



WTO-AFTALEN OM LANDBRUGET

De nationale støtteordninger i landbrugssektoren reguleres ved aftalen om landbrug, som trådte i kraft i 1995 og blev færdigforhandlet under Uruguay-runden (1986-1994). Det langsigtede mål med landbrugsaftalen er at etablere en retfærdig og markedsorienteret ordning for handelen med landbrugsprodukter og indlede en reformproces gennem forhandlinger om bistands- og beskyttelsesforpligtelser og ved at indføre skærpede og operativt mere effektive regler og foranstaltninger. Landbruget indtager derfor en særstilling, fordi sektoren har sin egen aftale, hvis bestemmelser har forrang.

RETSGRUNDLAG

Inden for rammerne af den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT), der blev underskrevet i Genève i 1947, og overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (WTO), der blev underskrevet i Marrakesh i 1994 (EFT L 336 af 23.12.1994), agerer EU og dets medlemsstater i henhold til artikel 207 (fælles handelspolitik) og artikel 217 og 218 (internationale aftaler) i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (5.2.2).

DE OVERORDNEDE RAMMER FOR DE EKSTERNE ASPEKTER AF DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

Hele den fælles landbrugspolitik har siden 1995 været underkastet WTO's regler, herunder en tvistbilæggelsesinstans (DSB) med en bindende procedure for tvister, som sikrer, at signatarstaterne overholder de nye multilaterale regler.

Den fælles landbrugspolitik er også berørt af landbrugsindrømmelser, der gives til en lang række lande i kraft af forskellige multilaterale og bilaterale aftaler, og af ensidige undtagelser, der er indrømmet under den generelle præferenceordning (GSP). Disse præferenceaftaler er grunden til EU's store import af landbrugsprodukter fra udviklingslande (3.2.10, tabel VI).

WTO-AFTALEN OM LANDBRUGET

GATT-aftalen fra 1947 fandt oprindeligt anvendelse på landbruget, men det var på en ufuldstændig måde, og signatarstaterne (eller »de kontraherende parter«) udelukkede denne sektor fra principperne i GATT-aftalen. I perioden 1947-1994 fik medlemmerne mulighed for at anvende eksportsubsidier på primære landbrugsprodukter og indføre importrestriktioner på visse betingelser, med det resultat at handelen med de vigtigste



landbrugsvarer blev hæmmet af hindringer i et omfang, der var usædvanligt for varer i andre sektorer. Det blev derfor en lang og vanskelig vej til en retfærdig og markedsorienteret ordning for handelen med landbrugsprodukter, men forhandlingerne blev endeligt afsluttet under Uruguay-runden. Landbruget har en særstatus i WTO's aftaler og aftalememoranda om handel (der blev undertegnet i 1994 og trådte i kraft den 1. januar 1995), fordi sektoren har en specifik aftale, nemlig landbrugsaftalen, hvis bestemmelser har forrang. Derudover omfatter visse bestemmelser i aftalen om anvendelse af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger (SPS-aftalen) også produktion af og handel med landbrugsprodukter. Det samme gælder aftalen om handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder (TRIPS-aftalen), som vedrører beskyttelsen af geografiske betegnelser. Endelig suppleres landbrugsaftalens bestemmelser af aftalen om tekniske handelshindringer samt af ordninger for teknisk bistand.

Der er mulighed for en vis fleksibilitet i anvendelsen af disse aftaler, dels til fordel for udviklingslande, der er medlemmer af WTO (særlig og differentieret behandling), dels til fordel for de mindst udviklede lande (LDC) og udviklingslande, der er nettoimportører af fødevarer (særlige bestemmelser).

WTO's medlemsstater påtog sig på grundlag af landbrugsaftalen at iværksætte en landbrugspolitisk reformdagsorden, der fastsatte specifikke bindende regler på følgende tre hovedområder:

A. Markedsadgang

Landbrugsaftalen skulle forbedre markedsadgangen ved at stille krav om:

- at alle beskyttelsesforanstaltninger ved grænserne konverteres til toldafgifter (toldækvivalenter) og derefter gradvis reduceres (med 36 % i løbet af de seks år fra 1995-2000 i forhold til referenceperioden 1986-1988 for de udviklede lande og med 24 % for udviklingslandene)
- tilsagn om »minimumsadgang« for tredjelande for så vidt angår de specifikke produkter, der ikke er pålagt toldafgifter, ved at åbne toldkontingenter (som for hver produktkategori ved udgangen af 2000 udgjorde 5 % af forbruget i referenceperioden 1986-1988)
- bibeholdelse af toldindrømmelserne for import på mindst deres niveau i 1986-1988 (såkaldt »eksisterende markedsadgang«) indførelse af en særlig beskyttelsesbestemmelse, der udløses, enten hvis importmængden overstiger en vis grænse, eller hvis importpriserne falder til under et vist niveau.

B. Intern støtte

I landbrugsaftalen er der fastlagt en reduktion af støtteformerne, som er differentieret i henhold til deres karakter. De er klassificeret i forskellige »bokse« afhængigt af deres konkurrenceforvridende virkning på landbrugsmarkedene.

- Den »gule boks«, det såkaldte »aggregerede mål for støtte« (AMS), kombinerer prisstøtte og støtte, der er koblet til produktionen, og som ikke er undtaget fra reduktionsforpligtelsen. Den skulle reduceres med 20 % over seks år i forhold til referenceperioden 1986-1988. Alle WTO-medlemmer kan i øvrigt anvende »de



minimis-bestemmelsen«, der giver mulighed for at udelukke støtte, hvis beløb er lavere end 5 % af værdien af det pågældende produkt (specifik støtte) eller den samlede landbrugsproduktion (ikke-specifik støtte), fra AMS. Dette loft er fastsat til 10 % for udviklingslandene.

- Den »blå boks« omfatter støtte i forbindelse med udbudskontrolprogrammer, der er fritaget fra pligten til at reducere støtten, f.eks. direkte støtte baseret på et bestemt areal og udbytte, eller som bevilges for et antal dyr (f.eks. »udligningsstøtten«, der blev godkendt i 1992 under den fælles landbrugspolitik) (3.2.3). For hvert produkt må støttebeløbet som led i AMS og støtte klassificeret i den blå boks (»samlet AMS«) imidlertid ikke overskride den samlede støtte, der blev bevilget for produktionsåret 1992.
- Den »grønne boks« omfatter to støttekategorier. Den første omfatter programmer vedrørende offentlige tjenester (f.eks. forskning, uddannelse, konsulentvirksomhed, reklame, infrastruktur, intern fødevarehjælp eller offentlige lagre med henblik på fødevarerikkerhed), og den anden omfatter direkte udbetalinger til producenter, der er helt afkoblet fra produktionen. Der er hovedsagelig tale om indkomst- og sikkerhedsgarantiprogrammer (naturkatastrofer, statslige bidrag til afgrødeforsikringer osv.) samt om strukturtilpasnings- og miljøbeskyttelsesprogrammer. Al støtte i henhold til den grønne boks, der vurderes som værende i overensstemmelse med WTO-reglerne, er helt undtaget fra reduktionsforpligtelser.

C. Eksportstøtte

Eksportstøtten skulle over seks år reduceres med 21 % af mængden og med 36 % af budgettet i forhold til referenceperioden 1986-1990 (undtagen for oksekødsprodukter, hvor referenceperioden var 1986-1992). Denne lineære reduktion er i Den Europæiske Union blevet gennemført for 20 produktkategorier. For forarbejdede produkter er det kun den budgetmæssige reduktion, der har fundet sted.

LANDBRUGSAFTALENS VIRKNINGER FOR DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

Reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992 havde til dels til formål at fremme undertegnelsen af landbrugsaftalen som led i Uruguayrunden. Som følge heraf har EU i vid udstrækning opfyldt de forpligtelser, som det gav tilsagn om i Marrakesh.

A. Markedsadgang

EU's tilsagn med hensyn til bundne toldsats vedrørte 1764 toldpositioner. Den gennemsnitlige bundne toldsats for landbrugsfødevarer, som var på 26% i begyndelsen af gennemførelsesperioden, var i slutningen af denne periode kun på 17 %. EU anvendte desuden nulsatser eller minimumssatser på 775 ud af i alt 1764 positioner. Kun 8% af toldpositionerne har en toldsats på over 50%. Disse høje toldsats vedrører mejeriprodukter, oksekød, korn og kornprodukter samt sukker og sødemidler. For så vidt angår toldkontingenter, har EU indført i alt 87 kvoter, hvoraf 37 vedrører »minimumsadgang«, og 44 vedrører »aktuel adgang«. I 2014 blev omkring



71 % af den samlede import af landbrugsfødevarer til EU til en værdi af 72 mia. EUR importeret med nultold.

B. Subsidieret eksport

Størstedelen af den subsidierede eksport, som blev indberettet til WTO, stammede tidligere fra Den Europæiske Union, før den blev afskaffet som et led i reformen af den fælles landbrugspolitik i 2013 og faldt til nul i 2017. Det skal dog tages i betragtning, at en række fremgangsmåder, der benyttes af vores største konkurrenter (f.eks. på områderne fødevarerhjælp, eksportkreditter og statslige handelsvirksomheder), ikke er omfattet af WTO-reglerne. EU vil nu kun undtagelsesvis anvende eksportrestitutioner med henblik på at tackle alvorlige kriser, der påvirker markederne. Andelen af eksportrestitutioner i Den Europæiske Unions landbrugsbudget er faldet fra 29,5 % i 1993 (10,1 mia. EUR), da der var 12 medlemsstater, til 0% i 2017 i EU-28 (3.2.2). For en del af EU's produkter har reduktionerne været betydelige. Det gælder navnlig smør, raps, ost, frugt og grøntsager, æg, vin og kød generelt. Den seneste indberetning til WTO gælder perioden 2017-2018 (G/AG/N/EU/61 af 30. april 2020).

C. Intern støtte

Reformen af den fælles landbrugspolitik i 2003, som medførte afkobling af hovedparten af den eksisterende direkte støtte, og de efterfølgende sektorreformer har gjort det muligt at ændre størstedelen af støtten under den gule og den blå boks til støtte under den grønne boks (65,8 mia. EUR i 2017/2018, se nedenstående tabel). Den gule boks (AMS eller det aggregerede mål for støtte) er blevet reduceret betydeligt, fra 81 mia. EUR i begyndelsen af aftaleperioden til 6,9 mia. EUR i 2017-2018, trods flere udvidelsesrunder. EU overholder således i vid udstrækning de forpligtelser med hensyn til AMS, som det indgik i Marrakesh (72,37 mia. EUR årligt). Den blå boks udgjorde 4,8 mia. EUR for samme indberetningsperiode.

INTERN EU-STØTTE INDBERETTET TIL WTO (mio. EUR)	GRØN BOKS (Beløb og %)	BLÅ BOKS (Beløb og %)	GUL BOKS (AMS) (Beløb og %)	SAMLET INDBERETTET STØTTE
Perioden 2011/2012 (G/AG/N/EU/20)	70 976,8 87,8 %	2 981,1 3,7 %	6 858,9 8,5 %	80 816,8 100 %
Perioden 2012/2013 (G/AG/N/EU/26)	71 140,0 89,1 %	2 754,2 3,5 %	5 899,1 7,4 %	79 793,3 100 %
Perioden 2013/2014 (G/AG/N/EU/34)	68 697,8 88,8 %	2 663,6 3,4 %	5 971,7 7,8 %	77 333,1 100 %
Perioden 2014/2015 (G/AG/N/EU/43)	65 256,8 87,3 %	2 878,8 3,8 %	6 642,3 8,9 %	74 777,9 100 %
Perioden 2015/2016 (G/AG/N/EU/46)	60 828,5 84,2 %	4 331,1 6,0 %	7 101,8 9,8 %	72 261,4 100 %



Perioden 2016/2017 (G/AG/N/EU/55)	61 696,1 84,2 %	4 641,2 6,3 %	6 944,5 9,5 %	73 281,8 100 %
Période 2017/2018 (G/AG/N/EU/61)	65 845,8 84,8 %	4 795 6,1 %	6 532,8 8,4 %	77 572 100 %

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet har altid fulgt de multilaterale forhandlinger i almindelighed og landbrugsforhandlingerne i særdeleshed med stor interesse. En række beslutninger illustrerer denne interesse (f.eks. beslutningen af 18. december 1999 om den tredje ministerkonference i WTO i Seattle, af 13. december 2001 om Verdenshandelsorganisationens møde i Doha, af 12. februar 2003 om WTO-forhandlingerne om handelen med landbrugsprodukter, af 25. september 2003 om den femte WTO-ministerkonference i Cancun, af 1. december 2005 om forberedelserne til WTO's sjette ministermøde i Hongkong, af 4. april 2006, 9. oktober 2008, 16. december 2009, 14. september 2011, 21. november 2013 og 26. november 2015 om evaluering af Doha-runden, samt af 15. november 2017 om multilaterale forhandlinger med henblik på WTO's 11. ministerkonference i Buenos Aires). Europa-Parlamentet har altid opfordret Kommissionen til at beskytte de europæiske producenters og forbrugeres interesser samt landmændenes interesser i de lande, som EU historisk har særligt tætte forbindelser med (AVS-landene). I 1999, dvs. i begyndelsen af den såkaldte »årtusindrunde«, udtrykte Parlamentet sin støtte til EU-forhandlernes tiltag til fordel for den europæiske landbrugsmodel, der er baseret på et alsidigt landbrug. Denne støtte er blevet bekræftet i adskillige beslutninger, hvori der også er blevet opfordret til udtrykkelig anerkendelse af ikkehandelsmæssige hensyn og til hensyntagen til borgernes krav om fødevarer sikkerhed, miljøbeskyttelse, fødevarer kvalitet og dyrevelfærd.

USA's prioritering af bilateral handel efter valget af Donald Trump i 2017 har undergravet det multilaterale handelssystem, hvilket f.eks. priskrigen med Kina eller nedlukningen af WTO's appelorgan i 2019 viser. På denne baggrund har Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet søgt at bevare de resultater, der er opnået med det multilaterale system i WTO, navnlig med hensyn til handelen med landbrugsprodukter (allerede i december 2019 foreslog Unionen således WTO-medlemslandene en midlertidig appelordning som erstatning for appelorganet).

François Nègre
02/2021

