

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/1999 rd

Statsrådets EU-redogörelse med anledning av förberedelserna för Världshandelsorganisationens (WTO) nya förhandlingsrunda (The Millenium Round)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 7 maj 1999 statsrådets EU-redogörelse med anledning av förberedelserna för Världshandelsorganisationens (WTO) nya förhandlingsrunda (The Millenium Round) (E 15/1999 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för kännedom och eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- minister Kimmo Sasi, utrikessekreterare Hannele Tikkanen och linjeförord Kim Luotonen, utrikesministeriet
- konsultative tjänstemannen Antero Tuominen, jord- och skogsbruksministeriet

- handelsrådet Tuula Kulovesi, handels- och industriministeriet
- sektionschef Jouko Nieminen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- ombudsman Rikard Korkman, Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
- direktör Lea Lastikka, Livsmedelsindustriförbundet
- agronomie- och forstmagister Sanna Ahonen, Medborgarorganisationernas WTO-kampanj.

Dessutom har Finlands Konsumentförbund lämnat ett skriftligt sakkunnigutlåtande.

STATSRÅDETS EU-REDOGÖRELSE

Redogörelsens huvudsakliga innehåll

Kommissionen har utarbetat ett dokument om EU:s förberedelser för WTO:s ministerkonferens 30.11—3.12.1999 i Seattle. Avsikten är att där besluta om agendan och formerna för en ny förhandlingsrunda, som enligt planerna inleds år 2000. Dokumentet, som beskriver EU:s mål inför den kommande förhandlingsrundan, utgör ett diskussionsunderlag, på basis av vilket ärendet behandlades vid ett informellt handelsminister-

möte 9—10.5.1999 i Berlin. Utgående från diskussionerna i Berlin utarbetar kommissionen ett meddelande, som skall föredras för rådet för allmänna frågor i juli. Rådet utformar sina konklusioner i ärendet eventuellt i oktober. Slutsatserna kommer sedan att utgöra underlag för kommissionens förhandlingsmandat för ministerkonferensen i Seattle.

Kommissionen motiverar i dokumentet EU:s mål för en så bred förhandlingsrunda som möj-

ligt. Efter avslutade förhandlingar under Uruguyrundan har det i den handelspolitiska diskussionen dykt upp nya ämnen vars förhållande till det internationella handelssystemet kräver behandling. För en bred agenda talar också det faktum att det endast på detta sätt är möjligt att skapa en helhet som tillfredsställer alla parter i WTO. De frågor som redan avtalats som föremål för de fortsatta förhandlingarna (s.k. "built-in", det vill säga en inbyggd agenda: jordbruk, tjänster, skyddet av immaterialrätt, vissa frågor gällande regler) uppfyller inte ensamma EU:s mål och koncentrerar sig för mycket på jordbruket som är besvärligt för EU.

I dokumentet upprepas EU:s mål om en kort förhandlingsrunda på högst tre år, vars resultat skall godkännas som en helhet och av alla medlemmar i WTO (s.k. "single-undertaking"). Denna utgångspunkt utgör dock inte hinder för så kallade tidiga resultat ("early harvest") redan innan rundan avslutas, men sådana resultat skall slutligen ses som en del av rundans helhetspaket.

Därefter går man i dokumentet på ett allmänt plan igenom EU:s mål i varje ärende. Texten är i praktiken en sammanfattning av den interna diskussionen inom EU, som förts på basis av kommissionens bakgrundsdokument om olika ämnesområden från hösten 1998 och våren 1999. Ett undantag utgör jordbruket, där någon diskussion ännu inte förts i samma omfattning som i fråga om andra ämnen på grund av Agenda 2000-processen. Utöver ämnena i den inbyggda agendan tar man i dokumentet upp det mest betydelsefulla ämne som inte finns på agendan, det vill säga frågan om nedsättning av industritullar samt så kallade nya ämnen inklusive handel och miljö, investeringar och konkurrens.

Dokumentet tar också upp behovet av samarbete med andra länder och landgrupper ("alliance-building") för att få till stånd en agenda för kommande förhandlingar. Beaktande av utvecklingsländernas specialställning intar en central position. När EU driver så breda förhandlingar som möjligt förhåller sig en del av utvecklingsländerna reserverade till dem. Det anses vara svårt att ens verkställa de gällande avtalen.

Dokumentet behandlar också behovet att beakta medborgaropinionen i frågor som gäller

WTO. Det efterlyser öppenhet i behandlingen på nationell nivå. Behovet av att trygga en hållbar utveckling uppmärksammas som en bakgrundsfaktor för förhandlingarna.

Statsrådets ståndpunkt

De allmänna linjerna i kommissionens dokument både gällande formerna och substansen för förhandlingsrundan motsvarar i stor utsträckning de mål som hittills har varit aktuella i Finlands egna förberedande diskussioner. Det ser ut som om det finns inte någonting i dokumentet som skulle strida mot dessa mål.

När det gäller dokumentet bör det uppmärksammas att där ännu inte ingår någon egentlig strategi för att genomföra EU:s mål. I texten hänvisar man visserligen till behovet att ha egna mål på en realistisk nivå (speciellt gällande de så kallade nya ämnen) samt varnas för möjligheten att bli tvungen att diskutera även för EU svåra frågor (marknadstillträde när det gäller för EU känsliga produkter utan att dock nämna till exempel jordbruk och textilier). Dokumentet innehåller ännu inte någon som helst prioritering av EU:s mål. Listan på mål är fortfarande maximal. Dokumentet behandlar inte heller frågan vilka mål som man först vore redo att avstå från eller vad man är beredd att betala i form av eftergifter för de egna målen på de sektorer som är svårast för EU.

Även om det av taktiska skäl är ändamålsenligt att gå så långt som möjligt med en lista som täcker alla mål är det ofrånkomligt att undvika handel med andra WTO-parter när ministerkonferensen i Seattle närmar sig. Även om det inte är skäl att presentera interna prioriteringar för tidigt för andra WTO-parter bör EU internt bereda sig på detta skede.

När texten behandlar den med tanke på inledande av förhandlingar väsentliga frågan att bilda allianser med andra WTO-parter ger den en för optimistisk bild om stödet för förhandlingsrundan. Även om till exempel USA i likhet med EU talar om breda förhandlingar har begreppet inte samma innehåll i USA som i EU. För USA räcker det med en betydligt snävare förhandlingshelhet i och med att USA:s mål uppfylls i stor utsträckning redan med built-in-agendan

och genom ett initiativ om sänkning av tullarna på åtta sektorer som drivs av APEC, organisationen för staterna i Stilla-havsområdet.

I denna situation är det möjligt att det blir EU:s uppgift att locka de mest reserverade utvecklingsländerna bakom förhandlingsrundan. Detta bör beaktas i tillräcklig utsträckning vid

diskussioner om EU:s möjligheter att svara på utvecklingsländernas förväntningar. Det som sägs i kommissionens dokument i detta avseende räcker nödvändigtvis inte som motvikt för EU:s egna breda mål. Den interna diskussionen i frågan bör alltså fortsätta.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet anser att de största problemen för det finländska jordbruket i kommande WTO-förhandlingar har att göra med att de stora utomeuropeiska producentländerna, som arbetar för en liberaliserad frihandel för jordbruket, strävar efter att avskaffa eller åtminstone minska stödet till jordbruket och få jordbrukets producentpriser närmare internationell prisnivå. Av klimatologiska och andra skäl är det till exempel i Finland inte möjligt att nå en så låg nivå på produktionskostnaderna som i sig skulle möjliggöra en tillräcklig utkomst och en fortsatt produktion för jordbrukarna. Därför bör EU förutsätta av kommande WTO-förhandlingar att särdragen hos jordbruket i länder som Finland beaktas i förhandlingarna på behörigt sätt. Framför allt bör man även i fortsättningen säkra användningen av stödåtgärder som på ett godtagbart sätt är tillräckliga för att trygga jordbruket även i svagare produktionsområden.

I sitt utlåtande av den 26 maj 1999 med anledning av statsrådets EU-redogörelse om det aktuella läget med Agenda 2000-jordbruksförhandlingarna (JsUU 4/1999 rd) konstaterade utskottet att familj jordbruket bör utgöra utgångspunkten för beredningen av de kommande reformerna. Familj jordbruk beaktar livsmedelssäkerheten, miljön, djurens välbefinnande, boställningsstrukturen, sysselsättningen, landskapet och kulturen. Beaktande av denna flerdubbla verkan (multifunctionality) inom jordbruket öppnar vägen för att jordbruksstödet kan ses som en möjlighet att producera också dessa nyttigheter som inte kan marknadsföras. Utskottet

konstaterar även i detta sammanhang att unionens gemensamma jordbrukspolitik måste bygga på att en jordbruksproduktion baserar på familj jordbruk av viss storlek och kvalitet skall upprätthållas i hela unionen. För Finland är det av väsentlig vikt att jordbrukspolitiken kompletteras med flera faktorer som jämnar ut skillnaderna i konkurrenskraften. Till principerna för den gemensamma jordbrukspolitiken bör höra att jordbruk kan bedrivas inom hela unionen, även i svåra förhållanden. *Av klimatologiska, historiska och andra motsvarande orsaker kan många europeiska jordbruk inte klara av en öppen priskonkurrens med jordbruk som baserar sig på stora produktionsenheter eller annars låga produktionskostnader. Sålunda är också möjligheterna att minska stödet till europeiskt jordbruk begränsade. Även möjligheterna att bedriva handel med utomeuropeiska länder baserar sig också i fortsättningen på stöd av viss storlek.* I praktiken innebär detta att EU även under kommande år skall ty sig till de möjligheter som finns inom ramen för kriterierna för både det gula och blåa stödet som omfattas av sänkningsskyldigheten. Kriterierna för det gröna stödet ger inte tillräckligt utrymme för utbetalning av stöd.

Utskottet konstaterar att kommissionens plan Agenda 2000 hade som mål att EU inom en viss tid kunde slopa prisstödet för spannmål, nötkött och mjölk. Som åtgärd sänker en reform lik Agenda 2000 interventionspriset på spannmål samt stödpriset för mjölk och nötkött men räcker nödvändigtvis inte till för att trygga konkurrenskraften för jordbruket. Även de konkurrerande länderna kommer att i sinom tid sänka sina interna priser på jordbruksprodukterna. Priset på foderspannmål är i EU redan för närvarande i

praktiken på samma nivå som världsmarknadspriset. En prissänkning enligt agendan torde inte öka konkurrenskraften för svinkött eller andra ”med spannmål producerade” produkter.

Utskottet anser att när det gäller jordbruket bör WTO-förhandlingarna framför allt lösa frågan om hur en negativ inkomstutveckling för jordbrukarna på grund av en öppnad jordbrukshandel och sänkningen av producentpriserna skall kunna elimineras. *I fråga om jordbruksförhandlingarna bör EU:s mål vara att bibehålla stödarrangemang som ger garantier för en tillräcklig inkomstnivå och inkomstutveckling för jordbrukarna och sålunda också tryggar jordbruksproduktionen inom hela unionen.*

Utskottet framhåller också att man i GATT-förhandlingarnas historia vid varje förhandlingsrunda försökt genomföra sänkningar av tull på industriprodukter på ett sätt som tar hänsyn till ömsesidighet och bibehåller balansen på marknaden. Utskottet förutsätter att det även under den nya WTO-förhandlingsrundan genomförs tullsänkningar också för jordbrukets del med hänsyn till principen om ömsesidighet. *Unionen bör inte i jordbruksförhandlingarna binda sig för betydande nya utspel gällande marknadstillträdet, om de inte garanterar lika exportmöjligheter för unionens jordbruksprodukter.*

Samtidigt konstaterar utskottet att den allmänna trenden på livsmedelsmarknaden är att konkurrensen blir allt hårdare, varför konkurrenskraften för den inhemska livsmedelsindustrin bör kunna förbättras. *Samtidigt bör förhandlingarna om en liberalisering av jordbrukshandeln föras också med tanke på den av inhemska jordbruksråvara beroende livsmedelsindustrins synpunkter.* Minimimålet bör vara att under den kommande förhandlingsrundan bibehålla konkurrensläget för företag som exporterar jordbruksprodukter och förädlade livsmedel till tredje länder. Det är också viktigt att vid förhandlingarna kunna sänka totpullar åtminstone för länderna i Central- och Östeuropa.

Icke-kommersiella synpunkter

Med icke-kommersiella synpunkter menas samtidigt både livsmedelssäkerheten och negativa miljö- och samhällseffekter av en liberaliserad

jordbrukshandel. Under Uruguayrundan blev behandlingen av dessa frågor utanför rundans jordbrukspaket. Samhällseffekterna har redan tidigare behandlats. *Med de motiveringar som anförs nedan understryker utskottet vikten av icke-kommersiella synpunkter och förutsätter att de beaktas på behörigt sätt vid förhandlingarna.*

Avtalet om tillämpning av sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-avtalet) tillkom som en del av Uruguayrundan. SPS-avtalet fastställer att ingen part kan hindras att införa eller genomföra nödvändiga åtgärder för att skydda människors, djurs eller växters liv och hälsa. Samtidigt förutsätter SPS-avtalet att åtgärderna inte tillämpas på ett godtyckligt sätt som hinder för den internationella handeln. I SPS-avtalet har parterna också förbundit sig att skapa en multilateral ram bestående av regler och principer för införande, utveckling och genomförande av sanitära och fytosanitära åtgärder, och dessutom erkänner parterna betydelsen av internationella standarder, anvisningar och rekommendationer i detta avseende. SPS-avtalet förpliktar inte automatiskt någon av parterna att harmonisera SPS-bestämmelserna att överensstämja med den internationella praxisen.

Tillämpningen av SPS-avtalet för att skydda människors, djurs och växters hälsa och liv har lett till enstaka men allvarliga handelstvister, vilket uppenbarligen har skapat ett behov att se över SPS-avtalets innehåll. Handelstvister har uppkommit särskilt när det gäller användningen av kött producerat med tillväxtfrämjande hormoner. *Utskottet anser att när det gäller SPS-avtalet bör Finland med alla medel hindra en sådan eventuell översyn av avtalet som leder till sämre kvalitet på livsmedel på marknaden eller en försämring av försiktighetsåtgärderna i fråga om kvalitet. Händelserna under senare tid visar tvärtom att marknadsövervakningen av livsmedel bör ökas ytterligare och missförhållanden åtgärdas utan dröjsmål och med eftertryck.*

Utskottet har i olika sammanhang (bland annat i sina utlåtanden JsUU 11/1995 rd, JsUU 3/1996 rd och JsUU 3/1999 rd) motsatt sig åtgärder som kunde leda till att användningen av produktionsfrämjande hormoner tillåts. De representanter för konsumenterna, producenterna, för-

ädlingsindustrin och handeln, som utskottet har hört som sakkunniga, har krävt att Finland fortfarande ställer sig bakom ett absolut förbud mot användning av hormoner. I sina ställningstaganden uppmärksammar utskottet bland annat de svårigheter som har att göra med bedömningen av de negativa effekterna på folkhälsan av hormoner som används för att öka animalieproduktionen. Med dessa motiveringar motsätter sig utskottet även en ny bedömning av användningen av hormoner, och har för den händelse att en ny bedömning eventuellt genomförs krävt att konsumenternas synpunkter bibehålls som bedömningsgrund. Konsumenterna har utöver hälsoaspekterna även understrukt djurskyddsaspekter, det vill säga att köttet är etiskt rätt producerat.

I sitt utlåtande om statsrådets EU-redogörelse med anledning av WTO-beslut rörande EG:s förbud mot användning av hormoner den 27 april 1999 (JsUU 3/1999 rd) konstaterade utskottet att gemenskapen i första hand måste sörja för en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa. Samtidigt underströk utskottet att konsumenternas förtroende för köttets del redan nu på grund av BSE-sjukan och svinpesten har minskat också i fråga om kött som producerats inom gemenskapen. Om importförbudet upphävs skulle detta ytterligare minska konsumenternas förtroende, vilket i sin tur skulle minska köttkonsumtionen i EU-länderna ytterligare. Detta skulle i sin tur leda till svårigheter på marknaden och därigenom olägenheter såväl för produktionen som för förädlingen av kött. På grund av produktionsförhållandena i Finland leder detta till speciella svårigheter i områden som är beroende av animalieproduktionen. Även om det skulle ställas krav på införande av ett märkningssystem för kött (ursprungsland och produktionssätt) också i fråga om kött som importeras till gemenskapen, när märkningssystemet inte fullt ut till konsumenterna, eftersom märkning inte skulle krävas när kött används i storkök och restauranger och som råvara. Köttets ursprung är till dessa delar omöjligt att övervaka. *I enlighet med ställningstagandet i det sistnämnda utlåtandet förutsätter utskottet på nytt att Finland motsätter sig ett upphävande av förbudet mot import av nötkött från djur som be-*

handlats med tillväxthormoner. Dessutom konstaterar utskottet att det redan tidigare har förutsatt (JsUU 2/1998 rd) att konsekvensen inte ens indirekt får vara att man eventuellt blir tvungen att öppna EU:s marknad för livsmedel som har behandlats genom metoder som nu tillämpas i Förenta staterna (bland annat bestrålning av kött och dekontamination till exempel med klor) och som för närvarande inte är tillåtna i EU.

I fråga om miljökonsekvenserna konstaterar jord- och skogsbruksutskottet att det i olika sammanhang har påpekat våra nordliga starka sidor, speciellt kvalitetsfaktorerna, i livsmedelsförsörjningen. Sålunda har utskottet i tidigare ställningstaganden ansett det viktigt att Finland vid utvecklingen av gemenskapens lagstiftning och genomförande av systemen eftersträvar en tillräckligt hög skyddsnivå för miljöskyddet för att våra livsmedels höga kvalitet och en ren miljö skall kunna bibehållas och Finlands konkurrensfördel samtidigt utnyttjas. Utskottet konstaterar också att Finland i samband med anslutningen till Europeiska unionen fick rätt att bibehålla strängare miljöskyddsnormer än gemenskapens regelverk (bland annat lägre kadmiumhalt för gödselmedel). *Utskottet förutsätter att Finland motsätter sig eventuella krav på eftergifter i frågor som gäller miljöskydd i jordbruket.*

Till slut

Utskottet konstaterar också att EU:s spelrum vid förhandlingarna om stödet till jordbrukshandeln under millennium-rundan är mycket litet. Därför är det viktigt att riksdagen hålls informerad i alla skeden av WTO-förhandlingarna. De får inte leda till sådana nedskärningar av stödet som i sak skulle innebära att Agenda 2000-paketet öppnas. Utöver detta är det viktigt att man samtidigt vid sidan av WTO-förhandlingarna följer förhandlingarna om utvidgning av gemenskapen, eftersom man vid dessa förhandlingar kan komma till lösningar som har sina effekter på innehållet i förhandlingarna om jordbrukshandeln under millennium-rundan.

Utlåtande

Jord- och skogsbruksutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet i och för sig inte har någonting att anmärka mot statsrådets ståndpunkt men speciellt i fråga om sin egen sektor förutsätter

1) att klimatologiska och andra särdrag som påverkar jordbruket i länder som Finland beaktas vid förhandlingarna på så sätt att det även i fortsättningen finns tillgång till stödlösningar som möjliggör jordbruk även i dessa produktionsområden där det finns sämre förutsättningar för produktion och

2) att Finland när det gäller SPS-avtalet med alla medel bör förhindra en sådan eventuell översyn av avtalet som leder till sämre kvalitet på livsmedel på marknaden och sämre försiktighetsåtgärder i fråga om kvalitet samt

3) att Finland motsätter sig ett upphävande av förbudet mot import av nötkött från djur som behandlats med tillväxthormoner och

4) att stora utskottet bör delge statsrådet det som i övrigt sägs i detta utlåtande.

Helsingfors den 10 juni 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Kalli /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Pertti Hemmilä /saml
Matti Kangas /vänst
Tapio Karjalainen /sd
Jyrki Katainen /saml
Marja-Leena Kemppainen /fkf

Katri Komi /cent
Jari Koskinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd
Eero Lämsä /cent
Erkki Pulliainen /gröna
suppl. Olli Nepponen /saml
Pekka Vilkuna /cent.