

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A mezőgazdaság szerepe a multilaterális, a kétoldalú és a regionális kereskedelmi tárgyalásokban a WTO Nairobiban tartott miniszteri konferenciájának fényében

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2017/C 173/04)

Előadó: **Jonathan PEEL**

Közgyűlési határozat:	2016.1.21.
Jogalap:	az eljárási szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése saját kezdeményezésű vélemény
Illetékes szekció:	„Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció
Elfogadás a szekcióülésein:	2017.2.6.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2017.2.23.
Plenáris ülés száma:	523.
A szavazás eredménye:	212/0/0
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Mark Twain⁽¹⁾ után szabadon elmondhatjuk, hogy a dohai forduló kudarca okán a WTO halálhírét keltő beszámoló jócskán túlzóak. A Kereskedelmi Világszervezet (WTO) továbbra is a kereskedelmi tárgyalások életképes és eredményes fóruma, különösen a mezőgazdaság vonatkozásában.

1.1.1. Ezt a WTO 2015 decemberében Nairobiban megrendezett 10. miniszteri konferenciája is megerősítette. Az itt elfogadott határozatok között szerepelt a mezőgazdasági exporttámogatások tényleges eltörlése. A WTO főigazgatója ezt a szervezet által a mezőgazdaság terén az elmúlt 20 évben elért legjelentősebb eredménynek nevezte. Előzményei a 2013-ban Balin megrendezett előző miniszteri konferencián kötött, a kereskedelmi eljárások egyszerűsítésére vonatkozó megállapodás és egyéb megállapodások voltak.

1.1.2. A mezőgazdasági kereskedelmen⁽²⁾ belül bizonyos főbb szakpolitikai területeken a legjobban multilaterális szinten érhető el megállapodások – ilyen terület például a belső támogatások és az exporttámogatások globális szintje, valamint a piachoz való hozzáférés bizonyos aspektusai. Ez utóbbiak közé tartozik például egy különleges védelmi mechanizmus, valamint a WTO-tag fejlődő országokra vonatkozó különleges és megkülönböztetett elbánás is.

1.2. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) úgy véli, hogy új megközelítést, új inputokat és új lendületet kell adni a mezőgazdasági kereskedelemnek, amely a tárgyalások gyakran legvitatottabb területe. A nairobi miniszteri nyilatkozatban⁽³⁾ most először nem erősítették meg a dohai forduló lezárására irányuló teljes mértékű elkötelezettséget, ám a dokumentumba belefoglalták azt, hogy minden tag erősen elkötelezett amellett, hogy a fennmaradó dohai kérdések – így többek között a mezőgazdaság – tekintetében tovább folytatódjanak a tárgyalások.

1.2.1. A mezőgazdaság terén alkalmazott multilaterális megközelítést újra kell gondolni és fel kell éleszteni, nem pedig sutba dobni. „Dohát” mint a fejlett és a fejlődő országok közötti kereskedelmi párbeszéd koncepcióját fenn kell tartani és tovább kell fejleszteni, minden szereplőt illetően tiszteletben tartva az élelmiszer-önrendelkezés elvét.

⁽¹⁾ Klasszikus amerikai szerző.

⁽²⁾ A WTO által használt fogalom, amelyet jelen vélemény is átvesz.

⁽³⁾ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm

1.2.2. Az EU jó helyzetben van ahhoz, hogy proaktív vezető szerepet játsszon egyfajta friss, kiegyensúlyozott megközelítés előmozdításában. Az EGSZB sürgeti az EU-t, hogy tegyen is így, nem utolsósorban arra tekintettel, hogy számos gyorsan felemelkedő gazdaságnak nem sikerült említésre méltó erőfeszítést tennie annak érdekében, hogy segítsen másokat, akik még jobban le vannak maradva a fejlődés terén. Ez utóbbiak számára továbbra is kritikus jelentőséggel bír a kapacitásépítés, amint az is, hogy a kevésbé élen járó fejlődő országok számára nagyobb mozgásteret biztosítsunk, hogy megakadályozzuk, hogy veszélybe kerüljön élelmezésbiztonságuk vagy a kialakulóban levő mezőgazdasági ágazatuk fejlődése.

1.3. Tovább kell vizsgálni azt is, hogy mit lehet a legmegfelelőbb módon kétoldalú és regionális szintű tárgyalásokkal elérni a mezőgazdasági kereskedelem terén, és biztosítani kell, hogy ezek ne kerüljenek összeütőközésbe a multilateralizmussal.

1.4. Az EGSZB úgy véli, hogy az, hogy az ENSZ elfogadta a fenntartható fejlesztési célokat, a Párizsi Megállapodással (COP 21 ⁽⁴⁾) együtt alapjaiban módosítja a globális kereskedelmi menetrendet, különösen a mezőgazdasági kereskedelem terén. Ezek a megállapodások mélyrehatóak, és végrehajtásuk szükségességének most minden jövőbeli kereskedelmi tárgyalás középpontjában kell állnia.

1.4.1. A fenntartható fejlesztési célok elérésében a kereskedelemnek és a beruházásnak központi szerepet kell játszania. Az UNCTAD becslése szerint évente további 2 500 milliárd amerikai dollárra (USD) lesz szükség ahhoz, hogy elérjük ezeket a célokat. A fenntartható fejlesztési célok globális jellegűek és egyetemesen alkalmazandók – minden országnak részt kell vállalnia az elérésük iránti felelősségből. A céloknak újfajta globális együttműködést kell eredményezniük, amely szélesebb körű, jobban a részvételre alapul és több konzultációt tartalmaz. Már több mint 90 ország kérte mások segítségét a célok eléréséhez.

1.4.2. Erős szinergia fog kialakulni a fenntartható fejlesztési célok előmozdítása és megvalósítása terén, valamint az európai értékeknek az egész világban történő népszerűsítésében, amely különösen környezetvédelmi és társadalmi eredmények révén valósulhat meg. Határozottan javasoljuk, hogy az átláthatóság és a civil társadalmi részvétel azon szintje legyen az alap, amit az EU végül elért az USA-val folytatott tárgyalások során.

1.4.3. A nairobi nyilatkozat hangsúlyozza, hogy a WTO fontos szerepet tölt be a fenntartható fejlesztési célok megvalósításában, ami hatékony multilaterális kereskedelmi mechanizmus híján sokkal nehezebb feladat lenne.

1.5. Az EGSZB üdvözlí az Európai Bizottság 2016 novemberében közzétett, „Európa fenntartható jövője: a következő lépések” című közleményét ⁽⁵⁾, amely szerint a fenntartható fejlesztési célokat teljes mértékben be kell építeni az európai szakpolitikai keretbe és az aktuális európai bizottsági prioritásokba.

1.5.1. Ez különösen fontos lesz a mezőgazdasági kereskedelem terén a jövőben folytatandó tárgyalások kapcsán. A mezőgazdaságnak kulcsszerepet kell juttatni a legtöbb – ha nem az összes – fenntartható fejlesztési cél megvalósításában, de különösen a 2. (az éhínség felszámolása), a 12. (fenntartható fogyasztás és termelés) és a 15. (talajdegradáció) cél tekintetében. A kereskedelem segít egyensúlyt teremteni a kereslet és a kínálat terén, a rendelkezésre álló élelmiszerek mennyiségének növelésével jelentős mértékben javíthatja az élelmezésbiztonságot és a táplálkozást, eközben előmozdítja a hatékony erőforrás-felhasználást és fokozza a beruházást, a piaci lehetőségeket és a gazdasági növekedést, ezáltal munkahelyeket, jövedelmet és jólétet teremtve a vidéki területeken.

1.6. Az EU egyedülálló helyzetben van ahhoz, hogy továbbvigye ezt a programot: a világ mezőgazdasági termékeinek legnagyobb exportőreként és importőreként immár súlya van, már nem az az általános nézet, hogy elsődlegesen védekező álláspontot foglal el a mezőgazdasági kérdések terén, tartós érdeklődésről tett tanúbizonyságot a kereskedelem és a fejlesztés iránt, ráadásul Nairobiban azt is megmutatta, hogy képes újszerűen és kiegyensúlyozottan gondolkodni. Az EU eléggé hiteles ahhoz, hogy valódi összekötő szerepet töltsön be a fejlett és a fejlődő országok között.

1.7. Mielőtt azonban ezt valóban megtehetné, az EGSZB sürgeti, hogy az Európai Bizottság végezzen teljeskörű hatásvizsgálatot először arról, hogy milyen valószínű hatásokkal járhat a fenntartható fejlesztési célok és a Párizsi Megállapodás végrehajtása az uniós mezőgazdaságra és az EU kereskedelempolitikájára nézve.

⁽⁴⁾ Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye felelinek párizsi konferenciája (UNFCCC COP 21).

⁽⁵⁾ SWD(2016) 390 final.

1.7.1. Ugyanakkor az EU-nak ki kell terjesztenie ezt a hatásvizsgálatot a közelmúltbeli uniós kereskedelmi megállapodások, valamint a kereskedelem világszintű fejleményei által az EU egész területén a mezőgazdaságra kifejtett hatásokra is. Miközben a mezőgazdaság és a kereskedelem több mint 40 éve uniós hatáskörbe tartozik, időnként hiányzott a kommunikáció, vagy a „közös gondolkodás” e kulcsfontosságú érdekeltségi területek között.

2. Háttér

2.1. Az 1994. évi uruguayi forduló mezőgazdaságról szóló megállapodásának (URAA) részeként (20. cikk) az újonnan megalakult – az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) helyébe lépő – WTO tagjai megállapodtak abban, hogy 1999 végéig további tárgyalásokat indítanak a mezőgazdasági kereskedelem reformjainak folytatása érdekében. 2001-ben ez a „beépített reformmenetrend” az átfogóbb dohai forduló, más néven dohai fejlesztési menetrend részévé vált. Bár az eredeti tervek szerint 2005. január 1-ig le kellett volna zárni a tárgyalásokat, azok még mindig – immár 15 éve – zajlanak.

2.2. Több mint száz WTO-tag tárgyalási beadványa alapján a dohai nyilatkozat⁽⁶⁾ leszögezte, hogy hosszú távú célkitűzésnek tekinti, hogy egy alapvető reformokat tartalmazó program segítségével tisztességes és piacorientált kereskedelmi rendszert alakítsanak ki. Ez utóbbinak magában kell foglalnia egy megerősített szabályrendszert, valamint a világ mezőgazdasági piacain jelentkező korlátok és torzulások kiigazítására és megelőzésére vonatkozó konkrét kötelezettségvállalásokat a kormányzati támogatások és a mezőgazdaság védelme terén.

2.2.1. A dohai fejlesztési menetrend a mezőgazdasági kereskedelem három pillérével foglalkozott, amelyeket az uruguayi forduló mezőgazdaságról szóló megállapodása határozott meg:

- a **piachoz való hozzáférés** korlátainak jelentős csökkentése,
- az **exporttámogatások** minden formájának visszaszorítása, majd kivezetése, valamint
- a kereskedelmet torzító **belső** mezőgazdasági **támogatások** jelentős csökkentése.

2.2.2. A dohai nyilatkozat értelmében a fejlődő országokkal szembeni különleges és megkülönböztetett elbánásnak mindvégig a tárgyalások szerves részét kellett képeznie, hogy hozzásegítsék ezeket az országokat szükségleteik kielégítéséhez, különösen az élelmezésbiztonság és a vidékfejlesztés területén. A tagok beadványai alapján abban is megállapodtak, hogy kereskedelmen kívüli szempontokat is figyelembe vesznek, például a környezetvédelmet.

2.3. A határidők betartásának többszöri elmulasztása miatt a dohai fordulót sosem zárták le, bár Balin és Nairobiban egyaránt történtek jelentős előrelépések.

2.3.1. A dohai nyilatkozat központi elemét képezte az „egységes vállalás” fogalma, amely azt fejezte ki, hogy semmiről sem születik megállapodás addig, amíg mindenben meg nem egyeznek. Bár a WTO-tagállamok számos alkalommal – legutóbb 2008-ban – közel kerültek a megállapodáshoz, fontos kérdések maradtak még függőben. 2013-ban Balin ezt gyakorlatilag megszüntették, így egyebek mellett létrejöhett a kereskedelmi eljárások egyszerűsítéséről szóló megállapodás. Nairobiban ezt még további egyedi mezőgazdasági megállapodásokkal mozdították előre.

2.4. Bár a nairobi miniszteri nyilatkozat 12. bekezdése úgy fogalmaz, hogy „megjegyezzük azonban, hogy a mezőgazdaság területén sokkal kevesebb előrelépés történt”, a mezőgazdasági exporttámogatások megszüntetéséről szóló, itt meghozott döntést a WTO főigazgatója a WTO által a mezőgazdaság terén az elmúlt 20 évben elért legjelentősebb eredményként⁽⁷⁾ jellemezte. Emellett a miniszteri nyilatkozat ismét elkötelezte a tagokat amellett, hogy töreksenek egy „a fejlődő tagországok számára biztosított különleges védelmi mechanizmus” kialakítására, valamint „a biztonsági élelmiszerkészlet-tartalékolási közprogrammal” kapcsolatos végleges megállapodás elérésére. Ezeket a következő, 11. miniszteri konferencián (MC11) kell elfogadni, 2017-ben. Ugyancsak releváns a gyapotról szóló miniszteri határozat is.

⁽⁶⁾ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm.

⁽⁷⁾ https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra108_e.htm.

3. Részletes megjegyzések: jövőbeli eredmények multilaterális szinten a mezőgazdaságban

3.1. Amint azt mind az uruguayi forduló mezőgazdaságról szóló megállapodása, mind pedig a dohai fejlesztési menetrend elismerte, a fejlődő országok számára biztosított különleges védelmi mechanizmussal, a különleges és megkülönböztetett elbánással vagy a mezőgazdasági támogatások általános szintjével kapcsolatban leginkább multilaterális szinten érhető el hatékony, globális megállapodás. Azonban ha a kérdéseket külön kezelik, ahogy Nairobian történt, azzal kevesebb motíváló tényező marad, amely ösztönözheti a problémásabb kérdések megoldását, és kevesebbet kínálhatnak azoknak, akiktől több engedményt várnak.

3.1.1. A WTO Mezőgazdasági Bizottsága egyre nagyobb hajlandóságot mutat az iránt, hogy „mezőgazdasággal kapcsolatos eredményeket”⁽⁸⁾ érjen el a 2017 decemberében Buenos Airesben tartandó MC11-en. Ezek között szerepel az uruguayi forduló mezőgazdaságról szóló megállapodásának „beépített reformmenetrendje”, nem utolsósorban azért, hogy megerősítsék a többoldalú megközelítést.

3.1.2. Reálisan tekintve azonban maga a dohai folyamat ideje lejárt, így most friss gondolkodásmódra és új inputokra van szükség, ám nemcsak a jövőbeli többoldalú tárgyalások során, hanem azokon a területeken is, amelyeket jobban lehet kezelni kétoldalú vagy regionális szinten – a világszintű kereskedelem torzítása nélkül.

3.2. A „nairobi csomag” mintegy hat mezőgazdasági tárgyú megállapodást foglal magában, amelyek közül a legfontosabb a mezőgazdasági exporttámogatások eltörlésére irányuló szándék, ami gyakorlatilag rendezi a három mezőgazdasági pillér egyikét, a fejlődő országok pedig kapnak még egy kis időt arra, hogy kivezessék ilyen típusú támogatásaikat. Ezáltal megvalósulhatott a 2. fenntartható fejlesztési cél („az éhezés teljes felszámolása”) egyik fontos célkitűzése is.

3.2.1. Mindennek elérésében az EU nagy szerepet játszott, mindenekelőtt egy, a főbb globális mezőgazdasági exportőrök, többek között Brazília által is elfogadott, előzetes közös álláspont előkészítésével. Ez a megállapodás ezenkívül kötelező erejű szabályokat tartalmazott az export más formában történő elősegítésével, például az exporthitelekkel, az élelmiszersegélyekkel és az állami kereskedelmi vállalatokkal kapcsolatban, továbbá eltörölte a gyapot támogatását is.

3.3. A **piachoz való hozzáférésről** szóló, a dohai fejlesztési menetrend keretében folytatott tárgyalások mindeddig a vámtarifák mértékére, a vámkontingensekre, az ezekkel kapcsolatos intézkedésekre és különleges biztosítékokra, például a fejlődő országokra vonatkozó különleges és megkülönböztetett elbánásra összpontosítottak. Az uruguayi forduló mezőgazdaságról szóló megállapodásának eredményeképpen a mezőgazdaság terén szinte minden nem vámjellegű akadályt meg kellett szüntetni vagy vámmá kellett alakítani, kivéve, ha az adott kérdésre más WTO-szabályok – például az állat- és növényegészségügyi megállapodás (SPS-megállapodás) vagy a kereskedelem technikai akadályairól szóló megállapodás⁽⁹⁾ előírásai – vonatkoztak. Azokban az esetekben, amikor a „kiszámított egyenértékű vámok” még mindig túl magasak voltak ahhoz, hogy valódi importlehetőséget kínáljanak, bevezették a vámkontingensek rendszerét, a kontingenseken belüli alacsonyabb vámokkal.

3.3.1. A vámtarifákról és a vámkontingensekről valóban lehet kétoldalú kereskedelmi tárgyalásokat folytatni, ám a különleges biztosítékok és a különleges és megkülönböztetett elbánás kérdését multilaterális szinten kell tárgyalni. Az országok azonban csökkenthetik, és csökkentik is egyoldalúan vámjaikat vagy támogatásaikat – erre több példa is van.

3.4. A mezőgazdaság **belső támogatása** a többoldalú tárgyalások központi kérdése, és ezen a téren most, az MC11-en rendelkezésre áll mozgáster és van kilátásban előrelépés.

3.4.1. A legtöbb ország biztosít belső támogatást gazdálkodóinak. Egyesek (vezető exportőrök, például Ausztrália és Új-Zéland) esetén ez a támogatás minimális. Más fejlett országok számos formában – nem utolsósorban a társadalomnak nyújtott szolgáltatásaiért adott javadalmazás formájában – nyújtanak jelentős támogatást a gazdáknak. Így tesznek a gyors felemelkedésben lévő gazdaságok is, ahol a támogatás mértéke vélhetően jelentősen emelkedik, ahogyan az országok gazdagabbá válnak, ám ahol komoly késedelmek vannak az adatok WTO-nak való lejelentése terén.

⁽⁸⁾ https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/agng_09mar16_e.htm; Az ICTSD Bridges jelentése, 20. kötet, 40. sz. – 2016.11.24.

⁽⁹⁾ Ez a megállapodás nem utolsósorban címkézési és nyomonkövethetőségi okokból is fontos.

3.4.2. 2016. szeptemberben az USA a WTO-nál vitarendezési eljárást indított Kína ellen belső támogató intézkedései miatt, különösen a búza, a kukorica és egyes rizsfajták kapcsán. Kína legutóbb 2010 vonatkozásában jelentett le adatokat a WTO-nak, és azóta vélhetően gyorsan emelkedett a támogatás szintje. Bár a vitarendezési mechanizmus nehézkes lehet, és adott esetben nem kerül sor a teljes eljárásra, ez a történet jelentősen beárnyékolja a WTO-ban a belső támogatásokról folyó tárgyalásokat az MC11 előtt. Ezenkívül úgy tűnik, hogy ellentmondásban van a bali megállapodással, amely szerint el kell kerülni a biztonsági élelmiszerkészlet-tartalékolási közprogrammal kapcsolatos, fejlődő országok részvételével zajló vitákat⁽¹⁰⁾.

3.4.3. Az USA kormánya által a WTO-val közölt adatok⁽¹¹⁾ pedig azt mutatják, hogy az USA által nyújtott belső támogatás a 2012-es 12 milliárdról 2013-ban 14 milliárd amerikai dollárra (USD) emelkedett, amely megközelíti a végül elvetett „2008. júliusi csomagban” javasolt maximális összeget. Ebből 6,9 milliárd USD volt „sárga dobozos”, míg 7 milliárd USD „de minimis” támogatás. 132 milliárd USD „zöld dobozos” támogatást utaltak ki. Az összes támogatás mértéke meghaladta a 140 milliárd USD-t, amely a 2007-es támogatási összegek közel kétszerese. A beszámolóból az is kiderül, hogy Kína 2010-ben mintegy 18 milliárd USD, a GATT 1994. évi uruguayi fordulójának mezőgazdaságról szóló megállapodása értelmében kereskedelemtorzítóként definiált támogatásról számolt be, míg Japán 2012-ben 14 milliárd USD, Oroszország 2014-ben 5 milliárd USD és India 2010–11-ben 2 milliárd USD ilyen jellegű támogatást nyújtott. Brazília kevesebb mint 2 milliárd USD összegű „kereskedelemtorzító” támogatást jelentett le 2014–2015 viszonylatában⁽¹²⁾.

3.4.4. 2012–13-ban az EU által a WTO-val közölt számadatok⁽¹³⁾ szerint a támogatások mértéke évi mintegy 80 milliárd euro volt, amely összeg számszerűleg változatlan a dohai forduló kezdete óta. Ebből azonban több mint 70 milliárd euro ún. „zöld dobozos” támogatás volt. Az EU által nyújtott „kereskedelemtorzító”, ezen belül „sárga dobozos”, „kék dobozos” és „de minimis” támogatás összértéke csupán 10 milliárd euro volt. Az EU „zöld dobozos” (azaz nem vagy minimális mértékben kereskedelemtorzító hatású) támogatásai között szerepelnek környezetvédelmi és regionális fejlesztési programok is.

3.4.5. Az EU jelentős mértékű elmozdulása a – 2001-ben 60 milliárd euro összegű – kereskedelemtorzító támogatásokról a „zöld dobozos” támogatások felé a KAP-pal kapcsolatos 2003-as luxemburgi megállapodás után következett be, amelynek értelmében az uniós mezőgazdasági üzemeknek az egyes növényfajták után fizetett közvetlen támogatás a termeléstől elválasztott jövedelemtámogatássá alakult. Ez jelentős egyoldalú lépés a dohai fejlesztési menetrend egy mezőgazdasággal kapcsolatos célkitűzésének elérése felé, amelynek nyomán az EU nagyobb hitelességgel tölthet be közvetítői szerepet a jövőbeli mezőgazdasági tárgyalásokon.

3.4.6. Az USA és más országok részéről azonban csak remélni lehet, hogy jelentős engedményeket tesznek a belső támogatás terén más – például a mezőgazdaságon kívüli multilaterális – kérdésekben való engedményekért cserébe, ám ennek kilátásai nem igazán biztatóak. Egyesek úgy érezhetik, hogy nem kell továbbmenni, hiszen vannak más megaregionális megállapodások is.

3.4.7. Más kérdések még mindig rendkívül ellentmondásosak a fejlődő országok körében: főként a biztonsági élelmiszerkészlet-tartalékolási közprogram fordítja szembe egymással a szomszédos országokat. Nairobi-ban megállapodás született, miszerint továbbra is törekszenek tartós megoldást találni erre a kérdésre, amelyet még a bali konferencián vetett fel India, de ott nem sikerült lezárni. A bali határozat értelmében a fejlődő országok továbbra is folytathatják az olyan élelmiszerkészlet-tartalékolási programokat, amelyek egyébként megsérthetnék a WTO belső támogatásra vonatkozó korlátozásait.

3.5. Amint azonban azt az Európai Bizottság „A mindenki számára előnyös kereskedelem” című közleményében megállapítja, a multilaterális rendszer a világkereskedelem központi eleme, és „továbbra is az uniós kereskedelempolitika sarokkövének kell maradnia”⁽¹⁴⁾. A WTO kialakítja és betartja a világszintű kereskedelem szabályait, és biztosítja a globális szintű összeegyeztethetőséget. Ezt vitarendezési mechanizmusa⁽¹⁵⁾ támogatja, amelynek széles körben nagy jelentőséget tulajdonítanak, és egyre nagyobb mértékben veszik igénybe. A fenntartható fejlesztési célok és a COP 21 célkitűzései egyaránt egyértelműek. Ezzel szemben a WTO egyértelmű mechanizmussal rendelkezik a széles körben elterjedt protekcionizmus és az olyan kereskedelmi fennakadások ellen, mint amilyenek a II. világháború előtt a GATT megalapításához vezettek.

⁽¹⁰⁾ A WTO-nak az ENSZ besorolását kell használnia, és minden olyan országot a fejlődő ország kategóriába kell sorolnia, amely nem tartozik a fejlett vagy a legkevésbé fejlett országok közé. Az általános vámkedvezmény-rendszer (GSP és GSP+) tekintetében az EU a Világbank árnyaltabb, az országok jövedelmén alapuló kategóriáit használhatja.

⁽¹¹⁾ Bridges-jelentés, 20. kötet, 20. sz. – 2016.6.2.

⁽¹²⁾ Bridges-jelentés, 20. kötet, 37. sz. – 2016.11.3.

⁽¹³⁾ Bridges-jelentés, 19. kötet, 38. sz. – 2015.11.12.

⁽¹⁴⁾ COM(2015) 497 final, 5.1. pont.

⁽¹⁵⁾ Most tárgyalja az 513. ügyét.

3.5.1. A szabályalkotó szerep különösen fontos a mezőgazdasági kereskedelem szempontjából. Ez elsősorban az állat- és növényegészségügyi megállapodást és a származási szabályok rendkívül összetett területét érinti, bár ezek nem szerepelnek a dohai fejlesztési menetrendben. Továbbra is valós a veszélye annak, hogy a kétoldalú megállapodások egymást adott esetben átfedő, sőt, akár egymással ütköző szabályokat vezetnek be, ami pontosítás helyett bonyolultabbá tenné a világkereskedelmi szabályokat.

3.5.2. A WTO 1995-ös állat- és növényegészségügyi megállapodása kiterjed az élelmiszer-biztonsági, állat- és növényegészségügyi szabályok alkalmazására. Az 5. cikk (7) bekezdése az elővigyázatosság elvéről szól, amely ma már a Lisszaboni Szerződésben is szerepel. Bármely ennek módosítására irányuló, nem multilaterális szintű kísérlet erőteljesen befolyásolná a világkereskedelmi rendszert és magának az állat- és növényegészségügyi megállapodásnak a jövőbeli hitelességét.

4. A kétoldalú és a regionális kereskedelmi megállapodásokkal kapcsolatos kilátások

4.1. A mezőgazdaságban más területekhez hasonlóan a kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodásoknak valódi értéktöbbletet kell hordozniuk. Ezek nagyobb teret engednek a regionális és nemzeti különbségek érvényesülésének, valamint az érzékeny kulturális kérdéseknek. Az alapján kell megítélni őket, hogy erősítik-e a multilateralizmust.

4.2. A vámcsökkentéseknek és a vámkontingenseknek kulcsfontosságú szerepük van a kétoldalú kereskedelmi megállapodásokban. Japánban továbbra is nagyon magasak az élelmiszerekre kirótt behozatali vámok, Kínában sokkal alacsonyabb vámokat alkalmaznak. Az EU-nak is lehet mozgástere bizonyos vámkontingensek kapcsán, esetleg azokon a területeken, ahol az uruguayi forduló mezőgazdaságról szóló megállapodásának idején meghatározottak tekintetében megváltozhatott az érzékenység.

4.2.1. A földrajzi jelzések – amelyek állítólag éves szinten 5,6 milliárd eurós értéket képviselnek⁽¹⁶⁾ – nagyon fontos témát jelentenek, amelynek kapcsán az EU-nak minél jobban érvényesítenie kell érdekeit a kétoldalú tárgyalásokban. Az uniós tárgyaló felek sikeresen elérték, hogy mintegy 145 elismert uniós földrajzi jelzés belekerüljön az EU és Kanada között létrejött megállapodásba (CETA)⁽¹⁷⁾, a Vietnammal megkötötte pedig még ennél is több; ez azonban mindig az adott szabadkereskedelmi megállapodás prioritásaitól függ. Más, jellemzően kelet-ázsiai országok lassan jártak el a földrajzi jelzések kijelölése terén, míg az USA szerint e jelölések közül sok valójában generikus termékre vonatkozik.

4.2.2. Az EU-nak ezenkívül teljeskörűen meg kell védenie mezőgazdasági érdekeit a kétoldalú tárgyalásokban, és amennyire csak lehet, érvényt kell szereznie azoknak, különösen olyan esetekben, amikor tárgyalópartnere fontos mezőgazdasági exportőr, mint amilyen a Mercosur, Ausztrália vagy Új-Zéland. Az EU-nak mindenképpen ellen kell állnia a kísértésnek, hogy más előnyökért cserébe engedményeket tegyen a mezőgazdaság terén.

4.3. A kétoldalú megállapodásoknak a mezőgazdaságban – jellemzően az állat- és növényegészségügyi megállapodással és a kereskedelem technikai akadályairól szóló egyezményrel kapcsolatban – alkalmazott kettős mércék partnerországbeli alkalmazásának megszüntetését kell célozniuk. Az EU szeretné továbbá előmozdítani saját állategészségügyi és állatjóléti szabványait, valamint környezetvédelmi, szociális és a fenntartható fejlődés ösztönzését célzó szélesebb körű szabványait is, összhangban a fenntartható fejlesztési célokkal. Az EGSZB üdvözli azt az átláthatósági szintet és a civil társadalom – már a tárgyalások kezdetétől történő – részvételét, amit a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerséggel végül sikerült elérni, és javasolja, hogy a jövőbeli tárgyalások során ez legyen az alap.

4.3.1. Az EU-nak (másokkal együtt) kötelező erejű kötelezettségvállalást kell tennie amellelt, hogy kapacitásépítés révén segítséget nyújt a kevésbé fejlett országoknak ahhoz, hogy teljesítsék ezeket az előírásokat. Ilyen például az elfogadható, tanúsítványt adó állategészségügyi rendszer kiépítésének segítése, hiszen az élelmiszerbiztonság alapvető fontosságú.

4.4. Az élelmezésbiztonság biztosítása és fokozása szintén alapvető szakpolitikai szempont minden kétoldalú mezőgazdasági tárgyalás során, amint azt az EGSZB *Mezőgazdasági termékek kereskedelme/globális élelmezésbiztonság* tárgyú véleményében is kiemelte⁽¹⁸⁾. Ahogyan e vélemény rámutat, a mezőgazdasági kereskedelemben „kettős cél jelentkezik: egyrészt ki kell elégíteni a fizetőképes keresletet” (köztük azokat, akik talán először engedhetik meg maguknak a vásárlást), „másrészt pedig támogatást kell nyújtani ott, ahol az emberek saját erejükből nem tudják megoldani az éhezés és a nélkülözés problémáját”. Ugyanilyen fontos fenntartani a megfelelő szintű élelmiszer-önellátást, nem utolsósorban azért, hogy megvédjük az importőr országokat az importált termékek jelentős áringadozásától.

⁽¹⁶⁾ Az EGSZB 2016. márciusi ülésén, európai bizottsági tisztviselőktől elhangzott adatok.

⁽¹⁷⁾ Jelenleg ratifikálásra váró, átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás.

⁽¹⁸⁾ HL C 13., 2016.1.15., 97. o.

4.4.1. A vélemény felvázolta az EU-ban gyártott élelmiszer- és italtermékek iránt Európán kívül jelentkező óriási potenciális keresletet. Az EU mezőgazdasági termelésének mintegy kétharmada további feldolgozásra kerül. Az EU agrár-élelmiszeripari exportja 2015-ben elérte a 129 milliárd eurót, ami 2011-hez képest 27%-os növekedést jelent. 2016 második negyedévében az EU exportja összesen 25,4 milliárd euro volt, míg az élelmiszer- és italtermékek uniós importja elérte a 17,8 milliárd eurót. A fő exporttermék a hús, a szeszes italok, a bor, a tejtermékek, valamint a csokoládé és egyéb édességek voltak.

5. Kereskedelem, mezőgazdaság és a fenntartható fejlesztési célok

5.1. Az a tény, hogy az ENSZ 2015. szeptemberben a 2030-ig tartó időszakra szóló fenntartható fejlesztési menetrendjének kulcsaként elfogadta a fenntartható fejlesztési célokat, valamint hogy megkötésre került a Párizsi Megállapodás (COP 21) ⁽¹⁹⁾, messzemenő hatással lesz a világkereskedelemre. Most pedig az ezek végrehajtására irányuló átfogó igényt kell az összes jövőbeli kereskedelmi – különösen a mezőgazdasági kereskedelemre vonatkozó – tárgyalás középpontjába állítani.

5.2. A fenntartható fejlesztési célok közvetlenebb hatással lesznek a mezőgazdasági kereskedelem terén. A fenntartható fejlesztési célok a millenniumi fejlesztési célokra alapulnak, ám minden országot érinteni fognak. A fenntartható fejlesztési célok globális jellegűek és egyetemesen alkalmazandók – minden országnak részt kell vállalnia az elérésük iránti felelősségből. A fenntartható fejlesztési célok erősen összefonódnak a Párizsi Megállapodással: legalább 13 cél utal az éghajlatváltozásra.

5.2.1. Már több mint 90 ország kérte mások segítségét a fenntartható fejlesztési célok elérése érdekében. A fenntartható fejlesztési célok állnak a világszintű vita középpontjában; ezt a vitát az EU segített előmozdítani. A céloknak újfajta globális együttműködést kell eredményezniük, amely szélesebb körű, jobban a részvételre alapul és több konzultációt tartalmaz.

5.2.2. Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság 2016 novemberében közzétett, „Európa fenntartható jövője: a következő lépések” című közleményét ⁽²⁰⁾, amely szerint a fenntartható fejlesztési célokat teljes mértékben be kell építeni az európai szakpolitikai keretbe és az aktuális európai bizottsági prioritásokba. Erre kötelezi egyébként a Lisszaboni Szerződés is ⁽²¹⁾. A fenntartható fejlesztési célok az EU globális stratégiája végrehajtásának szempontjából „horizontális dimenziót” képviselnek. Az EU, amint azt ki is mondták, létfontosságú szereppel bírt a menetrend kialakításában. Erős szinergia fog kialakulni a fenntartható fejlesztési célok előmozdítása és megvalósítása terén, valamint az európai értékeknek az egész világban történő népszerűsítésében, bár a fenntartható fejlesztési célok közvetlenül nem mozdítják elő a jó kormányzást és a jogállamiságot.

5.2.3. A fenntartható fejlesztési célok ezenkívül abban is meghaladják a millenniumi fejlesztési célokat, hogy konkrétan megnevezik mind a 17 cél és azok 169 külön meghatározott célszáma elérésének eszközeit, azaz „a végrehajtási eszközöket”. A kereskedelem 9 fenntartható fejlesztési célban kerül konkrétan megemlítésre (míg a millenniumi fejlesztési célokban csak egyszer).

5.2.4. A fenntartható fejlesztési célok eredményes eléréséhez mélyreható szerepet kell biztosítani a kereskedelem és a beruházás számára, nem utolsósorban azért, mert az UNCTAD becslései szerint a célok eléréséhez további 2,5 **billió** amerikai dollárra lesz szükség, ennek pedig nagyrészt a magánszektorból kell származnia. Amint a WTO főigazgatója rámutatott, a millenniumi fejlesztési célok már kimutatták „a kereskedelem átalakító hatású potenciálját” ⁽²²⁾.

5.3. A mezőgazdasági kereskedelemnek kulcsszerepet kell juttatni a legtöbb – ha nem az összes – fenntartható fejlesztési cél megvalósításában, de különösen igaz ez a 2. (éhség/élelmiszer-biztonság), a 12. (fenntartható fogyasztás/termelés) és a 15. (talajdegradáció) cél tekintetében.

5.3.1. Az 1. (a szegénység és az alultápláltság felszámolása), a 8. (inkluzív, fenntartható gazdasági növekedés), a 9. (infrastruktúra), a 10. (az egyenlőtlenségek csökkentése), a 13. (klímaváltozás), a 3. (jólét), az 5. (nemek közötti egyenlőség) és a 7. (energia) fenntartható fejlesztési cél megvalósítása szempontjából is alapvetően fontos lesz. Teljes mértékben szinergikusan kell működnie a többi fellépési formával, ideértve a fejlesztést is.

⁽¹⁹⁾ Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye feleinek párizsi konferenciája (UNFCCC COP 21).

⁽²⁰⁾ SWD(2016) 390 final.

⁽²¹⁾ Az EUMSZ 21. cikkének (3) bekezdése.

⁽²²⁾ Beszéd az ENSZ-ben, 2016.9.21.

5.4. Amint azt a WTO nairobi miniszteri nyilatkozata is leszögezi, a nemzetközi kereskedelem szerepet játszhat a mindenki számára előnyös, fenntartható, stabil és kiegyensúlyozott növekedés megvalósításában⁽²³⁾. A nairobi nyilatkozat hangsúlyozta mind azt, hogy a WTO fontos szerepet tölt be a fenntartható fejlesztési célok megvalósításában, mind pedig azt, hogy hatékony multilaterális kereskedelmi mechanizmus híján ez sokkal nehezebb feladat lenne.

5.4.1. A mezőgazdasági kereskedelemnek és beruházásoknak az éghajlatváltozás terén kifejtett hatását is figyelembe kell venni. A környezetvédelmi árukról szóló többoldalú megállapodás (EGA) megkötésére irányuló tárgyalások szintén fontos lépésnek ígérkeznek az éghajlatváltozás és a multilaterális kereskedelempolitika összekapcsolása terén; további multilaterális fellépésre lesz azonban szükség a koherencia előmozdításához.

5.4.2. A nemzetközi kereskedelem a rendelkezésre álló élelmiszerek mennyiségének növelésével, valamint a beruházások és a növekedés ösztönzésével jelentős mértékben képes javítani az élelmezésbiztonságot és a táplálkozást. Ezzel szemben a protekcionista intézkedések alkalmazása megszüntetheti a mindenképpen szükséges rugalmasságot és akadályozhatja a regionális piacok fejlődését. A kereskedelmi megállapodásoknak mindazonáltal hatásos intézkedéseket kell tartalmazniuk annak érdekében, hogy a kevésbé élen járó fejlődő országok számára nagyobb mozgásteret biztosítsanak, hogy ezzel megakadályozzák, hogy veszélybe kerüljön élelmezésbiztonságuk vagy a kialakulóban levő mezőgazdasági ágazatuk fejlődése.

5.5. Az EU úttörő szerepet tölt be a fenntartható fejlődési szempontok szabadkereskedelmi megállapodásokba való beépítése terén. 2010 óta sikeresen megkötött hat szabadkereskedelmi megállapodást (az elsőt Dél-Koreával) és egy gazdasági partnerségi megállapodást. Továbbiak várnak teljeskörű ratifikálásra, például a Kanadával, a Szingapúrral és a Vietnammal megkötött megállapodás. Ezekben külön fejezetet szenteltek a kereskedelem és a fenntartható fejlődés kapcsolatának, amely végrehajtásának nyomán követését egy közös civil társadalmi mechanizmus is támogatja. Az EGSZB-nek mindezekben a területeken kulcsfontosságú szerepe van.

5.5.1. Az EGSZB már korábban is szorgalmazta⁽²⁴⁾, hogy a jelenleg és a jövőben tárgyalt önálló beruházási megállapodásokba is építsenek be hasonló, a kereskedelmet és a fenntartható fejlődést tárgyaló fejezeteket. A TPP-megállapodás is tartalmaz konkrét szociális és környezeti fejezeteket.

5.6. Az EGSZB megjegyzi továbbá, hogy a világ éhezői között nagy számban találhatók mezőgazdasági dolgozók, és hogy az éhínség enyhítése joggal képezte a millenniumi fejlesztési célok és képezi most a 2. fenntartható fejlesztési cél kulcsfontosságú elemét. Az élelmiszer-ellátás bizonytalanságát megtapasztalók 70 %-a vidéki területeken él; ennek oka részben az, hogy a szegény országokban fokozatosan csökkentek a mezőgazdasági beruházások, és tartósan alacsonyak a mezőgazdasági hozamok. Másik ok a mezőgazdasági termelés tényezőit (például klíma, erőforrások, élő anyag vagy piaci volatilitás) megfelelően figyelembe vevő hatásos mezőgazdasági vagy kereskedelempolitika hiánya. E tekintetben figyelembe kell venni a FAO által javasolt megfontolásokat, különösen a szociális védelem vonatkozásában.

5.6.1. Az Afrikán belüli belső kereskedelem csekély – a teljes afrikai kereskedelem csupán 10–15 %-a. Ahhoz, hogy Afrika képes legyen pozitív módon részt venni a mezőgazdasági kereskedelemben, és javítani tudja az élelmezésbiztonságot, javítani kell az afrikai országok arra való képességét, hogy fokozzák az infrastruktúrára, a regionális integrációra és a belső piacok – többek között a másodlagos feldolgozás bővítése révén történő – elmélyítésére is kiterjedő fenntartható fejlesztési célokhoz kapcsolódó mezőgazdasági kereskedelmet.

6. Az EU szerepe a jövőbeli mezőgazdasági kereskedelmi tárgyalásokban

6.1. Amint azt Nairobi példája mutatja, ahol minden várakozás ellenére sikerült megállapodni egy fontos miniszteri nyilatkozatról, az EU kedvező helyzetben van ahhoz, hogy vezető szerepet vállaljon a jövőbeli mezőgazdasági kereskedelmi tárgyalásokban. Ennek alapja az EU észlelt vezető szerepe a fenntarthatóság és a fejlesztés előmozdítása terén (amit Naïrobiban is felvállalt); ezenkívül a korábbi KAP-reformok eredményeként az EU-t immár nem tekintik elsődlegesen védekező beállítottságúnak.

6.1.1. Az új európai bizottsági közlemény kötelezettséget vállal arra, hogy az EU vezető szerepet tölt majd be a fenntartható fejlesztési célok és a Párizsi Megállapodás végrehajtásában. Immár az EU minden kereskedelmi kezdeményezésének meg kell felelnie e szorosan összefonódó megállapodások által állított követelményeknek.

⁽²³⁾ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm

⁽²⁴⁾ EGSZB-vélemény: HL C 268., 2015.8.14., 19. o.

6.2. Az Európai Bizottság tanulmányt is készített a jövőbeli kereskedelmi megállapodások mezőgazdasági ágazatra kifejtett hatásáról⁽²⁵⁾. Ez 12 jövőbeli szabadkereskedelmi megállapodást vizsgál, és számba veszi az európai mezőgazdasági termékek lehetőségeit a világgpiacon. Nem terjed ki azonban a mezőgazdasági termékek teljes körére, sem pedig általában a feldolgozott élelmiszerekre. Maga az Európai Bizottság is elismeri, hogy a tanulmány hiányos, mivel az értékelés nem vette figyelembe a nem vámjellegű akadályokat, amelyeknek pedig jelentős hatásuk van a kereskedelemre.

6.2.1. Ahhoz, hogy az Európai Bizottság mindenre kiterjedő és eredményes stratégiát dolgozhasson ki a mezőgazdasági kereskedelem számára, a tanulmányt ki kellene bővíteni úgy, hogy az teljeskörű hatásvizsgálatot tartalmazzon a fenntartható fejlesztési célok és a Párizsi Megállapodás végrehajtásának az uniós mezőgazdaságra kifejtett valószínű következményeiről, illetve egy másikat a kereskedelem közelmúltbeli világszintű fejleményeiből eredő, a mezőgazdaságra EU-szerte kifejtett hatásokról. Ennek vizsgálnia kellene az EU közelmúltban megkötött szabadkereskedelmi megállapodásait és a közvetett fejleményeket, például azt, ha egy partnerország valutájának leértékelődése jelentős hatással járt.

6.2.2. A 2006-os „Globális Európa” című közleményt⁽²⁶⁾ megelőző megállapodásokat is vizsgálni kell, különösen a Dél-Afrikával, Mexikóval és Chilével megkötöttet, nem utolsósorban azért, mert az utóbbi kettő felülvizsgálata már tervben van.

6.3. Ezeknek a hatásvizsgálatoknak az elvégzése során az Európai Bizottságnak szem előtt kell tartania, hogy garantálni kell azt, hogy a gazdálkodóknak méltányos módon előnyük származzon az ilyen kereskedelmi megállapodásokból. A gazdálkodók nemcsak a helyi, hanem a gyorsan növekvő világnépesség élelmezésében is kulcsfontosságú szerepet töltenek be. Létfontosságú, hogy fenntartsuk az életképes vidéki közösségeket, és amennyire csak lehetséges, csökkentsük az elnéptelenedés mértékét Európában.

6.3.1. Alapvető jelentőségük van az erőforrás-hatékony mezőgazdasági gyakorlatoknak. Javítani kell az erőforrás-gazdálkodást és az erőforrásokhoz való hozzáférést, fokozva a mezőgazdasági kistermelők éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodásra való és azzal szembeni ellenálló képességét, illetve javítva a készségeket és a termelékenységet a marginális mezőgazdasági területeken.

6.4. Az éghajlatváltozás tényleges veszélyt jelent a mezőgazdaságra. Világszinten végesek a talaj- és vízkészletek, az éghajlat szélsőségesebbé válása a termelési feltételek hosszú távú módosulásait eredményezi, az árak pedig egyre nagyobb mértékben ingadoznak. Az erős és életképes mezőgazdasági ágazat alapvető ahhoz, hogy fenntartsuk vagy fokozzuk a stabil és biztonságos élelmiszer-ellátást. A kereskedelem természetesen segít egyensúlyt teremteni a kereslet és a kínálat terén, eközben előmozdítja a hatékony erőforrás-felhasználást és fokozza a piaci lehetőségeket és a gazdasági növekedést, ezáltal munkahelyeket, jövedelmet és jólétet teremtve a vidéki területeken.

6.4.1. A világ „középosztálybeli” népessége becslések szerint 2030-ra mintegy 2 milliárddal fog nőni, és ők is élvezni kívánják azt a választékot és változatosságot az élelmiszerek terén, amiben eddig nem lehetett részük. Ez pedig exponenciálisan meg fogja emelni a fehérjék és egyéb mezőgazdasági termékek iránti keresletet.

6.4.2. E tekintetben fontos a Cork 2.0 nyilatkozat. A mezőgazdasági termelők a talaj és más vidéki erőforrások védelmezői, eközben pedig az állatjólét is fontos kérdés. Ennek kapcsán meg kell említeni az EGSZB „Az integrált termelés az Európai Unióban” című véleményét⁽²⁷⁾.

Kelt Brüsszelben, 2017. február 23-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS

⁽²⁵⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n_full_report_final.pdf.

⁽²⁶⁾ COM(2006) 567 final.

⁽²⁷⁾ HL C 214., 2014.7.8., 8. o.