



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.9.2002
KOM(2002) 513 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

HANDEL OG UDVIKLING

**HVORDAN UDVIKLINGSLANDENE KAN HJÆLPES TIL AT FÅ UDBYTTE AF
HANDEL**

INDHOLDSFORTEGNELSE

DEL I HANDEL OG UDVIKLING - UDFORDRINGER OG MULIGHEDER.....	9
1. Handel, vækst og fattigdom	9
1.1. Udviklingslandenes plads i verdenshandelen.....	9
1.2. Mange udviklingslande sakker agterud.....	10
1.3. Fattigdom, ulighed og handel.....	10
1.4. Behovet for effektiv markedsadgang	12
1.5. Politiske, strukturelle og institutionelle begrænsninger	13
1.6. Regional integration er en værdifuld strategi.....	14
2. Det multilaterale handelssystem	15
2.1. Fordelene ved et regelbaseret multilateralt handelssystem.....	15
2.2. Vanskeligheder med at gennemføre WTO-aftalerne	16
2.3. Integrere handel og udvikling: Doha-dagsordenen for udvikling.....	17
DEL II HVORDAN UDVIKLINGSLANDENE KAN HJÆLPES TIL AT UDNYTTE FORDELENE VED HANDEL	21
3. Integrere handel i udviklingsstrategierne	21
3.1. Handelsreform som led i fattigdomsstrategier	21
3.2. Komplementaritet, kohærens og koordination med andre donorer.....	22
3.3. Støtte til effektiv deltagelse i det multilaterale handelssystem	24
3.4. Andre former for handelsrelateret bistand	25
4. Et handlingsprogram til forbedring af formidlingen af bistand	27
Bilag 1 - Oversigt over EU's handelsrelaterede bistand	31
Bilag 2 - Den integrerede ramme for de mindst udviklede lande	33

Akronymer

ADB	Den Afrikanske Udviklingsbank
ALINVEST	Biregionalt program for samarbejde mellem SMV'er i EU og Latinamerika
ALA	Asien og Latinamerika
ASEAN	Sammenslutningen af Stater i Sydøstasien
AVS	Landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet
DAC	OECD's Komité for Udviklingsbistand
DDA	Doha-dagsordenen for udvikling
DTIS	Diagnostic Trade Integration Study - undersøgelser vedrørende handelsintegration
Doha	WTO's fjerde ministerkonference i Doha, Qatar, november 2001
EBAS	EU-ACP Business Assistance Scheme - EU-AVS-erhvervsfremmeordningen
EU	Den Europæiske Udviklingsfond
FN	De Forenede Nationer
GATS	General Agreement on Trade in Services - den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade - den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel
IDB	Den Interamerikanske Udviklingsbank
IF	Den integrerede ramme for de mindst udviklede lande
ILO	Den Internationale Arbejdsorganisation
IMF	Den Internationale Valutafond
ITC	Det Internationale Handelscenter
Johannesburg	FN's verdenstopmøde om bæredygtig udvikling, Johannesburg, september 2002
MED	Middelhavet
Monterrey	FN's konference om udviklingsfinansiering, Monterrey, Mexico, marts 2002
OECD	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling
PRO INVEST	Investeringsprogram for AVS-landene
PRSP	Strategidokument for fattigdomsbekæmpelse
SPS	Sundhed og plantesundhed
TBT	Tekniske handelshindringer
TRIPS	Handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder

UNCTAD	FN's Konference om Handel og Udvikling
UNDP	FN's udviklingsprogram
UNEP	FN's miljøprogram
UNIDO	FN's Organisation for Industriel Udvikling
WCO	Verdenstoldorganisationen
WHO	Verdenssundhedsorganisationen
WIPO	Verdensorganisationen for Intellectuel Ejendomsret
WTO	Verdenshandelsorganisationen

RESUMÉ

Hvordan der kan bygges videre på resultaterne fra Doha, Monterrey og Johannesburg

Betydningen af sammenhængen mellem udvikling, handel og udviklingslandenes integrering i verdensøkonomien er blevet stadig mere anerkendt på internationalt plan, herunder på tre større konferencer inden for de seneste år.

- På den fjerde WTO-ministerkonference i Doha i november 2001 blev der med Doha-dagsordenen for udvikling vedtaget at anlægge en ny holdning til handel, som er centreret om udvikling støttet af kapacitetsopbygning, og som skal hjælpe alle lande til at deltage mere effektivt i dagsordenens forhandlinger. Den nye holdning sigter på at fremme udvikling mere direkte og ikke blot give udviklingslandene mere tid til at tilpasse sig og gennemføre aftalerne¹
- FN's konference om udviklingsfinansiering i marts 2002 i Monterrey, Mexico, hvor verdens politiske ledere understregede, at det er vigtigt for udviklingen, at man støtter fjernelsen af handelshindringer på udbudssiden og sørger for effektiv, sikker og forudsigelig finansiering af handelsrelateret støtte og kapacitetsopbygning.
- Og på verdenstopmødet om bæredygtig udvikling, der blev afholdt for nylig i Johannesburg, hvor verdenslederne anerkendte handelens betydning for en bæredygtig udvikling og understregede, at det er nødvendigt at gøre en indsats for at støtte bæredygtig handel, der går videre end de initiativer, der blev taget i Doha og i Monterrey. Blandt de vigtigste resultater af Johannesburg-topmødet kan nævnes: anerkendelse af, at det er nødvendigt at fremme et støttende og åbent internationalt økonomisk system, der kan føre til økonomisk vækst og bæredygtig udvikling i alle lande og bedre løse de miljømæssige problemer, anerkendelse af de regionale aftalers potentiale til at bidrage til bæredygtig udvikling, tilsagn om støtte til kapacitetsopbygning med henblik på at hjælpe de lande, der er afhængige af et begrænset antal varer, til at diversificere deres produktion, fremme anvendelsen af nationale konsekvensanalyser til at etablere sammenhængen mellem handel, miljø og udvikling og endelig støtte initiativer til at fremme handel med miljøvenlige varer og tjenesteydelser, herunder økologiske produkter.

Der må nu gøres en indsats for at omsætte disse tilsagn i handling.

Formålet med denne meddelelse

I denne kontekst er formålet med denne meddelelse at forklare, hvordan EU kan opfylde sine generelle tilsagn om at støtte udviklingslandene i deres bestræbelser på at få bedre udbytte af handel og investeringer. Denne meddelelse søger derfor at:

- Fremhæve den kendsgerning, at handel kan bidrage til at fremme vækst og bekæmpe fattigdommen og være en vigtig katalysator for en bæredygtig udvikling. De lande, som er blevet integreret i verdensøkonomien via handel og investeringer, har opnået større

¹ Dette program, der også betegnes "Doha-dagsordenen for udvikling", omfatter flere forskellige instrumenter: en ministererklæring, der fastsætter mandatet for forhandlingerne på visse områder, samt et arbejdsprogram for WTO-medlemmerne for andre områder, en ministerbeslutning om spørgsmål og problemer i forbindelse med implementering (som behandler visse af de vanskeligheder, som udviklingslandene blandt WTO-medlemmer har haft med at implementere visse WTO-aftaler), samt en ministererklæring om TRIPS-aftalen og folkesundhed (som behandler spørgsmålet om forholdet mellem intellektuel ejendomsret og folkesundhed).

økonomisk vækst og forbedret mange af deres sociale nøgleindikatorer. I anerkendelse heraf udpegede EU i 2000 handel som et af de seks prioriterede områder i sin udviklingspolitik². Handelsliberalisering er imidlertid ikke i sig selv nok til at bekæmpe fattigdom, og i hvilken grad handel kan bidrage til at bekæmpe fattigdommen afhænger også af andre politikker. En handelsreform må være led i en bredere national fattigdomsstrategi, som skal omfatte en kombination af forbedrede interne politikker og supplerende ekstern støtte.

- Udpege de elementer, der betinger, at handel kan bidrage til økonomisk vækst og bæredygtig udvikling ved integrering af strategierne for handel og udvikling: i) sund makroøkonomisk politik, effektiv økonomisk og social forvaltning og udvikling af menneskelig kapital, herunder fremme overholdelsen af de grundlæggende arbejdsnormer³ ii) forbedret markedsadgang og afbalancerede handelsregler, der kan styrke den interne reform, iii) handelsrelateret bistand og kapacitetsopbygning, der kan hjælpe udviklingslandene med disse opgaver
- Understrege, at de multilaterale handelsforhandlinger i forbindelse med Doha-dagsordenen kombineret med visse bilaterale og regionale initiativer og støtte til regional integration mellem udviklingslandene indbyrdes er de bedste midler til at opnå markedsadgang⁴ og fastsætte handelsregler. Under Doha-dagsordenen vil Kommissionen arbejde på at nå frem til et udviklingsvenligt resultat på begge områder. F.eks. er markedsadgang - specielt for de varer, hvor udviklingslandene har en komparativ fordel som f.eks. landbrugsprodukter og arbejdskraftintensive produkter - naturligvis yderst vigtig for at hjælpe fattige lande med at få udbytte af handelen.
- Bygge videre på Kommissionens meddelelse fra april 2000 og Rådets og Kommissionens fælles erklæring fra november 2000 om EU's udviklingspolitik samt identificere de områder, hvor EU først og fremmest bør koncentrere sin bistand til handelsrelateret kapacitetsopbygning: i) bistand med henblik på WTO-tiltrædelsen og multilaterale handelsforhandlinger, ii) støtte til gennemførelsen og anvendelsen af eksisterende og fremtidige WTO-aftaler og iii) støtte til de politik-reformer og investeringer, der er nødvendige for at forbedre landenes økonomiske effektivitet og sikre større deltagelse i verdensøkonomien, herunder teknisk bistand til "handel og udvikling" og kapacitetsopbygning. Det vil desuden være nødvendigt at forbedre handelskapaciteten ved andre former for handelsrelateret udviklingsbistand, herunder fremme af sunde makroøkonomiske, sektororienterede og skattepolitiske politikker, der forbedrer investeringsklimaet, samt ved støtte til udviklingen af den private sektor, samt støtte til udviklingen af regionale markeder og institutioner mellem udviklingslandene, specielt ved forhandling, implementering og anvendelse af bilaterale og regionale aftaler med EU.
- Understrege nødvendigheden af sammenhæng og synergi på alle niveauer, som bl.a. angivet i meddelelsen "Mod et globalt partnerskab for bæredygtig udvikling".⁵

² Kommissionens meddelelse om "Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik", KOM(2000) 212 endelig af 26. april 2000, og Rådets og Kommissionens fælles erklæring af 10. november 2000 om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik..

³ Kommissionens meddelelse om fremme af grundlæggende arbejdstagerrettigheder og forbedring af de sociale styringssystemer i en globaliseret økonomi, KOM(2001) 416 endelig af 18. juli 2001.

⁴ Uden at undervurdere den rolle, som de unilaterale markedsadgangsempelser under den generelle præferenceordning og "Alt undtagen våben"initiativet har spillet og fortsat vil spille.

⁵ KOM (2002) 82 endelig af 13.2.2002.

- Og endelig foreslå en række praktiske initiativer, der skal gøre de eksisterende og planlagte EU-aktioner mere effektive (til Kommissionen og medlemsstaterne) eller forslag (til det internationale samfund som helhed).

Konkrete handlingsforslag

Denne meddelelse indeholder en række konkrete handlingsforslag, der er opdelt i tre kategorier:

a) Øge dialogen med partnerlandene

- ved at lægge større vægt på handelsspørgsmålene i dialogen om strategidokumentet for fattigdomsbekæmpelse (PRSP)
- f.eks. ved at sikre, at finansieringen af den nye prioritet, handelsrelateret bistand, i givet fald bliver justeret i forbindelse med revisionen af landestrategierne og de regionale strategier

b) Forbedre EU-bistandens gennemslagskraft

- styrke handelskomponenten i forbindelse med programmeringen af EU's udviklingsbistand via Kommissionens taskforce for handel og udvikling
- tage særlige hensyn til de mindst udviklede lande og andre lavindkomstlande
- undersøge mulighederne for at finansiere horisontale handelsrelaterede initiativer, herunder bilaterale, regionale og multilaterale initiativer
- øge EU's evne til at udforme og levere uddannelsesprogrammer for udviklingslandenes handelsforhandlere og -administratorer og oprette netværk mellem højere uddannelsesinstitutioner
- levere teknisk bistand til konsekvensanalyser af bæredygtigheden
- øge indsatsen for at forbedre udviklingslandenes kapacitet på sundheds- og plantesundhedsområdet

c) Bidrage til international effektivitet

- sikre sammenhæng i politikkerne vedrørende handelsrelateret teknisk bistand med udgangspunkt i de principper, der blev vedtaget i Kommissionens meddelelse om udvikling i 2000
- revidere de bestående ordninger til koordinering mellem for EU-medlemsstaterne og fremme anvendelsen af "bedste praksis"
- samarbejde mere effektivt med andre internationale organisationer
- fortsætte med at fremme anvendelsen af den integrerede ramme for de mindst udviklede lande og fortsat deltage aktivt i IF-styrelsesorganerne
- ansøge regionale udviklingsbanker til fremme opbygningen af handelskapacitet
- støtte WTO-sekretariatet for WTO's tekniske bistand, og fortsat bidrage til Doha-dagsordenens globale trustfond.

Endelig foreslår denne meddelelse, at der foretages en generel revision af EU's handelsrelaterede bistand inden udgangen af 2005

DEL I HANDEL OG UDVIKLING - UDFORDRINGER OG MULIGHEDER

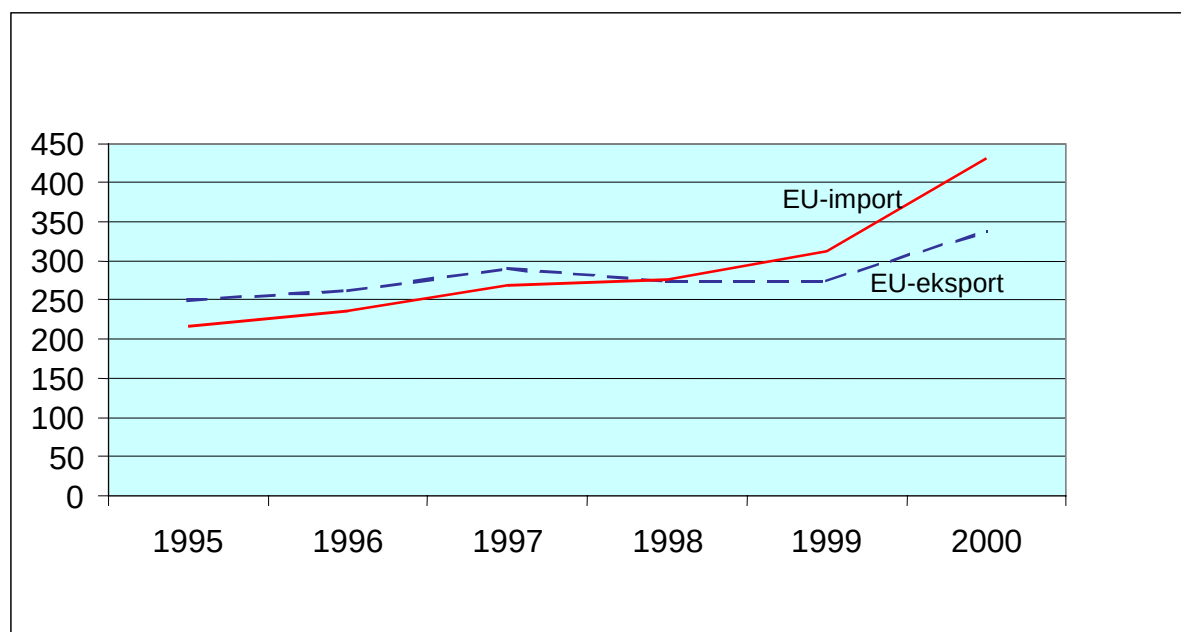
1. HANDEL, VÆKST OG FATTIGDOM

1.1. Udviklingslandenes plads i verdenshandelen

De internationale handelsstrømme er vokset dramatisk i de sidste tredve år. Udviklingslandenes voksende deltagelse har været et karakteristisk træk i verdenshandelen i denne periode⁶, og har resulteret i, at deres andel af den samlede vareeksport er vokset fra mindre end en fjerdedel til næsten en tredjedel mellem 1970 og 1999. Denne tendens er blevet ledsaget af en ændring i sammensætningen af landenes eksport fra råstoffer til forarbejdede varer, særlig siden begyndelsen af 80'erne. Forarbejdede varer tegner sig nu for 70% af udviklingslandenes eksport efter at have dvælet på omkring 20% i det meste af 70'erne og begyndelsen af 80'erne. Andelen af landbrugsvarer faldt fra 20 til 10% i den samme periode⁷.

Handelen mellem udviklingslandene og EU afspejler landenes voksende integration i verdenshandelssystemet. Efter adskillige år med træg vækst er udviklingslandenes eksport til EU vokset med gennemsnitlig 15% om året siden 1995, og deres handelsbalance over for EU nåede op på at blive positiv i 1999 (figur 1). Udviklingslandene tegner sig nu tilsammen for 42% af EU's samlede import og udgjorde 432 mia. EUR i 2000.

Figur 1: EU's handel med udviklingslandene 1995-2000 (mia. EUR)



Kilde: Europa-Kommissionen

⁶ Gruppen af udviklingslande omfatter alle lande og territorier, der er registreret af OECD's Komité for Udviklingsbistand (DAC) som modtagere af officiel udviklingsbistand, og som består af mindst udviklede lande, lavindkomstlande, lavere og højere mellemindkomstlande samt Malta og Slovenien. Skønt størstedelen af analysen også er gyldig for overgangsökonomier, er den især fokuseret på udviklingslande.

⁷ "Trade and Development Report, 2002", UNCTAD, Geneve, 2002.

1.2. Mange udviklingslande sakker agterud

Udviklingslandenes imponerende resultater i de sidste tredve år, som kommer til udtryk i deres øgede andel af verdenshandelen og omlægningen af eksporten til forarbejdede varer, dækker imidlertid over to vigtige kendsgerninger. For det første er eksporten fra udviklingslandene - med undtagelse af enkelte nyligt industrialiserede østasiatiske økonomier - stadig koncentreret om en begrænset udvalg af produkter, som hovedsagelig er fremstillet ved udnyttelsen af naturressourcer og/eller produkter med begrænset merværdi, der hovedsagelig er fremstillet ved ukvalificeret arbejdskraft. Det drejer sig om aktiviteter med ringe muligheder for produktivitetsvækst. Skønt statistikkerne viser en betydelig stigning i udviklingslandenes eksport af teknologiintensive varer, er landene imidlertid ofte først involveret på de lavtkvalificerede monteringsfaser i internationale produktionskæder. Teknologi og færdighed er fortrinsvis tilknyttet de importerede dele og komponenter, og størstedelen af merværdien går til producenter i mere avancerede økonomier⁸.

For det andet er der mange lande, der ikke tager del i denne integrationsproces, men tværtimod har oplevet et fald i deres andel af verdenshandelen. I realiteten er de 49 mindst udviklede landes eksportandel faldet fra 3% i 1950'erne til ca. 0,5% i begyndelsen af 1980'erne og har ligget omkring denne meget lave procentsats i de sidste tyve år⁹.

Grunden til, at disse lande er sakket agterud, er en kombination af nationale og internationale faktorer. Blandt de nationale faktorer kan nævnes en politik, der ikke har fremmet de interne eller eksterne investeringer og det private initiativ, lavt uddannelsesniveau, korruption, høje transportomkostninger, dårlig kvalitet af infrastrukturer og tjenesteydelser samt - i visse tilfælde - uroligheder og konflikter i landet. På det internationale plan er nøgleproblemerne landenes afhængighed af et begrænset udvalg af varer, der lider under forringelsen af bytteforholdet, stærkt svingende verdensmarkedspriser, hård konkurrence blandt producenterne og begrænset konkurrence blandt køberne, relativt høje handelsbarrierer overalt i verden, specielt for landbrugsprodukter og arbejdskraftintensive varer, og vedvarende problemer med at udnytte de handelspræferencer, som OECD-landene har tilbudt. Endvidere har den øgede efterspørgsel efter udenlandske direkte investeringer bragt mange mindre økonomier i en vanskelig forhandlingsposition til at tiltrække passende investeringer¹⁰.

1.3. Fattigdom, ulighed og handel

Der findes nu en række solide undersøgelser og empiriske data om virkningerne af øget deltagelse i international handel og investeringer, hvoraf der især kan drages to konklusioner. For det første er der en tendens til højere vækstrater i de lande, der i højere grad deltager i international handel og investeringer¹¹. For det andet må handel for at få en bæredygtig positiv virkning på fattigdomsbekæmpelse indgå i en bredere national strategi, som

⁸ "Trade and Development Report, 2002", UNCTAD, Geneve, 2002.

⁹ Duty and Quota-Free Market Access for LDCs: An Analysis of QUAD Initiatives", UNCTAD Geneve, 2001.

¹⁰ Ifølge UNCTAD faldt udviklingslandenes andel i de udenlandske direkte investeringsstrømme i 1999 for andet år i træk til 19% sammenlignet med rekordtallet på 41% i 1994. Endvidere ventes de udenlandske investeringsstrømme fra EU og USA at være faldet med 37% og 42% i 2001, uden at der er udsigt til bedring i nær fremtid.

¹¹ "Globalization, Growth and Poverty", Verdensbanken, 2002, Washington, DC, og "Trade, Growth and Poverty", Dollar and Kraay, duplikeret udg., 2001.

indeholder et stærkt element af menneskelig kapitaludvikling og tager hensyn til de mest sårbare grupper i befolkningen, herunder kvinderne.

Udvidet handelsliberalisering bliver almindeligvis associeret med højere økonomisk vækst, skønt der fortsat er diskussion om rækkefølgen i denne årsagssammenhæng og om, hvordan man kan måle liberaliseringen. Det kan imidlertid siges med en vis sikkerhed, at ingen lande i de senere år har opnået en gunstig udvikling ved at vende ryggen til international handel og langfristede kapitalstrømme¹².

Ved gradvis at fjerne handelsbarriererne og kombinere dette med interne reformer med sigte på sund makroøkonomisk politik, effektive institutioner og lovgivning og investering i infrastruktur og menneskelig kapital skabes der almindeligvis en "god cirkel" med liberalisering, større konkurrenceevne og vækst (som har en tendens til at blive mere endogen, også selv om den oprindeligt var eksportdrevet).

Der synes at være væsentlige fælles træk hos de lande, der med held har kombineret øget samhandel med højere vækst og menneskelig udvikling. Disse lande har gradvis åbnet deres økonomi som led i en bredere udviklingsstrategi baseret på to vigtige elementer: forbedring af investeringsklimaet for den private sektor med henblik på at skabe flere jobs og kapacitering af den fattige del af befolkningen, specielt gennem bedre uddannelse. Dette understreger den kendsgerning, at den afgørende faktor for handelsreformernes indflydelse på de økonomiske resultater er det institutionelle og almene politiske miljø omkring handelsliberaliseringen¹³.

Forskning omkring forholdet mellem handel og ulighed viser, at de fattige gennemsnitlig får forholdsmæssigt lige så stort udbytte af handelsrelateret vækst som resten af befolkningen¹⁴. Da handelsbarrierer i mange lande ofte beskytter en lille privilegeret gruppe, har handelsliberalisering endvidere tendens til at mindske monopolgevinsterne og værdien af at have forbindelser til den administrative og politiske magt¹⁵. De fleste undersøgelser konkluderer, at handel ikke har væsentlig indflydelse på sociale og økonomiske uligheder, da disse hovedsagelig skyldes landets interne politik, som kun i ringe grad kan påvirkes ved handel¹⁶.

Handelsliberalisering vil imidlertid uundgåeligt medføre visse økonomiske omstruktureringer, som kan få negative følger for visse dele af befolkningen, specielt når den medfører kvalifikationskrævende teknologiske omstillinger for at svare på den øgede konkurrence udefra. Handelsreformprocessen - specielt hvordan og hvor hurtigt reformerne og de eventuelle ledsageforanstaltninger skal gennemføres - bør derfor også behandle de potentielle negative virkninger af handelsliberalisering. Hvis handel skal have en positiv virkning på bæredygtig udvikling, er det især vigtigt, at den øgede handel og økonomiske vækst ikke

¹² "Trade Policy Reform as Institutional Reform", Dani Rodrik i "Development, Trade and the WTO—a Handbook", Verdensbanken, Washington, DC, 2002.

¹³ Dani Rodrik og andre mener endog, at det institutionelle miljø, som handelspolitikken opererer i, har større betydning for de økonomiske resultater end omfanget af handelsbarrierer som sådan. Se f.eks. "Institutions for High Quality Growth—What They Are and How to Acquire Them", Dani Rodrik, Studies in Comparative International Development, 2000.

¹⁴ Dollar and Kraay, 2001

¹⁵ "Trade, Growth and Poverty - a Selective Survey", A. Krueger and Berg, 2002. Blandt andre undersøgelser om emnet kan nævnes "Trade and Poverty - Is There a Connection?" A. Winters; "Trade, Growth and Disparity Among Nations", D. Ben-David i Special Studies, WTO, 1999; og "Trade Liberalization and Poverty: a Handbook", CEPR.

¹⁶ Se f.eks. dokumenterne fra konferencen om globalisering, vækst og (u)lighed 15.-17. marts 2001, Warwick, UK på <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR/Conf-papers.html>

bevirker, at naturressourcerne bliver overudnyttet. I modsat fald risikerer de kortfristede økonomiske gevinster at blive opvejet af omkostninger på mellemlang og længere sigt - herunder økonomiske omkostninger - som følge af de miljømæssige og sundhedsmæssige konsekvenser.

Ovenstående korte analyse viser, at for at handel kan bidrage til at bekæmpe fattigdom og uligheder, og man kan opnå det størst mulige udbytte af større integration i verdensøkonomien, bør handelsreformerne indgå som led i en bredere bæredygtig udviklingsstrategi, der bl.a. er en kombination af sund makroøkonomisk politik, bedre adgang til uddannelses- og sundhedsydelser, velfungerende sociale sikkerhedsnet, respekt for grundlæggende arbejdsnormer, forbedrede infrastrukturer og bedre adgang til markederne, især for befolkningen i landdistrikterne, samt effektiv håndhævelse af forskriftsmæssig rammer, der kan sikre, at markederne fungerer tilfredsstillende, og hindre dominerende forretningspraksis og korrupsion samt fremme en passende miljølovgivning.

Mere omfattende interne strategier, som sigter på at udnytte fordelene ved globaliseringen og sikre, at udbyttet fordeles ligeligt, kræver ekstern finansiel støtte med fokus på reformer, kapacitetsopbygning og infrastruktur. Bretton Woods-institutionerne spiller en stor rolle og har betydelig indflydelse i denne henseende. Det er derfor vigtigt, at EU sikrer effektiv koordinering med disse institutioner, men også ved styrket koordinering med medlemsstaterne sikrer, at institutionernes lånepolitik tager hensyn til de prioriterede mål, der er fastsat af EU og modtagerlandene i fællesskab i landestrategidokumenterne.

1.4. Behovet for effektiv markedsadgang

Siden de multilaterale handelsforhandlinger under Uruguay-runden er handelshindringerne blevet kraftigt reduceret både i industri- og udviklingslandene. Uruguay-runden udvidede også den multilaterale approach til områder, der hidtil havde været udelukket, som f.eks. standarder for intellektuel ejendomsret, disciplin med hensyn til landbrugsstøtte, ophævelsen af frivillige eksportbegrænsningsordninger og gradvis liberalisering af handel med tekstilvarer og beklædningsgenstande. Med hensyn til markedsadgang er de gennemsnitlige toldsatter blevet betydeligt reduceret verden over.

Udviklingslandene bliver imidlertid stadig mødt med betydelige toldbarrierer for deres eksport både til industrilandene og andre udviklingslande. Da størstedelen af de fattige i verden fortrinsvis er beskæftiget inden for landbrug og andre arbejdskraftintensive erhverv¹⁷, er en yderligere liberalisering af den internationale handel i disse sektorer fortsat nøglen til fattigdomsbekæmpelse. I højindkomstlandene er den gennemsnitlige toldsats for landbrugsprodukter imidlertid næsten dobbelt så høj som for forarbejdede varer¹⁸, og på trods af at der er sket betydelige fremskridt siden 1980'erne, er importafgifterne i udviklingslandene stadig næsten dobbelt så høje som i industrilandene. Da en voksende del af verdenshandelen foregår mellem udviklingslandene, er der også mulighed for at opnå betydelige velfærdsforbedringer ved gradvis at reducere handelsbarriererne mellem disse lande, efterhånden som de udvikler deres konkurrenceposition.

Særligt høje toldsatter og optrapning af toldsatter volder især problemer for udviklingslandene, selv om der er indført præferenceadgangsordninger. På trods af de fremskridt, der er sket siden Uruguay-runden, anvender industrilandene stadig i stor

¹⁷ Landdistrikterne tegner sig for ca. 63% af verdens fattigdom og for mellem 65 og 90% i landene i Afrika syd for Sahara.

¹⁸ "Global Economic Prospects 2002", Verdensbanken, Washington DC, 2002.

udstrækning landbrugsstøtte i form af subsidier, hvilket ofte fordrejer samhandelen og straffer udviklingslandene¹⁹. De forskellige ikke-toldmæssige hindringer, som f.eks. sundheds- og plantesundhedsnormer, bliver desuden stadig mere komplekse og kan i visse tilfælde begrænse de fattige landes eksportpotentiel²⁰. Udviklingslandene har ofte problemer med at overholde de dyre- og plantesundhedsnormer, der gælder for import af landbrugsprodukter og fødevarer til EU. Der er bl.a. især vanskeligheder med at overvåge patogener og restkoncentrationer, som er forbudte eller kontrolleret i EU. De problemer, der derved opstår, kan forårsage handelsspændinger og også medvirke til at reducere udviklingslandene eksport- og udviklingsmuligheder. De pågældende lande har behov for investeringer for at få deres forskriftsmæssige, videnskabelige og tekniske infrastrukturer op på det niveau, der kræves for at opfylde de pågældende EU-krav. EU's handels- og udviklingsrelaterede bistand bør derfor især satse på at finde løsninger på de sundhedsmæssige og plantesundhedsmæssige problemer.

Såvel industrilandene som udviklingslandene har også i højere grad tyet til antidumpingforanstaltninger²¹. På FN's tredje konference om de mindst udviklede lande i Bruxelles i 2001 forpligtede EU sig til ikke at iværksætte antidumpingforanstaltninger over for de mindst udviklede lande. Den generelle præferenceordning, som har været gældende siden 1971, er et af EU's vigtigste redskaber til at fremme udviklingslandenes eksport. De kvantitative begrænsninger blev således ophævet i 1995, og hele præferencesystemet blev forenklet og effektiviseret i december 2001²². Blandt EU's andre tiltag til at hjælpe udviklingslandene med at udnytte fordelene ved handel kan nævnes centret for bæredygtig handel og innovation. De handelslempelser, der indrømmes udviklingslandene ved præferenceordningen, herunder "Alt undtagen våben"-initiativet for de mindst udviklede lande, er imidlertid ikke altid blevet udnyttet fuldt ud, og en bedre og mere omfattende anvendelse af præferenceordningen og "Alt undtagen våben"-initiativet kunne øge udviklingslandenes effektive markedsadgang betydeligt.

1.5. Politiske, strukturelle og institutionelle begrænsninger

Øget markedsadgang alene og supplerende handelsrelateret bistand vil ikke automatisk føre til udvidet handel, vækst og fattigdomsbekæmpelse i udviklingslandene, specielt ikke i de fattigste lande. Der er klart behov for at gøre markedsadgangen mere effektiv ved at hjælpe eksportørerne med at overholde de gældende forskrifter og udnytte de eksisterende indrømmelser. Begrænsninger på udbudssiden er ofte en hindring for udvidelse af handelen. Blandt de faktorer, der især bidrager til begrænse reaktionen på udbudssiden, kan nævnes: uhensigtsmæssig makroøkonomisk og budgetmæssig politik, svage lovgivningsrammer og dårlig håndhævelse heraf, afhængighed af et lille udvalg af eksportvarer med lav merværdi, samt høje transportomkostninger, upålidelige offentlige forsyningsnet, dårlig telekommunikation og ineffektive finansielle tjenesteydelser.

For at løse disse problemer er det nødvendigt at styrke den institutionelle kapacitet samt fremme den sociale dialog, udarbejde ny lovgivning og finde betydelige investeringer. Der må

¹⁹ Den samlede landbrugsstøtte (som defineret af OECD) skønnes at beløbe sig til 327 mia. USD i 2000 ("Global Economic Prospects 2002", Verdensbanken, 2002).

²⁰ Otsuki, T et al (2001) Saving two in a billion: a case study to quantify the trade effect of European food safety standards on African exports, Verdensbanken.

²¹ Selv om antidumpingundersøgelser ikke altid fører til egentlige antidumpingforanstaltninger, skaber den blotte iværksættelse af en undersøgelse øget usikkerhed og foranlediger importørerne til at finde andre leverandører. EU anvender ikke antidumpingforanstaltninger i landbrugssektoren og har heller ikke anvendt den generelle beskyttelsesklausul for landbrugsprodukter.

²² Rådets forordning (EF) nr. 2501/2000 af 10. december 2001.

især investeres i laboratorier, der kan varetage overholdelsen af sundheds- og plantesundhedsnormer, kontrolfaciliteter, standardiserings- og registreringsorganer og oplagingsinfrastruktur, opgradering af den videnskabelige og teknologiske kapacitet ved hjælp af relevante forskningsprogrammer samt støtte til udformningen af lovgivningsmæssige rammer og politik med henblik på effektiv anvendelse af informations- og kommunikationsteknologien. Serviceydelser til erhvervsvirksomhederne til betaling, forsikring og transport bør også moderniseres. Alt dette kræver betydelige ressourcer og planlægning. Udviklingslandenes bestræbelser på at reformere og øge deres handelskapacitet må derfor ledsages af supplerende ekstern bistand fra industrilandene til at udnytte de udvidede markedsadgangsmuligheder. I overensstemmelse med sine tilsagn på Johannesburg-topmødet bør EU hjælpe med at forbedre de mest sårbare landes kapacitet til at udnytte handelsmulighederne specielt i de sektorer, hvor de har en komparativ fordel, og som vil være til fordel for begge parter, som f.eks. for miljøvenlige og biologiske produkter. Med hensyn til problemet med visse landes afhængighed af et begrænset udvalg af eksportvarer, forpligtede EU og andre deltagere sig på Johannesburg-topmødet sig til at opbygge de pågældende landes kapacitet til diversificere sig, bl.a. ved finansiell og teknisk bistand og internationale bestræbelser på at modarbejde de ustabile varepriser og forringede bytteforhold. Kommissionen vil overveje, hvordan disse mål bedst kan opfyldes.

1.6. Regional integration er værdifuld strategi

Regionale handelsaftaler mellem udviklingslandene eller mellem industri- og udviklingslande kan fremme udviklingslandenes deltagelse i den globale økonomi og styrke det multilaterale handelssystem, forudsat at aftalerne er udadvendte og medfører lavere ydre handelsbarrierer. *Syd-Syd-integrationen* kan forbedre effektiviteten, øge konkurrenceevnen mellem ligestillede udviklingslande, give stordriftsfordele, skabe et mere attraktivt miljø for udenlandske direkte investeringer og styrke landenes forhandlingsposition. Sidst men ikke mindst kan regional integration bidrage til at konsolidere fred og sikkerhed i området. Den regionale integrations betydning som støtte til bæredygtig udvikling blev bekræftet på Johannesburg-topmødet.

Regional integration får endnu større effekt, hvis samarbejdet ikke blot består i grænseforanstaltninger, men udvides til også at omfatte konvergens mellem landenes interne politikker, f.eks. investerings- og konkurrencepolitik, lovgivningsmæssig konvergens og/eller indførelsen af fælles harmoniserede standarder, herunder i givet fald miljønormer, udviklingen af regionale finansielle tjenesteydelser og koordinering med oprettelsen af infrastrukturer, som f.eks. regionale netværk inden for telekommunikation, energi og transport. Den regionale dimension kan udgøre et incitament til at indføre sund forvaltning og institutioner til sikring af makroøkonomisk stabilitet, social beskyttelse og konfliktløsning, som det kan være vanskeligt at realisere på nationalt plan. Der kan også opnås ressourcebesparelser ved at skabe institutioner og kapacitetsopbygning på regionalt plan. Dette gælder for mange handelsrelaterede områder, som f.eks. standarder, beskyttelse af intellektuel ejendom samt alle andre handelslempende foranstaltninger, herunder toldprocedurer.

EU har længe gået ind for og støttet Syd-Syd-integration parallelt med udviklingslandenes integration i det multilaterale handelssystem som led i en udviklingsstrategi til afhjælpning af begrænsningerne ved små og sårbare økonomier. Man bør dog være opmærksom på, at der kun kan opnås positive virkninger af integrationen, hvis de overordnede politiske rammer og regerings- og sikkerhedsforholdene er befordrende (hvilket også gælder for handelsreformer generelt). Begrænsningerne på disse områder forklarer, hvorfor mange tidligere initiativer endnu ikke har levet op til forventningerne.

EU har i stadig højere grad været involveret i regionale handelsaftaler mellem udviklingslandene. Der er således indgået aftaler med næsten alle lande i det sydlige Middelhav samt Sydafrika, Mexico og Chile. Der er mange fordele ved at etablere forbindelser mellem udviklingslande og et større industrialiseret land eller en handelsblok. De stærke sider ved en sådan *Nord-Syd-integration* omfatter bl.a., at der åbnes op for reformer og stabil adgang til store markeder, samt forbedret regeringsførelse, fremme af udenlandske direkte investeringer og teknologioverførsel. Selv om multilateral handelsliberalisering og etablering af regler inden for WTO er og bliver EU's vigtigste politiske prioritet, kan dette kombineres med bilaterale og regionale aftaler for bedre at realisere både handelsliberaliseringen og udviklingsmålene. Betingelserne for, at dette skal kunne lykkes, er imidlertid, at der er fuld overensstemmelse med de multilaterale regler, og at udformningen og gennemførelsen af aftalerne er tilstrækkelig fleksibel til at tage passende hensyn til parternes udviklingsniveau, at der i stor udstrækning er forskriftsmæssig konvergens under hensyntagen til de legitime mål og de specifikke forhold i de forskellige lande, og at der er fastsat regler, der går ud over de basale multilaterale regler, samt i de fleste tilfælde effektiv regional integration mellem EU-partnerne indbyrdes.

Nord-Syd- og Syd-Syd-integration kan virke gensidigt forstærkende. Bedre adgang til et udviklet marked kan være et incitament for udviklingslandene til at overvinde deres modstand mod at åbne deres markeder for hinanden og gøre dem mere attraktive for investeringsstrømmene, hvorved de kan styrke deres konkurrenceevne. På samme måde bevirker effektiv integration mellem udviklingslandene, at de bliver mere troværdige partnere for industrilandene.

EU støtter således med sine nuværende initiativer til regionale handelsaftaler (med bl.a. Middelhavslandene, Mercosur, Golfstaternes Samarbejdsråd og ved de fremtidige økonomiske partnerskabsaftaler under Cotonou-aftalen) en form for Syd-Syd-Nord-approach, som søger at kombinere de stærke sider i Nord-Syd-integrationen med de positive aspekter i Syd-Syd-integrationen. Denne fremgangsmåde vil også mindske den såkaldte "hub-and-spoke"-effekt, der opstår, når en større handelsblok indleder separate forhandlinger med et større antal lande, og kommer til at fungere som det centrale omdrejningspunkt. Det bør imidlertid noteres, at denne fremgangsmåde skal være meget ambitiøs for at føre til gode resultater og specielt bør sigte videre end til den traditionelle fri samhandel med varer.

2. DET MULTILATERALE HANDELSSYSTEM

2.1. Fordelene ved et regelbaseret multilateralt handelssystem

Eksistensen af et regelbaseret multilateralt handelssystem er essentielt for udviklingslandenes muligheder for at tage del i den internationale handel. Inden for WTO kan handelsliberaliseringen tilpasses til medlemmernes behov og kapaciteter ved forhandlinger, der skal sikre den generelle balance mellem medlemmernes rettigheder og forpligtelser. Denne balance hviler på bindende regler, der sikrer gennemsigtighed og ikkeforskelsbehandling. I det regelbaserede system, som ligger til grund for WTO, har retsstatsprincippet erstattet jungleloven. Et godt argument for WTO er, at principperne om gennemsigtighed og ikkeforskelsbehandling især er til fordel for mindre nationer og udviklingslande, der traditionelt har lidt under større handelspartneres ensidige foranstaltninger. De bindende regler beskytter mod pres fra både indenlandske og udenlandske interessegrupper, hindrer monopolgevinster og fremmer med deres internationale troværdighed indførelsen af gunstige interne reformer.

De største fordele ved WTO-medlemsskab for et udviklingsland er, at der bliver indført multilaterale regler, der understøtter og styrker god national regeringsførelse, modernisering af de lovgivningsmæssige og institutionelle rammer, som bidrager til at øge medlemmernes kapacitet til at handle og tiltrække investeringer og forbedrer og sikrer landets markedsadgang til de større eksportmarkeder, samt at landet får adgang til en tvistbilæggelsesordning. Samtidig danner WTO-medlemskab basis for en seriøs national handelsrelateret politik og er et incitament til at forbedre de lovgivningsmæssige og institutionelle rammer, der kan tiltrække private investeringer.

Fordelene ved at overholde WTO-forpligtelserne kan kort illustreres ved et par eksempler:

- overholdelse af aftalerne om sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger og tekniske handelshindringer vil hjælpe udviklingslandene til at opnå effektiv markedsadgang til lande med høje standarder for beskyttelse af menneskers sundhed og sikkerhed og af miljøet osv. og samtidig højne landenes egne standarder
- implementering af toldværdiaftalen, reglerne for importlicensudstedelse, før-afsendelsesinspektion og oprindelsesreglerne vil effektivisere opkrævelsen af toldafgifter, lette handelen, øge gennemsigtigheden og mindske risikoen for korruption
- overholdelsen af aftalen om handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder (TRIPS), som er et teknisk problem for mange udviklingslande på grund af aftalens kompleksitet, vil på længere sigt tiltrække udenlandske investeringer og medføre overførsel af teknologi, der vil fremme landenes industrielle og tekniske udvikling
- den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS) indebærer betydelige muligheder for at tiltrække stabile langfristede investeringer og forbedre den dertil knyttede infrastruktur (transport, telekommunikation, finansielle tjenesteydelser, turisme og miljøtjenester), samt fremme langsigtet vækst og økonomiens konkurrenceevne som helhed. GATS-ordningens generelle fleksibilitet (med sin "bottom-up approach" til liberalisering) er særlig velegnet for udviklingslandene, som i høj grad har udnyttet den (da de har åbnet færre sektorer og liberaliseret færre typer transaktioner end industrilandene) Den nuværende forhandlingsrunde giver de mindst udviklede lande mulighed for at indgå forpligtelser i flere sektorer, specielt sektorer med relation til infrastrukturopbygning, i overensstemmelse med princippet om progressiv handelsliberalisering, som er basis for GATS.

2.2. Vanskeligheder med at gennemføre WTO-aftalerne

Efter at WTO som følge af Uruguay-runden er blevet udvidet til at omfatte flere aspekter, er det regelbaserede WTO-system blevet langt mere komplekst og indebærer, at medlemmerne er nødt til at tilpasse deres institutionelle og forskriftsmæssige rammer. Selv om det ofte er de samme rammer, som der kræves for at sikre en effektiv og sund forvaltning af den nationale økonomi, er det imidlertid en belastning for de fleste udviklingslande at opgradere deres lovgivning (eller i visse tilfælde oprette dem på bar bund).

Gennemførelse

Udviklingslandene står naturligt nok over for en større udfordring, når de skal implementere og anvende WTO-aftalerne. Skønt størstedelen af dem har været i stand til at tage denne udfordring op, har andre - bl.a. mange WTO-medlemmer blandt de mindst udviklede lande og i Afrika Syd for Sahara - haft vanskeligheder på forskellige områder, samtidig med at de ikke

har formået fuldt ud at udnytte fordelene ved det regelbaserede multilaterale handelssystem. Mens problemerne med at udnytte de nye handelsmuligheder for mange landes vedkommende skyldes en forfejlet intern politik, manglende konkurrenceevne, svagheder på infrastrukturuområdet eller på andre områder, har flere udviklingslande også fremført, at liberaliseringen endnu ikke er fuldstændig gennemført i flere vigtige nøglesektorer, eller at den er foregået for langsomt.

WTO's disciplin indebærer, at både industrilandene og udviklingslandene må påtage sig vigtige forpligtelser med hensyn til at reformere handelspolitikkerne og handelspraksis (indføre større gennemsigthed i handelsforanstaltningerne og disciplin med støtteordningerne, forbedre importlicensprocedurerne samt reformere toldværdiansættelsen og handelsforsvarsordningerne) samt forpligtelser med reelle eller potentielle virkninger for landenes lovgivning eller erhvervsklima (bl.a. indførelsen af tekniske standarder, sundheds- og plantesundhedsnormer og love om intellektuel ejendomsret). WTO-aftalerne på disse områder indeholder ofte forpligtelser om at yde bistand til udviklingslandene til forbedring af deres lovgivningsmæssige, administrative og institutionelle kapacitet.

Tiltrædelse

Omkring 27 lande, hvoraf halvdelen er udviklingslande (f.eks. Cambodja, Vietnam, Samoa, Tonga, Sudan, Kap Verde, Seychellerne og Yemen) er nu ved at blive optaget i WTO, hvilket er en krævende og langvarig proces. Ansøgerlandene skal ikke alene møde udfordringen om at indføre lovgivningsmæssige og forskriftsmæssige ændringer i deres eksterne handelsordninger, men skal også integrere handelsaspektet generelt i deres økonomiske og udviklingsrelaterede politikker. Ansøgerlandene er endvidere ofte nødt til at forbedre deres institutionelle, juridiske og administrative infrastruktur.

På Johannesburg-topmødet forpligtede verdenslederne sig til at støtte tiltrædelsesprocessen. EU tilbyder allerede bistand til ansøgerlandene, hvoraf mange er blandt de mindst udviklede lande. EU støtter ligeledes i høj grad bestræbelserne inden for WTO på at rationalisere og forenkle tiltrædelsesprocessen for de mindst udviklede lande i overensstemmelse med de forpligtelser, som EU indgik på FN's tredje konference om de mindst udviklede lande, der blev afholdt i Bruxelles i maj 2001.

2.3. Integrere handel og udvikling: Doha-dagsordenen for udvikling

Allerede i GATT-aftalen blev det klart erkendt, at det er nødvendigt at tilpasse handelsreglerne til de specifikke forhold i udviklingslandene, og dette førte til indføjelser af del IV i GATT-aftalen. Ved Marrakesh-overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen blev denne erkendelse og tilsagnet om særlig og differentieret behandling af udviklingslandene integreret i WTO. Doha-dagsordenen for udvikling er imidlertid det hidtil mest ambitiøse forsøg på at sætte udviklingsspørgsmålet i centrum i det multilaterale handelssystem. Man søger nu at ændre WTO fra et system, hvor handelsreglerne blev så gode, som forhandlingsprocessen tillod det, mens udviklingslandene blot fik bevilget mere tid til at tilpasse sig ved midlertidige undtagelser og fritagelser. Den nye metode, der blev vedtaget ved Doha-ministererklæringen, pålægger nu forhandlingspartnerne at fastsætte regler, der kan fremme udviklingen, og foreslå ordninger, som vil sætte udviklingslandene i stand til at gennemføre og få udbytte af reglerne og af den fortsatte handelsliberalisering. Doha-erklæringen om TRIPS-aftalen og folkesundhed, der blev vedtaget på initiativ af en række udviklingslande, er allerede et udslag heraf, hvilket også viser, at WTO-medlemmerne er blevet mere villige til at gå i denne retning, og at WTO-forhandlingsprocessen fungerer effektivt i denne henseende.

I denne kontekst søger Kommissionen at gennemføre en strategi inden for WTO, som anvender den størst mulige fleksibilitet over for udviklingslandene og tilpasser resultatet af forhandlingerne og arbejdsprogrammet under Doha-dagsordenen til deres individuelle udviklingsbetingelser. For at nævne et enkelt eksempel foreslog Kommissionen i sit nylige indlæg om WTO-handelslempelser (forbedringer af artikel VIII i GATT om afgifter og formaliteter i forbindelse med import og eksport), at der fastlægges individuelle overgangsperioder for de enkelte medlemmer, hvis de anmoder om mere tid, og samtidig udarbejdes et specifikt teknisk bistandsprogram, som skal vedtages i fællesskab med det pågældende land. Dette forslag vil gøre det lettere for udviklingslandene at deltage aktivt i forhandlingerne og efterfølgende implementere de færdige aftaler samt udnytte fordelene ved aftalerne. Det vil samtidig fremme en koordineret og målrettet donorfinansiering af handelsrelateret støtte.

På det bredere plan bekræfter afsnit 2 i Doha-ministererklæringen WTO-medlemmernes generelle forpligtelse til fortsat at gøre en positiv indsats for at sikre, at udviklingslandene, herunder specielt de mindst udviklede lande, får en andel i verdenshandelens vækst, der svarer til deres økonomiske udviklings behov, og bekræfter endvidere, at forbedret markedsadgang, afbalancerede regler samt målrettet og vedvarende teknisk bistand og kapacitetsopbygningsprogrammer spiller en vigtig rolle i denne kontekst.

Forbedret markedsadgang

På landbrugsområdet, som især er af interesse for udviklingslandene, har medlemslandene forpligtet sig til at bygge videre på det arbejde, der er blevet gennemført til dato og - uden at foregribe resultatet af forhandlingerne - til at føre omfattende forhandlinger om mærkbare forbedringer af markedsadgangen, nedbringelse af alle former for eksportsubsidier med henblik på gradvis nedtrapning og mærkbare nedskæringer i konkurrenceforvridende hjemmemarkedsstøtte. Hvad angår markedsadgang for ikke-landbrugsprodukter, hvilket især er af interesse for udviklingslande, der fremstiller arbejdskraftintensive produkter, fastsætter Doha-erklæringen, at der skal indledes forhandlinger med sigte på - på nærmere fastsatte betingelser - at nedbringe eller i givet fald afskaffe told, herunder særligt høje toldsats, høje toldsats og optrapning af sats samt af ikke-toldmæssige hindringer, specielt for eksportvarer af interesse for udviklingslandene.

Men selv om forbedret adgang til industrilandenenes markeder nødvendigvis skal indgå i den endelige pakke, vil det ikke være tilstrækkeligt. Udviklingslandene vil også kunne opnå betydelige velfærdsforbedringer ved at sænke deres indbyrdes handelsbarrierer og stimulere den regionale handel. Ved udelukkende at fokusere spørgsmålet om markedsadgang på Nord-Syd-forholdet overser man den omstændighed, at konkurrencesituationen ikke er den samme i udviklingslande på forskellige udviklingsstadier. Et positivt udfald af Doha-forhandlingerne om markedsadgangsspørgsmålet vil kræve, at alle deltagere, både industri- og udviklingslande, kommer med væsentlige bidrag.

I tilknytning til spørgsmålet om bedre markedsadgang vil EU også sikre udviklingslandenes produkter bedre *effektiv* adgang til EU-markedet ved at tilbyde bedre og mere fokuseret teknisk bistand, der skal hjælpe udviklingslandene med at leve op til EU's sofistikerede forskrifter og normer (f.eks. sundheds- og plantesundhedsnormer).

Mere afbalancerede handelsregler

I WTO-regi forstås der ved "regler" traditionelt de aftaler, der regulerer WTO-medlemmernes direkte foranstaltninger vedrørende handelsstrømmene. På dette område søger Doha-

dagsordenen at klargøre og forbedre de eksisterende regler, f.eks. reglerne for antidumping og subsidier. Desuden tager forhandlingerne sigte på samtidig at bevare de grundlæggende koncepter, principper og effektiviteten under hensyntagen til de særlige behov i udviklingslandene og de mindst udviklede lande²³.

Der er især to områder, der bør fremhæves på grund af deres potentielle indvirkninger på udviklingslandene. For det første de regionale handelsaftaler, hvor EU ønsker at understrege, at aftalerne kun kan blive WTO-kompatible, når den økonomiske integration mellem aftalens parter har nået et tilstrækkeligt højt niveau, og der er etableret en frihandelsordning, men at aftalerne også bør være tilstrækkeligt fleksible til at tillade effektiv Syd-Syd-, Nord-Syd- og Syd-Syd-Nord-integration. For det andet de forskellige handelslempende foranstaltninger, fortrinsvis centreret om toldreformer, som sandsynligvis vil få en mærkbar indflydelse på udviklingslandenes indtjeningsmuligheder, da de vil medføre effektivere afgiftsopkrævning, voksende handelsvolumen samt moderne og mere gennemsigtige forvaltningsmetoder, der vil sætte landene bedre i stand til at bekæmpe korruption og ineffektivitet.

I Doha-dagsordenen betyder "afbalancerede regler" imidlertid også de (eksisterende og fremtidige) aftaler, der understøtter medlemmernes evne til effektivt at regulere den økonomiske aktivitet på deres område, samtidig med at de sikrer åbne og gennemsigtige handels- og investeringsordninger og beskyttelse af offentlighedens interesser. Blandt de spørgsmål på Doha-dagsordenen i denne kategori, som er vigtige for udviklingslandene, kan nævnes: debatten om TRIPS-aftalen og om folkesundhed, hvor Doha-erklæringen viser, at TRIPS-aftalen indeholder alle de nødvendige elementer til sikring af en passende balance mellem offentlige interesser og intellektuel ejendomsret, forhandlingerne, der skal sikre et klart og gensidigt forstærkende forhold mellem handelsreglerne og de multilaterale miljøaftaler, forhandlingerne om en investeringsramme til fremme af udenlandske direkte investeringer, forhandlingerne om en konkurrenceaftale, der kan støtte landenes nationale konkurrencelovgivning og konkurrencepolitik og blive et effektivt redskab i styringen af den økonomiske aktivitet samt større gennemsigthed i forbindelse med offentlige indkøb for at opnå de mest fordelagtige tilbud, mindske udgifterne og bekæmpe korruption.

Et af de vigtige punkter på Doha-dagsordenen er forholdet mellem handel, teknologioverførsel og alle former for tiltag, der kan tages inden for WTO's mandat for at øge teknologistrømmen til udviklingslandene, og ministrene nedsatte i Doha en arbejdsgruppe om dette spørgsmål. Denne proces vil berøre WTO-reglerne på flere forskellige områder, da den skal omfatte alle de kanaler, der kan formidle teknologioverførsel til udviklingslandene: investeringer, handel med tjenesteydelser, varehandel, teknologilicenser, offentlige indkøb, udviklingsbistand og multilaterale miljøaftaler.

Alle dette forudsætter, at WTO-medlemmerne og især udviklingslandene gør en betydelig indsats, også selv om der indføres bestemmelser om særlig og differentieret handel. Udviklingslandene vil være nødt til at opgradere og modernisere deres nationale forskriftsmæssige og administrative rammer, ikke blot for at opfylde WTO-betingelserne, men først og fremmest for at få udbytte af den mere effektive økonomi og de øgede handels- og investeringsmuligheder, som disse regler vil medføre. Dette vil imidlertid kræve en betydelig indsats fra udviklingslandenes side med at indføre institutionelle strukturer og politikreformer. Donorerne og de multilaterale organer vil bakke op med udstrakt støtte til kapacitetsopbygning. Udviklingslandene blandt WTO-medlemmerne vil imidlertid have

²³ Jf. afsnit 28 i Doha-erklæringen

behov for bistand allerede inden opbygningen af denne handelsrelaterede kapacitet for at kunne deltage effektivt i revisionen af de eksisterende regler og forhandlingerne om de nye.

DEL II HVORDAN UDVIKLINGSLANDENE KAN HJÆLPES TIL AT FÅ UDBYTTET AF ÅBEN HANDEL

3. INTEGRERE HANDEL I UDVIKLINGSSTRATEGIERNE

Det er af største vigtighed at integrere handelen i udviklingsstrategierne på en sådan måde, at den bidrager til at realisere de grundlæggende mål om fattigdomsbekæmpelse og bæredygtig udvikling. Der bør derfor anvendes en approach, der drager handelsspørgsmålene ind i dialogen om udarbejdelsen af landenes fattigdomsstrategier og andre udviklingsstrategier, og som fuldt ud udnytter samspillet mellem handel og alle andre områder, der har betydning for bæredygtig udvikling. I EU-samarbejdet bør dette komme til udtryk i programmeringsprocessen. Det er også vigtigt at sikre komplementaritet og koordination mellem programmerne fra andre bilaterale donorer og internationale organer. Endelig bør der sikres sammenhæng mellem EU's forskellige politikker med en ekstern dimension.

Handelsrelateret bistand er et af de vigtigste temaer i Doha-erklæringen. Der blev afgivet seriøse tilsagn om at yde mere bistand. Disse tilsagn blev senere bekræftet på FN's konference om udviklingsfinansiering i Monterrey i marts 2002 og i den handlingsplan, der blev vedtaget på Johannesburg-topmødet i september 2002. EU har allerede afsat betydelige ressourcer til handelsrelateret bistand til udviklingslandene (jf. bilag 1) og er indstillet på at fortsætte hermed i nært samarbejde med andre bilaterale og multilaterale donorer.

EU's handelsrelaterede bistand vil fokusere på at forbedre udviklingslandenes effektive deltagelse i det multilaterale handelssystem samt på de politiske og institutionelle reformer, som nødvendigvis vil blive resultatet heraf.

Desuden vil landenes handelskapacitet blive forbedret ved andre former for handelsrelateret udviklingsbistand, herunder:

- fremme sunde makroøkonomiske og skattepolitiske rammer
- støtte omstrukturering og konkurrenceforbedringer i produktionssystemet samt
- støtte integration og samarbejde på regionalt plan.

Der stilles store forventninger til virkningerne af handelsrelateret bistand. Man bør imidlertid realistisk erkende, at det tager tid at opbygge øget handelskapacitet, interne infrastrukturer og institutioner. Dette fremgår klart af erfaringerne med at modernisere overgangsøkonomiernes institutioner og økonomi. Det vil kræve omfattende og vedvarende støtte gennem længere tid at opbygge udviklingslandenes handelskapacitet. Det er også klart, at ekstern bistand kun kan føre til positive resultater, hvis landet selv gør en indsats og iværksætter relevante politikreformer, der kan skabe et gunstigt miljø for investeringer, handel og vækst, samt hvis bistanden er målrettet, velkoordineret og integreret i de interne politikker.

3.1. Handelsreform som led i fattigdomsstrategier

Handelspolitikken skal indgå som et led i landets egen strategi for bæredygtig udvikling og ledsage relevante makroøkonomiske og institutionelle reformer, der kan befordre retfærdig vækst og menneskelig udvikling samt sikre en fornuftig forvaltning af naturressourcerne og beskyttelse af miljøet. Dette er en af de vigtigste betingelser for, at udviklingslandene kan udnytte fordelene ved udvidet samhandel. Det er også vigtigt at sikre, at den handelsrelaterede

bistand skaber handelskapacitet på en sådan måde, at den fremmer en bæredygtig udvikling og ligestilling mellem mænd og kvinder.

Arten og forløbet af de handelspolitiske reformer bør afspejle de særlige forhold i de enkelte lande og bør ideelt være resultatet af en dialog i hvert enkelt land med deltagelse af regeringen, den private sektor og repræsentanter fra arbejdsmarkedet og civilsamfundet.

Den naturligste måde at integrere handelsaspektet i et udviklingslands overordnede udviklingspolitiske rammer på er at integrere dem i landets strategidokument for fattigdomsbekæmpelse (PRSP - Poverty Reduction Strategy Papers) eller i tilsvarende strategier, som er basis for landenes officielle politik og for den eksterne bistand. Generelt har den første generation af strategidokumenter imidlertid ikke givet handelsspørgsmålet en så fremtrædende plads, som det fortjener. Dette viser, at sammenhængen mellem handel og fattigdom endnu ikke er fuldt anerkendt og taget i betragtning, mens de handelspolitiske reformer ofte har været begrænset til simple grænseforanstaltninger (nedbringelse af toldmæssige og ikke-toldmæssige hindringer). Dette bør rettes i fremtiden, og strategidokumenterne bør vise, hvordan konkrete handelsreformer kan bidrage til vækst, fattigdomsbekæmpelse og ligestilling mellem mænd og kvinder. På Johannesburg-topmødet blev det vedtaget, at PRSP-dokumentet også skal være redskabet for udviklingen af de nationale bæredygtige udviklingsstrategier.

Donorerne bør på deres side give støtte til handelspolitiske reformer en fremtrædende plads i deres bistandsstrategier. I Kommissionens meddelelse af april 2000 om Fællesskabets udviklingspolitik og Rådets og Kommissionens fælles erklæring fra november 2000 blev handel udpeget som et af de seks prioriterede indsatsområder for EU's udviklingspolitik. Der er sket en tilsvarende udvikling i medlemsstaternes egne strategier og i de fleste andre industrilande og multilaterale organer. Der er nu behov for at opfølge denne politik med mere konkrete tiltag. Kommissionen søger derfor at uddybe den politiske dialog om handelsspørgsmål med modtagerlandene og de regionale organer. Inden for EU-samarbejdet bliver den politiske dialog omsat til konkrete bistandsprogrammer i landestrategierne og de regionale strategier. Handelsspørgsmålet og dets relation til andre politikker, der er vigtige for en bæredygtig udvikling, bør behandles på alle trin i udarbejdelsen af de to typer strategidokumenter: den politiske dialog, analysen af de andre donorerers aktiviteter og definitionen af EU's interventioner. Da handelsaspekterne imidlertid ikke er tilstrækkeligt synlige i de nationale fattigdomsstrategier, er den handelsrelaterede bistand heller ikke særlig tydelig i mange af de landestrategier, der er blevet godkendt indtil dato. Handelsrelateret bistand i bredere forstand indtager derimod en fremtrædende plads i de regionale strategidokumenter for AVS-landene, idet 40-50% af de regionale midler går til dette område.

3.2. Komplementaritet, kohærens og koordination med andre donorer

Der er taget mange initiativer til at integrere handel i udviklingspolitikker og planer på internationalt niveau, bl.a. gennem den integrerede ramme for de mindst udviklede lande (IF) og det fælles integrerede program for teknisk bistand (JITAP). Internationale organer som f.eks. Verdensbanken, Den Internationale Valutafond, UNCTAD, UNDP, UNEP, ITC, WTO, WCO, WIPO og ILO samt regionale banker som Den Interamerikanske Udviklingsbank og Den Afrikanske Udviklingsbank understreger i stadig højere grad vigtigheden af handelsrelateret bistand og kapacitetsopbygning. Mange bilaterale donorer, herunder visse EU-medlemsstater, er desuden meget aktive på området handel og udvikling. EU vil derfor bestræbe sig på at sikre komplementaritet mellem sine egne programmer og andre internationale og bilaterale donorer. OECD's Komité for Udviklingsbistand (DAC) kan spille en vigtig rolle som centrum for informationsudveksling mellem de bilaterale donorer. DAC's

bestræbelser på at etablere uformelle men regelmæssige udvekslinger mellem de multilaterale organer er en vigtig del af denne rolle, og EU bør fremme og støtte andre tiltag i denne retning.

Yderligere samarbejde mellem relevante internationale organisationer, som f.eks. den fælles UNEP/UNCTAD-taskforce for kapacitetsopbygning inden for handel, miljø og udvikling, vil også blive fremmet. Det er generelt vigtigt, at de forskellige organer og initiativer anlægger en mere holistisk tilgang til spørgsmålet for at opnå større indflydelse på en bæredygtig udvikling.

Det er essentielt, at landene påtager sig ejerskabet af handelsreformforløbet. Den integrerede ramme er et godt eksempel på denne approach, idet den ikke blot anbefaler de mindst udviklede modtagerlande at integrere resultaterne af undersøgelserne vedrørende handelsintegrationen (Diagnostic Trade Integration Studies) i deres fattigdomsstrategier, men også insisterer på, at landene viser, at de er engageret i reformen af deres handelspolitik ved at oprette nationale koordineringsstrukturer (jf. bilag 2).

Inden for EU finder de koordineringsprincipper, der blev fastsat i Rådets og Kommissionens fælles erklæring om EU's udviklingspolitik i november 2000, fuldt ud anvendelse. De politiske rammer, der er foreslået i denne meddelelse, kan således tjene som grundlag for en mere koordineret indsats mellem handel og udvikling.

Det er nødvendigt at sikre bedre politisk sammenhæng mellem EU's forskellige politikker med eksternt sigte. I Kommissionens meddelelse for nylig "Mod et globalt partnerskab for bæredygtig udvikling"²⁴ understreges nødvendigheden af bedre sammenhæng mellem EU's politikker. Med henblik herpå bør EU fortsat arbejde på at tilpasse de vigtigste politikker, herunder den fælles landbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik samt EU's politik for handel, energi, transport og industri til de eksterne og interne målsætninger for en bæredygtig udvikling. På verdensstopmødet om bæredygtig udvikling lagde udviklingslandene stor vægt på disse reformspørgsmål og understregede desuden nødvendigheden af, at der snarest skete mærkbare fremskridt inden for WTO. Kommissionens forslag for nylig om en midtvejsevaluering af den fælles landbrugspolitik vil, hvis det bliver vedtaget, være et konkret eksempel på et tiltag, der kan sikre større sammenhæng. Kommissionens beslutning for nylig om, at der skal foretages en konsekvensanalyse af bæredygtigheden af alle vigtige politikforslag for at forhåndsevaluere deres sociale, økonomiske og miljømæssige konsekvenser, skulle også gøre EU bedre rustet til denne opgave.

Der vil blive taget særligt hensyn til EU-udvidelsens virkninger på handelen med udviklingslandene. Skønt de generelt ventes at være positive²⁵, vil det være nødvendigt at foretage en tilbundsgående analyse.

EU bekræfter på ny sine tilsagn på WTO's ministerkonference i Singapore vedrørende internationalt anerkendte grundlæggende arbejdsnormer og vil fortsætte med at støtte det igangværende arbejde i Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) om den sociale dimension af globaliseringen. EU har ligeledes til hensigt fortsat at arbejde for retfærdig

²⁴ KOM(2002) 82 endelig, s. 15.

²⁵ Flere argumenter peger i denne retning: udvidelsen vil øge EU's marked med yderligere 150 mio. forbrugere, hvilket ventes at stimulere importefterspørgslen; Kandidatlandenes gennemførelse af et enkelt sæt EU-regler, -standarder og -procedurer skulle også lette handelen med udviklingslandene, og indførelsen af den fælles toldtarif vil i gennemsnit betyde lavere ydre toldsatser i kandidatlandene og dermed forbedret markedsadgang.

handel og handel med miljøvenlige og biologiske produkter, specielt fra udviklingslandene, i overensstemmelse med sit tilsagn i Johannesburg-topmødets handlingsplan.

3.3. Støtte til effektiv deltagelse i det multilaterale handelssystem

EU vil hovedsageligt fokusere sin bistand på tre områder:

i) støtte til WTO-tiltrædelsen og deltagelse i de multilaterale handelsforhandlinger, hovedsagelig i form af uddannelsesprogrammer og støtte til logistikomkostninger

ii) støtte til gennemførelsen af eksisterende og kommende WTO-aftaler, som kræver betydelig finansielle bidrag, og/eller som kræver specifikke lovgivningsmæssige og institutionelle rammer

iii) støtte til de politiske reformer og investeringer, der er nødvendige for at forbedre den økonomiske effektivitet og sikre øget deltagelse i det multilaterale handelssystem. Medens de områder, der skal behandles, nødvendigvis må blive bestemt på basis af den specifikke situation, der hersker i hvert enkelt land eller region, er de følgende eksempler typiske for, hvad der skal gøres i mange udviklingslande:

- Reform af toldvæsenet og andre handelslempende foranstaltninger: forenkling og harmonisering af import- og eksportdokumenter på basis af internationale normer, herunder anvendelse af forenklede tolddeklarationer; forbedring af toldprocedurerne ved hjælp af metoder som f.eks. risikoanalyse, forenklede procedurer for indførsel og frigivelse af varer, officiel anerkendelse af godkendte forhandlere, anvendelse af elektronisk dataudveksling og automatiserede systemer; forbedring af gennemsigtigheden og af appelprocedurerne mod toldvæsenets afgørelser og kendelser; regelmæssige drøftelser med det internationale handelssamfund om import- og eksportregler og -procedurer.
- Standarder og overensstemmelsesvurdering: i samråd med erhvervslivet og andre interesserede parter udpegning af de sektorer, som man i første række skal søge gradvis at bringe i forskriftsmæssig overensstemmelse med internationale standarder med henblik på at nedbringe handelshindringerne, og forbedring af markedsadgangen under passende hensyntagen til de legitime mål; mere udbredt anvendelse af internationale standarder med aktiv støtte fra internationale standardiseringsforanstaltninger; styrkelse af institutionerne for standardisering og overensstemmelsesvurdering med henblik på at udvikle fælles kompatible systemer på regionalt plan; gennemførelse af WTO-aftalen om tekniske handelshindringer (TBT).
- Tjenesteydelser: støtte etableringen af interne konkurrencevenlige lovgivningsrammer og opbygningen af den lovgivningsmæssige kapacitet, der kræves for at iværksætte og udnytte fordelene ved liberalisering af handelen med tjenesteydelser, specielt finansielle tjenesteydelser samt telekommunikations-, transport- og miljøydelser; støtte foranstaltninger med sigte på at styrke landets kapacitet til at øge effektiviteten og konkurrenceevnen i servicesektoren.
- Investeringer: finde administrative måder til at fremme investeringsstrømmene; støtte investeringsfremmende aktiviteter, bl.a. med henblik på forskning og teknologioverførsel, samt indføre gennemsigtige, stabile, åbne og ikke-diskriminerende regler for investorer.
- Intellektuel ejendomsret: sikre gennemførelsen og håndhævelsen af relevant TRIPS-kompatibel lovgivning i overensstemmelse med høje internationale standarder; sikre, at de

ationale registreringsmyndigheder og domstole råder over det nødvendige udstyr og uddannet personale; tiltræde de vigtigste internationale traktater om intellektuel ejendomsret; samarbejde i kampen mod piratkopiering og varemærkeforfalskning.

- Konkurrencepolitik: gradvis udarbejde konkurrencelovgivning og -politik og den nødvendige kapacitet til håndhævelsen heraf (på nationalt eller regionalt plan); forsvare en øget konkurrence over for erhvervslivet og offentligheden generelt; integrere konkurrencepolitikken i landets politiske redskaber med henblik på at hindre, at nationale eller udenlandske firmaer udnytter deres økonomiske magt.
- Lovgivning om passende arbejdsnormer, herunder effektiv overholdelse af de anerkendte grundlæggende arbejdsnormer, der er fastsat i ILO's erklæring fra 1998²⁶, og som skal udarbejdes i nært samarbejde med ILO.
- Miljønormer: udvikle en fyldestgørende og effektiv miljølovgivning, der kan behandle de lokale, regionale og globale miljøproblemer.

3.4. Andre former for handelsrelateret udviklingsbistand

Makroøkonomisk politik og skattepolitik

På det mere generelle plan bør støtten til forbedring af handelskapaciteten også være rettet mod sund makroøkonomisk politik og skattepolitik med henblik på at finde et policy-mix, der kan fremme forbedrede handelsbetingelser og økonomisk og finansiel stabilitet. At handelsliberalisering i form af nedsatte toldsatser sædvanligvis indebærer en reduktion af statens indtægter, er en uheldig omstændighed, som kan få betydelig indflydelse på de politiske reformer i udviklingslandene. For mange udviklingslandes vedkommende vil den del af statsindtægterne, der stammer fra handelsrelaterede afgifter, være ret betydelig. Men frygten for at miste en del af statsindtægterne kan også være overdrevet. Indtægtstab kan opvejes eller begrænses, hvis de lavere afgiftssatser kombineres med større effektivitet i toldvæsenet og færre politisk begrundede undtagelser. I de udviklingslande, hvor administrationen og håndhævelsen af toldopkrævningen er særlig svag, og hvor smugleri og korruption er ret udbredt, vil toldreformerne reelt medføre øgede indtægter, også selv om afgiftssatserne sænkes. Hvis afgifterne er blevet indført som en indtægtskilde, vil det almindeligvis være hensigtsmæssigt at omstrukturere skatterne, da afgifter ikke er den bedste eller mest retfærdige form for beskatning. Den budgetmæssige justering skal fastlægges inden for de generelle makroøkonomiske rammer.

Kommissionen har positive erfaringer med at støtte budgetjusteringsprocessen med rådgivning og uddannelse, men også i form af midlertidig budgetstøtte, der skal bidrage til at dække midlertidige underskud (f.eks. i Vestafrika samt i det østlige og sydlige Afrika). Kommissionen har til hensigt at fortsætte og udvide denne form for støtte for at lette den justeringsproces, som følger af de multilaterale og regionale handelsaftaler.

Støtte til omstilling i erhvervssektoren

Fordelene ved de handelsmuligheder, der opstår ved liberaliseringen af handel og investeringer (ved multilaterale eller bilaterale initiativer eller regional integration) kan kun udnyttes ved, at man skifter fra mindre effektive til mere effektive produktive aktiviteter. Et lands kapacitet til at omstille sig afhænger dog ikke kun af den private sektor, men også i høj

²⁶ ILO's erklæring fra 1998 om de grundlæggende principper og rettigheder på arbejdspladsen (86. møde i Geneve, juni 1998).

grad af det generelle investeringsklima. Heri indgår en række forskellige elementer, som f.eks. udvikling af menneskelig kapital, pålideligheden af transport- og kommunikationsinfrastrukturen, effektiviteten af de offentlige forsyningsnet, finansielle tjenesteydelser og handelsrelaterede institutioner samt god regeringsførelse.

For at støtte omstillingsprocessen og øge konkurrenceevnen i den private sektor i udviklingslandene er der oprettet en række forskellige faciliteter både på det nationale og det regionale plan (f.eks. EBAS, PROINVEDT, ALINVEST). Udvidet støtteservice og forbedrede infrastrukturer har også været blandt de vigtigste målområder for EU-støtten. Med henblik på Doha-dagsordenen og initiativerne til regional integration vil støtten til forbedring af reaktionen på udbudssiden også blive forhøjet. For AVS-landene er den nylig oprettede "investeringsfacilitet" under 9. EUF et vigtigt eksempel på denne politik.

Landestrategierne og de regionale strategier vil søge fuldt ud at udnytte synergieffekten mellem ovennævnte handelsrelaterede støtte og støtten til de områder, der især har betydning for reaktionen på udbudssiden: den makroøkonomiske og budgetmæssige politik, udviklingen af landdistrikterne og landbrugsforskningen, transport- og telekommunikationsinfrastrukturen samt effektiviteten i den finansielle sektor. Dette er i overensstemmelse med de prioriterede målområder for EU's udviklingsbistand, som blev fastsat i Rådets og Kommissionens fælles erklæring fra november 2000²⁷. Der skal også tages hensyn til handlingsprogrammet om integrering af kønsaspektet i Fællesskabets udviklingssamarbejde.

Sidst men ikke mindst vil støtte til implementering af grundlæggende arbejdsnormer indgå som led i støtten til udbudssiden. Der er voksende bevis for, at der er en positiv sammenhæng mellem overholdelsen af de grundlæggende arbejdsnormer og øget produktivitet i udviklingslandene, og EU har gjort denne form for støtte til et centralt element i sin strategi til forbedring af de sociale styringssystemer i en globaliseret økonomi²⁸. Dette vigtige element i den internationale dagsorden vil blive behandlet i nært samarbejde med ILO.

Støtte til regionalt samarbejde og integration

I den udstrækning det er hensigtsmæssigt, vil de aktiviteter, der gennemføres som led i EU's handelsrelaterede støtte, foregå på regionalt plan, samtidig med at de vil supplere og styrke de aktiviteter, der støttes på det nationale plan. Der er mange åbenlyse fordele ved at intervenere på det regionale plan. Bl.a. støtter man derved den regionale integrationsproces - som er et af EU's prioriterede mål²⁹ - og der opnås stordriftsfordele.

Den regionale integration bliver både støttet som led i udviklingsstrategien og inden for rammerne af EU's egen handelsordning for grupper af udviklingslande. Det er den såkaldte Syd-Syd-Nord-approach, der er beskrevet i afsnit 1.6. Det er ud fra denne approach, at EU nu forhandler om aftaler med flere regionale grupper: f.eks. med Mercosur-gruppen for specifikt at støtte den regionale integration i Latinamerika samt i Middelhavsområdet, hvor det regionale MED-markedsprogram (2001-2003) er et godt eksempel på tiltagene til at uddybe

²⁷ Rådets og Kommissionens fælles erklæring udpeger 6 prioriterede målområder for EU's udviklingspolitik: Forbindelse mellem handel og udvikling, støtte til integration og samarbejde på regionalt plan, makroøkonomisk reform og fremme af lige adgang til sociale ydelser, transportinfrastruktur og -forvaltning, fødevarerikkerhed og bæredygtig udvikling af landdistrikterne samt opbygning af institutionel kapacitet.

²⁸ Kommissionens meddelelse om fremme af grundlæggende arbejdstagerrettigheder og forbedring af de sociale styringssystemer i en globaliseret økonomi, KOM(2001) 416 endelig af 18. juli 2001.

²⁹ Jf. tilsagnet på topmødet i Madrid i 2002 om at støtte yderligere regional integration i Andesfællesskabet og Mellemamerika.

den regionale integration i området. I Sydøstasien har EU endvidere længe bakket op om ASEAN-integrationprocessen.

Denne approach finder imidlertid især anvendelse i de økonomiske partnerskabsaftaler mellem AVS-landene og EU, som der vil blive indledt forhandlinger om i september 2002.

De økonomiske partnerskabsaftaler vil være baseret på fire grundlæggende principper:

Partnerskab. De økonomiske partnerskabsaftaler indebærer rettigheder og forpligtelser for begge parter. Hvis ordningen som helhed skal give resultat, er det essentielt, at begge parter overholder aftalens forpligtelser. Mens EU således er indstillet på at åbne sit marked yderligere for AVS-produkter, nedbringe alle eksisterende handelshindringer og yde handelsrelateret støtte, må AVS-landene på deres side være indstillet på at åbne deres markeder og gennemføre en politik, der kan styrke deres udbudskapacitet og nedbringe driftsomkostningerne.

Regional integration. Regional integration er et virkningsfuldt middel til at fremme integration i verdensøkonomien. De mange fremskridt, der for nylig er gjort med hensyn til regional integration i AVS-landene, viser, at også disse lande har truffet en politisk beslutning om at basere deres integration i verdensøkonomien på regional økonomisk integration. De økonomiske partnerskabsaftaler vil derfor styrke initiativer til regional integration i de eksisterende AVS-lande.

Fleksibilitet. Partnerskabsaftalerne skal først og fremmest være et redskab til udvikling. De vil derfor blive udformet så fleksibelt, at der kan tages hensyn til de økonomiske, sociale og miljømæssige forhold i de pågældende AVS-lande samt til landenes kapacitet til at tilpasse sig det nye handelsmiljø. Samtidig skal aftalerne indgå som led i AVS-landenes udviklingspolitik og EU's bistandsstrategier.

Forbindelser til WTO. De økonomiske partnerskabsaftaler er ikke et mål i sig selv, men har til formål at lette AVS-landenes integration i verdensøkonomien. De vil derfor bygge på WTO-reglerne under hensyntagen til resultaterne af Doha-dagsordenen for udvikling. I visse henseender vil de imidlertid gå videre end WTO, idet de inden for rammerne af WTO-reglerne vil fastlægge mere specifikke og operationelle bilaterale handelsforbindelser med henblik på at nedbringe de praktiske hindringer for samhandelen mellem AVS og EU og opnå større integration mellem parternes økonomi.

4. ET HANDLINGSPROGRAM TIL FORBEDRING AF FORMIDLINGEN AF BISTAND

Mål og metoder

I afsnit 3 i denne meddelelse skitseres de nøgleområder, som EU's handelsrelaterede bistand bør rettes mod. I dette afsnit beskrives et handlingsprogram med en række praktiske metoder, som Kommissionen kan anvende til at forbedre formidlingen af handelsrelateret bistand, både i forbindelse med sine egne aktiviteter og i samarbejde med medlemsstaterne og/eller med andre bilaterale donorer og multilaterale organer. Det påvises, hvordan visse af EU's politiske initiativer kan fremme aktioner i det internationale samfund som helhed.

Som nævnt tidligere er de handelsrelaterede programmer og aktiviteter allerede integreret i landestrategierne og de regionale strategier. I de lande og regioner, hvor handel ikke har fået tilstrækkelig opmærksomhed, vil man under midtvejsrevisionen af strategierne, der vil blive påbegyndt i 2003, søge at sikre, at handelsanliggender bliver fyldestgørende behandlet og

finansieret. I mellemtiden vil Kommissionen indkredse andre foranstaltninger, der kan supplere de eksisterende aktiviteter til handelskapacitetsopbygning for i givet fald hurtigt at kunne øge bistanden på dette område som følge midtvejsrevisionene.

Det skal understreges, at det foreslåede handlingsprogram kun kan føre til resultater, hvis udviklingslandene selv engagerer sig i og overtager ejerskabet af handelsreformprocessen. Udviklingslandene skal skabe hensigtsmæssige nationale strukturer til udformning af handelspolitiken og integrering af handel i deres udviklingsstrategier og -programmer. Da intern politisk sammenhæng er af stor betydning for ethvert land, som ønsker at få udbytte af handelen som led i sin udviklingsstrategi, vil EU fremme en alsidig tilgang til dagsordenen for handelsreform, som vil blive kombineret med en passende politik for fattigdomslempelse og bæredygtig udvikling, herunder relevant miljø- og sociallovgivning, god forvaltningsskik og udvikling af udbudssiden.

Kommissionen har derfor til hensigt at tage eller arbejde på at få gennemført følgende aktioner:

Uddybe dialogen med partnerlandene

- Lægge større vægt på handelsspørgsmål i EU's policy-dialog med udviklingslandene, især for at sikre, at handelspolitiske anliggender integreres bedre i fattigdomsstrategierne eller lignende strategier. Kommissionen vil indlede drøftelser med myndighederne i modtagerlandene for at øge bevidstheden om handelsanliggender. Det er i den forbindelse væsentligt, at Kommissionen og EU-medlemsstaterne gør en fælles og indbyrdes komplementær indsats.
- Kommission vil sikre, at finansieringen af den nye prioritet - handelsrelateret bistand - om nødvendigt justeres, specielt for de mindst udviklede landes vedkommende. Dette spørgsmål bør drøftes af begge parter i dialogen om midtvejsrevisionen af landestrategierne og de regionale strategier, som vil blive påbegyndt i 2003. Dialogen vil vurdere og behandle handelsintegrering i partnerlandenes nationale udviklingspolitikker baseret på de enkelte landes specifikke behov og under hensyntagen til princippet om komplementaritet med de andre bilaterale og multilaterale donorerers aktioner. Den skal dække handelsrelateret bistand i bred forstand og ikke blot omfatte teknisk bistand, men også uddannelse, kapacitetsopbygning, institutionel og politisk støtte, støtte til budget- og skattereformer, bistand til omlægning af den private sektor og forbedring af støtteservice. I sin årsberetning om EU-udviklingsbistanden vil Kommissionen gøre rede for de samlede beløb, der afsættes til handelsrelateret bistand. På kort sigt vil Kommissionen, hvor det er relevant, udnytte fleksibiliteten for områderne uden for målsektoren i de eksisterende landestrategier og regionale strategier.
- Hvor det er hensigtsmæssigt og i samråd med partnerlandet eller -regionen styrke handelskomponenten i programmeringen af EU-udviklingsbistanden med følgende fire elementer: i) bistand til at deltage effektivt i det multilaterale handelssystem, ii) støtte til institutionelle og politiske reformer, iii) støtte til omstrukturering af produktionen og forbedret konkurrenceevne og iv) støtte til regionalt samarbejde og integration.

Forbedre effektiviteten af EU's bistand

- Den nye inter-GD-taskforce for handel og udvikling, der blev oprettet for at forbedre den interne sammenhæng i Kommissionen, vil vejlede de forskellige involverede tjenestegrene i Kommissionen og i delegationerne i at integrere handelsaspektet i landestrategierne og

de regionale strategier, levere knowhow og input til identificering og gennemførelse af programmer og projekter og stå i kontakt med dem, der har ansvaret for handelsforhandlinger og overvågning af gennemførelsen af handelsaftaler.

- Have opmærksomheden særlig rettet på de mindst udviklede lande og andre indkomstlande ved fordelingen af ressourcer til handelsrelateret bistand, samtidig med at de gældende regler for fordelingen af udviklingsbistand bliver overholdt.
- Undersøge mulighederne for at finansiere horisontale handelsrelaterede bistandsinitiativer, der kan komme alle udviklingslandene til gode, navnlig i samarbejde med multilaterale organisationer. I øjeblikket leveres praktisk taget al EU-udviklingsbistand på lande-/regionbasis. Der er imidlertid et voksende behov for at støtte multilaterale initiativer (bl.a. fra Verdensbanken, WTO, UNCTAD og den fælles UNEP-UNCTA-taskforce for kapacitetsopbygning inden for handel, miljø og udvikling) og visse EU-initiativer (særlig inden for uddannelse af administratorer), uden at de er begrænset til specifikke lande eller regioner.
- Øge EU's evne til at udforme og levere uddannelsesprogrammer til udviklingslandenes handelsforhandlere og -administratorer. På grundlag af resultaterne af de første uddannelsesprogrammer for handelsforhandlere og -administratorer fra landene i Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet vil der blive iværksat andre aktiviteter af denne art, som også vil komme til at omfatte AVS-landene. En vigtig del af disse programmer vil blive inddragelsen af højt kvalificerede og internationalt anerkendte europæiske højere læreanstalter, der udvælges ved udbud.
- Udnytte resultaterne af programmerne til at oprette netværk mellem europæiske højere læreanstalter og deres modparter i udviklingslandene og hjælpe disse lande til at skabe deres egen uddannelseskapacitet inden for handel og handelsanliggender, også på et regionalt grundlag.
- Hvis udviklingslandene ønsker det: levere teknisk bistand til konsekvensanalyser af bæredygtigheden med henblik på at evaluere samspillet mellem handel, miljø og udvikling, efterhånden som handelen liberaliseres, i overensstemmelse med EU's tilsagn på Johannesburg-topmødet.
- Styrke de igangværende bestræbelser på at forbedre udviklingslandenes kapacitet inden for sundhed og plantesundhed, da normerne på disse områder er blevet et af de største problemer for udvidelsen af udviklingslandenes eksport til industrimarkederne. Specielt fortsætte udformningen af et handlingsprogram inden for sundhed og plantesundhed, herunder en standardmetode til landevurdering, en fortegnelse over mulige tekniske bistandsforanstaltninger til løsning af fælles problemer, som vil omfatte relevante uddannelsesprogrammer, samt finde kilder til supplerende finansiering og relevant ekspertise.

Bidrage til international effektivitet og koordination

- Sikre, at policy-sammenhængen mellem EU's multilaterale og bilaterale/regionale handelsdagsorden afføder passende synergier inden for den handelsrelaterede bistand. Dette spørgsmål, der er essentielt for EU's forbindelser med alle partnere blandt udviklingslandene, bør behandles med særlig opmærksomhed for de mere sårbare landes vedkommende, som f.eks. mange AVS-lande.

- Revidere de bestående koordineringssystemer mellem EU-medlemsstaterne og foretage de nødvendige ændringer. Fremme udveksling af bedste praksis mellem Kommissionen og medlemsstaterne og medlemsstaterne indbyrdes. Fremme lignende udvekslinger med andre donorer (herunder OECD's DAC).
- Indlede et mere effektivt samarbejde med organisationer som WHO, UNCTAD, WTO, ITC, UNDP, UNEP, Verdensbanken, IMF, UNIDO, WIPO og ILO, som har særlig ekspertise inden for handel og handelsanliggender. Vurdere styrken af de forskellige internationale institutioner, der er involveret i handelsanliggender og fastslå, hvorledes samarbejdet mellem dem bedst kan forløbe. Dette kan i givet indebære, at bistanden kanaliseres gennem organisationer, der har en komparativ fordel på det pågældende område, for at øge effektiviteten og undgå dobbeltarbejde.
- Fortsætte med at anbefale den integrerede ramme (IF) som et solidt redskab til integrering af handel i de mindst udviklede landes udviklingspolitik. Samtidig arbejde for at udvide IF-principperne og -metoderne til andre udviklingslande, først og fremmest til andre lavindkomstlande med samme behov og begrænsninger som de mindst udviklede lande. Støtte IF-trustfonden i den udstrækning det er hensigtsmæssigt med udviklingssamarbejdsressourcer.
- Støtte WTO-sekretariatet i sin rolle som formidler af teknisk bistand via WTO's planer for teknisk bistand. Disse planer bør sikre, at alle udviklingslandene bliver involveret. De bør være behovsorienterede frem for efterspørgselsorienterede og omfatte alle aspekter inden for forhandlinger og implementering samt fokusere mere på kurser med direkte relevans og mindre på generelle seminarer og informationsmøder. Kommissionen har til hensigt fortsat at bidrage til Doha-dagsordenens globale trustfond, som er finansieringskilden for WTO's plan for teknisk bistand.
- Fortsætte med at deltage i IF-styrelsesorganerne (Inter Agency Working Group og Steering Committee). To prioriteter skal tages under behandling: a) bilaterale donorer bør i større udstrækning deltage i undersøgelserne om integrering af handel (Diagnostic Trade Integration Studies), b) yderligere udvikle rollen som "facilitator": dvs. en donor, som kan hjælpe et land med at opbygge en passende intern kapacitet til at integrere handel i udviklingspolitikken. Desuden bør Kommissionens og medlemsstaternes rolle som "facilitators" udvides.
- Ansøge regionale udviklingsbanker (såsom Den Afrikanske Udviklingsbank, Den Asiatiske Udviklingsbank og Den Interamerikanske Udviklingsbank) til at afsætte flere midler til opbygning af handelskapacitet.

I lyset af disse specifikke tilsagn agter Kommissionen at foretage en generel revision af EU's handelsrelaterede bistand inden udgangen af 2005.

BILAG 1 - OVERSIGT OVER EU'S HANDELSRELATEREDE BISTAND

Det er ikke umiddelbart let at bestemme omfanget af EU's handelsrelaterede bistand. Mange projekter/programmer drejer sig decideret om teknisk bistand og opbygning af kapacitet til handelspolitikken. Men aktiviteterne på dette område indgår ofte som led i et sektorprogram, f.eks. inden for transport eller landbrug. Det sker også hyppigt, at støtten til opbygning af kapacitet og institutioner er generel og uspecificeret for bedre at imødekomme de interesserede parter specifikke behov. De nærmere aktiviteter - herunder også handelsrelaterede aktiviteter - fastsættes eventuelt først under gennemførelsen. Det vil derfor ofte først være muligt at fastlægge den handelsrelaterede del af sådanne projekter i forbindelse med den efterfølgende evaluering.

Den første vurdering af EU's handelsrelaterede bistand i de sidste fem år viste et samlet projektbeløb på 640 mio. EUR for 117 operationer. Ca. 30% heraf kan betragtes som decideret teknisk bistand til kapacitetsopbygning. Resten er fortrinsvis anvendt til handelsudvikling og støtte til den private sektor. Fordelt på regioner gik 61% til AVS-gruppen og henholdsvis 14% og 12% til Latinamerika og Middelhavsområdet. Resten blev tildelt Asien og det tidligere Sovjetunionen (9 og 4%).

Som helhed betragtet er 60% af projekterne nationale og 40% regionale. De handelsrelaterede programmer er ofte knyttet til nye handelsaftaler med EU (f.eks. i AVS-landene, Latinamerika og Middelhavsområdet). Visse programmer i Latinamerika og Asien rummer en betydelig handelskomponent, som støtter etableringen af nærmere forbindelser mellem regionen og EU ved at tilskynde til joint ventures og investeringer.

Blandt de seneste programmer for handelsrelateret bistand kan nævnes:

- et program på 10 mio. EUR, der skal støtte AVS-landene med gennemførelsen af aftalerne fra Uruguay-runden, tiltrædelse af WTO og deltagelse i Doha-dagsordenen
- et program på 20 mio. EUR, der skal forberede AVS-landene og -regionerne på forhandlingerne om de økonomiske partnerskabsaftaler
- et program til opbygning af kapacitet til at forbedre sundhedsforholdene omkring fiskeriekspert på 45 mio. EUR
- initiativprogrammet for pesticider på 29 mio. EUR, der skal forbedre AVS-landenes konkurrenceevne i gartnerisektoren.
- programmet for handelsudvikling til fordel for Egypten på 60 mio. EUR
- et program på 6 mio. EUR til handelsudvikling til fordel for Pakistan
- et program på 2 mio. EUR til WTO-relateret kapacitetsopbygning i Filippinerne
- et program på 8 mio. EUR til at fremme frihandelsområdet med Mexico
- et program på 8 mio. EUR til at fremme toldunionen i Centralamerika
- et program på 4 mio. EUR til Mercosur-normer og tekniske standarder
- et program på 5 mio. EUR til samarbejde på toldområdet med Mercosur
- 1,2 mio. EUR til UNEP/UNCTAD's taskforce for kapacitetsopbygning inden for handel, miljø og udvikling.

Der er forudset en række nye initiativer i 2002 som et direkte resultat af Doha-dagsordenen. Heriblandt kan nævnes:

- et yderligere bidrag til IF-trustfonden (750 000 EUR)

- et bidrag til den globale trustfond (700 000 EUR)
- forberedelse af et intensivt uddannelseskursus for forhandlere fra udviklingslandene (2,4 mio. EUR).

BILAG 2 - DEN INTEGREREDE RAMME FOR DE MINDST UDVIKLEDE LANDE

Den integrerede ramme er et fællesforetagende, der blev etableret af seks internationale organisationer (WTO, Verdensbanken, IMF, UNCTAD, UNDP og ITC) i 1996, med det formål at hjælpe de mindst udviklede lande med at integrere handel i deres udviklingspolitik. Det foregår på grundlag af en omfattende analyse af landenes handelspotentiel ved hjælp af en undersøgelse af handelsintegrationen (Diagnostic Trade Integration Study (DTIS)), hvorved man kan definere behovene for handelsrelateret teknisk bistand og kapacitetsopbygning, som kan bidrage til at afhjælpe svaghederne i landenes produktions- og markedsføringssystemer og deres institutionelle, forskriftsmæssige og retlige kapacitet til at deltage i det internationale handelssystem.

Opfølgningen af de første undersøgelser har imidlertid været skuffende, og IF-processen blev ikke anset for at fungere tilfredsstillende. Derfor besluttede de samarbejdende organisationer i begyndelsen af 2001 at ajourføre initiativet. Under Verdensbankens ledelse blev der fastlagt en metode og et kommissorium til en nye række DTIS'er. Tre pilotundersøgelser (Cambodja, Mauretanien og Madagaskar) lå klar i november 2001. I Cambodja og Mauretanien blev undersøgelserne fulgt op af workshops i landet.

Det næste skridt er at finde finansieringsmidler til de aktiviteter, der anbefales i DTIS. Det sker ideelt gennem den rådgivende gruppe under Verdensbankens auspicer eller ved rundbordsdiskussioner under UNDP's auspicer. Hvor der ikke forudses behandling i nogen disse instanser inden for en rimelig frist efter workshoppen, afholder landet for at holde gang i sagen, bistået af "facilitator"-donorlandet, et særligt møde med alle donorer for at sikre finansiering. I så fald forpligter landet sig til at indarbejde DTIS-resultaterne i sin fattigdomsstrategi for at sikre, at integreringsmålet overholdes.

Der vil blive foretaget sådanne undersøgelser i de næste 15 måneder i 11 lande: Malawi, Senegal, Lesotho, Yemen, Etiopien, Nepal, Eritrea, Djibouti, Burundi, Guinea og Mali.

Undersøgelserne finansieres via IF-trustfonden, som forvaltes af UNDP. De bilaterale donorer blev omkring midten af 2001 anmodet om at give tilsagn om at bidrage til IF-trustfonden. Europa-Kommissionen ydede et beløb på 200 000 EUR for 2001. Kommissionen agter at bevilge 750 000 EUR for 2002, særlig til de mindst udviklede lande i AVS-gruppen. IF's trustfond råder over i alt 10 mio. USD, hvoraf halvdelen udgøres af tilsagn fra Den Europæiske Union (medlemsstaterne plus Kommissionen).

IF udgør i kraft af sin gode metodologi og princippet om landenes ejerskab et vigtigt redskab til at integrere handel i de mindst udviklede landes økonomiske politik og udviklingspolitik.