

Internasjonal handel med mat og andre landbruksprodukter;

Behov for ny politikk og store endringer i handelsavtaler

POLICY-NOTAT

3/2016



HANDELSKAMPANJEN



Av Aksel Nærstad

Oppsummering:

Internasjonal handel er viktig både for alle land og for milliarder av mennesker. Den kan spille en positiv rolle for å utrydde sult og fattigdom, sikre velferd og gode liv. Men internasjonal handel kan også fungere negativt. Lokal produksjon og lokale arbeidsplasser kan bli utkonkurrert, den kan bidra til miljøødeleggelser og til økt sårbarhet for nasjoner, folkegrupper og enkeltindivider. Dette notatet er laget for å stimulere til debatt og for å bidra til endringer av regelverk og praksis for produksjon og internasjonal handel med mat og andre landbruksvarer.

Det er lett å gå seg vill i innfløkt regelverk og tekniske formuleringer. Derfor er det viktig noen ganger å løfte blikket, og se på de store linjene og prinsippene som ligger til grunn, og hva som bør ligge til grunn for internasjonal handel med mat og andre landbruksprodukter.

Handel med mat skiller seg fra handel med andre varer. Det dreier seg om livsnødvendige varer og levende organismer som produseres under svært forskjellige naturgitte forhold. Regelverket i WTO tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til særegenhetene og de spesielle behovene knyttet til handel med mat. En hovedmålsetting for WTO er å fjerne handelshindringer, mens hovedmålsettingen for matproduksjonen og handel med mat må være å sikre retten til mat for alle gjennom bærekraftig matproduksjon. Det store flertallet av befolkningen i utviklingsland er knyttet til landbruket, og det spiller derfor en helt avgjørende rolle for livet til milliarder av mennesker og for mulighetene til å bekjempe fattigdom.

For å sikre produksjon av nok og sunn mat er det viktig at alle land og områder utnytter sine naturgitte forhold til bærekraftig matproduksjon. Alle land

må ha rett og plikt til å sikre basismatvarer til egen befolkning, primært gjennom egen produksjon. Alle land må derfor ha rett til å beskytte og støtte egen lokal matproduksjon for å sikre basismatvarer til egen befolkning og for å oppfylle retten til mat, så lenge det ikke går på bekostning av den samme retten for andre.

Mellom 85 og 90 prosent av all maten som produseres i verden, forbrukes i de landene den produseres, men internasjonal handel med mat spiller likevel en svært viktig rolle – både positivt og negativt. De fleste av oss i Norge er jo glade for at vi kan spise appelsiner og bananer, drikke te og kaffe, så det er enkelt å se fordelene ved å kunne importere produkter som ikke kan dyrkes i Norge. Mange land, derunder Norge, er nå også helt avhengig av import for å kunne sikre nok mat til befolkningen. Eksport kan også gi inntekter som kan bidra til økt levestandard.

Internasjonal handel med landbruksvarer gjør imidlertid også stor skade, blant annet på grunn av regelverket i WTO. Lokalprodusert mat, i stor grad produsert på bærekraftige måter, blir utkonkurrert av billige importerte varer som i stor grad produseres på ikke-bærekraftige måter og som i mange tilfelle er høyt subsidiert i rike land som eksporterer varene. Dette rammer utviklingslandene og småbøndene spesielt, men også bønder i rike land rammes.

Det er mulig å ha to tanker i hodet samtidig, og det er mulig å arbeide både kortsiktig og langsiktig med internasjonale handelsspørsmål. Det må legges press på regjeringer fra hele verden for at de skal bli enige om at utviklingsland skal kunne sette i verk de tiltakene de mener er nødvendige og riktige for å sikre retten til mat for egen befolkning uten å bli rammet av regelverket i WTO. Samtidig må det reises diskusjoner og startes utredninger om en helt ny type internasjonal avtale for internasjonal handel med mat og andre landbruksprodukter.

Landbruksvarer er ikke som andre varer

Mat og andre landbruksprodukter er ikke som spiker – eller mobiltelefoner

Vi mennesker kan klare oss uten både spiker og mobiltelefoner, men ikke uten mat. Selv om produksjon av spiker mm er avhengig av tilgang på råvarer, så kan mye av det resirkuleres, og det er ingen fare for akutt mangel på råstoff. Produksjonen av slike varer kan også foregå de fleste steder i verden, helt uavhengig av klima, vær og årstider. Mat derimot er vi alle helt avhengige av, og matproduksjonen er avhengig av de naturgitte forholdene.

Menneskeheten står overfor store utfordringer knyttet til matproduksjonen i verden. Det er omtrent 800 millioner mennesker som sulter i verden, og omtrent 2 milliarder mennesker som lider av såkalt 'skjult sult' – mangel på vitaminer og mikrostoff. Fram til 2050 vill verdens befolkning antagelig øke med nye to milliarder mennesker. Samtidig ødelegges naturressurser som matproduksjonen er avhengig av, og klimaendringene med økt ekstremvær vil kunne få dramatiske negative konsekvenser for matproduksjonen i store deler av verden. Sammen med virkninger av kriger og konflikter, kan dette føre til at det i framtida ikke vil være nok mat tilgjengelig på det internasjonale markedet for dem som ønsker, har behov og penger til å kjøpe. Den dramatiske økningen i de internasjonale matprisene i 2007-2009 som bl.a. skyldtes svikt i avlingene i viktige eksportland, førte til at antall mennesker som sultet i verden, økte med mer enn 100 millioner.

Heldigvis er det også mye positivt å bygge på, og store muligheter for å produsere nok og sunn mat på bærekraftige måter til en voksende befolkning. Men endring av viktige regler for internasjonal handel, er en av forutsetningene for at det skal skje.

Bare 10-15 prosent av maten krysser landegrensene

På verdensbasis er det bare mellom 10- 15 % av maten som krysser landegrensene. Andel av produksjonen som krysser landegrensene, varierer fra varegruppe til varegruppe. Det er omtrent 3% for grønnsaker, 6% for frukt, 9% melkeprodukter, 10% for kjøtt, 15% for korn og ris, 35% for fisk og 38% for oljeplanter¹.

Det er veldig positivt at mesteparten av maten som produseres, brukes lokalt i landene der den dyrkes. Det er viktig for matsikkerhet, miljøet og sysselsetting.

Småskala matprodusenter er verdens største yrkesgruppe, og utgjør omtrent 40% av alle såkalt 'økonomisk aktive'. De produserer omtrent 70 % av maten som konsumeres i verden². Dessverre utgjør også småbrukere og deres familier flertallet av dem som sulter og av verdens fattige. Industrilandbruket produserer bare ca. 30 % av maten som konsumeres direkte, men det bruker omtrent 75% av alt landbruksareal i verden³.

Norge er sårbart

Norge er nå helt avhengig av import av mat. Målt på kaloribasis blir rundt 60 % av maten vi spiser importert. Sett i lys av den globale situasjonen og framtidsutsiktene for matproduksjon, er det meget betenkelig. En sterk økning i norsk sjøbergingsgrad for mat bør være et viktig mål.

WTO-regelverket setter rammer for mulighetene for landene til å gjennomføre politikk og tiltak for å sikre nasjonal matproduksjon til egen befolkning. På siste side legger vi fram noen hovedpunkter som bør ligge til grunn for endringer av WTO-regelverket og for andre internasjonale handelsavtaler.

¹ Tallene for melkeprodukter, kjøtt, fisk og oljeplanter er fra FAO Food Outlook 2016. Tallene for frukt og grønnsaker er fra 2004, og kilden er: Eric Baas (2006) «The world of vegetables. Challenges and opportunities for vegetable suppliers. Rabobank International».

² ETC-group (2014) Who will feed us. <http://www.etcgroup.org/content/who-will-feed-us-0>

³ GRAIN 2014: Hungry for land. <https://www.grain.org/article/entries/4929-hungry-for-land-small-farmers-feed-the-world-with-less-than-a-quarter-of-all-farmland>

Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) la 2/11-2016 fram en studie av hvilke konsekvenser en mulig tilslutning til en eventuell handelsavtale mellom USA og EU (TTIP) vil få for Norge. EU og USA ligger an til å fjerne 97% av tollene seg imellom. NUPI konkluderte med at en tilslutning vil kunne få store negative effekter for landbruket, som krever store kompensasjonsbeløp for å kunne opprettholde produksjonen. Modellen beregner heller ikke effekten av bortfall av de fellesgodene landbruket bidrar med, som matsikkerhet, kulturlandskap, biologisk mangfold, distriktsbosetting og ringvirkninger på andre næringer.

Norge er inne i bilaterale forhandlinger med EU om en ny avtale for basis landbruksvarer som ost, kjøtt og grønnsaker. Dette gir også økt import og press på norsk produksjon. En oppdatering av avtalen mellom EFTA og Canada kan også gi økt import. Næringsminister Monica Mæland har uttalt at hun ønsker en oppdatert avtale som ligger nær opptil avtalen mellom EU og Canada (CETA). 99% av tollene mellom EU og Canada vil bli fjernet gjennom CETA. EFTA har også startet innledende samtaler med Mercosur, der store landbrukseksportører som Brasil inngår. I tillegg legger WTO bånd på hvor mye og hvilken støtte som kan gis, selv for produksjon av produkter som konsumeres innenlands.

Store utfordringer fra produksjon og forbruk

De store utfordringer verden står overfor når det gjelder produksjon og forbruk av mat og andre landbruksprodukter, må tas med i vurderingene når en skal se på hva slags regler og praksis det bør være for internasjonal handel med mat og andre landbruksprodukter.

Vi har bare én jord og det er nødvendig å ta vare på naturressursgrunnlaget for framtidig matproduksjon. De siste hundre årene har imidlertid en stor del av disse ressursene blitt ødelagt eller forringet. Omtrent 30% av all matjord har fått

sterkt redusert fruktbarhet, og landbruksområder tilsammen på størrelse med Østerrike går ut av landbruksproduksjon hvert år⁴. 70 % av det biologiske mangfoldet i landbruket er gått tapt. Vannressursene overforbrukes mange steder, og det er bare et tidsspørsmål når nåværende produksjon må reduseres i viktige områder. Et eksempel er Saudi-Arabia som på 1970-tallet bestemte seg for å bli sjølberget med korn. Det ble landet, men 2016 er det siste året med omfattende kornproduksjon fordi grunnvann ikke lenger er tilgjengelig i store områder.

Klimaendringer, inklusiv økt hyppighet og kraft av ekstremvær, rammer allerede matproduksjonen over store deler av verden. Om det ikke raskt skjer en drastisk reduksjon av klimagassutslippene, vil klimaendringene kunne føre til nedgang i matproduksjonen, spesielt i Afrika og deler av Asia, som også er de områdene der det er mest sult i dag og der befolkningsøkningen vil bli størst i de nærmeste tiårene.

Varmere klima vil føre til lengre vekstsesonger i land som Norge, og dermed kunne føre til økte avlinger, men ekstremvær rammer også matproduksjonen også på den nordlige halvkula. Det er derfor langt fra sikkert at land som Norge vil kunne få økt matproduksjon på grunn av varmere klima. Sysselsetting og lokal økonomi bør også tas med når internasjonale handelsregler skal vurderes. Det er derfor viktig å se på mulighetene for småbønder, spesielt i utviklingsland, til å øke sine inntekter. Det er samtidig viktig å se på mulighetene for økt sysselsetting. Det er omtrent 2 milliarder mennesker i verden som er arbeidsløse eller undersysselsatt.

Omtrent 1/3 av maten som produseres, går tapt, både i utviklingsland og i rike industrialiserte land. I utviklingsland er hovedårsaken at det er dårlige lagringsforhold, mangel på bearbeidingsindustri og dårlig tilgang til markeder. I rike land er den viktigste årsaken at mat kastes.

⁴ Soil Atlas 2015. http://globalsoilweek.org/wp-content/uploads/2014/12/soilAtlas2015_web_141221.pdf

Store positive muligheter

Utfordringene for verdens matproduksjon er, som vi kort har beskrevet ovenfor, meget store. Heldigvis er det mye positivt å bygge på, og store muligheter for å møte de store utfordringene verden står overfor når det gjelder produksjon av mat og andre landbruksprodukter.

Det er mulig å redusere tapet av mat i utviklingsland ved å satse på å forbedre lagermulighetene, utvikle bearbeidingsindustri og styrke tilgangen til markeder, og det er mulig å redusere kasting av mat i rike land. Det er også mulig å redusere kjøttforbruket i landene som i dag har et høyere kjøttforbruk enn det ernæringsekspertene anbefaler, og det er mulig å redusere bruken av fôr som egner seg som mat for mennesker.

Verdensbanken har slått fast at investeringer i landbruket i utviklingsland er den mest effektive måten å redusere fattigdom på. Det er minst dobbelt så effektivt som investeringer i hvilken som helst annen sektor, og opptil fire ganger så effektivt i de fattigste landene. De største undersøkelsene på gårdsnivå i utviklingsland av produksjonsøkning ved omlegging til bedre dyrkingsmetoder med agroøkologisk og andre former for bærekraftig landbruk, viser at det er et stort potensiale for produksjonsøkning. Slike tradisjonelle former for landbruk og forbedrede dyrkingsmetoder er bærekraftige og fører til reduserte kostnader for bøndene fordi de ikke har utgifter til store mengder kunstgjødsel og sprøytemidler

Endret regelverk for internasjonal handel med mat

Regelverk for internasjonal handel for mat og andre jordbruksvarer burde ha som utgangspunkt at det skal bidra til å sikre lokal produksjon av nok og sunn mat på bærekraftige måter. Dessverre er regelverket i Verdens handelsorganisasjon (WTO) og de handelsavtalene det nå forhandles om – TISA, TTIP, TPP – og CETA som nylig er ferdig forhandlet⁵, sterkt preget av nyliberalistisk ideologi og en grunnleggende tro på at markedet best kan svare på de utfordringene en står overfor. Handelskampanjen mener det er behov for politisk styring for å sikre en bærekraftig matproduksjon som kan produsere nok og sunn mat til verdens befolkning.

Dumping av mat fra rike land i utviklingsland er et stort problem

Da WTO-avtalen ble vedtatt i 1994, hadde de fleste rike land høye subsidier på egen matproduksjon, mens utviklingslandene ikke hadde det – fordi de ikke hadde økonomiske midler til det. Subsidiene ble delt inn i ulike kategorier, bl.a. handelsvridende og ikke handelsvridende subsidier. De såkalt handelsvridende subsidiene som enkelt forklart er støtte per kilo eller liter av det som blir produsert, skulle fases ut. Denne typen støtte har vært viktig for mange land for å kunne opprettholde en produksjon til egen befolkning, også i Norge. Slik støtte er

⁵ TISA: Trade in Services Agreement. Avtale som 52 land forhandler om, derunder Norge. Se mer informasjon på <http://www.handelskampanjen.no/tema/tjenester>

TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership. Avtale mellom USA og EU som det forhandles om nå.

TPP: Trans-Pacific Partnership. Avtale mellom USA og land i Asia som det forhandles om.

CETA: The Comprehensive Economic and Trade Agreement. Avtalen mellom Canada og EU som nylig er godkjent av begge parter.

helt akseptabelt, og alle land bør kunne fastsette nivået på slik støtte til bøndene. På grunn av WTOs regelverk er imidlertid slik støtte drastisk redusert de seinere årene, og erstattet av såkalt «ikke handelsvridende støtte».

Støtte til bønder som i WTO-regelverket betegnes som ikke handelsvridende, påvirker imidlertid internasjonal handel sterkt. Etter at WTO-avtalen trådt i kraft har de fleste rike land lagt om støtten til landbruket fra i hovedsak det som i WTO-regelverket betegnes som «handelsvridende» subsidier til det som betegnes som «ikke handelsvridende». I 1995/96 utgjorde de handelsvridende subsidiene i underkant av 80% av de totale subsidiene. I 2010/2011 utgjorde de ca. 10%. Når bønder i rike land får støtte bl.a. for å opprettholde kulturlandskap, så betegnes det i henhold til WTO-regelverket som «ikke handelsvridende». Med slik støtte kan det som produseres, selges til lavere pris enn om slik støtte ikke hadde blitt gitt. Når slike varer selges i andre land, vil de kunne utkonkurrere lokal produksjon. Det skjer spesielt i utviklingsland. Her er noen eksempler på hvordan regelverket har slått ut⁶:

- Kyllingproduksjon i Kamerun ble rundt årtusenskiftet utkonkurrert av billig kylling fra EU. Importen av kylling økte med 300 % fra 1999 til 2003, og 92 % av bøndene som produserte kylling, la ned kyllingproduksjonen.
- I Ghana økte import av tomatpuré fra 3 300 tonn i 1998 til 24 740 tonn i 2003. Bøndene i Ghana tapte 40% av markedet.
- Risimporten til Haiti fra USA økte fra 15 000

tonn i 1980 til 350 000 tonn i 2004. Bill Clinton beklaget seinere USAs dumping av ris på Haiti.

Det er imidlertid viktig at dumping også kan skje uten at avsenderlandet mottar støtte. For mottakerlandet er det irrelevant om produktet som kommer inn på markedet er subsidiert eller ikke. Derfor er det viktigst å gi mottakerlandet muligheten til å beskytte sine markeder mot import, gjennom anvendelse av tilstrekkelig toll, uavhengig av om varen har mottatt støtte eller ikke.

Fordi rike land hadde høye subsidier på landbruksvarer da WTO ble dannet, ble det bestemt i WTO-reglene at utviklingsland kunne opprettholde eller øke sin støtte opp til 10 prosent av varenes verdi. Reglene for beregningen av slik støtte er imidlertid veldig spesielle, og rammer enkelte utviklingsland hardt.

Importbeskyttelse for jordbruksprodukter

Det er viktig at land kan beskytte markedene sine fra import av landbruksvarer som skader nasjonal produksjon. Dette er spesielt viktig for utviklingsland. De fleste rike land har allerede tilgang på en beskyttelsesmekanisme (special safeguard –SSG) for landbruksprodukter som et resultat av Uruguay runden i WTO. Utviklingsland krever en tilsvarende beskyttelsesmekanisme som et mottiltak mot landbruksimport som ødelegger egen produksjon, og ofte rammer småskala bønder hardest.

G33 (en gruppe av 46 utviklingsland) fremmer

⁶ South Centre (2015) WTO's MC10: Agriculture negotiations- special safeguard in agriculture for developing countries

forslaget om en spesiell beskyttelsesmekanisme (special safeguard mechanism – SSM) som er basert på Doha- forhandlingsmandatet og påfølgende erklæringer og avgjørelser etter det⁷. Grunnet motstand fra flere jordbrukseksporterende land har G33 redusert ambisjonene i forslaget. Til ministermøtet i Nairobi fremmet G33 et forslag om en automatisk beskyttelsesmekanisme – ikke SSM, men å legge til «spesiell og differensiert behandling» for utviklingsland i den eksisterende beskyttelsesmekanismen (SSG)⁸. Forslaget ble ikke behandlet eller vedtatt på ministermøtet i 2015.

Offentlige matlagerprogrammer må tillates

Indiske myndigheter tilbyr fattige småbønder en fast pris for å kjøpe mat til matlagre for å kunne gi eller selge mat billig til fattige. Programmet bidrar derfor både til å bedre fattigbøndenes kår og til å redusere sult. Det når ut til 800 millioner mennesker og koster ca. 21 milliarder USD per år. På grunn av at oppkjøpet er til faste priser, regnes forskjellen mellom prisen som regjeringen betaler bøndene, og markedsprisen i 1986–88, som subsidier i henhold til WTO-regelverket. Med sitt program bryter India da grensa på 10 prosent subsidier.

USA har også et program for matsikkerhet for fattige i USA. Programmet koster omtrent 79 milliarder USD – nesten fire ganger så mye som Indias program, og det omfatter 47 millioner mennesker – ca. 6 prosent av antall mennesker som det indiske programmet støtter. Mens Indias program bryter regelverket i WTO, er USAs program helt lovlig innenfor det samme regelverket. Grunnen er at USAs program er å gi matkuponger eller kontanter til de fattige som de kan kjøpe mat for, mens Indias program går til å støtte bønder og kjøpe opp mat som så gis bort eller selges til under markedspris til de fattige.

Matsuverenitet må innføres og respekteres!

Fram til WTO-avtalen trådte i kraft i 1994, så kunne alle land regulere mengden import av de forskjellige matvarene, og når på året det kunne importeres. I sesongen for norske epler, kunne import forbys eller tillates i mindre skala enn på tider av året da norskproduserte epler ikke kunne dekke behovet. Landene sto også fritt til å bestemme at importen skulle komme fra bestemte land eller områder for at den kunne bidra til reduksjon av fattigdom. Rike land kunne bestemme at det skulle importeres varer fra utviklingsland der de hadde overskudd av varer, i stedet for fra f.eks. USA og EU. Men med WTO-avtalene skulle all regulering legges om til toll, og med et mål om total frihandel. Poteter og kjøtt fra den andre siden av jorda, skulle kunne konkurrere fritt med norskproduserte varer. Bare prisen skulle avgjøre hva som ble solgt.

Matsuverenitet fremmes og støttes av verdens største bondeorganisasjon, La Via Campesina, og et stort antall internasjonale og nasjonale bondeorganisasjoner og NGO 'er – også flere av medlemmene i Handelskampanjen. Matsuverenitet innebærer at alle land må ha rett til å bestemme graden av og formene for beskyttelse og støtte til bærekraftig produksjon for nasjonalt konsum, og samtidig tiltak mot at subsidierte varer fra andre land ødelegger markedene for bærekraftig produksjon i hvert enkelt land. Matsuverenitet innebærer også at bønders rettigheter til frø, jord og vann må respekteres og sikres, og at forbrukere må ha muligheter til å kjøpe sunn og lokalprodusert mat.

⁷ Se eksempelvis: July 2004 Doha Work Programme, (WT/L/579) paragraf 42: A Special Safeguard Mechanism (SSM) will be established for use by developing country Members. https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/ta_docs_e/2_wt579_e.pdf

⁸ South Centre (2015) WTO's MC10: Agriculture negotiations- special safeguard in agriculture for developing countries

Politiske anbefalinger:

- Alle land må få rett til å bestemme form og størrelse på støtte til landbruksproduksjon for sitt eget nasjonale marked
- Alle former for direkte eller indirekte støtte for mat og andre landbruksprodukter som eksporteres, må kunne «nulles ut» ved tilstrekkelige tollvern i alle land. Dette kan eksempelvis gjøres ved å innføre en ny importtoll på subsidierte varer fra rike land som tilsvarer verdien av de subsidiene som er gitt.
- Hvert land bør fritt kunne innføre støtteordninger for landbruket som stimulerer til ulike former for bærekraftig landbruk – landbruk som opprettholder eller øker fruktbarheten i jorda, tar vare på det biologiske mangfoldet, bidrar til å redusere klimaendringene, ikke overforbruker vannressurser, og som produserer sunn mat. Den politiske verktøykassa må være like stor i Nord og Sør og støtten må sikre bærekraft på alle nivåer.
- Norske myndigheter bør støtte Utviklingsland sitt krav om en spesiell beskyttelsesmekanisme (SSM) og spesiell og differensiert behandling for utviklingsland.
- Norske myndigheter bør gå i spissen for at WTO skal tillate alle utviklingsland å ha program som Indias program for matsikkerhet og oppkjøp av mat fra fattige bønder.
- Norske myndigheter bør gå i spissen for en reform av WTOs landbruksavtale slik at alle land skal ha lov til å fastsette form og omfang på beskyttelse av og støtte til nasjonal produksjon av mat for egen befolkning.
- Norge bør ikke tilslutte seg eller arbeide for nye internasjonale handelsavtaler som svekker mulighetene for at Norge eller noen andre land skal kunne beskytte og støtte egen matproduksjon til egen befolkning.

UTGITT AV HANDELSKAMPANJEN 2016

Handelskampanjen samler organisasjoner fra bonde-, fag-, miljø- og solidaritetsbevegelsen. Medlemmer er Attac, Fagforbundet, For Velferdsstaten, Handel og Kontor, Latin Amerikagruppene i Norge, Natur og Ungdom, Nei til EU, Norges Bondelag, Norges Bygdekvinnelag, Norges Bygdeungdomslag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Oikos- Økologisk Norge, PRESS, Spire, Ungdom mot EU, Utviklingsfondet, og Folkeaksjonen mot TISA.

Forfatter: Aksel Nærstad, styremedlem i Handelskampanjen

Innholdet i notatet står for forfatterens egen regning.

Layout: Jenny Jordahl



Notatet er utgitt med støtte fra Norad

ISBN: 978-82-92515-17-4