

**Ulrike Kreiner**

## **WTO- Landwirtschaftsverhandlungen: Was kann bei der nächsten WTO-Ministerkonferenz in Cancún erreicht werden?**

Wie die laufenden WTO-Landwirtschaftsverhandlungen zeigen, sind die Positionen der Mitgliedstaaten so weit von einander entfernt, dass eine Einigung sehr viel Kompromissbereitschaft von allen verlangt. Es stellt sich die Frage, ob das Ergebnis die gewünschten unterschiedlichen Ziele vereinen kann und mit welchen Abstrichen sich die WTO-Mitglieder zufrieden geben werden. Die EU möchte in der WTO die nichthandelsbezogenen Anliegen so verankern, dass eine nachhaltige bäuerliche Landwirtschaft weiterhin möglich ist. Die USA und die CAIRNS-Gruppe hoffen hingegen durch eine komplette Marktöffnung ihre Exporte ausbauen zu können. Auch die Entwicklungsländer möchten verstärkt mit ihren Produkten am Markt teilhaben, benötigen jedoch andererseits einen funktionierenden Außenschutz um sensible Bereiche in der Landwirtschaft weiterhin schützen zu können.

Vor der Uruguay-Runde haben viele Experten gefragt, wie die Landwirtschaft in das multilaterale Gefüge eingebaut werden kann, nachdem die Landwirtschaft viele Aufgaben wahrnimmt, die derzeit nicht monetär bemessen werden können oder in das Handelssystem integrierbar sind. Als Beispiel sind die Landschaftspflege, die Erhaltung der Kulturlandschaft oder auch die Sicherstellung gesunder Nahrungsmittel und die Ernährungssicherung zu nennen.

Um jedoch über einen möglichen Erfolg zu diskutieren, werden im vorliegenden Artikel vorerst die Ziele des GATT, die bestehenden Abkommen, der bisherige Verhandlungsverlauf, die EU-Position und der vorliegende Entwurf für Modalitäten vom Vorsitzenden Stuart Harbinson erläutert:

### **Ziele des GATT**

Ziel des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) war und ist, durch den Abbau von Zöllen und anderen Handelsbarrieren sowie der Beseitigung von Diskriminierungen im internationalen Handel eine Liberalisierung des internationalen Handels und damit eine Steigerung von Produktion und Warenaustausch und den darausfolgenden

Wohlstandsgewinn zu erreichen. Es sollte ein stabiles, transparentes, vorhersagbares Welthandelssystem geschaffen werden, in dem Handelsbarrieren abgebaut und Handelsstreitigkeiten durch gemeinsame Regeln bereinigt werden.

Im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen, einem völkerrechtlichen Abkommen mit 38 Artikeln, ist insbesondere folgendes geregelt:

- Nichtdiskriminierung (Meistbegünstigungsklausel, Gleichstellung ausländischer mit inländischen Waren)
- Beschränkung handelspolitischer Schutzmaßnahmen auf Zölle, Abgaben und sonstige Belastungen
- Liberalisierung des Marktzugangs
- Fairer Wettbewerb (Antidumpingkodex, Subventionskodex)
- Multilaterale Streitbeilegung
- Sonderbestimmungen für Entwicklungsländer
- Ausnahmeregeln (z.B. Schutzklausel; die Landwirtschaft war durch eine Reihe von Ausnahmebestimmungen praktisch aus dem GATT ausgeklammert)

### **Die Uruguay-Runde (1986-1994)**

Seit Bestehen des GATT gab es neun Verhandlungsrunden, die im wesentlichen den Abbau von Handelsbarrieren zum Ziel hatten. Im Laufe der Jahre hat das GATT an Bedeutung und Mitgliedern gewonnen (Mittlerweile sind 146 Staaten der WTO beigetreten). Die bedeutendste Verhandlungsrunde war zweifellos die 1986 in Punta del Este in Uruguay begonnene „Uruguay-Runde“ mit einer Verhandlungsdauer von 8 Jahren.

Die Hauptgebiete der Verhandlungen waren:

- Verhandlungen über den Handel mit Waren
- Verhandlungen über den Handel mit Dienstleistungen
- Verhandlungen über geistige Eigentumsrechte

Das Ergebnis der Verhandlungen war 1994 die Unterzeichnung des Marrakesch-Abkommens, mit dem die Welthandelsorganisation (WTO) gegründet wurde. Damit war erstmals ein institutioneller Rahmen geschaffen. Die weiteren Abkommen wurden in Form von Anhängen zum Marrakesch-Abkommen veröffentlicht.

Die aus der Sicht der Landwirtschaft wichtigen, in Anhang 1A zum Marrakesch-Abkommen enthaltenen, multilateralen Einzelabkommen über den Handel mit Gütern sind:

- GATT 1994 (=GATT 1947 & Ergebnisse der Uruguay-Runde)
- Abkommen über Landwirtschaft
- Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS)
- Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT)

### **Das Landwirtschaftsabkommen**

Die wichtigsten Elemente des Agrarabkommens sollten Gründe für Auseinandersetzungen aus der Welt schaffen. Es erfolgten Regelungen betreffend:

- den Marktzutritt
- Abbau der internen Stützungen
- Abbau der Exportstützungen

Die Vertragsparteien wandelten alle bisher angewandten nichttarifären Maßnahmen (mengenmäßige Beschränkungen, Einfuhrlizenzen, Abschöpfungen) in Zölle (Zolläquivalente) um und senkten diese gemäß den Verpflichtungen. Gleichzeitig wurden erstmals Definitionen und Beschränkungen für interne Stützungsmaßnahmen und Exportsubventionen vorgesehen.

Die neuen Vereinbarungen (über „interne Stützung“ und Exportsubventionen) des Agrarabkommens sind vertragliche Ausnahmen von anderen WTO Bestimmungen und wurden vor Gegenmaßnahmen (Ausgleichszölle, Streitschlichtungsverfahren) bis 31.12.2003 geschützt („Friedensklausel“).

Im Rahmen des langfristigen Prozesses zur Reform der Agrarpolitiken wurde im letzten Jahr der Umsetzungsfrist des Landwirtschaftsabkommens (d.h. ab 1.1.2000) die Aufnahme weiterer Verhandlungen festgelegt. Sie sollen die Erfahrungen aus der Umsetzung der Uruguay-Runde sowie ihre Auswirkungen auf den Welthandel mit Agrarprodukten, die nicht handelsbezogenen Anliegen, die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer und das Ziel der Erreichung eines fairen und marktorientierten landwirtschaftlichen Handelssystems berücksichtigen. Ein ähnlicher Auftrag bestand zum Dienstleistungsabkommen. Zusammen bildeten sie die „built-in-agenda“ einer neuen WTO-Verhandlungsrunde.

### **Das Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS-Abkommen)**

Dieses für die Landwirtschaft bedeutende Abkommen gibt seinen Mitgliedern das Recht, zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen

Einfuhrbeschränkungen zu treffen, sofern daraus weder eine ungerechtfertigte Diskriminierung noch ein verstecktes Handelshemmnis entsteht. Wenn das Exportland nachweist, dass seine Maßnahmen denen des Importlandes entsprechen, ist ihre Gleichwertigkeit vom einführenden Staat anzuerkennen.

Jeder Staat kann das ihm geeignete erscheinende Schutzniveau für sich festlegen. Höhere Normen als die der entsprechenden internationalen Organisationen (Codex Alimentarius, internationales Tierseuchensamt, IPPC) sind nur bei wissenschaftlicher Begründung und nach einer objektiven Risikoanalyse zulässig. Nicht derart begründbare Vorsichtsmaßnahmen sind nur befristet erlaubt.

### **Das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen)**

Dieses Abkommen ist u.a. von Bedeutung für Kennzeichnungsvorschriften (Hormonfleisch, gentechnisch veränderte Organismen, etc.)

### **Das Abkommen über geistige Eigentumsrechte (TRIPs Abkommen)**

Durch das genannte Abkommen soll ein verbesserter Schutz geistiger Eigentumsrechte gewährleistet werden. Landwirtschaftliche Themen wie z.B. der Schutz der geographischen Herkunftsbezeichnungen für Weine und Spirituosen, Sortenschutz aber auch die Patentierbarkeit von Pflanzen und Tieren (Gentechnologie) fallen unter die Bestimmungen dieses Abkommens.

### **Die Vereinbarung über die Streitbeilegung (DSU)**

Diese Vereinbarung bildet ein Kernstück des WTO-Regelwerks, da damit ein Instrument zur Streitschlichtung und zur Überprüfung der Einhaltung der multilateralen Verträge gegeben ist.

### **Neue WTO-Verhandlungen**

Seit Abschluss der Uruguay-Runde wurden bereits vier Ministerkonferenzen abgehalten. (Singapur 1996, Genf 1998, Seattle 1999, Doha 2001)

Bei der 3. WTO-Ministerkonferenz in Seattle im Dezember 1999 konnten sich die WTO-Mitglieder nicht auf einen Text für eine Ministererklärung zur Eröffnung einer neuen Runde einigen.

## **Ministererklärung von Doha**

Erst bei der 4. WTO-Ministerkonferenz, die vom 9.-14. November 2001 im Golfemirat Katar abgehalten wurde, haben sich die damals 142 Mitglieder nach einem intensiven Verhandlungsmarathon auf den Start einer neuen Welthandelsrunde einigen können.

Der Start einer neuen, umfassenden Runde war nicht zuletzt im Hinblick auf das Scheitern der letzten Ministerkonferenz in Seattle von großer Bedeutung.

Im Landwirtschaftsteil der Ministerdeklaration von Doha (WT/MIN(01)/DEC/W/1) wurden in zwei Artikeln (13 und 14) die Verhandlungsthemen und die weitere Vorgangsweise bei den seit 1.1.2000 laufenden WTO-Agrarverhandlungen festgelegt.

Artikel 13 verweist eingangs darauf, dass die laufenden Verhandlungen auf Art. 20 des WTO-Agrarabkommens und auf den von 121 WTO-Mitgliedsstaaten eingebrachten Verhandlungsvorschlägen aufbauen.

Anschließend werden in Art. 13 die langfristigen Ziele des Agrarabkommens bestätigt. Die Verhandlungen im Bereich der Landwirtschaft über verbesserten Marktzutritt, die Reduktion aller Formen von Exportförderungen (mit der Absicht sie auslaufen zu lassen: „phasing out“) und substantielle Reduktion von handelsverzerrenden internen Stützungen sollen aufbauend auf den bisherigen Arbeiten und ohne Vorwegnahme des Verhandlungsergebnisses stattfinden. Der Passus „ohne Vorwegnahme des Verhandlungsergebnisses“ wurde von der EU gefordert und schließlich in die Ministererklärung aufgenommen.

Auch die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer soll ein integraler Teil der Verhandlungen sein. Durch spezielle Konzessionen und Verpflichtungen soll erreicht werden, dass die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer, wie Sicherung der Ernährung und ländliche Entwicklung, effektiv miteinbezogen werden.

Die EU erreichte, dass auch die nichthandelsbezogenen Anliegen (non-trade concerns), wie Anliegen der Konsumenten (z.B. Kennzeichnung und Sicherheit von Lebensmitteln), Tierschutzstandards, Umweltleistungen der Landwirtschaft sowie die multifunktionalen Leistungen, im Rahmen des multilateralen Handelssystem in die Verhandlungen miteinbezogen werden müssen.

Art. 14 legt die Termine für die Verhandlungen fest. Die Modalitäten (Inhalte) der weiteren Verpflichtungen im Landwirtschaftssektor hätten bis zum 31.3.2003 festgelegt werden sollen.

Die neuen Verpflichtungslisten (Schedules) der Mitglieder sollten bis zum Termin der 5. Ministerkonferenz im September 2003 übermittelt werden. (Wie in der Folge aufgezeigt wird, konnte dieser Zeitplan nicht gehalten werden.)

Abschließend wurde das sog. „single-undertaking“ bestätigt, d.h. das Verhandlungsergebnis soll als „Ganzes“ beschlossen werden. Bevor nicht alle Verhandlungsthemen beschlossen sind, ist nichts beschlossen. Der Ansatz des „single-undertaking“ wurde von Österreich und der EU unterstützt.

### **Verhandlungsverlauf**

Im März 2002 wurde das Arbeitsprogramm inklusive einem detailliertem Zeitplan verabschiedet.

In einer Reihe von zeitlich festgelegten „Special Sessions“, den Verhandlungssitzungen des WTO-Landwirtschaftskomitees, wurden unter dem Vorsitz von Stuart Harbinson (Botschafter Hongkongs bei der WTO) zuerst Exportwettbewerb, danach Marktzutritt und zuletzt die internen Stützungen behandelt. Die Sonderbehandlung der Entwicklungsländer hat dabei immer einen großen Stellenwert eingenommen, hingegen wurde den non-trade concerns kein Forum zur Diskussion geboten, obwohl die EU vehement deren Behandlung gefordert hatte.

Der Vorsitzende Stuart Harbinson hat über jede Special Session einen mündlichen Bericht vorgelegt und darauf aufbauend gemäß dem Zeitplan ein Übersichtspapier (TN/AG/6) am 18.12.2002 vorgelegt. Eine umfassende und substanzielle Überarbeitung des Übersichtspapiers von Harbinson erfolgte dann im Rahmen der Special Session vom 22.-24. Jänner 2003.

Der erster Entwurf eines WTO-Modalitätenpapiers wurde darauffolgend von Harbinson termingerecht am 12.02.03 verteilt. (TN/AG/W/1)

Wenige Tage später wurde diese Vorlage bereits bei einem „Mini-Ministerial“ in Japan zur Diskussion gestellt. Dabei konnten sich die Minister nicht einmal darauf einigen, dass Papier als Verhandlungsgrundlage anzusehen. Es wurde lediglich als „Katalysator“ für die Verhandlungen bezeichnet. In einer weiteren Special Session Ende Februar 2003 konnte keine Annäherung der Positionen erreicht werden. Auch die Vorlage eines revidierten Entwurfs Mitte März brachte keine Annäherung der Positionen.

Bei der Ende März 2003 abgehaltenen Special Session konnten sich erwartungsgemäß die

die WTO-Mitgliedsstaaten nicht auf Modalitäten (Inhalte) für ein neues WTO-Agrarabkommen einigen (Gemäß dem Zeitplan des Arbeitsprogramms hätten diese Modalitäten bis 31. März 2003 festgelegt werden sollen). Trotz vieler bilateraler und plurilateraler Kontakte und Sitzungen (Themen: Exportkredite, spezielle Schutzklausel für Entwicklungsländer, geographische Bezeichnungen, Nahrungsmittelhilfe, Zollkontingente, Staatshandel, Präferenzsysteme) war es nicht gelungen, eine Annäherung der Positionen zu erreichen. Die einzige gemeinsame Linie der WTO-Mitgliedstaaten war, sich an die Verpflichtung des Doha-Mandats gebunden zu fühlen und der Wille die Arbeiten weiterzuführen.

Es werden nunmehr die Modalitäten in mehreren Sondersitzungen und technischen Arbeitsgruppen voraussichtlich bis zur bzw. während der Ministerkonferenz in Cancún festgelegt werden (Bis zur dieser Ministerkonferenz hätten bereits die Entwürfe für neue Verpflichtungslisten erstellt werden sollen). Stuart Harbinson selbst nahm aufgrund der festgefahrenen Positionen der Mitgliedstaaten davon Abstand, einen weiteren Entwurf für Modalitäten vorzulegen.

Das Nichteinhalten des Zeitplans darf nicht mit einem Scheitern der Verhandlungen gleichgesetzt werden. Auch bei anderen Verhandlungsbereichen, ist es schon zu Terminüberschreitungen gekommen. So konnten bei den Dienstleistungsverhandlungen die Angebote oder auch die Dossiers über eine Erleichterung des Zugangs zu lebenswichtigen Medikamenten für Entwicklungsländer nicht termingerecht bei der WTO vorgelegt werden.

### **EU-Verhandlungsangebot (Modalitätenpapier)**

Das ursprünglich für Mitte Oktober angekündigte Modalitätenpapier der EU wurde am 16.12.2002 im Rat Landwirtschaft vorgelegt und Ende Jänner im Rat verabschiedet.

Die Eckpunkte sind:

#### Non-trade concerns:

- Die EU-Vorschläge zur Liberalisierung des Handels und zur Reduzierung der handelsverzerrenden internen Stützungen werden von der ausreichenden Behandlung der „key non-trade concerns“ abhängig gemacht.
- Lebensmittelsicherheit: die Anwendung des Vorsichtsprinzips soll präzisiert werden, damit die Mitglieder das Recht haben, ein angemessenes Schutzniveau festzulegen, ohne dadurch ein verstecktes Handelshemmnis zu schaffen.

- Verpflichtende Kennzeichnung: die Mitglieder sollten in einem „common understanding“ die Kriterien und Grundsätze für eine verpflichtende Kennzeichnung für Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Produkte klären.
- Umweltschutz/ländliche Entwicklung:  
Wenig bis nicht handelsverzerrende transparente Maßnahmen in diesem Bereich sollen (wie bisher) von Reduktionsverpflichtungen ausgenommen sein.
- Interne Stützungsmaßnahmen, die dem Tierschutz zugute kommen, sollen von der Reduzierungsverpflichtung ausgenommen sein.

#### Marktzutritt:

- Senkung der Zölle um durchschnittlich 36 %, wobei eine Senkung um mindestens 15 % je Tariflinie einzuhalten ist.
- Zollkontingente: Regeln sollen die Transparenz der Lizenzvergabe garantieren und zu einer besseren Ausnutzung der Kontingente führen.
- Geographische Ursprungsbezeichnungen: es soll eine Liste der Bezeichnungen erstellt werden, deren Verwendung für Erzeugnisse ohne entsprechenden Ursprungsnachweis verboten ist.

#### Exportwettbewerb:

- Ausfuhrerstattungen: Kürzung der Ausfuhrerstattungen um durchschnittlich 45 %. Bei bestimmten Produkten (Weizen, Ölsaaten, Olivenöl, Tabak) völlige Abschaffung unter der Voraussetzung, dass andere Formen der Ausfuhrsubventionierung für die betreffenden Produkte ebenfalls aufgegeben werden.
- Exportkredite, Nahrungsmittelhilfe und Staatshandelsunternehmen sollen strenger geregelt und Verpflichtungen unterworfen werden.
- Exportkredite: staatliche Förderungen binden und reduzieren wie Erstattungen
- Nahrungsmittelhilfe: nur Schenkungen, für echte Notfälle und humanitäre Krisen, durch UN-Stellen koordiniert.

#### Interne Stützungen:

- Durchschnittliche 55 %ige Reduzierung der Stützungen in der Amber Box, beginnend vom „final bound level“ der Uruguay-Runde.
- Die Blue-Box-Zahlungen sollen weiterhin von der Reduzierungsverpflichtung ausgenommen bleiben.
- Abschaffung der de-minimis-Regelung für Industriestaaten.



Beibehaltung der Friedensklausel während der neuen Frist für die Erfüllung der Verpflichtungen.

#### Ausgangsbasis und Umsetzung der Verpflichtungen:

- Die „final bound commitment levels“ sollen als Ausgangsbasis für neue Verpflichtungen herangezogen werden.
- Die neuen Verpflichtungen sollen ab 2006 von entwickelten Ländern innerhalb von 6 Jahren, von Entwicklungsländern in 10 Jahren umgesetzt werden.

#### Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse der Entwicklungsländer (SDT).

- Verpflichtung der Industriestaaten und der weiter entwickelten Entwicklungsländer (EL), Produkten der am wenigsten entwickelten EL freien Marktzugang zu gewähren.
- Industrieländer sollen sicherstellen, dass auf mindestens 50 % der Einfuhren aus Entwicklungsländern kein Zoll erhoben wird.
- Tarifeskalation bei Produkten reduzieren, die für EL von besonderer Bedeutung sind.
- Technische Hilfe fördern.
- Wie in der Uruguay-Runde sollen längere Übergangszeiten und niedrigere Senkungsschritte für Entwicklungsländer vereinbart werden.
- Verpflichtungen in wertbeständigen Währungen festlegen.

#### Einführung einer „Food security box“ für EL

- Eine spezielle Schutzklausel für Produkte, die für die Ernährungssicherung von Bedeutung sind. Flexibilität bei der internen Stützung: De minimis Regelung bis zu 10 % des Wertes der Produktion ermöglichen.

Aus Gründen der Ernährungssicherung: Ausnahmen bei der Reduktionsverpflichtung überprüfen.

### **WTO-Modalitätenentwurf von Stuart Harbinson vom 18.3.2003 (TN/AG/W/1 rev.1)**

Der Harbinson-Text ist ein klassischer Kompromissvorschlag, der einen Mittelweg zwischen den verschiedenen Positionen aufzeigen möchte. Beleg dafür ist, dass dieser Entwurf eigentlich von keinem WTO-Mitglied unterstützt wird.

Die Positionen der einzelnen Gruppen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Für die Cairns-Länder ist das Papier zu wenig ambitioniert und bestenfalls als Ausgangspunkt für weitere und schnellere Reduktionen anzusehen.

- Auch die USA haben ernsthafte Bedenken gegenüber den Vorschlägen in den Bereichen Marktzugang und interne Stützungen. Die Reduktion der Zölle und der Abbau der internen Stützungen sei zu wenig ambitioniert und weit weg von der Doha-Verpflichtung.
- Für die EU (+Beitrittskandidaten), Japan, Korea, Norwegen, die Schweiz und Israel ist der Entwurf nach wie vor zu unausgewogen. Die Exportkredite werden nicht gleich behandelt wie die Exporterstattungen sondern legalisiert. Die Non trade-concerns werden nicht ausreichend berücksichtigt. Die Lasten würden insgesamt ungleich verteilt und die exportorientierten Länder wie USA und CAIRNS-Gruppe bevorzugt
- Auch andere Gruppierungen wie Small Island Developing Countries, neu der WTO beigetretene Länder und die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) sahen ihre Interessen im vorliegenden Entwurf nicht entsprechend berücksichtigt.

### Marktzutritt:

Bei der Zollsenkungsverpflichtung werden von Harbinson für Industriestaaten und Entwicklungsländer unterschiedliche Senkungsverpflichtungen festgelegt. Der Umsetzungszeitraum beträgt 5 Jahre (für Entwicklungsländer 10 Jahre).

<u>Zoll %</u>	<u>Senkung durchschnittlich %</u>	<u>Senkung mindestens %</u>
<u>Entwickelte Länder</u>		
>90%	60	45
15-90%	50	35
<15%	40	25
<u>Entwicklungsländer neu</u>		
>120%	40	30
120-60% neu	35	25
60-20% neu	30	20
<20% neu	25	15
SP-Produkte	10	5

„Spezielle Produkte“ (SP), die für Entwicklungsländer noch zu definieren sind, bekommen einen besonderen Schutz.

Im Bereich der Zolleskalation soll die Zollreduktion bei verarbeiteten Produkten gleich sein wie bei der Zollreduktion bei Grundprodukten multipliziert mit dem Faktor 1,3.

**Zollkontingente** sollen auf mindestens 10% innerhalb von 5 Jahren (6,6% für Entwicklungsländer innerhalb von 10 Jahren) des Inlandskonsums (Durchschnitt 1999-01) erhöht werden (keine Erhöhung ist für die Speziellen Produkte der Entwicklungsländer vorgesehen). Außerdem besteht die Möglichkeit, ein Drittel dieser Kontingente nur um 8 % (Entwicklungsländer 5 %) zu erhöhen, wenn ein gleich großes Drittel um 12 % (Entwicklungsländer 8 %) erhöht wird.

Über die Administration dieser Kontingente soll es weitere technische Konsultationen geben. Gemäß dem neuen Vorschlag sind die Zölle für die Kontingente zu reduzieren, wenn die Kontingente in den letzten drei Jahren weniger als zu 65 % ausgenutzt wurden.

Es wird auch die Abschaffung der **speziellen Schutzklausel** am Ende der nächsten Umsetzungsperiode für entwickelte Staaten (als Option die Abschaffung 2 Jahre nach dem Ende des Umsetzungszeitraumes), d.h. Beibehaltung nur für Entwicklungsländer vorgeschlagen.

**Exportwettbewerb:** Es bestehen weiterhin Unterschiede zwischen den Exportstützungen und den Exportkrediten, -steuern und -garantien. Eine Senkungsverpflichtung ist nur für Exportstützungen vorgesehen.

Exportstützungen sollen vom „final bound level“ (budgetär und quantitativ) ausgehend für 50% der Produkte nach einer Formel innerhalb von 5 Jahren (10 für Entwicklungsländer) auf 0 gesenkt werden. Für die restlichen Produkte soll die Reduktion auf 0 innerhalb von 9 Jahren (12 für Entwicklungsländer) erfolgen.

Im Annex zur Nahrungsmittelhilfe wird Bezug auf die missbräuchliche Verwendung als „Überschussproduktion-Abbaumaßnahme“ und Exportförderungsmaßnahme genommen . Außerdem soll diese Nahrungsmittelhilfe der WTO gemeldet werden.

Bei den **Internen Stützungen** soll die **Amber box** (rote Maßnahmen) innerhalb von 5 Jahren um 60 % gekürzt werden und das laufende jährliche aggregierte Stützungsmaß (AMS) wäre auf dem durchschnittlichen Niveau von 1999-2001 zu binden (Obergrenze).

Für die Entwicklungsländer soll weiterhin eine 40 % Reduktion innerhalb von 10 Jahren gelten.

Weiters wird eine Kürzung der „**de-minimis**“ für entwickelte Länder vorgeschlagen. Die „de minimis“-Bestimmung (Ausnahme von der Einrechnung ins AMS) wäre jährlich um 0,5 Prozentpunkte zu senken (bis zu Hälfte des derzeitigen Wertes).

Bei der **Blue Box** (Blaue Maßnahmen) werden von Harbinson auch Kürzungen vorgesehen. Die Basis für die Kürzung wurden auf das zuletzt notifizierte Niveau festgelegt (zuvor 1999-01).

Zwei Optionen für die Kürzung der Blue Box werden vorgeschlagen:

- Bindung in der Höhe der zuletzt notifizierten Zahlungen und Kürzung um 50% innerhalb von 5 Jahren (33% in 10 Jahren für Entwicklungsländer).
- Senkungen der Blue-Box-Maßnahmen könnten eventuell auf die Senkungen des AMS (Amber Box) angerechnet werden.

Auch bei den Grünen Maßnahmen werden gravierende Änderungen bei den Kriterien und Obergrenzen (Basisperioden) für die einzelnen Kategorien von „Grünmaßnahmen“ vorgeschlagen (bei Direktzahlungen, Entkoppelung, Investment-Beihilfen und regionalen Hilfsprogrammen, Änderungen auch bei Einkommensversicherung, Katastrophenhilfe, Stilllegung und Umweltprogrammen) Der Tierschutz wurde als zusätzliche Maßnahme in die Kategorie der Green Box aufgenommen.

Die **Friedensklausel** ist nicht mehr erwähnt.

### **Non-trade concerns**

- Es wird Art. 13 der Doha-Ministererklärung in Erinnerung gerufen („will be taken into account“ in den Verhandlungen, wie im Agrarabkommen festgelegt).
- Harbinson verweist darauf, dass die non-trade concerns in den Text integriert wurden, aber verlegt deren detailliertere Behandlung auf einen späteren Zeitpunkt.

### **Was kann bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancún erreicht werden?**

Wie die laufenden WTO-Landwirtschaftsverhandlungen zeigen, sind die Positionen der Mitgliedstaaten so weit von einander entfernt, dass eine Einigung sehr viel Kompromissbereitschaft von allen verlangt. Es stellt sich die Frage, ob das Ergebnis die gewünschten unterschiedlichen Ziele vereinen kann und mit welchen Abstrichen sich die WTO-Mitglieder zufrieden geben werden. Die EU möchte in der WTO die nichthandelsbezogenen Anliegen so verankern, dass eine nachhaltige bäuerliche

Landwirtschaft weiterhin möglich ist. Die USA und die CAIRNS-Gruppe hoffen hingegen durch eine komplette Marktöffnung ihre Exporte ausbauen zu können. Auch die Entwicklungsländer möchten verstärkt mit ihren Produkten am Markt teilhaben, benötigen jedoch andererseits einen funktionierenden Außenschutz um sensible Bereiche in der Landwirtschaft weiterhin schützen zu können.

Vor der Uruguay-Runde haben viele Experten gefragt, wie die Landwirtschaft in das multilaterale Gefüge eingebaut werden kann, nachdem die Landwirtschaft viele Aufgaben wahrnimmt, die derzeit nicht monetär bemessen werden können oder in das Handelssystem integrierbar sind. Als Beispiel sind die Landschaftspflege, die Erhaltung der Kulturlandschaft oder auch die Sicherstellung gesunder Nahrungsmittel und die Ernährungssicherung zu nennen.

Nach der Analyse des vorliegenden Entwurfs von Stuart Harbinson für neue Modalitäten in der Landwirtschaft zeigt sich, dass abgesehen von der EU, den Beitrittskandidaten, Japan, der Schweiz und Norwegen die anderen WTO-Mitglieder bei der Umsetzung der Vorschläge zwar nicht alle ihre Ziele vollständig erreichen würden, jedoch kaum unmittelbare Einschränkungen oder notwendige Änderungen ihrer Agrarpolitik erfahren würden. Die CAIRNS-Gruppe zum Beispiel könnte den besseren Marktzugang nutzen und die Exporte erheblich steigern. Das Ziel der völligen Marktliberalisierung hätte sie jedoch nicht erreicht. Durch den vorliegenden Vorschlag würden die Stützungsinstrumentarien der USA wie deminimis-Regelung oder die Exportkredite so wenig Änderungen unterworfen, sodass die US-Agrarpolitik vermutlich keiner Reformierung bedürfen würde.

Den Entwicklungsländern würde in dem Vorschlag erstmals eine notwendige Unterstützung zuteil. Einige am wenigsten entwickelten Länder (LDC's) sehen jedoch ihre Anliegen weiterhin zu wenig berücksichtigt.

Die EU hätte in allen Bereichen erhebliche Nachteile hinzunehmen. Die vorgeschlagenen Zolllsenkungen folgen eher dem Vorschlag der USA und CAIRNS-Gruppe und treffen die EU besonders hart, da hohe Zölle stärker zu reduzieren sind als niedrige. Aufgrund der starken Zolllsenkungen pro Tariflinie wären u.a. gerade sensible Produkte wie Butter oder Milch extrem gefährdet.

Auch die Abschaffung der speziellen Schutzklausel kommt der Forderung der USA und CAIRNS-Gruppe entgegen. Für die EU war die Schutzklausel für Zucker (preisbezogen) und für bedeutende Obstsorten wie Äpfel, Birnen, Marillen und Zwetschken (mengenmäßig) ein notwendiges Instrument, um Marktstörungen verhindern zu können.

Bei einem völligen Auslaufen der Exportstützungen müsste die EU die internen Preise auf Weltmarktniveau senken oder die Produktion anpassen, oder ein ähnliches Instrument wählen wie die Exportkredite der USA, die keiner Senkungsverpflichtung unterliegen.

Die Senkungsverpflichtungen der Amber- und der Blue Box würden auch hauptsächlich die EU treffen, während die USA, durch die de-minimis-Regelung, in welcher viele ihrer Zahlungen gelistet sind, besser gestellt wäre.

Durch die Einführung der Obergrenzen bei den Kriterien der Green Box könnten die wesentlichen nicht handelsverzerrenden Stützungen im Rahmen des ÖPUL-Programms unter Druck geraten. Gerade für Österreich sind die Grünmaßnahmen von entscheidender Bedeutung.

Das wohl aber wichtigste Anliegen der EU, die non-trade concerns in die Modalitäten für ein neues Agrarabkommen aufzunehmen und zu berücksichtigen erscheint im Harbinson-Entwurf kaum berücksichtigt. In Art.28 findet sich ein Hinweis auf die Doha-Erklärung, nämlich die non-trade concerns in den Verhandlungen zu berücksichtigen, eine genauere Behandlung ist aber auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

### **Was kann in Cancun erreicht werden?**

Es ist unwahrscheinlich, dass die EU, als einer der bedeutendsten Handelsteilnehmer dem derzeit vorliegenden unausgewogenen Vorschlag trotz zahlreicher Interessen und Vorteile in anderen Verhandlungsbereichen wie Investitionen, Wettbewerb oder Dienstleistungen zustimmen wird. Die EU hat bereits mit ihrem vorgelegten Modalitätenvorschlag einen offensiven Schritt gesetzt, der gerade noch mit den Rahmenbedingungen der Agenda 2000 im Einklang ist. Jeder Schritt weiter wäre nicht mit dem Mandat der Gemeinschaft für die Verhandlungen vereinbar. Es ist auch zu bezweifeln, dass eine Ausweitung des Mandats innerhalb der EU-Mitglieder durchsetzbar wäre. Nicht außer Acht zu lassen ist, dass die EU in ihrem Modalitätenvorschlag weiteren Liberalisierungsschritten nur zustimmt, wenn die non-trade concerns entsprechende Berücksichtigung finden. Der Erfolg der Konferenz wird sicherlich davon abhängig gemacht werden, wie die fehlenden Themen z.B. die non-trade concerns, aber auch die Exportkredite oder der Schutz geographischer Bezeichnungen in den Text integriert werden.

Die Berücksichtigung dieser sozialen und politischen Anliegen wird der Schlüssel zu einem Erfolg der Ministerkonferenz in Cancún sein:

- **Lebensmittelsicherheit:** die Präzisierung der Anwendung des Vorsichtsprinzips, damit die Mitglieder das Recht haben, ein angemessenes Schutzniveau festzulegen, ohne dadurch ein verstecktes Handelshemmnis zu schaffen.

- die verpflichtende Kennzeichnung: die Mitglieder sollten in einem „common understanding“ die Kriterien und Grundsätze für eine verpflichtende Kennzeichnung für Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Produkte klären
- Ernährungssicherung für Entwicklungsländer
- Umweltschutz: Maßnahmen die den Schutz der Umwelt zum Ziel haben sollten in das Agrarabkommen aufgenommen werden, transparent sein und in einer wenig handelsverzerrender Weise implementiert werden.
- ländliche Entwicklung: die EU ist der Ansicht, dass die ländlich Entwicklung angemessen im Agrarabkommen integriert werden soll
- interne Stützungsmaßnahmen, die dem Tierschutz zugute kommen, sollen von der Reduzierungsverpflichtung ausgenommen sein

Inwieweit die EU jedoch erfolgreich sein wird, Änderungen des vorliegenden Textes beim Marktzutritt oder auch bei den Exporterstattungen zu erreichen, sei dahin gestellt. Die europäischen Bauern werden sicherlich weiterhin mit billig produzierten Waren konkurrieren müssen.

**Autorin:**

**DI Ulrike Kreiner-Ledl,**

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Abteilung III /2 – Internationale Handelspolitik

Stubenring 12, A – 1010 Wien

Tel: +43 1 71100 2926

e-mail: [ulrike.kreiner-ledl@bmlfuw.gv.at](mailto:ulrike.kreiner-ledl@bmlfuw.gv.at)

[www.lebensministerium.at](http://www.lebensministerium.at)