

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 1274 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

2. september 2003



Til underretning for Folketingets Europaudvalg fremsendes hermed indberetning af 1. september 2003 fra FN-missionen i Genève vedrørende udsigterne for den 5. WTO ministerkonference i Cancun den 10.-14. september 2003.

P. B. Olsen

eksportsubsidier, dels give øget markedsadgang især for udviklingslandene. I WTO sammenhæng betyder det, at man vil kunne gå med til reduktion af støtten under både den såkaldte "gule kasse", som omfatter stærk handelsforvridende tiltag, og støtte under den mindre handelsforvridende "blå kasse". Hidtil har støtte under den "blå kasse" været fritaget for reduktionsforpligtelser, men med EU/USA forslaget er der for første gang vist villighed til at sætte loft over denne støtte. Vedrørende øget markedsadgang er der givet et klart positivt signal, hvorefter EU accepterer en venligere formel for toldreduktioner. I EU er spørgsmålet om markedsadgang for LDC-gruppen dog i vidt omfang løst takket være "everything but arms" initiativet, som dog først efterhånden fuldt ud vil omfatte sukker, ris og bananer.

Cairns-landene har kritiseret udspillet for at være for løst, da det ikke indeholder konkrete tal hverken for hvor meget den interne støtte vil blive reduceret, eller hvilke toldsatser der vil blive sænket med hvor meget. Endvidere fastholder Cairns-landene, at bibeholdelse af nogle eksportsubsidier er i modstrid med Doha-erklæringen. Især Brasilien har været utilfreds og har sammen med Indien og 18 andre udviklingslande fremlagt et alternativt forslag, som i grove træk går ud på, at de udviklede lande skal afvikle alle deres støtteordninger og restriktioner, medens udviklingslandene skal have fuld adgang til at opretholde ikke mindst deres ganske høje toldsatser.

Pérez del Castillos tekst ligger nærmest forslaget fra EU/USA, selvom der er medtaget elementer fra det brasilianske inspirerede forslag, elementer, som det vil være vanskeligt for både USA og EU at acceptere. Det gælder bl.a. et krav om, at man skal binde sig til en målsætning om fuld afskaffelse af interne støtteordninger. Et af de første stridspunkter i Cancun vil derfor blive, om man skal forhandle på grundlag af Pérez del Castillos papir, det brasilianske papir eller noget helt tredje, idet alle selvsagt ønsker at opnå den fordel der ligger i, at det er de andre, som skal bede om rettelser.

Som sagt er det modaliteterne for de videre forhandlinger, der skal forhandles om, og det er på forhånd ganske vanskeligt at spå om, hvor meget længere man kan komme ud over en bekræftelse af det, man endes om i Doha. Meget tyder på, at der ikke mindst blandt de 20 lande og her ganske særligt Brasilien og Indien er en ganske stærk tro på, at man vil vinde mere ved at vente end ved allerede nu at gå med til noget, der ligger under det højeste ambitionsniveau, og det vil i givet fald ikke være første gang, at særligt Indien kører en meget hård linje. Når Brasilien i denne omgang er på samme linje, skyldes det et ønske fra den nye præsident om at se de interne reformer, han planlægger for de jordløse, bakket op af øgede internationale afsætningsmuligheder for brasilianske landbrugsvarer. Det er dog ikke kun udviklingslandene, som ikke er indstillet på indrømmelser, også industrilande med et højt beskyttelsesniveau som f. eks. Japan ser gerne sandhedens time udskudt så længe som muligt.

Et vigtigt element i denne sammenhæng er den såkaldte fredsklausul, hvorefter WTO-medlemmerne har aftalt ikke at ville ty til WTO's tvistbilæggesystem for så vidt angår landbrugsvarer, førend klausulen ophører med udgangen af indeværende år. Tilhængerne af øget og fuld liberalisering på landbrugsområdet vil således fra 1. januar 2004 få et nyt instrument i hænde, som vil kunne anvendes til at lægge pres bl.a. på EU og USA og dermed bringe den ny dynamik til forhandlingerne på landbrugsområdet, som disse lande håber på. EU og USA vil således sammen med en række ligesindede lande i Cancun arbejde for, at fredsklausulen forlænges, indtil man er færdig med Doha-runden.

Tidligere var det god latin, at en aftale mellem EU og USA var en tilstrækkelig betingelse til at sikre et resultat. I dag er forholdet, at en sådan transatlantisk enighed er en nødvendig men ikke længere tilstrækkelig betingelse. Både EU og USA må således forventes at komme under stærkt pres på landbrugsområdet i Cancun. Som følge af den delikate balance bag aftalen mellem USA og EU vil der, dersom aftalen om fæl-

les optræden på dette område skal holde, være stærke begrænsninger for hvilke yderligere indrømmelser, der kan komme på tale. Tilsvarende vanskeligheder gør sig gældende blandt de 20, hvor der også er meget store forskelle i de bagved liggende økonomiske interesser, hvorfor der også her er begrænsede manøvre-muligheder. Indiens hovedinteresse er således at sikre opretholdelsen af egne beskyttelsesforanstaltninger, medens Brasilien som storeksporthar helt andre interesser. Meget tyder dog på, at de nye alliancer vil kunne opretholdes til efter Cancun, hvorfor man må påregne ganske vanskelige forhandlinger.

3. Øget markedsadgang for ikke landbrugsvarer og særbehandling af udviklingslandene.

Øget markedsadgang for ikke landbrugsvarer er om end i mindre omfang præget af de samme problemer. Også på dette område ønsker udviklingslandene som udgangspunkt helt fri markedsadgang til de udviklede landes markeder, idet der dog er den lille krølle på ønsket, at mange udviklingslande meget gerne ser, at de præferencefordele de har f.eks. inden for ACP ikke udvandes, således at den frie markedsadgang ikke nødvendigvis behøver at udstrækkes til alle. Endvidere ønsker udviklingslandene også på dette område fuld adgang til at opretholde deres restriktioner ikke mindst de ofte meget høje toldsætter, som har ikke blot en betydelig beskyttelsesværdi, men også en meget høj fiskal værdi. Set med EU's og Danmarks øjne er denne holdning beklagelig, idet meget tyder på, at den største dynamik for udviklingslandene fra Doha-runden vil kunne ligge i den effekt, som en øget syd/syd handel vil kunne få. Det er i dag sådan, at mere end 2/3 af toldprovenuet i udviklingslandene stammer fra syd/syd handel, hvorfor man ikke skal underkende problemets omfang, da told ofte er en af de vigtigste indtægtskilder for regeringerne i disse lande. Der er således på dette område en klar forskel i udviklingslandenes og de industrialiserede landes opfattelse af, hvad der ligger i betegnelsen "Development Round". Ulandene mener, at det betyder, at de skal have ret til at blive undtaget fra den generelle handelsliberalisering, medens ilandene finder, at de gennem fuld inddragelse i den globale arbejdsdeling skal have adgang til det vækstpotentiale, som ligger i øget liberalisering selvstændigt kombineret med øget teknisk bistand og positiv særbehandling i rimeligt omfang. Problemerne på dette område er mindre end på landbrugsområdet, og min vurdering er, at det ikke i Cancun vil støde på uoverstigelige vanskeligheder at finde en formulering ad modum bilag B i Pérez del Castillos tekst omkring de videre modaliteter, idet der dog ikke skal herske tvivl om, at fremskridt på dette område i høj grad vil afhænge af forløbet på landbrugsområdet.

Et andet for udviklingslandene vigtigt spørgsmål er løftet fra Doha om at indføre særlig og præferentiel behandling for udviklingslandene på en række områder. Siden Doha har der været ført omfattende forhandlinger, og man er med stor møje nået til enighed om godt en snes konkrete tiltag, medens andre udestår. Efter udviklingslandenes opfattelse er det i vidt omfang kun de mindre betydningsfulde tiltag, man er enedes om, og særligt de afrikanske lande har derfor indtil videre indtaget det standpunkt, at man ikke vil kunne acceptere den pakke, som er indeholdt i bilag C til Pérez del Castillos forslag, medens LDC-gruppen som sådan gennem sin talsmand, Bangladesh's ambassadør, har ladet forstå, at LDC-gruppen vil kunne acceptere pakken, hvis man får nogle mindre ikke specificerede yderligere indrømmelser. I større eller mindre omfang drejer alle disse tiltag sig om afvigelser fra det generelle WTO-regelsæt, hvorfor der hos de øvrige lande er en betydelig tilbageholdenhed over for alt for mange og alt for omfattende undtagelser. Hovedproblemet på dette område er, at udviklingslandene hidtil har fastholdt en "alle for en" holdning, hvilket indebærer, at alle indrømmelser skal komme hele ulandsgruppen til gode. De fleste ilande er indstillet på at være ganske fremkommelige i forhold til de fattigste lande særligt LDC-gruppen, medens man er tilbageholdende, hvis indrømmelserne også skal gælde mellemindkomstlandene. En løsning på dette område vil derfor, ligesom det er tilfældet også på andre områder herunder landbrug og markedsadgang, blive langt lettere at finde, dersom man kan enes om en differentiering ulandene imellem.

Det er min vurdering, at man i stigende omfang er ved at enes om, at der skal tages særlige hensyn ikke mindst til LDC-gruppen, men her synes holdningen blandt mange ulande for tiden at være, at man i den nuværende fase står sig bedst ved at demonstrere det størst mulige sammenhold ulandene imellem. Det er åbenbart, at særligt de sydamerikanske lande sammen med Indien m.fl. er interesseret i dette sammenhold. Afrika udgør et særligt problem, idet mange af de fattigste afrikanske lande har svært ved at finde ud af, om de skal være solidariske med de øvrige LDC-lande eller med de afrikanske brødre, som også omfatter vigtige ikke LDC-lande som Kenya og Nigeria. Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at § 24 i Pérez del Castillos tekst indeholder ganske vidtgående indrømmelser til LDC-gruppen. Teksten er inspireret af det LDC-møde, som for nyligt fandt sted i Bangladesh. Her formuleredes en række krav og ønsker til de videre WTO forhandlinger, og § 24 går langt i retning af at opfylde disse ønsker, idet der over en bred kam tales om særbehandling af LDC-landene på alle de områder, som dækkes af Doha-runden. Der er et tale om den hidtil mest vidtgående formulering til fordel for en gruppe af fattige ulande i WTO/GATT sammenhæng. Desuden loves der forstærket teknisk bistand bl.a. inden for det såkaldte IF (Integrated Framework), som er et samarbejde mellem Verdensbanken, IMF, WTO, UNCTAD og ITC (International Trade Centre) om en koordineret indsats til fordel for bedre at inddrage LDC-landene i verdenshandlen. Det er et initiativ, som Danmark støtter, og hvor man fra dansk side har spillet en aktiv rolle bl.a. gennem afholdelsen af et særligt High Level møde i København i slutningen af maj, hvor det lykkedes at samle en række donorlande og organisationer bag en udbygning af samarbejdet både finansielt og indholdsmæssigt. Det er således ikke rigtigt, at der intet er gjort for udviklingslandene under de hidtidige forhandlinger, idet der er tale om betydelige fremskridt og tilbud i forhold til LDC-gruppen. Det er således også et positivt træk, at det i Cancun vil være muligt at optage to nye medlemslande fra LDC-gruppen, Nepal og Cambodia. Udviklingsaspektet i Doha-runden vil dog næppe nogen sinde kunne defineres som en enkelt målsætning, men der vil hen ad vejen blive tale om en lang række særfordele på mange forskellige områder. Summen af disse indrømmelser skulle gerne i den endelige analyse retfærdiggøre betegnelsen DDR (Doha Development Round).

4. Andre spørgsmål, Singapore-emnerne.

Omkring de fire Singapore-emner er der fortsat stor mistænksomhed og tilbageholdenhed fra udviklingslandenes side, idet man frygter, at der her er tale om, at ilandene særligt EU, som er hoveddrivkraften bag ønsket om at inkludere disse emner, vil tilkæmpe sig nye fordele, uden at udviklingslandene får tilstrækkelige modydelse. Ikke mindst i denne sammenhæng er det fra ulandene blevet gentaget igen og igen, at indrømmelser på landbrugsområdet vil kunne være nøglen, som lukker op for forhandlinger på disse områder. Pérez del Castillo foreslår to løsningsmodeller, hvor den ene følger EU og andre industrilandes ønske om at igangsætte forhandlinger, medens den anden følger ulandenes krav om, at man ikke går længere end til at videreføre de ganske uforpligtende udredninger og eksploratoriske drøftelser, som for tiden foregår. EU har kun fået begrænset støtte fra andre industrilande. USA er således mest interesseret i forhandlinger om transparens i offentlige indkøb og handelslettelse, medens man ikke prioriterer de øvrige to emner. EU vil derfor skulle kæmpe op ad bakke for at få noget, der ligner forhandlinger på dette område, hvor investeringsspørgsmålet er det højest prioriterede, men også det vanskeligste, hvorimod der generelt synes at være lidt større forståelse for at se på "trade facilitation".

5. Vurdering og afsluttende bemærkninger.

Nu kunne man af denne gennemgang måske få det indtryk, at der er optræk til noget, der ligner panik, men det er langt fra tilfældet. Der synes hos alle aktører at være betydelig enighed om, at der ikke må blive tale om et negativt signal fra Cancun, samtidig med at man føler, at der fortsat er om ikke god tid så tid inden

forhandlingerne om Doha-runden for alvor kommer ind i en afgørende fase. Baggrunden herfor er, at det kun er de færreste, som i realiteten tror på, at tidstabellen, hvorefter man skal være færdig med udgangen af 2004, vil holde. Dette skyldes først og fremmest den tilstundende valgkamp i USA, hvor det vil være vanskeligt for den nuværende administration at give de nødvendige indrømmelser på denne side af valget. Dette betyder, at vi skal frem til begyndelsen af 2005 førend de egentlige forhandlinger kan komme i gang, således at det næppe er realistisk at regne med et resultat for tidligst hen mod slutningen af 2005. Den næste ministerkonference, som Hong Kong har tilbudt at være vært for og som må forventes at finde sted om ca. et år, vil derfor efter al sandsynlighed kun blive en ny lejlighed til at diskutere modaliteter og hidtidige resultater. Mange vil se dette som et nyt tegn på WTO's uformåenhed, idet denne organisation har en ulykkelig tilbøjelighed til at få skabt store forventninger ikke mindst op til de biannuale ministermøder, forventninger som det næsten på forhånd er givet, at man ikke vil kunne leve op til. I realiteten vil en forhandlingstermin på kun 4 år for Doha-runden være endog særdeles flot, når man sammenligner med den tid, det tog at gennemføre nogle af de tidligere runder ikke mindst Uruguay-runden, som løb over 8 år.

Der er således lagt op til et ganske vanskeligt møde i Cancun, hvor det bliver af stor betydning at finde den rette balance mellem en række forhold. Det er vigtigt at undgå et for negativt signal, idet det vil kunne påvirke den i forvejen svage situation for verdensøkonomien i negativ retning. Samtidig må man vise forståelse for, at tidspresset ikke endnu er så stort, at f.eks. en større gruppe ulande vil opgive deres maksimale fordringer, uden at dette nødvendigvis betyder, at man ikke senere vil kunne gå på kompromis. Dette gælder ganske særligt så længe EU og USA men også andre ikke kan gå så langt på landbrugsområdet, at udviklingslandene synes, at der er tale om den rette balance. I dette spil er det imidlertid vigtigt, at alle aktører viser en rimelig grad af ansvar overfor WTO. WTO er med alle sine mangler og ufuldkommenheder trods alt en organisation, som på basis af et aftalt regelsæt sikrer opretholdelsen af et ganske liberalt handelssystem, hvor også den lille aktør har en række rettigheder. Dette er ikke mindst til fordel for de mindre lande, som ikke som f.eks. USA og for den sags skyld EU bedre ville kunne klare sig på egne præmisser. Det er således foruroligende, at der ikke mindst i den amerikanske kongres kan spores en stigende modvilje over for det WTO, som gang på gang ikke giver USA medhold i de sager, man er involveret i som anklager eller anklaget. Lykkes det ikke at sikre et fornuftigt forløb omkring Doha-runden er der nok en ikke ubetydelig risiko for, at WTO vil degenerere til en snakkeklub uden indflydelse, medens de store aktører USA, EU, Japan m.fl. vil gå deres egne veje og i endnu højere grad end det allerede er tilfældet ty til bilaterale eller regionale aftaler uden om WTO. En sådan udvikling vil være til stor skade for verdenshandlen og ikke mindst udviklingslandenes muligheder for at få en fornuftig andel heraf.

Det er således vigtigt, at der kommer det rette signal fra Cancun. Udsigterne er ikke uden videre de bedste, men mulighederne er for hånden, dersom man er villig til at udnytte dem. Et positivt udfald af Doha-runden vil ifølge en netop afsluttet undersøgelse i Verdensbanken under de mest positive forudsætninger kunne føre til en øget indkomst for verden som helhed i år 2015 på op til 520 milliarder dollar, hvoraf 350 milliarder vil tilfalde ulandene. Doha-runden vil således, om den forvaltes rigtigt, kunne yde et meget væsentligt bidrag til opfyldelsen af FN's 2015 mål.

Med venlig hilsen.

Henrik Rée Iversen.

