

L a n d b r u k e t s

Utredningskontor

WTO og bruddet i 2008

Hvor står forhandlingene to år etter?

Ellen Henrikke Aalerud

ISSN 0803-0324

Notat 2 – 2010

Forord

Siden Doha-runden ble lansert under ministerkonferansen i Doha i 2001, har WTO-forhandlingene vært preget av brudd og forhandlingsstans. Siste stans fant sted under en mini-ministerkonferanse i Genève i 2008, der man tok sikte på å avslutte forhandlingene om landbruksvarer, industrivarer og fisk. En uenighet om en sikkerhetsklausul (SSM) for utviklingsland fungerte som en utløsende faktor for bruddet. Denne mekanismen skal kunne brukes for å beskytte utviklingslands landbruk mot høyt importvolum eller lave verdensmarkedspriser. SSM kan virke uinteressant fra et norsk ståsted, fordi den ikke berører Norge i særlig grad, men den er likevel viktig for svært mange land. Striden om SSM kan brukes som en illustrasjon på prinsipielle motsetninger i landbruksforhandlingene, der en gruppe mindre utviklede land står mot store landbrukseksporterende land, og uten å få gehør for sine interesser og behov. Forhandlingene i Doha-runden er preget av grunnleggende motsetninger mellom høyt utviklede økonomier som EU og USA på den ene siden og utviklingslandene på den andre siden. Industrilandene krever at utviklingslandene skal åpne opp sine markeder overfor handel med industrivarer og tjenester, mens utviklingslandene krever at de rike landene skal redusere nivået av handelsvridende subsidier innenfor landbrukssektoren.

Dette notatet setter søkelys på Doha-runden. Det gis en presentasjon av forhandlingene i WTO siden Doha-runden ble lansert, med sikte på å kartlegge hvilke spørsmål som førte til at forhandlingene stoppet opp, og hvor forhandlingene står i dag. Notatet er ført i pennen av Ellen Henrikke Aalerud ved Landbrukets Utredningskontor.

Oslo, august 2010.

Hanne Eldby
Landbrukets Utredningskontor

Innhold

1	WTO-AVTALEN OG FORHANDLINGSRUNDENE	1
1.1	WTO OG LANDBRUK.....	1
1.2	DOHA-RUNDEN	2
1.3	DOHA-RUNDEN: "UTVIKLINGSRUNDEN"	3
1.4	CANCÚN 2003 – EN MILEPÆL – PÅ TROSS AV FIASKO	4
1.5	ETTER CANCÚN – BRIKKENE BEGYNNER Å FALLE PÅ Plass.....	5
1.6	JULI-2008-PAKKEN	6
1.7	MINI-MINISTERKONFERANSEN I 2008 – ATTER ET BRUDD	8
1.8	FØLGENE AV JULI 2008- OG DESEMBERFORSLAGENE	9
2	HVA GJENSTÅR OG HVOR STÅR PARTENE.....	11
2.1	STRIDEN OM SSM: UTVIKLINGSLANDENES RETT TIL EN SIKKERHETSKLAUSUL	11
2.2	BOMULL.....	14
3	HVOR GÅR DOHA-RUNDEN	16

LITTERATUR

1 WTO-avtalen og forhandlingsrundene

WTO er en multilateral organisasjon, som blant annet fører periodiske forhandlinger om rammeverket for internasjonal handel. Organisasjonen kan spores tilbake til GATT-avtalen (General Agreement on Tariffs and Trade), som ble opprettet under Bretton Woods-forhandlingene i 1947 og trådte i kraft i 1948. GATT var det første multilaterale regelverket for handel mellom land, i tillegg til et forum der stater kunne forhandle om liberalisering og finne løsninger på handelspolitiske konflikter (Øverby og Bottheim, 1995).

GATT omhandlet først og fremst tollavgifter på industrivarer. Avtalen gjennomgikk flere endringer som et resultat av forhandlingsrunder; periodiske gjennomganger av handelsregler eller fremforhandling av nye regler. Grunnet stagnering i verdensøkonomien og framveksten av regionale handelsavtaler på 1980-tallet ønsket man å endre GATT-avtalen til å omfatte flere områder og forbedre GATT-avtalens evne til å løse handelskonflikter, som ikke ble ansett som god nok (Øverby og Botteim, 1995).

Forhandlinger om en ny og mer omfattende avtale ble satt i gang i 1986. Denne forhandlingsrunden fikk navnet Uruguay-runden etter at startskuddet for forhandlingene ble gitt i Punta del Este i Uruguay. Forhandlingene resulterte i Uruguay-avtalen i 1994. Under forhandlingene i Uruguay-runden ble partene enige om å opprette en internasjonal handelsorganisasjon (WTO). WTO består av en rekke avtaler, der GATT er en av del-avtalene. WTO er både en organisasjon, avtaler med regler for handel, samt et forum for forhandlinger og et organ for tvisteløsninger.

1.1 WTO og landbruk

Målene for Uruguay-runden var å fortsette nedbygging av handelsbarrierer, styrke regelverket og etablere nytt regelverk innenfor nye områder der det ikke fantes internasjonale regler (Øverby og Bottheim, 1995). GATT hadde åpnet for forhandlinger om landbruksvarer, men USA og Sveits hadde unntak for visse produkter (waver). Multilaterale regler for landbruk ble derfor et av de nye viktige områdene under Uruguay-runden. Forhandlingene om landbruk omfattet grensevern, internstøtte, eksportsubsidier og veterinære og plantesanitære spørsmål (Øverby og Bottheim, 1995). Målene var blant annet å etablere et rettferdig og markedsorientert system for handel med jordbruksprodukter, redusere støttenivået og grensevernet innefor en avtalt tidsperiode, og etablere styrkede og operativt effektive regler (Øverby og Bottheim, 1995). En egen landbruksavtale ble etablert som et resultat av Uruguay-runden.

Under forhandlingene hadde landbruk fått mye oppmerksomhet i media, og uenighetene om landbruk ble brukt som forklaring på at partene ikke fikk avsluttet forhandlingene (Øverby og

Bottheim, 1995). Landene i Cairns¹-gruppen var blant annet i mot hele landbruksavtalen. De ville ha én avtale som omfattet både landbruk, industrivarer og fisk.

Det var imidlertid uenighet mellom partene også på en rekke andre områder. Hovedendringen som kom med landbruksavtalen var at landbruksprodukter ble underlagt et tollbasert importregime, der tollene på alle landbruksvarer ble bundet, det vil si at det ble satt en øvre grense for toll på landbruksvarer, med reduksjonsforpliktelser. Dermed gikk man over fra et mengdebasert til et tollbasert importvern. Uruguay-runden innebar først og fremst en systemendring der også landbruket ble underlagt regler for multilateral handel (UD, 2010a). Avtalen førte også til en liberalisering av handelen med landbruksvarer, selv om det strides om graden av liberalisering.

Artikkel 20 i landbruksavtalen danner grunnlaget for videre forhandlinger om landbruk. Det sikres at offensive og defensive interesser blir balansert gjennom anerkjennelse om at videre forhandlinger om liberalisering skal være en kontinuerlig, men gradvis prosess. Medlemmene forpliktet seg til å møtes ett år før avtalens implementeringsfase utløp for å videreføre reformprosessen om reduksjoner i støtte- og beskyttelsestiltak.

Utgangspunktet for forhandlinger om landbruksavtalen og andre avtaler under WTO ble dermed satt i Uruguay-avtalen, og dagens forhandlinger er en videreføring av målsettingene etablert der. Det var omtrent 30 tema som inngikk i Uruguay-avtalen, der man hadde forpliktet seg til å fortsette forhandlingene eller gå igjennom konsekvenser av avtalene. Mange av disse temaene har blitt avsluttet mens andre har blitt en integrert del av Doha-runden. Dette gjelder blant annet for landbruk og tjenester (WTO, 2010a).

En annen viktig del av landbruksavtalen er vedleggene. Her finnes landets bindingslister, og en definisjon på hva som kan defineres som en jordbruksvare, samt en definisjon av hva som kan regnes som en subsidie.

1.2 Doha-runden

Videre forhandlinger om landbruk og tjenester var altså vedtatt i Uruguay-avtalen og ble derfor gjenopptatt i 2000. Noen land, deriblant USA, ønsket imidlertid å utvide forhandlingene til å omfatte andre områder slik at de kunne balansere resultatet og fremme handelsliberalisering samtidig som de kunne beskytte noen politisk viktige sektorer (Fergusson, 2008).

¹ Cairns-landene består av land med sterke eksportinteresser innenfor landbruk: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malaysia, New Zealand, Pakistan, Paraguay, Peru, Filippinene, Sør-Afrika, Thailand, Uruguay

Toppolitikere møttes i Doha i 2001 etter at et tidligere ministermøte hadde brutt sammen i Seattle i 1999. Ministermøtet i Doha ble gjennomført rett etter 11. september 2001, og noen politikere så de multilaterale forhandlingene som en mulighet til å skape større politisk samhold i en verden med økonomisk nedgang, frykt og usikkerhet (Fergusson, 2008).

Noen så også på handelsliberalisering som et middel til å nå FNs tusenårs mål. Ønsket om å stoppe fremveksten av regionale og bilaterale handelsavtaler var andre faktorer som var avgjørende for å sette i gang forhandlinger om en ny avtale (Fergusson, 2008). I skyggen av 11. september 2001 og under et internasjonalt klima preget av økonomisk nedgang og krise, ble det satt en ambisiøs tidsfrist om at en ny avtale skulle være ferdig forhandlet innen 1. januar 2005. Det blir forhandlet på seks områder; avtalen om landbruk, avtalen om industrivarer og fisk (NAMA)², generalavtalen om handel med tjenester (GATS)³, handelsrelaterte immaterielle rettigheter, (TRIPS)⁴, handelsregler (Rules) og handelsfasilitering.

Et viktig prinsipp i Doha-runden er ”Single Undertaking”. Dette betyr at det endelige forhandlingsutkastet på landbruk skal sees i lys av alle de andre avtalene og undertegnes samtidig under mottoet; ”Nothing is agreed until everything is agreed” (Fergusson, 2008). Alle forhandlingstema innenfor Doha-runden er omfattet av dette prinsippet. Det vil si at landbruk, NAMA, GATS, TRIPS og handelsregler er en del av forhandlingene under ”Single Undertaking”. Slik skal det være mulig å få til et balansert forslag der alle i prinsippet skal kunne vinne fram innenfor noen områder, men må gi slipp på andre. Det samme prinsippet gjelder innenfor landbruk, der det forhandles om liberalisering innenfor tre ”pilarer”: internstøtte (subsidiær), markedsadgang (grensevern) og eksportsubsidier og andre relaterte tema.

I utgangspunktet skulle forhandlingene foregå parallelt innenfor alle syv områder, men det er en klar tendens til at landbruk og NAMA går i front. Det har vært mindre aktivitet innenfor blant annet GATS og TRIPS. Prinsippet om ”Single Undertaking” krever at landene må bli enige også innenfor disse områdene dersom en ny WTO-avtale kan underskrives og Doha-runden avsluttes.

1.3 Doha-runden: ”Utviklingsrunden”

Forhandlingsrundene i GATT og WTO har lenge vært preget av at noen få store aktører har satt premissene for forhandlingene og presentert utkast som utviklingsland og mindre aktører måtte godta eller forkaste uten mye diskusjon. Flertallet av de 153 medlemslandene i WTO er utviklingsland. En av de største endringene i WTO de senere årene er at utviklingslandene

² Non-Agricultural Market Access (NAMA).

³ General Agreement on Trade in Services (GATS).

⁴ Trade related aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)

setter krav om å bli hørt og tatt med i forhandlingene. Dette manifesterte seg på et tidlig stadium i Doha-runden. Allerede under den første planlagte ministerkonferansen i Seattle gjorde en gruppe mindre utviklingsland opprør mot at forhandlingene mellom de store aktørene foregikk i et lukket rom, mens utviklingslandene måtte vente utenfor. Frustrasjon fra sør over i-landenes proteksjonisme og manglende vilje til å følge sine forpliktelser i Uruguay-avtalen, blant annet ved ikke å fase ut tekstilkvoter eller redusere proteksjonistiske tiltak innenfor landbruket, bidro også til opprør under konferansen i Seattle (Cho, 2009).

Som et svar på dette og i lys av FNs tusenårs mål, ble Doha-runden lansert som ”utviklingsrunden”. I ministererklæringen fra Doha 2001 står det blant annet utviklingslandenes behov og interesser skal settes i sentrum av arbeidsprogrammet for forhandlingene, og man skal ta hensyn til de minst utviklede landenes sårbarhet og spesielle strukturelle behov i møte med den globale handelen. Utviklingsland skal få unntak gjennom spesiell og differensiert behandling og MUL-land⁵ skal sikres en gunstig og meningsfull integrasjon inn i det multilaterale handelssystemet og den globale økonomien (WTO, 2001).

1.4 Cancún 2003 – en milepæl – på tross av fiasko

Etter ministerkonferansen i Doha ble neste konferanse avholdt i Cancún i 2003, for å gjøre opp status midtveis i Doha-runden. Forhandlingene endte med brudd og det ble stilt spørsmål ved målsettingen om å få på plass en avtale innen fristen. Det ble også stilt spørsmål om WTOs evne til å håndtere konfliktene, samt mulighetene og ambisjonsnivået for WTO-forhandlingene (Melchior, 2003). Den offisielle grunnen til at forhandlingene brøt sammen var at Kenya, som representant for en rekke andre utviklingsland, nektet å godta de såkalte Singapore-temaene. Dette var tema som hadde blitt lansert av EU under et ministermøte i Singapore i 1996 og omhandlet et regelverk for investeringer, konkurranseregler, offentlige innkjøp og forenkling av handelsprosedyrer (Melchior, 2003).

Medlemslandene skulle bli enige om innlemmelse og videre forhandlinger av disse temaene i Doha-runden. EU var sterkt for, men for mange utviklingsland betydde temaene nye kompliserte regelverk og administrative byrder (Melchior, 2003). Selv om Singapore-temaene var den offisielle grunnen til bruddet, var de sterke motsetningene mellom landene innenfor landbruk også en viktig årsak til at forhandlingene brøt sammen (Melchior, 2003). EU og USA motsatte seg omfattende reformer i sin egen proteksjonistiske landbrukspolitik, og USA nektet å redusere bomullssubsidiene til tross for krav fra fattige vestafrikanske land (Cho, 2009).

⁵ De minst utviklede landene (MUL).

Mange utviklingsland tolket sammenbruddet i Cancún som en seier fordi utviklingsland hadde klart å stå sammen på tvers av ulike ideologiske synspunkter.⁶ EU og USA begynte å forstå at man ikke kunne trumfe gjennom forhandlingsresultatet, og måtte dermed inkludere utviklingslandene i større grad i forhandlingene. Dette bruddet kan dermed sees på som en milepæl for utviklingslandenes krav om deltakelse i Doha-runden.

1.5 Etter Cancún – Brikkene begynner å falle på plass

Etter Cancún var det stille i forhandlingene, før den såkalte Juli-pakken ble forhandlet fram i 2004. Denne pakken utgjør en ramme for videre forhandlinger med forslag til formler for hvordan reduksjoner og tiltak skal iverksettes. Det ble blant annet foreslått en formel for kutt i toll på landbruksvarer som skal deles opp i tre ulike nivåer, der de landene med høyest toll skal kutte mest ("tiered formula"). Det ble også foreslått at utviklingsland skulle ha en lengre periode for å gjennomføre kutt i tollvern for industrielle produkter og noen fleksible ordninger. I tillegg ble forslaget om en særskilt sikkerhetsmekanisme for utviklingsland (SSM⁷) med i avtaleutkastet, men i veldig generelle ordlag.

For Norge var blant annet etablering av sensitive produkter viktig. Sensitive produkter ble definert som landbruksvarer med stor landbrukspolitisk betydning, og var ment å bli gjenstand for lavere tollreduksjoner. Det ble vedtatt at omfanget av sensitive produkter skal fastsettes gjennom forhandlinger, og at markedsadgangen for alle sensitive produkter skal forbedres i gjennom en kombinasjon av tollreduksjoner og økte tollkvoter. Ifølge Cho (2009) klarte ikke Juli-pakken å motivere landene til å forplikte seg til å inngå nye innrømmelser, og interne politiske forhold preget nivået på forhandlingene. Dette var en indikasjon på at man hadde lave forventninger til den påfølgende ministerkonferansen i Hong-Kong i 2005.

Etter seks dager med intense forhandlinger fikk delegatene i Hong-Kong på plass et utgangspunkt for en avtale. Dette ble sett på som et viktig gjennombrudd i Doha-runden. Det ble blant annet satt en frist for å få slutt på eksportsubsidier innen 2013, hvor blant annet eksportsubsidiene på bomull skulle fjernes allerede innen 2006 (Cho, 2009). Det ble også enighet om at MUL-land skulle nyte toll- og kvotefri innpass på i-lands markeder for 90 % av landbruksvarene innen 2008. I-landene stod fritt til å definere hvilke 10 % som kunne utelates. Utviklingsland fikk gjennomslag for at land har rett til selv å bestemme hvilke produkter som kan bruke betegnelsen *spesielle produkter* (SP⁸). Dette er en betegnelse utviklingsland skal kunne bruke på landbruksprodukter som er viktige for matvaresikkerhet,

⁶ Se blant annet NRK (2003). "WTO-forhandlingene krasjlandet." Publisert 15.09.2003 08:35: <http://nrk.no/nyheter/verden/1.579750>

⁷ Special Safeguard Mechanism (SSM)

⁸ Special Products (SP). Forskjellen mellom spesielle produkter og sensitive produkter er hovedsakelig at alle land skal kunne ta i bruk betegnelsen sensitive produkter, mens spesielle produkter kun er forbeholdt utviklingsland. Spesielle produkter må ha en betydning for matvaresikkerhet, levekår og distriktsutvikling. Man står noe friere til å velge produkter som kan defineres som sensitive.

levekår og distriktsutvikling, og som skal få en mer fleksibel behandling i forhold til kravet om tollreduksjon. I tillegg fikk utviklingslandene gjennomslag for at både volum- og prisbasert SSM skulle kunne tas i bruk. Det var da helt klart at SP og SSM ville bli en del av den nye avtaleteksten etter Doha-runden.

Hong-Kong-konferansen klarte å få i gang forhandlingene gjennom å gi noen innrømmelser til utviklingsland, men det ikke ble enighet om regler for liberalisering av handel med landbruksvarer og NAMA. I stedet ble det satt en frist til 30. april 2006 for å få på plass disse reglene (Cho, 2009).

Gjennom videre forhandlinger ble det klart at for å finne en løsning på reglene for liberalisering av landbruksvarer, industriprodukter og fisk, var man avhengig av at tre aktører reduserte sine handelsbarrierer betydelig. USA måtte kutte i landbrukssubsidiene, EU måtte redusere tollene på landbruksvarer og store fremvoksende stater (Brasil, Kina og India) måtte redusere tollene på industrivarer (Cho, 2009). Problemet var hvordan få til et triangel med gjensidig enighet rundt de enkelte forpliktelsene. Det ble stilt krav fra de rike landene om at utviklingslandene skulle kutte i tollene på industrivarer i samme størrelsesorden som de rike landene kuttet i subsidier og tollvern. De rike landene tok derfor ikke hensyn til utviklingslandenes behov for en langsommere liberalisering av sin industrisektor (Cho, 2009).

På grunn av disse uforsonlige forskjellene mellom partene ble tidsfristen som var satt til 30. april 2006 om å få på plass regler for landbruksvarer og NAMA, utsatt til slutten av juni 2006, men også denne fristen ble utsatt. I juli 2006 ble forhandlingene suspendert på grunn av store motsetninger mellom partene innenfor landbrukssubsidier og toll på landbruksvarer, industrivarer og fisk (Cho, 2009).

1.6 Juli-2008-pakken

Etter at handelsministrene i verden uformelt møttes i Davos under Verdens økonomiske forum i 2007 ble de enige om å gjenoppta forhandlingene. Forhandlingslederene innenfor landbruk og NAMA gjorde en betydelig innsats i å utarbeide utkast til regler der de prøvde å identifisere de områdene partene var enige om, og utarbeide forslag til forenklinger og forslag til kompromiss der uenighet hersket (Cho, 2009). I 2008 ble utkast innenfor landbruk og NAMA presentert av de respektive forhandlingslederene. Reviderte versjoner av utkastet til en landbruksavtale ble lansert 8. februar, 19. mai og 10. juli 2008. Dette siste utkastet ble kalt Juli-2008-pakken sammen med NAMA-utkastet og besto av en blanding av liberaliseringsforpliktelser og unntak som kunne fungere som politiske sikkerhetsventiler (Cho, 2009). Representantene på mini-ministerkonferansen i 2008 forhandlet dermed med dette forslaget som utgangspunkt. I grove trekk vil hovedpilarene for utkastet beskrives nedenfor:

Landbruk:

Internstøtte: Innenfor landbruk krever utkastet at landbrukssubsidier kuttet med 70-85 % for alle land som har subsidier som overgår 60 milliarder dollar (EU). De som har subsidier som ligger mellom 10 og 60 milliarder dollar skal kutte med 66-73 % (USA, Japan). De resterende landene skal kutte med 50-60 %. Norge må, ifølge dette forslaget, kutte internstøtte til landbruket med 52,5 %. 25 % skal kuttet umiddelbart og resten i løpet av en fem års periode. Utviklingsland ville få en lengre tilpasningsperiode. Systemet med bokser vil bli videreført, der de største kuttene skal gjøres i gul boks. Det settes også krav til reduksjoner av blåboksstøtte og krav til gjennomgang av grønnboksstøtte. "De minimis"⁹ må reduseres til 2,5 % for i-land, med noe større margin for utviklingsland ifølge utkastet.

Grensevern: Utkastet inneholder en videreføring av kravet om å redusere tollsatsene i ulike nivåer etter hvor stor toll man har på de enkelte varer, samt et krav til et samlet gjennomsnittelig minimumskutt på 54 %. Det er også mulig for utviklingsland å kutte i lavere tempo enn industrilandene. Varer som har toll på over 75 % må kuttet mest (66-73 %), mens varer med mindre toll ville få krav om lavere kutt i fire ulike nivåer. Alle land vil få mulighet til lavere tollreduksjon på noen produkter (1/3, 1/2 eller 2/3 lavere), såkalte sensitive produkter. Land må imidlertid utvide importkvoter med lavere toll for tollinjene definert som sensitive. Rike land kan definere 4-6 % av sine tollinjer som sensitive. Norge fikk her et løfte om 6 % for sensitive produkter. Utviklingsland skal få muligheten til å definere noen flere produkter som sensitive.

For spesielle produkter forelå det ingen tallfestede forslag. Det var heller ikke forslag til tall for en sikkerhetsklausul for utviklingslandene (SSM), da det ikke fantes noen tegn til enighet mellom partene på dette området. For industriland inneholdt utkastet et forslag om å eliminere eller redusere sterkt den særskilte beskyttelsesmekanismen (SSG). Forslaget om å fjerne eksportsubsidier innen 2013 var også med i utkastet (Cho, 2009).

Industri/fisk:

Juli-2008-pakken kom med forslag til to ulike nivåer for tollavgift på industrivarer og fisk. For industriland var dette forslaget på 8-9 % og for utviklingsland var det på 19-23 %. Det var stor uenighet om dette forslaget. Brasil, India og Sør-Afrika klaget på at dette ville medføre en mye større liberalisering i handelen med industrivarer og fisk for utviklingslandene enn de kunne tåle. Det ble også sett på som ubalansert fordi EU og USA ikke kuttet tilstrekkelig i sine landbrukssubsidier. De store industrilandene mente at forslaget ikke medførte en egentlig liberalisering, begrunnet med mye luft i tollsatsene. Med dette mente de at store sprik mellom tollbindingsnivået og anvendt toll ikke ville medføre bedre markedsadgang etter at tollene hadde blitt redusert i henhold til dette forslaget (Cho, 2009).

⁹ "De minimis" er en prosentandel av total støtte som kan unndras reduksjonsforpliktelser.

Det er viktig å merke seg at kutt i toll på industrivarer og fisk skal, i følge forslaget, følge den ”Sveitsiske formelen”. I motsetning til toll på landbruksvarer, der kuttene skal skje i ulike nivåer avhengig av størrelsen på nåværende tollavgift, skal tollavgiften på industrivarer og fisk kuttes slik at alle land har samme tollnivå, selv om utviklingsland får lov å ha en noe høyere toll enn industriland og kuttene kan skje gradvis over en viss tidsperiode.

1.7 Mini-ministerkonferansen i 2008 – atter et brudd

Ifølge Cho (2009) var det store muligheter for å få til en avtale da ministere møttes i Genève i juli 2008. De fleste var interessert i å få på plass en avtale i lys av finanskrisen og økonomisk uro. Da forhandlingene kom i gang, viste det seg at USAs tilsynelatende rause forslag om å kutte handelsvridende innenlandsk støtte ned fra 22,5 milliarder dollar til 17 milliarder dollar, ikke var tilstrekkelig for at utviklingslandene kunne akseptere forslaget, siden USAs faktiske utbetaling til bøndene ikke var på mer enn omtrent 7 milliarder dollar i 2007 (Cho, 2009). På den annen side var ikke USA fornøyd med innrømmelsene til store fremvoksende stater som Brasil og India i forhold til tollbeskyttelse av industri og fisk.

Forhandlingene stoppet nesten opp inntil generalsekretæren i WTO, Pascal Lamy, kom med et forslag til kompromiss med utgangspunkt i utkastene som forelå innenfor landbruk og NAMA etter intensive konsultasjoner i G-7¹⁰ (Cho, 2009). Ifølge forslaget til Lamy skulle USA kutte sine landbrukssubsidier ned til 14 milliarder dollar, og EU skulle kutte i subsidiene med 80 % fra EUs nåværende tillate nivå på 113,5 milliarder euro til 22 milliarder euro (Khor, 2008).

USA betinget imidlertid sitt løfte om reduksjoner og krevde en fredsklausul i motytelse, det vil si at andre land ikke skulle kunne anmelde USA for brudd på WTO-regleverket (Khor, 2008). I forhold til markedsadgang på landbruksprodukter sto fremdeles forslaget om kutt i ulike prosentvise størrelser avhengig av hvor høyt toll fra Uruguay-avtalen er satt, med unntak for noen sensitive produkter. Forslaget inneholdt også krav om at maksimal toll for en vare skulle settes til 100 % ekvivalens ad valorem, med unntak for sensitive og spesielle produkter (Cho, 2009).

Forslaget om koeffisienter for tollnivået for industrivarer og fisk ble foreslått til 8 % for industriland og 20, 22 eller 25 % for utviklingsland, avhengig av ulike fleksibilitetsmekanismer (Cho, 2010). Den ”Sveitsiske formelen” ble fremdeles brukt som utgangspunkt. Videre kom utkastet med et forslag om å holde en ”Tjeneste signaliserende

¹⁰ G-7 består av USA, EU, Japan, Australia, Kina, Brasil og India.

konferanse” for å kartlegge frivillige forpliktelser i forhold til liberalisering av tjenestesektoren i utviklingsland i den hensikt å gi noe komfort til industriland (Cho, 2009).

Forhandlingene førte imidlertid ikke til noe, da USA nektet å inngå kompromiss om utviklingslandenes krav til spesiell og differensiert behandling, gjennom spesielle produkter (SP) og sikkerhetsklausulen (SSM). Lamys utkast til en avtale innebar at utviklingslandene ville få muligheten til å benytte en tilleggstoll når importen økte med mer enn 40 % av gjennomsnittlig import for de tre foregående år. Dette var langt fra G-33s forslag om bruk av tilleggstoll ved en importøkning på 10-15 %.

Særlig India, på vegne av G-33, satte seg i mot forslaget om et utslagsnivå på 40 % med den begrunnelse at dette ikke ville medføre en faktisk beskyttelse for fattige bønder. Dette til tross, USA ville ikke inngå noen innrømmelser overfor utviklingslandene og nektet ethvert forslag til kompromiss.

Etter ni dager med harde forhandlinger stopper alt opp fordi man ikke klarte å nå enighet om detaljene rundt SSM. De siste dagene før bruddet foregikk forhandlingen mellom G-7. EU hadde utarbeidet et forslag til kompromiss om SSM. I følge Sharma (2008) hadde både Kina og India akseptert kompromisset, som gikk ut på at utløsningsnivået på 40 % var fjernet. Som motytelse måtte utviklingslandene, for å kunne ta i bruk en beskyttelsestoll, i stedet kunne bevise at importen ville medføre betydelig skade på nasjonal matvaresikkerhet, levekår og distriktsutvikling (Sharma, 2008).

USA nektet fortsatt å inngå kompromiss, og holdt fast på kravet om at importen måtte overstige 40 % av gjennomsnittlig import for de tre foregående år for at en beskyttelsestoll skulle kunne tas i bruk (Sharma, 2008). I tillegg stod partene bom fast i forhold til om en beskyttelsestoll skulle kunne heves over maksimalgrensen for toll fastsatt i Uruguay-avtalen. 29. juli 2008 brøt WTO-forhandlingene sammen igjen, syv år etter lanseringen av Doha-runden.

1.8 Følgene av juli 2008- og desemberforslagene

Etter bruddet i juli gjennomførte Falconer, lederen i landbruksforhandlingene, uformelle samtaler mellom partene utover høsten 2008. I desember 2008 sammenfattet han et nytt utkast

med bakgrunn i disse samtale¹¹. Sammenliknet med juli-2008-pakken var dette forslaget mer gjennomført og likner på et endelig avtaleutkast, og antall klammer som viste at det hersket uenighet om ulike tall og tekstforslag var redusert. Hovedendringen i forhold til SSM er at utløsningsnivået for en beskyttelsestoll er satt til 120 %, det vil si at utviklingsland skal kunne ta i bruk en beskyttelsestoll hvis importen for et år overstiger gjennomsnittlig import for de tre foregående år med 20 %. Det settes også restriksjoner på hvor høyt en beskyttelsestoll skal kunne heves over maksimalgrensen for toll fastsatt i Uruguay-avtalen. I tillegg foreslås det at importen må være så stor at den presser ned innenlandsk pris for å kunne ta i bruk SSM.

Dette betyr at SSM, hvis dette forslaget hadde blitt godtatt, ikke lenger kan tas i bruk automatisk, slik man har kunnet med den særskilte beskyttelsesmekanismen SSG. Det stilles nå krav til bevis, noe som vil være vanskelig å fremlegge for mange fattige land da mye av handelen med mat foregår på det uformelle markedet. Videre innskrenker forslaget til Falconer fra desember 2008 SSM i forhold til hvor mange ganger det kan tas i bruk etter hverandre. Land skal heller ikke kunne ta i bruk SSM på mer enn 2,5 prosent av tarifflinjene til landet i enhver 12 måneders periode.

¹¹ Dokument TN/AG/W/4/Rev.4, TN/AG/W/7. Kan lastes ned fra WTOs hjemmesider.
http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/chair_texts08_e.htm

2 Hva gjenstår og hvor står partene

Etter forhandlingsstansen i 2008 har Doha-runden vært preget av uformelle konsultasjoner og tekniske møter. I desember 2009 ble det holdt en ministerkonferanse, der det ble gitt en bred tilslutning til å fortsette forhandlingene på basis av tidligere framskritt. Ministrene vektla at man må unngå gjenåpning av tekster (UD, 2009). Det var uttrykt et ønske om å få fullført Doha-runden i 2010. Behovet for å avslutte forhandlingene ble gjentatt under G-20 møtet i Toronto i juni i år, men denne gangen ble det ikke satt noen tidsfrist (Bridges Weekly, 2010a).

I mars 2010 ble det holdt et statusmøte på sjefsforhandlernivå (UD, 2010). Ifølge generaldirektøren i WTO, Pascal Lamy, hadde han sett framgang i forhandlingene, særlig etter at han tok i bruk noe han kaller en ”cocktailtilnærming”, der cocktailen består av parallelle konsultasjoner og møter i mindre grupper, bilaterale uformelle forhandlinger og multilaterale forhandlinger. Denne metoden skal ha gjort forhandlingene lettere (Bridges Weekly, 2010a).

22. mars 2010 ga Walker, forhandlingslederen i landbrukskomiteen, ut et notat der han oppsummerer hva som er situasjonen i landbruksforhandlingene etter at han har foretatt konsultasjoner med ulike land for å komme fram til en enighet.¹² Videre ramser han opp ni tema innenfor landbruk som er sentrale for en ny avtale, der noen er mer omstridte enn andre. De to mest omstridte temaene er SSM og bomull, og de vil bli diskutert nærmere nedenfor. De andre temaene som gjenstår er sensitive produkter, øvre tollgrense på 100 %, opprettelse av tollkvoter, forenkling av tollregler, spesielle produkter, definisjon av tropiske og diversifiserte produkter og omfanget på blå boks.

2.1 Striden om SSM: Utviklingslandenes rett til en sikkerhetsklausul

SSM omtales som den mest teknisk kompliserte, politiserte og omstridte tema som gjenstår innenfor landbruk i notatet til Lamy. SSM er en midlertidig beskyttelsestoll som utviklingsland skal kunne ta i bruk ved stor import eller lave verdensmarkedspriser. Utviklingsland har kjempet for å kunne beskytte sin landbrukssektor under WTO-forhandlingene. Tidlig i Doha-runden ble det innført et forslag om en egen *utviklingsboks* med regler spesialtilpasset utviklingslandene. Land som sto bak dette forslaget var blant annet Kina, India, Filippinene samt noen land i Latin-Amerika og Afrika (UNCTAD, 2006). Utviklingsboksen ble forkastet i 2003 til fordel for innføring av spesielle produkter (SP), definert som landbruksprodukter som er spesielt viktig for et land med tanke på matvaresikkerhet, levekår og distriktsutvikling. I tillegg kom forslaget om en *spesiell*

¹² Dokument TN/AG/25. Kan lastes ned fra WTOs hjemmesider: www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/chair_texts08_e.htm

beskyttelsesmekanisme (SSM) med mål om å gi utviklingslandene en reell mulighet til midlertidig beskyttelse ved lave verdensmarkedspriser eller unormalt høy import. I dag er det en gruppe land samlet under G-33 som kjemper for retten til SSM og spesielle produkter i en ny WTO-avtale.

G-33 er en sammensatt gruppe som består av 46 land med behov for å beskytte eget landbruk. Noen av landene er MUL-land, men også fremvoksende stater som India, Kina og Venezuela er med. En stor del av befolkningen i disse landene er avhenging av landbruk for å overleve, og landene ønsker å satse på eget landbruk med sikte på å skape økonomisk vekst og høyere levestandard blant den fattigste delen av befolkningen. 85 prosent av verdens bønder bor på småbruk som er mindre enn 2 hektar. Dette utgjør omtrent 1,5 milliarder mennesker og en stor del av disse menneskene bor i land tilsluttet G-33 (WTO, 2010b).

G-33 argumenterer med at flesteparten av verdens fattige bønder produserer mat for å overleve, ikke for salg. Disse bøndene har ofte usikker tilgang på mat, og de er svært sårbare overfor kraftige prissvingninger. De fleste landene i G-33 har begrensede økonomiske muligheter for å sette opp sikkerhetsnett i form av blant annet forsikring eller kredittordninger i nedgangsperioder. For å kunne gi disse menneskene beskyttelse mot stor import og prisnedgang, ønsker G-33 derfor en sikkerhetsmekanisme som er fleksibel og lett å ta i bruk. De refererer til paragraf 13 i ministererklæringen fra Doha i 2001, der ministrene forplikter seg til å redusere handelsvridende tiltak, samtidig som utviklingsland og MUL-land skal nyte spesiell og differensiert behandling som tar hensyn til landenes utviklingsbehov og behov for å satse på matvaresikkerhet, distriktsutvikling og fattigdomsbekjempelse.

For G-33 er SSM og spesielle produkter en anerkjennelse av industrilandenes og de store aktørenes forpliktelser overfor de fattige landene i WTO. G-33 vektlegger at SSM ikke skal tolkes som en mekanisme som har som formål å hindre frihandel, men som et virkemiddel fattige land kan ta i bruk for å beskytte egen befolkning mot negative sjokk samtidig som de liberaliserer handelen og åpner sine markeder (WTO, 2010b).

Det har vært mye diskusjon om utformingen av SSM, men *artikkel fem* i landbruksavtalen fra 1994 har i stor grad fungert som et utgangspunkt. Artikkel fem ”*Bestemmelser om særskilte beskyttelsestiltak*” (SSG¹³) gir rett til midlertidig beskyttelse ved stor import eller lave verdensmarkedspriser uten at det stilles krav til bevis om skade på innenlandsk sektor. Det er derfor en forholdsvis enkel mekanisme sammenliknet med avtalen om Safeguards og anti-dumpingtiltak. Samtidig er forutsetningene for å ta SSG i bruk for utviklingsland ikke tilstede fordi reglene stiller høye krav til import- og forbruksstatistikk, noe som gjør at utviklingsland har hatt vanskeligheter med å ta den i bruk. Det er kun 39 land som har rett til å ta i bruk SSG jamfør bindingslistene som følger Uruguay-avtalen og de fleste av disse landene er industriland. USA bruker blant annet beskyttelsestoll mekanisk hver gang prisen på en

¹³ Special Safeguard Provision (SSG).

importsending er så lav at den kvalifiserer til utløsning av en tilleggstoll. Norge har også rett på SSG, men man har bestemt at det skal utvises skjønn ved bruk. Derfor har beskyttelsestoll bare blitt tatt i bruk én gang.¹⁴ SSG blir sett på som urettferdig i og med at det er få land som har denne retten og de fleste av disse landene er rike land.

SSG er foreslått fjernet eller kraftig redusert i Doha-utkastet. Dette medfører at Norge vil stå uten noen former for sikkerhetstiltak mot markedsforstyrrende import. SSM derimot, er en mekanisme som skal være mer tilpasset utviklingslandenes behov, og er ment å være enkel og effektiv å ta i bruk. Det er derfor bare utviklingsland som skal ha rett på SSM.

Uenighetene i Genève i juli 2008 lå hovedsakelig rundt tre sentrale spørsmål:

- (1) *Hva skal utslagsnivået være for volumbasert SSM?*
- (2) *Hva skal størrelsen på beskyttelsestollen være, og skal den kunne overskride pre-Doha tollbindingssatser eller ikke?*
- (3) *Hvor mange påfølgende ganger kan en beskyttelsestoll tas i bruk?*

G-33 anså ikke teksten i utkastet som forelå før forhandlingene i Genève, under ministerkonferansen i 2008 (juli-pakken), som *rettferdig, balansert* eller som et *mulig* utgangspunkt for å få til en konstruktiv forhandlingsrunde (Khor, 2008). G-33 uttalte at utløsningsnivået i juli-pakken var tilnærmet G-33s ønske, men teksten var på alle andre måter tilpasset land med offensive eksportinteresser. Nivået på en beskyttelsestoll er ifølge G-33 så lavt at de ikke gir en reell beskyttelse. Der tolltaket fra Uruguay-runden er nådd, er begrensningen altfor restriktiv. I forslaget er det heller ikke mulig å overskride nivået fra Uruguay-runden en påfølgende gang. Dette mener G-33 er for restriktivt.

Til tross for denne kritikken av SSM var India på vegne av G-33 villige til å inngå et kompromiss under forhandlingene i 2008, noe som viser at utviklingslandene anser en ny WTO-avtale som et bedre alternativ enn at forhandlingene rakner fullstendig opp. USA var den som stod fast og nektet å gi seg på kravet om at en importøkning må overskride 40 % av gjennomsnittlig import for de tre foregående år, og da regnet ut fra handel som følger bestevilkårsprinsippet. Det betyr at volumet av varer som importeres under bilaterale frihandelsavtaler, eller andre avtaler, ikke skal regnes med.

Konflikten rundt SSM viser ikke bare at land i nord nekter å gi innrømmelser overfor utviklingslands med hensyn til å ta i bruk samme form for beskyttelse som de selv har kunnet nyte. Den viser også en ny maktbalanse, der utviklingsland og fremvoksende økonomier står mot hverandre avhengig av om de har offensive eller defensive interesser. Brasil, som er en av

¹⁴ For en detaljert beskrivelse av sikkerhetsmekanismen SSG og avtalen om Safeguards, se Veggeland, F. (2008). "WTO og praktisering av safeguards på landbruksområdet". Nilf notat.

verdens 10 største økonomier, og verdens tredje største eksportør av landbruksvarer, men som fremdeles regnes som et utviklingsland, har blant annet fattet interesse for SSM.

Beskyttelsesmekanismen har blitt en av Brasils prioriteringer under Doha-runden (Nassar m. fl., 2008). Brasil var i utgangspunktet positiv til SSM, og så på en beskyttelsesmekanisme som legitim. Landet er imidlertid sterk motstander av å kunne øke en beskyttelsestoll utover bindingsratene fra Uruguay-runden. Ifølge Brasil vil dette forslaget innebære en innskrenking av markedsadgangen som har blitt oppnådd gjennom Uruguay-runden (Nassar m. fl., 2008). Videre tolker de G-33s krav i retning av at store importerende land prøver å dra fordel av SSM og bruker det som en mekanisme for å beskytte sine egne markeder. Dermed ser de for seg at de kan miste markedsadgang i andre utviklingsland, blant annet Kina. Andre utviklingsland med offensive eksportinteresser som Paraguay, Uruguay og Argentina er også motstandere av innføringen av en fleksibel SSM.

2.2 Bomull

Ifølge flere kommentatorer var sammenbruddet i Genève i 2008 et spill satt i scene av USA, for å komme ut av forhandlingene med omdømme i behold¹⁵. USA klarte også å overbevise mange om at avtalen stod og falt på India og fattige lands krav om å beskytte sine bønder. Kommentatorer mener imidlertid at USA brøt forhandlingene fordi de ikke var villige til å diskutere bomull, som var siste post på programmet i Genève. Mer diplomatisk skriver Blandford m. fl. (2008) om Doha-runden og 2008-utkastets konsekvenser for USA at en avtale kun vil godkjennes av USA dersom den klarer å balansere markedsadgang i andre land med unntak for tollreduksjoner i USA for noen politisk betydningsfulle produkter. Det er også viktig at en markedsadgang i andre land blir stor nok til å veie opp for en reduksjon av internstøtte. (Blandford m.fl., 2008).

Bomull er et sårbart politisk tema for USA. Landet lovet å redusere støtten til sine bomullsbønder mer enn til andre deler av landbruket i Hong Kong i 2005, men har siden redusert tilbudet sitt og kommet med motkrav om at markedsadgang og tollreduksjoner i landbruket må fastsettes før USA er villige til å diskutere bomull. Fire vestafrikanske land (Benin, Burkina Faso, Chad og Mali) har tatt opp kampen mot amerikanske bomullssubsidier. Den siste tiden har de også fått selskap av store aktører som Kina, India og Argentina.

Bomullsindustrien utgjør en av de største komponentene i USAs landbrukssektor (Schnepf, 2010). USA er verdens tredje største bomullsdyrkende land etter Kina og India, og verdens største bomullseksportør. Bomull har stor regional betydning fordi det dyrkes på områder som

¹⁵ Se blant annet Sharma, (2008). *What Caused the WTO Collapse? It was the Cotton Subsidies, Stupid.*

ikke har alternativ anvendelse. Det er rundt 20 000 bomullsprodusenter spredt utover et belte i sørlige USA, med Texas som største produsent (Schnepf, 2010). Til sammenligning har India 60 millioner bomullsprodusenter. På 1990-tallet stod amerikansk bomull for omtrent 25 % av verdenshandelen på bomull, men siden 2000 har amerikansk bomull økt sin andel av det globale markedet, og har ligget på gjennomsnittlig 37 % de siste ti årene. Siden 2001 eksporteres 70 % av bomullen som dyrkes i USA, delvis på grunn av fallende innenlandsk forbruk (Schnepf, 2010).

Bomull, ris, soyabønner, peanøtter og matkorn for de fattige i USA utgjør de viktigste mottakerne av amerikanske landbrukssubsidier. Bomullsprodusenter mottok subsidier gjennom en rekke programmer. Siden 2000 har subsidier til bomullsproduksjonen gjennomsnittlig ligget på 3,5 milliarder dollar per år, mens gjennomsnittlig innhøstingsverdi i samme periode (2000-2010) har vært på 4,3 milliarder (Schnepf, 2010). Verdien av subsidiene har økt betydelig de siste årene sammenliknet med perioden 1991-1999. Da lå gjennomsnittlig støttenivå på 1,2 milliarder dollar per år. USA subsidierer bomullsprodusentene gjennom å føre et minsteprissystem som gir incentiver til høyere produksjon. Dette fører til at bomullsprisen har falt, noe som igjen utløser behov for å øke støtten til amerikanske bomullsprodusenter. I tillegg har USA hatt programmer for å fremme eksport av bomull, selv om omfanget av disse programmene er redusert.

Den amerikanske støtten til landbruk og bomull ble, med noen unntak, videreført i "Farm Bill"¹⁶ i 2008, på tross av at mange av tiltakene i Farm Bill er omstridte i WTO. Intervensjonsprisen for bomull ble senket noe, men det ble etablert et nytt betalingsprogram for innenlandske bomullsfabrikk som minner om insentivprogrammer som har blitt dømt til å være ulovlige i følge WTO (Brigdes Weekly, 2008). Dette medfører at USA vil måtte endre sin landbrukspolitikk betydelig for å tilpasse seg resultatet av Doha-runden, noe som kan bli svært vanskelig fordi Farm Bill har stor oppslutning i den amerikanske kongressen, og ble vedtatt med to tredjedels flertall i 2008.

Et eventuelt resultat av Doha-runden må ratifiseres og godkjennes i den amerikanske kongressen før USA kan godkjenne en ny WTO-avtale. Hensynet til amerikanske arbeidsplasser veier særlig tungt i en periode preget av finanskrisen og økonomiske problemer. Hvis bomull hadde kommet opp til diskusjon i Genève i 2008, ville USA bli nødt til å akseptere et kutt i sine subsidier med 70 prosent i følge Sharma (2008). Dette ville skapt store protester i USA, og ville trolig ikke fått gjennomslag i kongressen. På den annen side ville USA framstått som svært proteksjonistisk hvis landet hadde nektet å godta kutt, og ikke som den forkjemperen for frihandel som landet prøver å framstå som (Sharma, 2008).

¹⁶ Farm bill er en rammeavtale for amerikansk landbruk som legger føringer for landbrukspolitikken innenfor en begrenset tidsperiode, vanligvis fire år. Farm bill ble senest vedtatt i 2008 for perioden 2008-2012.

3 Hvor går Doha-runden

Store ideologiske forskjeller i synet på om WTO skal være en utviklingsrunde, eller et verktøy for store selskaper og rike lands eksportinteresser, er kanskje en av hovedårsakene til at Doha-runden fremdeles er på forhandlingsbordet. Runden ble lansert som en utviklingsrunde, men det er grunn til å spørre om industriland har brukt forhandlingene til å presse igjennom markedsadgang i sør, særlig i de fremvoksende økonomiene Brasil, Kina og India.

G-33 står fremdeles fast på sine krav om en enkel og effektiv sikkerhetsklausul. Utviklingslandene så i utgangspunktet Doha-runden som en utviklingsrunde, og de hevder at de ikke vil gi seg uten at deres krav blir innlemmet i avtalen. Til tross for at utviklingslandene argumenterer for at de har behov for en sikkerhetsklausul for å beskytte seg mot sterkt subsidierte importvarer, sender industriland signaler som tyder på at de ikke kommer til å ta videre hensyn til denne bekymringen.

Økonomisk nedgang og arbeidsledighet har ført til frykt for større proteksjonisme og behovet for å beskytte egne arbeidsplasser veier tungt for de rike landene. Industriland tilsluttet OECD har blant annet økt subsidiene i 2010 for å opprettholde prisene på landbruksvarer etter pristoppen i 2008 (OECD, 2010). EU økte også eksporten av sukker med 500 000 tonn de første seks månedene av 2010 med den begrunnelse at verdensmarkedsprisen for sukker var høyere enn produksjonskostnadene. Denne sukkereksporten var dermed ikke direkte subsidiert, men det var betydelig mer enn det EU har tillatelse til i henhold til sine WTO-forpliktelser (BBC, 2010).

USA velger på sin side å kompensere brasilianske bomullsprodusenter etter at WTO erklærte at amerikansk eksport av bomull har negative konsekvenser for brasiliansk produksjon. I stedet for å røre Farm Bill har USA valgt å utbetale nærmere 150 millioner dollar årlig i kompensasjon inntil en ny rammeavtale ligger på plass i 2012 (Bridges Weekly, 2010b).

Det er usikkert hvor mye EU og USA egentlig kommer til å måtte gi i en ny avtale. Gjennom å flytte løst definerte støtteordninger fra blå boks til grønn boks vil de kunne innfri kravene til en ny avtale uten at internstøtten blir redusert i vesentlig grad (Bridges weekly, 2010c). USA taper lite på kravet om en reduksjon av tillatt bruk av subsidier på 70 % slik avtaleutkastet krever, fordi landet rent faktisk fortsatt bruker mindre per i dag. 80 % av USAs støtte kvalifiserer til grønn boks, og vil dermed ikke reduseres (Jafri, 2009). USA nekter å redusere internstøtten uten at andre land betaler i form av større markedsadgang (Cho, 2009). Brasil, Kina og India insisterer for øvrig på at de allerede har gitt mer enn nok. De anklager nå USA for å gå tilbake på det som har blitt fremforhandlet i løpet av Doha-runden (Bridges Weekly, 2010a).

Doha-runden står og faller på EU og USA og deres vilje til å komme med innrømmelser, særlig innenfor landbruk og overfor utviklingslandene, så lenge land fra sør tviholder på kravet om SSM. Utsiktene om at en ny avtale vil komme på plass i 2010 ser derfor ikke lyse ut. USA kan ikke vinne kampen om bomull uten å virke kyniske og uforsonlige. Imidlertid vil en ny avtale måtte ratifiseres i den amerikanske kongressen, og de som forhandler på vegne av USA vil nok ikke gå inn for en avtale som senere vil plukkes fra hverandre og forkastes i kongressen. Obama har foreløpig ikke prioritert WTO, og fikk først i april 2010 på plass en WTO-ambassadør til Genève (Johansen, 2010). Obama vil trolig ha behov for å endre avtalen slik den foreligger. Det vil være vanskelig for han å undertegne en avtale Bush har forhandlet fram, men hva han kommer til å forandre er usikkert (Johansen, 2010). Det vil uansett være stille fra USA inntil en ny kongress er på plass etter valget i november 2010. Den nye sammensetningen kan gi indikasjoner på om forhandlingene kan rundes av i 2011.

Det foreligger også en viss usikkerhet om hvorvidt pakken som har blitt utarbeidet innenfor landbruk kan åpnes opp igjen. Hvis dette skjer vil alt som foreligger kunne reforhandles og dette vil utsette en avtale ytterligere. Det er også viktig å huske på at forhandlinger om andre omstridte tema i WTO som handel med tjenester og TRIPS har blitt utsatt inntil en avtale for landbruk og NAMA ligger på plass. Neste ordinære ministerkonferanse vil senest bli avholdt i desember 2011. Mye kan skje innen den tid, og det er ikke umulig at en avtale vil kunne undertegnes i 2011, selv om det foreligger få tegn på at dette vil skje.

Haster det med en ny WTO-avtale?

153 land er i dag integrert i WTO-regelverket. Dagens avtale er i kraft og gjelder inntil en ny avtale er underskrevet. Uruguay-runden har gitt en fortgang i verdenshandelen, og det som mangler er kanskje å sikre bedre vilkår for utviklingslandene. Det er likevel mange som ser på mer liberalisering som eneste vei ut av økonomisk krise og nedgangstider. En ny Doha-avtale kan få dyptgående konsekvenser, og vil begrense mange lands politiske handlingsrom og muligheter til å iverksette tiltak for å beskytte eller satse på enkelte sektorer.

Det kan likevel hende at utviklingslandene har mest å vinne på en ny avtale. Jafri skriver i en kommentar i *Europe Solidaire Sans Frontière* (2009) at G-20 har redusert sine krav til reduksjon av industrilandenenes subsidier. De setter i stedet søkelys på behovet for å få en rask slutføring av Doha-runden. Argumenterte er at en avtale må på plass for å vinne tilbake troen på det multilaterale handelssystemet og redusere økende proteksjonisme i kjølvann av finanskrisen og gjeldskrisen. De vektlegger også internasjonal handel som et middel til å få fart på veksten i den globale økonomien (Jafri, 2009).

Kravet fra G-20 er at desember-2008-utkastet til en ny landbruksavtale skal gjelde som utgangspunkt for en slutføring av runden. Dette kan tolkes som et tegn på utviklingslandenes frykt for at bilaterale avtaler vil dominere i mangel på en ny avtale. Dette kan sette

utviklingsland i en uheldig posisjon, enten ved at de blir presset til å inngå innrømmelser eller ved at små land blir utestengt fra handelen mellom større land og viktige aktører. Dette er kanskje en av grunnene til at små land i stor grad er villige til å inngå vanskelige kompromisser og anstrender seg for å få på plass en avtale. Slik kan også G-33 landene bli presset til å gi slipp på kravet om en sikkerhetsklausul. Små og fattige land har mest å tape på å bli utestengt fra bilaterale forhandlinger eller bli presset inn i forhandlinger med store og mektige land. WTOs tvisteløsningsmekanisme tilbyr også en form for beskyttelse for små og fattige land. I et handelssystem basert på tosidige avtaler vil de store landenes makt få større spillerom (Melchior, 2003).

Doha-runden har pågått i ni år. En ny WTO-avtale er avhenging av politisk vilje fra USA. Før Obama gir høyere prioritering til forhandlingene vil Doha-runden fortsette i det stille, med tekniske forbedringer av tekster og kartlegging av det enkelte lands framtidige forpliktelser. Etter at en ny avtale er underskrevet må den ratifiseres i de respektive medlemsland. USA er avhenging av at en ny avtale blir godkjent i kongressen. G-33 står fast på sitt, men når USA får bestemt seg, kan det hende Doha-runden blir en gjentakelse av tidligere forhandlingsrunder, der høyt utviklede land som USA og EU får større innpass i andre lands markeder uten at de må gi videre innrømmelser.

Litteratur

- BBC (2010). EU boosts sugar exports as prices soar. BBC, 28. januar 2010. (Lokalisert: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8484826.stm>)
- Blandford, D, Laborde, D and Martin, W, (2008). *Implications for the United States of the 2008 Draft Agricultural Modalities*. International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland.
- Bridges Weekly Trade Digest (2010a). Lamy Reports 'New Dynamic' in Doha Talks. *Bridges Weekly Trade News Digest • Volume 14 • Number 28* • 28. juli 2010. (Lokalisert: <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/78816/>)
- Bridges Weekly Trade Digest (2010b). Brazil, US Strike 'Framework' Deal in Cotton Dispute. *Bridges Weekly Trade News Digest • Volume 14 • Number 23* • 23. juni 2010. (Lokalisert: <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/78816/>)
- Bridges Weekly Trade Digest (2010c). Political Paralysis Poisons WTO Agriculture Talks. *Bridges Weekly Trade News Digest • Volume 14 • Number 25* • 7. juli 2010. (Lokalisert: <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/79746/>)
- Bridges Weekly Trade Digest (2008). Us farm bill passes with broad support, casting a pall on world trade talks. *Bridges Weekly Trade News Digest • Volume 12 • Number 19* • 28. Mai 2008. (Lokalisert: <http://ictsd.net/downloads/bridgesweekly/bridgesweekly12-19.pdf>)
- Cho, S. (2009). *A Long and Winding Road: The Doha Round Negotiation in the World Trade Organization*. Chicago-Kent College of Law, Illinois Institute of Technology. USA. (Lokalisert 28. Juli 2010: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1051&context=sungjoon_cho)
- Fergusson, I. (2008). *World trade organizaion negotioations: The Doha Development Agenda*. Congressional Research Service (CRS). 18. januar 2008.USA. (Lokalisert 22. Juli 2010: <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL32060.pdf>)
- Jafri, A. (2009). G20 mutes its demand at the cost of its farmers. *Europe Solidaire Sans Frontières*, 3. desember 2009. (Lokalisert 22.juli 2010: <http://www.europe-solidaire.org/spip.php?article15752>)
- Johansen, E. Ø. (2010). *Om runden og behovet for å få avsluttet forhandlingene*. Notat utarbeidet på bakgrunn av studiebesøk i Sveits. Hanne Eldby, 20. mai 2010. Landbrukets Utredningskontor.
- Khor, M. (2008). New G7 takes over WTO negotiations, Green Room suspended. *Third World Network*. 24.7.2008. (Lokalisert 20. juli 2010: <http://www.twinside.org.sg/title2/wto.info/twninfo20080732.htm>)
- Melchior, A (2003). WTO etter Cancun. *Nupi. Hvor hender det?* 10. november 2003. Årgang 2003-2004. Oslo.
- Nassar, A, Cabral da Costa, C, and Chiodi, L (2008). *Implications for Brazil of the July 2008 Draft Agricultural Modalities*. International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland.
- OECD (2010). *Government support to farmers rises slightly in OECD countries*. 1.juli 2010. (Lokalisert: www.oecd.org/document/11/0,3343,en_21571361_44315115_45563595_1_1_1_1,00.html)
- Schnepf, R. (2010) *Brazil's WTO Case Against the U.S. Cotton Program*. Congressional

- Research Service, 6. april 2010. (Lokalisert:
<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL32571.pdf>)
- Sharma, D. (2008). *What Caused the WTO Collapse? It was the Cotton Subsidies, Stupid.*
Share the Worlds Resources. Sustainable economics to end global poverty. 12.august 2008. (Lokalisert:
<http://www.stwr.org/imf-world-bank-trade/what-caused-the-wto-collapse-it-was-the-cotton-subsidies-stupid.html>)
- UD (2009). WTO: Ministerkonferansen avsluttet Doha-forhandlingene ferdig i 2010?
Dagsrapport III – WTO 2. desember 2009. (Lokalisert 2. august 2010:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/nyheter/2009/wto_dagsrapport3.html?id=587648)
- UD (2010). WTO forhandlinger på lavbluss. 7. juli.2010. (Lokalisert 2. august.2010:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/handelspolitikk/nyhetsbrev/wto-forhandlinger-pa-lavbluss.html?id=611157>)
- UNCTAD (2007). *Training module for multilateral trade negotiations on agriculture.*
UNITED NATIONS. New York and Geneva, mars 2007.
- WTO (2001). Doha WTO Ministerial 2001: *Ministerial Declaration.* 14.november 2001.
Dokument: WT/MIN(01)/DEC/W/1.
- WTO (2010a). Understanding the WTO. Basics. *The Uruguay-round.*
(Lokalisert 30. juli 2010: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact5_e.htm)
- WTO (2010b). *Refocusing discussions on the special safeguard mechanism (SSM):
Outstanding issues and concerns on its design and structure submission by the G-33.* 28. Januar 2010.
Dokument: TN/AG/GEN/30
- Øverby, J.A og Bottheim, O.U (1995). *Uruguayrunden – GATT/WTO. Tidsskrift for norsk jordbruk.*

L a n d b r u k e t s Utredningskontor

Schweigaardsgt. 34C

Pb 9347 Grønland

N-0135 OSLO

Tlf: 22 05 47 00

Fax: 22 17 23 11

E-post: lu@landsam.com

<http://www.utredningskontoret.no>