forhandlingerne på embedsmandsniveau suspenderes på ubestemt tid. Beslutning eller de facto accept heraf kan forventes på mødet i WTO's Generelle Råd d. 27. juli.

3. Det står samtidig klart, at den seneste frist for afslutning af Doha-runden, nemlig udgangen af 2006, ikke vil kunne overholdes. Selv om det på en eller anden mirakuløs vis skulle lykkes at opnå enighed om nye regler på landbrugs- og industriområderne inden årets udgang, så vil det tekniske arbejde med at udfærdige den endelige aftale tage måneder.

4. 2006-fristen blev i sin tid sat for at gøre det muligt for den amerikanske præsident at få godkendt en ny WTO-aftale i Kongressen inden udløbet af hans 'fast track' bemyndigelse d. 1. juli 2007. Præsidenten kan imidlertid overholde fristen, hvis en WTO-aftale oversendes til Kongressen så sent som marts 2007. *Det er muligt, at der vil blive gjort et forsøg på at genoplive WTO-forhandlingerne efter midtvejsvalget i november, men det er ikke særligt realistisk at forestille sig, at det kan lykkes.*

Årsagerne til sammenbruddet

5. Det, som umiddelbart udløste sammenbruddet, var amerikansk uvilje mod at reformere/reducere landbrugsstøtteordninger, som andre parter opfatter som stærkt handelsforvridende, herunder de såkaldte 'counter cyclical payments', der kompenserer landmænd i tilfælde af prisfald på landbrugsvarer, og dermed reducerer behovet for at tilpasse udbud til efterspørgsel.

6. Det er imidlertid alt for simpelt at skyde skylden for sammenbruddet på amerikanerne alene, sådan som EU meget aktivt har søgt at gøre det i medierne. Amerikanerne har et betydeligt underskud overfor EU i handlen med landbrugsvarer, og *det er faktisk forståeligt, hvis amerikanerne føler sig holdt for nar af det tilbud om bedre markedsadgang for landbrugsvarer, som EU har givet.* Når EU skal forsøge at sætte tal på deres tilbud, peges på, at man vil åbne for import af 800.000 tons oksekød. I realiteten indeholder tilbuddet kun en forøgelse af importkvoten på 160.000 tons, svarende til 2 procent af markedet, som i øvrigt skal fordeles blandt alle WTO's medlemmer. Import udover denne kvote vil blive mødt af en told på 61 procent, hvilket gør det tvivlsomt, om der vil ske nogen særlig forøgelse af handlen udover kvoten.

92-gruppen – Forum for Bæredygtig Udvikling er et samarbejde mellem 20 danske miljø- og udviklingsorganisationer. 92-gruppens organisationer arbejder blandt andet aktivt med opfølgningen af Verdenstopmødet om Bæredygtig Udvikling i Johannesburg, 2002.

92-gruppen består af: Care Danmark, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk International Bosætningservice, Dansk Ornitologisk Forening/BirdLife Danmark, Det Økologiske Råd, FN-forbundet, Folkekirkens Nødhjælp, Greenpeace, Danmarks Jægerforbund, Kvindernes U-landsudvalg, Landsforeningen for Økosamfund, Mellempolitik Samvirke, Natur og Ungdom, Nepenthes, Netværket for økologisk folkeoplysning og praksis / Øko-net, Organisationen for Vedvarende Energi OVE, Sydafrika Kontakt, U-landsforeningen Svalerne, U-landsorganisationen Ibis, WWF Verdensnaturfonden.

7. Toneangivende ulande som Brasilien og Indien lægger også skylden på sammenbruddet på amerikanerne. Indtrykket er, at det er lykkedes EU at besnakke disse lande, dels ved at gøre det krystalklart at man ikke vil acceptere et forhandlingsresultat, som kræver ny reform af EU's landbrugspolitik, dels ved at påpege at de to lande vil få en vis gavn af udfasning af eksportsubsidier og toldreduktioner på hhv. landbrugsvarer og tekstiler, samt dels ved at oversælge effekterne af 2003-reformen af EU's landbrugspolitik.

8. Brasilien og Indien har med andre ord haft valget mellem at acceptere nogle få krummer fra de rige landes bord eller fortsat arbejde for, at Doha-runden skulle føre til mere fundamental reform af såvel EU's som USA's landbrugspolitik. Især Brasilien synes at have været optaget af at få et resultat for enhver pris – med deraf følgende minimale krav til EU. Præsident Lula har investeret politisk prestige i at nå et resultat, og hans regering staser kraftigt på økonomisk vækst baseret på øget eksport af landbrugsvarer. En WTO-aftale skal i stand snart, hvis den skal bidrage til at skabe grundlag for, at Lula kan fremvise resultater efter den anden og sidste embedsperiode, som han forventes at få ved valget i oktober.

Konsekvenserne af sammenbruddet

9. De umiddelbare økonomiske konsekvenser af sammenbruddet er ikke store. Konturerne af det kompromis, der lå på bordet, tydede ikke på, at det ville have særlig stor effekt på handlen med landbrugsvarer. Der var tegn på, at en aftale ville føre til reelle reduktioner af tolden på industrivarer i rige lande såvel som visse u-lande. Modelberegninger foretaget efter Hong Kong viste, at en ny WTO-aftale ville give globale økonomiske gevinster 43,4 mia. USD, svarende til 0,14 procent af verdens BNP.¹ Størstedelen af gevinsterne stammer fra liberalisering af handlen med industrivarer, og det på trods af, at beregningerne er baserede på en overvurdering af, hvad der kunne opnås enighed om på landbrugsområdet.

10. I de rige lande er de høje todsatser på industrivarer koncentreret om tekstiler, tøj, lædervarer og sko. Især Kina vil få forbedrede handelsvilkår, hvis disse todsatser reduceres, men det må forventes, at gevinsten vil blive mindre pga. antidumpingforanstaltninger i USA og EU samt krav om, at kineserne frivilligt begrænser eksporten. En ny WTO-aftale vil også med stor sandsynlighed indebære, at Kina må reducere sine egne todsatser på industrivarer fra et i forvejen relativt lavt niveau. Kina vil dog få lidt længere tid til at indfase reduktionen end andre lande pga. Kinas specielle situation som nyt medlem af WTO.

11. Simulationer af effekterne af forskellige forslag, som har været på bordet i forhandlingerne om reduktion af told på industrivarer viser, at nogle sektorer i nogle u-lande ville blive hårdt ramt af en ny aftale. Effekterne er imidlertid meget forskellige fra land til land. Det skyldes, at der er stor forskel på, hvor højt toldniveauet er for industrivarer i u-landene, samt om der er tale om relativt ensartede satser eller intensiv beskyttelse af nogle varegrupper med høje toldsatser. Der er også en del lande, herunder både Brasilien og Indien, som aktuelt anvender betydeligt lavere todsatser, end de har bundet sig til i WTO.

12. Det har fremgået af medierne, at u-landene er de store tabere, når der ikke kommer en ny WTO-aftale. EU og WTO's generaldirektør er eksponenter for dette synspunkt. To argumenter anvendes: Dels vil en ny WTO-aftale skabe mere fair vilkår for handlen med landbrugsvarer. Dels er den såkaldte u-landspakke fra Hong Kong betinget af, at der opnås en samlet aftale, som afslutter Doha-runden.

13. Når det gælder handlen med landbrugsvarer, er der et område, hvor argumentationen ikke er helt forkert, nemlig eksportstøtten. I Hong Kong gik EU med til, at denne form for støtte skulle reduceres substantielt i 2010 og udfases helt med udgangen af 2013. Men EU, der er den klart største bruger af denne støtteform, har allerede nedtrappet eksportstøtten betydeligt, og 2010-kravet er ikke så præcist, at det vil få nogen særlig betydning. Der vil være et pres for, at EU fortsætter med at anvende eksportstøtte til at komme af med overskudsproduktion af smør og nogle andre mælkeprodukter. Hvis ikke det i de kommende år lykkes at opnå en aftale, som udfaser denne del af støtten, vil det være et problem for nogle u-lande.

14. Men når det gælder den øvrige forvridding af verdenshandlen med landbrugsvarer, som forekommer via statsstøtte og høje toldbarrierer i de rige lande, så er der intet, der tyder på, at u-landene taber på grund af sammenbruddet i

¹ Sandra Polaski: *Winners and Losers – Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

forhandlingerne. Hverken USA's eller EU's tilbud ville føre til reelle reduktioner eller indebære behov for yderligere reform af landbrugsstøtten. EU's tilbud om reduktion af todsatser var også betinget af, at man kunne friholde såkaldt følsomme produkter, hvilket ville gøre forøgelsen af markedsadgangen marginal. Hertil kommer, at USA har introduceret et krav om, at der skal indføres en fredsklausul i en ny WTO-aftale, som vil gøre den svært at bruge WTO's tvistbilæggelsessystem til at komme af med støtte, som strider direkte mod aftalen. *En aftale på det foreliggende grundlag vil indebære kosmetiske ændringer, men dybest set fastholde grundlæggende urimelige handelsvilkår og – hvad der er næsten endnu værre – en sådan aftale må forventes at skulle gælde frem til omkring år 2020.*

15. Med hensyn til u-landspakken fra Hong Kong, så er det rigtigt, at den er betinget af, at der opnås en samlet WTO-aftale. Der er imidlertid ikke noget værdifuldt i denne pakke. De mindst udviklede lande fik løfte om told- og kvotefri markedsadgang til de rige lande – men ikke for de varer, hvor de for alvor er konkurrencedygtige. De bomuldsproducerende lande fik løfte om, at USA vil overholde en tidlige afgørelse fra WTO's appelorgan – men det skulle de i forvejen, og i øvrigt vil det næppe ske på en måde, der reducerer støtten til de amerikanske bomuldsfarmere. U-landene fik også forskellige løfter om mere handelsrelateret bistand, men intet tyder på, at det vil føre til, at u-landsbistanden samlet set øges.

16. Sammenbruddet i forhandlingerne har konsekvenser for andre forhandlingsområder end landbrug og handel. Mest bemærkelsesværdigt er det, at der har været en chance for at opnå en aftale om at forbyde nogle former for fiskerisubsidier, hvilket kunne bidrage til at begrænse overfiskning. Forhandlingerne om en sådan aftale er nu også sat i bero. Det samme gælder en aftale om handelslettelse (forenkling af toldprocedurer mv.).

Perspektiver for de internationale handelsforhandlinger

17. Det er som nævnt ovenfor muligt, at der vil blive gjort et forsøg på at genoplive WTO-forhandlingerne efter midtvejsvalget i USA i november. Sker det vil tidspresset være enormt på grund af de frister, som knytter sig til udløbet af 'fast track' bemyndigelsen, og u-landene vil i den situation reelt ikke få noget at skulle have sagt. De vil kunne blokere for en aftale, men det er ikke særligt sandsynligt. Der vil virkelig være tale om en *quick and dirty* aftale.

18. Det vil i øvrigt næppe være en katastrofe for de internationale handelsforhandlinger, hvis 'fast track' bemyndigelsen udløber. USA har brug for at kunne indgå internationale handelsaftaler, herunder bilaterale aftaler, så Kongressen vil give en ny bemyndigelse, men det kan godt tage lidt tid, specielt hvis republikanerne mister flertallet ved midtvejsvalget til efteråret.

19. *Det er svært at se, hvad der umiddelbart vil udløse, at forhandlingerne i Doha-runden genoptages, men en seneste deadline vil være WTO's næste ministerkonference, der skal afholdes inden udgangen af 2007. Det må også forventes, at handel vil blive et vigtigt emne på G8-mødet i Tyskland næste sommer.*

20. *Suspenderingen af forhandlingerne i Doha-runden kan anvendes til noget konstruktivt, nemlig til at forsøge at få udviklingsperspektivet tilbage i forhandlingerne – og til at rejse spørgsmål om miljø. I den forbindelse vil det være centralt at påpege, hvor mangelfuldt EU's tilbud på landbrugsområdet er, såvel mht. støtte som markedsadgang. Der er også behov for betydelige og reelle reduktioner i den amerikanske landbrugsstøtte, videregående reduktioner af bomuldsstøtten, fuldstændig fri markedsadgang for de mindst udviklede lande til de rige landes markeder, kompensation til fattige lande som står til at tabe på en aftale og hjælp til lande som får problemer pga. lavere toldindtægter, forbud mod fiskerisubsidier som bidrager til overfiskning m.m.m.*

21. Det vil være vigtigt at få frem for offentligheden, at det har vist sig ikke at have meget substans, når det anføres, at formålet med forhandlingerne i Doha-runden har været at give u-landene bedre handelsvilkår. Selv om det fremgår klart af erklæringen fra ministerkonferencen i Doha – og er gentaget i talrige internationale resolutioner – så har de helt centrale aktører, EU og USA, først og fremmest været optagede af at skaffe sig selv bedre markedsadgang. Maskerne er om jeg så må sige faldet i forhandlingerne, og det har været lutter grådighed og nationale egeninteresser, der har vist sig i forhandlernes ansigt.

92-gruppen – Forum for Bæredygtig Udvikling er et samarbejde mellem 20 danske miljø- og udviklingsorganisationer.

92-gruppens organisationer arbejder blandt andet aktivt med opfølgningen af Verdenstopmødet om Bæredygtig Udvikling i Johannesburg, 2002.

92-gruppen består af: Care Danmark, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk International Bosætningservice, Dansk Ornitologisk Forening/BirdLife Danmark, Det Økologiske Råd, FN-forbundet, Folkekirkens Nødhjælp, Greenpeace, Danmarks Jægerforbund, Kvindernes U-landsudvalg, Landsforeningen for Økosamfund, Mellemløst Samvirke, Natur og Ungdom, Nepenthes, Netværket for økologisk folkeoplysning og praksis / Øko-net, Organisationen for Vedvarende Energi OVE, Sydafrika Kontakt, U-landsforeningen Svalerne, U-landsorganisationen Ibis, WWF Verdensnaturfonden.

