



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 26.11.2003
KOM(2003) 734 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

**om att blåsa nytt liv i förhandlingarna inom ramen för utvecklingsagendan från Doha
– EU:s perspektiv**

Sammanfattning

I meddelandet görs en bedömning av det aktuella läget i förhandlingarna inom Världshandelsorganisationen (WTO) rörande utvecklingsagendan från Doha mot bakgrund av vad som hänt sedan sedan mötet i Doha och ministermötet i Cancun och det anges även hur EU skulle kunna bidra till ett framgångsrikt återupptagande av förhandlingarna. Meddelandet är baserat på de överväganden och samråd som kommissionen har genomfört sedan ministermötet i Cancun.

Det konstateras i meddelandet att grundtanken i utvecklingsagendan från Doha fortfarande är giltig och att de mål för EU som angivits i tidigare slutsatser från rådet bör bibehållas. Det konstateras också att EU bör stödja ett snabbt återupptagande av utvecklingsagendan från Doha och att EU tillsammans med övriga WTO-medlemmar på ett konstruktivt sätt bör bidra i ansträngningarna för att uppnå detta. Av meddelandet framgår det emellertid att samtliga WTO-medlemmar måste vara beredda att anpassa eller finjustera sin inställning på flera specifika områden om återupptagandet skall bli framgångsrikt.

För EU:s vidkommande förelås det att alternativa sätt övervägs att förhandla om Singapore-frågorna avseende investeringar, konkurrens, handelslättnader och insyn i offentliga upphandlingar, eventuellt genom att dessa frågor undantas från helhetsprincipen i förhandlingarna och i stället, om så är nödvändigt, förhandlas i flera enskilda avtal. Samtidigt som EU:s grundläggande mål bibehålls, föreslås en viss anpassning av förhållningssättet till handel och miljö samt geografiska beteckningar, vilket skulle minska den bristande viljan till förhandlingar på dessa områden.

Vad beträffar jordbruket bekräftas det i meddelandet att EU fortfarande är berett till betydande åtaganden förutsatt att dess handelspartner också visar prov på verklig rörlighet. Vidare föreslås ett särskilt initiativ i fråga om bomull inom ramen för jordbruksförhandlingarna.

När det gäller tjänster och tillträde till andra marknader än jordbruksmarknaden, anges det i meddelandet att EU bör bibehålla sin höga ambitionsnivå och att andra delegationer efter förmåga på ett konkret sätt bör bidra till förhandlingar.

I meddelandet föreslås även att EU bör försöka uppnå ambitiösa resultat i fråga om regler för antidumpning, subventioner och regionala handelsavtal, men i en rad handels- och utvecklingsfrågor verka för lösningar som verkligen stödjer utvecklingsländernas integration i stället för åtgärder som vidmakthåller utvecklingsklyftan.

Inledning

Efter Cancúnkonferensens sammanbrott har WTO:s medlemmar, framför allt EU, ägnat mycket tid åt att försöka förstå hur det kunde hända. Efter ingående överväganden kan flera olika orsaker anges. En orsak var otvivelaktigt procedurmässig – i vissa avseenden började mötet i Cancún planenligt och föll samman först i slutskedet. Men det finns också goda grunder att tro att det finns allvarliga underliggande problem bakom sammanbrottet i Cancún, vilka måste åtgärdas om förhandlingarna kring utvecklingsagendan från Doha skall kunna bli framgångsrika. Olika parallella skeenden av betydelse är t.ex. uppkomsten av nya grupper, som G20 och G90, som hade sin grund i en oro över att de frågor de prioriterade inte gavs tillräcklig uppmärksamhet; många medlemmars ovilja att verka för ytterligare liberalisering av handeln eller en utvidgning av WTO-reglerna; skillnader i sak som var allt för omfattande för att kunna överbryggas under den begränsade tid som stod till förfogande; Kinas betydelse och dess enorma exportpotential (och de farhågor detta väcker) samt problem i systemet inom WTO som sådant, vilka inte kan ignoreras eller nedprioriteras.

Mot bakgrund av dessa olika faktorer och dramatiken kring det betydelsefulla sammanbrottet i Cancún har många också tillbringat lika mycket tid med att undersöka på vilket sätt och på vilka villkor en nysatsning skulle kunna göras på förhandlingarna inom ramen för utvecklingsagendan från Doha. På EU:s sida har kommissionen under de senaste två månaderna ägnat sig åt ingående överväganden och haft ett omfattande samråd med medlemsstaterna i 133-kommittén och i andra sammanhang, med Europaparlamentet, med ett brett urval av företrädare för det civila samhället (icke-statliga organisationer, näringsliv och fackförbund) samt med våra partner i tredjeland för att bättre förstå deras åsikter och bygga upp en känsla för vad som måste göras för att den process som sattes igång i Doha skall kunna gå vidare. Kommissionen ställde vid denna översyn en rad allmänna frågor. Dessa frågor gällde vilket utrymme det finns att fortsätta att skapa nya regler för WTO, vilket förhållande som borde råda mellan detta regelskapande och förhandlingarna om marknadstillträde, i vilken utsträckning mer vikt borde läggas vid bilaterala och regionala handelsförhandlingar, hur utvecklingsmålen inom WTO och Doha-agendan på bästa sätt kan ytterligare utvecklas samt vilket behov det finns av att förbättra WTO:s sätt att fungera som organisation. I det följande redovisas i korta ordalag var och en av dessa frågor och de slutsatser vi har dragit efter samråden:

- När det gäller förhållandet mellan regelskapande förhandlingar och förhandlingar om marknadstillträde är det uppenbart för kommissionen att EU skall fortsätta att kraftfullt förespråka att regler fortlöpande skapas i det multilaterala handelssystemet. Om vi verkligen menar allvar med att utnyttja globaliseringen för att skapa en hållbar utveckling kan vi inte avfärda betydelsen av regler inom WTO eller av regler som utvecklas på andra områden inom internationellt beslutsfattande. Befintliga regler på områden som jordbruk och handelspolitiska skyddsåtgärder visar under alla omständigheter hur nära sammanflätade regelskapande och marknadstillträde fortsätter att vara inom WTO. Ytterligare regelskapande tillsammans med förbättrat marknadstillträde skulle bidra till att stödja ökad global ekonomisk tillväxt och minskad fattigdom, samtidigt som det skulle hjälpa utvecklingsländer att bli mer integrerade i världsekonomin.
- När det gäller balansen mellan multilaterala och bilaterala eller regionala förhandlingar är resultatet från samrådet mycket tydligt: EU bör även fortsättningsvis prioritera multilaterala förhandlingar. Det finns ett brett stöd

för detta hos alla parter vars stöd kommissionen är beroende av – medlemsstaterna, Europaparlamentet, näringslivet, fackförbunden och det civila samhället.

- På utvecklingsområdet har mycket uträttats före, under och efter Doha för att se till att utvecklingsmålen stöds inom ramen för den nya rundan. Men flera utvecklingsländer, särskilt G90, har hittills varit skeptiska till om utvecklingsagendan från Doha kan innebära några fördelar för dem, framför allt när det gäller ytterligare marknadsöppning inom sektorer såsom jordbruket. Oron har varit tydligast när det gäller hur en ytterligare ökning av den multilaterala handeln skulle påverka det marknadsföreträde på förmånsvillkor som vissa utvecklingsländer åtnjuter på ett antal i-landsmarknader i norr. Några utvecklingsländer har också uttryckt förbehåll när det gäller att delta i ytterligare liberalisering eller anta strängare multilaterala regler.

Mot bakgrund av detta har kommissionen försökt att klart och tydligt fastställa vilka resultat som verkligen skulle gynna utveckling – med andra ord vad en utvecklingsrunda bör och inte bör handla om. Vi är av uppfattningen att WTO inte utgör ett till sin struktur orättvist system som behöver bringas i jämvikt. Vi anser inte att WTO och tidigare rundor har motarbetat utvecklingsländernas intressen. Rundan skall inte heller användas till att helt lyfta ansvaret från utvecklingsländerna att bidra till ett framgångsrikt resultat i arbetet för marknadsöppning, där den viktiga dimensionen om att främja ”syd-syd-handeln” ingår. Det går heller inte att i rundan bortse från nödvändigheten av att aktualisera WTO:s regelbok (eftersom utvecklingsländer lika mycket som någon annan kan dra fördel av den säkerhet som multilaterala regler ger), eller att undanta utvecklingsländer från nya WTO-regler, vilket skulle skapa exakt det tudelade WTO som många utvecklingsländer har uttryckt farhågor för. Genom utvecklingsagendan från Doha bör istället utvecklingsländernas, särskilt de allra fattigaste ländernas integration i världsekonomin öka ytterligare genom gradvis marknadsöppning och gradvis antagande av striktare regler, allt i förhållande till utvecklingsländernas förmåga att genomföra detta. De största vinsterna på utvecklingsområdet kommer till syvende och sist från en ambitiös handelsöppning och stärkta multilaterala regler. Utvecklingsagendan från Doha måste alltså se till att förhandlingarna mer allmänt verkar helt i utvecklingens intresse. Dessa argument kommer att utvecklas ytterligare längre fram i detta meddelande.

- Till slut och i all korhet har kommissionen angående en reform av WTO hållit omfattande samråd om vilka specifika förbättringar som krävs för att WTO skall fungera bättre. Vi har kommit fram till att vad som krävs är ett förhållandevis blygsamt men genomförbart reformpaket som först och främst är inriktat på förberedande och genomförande av ministerkonferenserna och på andra sätt att förbättra effektiviteten och deltagandet i WTO-förhandlingarna. Kommissionen kommer allt efterhand att ställa ytterligare och mer systemrelaterade frågor genom den rådgivande grupp för WTO-reformen som har upprättats av WTO:s generaldirektör.

Under denna period av överväganden uppmanade Europeiska rådet vid sitt möte i oktober också kommissionen att begrunda EU:s strategi och att tillsammans med viktiga WTO-aktörer utforska möjligheten till framtida framsteg inom ramen för utvecklingsagendan från Doha. Samtidigt fastställde Europeiska rådet en tydlig ram för detta arbete: EU:s orubbade åtagande

att tillvägagångssättet i handelspolitiken skall vara multilateralt, å ena sidan, och samtliga WTO-medlemmars åtagande om att detta är ett oundgängligt villkor för att återupptagna förhandlingar skall lyckas, å andra sidan.

Kommissionen har efter denna process av överväganden och samråd kommit fram till följande grundläggande förutsättning i antagandet: WTO måste förbli det huvudsakliga forumet för öppningen av handeln och stärkandet av handelsregler, eftersom det mest effektiva och legitima sättet att hantera globaliseringsprocessen och handelsförbindelser mellan länder är ett multilateralt samarbete om handelsfrågor, grundat på principer om öppenhet och icke-diskriminering. WTO kommer, precis som andra viktiga internationella organisationer, på egen hand och i samarbete med dessa även fortsättningsvis att spela en avgörande roll i förvaltningen av globaliseringen och strävan efter hållbar utveckling i alla former. EU bör å sin sida arbeta för att ytterligare förbättra sammanhållningen mellan WTO och dessa andra organisationer för att få en mer sammanhållen internationell samhällsstyrning på det ekonomiska och sociala området samt miljöområdet.

Var leder detta oss? Det är uppenbart att det är förhållandevis få kretsar i EU som är emot varje form av multilaterala handelsrunder. Vi utesluter alternativet "ingen förhandlingsrunda", eftersom det varken är genomförbart eller önskat och det går emot EU:s grundläggande intressen. Bör vi då komma till slutsatsen att utvecklingsagendan från Doha helst bör avslutas, så att vi kan börja om med ett helt nytt mandat och arbeta för att å det snaraste få till stånd ett nytt ministermöte inom WTO för att inleda en ny runda? Detta ställer vi också oss också avvisande till, eftersom det skulle vara det säkraste sättet att försena avslutandet av vilken runda som helst; det kan t.o.m. visa sig vara svårt att *inleda* en ny runda under det kommande året.

I våra ögon förblir själva Doha-förklaringen dessutom giltig. Den ursprungliga anledningen till att Doha-rundan inleddes förblir opåverkad av utvecklingen före och under Cancún. Förhandlingarna har fortfarande stor potential att skapa långsiktig ekonomisk tillväxt, stimulera handel och investeringar och främja hållbar utveckling. Utvecklingsagendan från Doha har en viktig roll att spela i våra ansträngningar att uppnå utvecklingsmålen för det nya årtusendet.

Vi kommer därför till slutsatsen att EU bör ge sitt stöd för att utvecklingsagendan från Doha återupptas snarast och att unionen tillsammans med andra WTO-medlemmar på ett konstruktivt sätt bör delta i ansträngningarna för detta.

Det är emellertid uppenbart att framtida förhandlingar inte kommer att lyckas om vi eller andra ignorerar erfarenheterna från Cancún eller förespeglar oss att vi enkelt kan fortsätta där vi var den 14 september utan att fundera vidare på saken. Europeiska rådet har understrukt att samtliga WTO-medlemmar måste vara inställda på att tänka över sin utgångspunkt och återgå till förhandlingarna i konstruktiv anda, där deras grundläggande åtagande till multilateralismen åter kan skönjas. EU har å sin sida ofta flera gånger, både före och under Cancún, visat förhandlingsvilja i alla viktiga frågor, varav många med hänsyn till europeiska intressen är mycket känsliga. EU bör fortsätta med det. Att visa förhandlingsvilja i en förhandling är emellertid inte något självändamål, utan ett redskap för att underlätta kompromisser där också våra egna intressen kan tillgodoses. Därför behöver vi se att andra deltagare går oss till mötes på samma sätt, något som de hittills endast i begränsad utsträckning eller inte alls har gjort. Förhandlingar innebär ett givande och tagande.

Kommissionens hittillsvarande överväganden tyder på att de grundläggande målsättningar som EU ställde upp för sig självt inför Seattle, fastställda i rådets slutsatser från oktober 1999

och ånyo bekräftade i slutsatser från efterföljande möten i rådet, har stått sig väl med tiden. Det som till viss del behöver gås igenom är vår strategi för att nå dessa mål. Vi bör förfina och skärpa förhandlingsstrategin på ett antal områden, ta hänsyn till hur diskussionerna har utvecklats under de senaste månaderna och i Cancún samt ta hänsyn till utvecklingen inom EU (framför allt den framgångsrika översynen efter halva tiden av den gemensamma jordbrukspolitiken). På denna grundval bör vi även fortsättningsvis kunna delta helt och fullt och på ett konstruktivt sätt när förhandlingarna åter inleds.

I övriga delar av detta meddelande fastställs, för olika områden inom utvecklingsagendan från Doha, vad som krävs av oss och våra handelspartner – som också måste visa att de är engagerade i förhandlingsprocessen. Vad oss beträffar, tar detta meddelande hänsyn till de diskussioner som har hållits med alla europeiska aktörer, framför allt medlemsstaterna i 133-kommittén och ledamöter i Europaparlamentet. På en rad områden har redan diskussioner om politikens inriktning förts. Detta meddelande lämnar framför allt förslag på områden där EU självt ytterligare kan förfina sitt förhållningssätt för att bidra till att arbetet återupptas.

Jordbruk

Jordbruksförhandlingarna inleddes i Doha på en bred och balanserad grundval omfattande avsevärda nedskärningar av stöd som snedvrider handeln och av exportbidrag, förbättring av marknadstillträde, positiv särbehandling för utvecklingsländer samt icke-handelsrelaterade frågor som en del av ett bredare enskilt åtagande inom ramen för utvecklingsagendan från Doha.

EU var redan från början pådrivande i förhandlingarna och stödde förbehållslöst genomförandet av Doha-deklarationen. Den reform av den gemensamma jordbrukspolitiken som nyligen antagits liksom reformförslag inom andra sektorer är de bästa bevisen på att för EU är vägen mot ett mindre handelssnedvridande stöd inte något som tvingas på utifrån utan en önskad politisk inriktning. Internt innebär denna reform av jordbrukspolitiken att de inhemska utmaningarna att gynna konkurrenskraften hos EU-jordbruket möts samtidigt som de höga normer uppnås som våra medborgare kräver när det gäller miljö, kvalitet och djurhälsa. Externt ger reformen EU möjlighet att bidra till Doha-förhandlingarna genom en ansats baserad på ytterligare betydande handelsöppning och stöd för hållbar utveckling. Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken föregriper på sätt och vis uppfyllandet av målen från Doha. Det är nu av avgörande betydelse att även andra inför reformer, i vart fall som ett resultat av förhandlingarna.

I stället för att förskansa sig bakom sina ursprungliga förhandlingsförslag har EU, genom att visa sin reformförmåga, alltså redan reagerat på WTO:s uppmaning att gå i täten. På begäran av andra medlemmar lade EU också i slutet av förberedelsearbetet inför ministermötet i Cancún fram ett förslag tillsammans med USA, vilket byggde viktiga broar mellan motstridiga ståndpunkter bland WTO-medlemmarna. De nya tankegångar som då utvecklades om hur inhemskt stöd som snedvrider handeln skulle minskas, om marknadstillträde och om exportbidrag bör inte gå förlorade, eftersom de lägger grunden för ett balanserat och rättvist förhandlingsresultat. Olyckligtvis kan inte samma sak sägas om många andra viktiga deltagare. Det åligger nu dem att visa en liknande beslutsamhet att nå verkliga framsteg som kan leda till ett framgångsrikt förhandlingsresultat.

Vad är vår ståndpunkt på de olika förhandlingsområdena och vad anser vi att andra länder bör göra för att ett avtal skall kunna nås? Först och främst kan förhandlingarna endast lyckas om de är trogna Doha-förklaringen. Det innebär följande:

När det gäller inhemskt stöd bör sådant stöd som snedvrider handeln minskas kraftigt från de bundna nivåerna. Omvänt kan stöd utan eller med bara liten inverkan på handeln och som är riktat mot viktiga politiska mål av stor betydelse för medlemmarnas suveränitet, vilket är fallet för stöd inom den gröna boxen, inte bli föremål för någon utjämning eller nedsättning. Uppfattningen att vi eller andra borde minska detta stöd är oacceptabel. Detta skulle innebära att inrikespolitik som inte påverkar handeln negativt utsätts för restriktioner utifrån.

Förhandlingarna bör inriktas på det som snedvrider handeln, först och främst den gula boxen och exportsubventioner. Därför bör EU kräva kraftiga minskningar av åtgärder inom den gula boxen, där vi finner den form av stöd som snedvrider handeln mest, knutet till produktion eller priser. Tröskelvärdet bör också minskas för att det även fortsättningsvis skall betraktas som ett verkligt undantag. Dessutom bör EU stödja att vissa regler införs för stödet i den blåa boxen, däribland en begränsning, trots att det är tydligt att detta snedvrider handeln mindre eftersom det är grundat på fasta stödberättiganden. Åter bör det noteras att EU har visat förhandlingsvilja på detta område, och den begränsning till 5 % av den samlade jordbruksproduktionen som vi nu har föreslagit bör utgöra gränsen. Nu är det andra som måste vara flexibla och klart erkänna skillnaderna mellan de olika snedvridande effekter olika strategier på området har på handeln.

För övrigt godtar EU att utvecklingsländer får vara mer flexibla i fråga om inhemskt stöd för att de skall kunna ta itu med sina utvecklingsbehov, däribland fattiga jordbrukares behov och rätten att driva en hållbar landsbygds-, jordbruks- och livsmedelspolitik. Men samtidigt som EU alltid har stöttat en positiv särbehandling av utvecklingsländerna när det gäller inhemskt stöd, anser unionen att sådan särbehandling främst bör omfatta de fattigaste, minst konkurrenskraftiga utvecklingsländerna, inte de som kommit längst i sin utveckling. Detta förefaller oss vara det lämpligaste sättet att uppfylla utvecklingsmålen i Doha-deklarationen.

När det gäller marknadstillträde är ytterligare och gradvis, omfattande liberalisering av handeln till fördel för alla, både industriländer och utvecklingsländer. Industriländerna bör ge störst bidrag till den mest omfattande liberaliseringen, men det kommer inte att vara tillräckligt. Utvecklingen av handeln *mellan* utvecklingsländer är också av avgörande betydelse, eftersom det är i dessa länder som efterfrågan på livsmedel förväntas öka och den största delen av den framtida tillväxten och handelsvinsterna troligtvis kommer att äga rum.

De flesta av WTO:s medlemmar uppvisar en särskild känslighet inom vissa sektorer, vilket förklarar varför en kombination av formeln för Uruguayrundan och den schweiziska formeln utgör den rätta kompromissen för tullnedsättningar (vilken bör göras utifrån bundna tullnivåer), och varför en särskild skyddsåtgärd utformad för att uppfylla grundläggande behov är viktig både för industriländer och utvecklingsländer. Det bör noteras att fördelningen av tullkvoter bland medlemmarna är mycket ojämn, vilket avspeglar det läge som rådde vid Uruguayrundans slutskede, och därför kan belastningen från ytterligare marknadsöppning endast fördelas riktigt om alla länder ställs på samma nivå, med lämplig positiv särbehandling för utvecklingsländer. Förmånstillträde för de svagaste utvecklingsländerna i kombination med en sund ekonomisk politik och kapacitet att erbjuda varor kan vara avgörande för deras integration på världsmarknaden. Att bortse från detta vore att inte ha lärt läxan från Cancún.

Men medan vi skall vara redo att åter bekräfta vad EU är redo att göra, bör andra länder – däribland de största och mest framstående utvecklingsländerna – också bevilja de utvecklingsländer som är i behov av det – och det gäller de flesta av dem – förmånstillträde till sina marknader. EU:s initiativ ”allt utom vapen” bör följas av andra, och vi anser att utöver OECD-länderna borde t.ex. G20 uppmanas att erbjuda G90-länderna handelsförmåner. Sist men inte minst bör EU stå fast vid sitt krav på att få ett slut på missbruket av vissa av

EU:s geografiska ursprungsbeteckningar. Om det inte upphör kommer värdefull exportpotential att gå förlorad för EU och andra länder, något som endast kan påverka förhandlingarna på detta område negativt.

När det gäller konkurrens på exportmarknaden har EU intagit en mycket tydlig ståndpunkt genom att begära att alla former av konkurrens på exportmarknaden skall hanteras på ett strikt, parallellt sätt. EU har lagt mycket omfattande förslag på detta område, såsom vårt erbjudande att avskaffa exportsubventioner på en rad produkter av intresse för utvecklingsländer. Andra medlemmar har emellertid försökt bortse från Doha-deklarationen genom att försöka undanta sina egna exportkonkurrensinstrument från betydelsefulla, bindande ordningar. Snarare än att försöka skriva om Doha-deklarationen borde andra medlemmar reagera positivt på EU:s initiativ, däribland erbjudandet i fråga om exportsubventioner.

När det gäller icke-handelsrelaterade frågor bör EU även fortsättningsvis försöka ta itu med inte enbart handelsaspekterna, utan snarare alla frågor som hör samman med handelsregler på jordbruksområdet. Miljöskydd, djurens välfärd och landsbygdsutveckling är alla legitima mål för ett samhälle (se avsnittet ”inhemskt stöd”). Att, som vissa medlemsstater gör, bortse från dessa kan endast minska allmänhetens stöd för ytterligare handelsliberalisering. Rätt tillvägagångssätt är istället att hantera dem på ett sätt som inte snedvrider handeln.

När det gäller bomull bör EU inom WTO stödja en effektiv och konkret lösning på de afrikanska ländernas svåra situation, med beaktande av de senaste veckornas diskussioner inom rådet. Inom ramen för jordbruksförhandlingarna skulle ett initiativ om bomull kunna innehålla tre huvudinslag: ett uttryckligt åtagande att bevilja bomullsexport från de minst utvecklade länderna tullfritt marknadstillträde utan kvoter, vilket EU redan gör genom initiativet ”allt utom vapen”; en betydande minskning av de former av inhemskt stöd som snedvrider handeln mest; och avskaffande av exportsubventioner inom en viss angiven tid. Kommissionen har inom ramen för reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för bomull föreslagit sådana ändringar av det inhemska stödet, och den avser att inbegripa bomull bland de produkter av intresse för utvecklingsländer som ingår i förteckningen över produkter för vilka EU:s exportsubventioner skulle avskaffas. Detta initiativ ingår som ett led i jordbruksförhandlingarna men skulle kunna särbehandlas, till exempel genom att en särskild tidsram för genomförande antas.

Stödåtgärder vid sidan av detta borde införas parallellt av EU och andra utvecklingspartner, däribland relevanta internationella organisationer i syfte att understödja modernisering och omstrukturering i de minst utvecklade länder som producerar bomull. Kommissionen kommer inom kort att följa upp rådets slutsatser av den 18 november och därvid föreslå konkreta riktlinjer för hur utvecklingsländernas problem på detta område kan åtgärdas.

Mera allmänt har kommissionen för avsikt att använda dessa tankegångar för att belysa hur råvarufrågan i vidare bemärkelse skulle kunna angripas. Kommissionen är fast besluten att tillföra ett EU-perspektiv på råvaror och kommer att lägga fram en EU-handlingsplan senast i januari 2004. Inom WTO bör EU stödja sådana råvaruinitiativ som syftar till att höja frågans profil på det sätt som föreslogs i de förberedande texterna inför Cancún-konferensen.

När det så till slut gäller fredsklausulen finns det risk för att omfattande förhandlingar om jordbruk som leder till ett avtal som kan godtas av alla medlemmar, kommer att undermineras om det finns medlemmar som utnyttjar tvistlösningsförfarandet i ett försök att bestrida subventioner som har beviljats i enlighet med jordbruksavtalet. Skyddet för sådana subventioner måste bibehållas. Eftersom den befintliga fredsklausulen emellertid inte längre

kommer att vara i kraft nästa år, måste medlemmarna, särskilt de medlemmar som är inriktade på export, göra ett strategiskt val mellan två alternativ som till stor del utesluter varandra: antingen anser de att multilaterala förhandlingar är den rätta vägen för att nå ett rättvist och marknadsorienterat handelssystem, eller anser de att tvistlösningsförfarandet inom WTO är det.

Sammanfattningsvis kan sägas att ståndpunkterna ovan innebär ett stort steg framåt, och detta till stor del tack vare de successiva reformerna av den gemensamma jordbrukspolitik. Detta har kommissionen använt som argument vid förhandlingarna, hittills dock utan resultat, eftersom de andra medlemmarna, med undantag för USA, hittills inte har visat någon vilja att ompröva sina ursprungliga ståndpunkter. EU bör fortsätta att spela en konstruktiv roll, och kommer genom att fortsätta sin egen inhemska reform av jordbrukspolitik, enligt vad som beskrivits i riktlinjerna för reformerna av marknaderna för bomull, socker, olivolja och tobak, att fortsätta att sända ut positiva signaler. Ett lyckat förhandlingsresultat kommer dock endast att vara möjligt om andra viktiga aktörer är redo att visa samma beslutsamhet att nå en rättvis kompromiss.

Marknadstillträde för andra produkter än jordbruksprodukter

Förhandlingar om tullar och icke-tariffära handelshinder för handeln med andra produkter än jordbruksprodukter förblir prioriterade för industrin inom EU och våra grundläggande mål på detta område står fast. Detta är ett område där EU skulle kunna uppnå betydande handelsvinster. Förhandlingarna som föregick Cancún och vid själva konferensen i Cancún var emellertid en besvikelse. De ”närmare bestämmelserna” för ytterligare förhandlingar i anslutning till Cancún kunde i allmänhet ha gett ganska blygsam marknadsöppning, med en mycket liten balans mellan de olika WTO-medlemmarnas åtaganden. De föreslagna bestämmelserna var så översållade med uteslutningar och undantag att det är troligt att de endast hade gett en mycket låg nivå av engagemang, särskilt från vissa inflytelserika utvecklingsländers sida, däribland de mer framstående och konkurrenskraftiga. Det är inte tal om att utvecklingsländer skall göra åtaganden om marknadstillträde som resulterar i tullar som i allmänhet motsvarar de industrialiserade ländernas låga tullar, men den stora obalansen skulle inte bara förhindra marknadstillgången för våra exportörer, utan även för exportörer från andra utvecklingsländer, även om de största vinsterna från ytterligare liberalisering kommer att uppstå vid ökad syd-syd-marknadsöppning.

Därför kan sådana bestämmelser som föreslogs i Cancún, men som inte godtogs av medlemmarna, inte utgöra någon balanserad grund för framsteg när förhandlingarna återupptas. Vi och många med oss kommer att ha svårighet att gå in i slutfasen av förhandlingarna rörande marknadstillträde för andra produkter än jordbruksprodukter om dessa inte erbjuder några verkliga utsikter till effektiva förbättringar av marknadstillträde för vår export, när det gäller minskning av både bundna och tillämpade tullsatser och sträng disciplin avseende icke-tariffära åtgärder. Vi kan inte heller godta ett tillvägagångssätt som skulle tillåta partner bland industriländerna att undanhålla viktiga sektorer från liberalisering. Eftersom 70 % av utvecklingsländernas handel består av industriprodukter och de ställer upp de högsta hinderna för varandra, kommer betydande fördelar för handel och utveckling endast att uppkomma om marknaden öppnas ordentligt mellan utvecklingsländerna, särskilt i de mer framstående utvecklingssektorierna som helt har förmågan att ge ett betydelsefullt bidrag. Oron från vissa svagare utvecklingsländers sida om att deras förmåner kan komma att urholkas kan i avsevärd utsträckning dämpas genom att nya marknader i syd skapas för deras produkter.

Genom bestämmelserna om hur förhandlingarna om marknadstillträde för andra produkter än jordbruksprodukter skall återupptas måste det därför säkerställas att begreppet ”mindre än fullständig ömsesidighet” inte innebär att utvecklingsländer inte deltar i liberaliseringsprocessen, utan att det istället avspeglar den faktiska förmågan hos medlemmar på olika utvecklingsnivåer att bidra. På frågan om en mer allmän urholkning av förmåner finns det egentligen ingen enkel lösning, men industriländerna bland WTO:s medlemmar bör åtminstone följa en del av EU:s exempel, såsom tull- och kvotfritt tillträde för export från de minst utvecklade länderna eller i alla fall ett minsta totalt tillträde för export från utvecklingsländer. (Mer om detta i avsnittet ”utveckling”).

När förhandlingarna återupptas bör gemenskapen mot bakgrund av detta göra det klart att det tillvägagångssätt som anges i dess tidigare inlagor till förhandlingsgruppen fortfarande är giltiga. Den bör insistera på ett tillvägagångssätt som ser till att bevara de berättigat höga ambitionsnivåerna i Doha-mandatet. Genom dessa säkerställs det att alla medlemmar bidrar till processen allt efter nivån på sin ekonomiska utveckling och sin kapacitet. Tillvägagångssättet bör förbli förankrat i en enkel, enskild, icke-linjär formel för tullsänkning, tillämpad på alla tullpositioner, och bland annat leda till ett avskaffande av särskilt höga tullsatser och betydande förbättringar när det gäller att binda tullar. Gemenskapen bör också, utöver de resultat som en formel ger, verka för sektoriella förhandlingar rörande produkter av särskilt intresse för utvecklingsländer och andra produkter av särskilt intresse för EU. Med avseende på detta bör gemenskapen stå fast vid sitt förslag att, utöver den överenskomna tullformeln, förhandla om ytterligare nedsättning av tullarna för textilprodukter och kläder så att de hamnar så nära noll som möjligt, på en ömsesidig grundval. Bestämmelserna måste också på ett tillfredsställande sätt avspegla gemenskapens och många andra medlemmars intresse av att det införs meningsfulla regler beträffande icke-tariffära handelshinder. Dessutom måste de ta hänsyn till åtagandet alla gjorde i Doha om att förhandla om en minskning eller undanröjande av hinder för marknadstillträde för miljövaror. EU:s mål bör förbli oförändrade i detta avseende.

Tjänster

Förhandlingarna om tjänster är ett annat prioriterat område för EU och helt klart ett av de förhandlingsområden där EU har mycket att vinna. Tjänster bör därför fortsatt stå överst på EU:s dagordning för förhandlingarna. Ytterligare öppning av handeln med tjänster erbjuder stora potentiella vinster, inte bara för EU, utan för alla länder oavsett utvecklingsgrad. En sådan öppning kan och bör vara fullt förenlig med upprätthållandet och skyddet av de offentliga tjänsterna i EU och annorstädes. Framstegen i förhandlingarna inför Cancún innebar ändå en stor besvikelse. Få utvecklingsländer deltog i förhandlingarna med anledning av kraven och buden på detta område, medan kvaliteten på industriländernas bud var mycket otillfredsställande med EU som enda större medlem som lade fram ett meningsfullt bud, däribland för leveranssätt 4.

När förhandlingarna återupptas krävs därför en markant ändring för att på ett rättvisande sätt visa betydelsen av dessa förhandlingar som sådana, och för den totala balansen i utvecklingsagendan från Doha. Därför krävs ett mycket större engagemang från alla WTO-medlemmar, vilket borde komma till uttryck genom att meningsfulla bud läggs fram av de medlemmar som ännu inte har gjort det, liksom genom betydande förbättringar av de bud som redan ligger på förhandlingsbordet. Vid förhandlingarna om tjänster bör också större energi läggas på att uppfylla mandatet från Doha om att förhandla om en minskning eller undanröjande av hinder för marknadstillträde för tjänster på miljöområdet.

Det är nödvändigt att utvecklingsländerna deltar helt och fullt i detta arbete, särskilt genom att skapa större möjligheter för syd-syd-handeln och genom att ytterligare öppna de tjänstesektorer som tillhandahåller den infrastruktur som är avgörande för ekonomisk utveckling och tillväxt. Det är endast genom att delta i förhandlingarna, inte stå vid sidan om, som utvecklingsländerna kan uppnå hållbar utveckling. Utvecklingssamarbete kan ha en betydelsefull roll att spela här, både för att fastställa vilka exportintressen utvecklingsländerna har och för att genom åtgärder för kapacitetsuppbyggnad hjälpa dem att införa lämpliga regelverk och förhållningssätt av vikt i flera tjänstesektorer för att säkerställa en sund rättslig ram inom vilken öppnandet av handeln kan ske. Självklart är det nödvändigt för EU att även fortsättningsvis bidra till detta. Ny drivkraft behövs också i förhandlingarna om upprättandet av regler för tjänster på områden som är av intresse för både EU och utvecklingsländer.

Singaporefrågorna

Det är av avgörande betydelse för både industriländer och utvecklingsländer att upprätta optimala villkor för gränsöverskridande handel (förenkling av handelsprocedurer), skapa ett klimat som gynnar produktiva utländska direktinvesteringar, främja sund konkurrens och se till att de bästa varorna och tjänsterna upphandlas för medborgarna till rimliga priser. Djup oenighet råder emellertid mellan WTO-medlemmar om hur lämpligt det är att skapa regler för dessa fyra områden på multilateral nivå inom WTO och sedan Cancún inom ramen för utvecklingsagendan från Doha.

EU kan inte se någon anledning till att gå ifrån den grundläggande målsättningen att på lång sikt skapa regler för dessa fyra områden i deras egenskap av drivkrafter för den globala ekonomin. Vi bör principiellt inte heller dra oss undan WTO som lagstiftande forum. Frågan är därför nu hur WTO-medlemmar kan bygga en gemensam bas för att enas i dessa områden inom WTO.

Vissa har hävdats att alla fyra frågorna bör avlägsnas från utvecklingsagendan från Doha i ett försök att "rensa luften". Om EU skulle godta detta, skulle det föra oss många år bakåt i tiden när det gäller den betydelsefulla utvecklingen av internationella regler på dessa områden. Andra har hävdats att WTO-medlemmarna bör nöja sig med att förhandla om åtgärder för att underlätta handeln, ett ämne som det inte verkar finnas något djupliggande motstånd mot, och låta de andra frågorna falla helt. Även om detta uttalande om underlättande av handel mycket väl kan vara sant, bör en sådan ansats, som skulle innebära ett radikalt avsteg från utvecklingsagendan från Doha, helt förkastas.

När EU arbetar för att bygga en praktisk grund för hanteringen av Singaporefrågorna inom WTO bör unionen därför utgå från antagandet att det fortfarande är önskvärt att driva de fyra Singaporefrågorna som en del av utvecklingsagendan från Doha. Om det ändå inte kan bli någon enighet om motsvarande bestämmelser inom ramen för utvecklingsagendan, något som inte förefaller troligt, så måste WTO hitta en möjlighet att behandla dessa frågor mot en annan bakgrund. EU bör därför med ett öppet sinne undersöka möjligheten att tillgodose vissa WTO-medlemmars önskan om att delta i förhandlingar om Singaporefrågorna, medan man godtar att andra inte tar del av eller t.o.m. uttryckligen håller sig utanför förhandlingar om dessa.

Gemenskapen bör därför nu betrakta var och en av de fyra frågorna enskilt och inte längre hävda att varje fråga skall behandlas på exakt samma sätt om det inte råder konsensus att så skall ske. EU bör undersöka vilken möjlighet det finns att föra förhandlingar kring vissa, eller t.o.m. alla fyra Singaporefrågorna, utanför utvecklingsagendan från Doha, och – i den grad som är nödvändigt – uteslutande intresserade medlemmar frivilligt deltar i förhandlingarna

och antar ett slutresultat. Därefter måste kommissionen, med hänsyn till hur stort intresset är och hur många länder som är villiga att delta, bedöma om sådana förhandlingar skulle ha något verkligt mervärde. Om det vid genomförandet av framtida åtaganden visar sig att det är ett verkligt problem för utvecklingsländer, framför allt de svagaste, bör gemenskapen och övriga partner fortsätta prioritera tekniskt stöd och utvecklingsstöd på dessa områden.

Detta förefaller vara det enda sättet att utveckla regelverket kring Singaporefrågorna samtidigt som man godtar att inte alla medlemmar kan vara redo att ta detta steg just nu eller i en nära framtid. Det förefaller också vara det enda sättet att göra det möjligt att komma igång med förhandlingar kring dessa frågor, samtidigt som en gång för alla den falska logiken i förslaget att EU på något sätt borde "betala" för dessa frågor fås ur världen.

Handel och miljö

Förhållandet mellan liberalisering av handeln, upprättandet av handelsregler och åtgärder på alla nivåer för att skydda miljön ligger till grund för mycket av den oro som kommer till uttryck i Europa i samband med utvecklingen av den globala ekonomin. Vissa är rädda att WTO kan bli ett hinder för miljöpolitiken. Andra europeiska grupper är rädda att alltför många miljöskyddsregler håller på att bli en onödig, oproportionerlig och kanske protektionistisk börda för aktörerna på världsmarknaden, däribland aktörer i utvecklingsländerna. Vissa experter på handelspolitik hävdar att det inte finns några riktiga problem i samspelet mellan handel och miljö. Ändå har detta samspel upprepade gånger under det senaste decenniet utgjort fokus för motståndet mot handelspolitiska regler och oron över globalt beslutsfattande. Denna oro kommer inte bara till uttryck i Europa utan över hela världen, även om EU tillhör den lilla skara som har dragit slutsatsen att dessa komplexa frågor bör klargöras inom ramen för WTO.

Det råder ingen oenighet mellan medlemmarna i WTO när det gäller betydelsen av miljöskydd. Det råder heller ingen oenighet när det gäller behovet av icke-protektionistiska inhemska och internationella regler som begränsar handeln så lite som möjligt för att öka miljöskyddet. Det råder emellertid oenighet om huruvida något behöver göras idag inom WTO för att bidra till ett bättre, ömsesidigt stödjande förhållande mellan de rättsliga och politiska systemen för handel och miljö.

Det nuvarande förhållandet mellan de rättsliga och politiska systemen för handel och miljö kan karaktäriseras som ett av instabil jämvikt. Avgörandena från WTO:s överprövningsorgan har under årens lopp bidragit till att upprätthålla denna jämvikt, i alla fall hittills. Det förblir i EU:s intresse och en viktig del av WTO:s arbete för att uppfylla målet om hållbar utveckling att mandatet från Doha om handels- och miljöfrågor används för att göra denna jämvikt mer stabil och förutsägbar. Om något annat alternativ valdes skulle det undergräva WTO:s legitimitet och trovärdighet genom att uppvisa antingen en brist på förtroende för handelsgemenskapens förmåga att hantera tvärgående frågor på ett lämpligt sätt, eller en brist på åtagande för att inom WTO följa åtagandena från Johannesburg. Med detta mandat kan EU inte godta att förhandlingarna om handel och miljö utesluts från förhandlingarna inom ramen för utvecklingsagendan från Doha.

När det gäller förhållandet mellan de båda organen för internationell lag – multilaterala miljöavtal å ena sidan och WTO å andra sidan – har EU lagt fram idéer både om ett rättsligt tillvägagångssätt för att uppfylla detta mandat och om bredare politiska koncept, vars allmänna, formella godkännande genom medlemskap skulle kunna bidra till fastställandet av ett mer stabilt och ömsesidigt stöttande samspel mellan handels- och miljöpolitiken. Utan att överge någon av dessa vägar verkar det, med tanke på dynamiken i Geneve, vettigare att för

närvarande inrikta sig mer på de politiska principerna och undersöka om dessa skulle kunna utgöra grunden för framsteg. Detta är också det allmänna besked vi får från det europeiska civila samhället.

Om fokus inriktas på principer om styrning skulle det också kunna ha den fördelen att det skapar en ”öppning” för en dialog om hur tvistlösningsmekanismen för multilaterala miljöavtal skulle kunna förbättras genom bland annat bättre och tydligare uppgifter om miljöpåverkan från experter, något som länge har funnits på dagordningen för WTO:s kommitté för handel och miljö (CTE). I samband med detta skulle det bland de möjliga alternativen kunna ingå ett mera systematiskt åberopande av artikel 13 i tvistlösningsöverenskommelsen (enligt vilken varje panel har rätt att söka uppgifter och tekniskt stöd från vilken person eller vilket organ som helst som den finner passande). Redan i rapporten 1996 från WTO:s kommitté för handel och miljö till ministermötet i Singapore erkändes fördelen med att all relevant expertis ställdes till förfogande för alla WTO-paneler i fall som rör handelsrelaterade miljöåtgärder, inbegripet handelsåtgärder som vidtas i enlighet med multilaterala miljöavtal. Dessutom utgör de regelbundna erbjudandena från WTO:s kommitté för handel och miljö till sekretariaten för vissa centrala multilaterala miljöavtal att vara observatörer vid förhandlingar en betydande förbättring av förfarandet inom WTO sedan Doha. Mandatet från utvecklingsagendan från Doha rörande observatörskap inom multilaterala miljöavtal, varigenom WTO:s kommitté för handel och miljö uppmanas förhandla fram villkor för att bevilja observatörsstatus för sekretariat till multilaterala miljöavtal, är mycket mer omfattande än så. Dessutom bör debatten om detta inom kommittén för handel och miljö föras oberoende av den pågående debatten i rådet (allmänna frågor) beträffande observatörskap i WTO, som under lång tid inte har gjort några framsteg (till följd av de politiska konsekvenserna kring Arabförbundets status). Våra idéer om hur vi bör handskas med det omfattande mandatet från Doha har ännu inte genomgått någon ingående analys i Geneve och arbetet måste framöver i högre grad vara inriktat på detta.

När det gäller frågor om marknadstillträde behöver arbetet om miljötjänster en politisk knuff framåt. När det gäller miljövaror behöver det klargöras för våra handelspartner att EU söker ett godtagbart resultat som avspeglar både industriländernas och utvecklingsländernas intressen. Det är inte fråga om att EU sätter igång någon form av frontalangrepp mot väletablerad praxis på varuområdet inom WTO. Det kan heller inte bli tal om att importländer ombeds ge upp sin inhemska regleringsbefogenhet för att främja import från andra länder som står i strid med miljönormer eller andra normer. Mellan dessa två ytterligheter bör det dock finnas utrymme för att förbättra villkoren för handel med miljövaror inom ramen för förhandlingarna om marknadstillträde för andra produkter än jordbruksprodukter.

EU avser också att aktivt bidra till diskussionerna om handels- och miljörelaterat bistånd, antingen i kommittén om handel och miljö eller i kommittén om handel och utveckling i syfte att i nära samarbete med andra internationella organisationer utveckla WTO:s verksamhet på detta särskilda område.

På regelområdet är arbetet med subventioner inom fiskerisektorn centralt för vår handels- och miljöpolitiska filosofi, något som också erkänns av de flesta andra som den viktigaste frågan för WTO. EU måste fortsätta att vara en drivande kraft på detta område.

För att fastställa om och på vilket sätt hänsyn skall tas till miljöpolitiska mål vid förhandlingarna bör EU slutligen också överväga hur man skall göra paragraf 51 i utvecklingsagendan från Doha mer funktionell, i vilken kommittén om handel och utveckling och kommittén om handel och miljö uppmanas agera forum för att identifiera och debattera aspekter som rör utveckling och miljö inom ramen för förhandlingarna.

Geografiska beteckningar

Den globala ekonomin har inte skapat global efterfrågan på samma produkter överallt. Tvärtom tillverkas många produkter, allt från mat och dryck till konsthantverk, för att spegla lokalt kunnande och för att möta den lokala marknadens specifika behov.

Föreställningen att en lokal produkt bör profilera sig genom sitt ursprung är allmänt accepterad som ett potentiellt användbart instrument för affärsutveckling. Det har till och med varit kärnan i utvecklingen av vinproduktionen hos många nya globala aktörer under de senaste 20 åren. Det är likaledes kärnan i politiken för landsbygdsutveckling i många länder, varav Thailand är det mest anmärkningsvärda exemplet på senare tid. Så kallade geografiska beteckningar är ett marknadsföringsinstrument, en värdereserv och en källa till rättmätig, ägandemässig stolhet för de som producerar enligt en metod som bygger på styrkan i lokala traditioner. Denna uppfattning är allmänt utbredd både i utvecklingsländer och i industriländer.

Mer kontroversiell är definitionen av den globala rättsliga ram som är bäst lämpad att ge intresserade företag möjlighet att utveckla strategier i anknytning till geografiska beteckningar. En ännu mer kontroversiell fråga är de eventuella anpassningskostnaderna i de fall då utvecklingen av en bättre rättslig ram skapar inte bara långsiktiga fördelar för alla utan på kortare sikt också utmaningar för dem som kanske är förhindrade att utveckla vissa strategier eller som blir skyldiga att anpassa etablerade strategier.

Följaktligen kan ingen hävda att geografiska beteckningar är en fråga i vilken det råder total samstämmighet. Men de utgör en global ekonomisk potential, och förhandlingar för att ytterligare utveckla den befintliga ramen inom WTO kan göra det möjligt för samtliga aktörer att balansera kostnader och vinster så att alla kan tjäna på dem. Tre viktiga frågor väntar på att lösas: för det första huruvida det befintliga systemet för geografiska beteckningar för vin och spritdrycker, som har funnits med ända sedan WTO bildades, nu under en lämplig övergångsperiod kan utvecklas genom inrättandet av ett världsomfattande system för geografiska beteckningar för vin och spritdrycker. En andra fråga är huruvida det välbeprövade systemet för vin och spritdrycker borde utvidgas till att omfatta andra produkter. Slutligen, ur jordbruksperspektiv, kan vi multilateralt utveckla viss användning av geografiska beteckningar i länder där de geografiska beteckningarna inte hade sitt ursprung; detta föreskrivs i TRIPS-avtalet men har hittills endast tillämpats i bilaterala och inte i multilaterala förhandlingar.

EU har fört en klar och enhetlig handelspolitik när det gäller alla dessa frågor. Det är ändå fortfarande långt mellan EU:s ambitioner på området och flera WTO-medlemmars beredvillighet att godta ett meningsfullt resultat. Eftersom det står klart att EU inte kan godta förslagen från vissa partner att överge denna del av den förhandlingsagenda som man enades om i Doha, vare sig det gäller själva immaterialrättsaspekten eller jordbruksaspekten, måste vi intensifiera arbetet med att bygga upp tillräcklig tillit hos våra partner så att vi kan övertala dem att visa nödvändig flexibilitet. Övertalning och pragmatism är de verktyg vi måste använda i denna uppgift.

EU har redan meddelat sin beredvillighet att erbjuda stor flexibilitet när det gäller de närmare bestämmelserna för inrättandet av ett multilateralt register. Vår ståndpunkt är klar: vårt mål är ett bindande register med en lagom lång och noggrant fastställd inledningsfas. Vi tror att vi ska kunna överbrygga avståndet till övriga WTO-medlemmar som för närvarande begränsar sina strävanden till ett icke rättsligt bindande register med en mekanism för senare utveckling mot full rättslig status. Att inleda förhandlingarna om utvidgning är i sig ett viktigt mål för

EU men också nyckeln till att skapa ett bredare intresse för den övergripande processen när det gäller geografiska beteckningar i WTO. Särskilt utvecklingsländer ser allt fler geografiska beteckningar som skulle kunna vara av intresse för dem, både på hemmamarknaden och på exportmarknaden. Det vore en viktig signal till dessa länder att EU fortsatt kommer att stödja förhandlingar om en utvidgad tillämpning av skyddet av geografiska beteckningar, vilket ger utvecklingsländerna en konkret möjlighet att verka för sina egna intressen på området och inte enbart är inriktat på att skydda EU:s intressen.

När det gäller den förteckning över geografiska beteckningar som överlämnades till våra partner före Cancún, är det viktigt för EU att snabbt slutföra eventuella tillägg som är nödvändiga med tanke på EU:s utvidgning, och att följa en rimlig och återhållsam strategi inför dessa förhandlingar. Vi måste emellertid göra klart att framstegen i samband med denna förteckning inte är substitut för framsteg med ett multilateralt register, eller för en utsträckning av skyddet av immateriell äganderätt för andra produkter med geografisk beteckning och att vi måste komma fram till konkreta resultat i samtliga tre frågor.

Regler, inbegripet de som täcker regionala handelsavtal

Förhandlingarna om regler (antidumpning, subventioner och regionala handelsavtal) togs inte upp i Cancún. När arbetet med utvecklingsagendan från Doha återupptas bör dessa förhandlingar enligt Dohamandatet komma in i en mer intensiv förhandlingsfas.

Både när det gäller antidumpningsåtgärder och subventioner har EU fortsatt ett grundläggande ekonomiskt intresse i skärpta regler som minskar möjligheterna till sådana protektionistiska och handelssnedvridande åtgärder som vi har sett allt fler prov på under senare år. Detta bör förbli vår förhandlingsposition. EU har länge strävat efter balanserade regler för handelspolitiska skyddsåtgärder med målsättningen att skydda den europeiska industrin från effekterna av illojala metoder, dock utan att gå i fällan att motverka en åtgärd som snedvrider handeln med en annan. Till följd av detta har EU inom ramen för sina mekanismer för handelspolitiska skyddsåtgärder alltid tillämpat strängare kriterier och upprätthållit striktare bestämmelser än de andra medlemmarna i WTO och fortsätter att göra detta (t.ex. mekanismer som ”regeln om lägsta tull”). De övriga medlemmarnas ståndpunkt i dessa frågor och resultatet i Cancún är bara en bekräftelse på behovet av att förhandla fram ambitiösa och handelsliberaliserande förbättringar av dessa regler. Vi har snarlika målsättningar på subventionsområdet där vi strävar efter förbättrade och öppnare ordningar, även på fiskeområdet. Även på detta område är det tid att övergå till en mer intensiv arbetsfas.

När det gäller regionala handelsavtal visar EU:s erfarenhet att dessa avtal, förutsatt att de strikt följer villkoren i artikel XXIV i GATT och artikel V i GATS, kan bidra till att multilaterala handelsordningar fungerar. Den senaste tidens tendens mot i hög grad partiella sektorsspecifika ”frihandelsområden” mellan vissa medlemsstater inger emellertid oro. EU:s ståndpunkt bygger på behovet att tydliggöra de element av dessa regler som är tvetydiga, för att stärka komplementariteten mellan bilateral och regional liberalisering och multilateral liberalisering. Efter Cancún verkar ett växande antal WTO-medlemmar vara frestade att se regionala handelsavtal eller frihandelsavtal som ett alternativ till multilateral liberalisering. Än värre är att denna trend också omfattar ett antal bilaterala tullavtal som hittills motiverats enligt bemyndigandeklausulen, vars roll på nytt måste ses över för att säkerställa att de ordningar som inrättas i enlighet med denna omfattas av en strängare multilateral kontroll och är tydligare och mer öppna. Detta gör det ännu viktigare att klargöra tillämpliga normer och att skärpa den multilaterala kontrollen av dessa eventuella framtida regionala handelsavtal, så att varje sådant avtal innebär en genuin liberalisering av handeln och stöder multilateralism

och så att det inte medför störningar på marknaderna, begränsar handeln med övriga medlemmar eller undergräver liberalisering som bygger på principen om mest gynnad nation. EU bör strikt avvärja varje försök att antingen försvaga reglerna för regionala handelsavtal eller göra gällande att de inte över huvud taget bör omfattas av multilaterala ordningar.

På ett mera allmänt plan har EU efter Cancún ställt sig frågan om unionen nu bör ge större prioritet åt bilaterala och regionala frihandelsavtal. Många WTO-medlemmar – däribland USA och vissa utvecklingsländer i Asien – har meddelat att de på grund av bristen på framsteg på multilateral nivå kommer att arbeta för att intensifiera sina nätverk av förbindelser i form av frihandelsavtal vid sidan av förhandlingarna inom WTO eller som ett alternativ till dessa. Frågan är om EU borde följa deras exempel eller om en sådan djupgående omläggning av vår politik skulle vara till skada för multilateralismen eller för våra egna intressen. Vår slutsats är att huvuddragen i vår nuvarande politik och vårt nuvarande förhandlingsprogram bör bibehållas och att vi för att inte undergräva de framsteg som gjorts inom ramen för utvecklingsagendan från Doha bör akta oss för att i någon högre grad rubba balansen ytterligare i riktning mot bilateralism. Vi har också dragit slutsatsen att denna kontinuitet i vårt synsätt rätt väl går att förena med en eventuell utvidgning av vårt nät av bilaterala och regionala avtal, om övertygande ekonomiska eller andra skäl talar för det. Detta kommer att behöva utvärderas med jämna mellanrum.

Utvecklingsfrågor

I efterdyningarna av Cancúnmötet har många ifrågasatt om Doha-utvecklingsagendan verkligen klarar av att uppfylla löftena om utveckling och om WTO-medlemmarna verkligen helhjärtat går in för utvecklingsdimensionen i Doha-agendan. Integrering av utvecklingsländerna i världsekonomin är en nödvändig förutsättning för utveckling. En sådan integrering kommer att bli djupare och mera rättvis om den är förankrad i det multilaterala handelssystemet. I detta avseende kvarstår utvecklingsagendans potential. Processen hittills har emellertid inte varit lätt, och WTO-medlemmarna, både industri- och utvecklingsländer, har åtminstone delvis begått misstaget att se Doha-agendans utvecklingsdimension ur den mycket inskränkta synvinkel som ”särskild och differentierad behandling” innebär. Detta synsätt rådde inom ramen för GATT-avtalet och har genom åren visat sig vara ineffektivt. Kritiken mot detta synsätt har ökat i de teoretiska diskussionerna inom WTO, men detta har inte i tillräckligt hög grad slagit igenom i förhandlingsprocessen.

När förhandlingarna återupptas bör EU därför arbeta hårt för att säkra genuint utvecklingsfrämjande resultat på alla områden av Doha-arbetsprogrammet, i linje med vad som tidigare framhållits i rådets slutsatser. Handlingslinjerna för att uppnå detta är desamma som kommissionen angav i sitt meddelande från september 2002 om handel och utveckling och som senare godkändes av rådet, nämligen a) marknadstillträde, b) multilaterala regler, c) handelsrelaterat bistånd och kapacitetsuppbyggnad, inbegripet integrering av handelsrelaterat bistånd i strategidokumentet för fattigdomsminskning och liknande strategier. Det är uppenbart att de största utvecklingsvinsterna med Doha-utvecklingsagendan kommer att härröra från den långtgående handelsliberaliseringen och förstärkningen av de multilaterala reglerna. Samtidigt framgick det i Cancún att de fattigare utvecklingsländerna alltjämt har en begränsad förmåga att effektivt och enligt tidsplanen föra förhandlingar t.o.m. om frågor som är av stor betydelse för dem.

När det gäller marknadstillträde hopar sig bevisen för att – såsom konstateras i avsnitten i detta meddelande om jordbruk, tjänster och marknadstillträde för andra produkter än jordbruksprodukter – utvecklingsvinsterna endast kan skördas om utvecklingsländerna själva också bidrar till liberaliseringsprocessen, i den utsträckning deras utvecklingsnivå tillåter, och

börjar öppna sina marknader för varandra. Ekonomisk tillväxt och integration kan inte åstadkommas utan egen delaktighet.

Lika övertygande är bevisen för att utveckling bäst kan främjas genom att utvecklingsländerna gradvis åtar sig att följa skärpta multilaterala regler – och drar nytta av liknande åtaganden från andra – i stället för att sträva efter permanenta undantag från WTO-reglerna. Avsikten med undantag och övergångsperioder var ursprungligen att ge utvecklingsländerna den tid de behövde för att genomföra regler som i princip borde gagna dem själva lika mycket som industriländerna, men som på kort sikt skulle tära för mycket på deras resurser. Detta har alltför ofta glömts bort: utvecklingsländerna har alltför ofta förlitat sig på undantag och övergångsperioder för att skjuta upp nya skyldigheter i det oändliga. Industriländerna har alltför ofta funnit det bekvämt att bevilja utvecklingsländerna undantag och övergångsperioder i stället för att på allvar undersöka om de regler som förhandlats fram faktiskt är lämpliga för alla medlemmar, om än inom olika tidsperspektiv.

I viss mån har filosofin bakom ”särskild och differentierad behandling” förvridits så att WTO:s utvecklingsdimension kommit att uppfattas som att utvecklingsländerna permanent undantas från alla meningsfulla skyldigheter när det gäller både marknadstillträde och regler. Detta synsätt har utgjort ett problem särskilt i diskussionerna inom ramen för Doha-utvecklingsagendan om genomförande och om särskild och differentierad behandling, vilket är desto mer störande med tanke på den potential som arbetsprogrammen för dessa två frågor har att främja utveckling, om de tillämpas rationellt och kritiskt. Detta har också färgat av sig på förhandlingarna om marknadstillträde för jordbruksprodukter och andra produkter

Erfarenheterna av arbetet under de två år som gått sedan Doha tyder på att man i båda dessa frågor har tappat orienteringen och på nytt behöver få fast mark under fötterna och en bättre känsla för de långsiktiga målen bakom dem. Om inte orienteringen återställs kommer WTO-medlemmarnas frustration över bristen på praktiska framsteg i fråga om särskild och differentierad behandling och genomförande att finnas kvar. Detta innebär åtminstone tre saker. För det första kommer de båda arbetsprogrammen inte att leda till några seriösa resultat om inte formella förhandlingar äger rum. EU var redo att stödja förhandlingarna i Cancún och bör hålla fast vid denna beredskap i samband med ett återupptagande av en Doha-utvecklingsagenda med bättre övergripande balans, varvid förhandlingsgrupperna bör ges mandat att behandla alla frågor som avser särskild och differentierad behandling och genomförande.

För det andra bör uppmärksamheten på allvar inriktas på att hitta lösningar på de problem som drabbar de mest sårbara WTO-medlemmarna – dvs. de minst utvecklade länderna, små ekonomier, utvecklingsländer som saknar kust samt andra som är särskilt utsatta vid ekonomiska chocker, har särskilt svaga ekonomier eller infrastrukturer eller i hög grad är beroende av förmånstillträde och tullintäkter. Dessa medlemmar är i störst behov av flexibilitet i tillämpningen av WTO:s regler, av utvecklingsstöd för att åtgärda svagheter på utbudssidan och av åtgärder för att förbättra deras marknadstillträde. Arbetet bör vägledas av den i WTO-reglerna inneboende principen att medlemsstaterna i takt med att de utvecklas blir i stånd att göra mera omfattande åtaganden och större bidrag till det multilaterala systemet. Dessa åtaganden bör inte enbart sättas i samband med handelsutbytet med industriländer. Det finns inga skäl till att åtminstone de mer stabila utvecklingsländerna inte skulle bevilja andra utvecklingsländer tullförmåner eller bevilja de minst utvecklade länderna tullfri behandling utan kvoter. Länderna i G 20-gruppen skulle kunna uppmanas att överväga vilka förmåner de är beredda att bevilja G 90-länderna. Ett sådant förbättrat tillträde kommer tillsammans med stöd för reformer på utbudssidan att mildra de eventuella verkningarna av sådana minskningar i förmånsgränserna som orsakas av ytterligare multilateral handelsliberalisering.

För det tredje bör EU när det gäller förhandlingarna om större flexibilitet för utvecklingsländer i tillämpningen av WTO-regler – vilka utgör kärnpunkten i arbetsprogrammet för särskild och differentierad behandling – endast i undantagsfall stödja principen om permanenta undantag från grundläggande WTO-bestämmelser. Sådana undantag bör begränsas till de minst utvecklade länderna och andra svaga medlemmar i organisationen och användas endast i fall då detta främjar, och inte hindrar, utveckling.

Sist men inte minst räcker det inte med att EU och medlemsstaterna bekräftar sitt starka engagemang – politiskt såväl som ekonomiskt – för handelsrelaterat bistånd och kapacitetssuppleering, inom och utanför WTO. Detta är naturligtvis en nödvändig förutsättning, men långt ifrån tillräcklig. WTO:s program för tekniskt bistånd har brottats med en rad barnsjukdomar, orsakade dels av bristande överensstämmelse mellan de finansiella resurser som WTO-medlemmar åtagit sig att ställa till förfogande och de organisatoriska och mänskliga resurser som WTO förfogar över för att genomföra programmet, dels av att de politiska riktlinjerna från WTO-medlemmars sida när det gäller programmets strategiska orientering inte har varit tillräckligt tydliga.

Det krävs upprepade försäkringar när det gäller kontinuiteten i industriländernas finansiella åtaganden. EU bör emellertid också utöva påtryckningar för att WTO som organisation skall bli bättre utrustad för att utföra sitt arbete, först och främst genom utökade och mer kvalificerade personalresurser. WTO måste bli bättre på att kartlägga utvecklingsländernas behov på detta område och härvid i högre grad stödja sig på det arbete som utförs av WTO:s organ och kommittéer – inbegripet specifika uppgifter från den handelspolitiska granskningen – och ta i beaktande att de utvecklingsländer som är i störst behov av bistånd är de som har den sämsta förmågan att på ett övertygande sätt ge uttryck för dessa behov. Från att ha varit inriktat på förklaringar och medvetandegörande måste det WTO-ledda handelsrelaterade biståndet nu fokuseras på att på mycket kort sikt ta itu med den påtagliga bristen på förhandlingsförmåga och förmåga att delta i arbetet inom WTO och på att lägga grunden för genomförandet av framtida WTO-avtal, tillsammans med andra multilaterala institutioner och bilaterala biståndsgivare.

Förbättringar av WTO:s sätt att fungera

Även om, såsom konstateras ovan, det misslyckade ministermötet i Cancún i stor utsträckning berodde på de stora meningsskiljaktigheterna i sakfrågor mellan medlemmarna, fanns det också allvarliga organisatoriska och förfarandemässiga brister som bidrog till sammanbrottet. WTO-medlemmarna har börjat komma till insikt om att dessa organisatoriska brister, om de inte åtgärdas snabbt, kommer att fortsätta att lägga hinder i vägen för alla kommande försök att återuppta, föra och avsluta förhandlingarna. EU har för sin del ställt den – långt ifrån retoriska – frågan om huruvida WTO:s sätt att fungera behöver förbättras. EU bör nu lägga fram förslag till en rad förbättringar, särskilt förbättring av förberedelserna för och anordnandet av ministerkonferenser, i syfte att underlätta effektivare förhandlingar och beslutsfattande bland medlemmarna i den ständigt växande organisationen. EU har härvid fokuserat på ändringar som kan införas snabbt utan att WTO:s grundläggande regler eller struktur behöver ändras och utan att på något sätt avleda uppmärksamheten från förhandlingarna om sakfrågor. Det bör exempelvis vara möjligt att på kort sikt komma överens om en bättre definition av rollen för ministerkonferensernas värdar, om att stärka ställningen för generaldirektören eller om behovet av att utse ”kontaktpersoner” på ministernivå i ett tidigare skede av processen. Det finns också ett behov av att förbättra förmågan hos små (och icke-bofasta) delegationer att föra effektiva förhandlingar både inom ramen för Genèveprocessen och vid ministermöten; härvid utgör tekniskt bistånd förvisso en del av lösningen. EU bör ta upp dessa förslag i WTO under de närmaste veckorna så att de

nödvändiga organisatoriska och förfarandemässiga ändringarna kan genomföras i god tid, varvid de faktiskt kan göra det lättare att uppnå konsensus i stället för tvärtom.

Slutsats

I detta meddelande görs ett försök att dra övergripande slutsatser av kommissionens samråd och överväganden under de senaste två månaderna, samtidigt som de åsikter som uttryckts i 133-kommittén, av ledamöter i Europaparlamentet och i andra sammanhang beaktas. Meddelandet utgör också ett svar på Europeiska rådets begäran att EU skall begrunda sin multilaterala strategi som ett led i ansträngningarna för att blåsa nytt liv i Doharundan. Avsikten har varit att för de olika områdena av Doha-utvecklingsagendan fastställa vilka åtgärder som måste vidtas av oss och av våra handelspartner, som också behöver visa sitt engagemang för förhandlingsprocessen. I meddelandet görs också ett försök att åtminstone delvis besvara de fyra grundläggande frågor som kommissionen ställde kort efter det misslyckade mötet i Cancún.

Kommissionen anser att det tillvägagångssätt som beskrivs i detta dokument kommer att göra det möjligt för EU att bidra till att förhandlingarna kan återupptas, denna gång på en mera fast grundval. Detta måste vara vårt mål. Efter ytterligare överläggningar i rådet och Europaparlamentet om tillvägagångssättet, och med beaktande av alla synpunkter som framförs, kommer kommissionen att söka använda det tillvägagångssätt som beskrivs i detta dokument som utgångspunkt för att, i samarbete med våra partner inom WTO, försöka blåsa nytt liv i Doha-förhandlingarna.