
NOTAT

Til: Europaudvalget J.nr.: 97.A.40.a.
CC: Bilag: 1
Fra: EIR Dato: 26. juni 2006
Emne: Notat om WTO-forhandlingerne om
markedsadgang for landbrugs- og
industrivarer i opfølgning af samråd
den 9. juni.

1. Baggrund

Med folketingsvedtagelsen af 23. maj påtager regeringen sig at arbejde for, at ”toldreduktioner for landbrug og industrivarer sker ud fra bundne satser, og ilandene påtager sig større reduktioner end ulandene”.

Nedenstående gennemgås på baggrund af samrådet i Folketingets Europaudvalg den 9. juni forskellige aspekter vedrørende WTO-forhandlingerne om markedsadgang for hhv. landbrugs- og industrivarer (NAMA).

2. Problemstilling

EU finder både vedrørende landbrug og NAMA, at de fattigste udviklingslande i den såkaldte G90-gruppe ikke skal påtage sig markedsåbningsforpligtelser i Doha-runden, med mindre de selv ønsker det. I WTO-forhandlingerne omfatter G90-gruppen en række lande med delvist sammenfaldene medlemskab af hhv. LDC-gruppen/de mindst udviklede lande, AVS-landene samt Afrika-gruppen.

Da forhandlingerne endnu ikke har nået slutfasen – og da udviklingslandene modsætter sig, at der i den nuværende forhandlingsfase differentieres mellem dem – er EU’s synspunkter endnu ikke fuldt konkretiseret i forhandlingerne. Men som det vil fremgå nedenfor, er der i hhv. juli-rammeaftalen fra 2004 og Hongkong-erklæringen forskellige indikationer af, hvorledes EU’s tilbud til G90 om en ”Round for Free” vil kunne udformes.

EU’s krav til udviklingslandene i Doha-runden f.s.v.a. landbrug og NAMA er således grundlæggende alene et ønske om, at en række større mellemindkomstlande (en række af landene i den såkaldte G20-gruppe, eksempelvis Brasilien, Indien, Kina og Sydafrika) bidrager til Doha-runden med reel ny markedsåbning på især NAMA. EU har i den forbindelse understreget, at EU selv vil påtage sig større markedsåbning end mellemindkomstlandene samt at disse får mulighed for helt at undtage en række følsomme produkter for toldreduktion.

3. Bundne toldsatser

Hverken for landbrug eller industrivarer er der endnu enighed om en reduktionsformel. Men EU støtter, at toldreduktioner på begge områder sker ud fra bundne satser. Hermed anerkendes bl.a., at de bundne satser er fastlagt i forhandlingsresultatet fra Uruguay-runden og derfor udgør et mere hensigtsmæssigt udgangspunkt for toldreduktioner end anvendte satser, som typisk varierer over tid. Såfremt udgangspunktet var de anvendte satser, ville dette medføre en yderligere komplikation i forhandlingerne, fordi WTO's medlemmer i givet fald ville skulle nå til enighed om referenceperiode etc.

Det bemærkes, at en del udviklingslande i primært Afrika og Asien har mange ubundne toldsatser. Som det fremgår under afsnit 5 nedenfor, udgør ubundne toldsatser derfor et særligt teknisk emne, som det imidlertid ikke i nærværende notat skønnes hensigtsmæssigt at komme nærmere ind på.

4. Landbrug

I udkastet til rammer for en landbrugsaftale ("modaliteterne" fremlagt af formanden for landbrugsforhandlingerne, Crawford Falconer, den 22. juni) bekræftes, at udgangspunktet for forhandlingerne om en reduktionsformel er de bundne satser. Denne forudsætning har ligget til grund for forhandlingerne siden Rammeaftalen af august 2004. Det har ligeledes været uanfægtet i forhandlingerne, at

- de mindst udviklede lande (LDC) ikke skal påtage sig forpligtelser til toldreduktion
- mere gunstige vilkår skal aftales for øvrige udviklingslande (special and differential treatment) sammenlignet med udviklede lande. Det har konkret været udmøntet i forhandlinger om
 - en mindre krævende generel toldreduktion
 - mulighed for en længere implementeringsperiode
 - adgang til at udpege et passende antal toldlinier som "Special Products". Begrundet i hensyn til fødevarerforsyningsikkerhed samt hensyn til erhvervsmuligheder og landdistriktsudvikling skal der for visse toldlinier ikke og for andre kun i begrænset omfang gives bedre markedsadgang
 - Endvidere skal udviklingslande have mulighed for at begrænse importadgangen bla. gennem etableringen af en Special Safeguard Mechanism (SSM). Den særlige sikkerhedsklausul, SSM, har til formål at beskytte udviklingslandes interne produktion og prisdannelse gennem en mulighed for ekstraordinær toldforhøjelse i tilfælde af væsentlige importstigninger eller fald i de (konkurrerende) importerede varers priser.

Yderligere begunstigende elementer for særlige grupper af udviklingslandene indgår i fremlagte forslag i forhandlingerne om særlige vilkår for små og sårbare økonomier, nytiltrådte medlemmer, præference-erosion, toldskalation, tropiske produkter og bomuld.

Disse målsætninger ventes afspejlet - og udmøntet – i de videre forhandlinger.

I de hidtidige forhandlinger har fokus som udgangspunkt været på den generelle toldreduktionsformel for udviklede lande samt omfang og håndtering af følsomme produkter, for hvilke udvidelse i markedsadgangen tillige er forudsat, men mindre end den generelle formel tilsiger. Der har således været en fælles forståelse af, at når først denne centrale problemstilling nærmer sig en afklaring, vil der være grundlag for at diskutere rækkevidde og berettigelse af undtagelser og særlige vilkår for udviklingslande.

I den seneste fase af forhandlingerne har formanden imidlertid mhp. det opsamlende oversigtspapir (samlede modaliteter) ønsket og modtaget en udmelding af forslag og krav også på disse udviklingsrelaterede spørgsmål. Generelt er de udviklingsrelaterede forslag kun blevet diskuteret kort. Af disse diskussioner er dog fremgået en udstrakt forventning fra adskillige udviklingslande om fritagelser jfr. ovenstående punkter fra forpligtelsen til udvidet markedsadgang. Omfanget af disse forventninger har afstedkommet kritiske bemærkninger fra især USA, men også fra fødevarereksporterende udviklingslande med forventninger om nye markedsmuligheder i forlængelse af en ny WTO-aftale.

Særligt mhp. forslag om, at ”Special Products” skal kunne omfatte ca. 20 % af toldlinierne, har disse lande været kritiske. Formanden for forhandlingerne har ligeledes udtrykt bekymring over, om det overordnede mål om forbedret markedsadgang hermed risikerer at blive undermineret.

Til forskel fra USA har EU i løbet af forhandlingerne gennemgående vist stor forståelse for, at udviklingslandene skal yde et mindre bidrag end de udviklede lande. Dette er bla. udmøntet i forslag om, at udviklingslandenes toldreduktion skal udgøre 2/3 af den reduktion som udviklede lande påtager sig (jfr. nedenfor) samt forståelse for en række af de særligt fremførte ønsker (jfr. ovenfor).

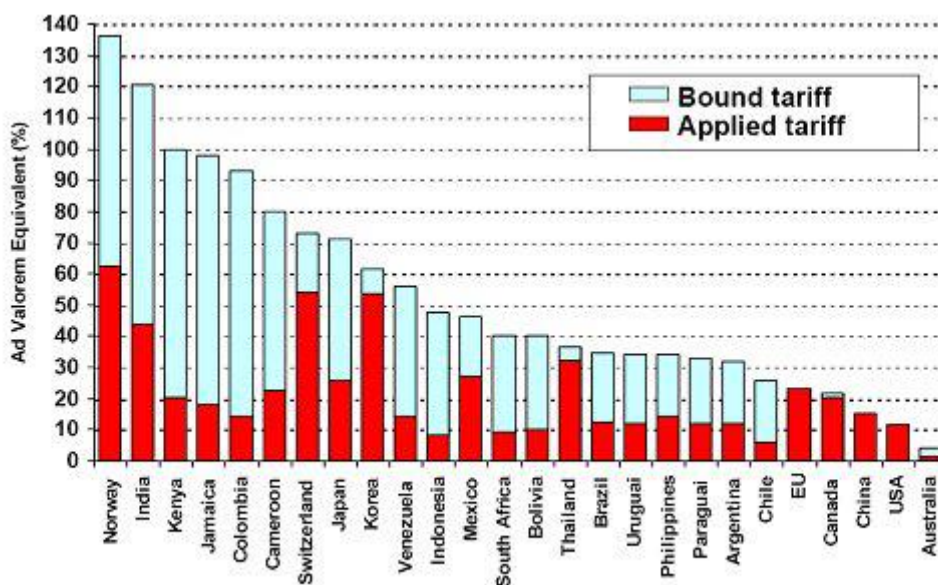
Til gengæld har EU mødt kritik for et forhandlingsudspil på markedsadgang/landbrug, som især USA og G20 bedømmer som utilstrækkeligt. Kritikken retter sig dels mod ambitionsniveauet for den foreslåede generelle toldreduktion og dels mod foreslået omfang af følsomme produkter.

EU har tilbudt toldreduktioner i fire bånd (forslag af 28. oktober 2005):

Udviklede lande		Udviklingslande	
Toldbånd	Reduktion i pct.	Toldbånd	Reduktion i pct.
0-30%	Gns. 35 (20-45)	0-40	Gns. 25 (10-40)
30-60%	45	40-80	30
60-90%	50	80-120	35
>90%	60	>120	40
Toldloft – 100%		Toldloft 150%	

Forslaget indebærer for EU's vedkommende ca. en halvering af de nuværende bundne og anvendte (generelt sammenfaldende) todsatser til ca. 12 %. For udviklingslandenes vedkommende indebærer EU's forslag en væsentligt mindre reduktion, dels fordi den procentmæssige reduktion som det fremgår generelt er mindre i de fire bånd, dels fordi langt hovedparten af udviklingslandene har betydelig forskel mellem bundne og anvendte satser jf. nedenstående diagram.

Bound vs Applied Tariffs



Note: 1) Specific and compound tariffs were converted into Ad Valorem Equivalents following the methodology agreed by WTO Members in 2005. Source: WTO. Elaboration: ICONE.

Kilde: Rajesh Aggarwal, International Trade Center, ITC, juni 2006

EU har endvidere foreslået, at op til 8% af toldlinierne kan klassificeres som ”følsomme”. For disse følsomme produkter skal toldreduktionen være mindre – men todsatserne skal reduceres også for følsomme produkter, og endvidere skal der etableres større toldkvoter, som ligeledes bidrager til at sikre reelt øget markedsadgang. USA og G-20 ønsker at begrænse listen over følsomme produkter til 1% af toldlinierne for udviklede lande. Danmark vil jf. vedtagelsen af 23. maj arbejde for, at andelen af følsomme produkter begrænses mod et slutniveau på 1%. I den anden ende af skalaen har G10-landene (Japan, Schweiz, Norge etc. men inden for EU også Frankrig) foreslået 15% følsomme produkter.

5. NAMA

På industriområdet er der jf. Hongkong-erklæringens para 14 enighed om, at grundlaget for toldreduktion skal være en såkaldt ”Swiss formula”. Jf. para 13 skal reduktionen ske ud fra bundne satser.

I modsætning til på landbrugsområdet opereres der således for NAMA ikke med procentvise reduktioner inden for fastlagte bånd, men i stedet med en matematisk formel, som reducerer de

højeste toldsatser mest. Dette er helt i overensstemmelse med Doha-erklæringens målsætning om at reducere eller eliminere høje toldsatser og toldeskalering.

EU har foreslået en Swiss Formula med to koefficienter, hvor der for de udviklede lande anvendes en koefficient på 10, medens der for udviklingslandene anvendes en koefficient på 15. Disse koefficienter betyder, at der vil ske en større reduktion for udviklede landes toldsatser end den reduktion, der sker for de samme toldsatser for udviklingslandene.

Hvis for eksempel toldsatsen for begge landegrupper er på 25, vil en koefficient på 15 reducere denne toldsats til 9,4, eller en reduktion på 62,5 %. Hvis der anvendes en koefficient på 10, vil toldsatsen blive reduceret til 7,1 eller en reduktion på 71,6 %. I bilag 1 redegøres nærmere for "Swiss Formula" konceptet.

Den model for toldreduktioner, som EU anvender, lever derfor i matematisk henseende fuldt og helt op til Folketingets beslutning om, at industrilandene skal påtage sig større reduktioner end ulandene.

Det bemærkes, at der i NAMA-forhandlingerne allerede er opnået en vis grad af differentiering mellem udviklingslandene, således at G90 formentlig vil undgå markedsåbningsforpligtelser:

- I 2004 blev det i rammeaftalens annex B, para 9 fastslået, at de mindst udviklede lande ikke forpligtes til toldreduktioner.
- Endvidere lægges der i para 6 op til, at udviklingslande med mange ubundne toldsatser (mindre end 35% bundne satser af samtlige toldlinier) fritages for toldreduktion, men dog skal binde de ubundne toldsatser på et niveau svarende til gennemsnittet for alle udviklingslande som fastlagt i Uruguay-runden. I praksis vil der formentlig blive tale om 12-13 AVS-lande.
- Endelig fremgår det af Hongkong-erklæringens para 21, at der skal tages hensyn til såkaldt "små og sårbare økonomier". I praksis har det været svært nærmere at fastlægge, hvilke lande der her menes, især fordi de lidt større udviklingslande modsætter sig fordele til nogle af de lande, som kæmper for at blive omfattet i gruppen af små og sårbare økonomier.

Der lægges således op til, at det alene vil være en række større mellemindkomstlande, som blandt udviklingslandene omfattes af toldreduktion. Mange af disse lande har imidlertid langt højere bundne toldsatser end ilandene. Mens de bundne toldsatser for EU og USA således ligger på 4% i gennemsnit, er de eksempelvis for Argentina (30,6%), Brasilien (29,8%), Chile (25%), Indien (ca. 40%) og Indonesien (ca. 35%) langt højere.

Disse høje gennemsnitlige bundne toldsatser gør, at den numeriske toldreduktion for mellemindkomstlandene vil blive større end for de udviklede lande, som i sagens natur ikke kan reducere i samme omfang jf. det gennemsnitlige niveau på ca. 4%. Også procentmæssigt vil reduktion ved brug af en Swiss Formula - helt som tilsigtet - betyde større reduktion på de høje toldsatser end på de lave toldsatser.

Sammenfattende vil den største reduktionsforpligtelse jf. Doha- og efterfølgende erklæringers princip om "less than full reciprocity" imidlertid påhvile de udviklede lande. Der er således fuld enighed blandt de udviklede lande om, at begrebet "less than full reciprocity" indebærer, at de udviklede lande skal bidrage med mere reel ny markedsåbning end udviklingslandene. Samtidig er de udviklede lande imidlertid også enige om, at mellemindkomstlandene vil skulle bidrage med reel ny markedsåbning.

Derfor lægger EU i sit tilbud også op til, at den reelle nye markedsåbning skal være større for udviklede lande end for udviklingslande. For EU's vedkommende er der ikke forskel på bundne og anvendte toldsats, hvorfor enhver toldsænkning vil resultere i reel ny markedsadgang. For mellemindkomstlandenes vedkommende vil reduktionen i de bundne toldsats skulle være tilstrækkelig stor til, at slutniveauet bliver lavere end det aktuelle faktisk anvendte toldniveau.

6. Konklusion

Den i indledningen nævnte formulering fra Folketingsvedtagelsen af 23. maj indeholder således to selvstændige pointer, én på hver side af sætningens komma: For det første at toldreduktioner for landbrug og industrivarer sker med udgangspunkt i bundne sats. For det andet at ilandene skal påtage sig større reduktioner end ulandene, altså at ilandene skal give mere ny markedsadgang end en række af G20 landene jf. princippet om "less than full reciprocity".

Den grundlæggende hensigt med formuleringen er således at slå fast, at EU vil bidrage med mere ny markedsadgang for både landbrug og industrivarer end visse G20-lande, men at også disse vil skulle bidrage til Runden, herunder ikke mindst m.h.p. at udnytte potentialet i syd-syd liberalisering. Med andre ord arbejder regeringen for, at udgangspunktet for toldreduktion skal være bundne sats, at reel ny markedsåbning skal være målestokken for reduktion, og at EU og andre udviklede WTO-medlemmer skal påtage sig større reduktioner end ulandene (som i realiteten er begrænset til G20 + enkelte andre som Hongkong, Korea og Singapore).

EIR