



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.11.2003  
KOM(2003) 734 endelig

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

**Genoplivelse af forhandlingerne under Doha-udviklingsdagsordenen - EU-perspektiv**

## **Resumé**

Meddelelsen gør status over forhandlingerne om WTO's Doha-udviklingsdagsorden i lyset af udviklingen efter Doha og over ministermødet i Cancun, og den skitserer, hvordan EU bedst kan bidrage til en vellykket genoptagelse af forhandlingerne. Den er baseret på de overvejelser og konsultationer, som Kommissionen har gjort sig og deltaget i siden Cancun.

Meddelelsen konkluderer, at den basale begrundelse for Doha-udviklingsdagsordenen fortsat er gyldig, og at EU's mål som fastsat i tidligere konklusioner vedtaget af Rådet skal fastholdes. Den konkluderer også, at EU bør støtte en tidlig genoptagelse af Doha-udviklingsdagsordenen og sammen med andre WTO-medlemmer bør deltage konstruktivt i bestræbelserne herfor. Meddelelsen minder dog om, at for at en genoptagelse skal være vellykket, skal alle WTO-medlemmer være rede til at ændre eller finjustere deres fremgangsmåder på en række specifikke områder.

For så vidt angår EU foreslås det, at vi nu bliver klar til at udforske alternative fremgangsmåder med hensyn til forhandlinger om Singapore-spørgsmålene om investeringer, konkurrence, handelslettelse og gennemsigtighed ved offentlige indkøb, muligvis ved at undtage dem fra helhedsprincippet i forhandlingerne og ved om nødvendigt at føre forhandlinger herom som plurilaterale aftaler. Vores mål skal fastholdes i deres substans, men meddelelsen foreslår også en mindre justering af fremgangsmåden med hensyn til handel og miljø samt geografiske betegnelser for at mindske forbeholdene mod forhandlinger på disse områder.

For så vidt angår landbrug bekræfter meddelelsen EU's fortsatte vilje til at give betydelige indrømmelser, forudsat at vores handelspartnere også viser reel bevægelse. Der foreslås også et specifikt initiativ om bomuld i forbindelse med landbrugsforhandlingerne.

Med hensyn til tjenesteydelser og adgang til andre markeder end for landbrugsvarer foreslår meddelelsen også, at EU opretholder sit høje ambitionsniveau, og at andre delegationer bør yde et reelt bidrag til forhandlingerne alt efter deres kapacitet.

Meddelelsen foreslår også, at EU bør stræbe efter ambitiøse resultater vedrørende regler for antidumping, subsidier og regionale handelsaftaler, mens vi i en række handels- og udviklingsspørgsmål bør arbejde for resultater, der reelt støtter udviklingslandes integration, modsat foranstaltninger, der viderefører udviklingskløften.

## **Introduktion**

Efter Cancun-konferencens sammenbrud har WTO-medlemmer og navnlig EU brugt megen tid på at forsøge at forstå, hvad der var grunden til, at det gik galt. Modne overvejelser tyder på en blanding af forskellige grunde. En af grundene var sikkert af proceduremæssig art: på en vis måde startede Cancun-forhandlingerne omkring emnet og faldt først fra hinanden i sidste øjeblik. Der er imidlertid også god grund til at tro, at der var alvorlige underliggende problemer bag sammenbruddet i Cancun, som det vil være nødvendigt at tage op, hvis det skal lykkes at gøre Doha-udviklingsdagsordenen til en forhandlingsrunde. Forhold som fremkomsten af nye grupper som G20 og G90, ledet af bekymring for, om deres prioriteter fik tilstrækkelig stor opmærksomhed, mange medlemmers tilbageholdenhed med hensyn til at forpligte sig til yderligere handelsliberalisering eller til en udvidelse af WTO-reglerne, alt for omfattende substansforskelle, som det var umuligt at slå bro over inden for den tid, der var til rådighed, Kinas betydning (og frygt) og landets enorme eksportpotentiale samt systemiske problemer i Verdenshandelsorganisationens funktion kan hverken ignoreres eller bare fejles til side.

I betragtning af denne blanding af faktorer og Cancun-sammenbruddets dramatiske og betydningsfulde karakter har mange også brugt en lige så betydelig mængde tid til at vurdere, hvordan og på hvilke betingelser det vil være muligt at relancere forhandlingerne under Doha-udviklingsdagsordenen. I de sidste to måneder har Kommissionen for sin del været engageret i en omfattende refleksions- og konsultationsproces med medlemsstaterne i Artikel 133-Udvalget og andetsteds, med Europa-Parlamentet, bredt udvalg af repræsentanter fra civilsamfundet (ngo'er, erhvervsorganisationer og fagforeninger) og med vore tredjelandspartnere for at komme til en bedre forståelse af de forskellige synspunkter og opbygge en fornemmelse for, hvad der skal gøres, hvis det skal være muligt at komme videre igen med den proces, der blev iværksat i Doha. Kommissionen rejser med denne undersøgelse en række generelle spørgsmål: om området for videreførelse af arbejdet med udformning af nye regler inden for WTO og forholdet mellem "regulering" og "forhandlinger om markedsadgang", om i hvilken grad man i fremtiden bør lægge større vægt på bilaterale og regionale handelsforhandlinger, om de bedste midler til at fremme målsætningerne for WTO og Doha-dagsordenen og om behovet for at forbedre WTO's arbejde som en organisation. Hermed følger en kort beskrivelse af hvert enkelt af disse spørgsmål og de konklusioner, vi har draget efter vore konsultationer:

- Når det gælder forholdet mellem "regulering" og "forhandlinger om markedsadgangs", er Kommissionen overbevist om, at EU bør fortsætte med at insistere på en stærk og vedvarende regulering i det multilaterale handelssystem. Hvis vi mener det alvorligt med at "udnytte globaliseringen", kan vi ikke affærdige betydningen af regler inden for WTO og regler, der er udviklet på andre områder for international politikudformning. Under alle omstændigheder viser de eksisterende regler på områder som landbrug eller handelsbeskyttelse f.eks., i hvor høj grad regulering og markedsadgang stadig grundlæggende hænger sammen inden for WTO. Yderligere regulering, ledsaget af bedre markedsadgang, skulle bidrage til højere globale økonomiske vækstrater og fattigdomsbekæmpelse og desuden hjælpe udviklingslandene til at blive bedre integreret i verdensøkonomien.
- Når det gælder spørgsmålet om balancen mellem multilaterale og bilaterale/regionale forhandlinger, er resultaterne af vore konsultationer meget klare: multilaterale forhandlinger bør fortsat være EU's prioritet. Der er bred

støtte til dette i alle Kommissionens besluttende omgivelser - medlemsstater, Europa-Parlamentet, erhvervslivet, fagforeninger og civilsamfundet.

- I forbindelse med spørgsmålet udvikling er meget blevet udrettet både før, i og siden Doha for at sikre, at den nye runde vil støtte udviklingsmål. Men flere udviklingslande, G90-landene i særdeleshed, har hidtil været meget skeptiske med hensyn til de fordele, som Doha-dagsordenen vil kunne bringe dem, navnlig i forbindelse med yderligere markedsåbning inden for sektorer som landbrug. Mest tydeligt har der været bekymring over virkningerne af yderligere multilateral handelsåbning for den præferenceadgang til markedet, som flere udviklingslande har mulighed for at anvende på markederne i Nord. Flere udviklingslande har også udtrykt forbehold med hensyn til at engagere sig i yderligere liberalisering eller vedtage strengere multilaterale regler.

På denne baggrund har Kommissionen forsøgt at få indkredset, hvilken slags udbytte der virkelig vil kunne fremme udviklingen: med andre ord, hvad en "udviklingsrunde" bør og ikke bør handle om. Efter vores mening er WTO ikke et strukturelt uretfærdigt system, som det er nødvendigt at bringe i ligevægt. Det er vores opfattelse, at WTO og tidligere forhandlingsrunder ikke er gået imod udviklingslandenes interesser. Men forhandlingsrunden skal heller ikke være beregnet til at fratage alle udviklingslande alt ansvar med hensyn til at bidrage til et vellykket udfald angående markedsåbning, herunder den meget vigtige dimension med forbedret "Syd-Syd-handel". Og forhandlingsrunden skal heller ikke være at ignorere, at det er nødvendigt at ajourføre WTO-reglerne (da udviklingslandene mere end andre kan drage fordel af den sikkerhed, der ligger i multilaterale regler), eller at undtage udviklingslandene fra nye WTO-regler, hvilket ville skabe nøjagtigt det samme WTO med to niveauer, som mange udviklingslande har udtrykt frygt for. Doha-udviklingsdagsordenen skal i stedet fremme udviklingslandenes integration i verdensøkonomien, især de allerfattigste, via gradvis markedsåbning og gradvis overtagelse af strengere regler, naturligvis inden for deres kapacitet til at gøre dette. Man vil, når alt kommer til alt, opnå de største udviklingsmæssige gevinster ved ambitiøs handelsåbning og styrkelse af multilaterale regler. Doha-dagsordenen skal således sikre, at forhandlingerne mere generelt arbejder helt i udviklingens interesse. Disse argumenter uddybes nedenfor.

- Til slut og ganske kort angående spørgsmålet om en reform af WTO har Kommissionen konsulteret i vide kredse om, hvilke specifikke forbedringer der vil være nødvendige, for at WTO kan fungere bedre. Vi har konkluderet, at vejen frem er en forholdsvis beskeden, men mulig reformpakke med fokus på først og fremmest forberedelse og forvaltning af ministerkonferencer og andre midler til at forbedre effektiviteten og deltagelsen i WTO-forhandlinger. Kommissionen vil stille flere, mere systemorienterede spørgsmål i rette tid med den rådgivende gruppe vedrørende WTO-reformen, der er nedsat af WTO's generaldirektør.

I løbet af denne refleksionstid opfordrede Det Europæiske Råd på mødet i oktober også Kommissionen til både at overveje, hvilken strategi EU skal anlægge, og til sammen med de centrale WTO-aktører at undersøge mulighederne for fremtidige fremskridt med hensyn til Doha-udviklingsdagsordenen. Samtidig fastlagde Det Europæiske Råd rammerne for sådanne overvejelser, nemlig at EU uændret forpligter sig til den multilaterale tilgang til handelspolitik

på den ene side, og at alle WTO-medlemmer forpligter sig som en absolut betingelse for enhver vellykket genoptagelse af forhandlingerne på den anden side.

Som konklusion af denne refleksions- og konsultationsproces tror Kommissionen fuldt og fast på en enkelt grundlæggende forudsætning: at WTO skal blive ved med at være det vigtigste forum for handelsåbning og styrkelse af handelsreglerne, da den multilaterale fremgangsmåde til samarbejde om handelsanliggender baseret på principperne om gennemsigtighed og ikke-diskrimination stadig er det mest effektive og legitime middel til at styre globaliseringsprocessen og handelsforbindelserne mellem landene. Desuden vil WTO i samarbejde med andre vigtige internationale organisationer fortsat skulle spille en afgørende rolle i forbindelse med styringen af globalisering og i bestræbelserne på bæredygtig udvikling i alle dens aspekter. EU bør sigte mod at forbedre sammenhængen mellem WTO og disse andre organisationer yderligere af hensyn til en mere sammenhængende international styring på det økonomiske, sociale og miljømæssige område.

Hvis dette er forudsætningerne, hvad er så det næste? Det står klart, at forholdsvis få interessekredse i EU er modstandere af enhver form for multilaterale handelsrunder. Vi bestemmer, at muligheden "ingen runde" ikke er gennemførlig, ikke er ønskelig og er ude af trit med grundlæggende EU-interesser. Men betyder det så, at vi er nødt til at konkludere, at Doha-udviklingsdagsordenen må lykkes, for at man kan starte på en frisk med et helt nyt mandat, og at vi så må se os om efter et tidligt WTO-ministermøde, hvor en ny runde kan blive lanceret? Det kan vi heller ikke være med til. Det ville blive opskriften på større forsinkelser ved afslutningen af enhver runde, bare *det at lancere* en ny runde kunne blive højst problematisk i det kommende år.

Vi tror desuden, at Doha-erklæringen stadig er gyldig i sig selv. Udviklingen før og i Cancun har ikke påvirket den oprindelige begrundelse for lancering af Doha-runden. Forhandlinger giver stadig store muligheder for at skabe langfristet økonomisk vækst, stimulere til handel og investeringer og fremme bæredygtig udvikling, og Doha-dagsordenen spiller en vigtig rolle i EU's bestræbelser for at realisere Millennium-udviklingsmålene.

Vi konkluderer derfor, at EU bør støtte en tidlig relancering af Doha-dagsordenen og sammen med andre WTO-medlemmer deltage konstruktivt i alle bestræbelser i den retning.

Det er imidlertid klart, at fremtidige forhandlinger ikke vil lykkes, hvis vi eller andre ignorerer erfaringerne fra Cancun eller forestiller os, at vi bare kan tage problemerne op igen der, hvor vi forlod dem den 14. september, uden yderligere overvejelser. Som understreget af Det Europæiske Råd må *alle* WTO-medlemmer være indstillet på at overveje deres tilgang og vende tilbage til forhandlingerne i en konstruktiv ånd og igen vise en grundlæggende forpligtelse til multilateralisme. Både før og i Cancun flyttede EU sig ofte gentagne gange i forbindelse med alle vigtige spørgsmål, hvoraf mange er meget følsomme for europæiske interesser. EU bør fortsætte på den måde. At flytte sig i en forhandling er imidlertid ikke et mål i sig selv, men et instrument til at gøre det lettere at opnå en kompromisløsning, hvor også vore egne interesser vil blive tilgodeset: vi har derfor brug for, at andre deltagere også flytter sig i en rimelig grad, hvilket kun skete og tilsyneladende stadig kun vil ske i utilstrækkelig grad eller slet ikke. Forhandlinger går begge veje.

Den refleksionsproces, Kommissionen har været igennem indtil videre, tyder på, at de grundlæggende målsætninger, som EU fastsatte for sig selv inden Seattle, og som er defineret i Rådets konklusioner af oktober 1999 og genoptaget og bekræftet igen i senere Rådskonklusioner, har bestået sin prøve. Hvad det *har* vist har behov for en vis revision, er vores strategi for at realisere disse mål: nødvendigheden af at finpudse og skærpe EU's tilgang

til forhandlingerne på en række områder, tage hensyn til den måde, diskussionerne har udviklet sig på i de sidste måneder eller i Cancun, og tage hensyn til udviklingen inden for EU (navnlig den vellykkede midtvejsrevision af den fælles landbrugspolitik). På dette grundlag skulle vi være i stand til at fortsætte med at spille en fuld konstruktiv rolle i forbindelse med enhver form for relancering af forhandlinger.

I resten af meddelelsen identificeres således - i forhold til de forskellige områder i Doha-dagsordenen - hvad det er nødvendigt, vi selv giver og vore handelspartnere giver, som i øvrigt også skal vise, at de har forpligtet sig til forhandlingsprocessen. Hvad angår os selv, tages der i denne meddelelse hensyn til de drøftelser, der er afholdt med alle europæiske interessekrede, navnlig med medlemsstaterne i Artikel 133-Udvalget og Europa-Parlamentsmedlemmer. Der har allerede fundet drøftelser sted om retningslinjerne for en række emner. I dokumentet stilles der navnlig forslag til områder, hvor EU selv kan finpudse sin tilgang yderligere og således bidrage til en genoptagelse af arbejdet.

### **Landbrug**

Forhandlingerne om landbrug blev iværksat i Doha på en bred og afbalanceret platform, som omfattede betydelig indskrænkning af handelsfordrejende støtte, nedsættelse af eksportsubsidier, forbedring af markedsadgang, særlig behandling af udviklingslande og ikke-handelsrelaterede spørgsmål som del af en bred, helhedspakke i Doha-udviklingsdagsordenen.

EU har lige fra først færd indtaget en aktiv holdning i forhandlingerne og har uforbeholdent støttet gennemførelsen af Doha-erklæringen. Den nyligt vedtagne reform af den fælles landbrugspolitik og reformforslag i andre sektorer er det bedste bevis på, at det for EU ikke er nødvendigt, at vejen mod mindre handelsfordrejende støtte er en ekstern forhindring, men at den kan også være en ønsket politisk retning. Internt opfylder den valgte kurs både udfordringen med at fremme konkurrencedygtigheden for EU's landbrug og den bedste miljømæssige kvalitet og standard for dyrevelfærd, som EU's borgere forventer det. Eksternt giver reformprocessen til gengæld EU mulighed for at bidrage til Doha-forhandlingerne med en fremgangsmåde, der er baseret på endnu mere omfattende handelsåbning og støtte til bæredygtig udvikling. Reformen af den fælles landbrugspolitik har således på en vis måde foregrebet gennemførelsen af Doha-målene. Det er nu vigtigt, at andre også følger reformvejen, i det mindste hvis det er resultatet af forhandlingerne.

EU ønsker ikke at forskanse sig bag sine oprindelige forhandlingsforslag og har derfor allerede ved at vise kapacitet til reformer reageret på opfordringen til lederskab fra WTO i almindelighed. På anmodning af andre medlemmer forelagde EU også på det seneste stadium af forberedelserne til Cancun-ministermødet et fælles forslag sammen med USA, som bygger vigtige broer mellem modstridende holdninger blandt WTO-medlemmer. De nye begreber for indskrænkning af handelsfordrejende støtte på hjemmemarkedet, markedsadgang og eksportsubsidier, der blev udviklet på det pågældende stadium, er begreber, som man endelig ikke må tabe på gulvet, da de danner grundlaget for et afbalanceret og retfærdigt forhandlingsresultat. Uheldigvis kan man ikke sige det samme om mange andre vigtige aktører. Det er nu op til dem at udvise tilsvarende beslutsomhed og gøre virkelige fremskridt, som kan føre til et vellykket udfald af forhandlingerne.

Hvad er vores holdning inden for de forskellige forhandlingsområder, og hvad mener vi, andre lande skal gøre for at nå frem til en aftale? Først og fremmest kan forhandlingerne kun lykkes, hvis de er tro mod Doha-erklæringen. Mere specifikt gælder følgende:

Angående indenlandsk støtte, bør der ske væsentlige nedsættelser af handelsfordrejende støtte fra bundne niveauer. Omvendt kan støtte med ingen eller kun ganske få virkninger for handelen, som tager nøglepolitiske mål op, der er afgørende for medlemmers suverænitet som det er tilfældet med støtte i den grønne boks, ikke blive gjort til genstand for nogen form for udjævning eller nedsættelse. Tanken om, at vi eller andre skulle nedsætte støtten i den grønne boks, kan ikke accepteres. Det ville være det samme som at lægge eksterne hindringer i vejen for interne politikker, som ikke har handelsfordrejende virkninger.

Det egentlige fokus for forhandlingerne bør være det, der fordrejer handelen, først og fremmest den gule boks og eksportsubsidier. EU bør derfor anmode om betydelige nedsættelser i den gule boks, som er den mest handelsfordrejende form for støtte, og som er forbundet med produktion eller priser. De minimis-tærskelen bør også nedsættes, således at den kun bevares som en virkelig undtagelse. Desuden skal EU støtte specifikke discipliner, herunder udjævning, for støtte i den blå boks, selv om denne helt klart er mindre handelsfordrejende, da den er baseret på fastlagte rettigheder. Igen skal det bemærkes, at EU har flyttet sig på dette område, og den udjævning på 5% af den samlede landbrugsproduktion, som vi har foreslået, bør være grænsen. Andre må nu udvise smidighed og klart erkende, at der er forskel på de forskellige politikkers forskellige handelsfordrejende virkninger.

Angående indenlandsk støtte accepterer EU desuden, at udviklingslandene skal tildeles mere fleksibilitet til at behandle deres udviklingsbehov, herunder fattige landbrugerens behov og retten til at forsætte med støtte til forsvarlige landdistrikts-, landbrugs- og fødevarerpolitikker. EU er altid gået ind for særlig behandling for udviklingslandene på området for indenlandsk støtte, og det er opfattelsen, at en sådan behandling skal målrettes specielt mod de fattigste, mindst konkurrencedygtige udviklingslande i stedet for mod de mest avancerede. Dette er for os det bedst egnede middel til at opfylde udviklingsmålene for Doha-erklæringen.

Angående markedsadgang, vil yderligere gradvis, betydelig handelsliberalisering være til fordel for alle, udviklede lande såvel som udviklingslande. De udviklede lande skal yde det største bidrag til den mest omfattende handelsliberalisering, men det er ikke nok. Udvikling af handel *mellem* udviklingslande er også væsentlig, da det er de lande, hvor man forventer en stigning i efterspørgslen efter fødevarer, og som sandsynligvis vil opleve størsteparten af den fremtidige vækst i handel og fordele heraf.

De fleste WTO-medlemmer har særlige følsomheder i nogle sektorer, hvilket forklarer, hvorfor en blandet fremgangsmåde med Uruguay-runde-formel/Schweizer-formel vil være det rigtige kompromis om toldnedskæringer (hvilket bør foretages ud fra bundne toldniveauer), og hvorfor en særlig beskyttelsesforanstaltning udformet til at opfylde virkelige behov vil være vigtig for både udviklede lande og udviklingslande. Hvad angår toldkontingenter, bør det bemærkes, at deres fordeling på tværs af medlemmerne er meget ujævn og afspejler den situation, der var fremherskende ved udgangen af Uruguay-runden, og derfor kan der kun opnås egentlig byrdefordeling af yderligere markedsåbning, hvis alle lande stilles på samme niveau, dog med en passende særlig behandling for udviklingslande. Præferenceadgang for de svageste udviklingslande, kombineret med en forsvarlig økonomisk politik og forsyningskapacitet, kan være afgørende for deres integration i verdensmarkederne. Ignorerer man dette, ignorerer man også erfaringerne fra Cancun.

Vi skal være rede til igen at bekræfte, hvad EU er indstillet på at gøre, men andre lande - herunder de største og mest avancerede udviklingslande - skal også give det store antal udviklingslande, der har brug for det, præferenceadgang til deres markeder. EU's EBA-initiativ bør følges af andre, og vi finder, at i tilslutning til OECD-landene bør G20 f.eks., opfordres til at tilbyde G90-lande handelspræferencer. Sidst, men ikke mindst bør EU holde

fast i kravet om, at der bliver gjort en ende på egenmægtig tilegnelse af visse af EU's udvalgte geografiske betegnelser. Undlades dette, vil det ødelægge et værdifuldt eksportpotentiale for EU og andre lande, hvilket kun kan få negativ indflydelse på forhandlingerne om dette område.

Hvad angår eksportkonkurrence, har EU's holdning været meget klar, idet man har anmodet om, at alle former for eksportkonkurrence bliver behandlet nøjagtigt og sideløbende. EU har fremsat meget betydelige forslag på området, bl.a. et tilbud om at fjerne eksportsubsidier på en liste af produkter af interesse for udviklingslande. Andre medlemmer har imidlertid prøvet på at ignorere Doha-erklæringen ved at forsøge at få fritaget deres egne eksportkonkurrenceinstrumenter fra betydningsfulde, bindende discipliner. I stedet for at gøre forsøg på at omskrive Doha-erklæringen burde andre medlemmer reagere positivt på EU's initiativer, herunder også tilbuddet angående eksportsubsidier.

Hvad angår ikke-handelrelaterede spørgsmål, bør EU fortsat i højere grad prøve på at behandle alle spørgsmål vedrørende landbrugsmæssige handelsregler og ikke kun de kommercielle aspekter. Miljøbeskyttelse, dyrevelfærd, udvikling i landdistrikterne er legitime samfundsbestemte mål (jf. "Indenlandsk støtte"). Det kan kun mindske offentlighedens støtte til yderligere handelsliberalisering, hvis man ignorerer dem, som det er tilfældet med nogle medlemmer. Den rigtige vej fremad er at behandle dem på en ikke-handelsfordrejende måde.

Angående bomuld bør EU støtte en effektiv, specifik løsning inden for WTO for de afrikanske lande, idet der tages hensyn til drøftelserne i Rådet i de seneste uger. Inden for rammerne af landbrugsforhandlingerne kunne et bomuldsinitiativ omfatte tre nøglelementer: udtrykkelig forpligtelse til at indrømme toldfri og kontingentfri markedsadgang for bomuldseksport fra de mindst udviklede lande, sådan som EU allerede gør det i forbindelse med initiativet "alt undtagen våben", betydelig nedsættelse af de mest handelsfordrejende former for indenlandsk støtte og afskaffelse af eksportsubsidier inden for en aftalt tidsramme. Kommissionen har foreslået sådan ændring af vor egen støtte inden for rammerne af reformen af den fælles markedsordning for bomuld og har til hensigt at indføje bomuld blandt produkter af interesse for udviklingslande på listen over produkter, for hvilke EU vil afskaffe eksportsubsidier. Dette initiativ integreres i landbrugsforhandlingerne, men kunne også få særbehandling, f.eks. en bestemt tidsramme for gennemførelsen.

EU kunne gå til angreb på støtteforanstaltningerne sideløbende med andre udviklingspartnere, herunder de relevante internationale organisationer, med henblik på støtte til modernisering og omstrukturering i de mindst udviklede bomuldsproducerende lande. Kommissionen vil snart følge op på Rådets konklusioner af 18. november og foreslå konkrete retningslinjer for behandlingen af udviklingslandenes problemer vedrørende bomuld.

Mere generelt agter Kommissionen at anvende disse ideer som en beskrivelse af, hvordan det større råvareproblem kunne tages op. Kommissionen er forpligtet til at tilvejebringe input til EU's synspunkter angående råvarer og vil senest i januar 2004 forelægge EU's handlingsplan. I WTO vil EU støtte råvareinitiativer, der sigter mod at fremhæve emnet som foreslået i de forberedende tekster til Cancun-konferencen.

Endelig er der angående fredsklausulen risiko for, at omfattende landbrugsforhandlinger, der resulterer i en aftale, som alle medlemmer kan godtage, vil blive undermineret, hvis der er medlemmer, som vil bruge tvister i et forsøg på at udfordre subsidier, der er blevet indrømmet i sammenhæng med aftalen om landbrug. Det er nødvendigt at opretholde beskyttelse af sådanne subsidier. Da den eksisterende fredsklausul imidlertid ikke længere vil være gældende næste år, må medlemmerne foretage et strategisk valg, navnlig eksportorienterede

medlemmer, mellem to alternativer, der i vidt omfang udelukker hinanden: enten tror de på, at multilaterale forhandlinger er vejen fremad mod et retfærdigt og markedsorienteret handelssystem, eller også tror de på, at tvister i WTO-regi er vejen frem.

Ovenfor skitserede holdninger viser stor bevægelighed, i vid udstrækning takket være den vellykkede reform af den fælles landbrugspolitik. Dette er blevet anvendt af Kommissionen i forhandlingerne, men, med undtagelse af USA, har det hidtil ikke på nogen måde kunnet få andre væk fra skyttegravspositioner. EU skal fortsætte med at spille en hel, konstruktiv rolle og komme med positive signaler ved at fortsætte sin egne interne reform på landbrugsområdet. Et vellykket udbytte af forhandlingerne vil imidlertid kun være muligt, hvis andre større aktører er rede til at udvise samme grad af beslutsomhed til at nå frem til et retfærdigt kompromis.

### **Markedsadgang for andre produkter end landbrugsprodukter**

Forhandlingerne om toldsats og ikke-toldmæssige hindringer for handel med andre produkter end landbrugsprodukter er stadig en prioritet for EU's erhvervsliv, og de grundlæggende mål, vi har på dette område, er stadig forsvarlige mål. Det er et emne, hvor EU har store potentielle handelsgevinster. Forhandlingsprocessen op til Cancun og i Cancun var imidlertid skuffende: de "nærmere bestemmelser" for yderligere forhandlinger, som kom frem i Cancun, kunne have ført til en temmelig beskeden global yderligere markedsåbning med meget lille ligevægt mellem de forskellige WTO-medlemmers forpligtelser. De foreslåede bestemmelser var så gennemhullet af udelukkelse og undtagelser, at de kunne have ført til et meget lavt niveau for forpligtelser, navnlig fra flere indflydelsesrige udviklingslandes side, herunder de mere avancerede og konkurrencedygtige blandt dem. Der er på ingen måde tale om, at udviklingslandene skal indgå forpligtelser til markedsadgang, som fører til toldniveauer, der globalt svarer til de udviklede landes, men omfanget af manglende ligevægt ville have betydet, at ikke kun vore eksportører, men også udviklingslandenes ville være blevet nægtet meningsfuld markedsadgang, til trods for at de største gevinster af yderligere liberalisering vil komme fra mere åbning mellem Syd-Syd-markeder.

Derfor kan bestemmelser af den type, der blev tilbudt i Cancun - men som ikke blev godtaget af medlemmerne - ikke udgøre et afbalanceret grundlag for fremskridt, når forhandlingerne genoptages. Vi og mange andre vil have svært ved at bevæge os frem til en endelig fase i forhandlingerne om markedsadgang for andre produkter end landbrugsprodukter, som ikke rummer virkelige perspektiver for en effektiv forbedring af adgangen for vor eksport, i form af nedsættelse af både bundne og anvendte sats og strenge discipliner vedrørende ikke-toldmæssige foranstaltninger. Vi kan heller ikke acceptere en fremgangsmåde, som giver udviklede partnere mulighed for at beskytte vigtige sektorer mod liberalisering. Da 70% af udviklingslandenes handel er handel med industriprodukter, og da de rejser de højeste hindringer mellem hinanden, vil der kun være store handels- og udviklingsmæssige fordele, hvis der bliver rigtig markedsåbning inden for udviklingslandenes verden, navnlig fra de mere avancerede udviklingslande, som er fuldstændig i stand til at yde et betydningsfuldt bidrag. Flere af de mere svage udviklingslandes bekymringer over virkningerne af en udhuling af præferencer kan i vidt omfang mindskes, hvis der skabes nye markeder for deres varer i Syd.

Bestemmelser angående genoptagelse af forhandlinger om markedsadgang for andre produkter end landbrugsprodukter skal derfor sikre, at begrebet "mindre end fuld gensidighed" ikke er ensbetydende med, at udviklingslandene ikke skal tage del i liberaliseringsprocessen, men i stedet afspejler den kapacitet, medlemmer på forskellige udviklingsniveauer har til at bidrage. Med hensyn til spørgsmålet om udhuling af præferencer

mere generelt, findes der ikke nogen nemme løsninger, men udviklede WTO-medlemmer burde i det mindste følge nogle af EU's eksempler såsom told- og kontingentfri adgang for de mindst udviklede landes eksport eller i det mindste generel adgang for eksportvarer fra udviklingslandene (Mere om dette under "Udvikling").

På dette grundlag bør Fællesskabet, når forhandlingerne genoptages, gøre det klart, at den fremgangsmåde, der er angivet i de tidligere indlæg til forhandlingsgruppen, stadig er gældende. Fællesskabet bør insistere på en fremgangsmåde, som holder fast i de berettiget høje ambitionsniveauer, der er angivet i Doha-mandatet, og som sikrer, at alle medlemmer bidrager til processen efter deres niveau for økonomisk udvikling og kapacitet. En sådan fremgangsmåde skal stadig være forankret i en simpel, enkelt, ikke-lineær formel for toldnedsættelse, som skal anvendes på alle toldpositioner, og bl.a. føre til afskaffelse af særligt høje toldsats og kraftig forbedring af toldbindinger. Ud over resultaterne af en formel skal den også tage højde for sektorforhandlinger om produkter af særlig interesse for udviklingslandene såvel som om andre produkter af særlig interesse for EU. Fællesskabet skal i den forbindelse holde fast ved sit forslag om, at der ud over den aftalte toldformel skal føres forhandlinger om yderligere nedsættelser af toldsatserne for tekstilvarer og beklædningsgenstande til så tæt på nul som muligt, på et gensidigt grundlag. Bestemmelserne skal også på passende måde afspejle Fællesskabets og mange andre medlemmers interesse i meningsfulde discipliner om ikke-handelsmæssige hindringer, og den forpligtelse, som alle i Doha indgik, til at forhandle om nedsættelse eller afskaffelse af hindringer for markedsadgang for miljøvarer. EU's sigte bør her forblive uændret.

### **Tjenesteydelser**

Forhandlingerne om tjenesteydelser er en anden vigtig prioritet for EU og er klart et af de forhandlingsområder, hvor EU har meget at vinde. Tjenesteydelser bør derfor fortsat stå øverst på EU's dagsorden for forhandlingerne. Yderligere åbning af handelen med tjenesteydelser giver store potentielle gevinster, ikke kun for EU, men for alle lande uanset udviklingsniveau. En sådan åbning kan og skal hænge sammen med fuld opretholdelse og beskyttelse af offentlige tjenesteydelser i EU og andre steder. Alligevel var de fremskridt, der blev gjort i forhandlingerne op til Cancun, meget skuffende. Kun få udviklingslande gik ind i forhandlinger om udbud og efterspørgsel, og blandt de udviklede medlemmer var kvaliteten af udbud meget ujævn, idet EU var den eneste blandt de større medlemmer til at fremsætte et meningsfuldt tilbud, også angående leveringsmåde 4.

En markant ændring er derfor nødvendig, når forhandlingerne genoptages, for at vise betydningen af disse forhandlinger i sig selv og for den overordnede ligevægt i Doha-udviklingsdagsordenen. Det er således nødvendigt med et meget større engagement fra alle WTO-medlemmer, hvilket kunne komme til udtryk ved, at der bliver fremsat betydningsfulde tilbud fra de medlemmer, der endnu ikke har gjort det, og ved, at der bliver foretaget en betydelig forbedring af de tilbud, der allerede ligger på bordet. I forhandlingerne om tjenesteydelser bør der også gøres en større indsats for at opfylde Doha-mandatet om forhandlinger om nedsættelse eller afskaffelse af hindringer for markedsadgang for tjenesteydelser på miljøområdet.

Det er nødvendigt, at udviklingslandene tager del i disse bestræbelser, navnlig ved at skabe større muligheder for Syd-Syd-handel og ved at åbne de sektorer for tjenesteydelser yderligere, som tilvejebringer vigtig infrastruktur for økonomisk udvikling og vækst. Kun ved at være med i forhandlingerne og ikke ved at stå uden for kan udviklingslandene opnå varig vækst. Udviklingssamarbejdet kan spille en vigtig rolle her, både med hensyn til at fastlægge udviklingslandenes eksportinteresser og ved at hjælpe dem via kapacitetsopbygning med at få

indført de nødvendige regulerende strukturer og politikker i flere sektorer for tjenesteydelser for at sikre en solid regelramme, inden for hvilken der kan finde handelsåbning sted. Det er tydeligt, at EU vil skulle fortsætte med at bidrage til dette. Der er også behov for nye impulser i forhandlingerne om regulering på området for tjenesteydelser, både på områder af særlig for EU og for udviklingslandene.

### **Singapore-anliggender**

Det er af afgørende betydning, både for de udviklede lande og for udviklingslandene, at skabe optimale betingelser for grænseoverskridende handel (handelslettelse), tilskynde til et klima, der kan tiltrække produktive udenlandske direkte investeringer, fremme loyal konkurrence og give borgerne mulighed for indkøbe de bedste varer og tjenesteydelser til rimelige priser. Der hersker imidlertid stadig dyb uenighed blandt WTO-medlemmer om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at fastlægge regler for disse fire områder på multilateralt niveau inden for WTO og siden Cancun inden for helhedspakken i Doha-udviklingsdagsordenen.

EU ser ikke nogen grund til at gå bort fra det grundlæggende og langsigtede mål om at skabe regler for disse fire anliggender som drivkræfter i den globale økonomi. Vi skal heller ikke som en principsag stejle over WTO som et forum for regulering. Spørgsmålet er nu, hvordan WTO-medlemmerne kan opbygge et fælles grundlag for samhandel med disse anliggender inden for WTO.

Nogle har hævdet, at alle fire emner bør tages af Doha-udviklingsdagsordenen i et forsøg på at få "renset luften". Hvis EU skulle acceptere dette, ville det sætte tiden mange år tilbage i den vigtige udvikling af internationale regler på disse områder. Andre har fremført, at WTO-medlemmerne bør gå ind for forhandlinger om handelslettelse alene, et emne, som der tilsyneladende ikke er indgroet modstand imod, og så helt droppe de andre emner. Det kan meget vel en rigtig vurdering af handelslettelse, men med hensyn til resten bør vi forkaste en så radikal ændring fra Doha-dagsordenen som absolut uacceptabel.

I forsøget på at opbygge et praktisk grundlag for WTO-arbejdet om Singapore-spørgsmålene bør EU således starte ud fra den forudsætning, at det fortsat er ønskeligt at forfølge de fire Singapore-anliggender inden for helhedsprincippet. Kun hvis det stadig vil være vanskeligt at indgå en aftale om bestemmelser inden for helhedsprincippet, hvilket synes sandsynligt, så må WTO finde ud af, hvordan man kan håndtere disse anliggender på et andet grundlag. EU bør derfor være åben og udforske muligheden for, at nogle WTO-medlemmers ønske om at deltage i forhandlingerne om Singapore-anliggenderne stadig vil kunne imødekommes, og samtidig acceptere, at andre ikke deltager i forhandlingerne eller endog udtrykkeligt holder sig uden for.

Fællesskabet bør derfor nu gennemgå hvert enkelt af de fire anliggender ud fra dets egen fortjeneste og ikke længere insistere på, at hvert anliggende behandles på nøjagtig samme måde, hvis der ikke er konsensus om det. EU bør udforske muligheden for, at man kan forhandle om nogle eller endog alle fire Singapore-anliggender uden for helhedsprincippet og i den grad det er nødvendigt, udelukkende på grundlag af interesserede medlemmers deltagelse i forhandlingerne og vedtagelse af de endelige resultater på et frivilligt grundlag. Efter dette vil Kommissionen på grundlag af graden af interesse og antallet af lande, der ønsker at deltage, skulle vurdere, om sådanne forhandlinger virkelig vil medføre fordele. Og Fællesskabet og andre partnere bør fortsætte med at prioritere teknisk bistand og udviklingsstøtte på disse områder i det omfang, arbejdet med at opfylde fremtidige forpligtelser stadig er til ægte bekymring for udviklingslandene, navnlig de svageste.

At udforske denne fremgangsmåde er efter vor opfattelse den eneste måde, man kan udvikle regler for Singapore-anliggender og samtidig acceptere, at alle medlemmer måske ikke er rede til at tage dette skridt nu eller i nær fremtid. Det lader også til, at det er den eneste måde, hvorpå det måske vil være muligt at iværksætte forhandlinger om disse emner og en gang for alle få fjernet en lapsus i forslaget, at EU på en eller anden måde burde "betale" for disse anliggender.

### **Handel og miljø**

Forholdet mellem handelsliberalisering, handelsregulering og foranstaltninger på alle niveauer til beskyttelse af miljøet ligger i hjertet af mange bekymringer, der er kommet til udtryk i Europa i forbindelse med udviklingen af en global økonomi. Flere frygter, at WTO kan blive en hindring for miljøpolitik. Andre europæiske interessekrede er bange for, at overregulering i forbindelse med miljøbeskyttelse er ved at blive en unødvendig, uforholdsmæssig stor og måske protektionistisk byrde for verdens handlende, også handlende i udviklingslandene. Nogle handelspolitiske eksperter hævder, at der ikke er noget problem i grænsefladen mellem handel og miljø, og dog har denne grænseflade gentagne gange i det sidste årti været fokus for modstanden mod handelspolitiske regler og for bekymringerne angående global styring. Sådanne bekymringer kommer ikke kun til udtryk i Europa, men også hele verden over, selv om EU er blandt de meget få til at konkludere, at WTO skal klarlægge disse komplicerede anliggender.

Der er ingen strid mellem WTO-medlemmerne om betydningen af miljøbeskyttelse. Der er ingen uenighed med hensyn til behovet for ikke-protektionistisk og mindst mulig handelsrestriktiv indenlandsk og international regulering i forbindelse med miljøbeskyttelse. Men der hersker uenighed om, hvorvidt det er nødvendigt at gøre noget i dag i WTO for at bidrage til et bedre forhold og gensidig støtte mellem de handels- og miljømæssige lov- og politiksystemer.

Det nuværende forhold mellem lov- og politiksystemer angående handel og miljø er en ustabil balance. WTO-appelorganet har med sine afgørelser i årenes løb bidraget til at opretholde denne balance, i det mindste har det været tilfældet hidtil. Det er stadig i EU's interesse og et vigtigt element i WTO's arbejde med gennemførelsen af de varige udviklingsmål at anvende Doha-mandatet om handels- og miljøspørgsmål til at gøre denne ligevægt mere stabil og forudsigelig. Ethvert andet valg vil underminere WTO's lovlighed og troværdighed, idet det vil vise enten mangel på tillid til handelssamfundets evne til at behandle tværgående spørgsmål på en passende måde eller mangel på forpligtelse inden for WTO til at følge forpligtelserne fra mødet i Johannesburg. I betragtning af dette mandat kan EU ikke acceptere at handels- og miljøforhandlinger bliver taget af Doha-udviklingsdagsordenen.

Angående forholdet mellem de to organer for international lov - de multilaterale miljøaftaler (MEA) på den ene side og WTO på den anden side - har EU forelagt ideer, både for en lovmæssig fremgangsmåde til at opfylde mandatet og for bredere politiske begreber, hvis generelle formelle godtagelse ved medlemskab kunne bidrage til en definition af en mere stabil og gensidigt støttende grænseflade mellem handels- og miljøpolitik. Uden at opgive nogen af vejene og i betragtning af dynamikken i Geneve synes det nyttigt at fokusere mere på de politiske principper i øjeblikket og sondere, hvordan disse kunne danne grundlag for fremskridt. Det er også den besked, vi generelt får fra civilsamfundet i EU.

Fokus på styringsprincipper kunne også have den fordel at skabe en "åbning" for en dialog om, hvordan man kan forbedre tvistbilæggelsesmekanismen for multilaterale miljøaftaler via bl.a. bedre og mere tydeligt miljøinput fra eksperter, hvilket længe har været et punkt på

CTE's dagsorden (WTO's Udvalg for Handel og Miljø). Muligheder, der bør udforskes i den forbindelse, kunne være mere systematisk anvendelse af artikel 13 i DSU (hvert panel har ret til at søge oplysninger og teknisk rådgivning fra enhver enkeltperson eller ethvert organ, det måtte finde passende). I CTE's 1996-rapport til Singapore-ministermødet erkendte man allerede: fordelene ved at have al relevant ekspertise til rådighed for alle WTO-paneler i tilfælde, som omhandler handelsrelaterede miljøforanstaltninger, herunder også handelsforanstaltninger, der træffes i henhold til multilaterale miljøaftaler. Desuden er det en nyttig forbedring af WTO-praksis siden Doha, at CTE regelmæssigt inviterer visse vigtige MEA-sekretariater med som observatør til særlige møder. DDA-mandatet for MEA-observatørstatus er imidlertid endnu mere omfattende, idet det pålægger CTE at forhandle kriterier for MEA-sekretariaternes observatørstatus. CTE-debatten om dette bør desuden afholdes uafhængigt af den igangværende debat i WTO's Almindelige Råd om observatørstatus i WTO, hvor der længere ikke er gjort fremskridt (på grund af de politiske implikationer omkring Den Arabiske Ligas status). Vore ideer om at arbejde med det pågældende brede DDA-mandat skal dog analyseres indgående i Geneve, og dette bør i høj grad være fokus for arbejdet fra nu af.

Hvad angår spørgsmål i forbindelse med markedsadgang, er der brug for et politisk skub i arbejdet med miljømæssige tjenesteydelser. Hvad angår miljøvarer, er det nødvendigt at gøre det mere klart for vore handelspartnere, at EU er i færd med at søge et acceptabelt resultat, som afspejler både de udviklede landes og udviklingslandenes interesser. Der er ikke tale om, at EU vil sætte ind med en slags frontalt angreb på veletableret praksis på vareområdet i Geneve. Der kan heller ikke blive tale om at anmode importlandene om at ofre integriteten i deres ret til at fastsætte indenlandske regler for at fremme importen fra andre lande, som ikke overholder miljømæssige og andre standarder. Mellem disse ekstremer bør der imidlertid også være plads til at forbedre vilkårene for handel med miljøvarer inden for forhandlingerne om markedsadgang for andre produkter end landbrugsprodukter.

EF har også til hensigt at bidrage aktivt til drøftelserne om handels- og miljørelateret bistand, om det så bliver i WTO's Udvalg om Handel og Miljø eller i Udvalget om Handel og Udvikling, for at sætte WTO-aktiviteter i gang på dette særlige område, i nært samarbejde med andre internationale organisationer.

På regelområdet er arbejdet med subsidier i fiskerisektoren centralt for vor handels- og miljøfilosofi, og de fleste erkender også, at det er en hovedaktivitet for WTO. EU skal fortsat være ledende aktør her.

Endelig bør EF også overveje, hvordan man kan gøre det lettere at anvende stk. 51 i Doha-erklæringen, som pålægger Udvalget om Handel og Udvikling og Udvalget om Handel og Miljø at handle som et forum for at identificere og drøfte udviklings- og miljømæssige aspekter af forhandlingerne for at sikre, om og hvordan miljømæssige mål afspejles i forhandlingerne.

### **Geografiske betegnelser**

Verdensøkonomien har ikke frembragt global efterspørgsel efter samme produkter overalt. Tværtimod er rigtig mange produkter, lige fra føde- og drikkevarer til kunsthåndværk, fremstillet, så de afspejler lokale kræfter og opfylder særlige behov på lokale markeder.

Det begreb, at et lokalt produkt markedsføres på grundlag af sin oprindelse, accepteres af alle som et muligt og nyttigt redskab for erhvervsudvikling. Det ligger endog lige i hjertet af vinproduktionens udvikling hos mange nye globale aktører i de sidste 20 år. Det ligger også

midt i udviklingspolitikken for landdistrikterne i mange lande, med Thailand som det seneste mest bemærkelsesværdige eksempel. De såkaldte geografiske betegnelser er et markedsføringsredskab, et værdilager og en kilde til legitim, ejermæssig stolthed for dem, der producerer på en måde, som bygger på stærke lokale rødder. Både udviklingslande og udviklede lande er i vid udstrækning enige i dette forslag.

Mere omstridt er det, hvad der vil være den bedste globale lovramme for, at erhvervslivet kan udvikle strategier for geografiske betegnelser, hvis de måtte ønske det. Og endnu mere omstridt er en eventuel omkostningsjustering, hvor en bedre lovramme ikke kun vil skabe langsigtede fordele for alle, men også kortsigtede justeringsmæssige udfordringer for dem, der kan være forhindret i at udvikle strategier. eller som pålægges at justere etablerede strategier.

Ingen kan derfor hævde, at de geografiske betegnelser er et anliggende, der kræver global konsensus. Men det er også et globalt økonomisk potentiale, og en forhandling om yderligere at udvikle de eksisterende rammer i WTO vil give alle aktører mulighed for at udligne omkostninger og fordele, således at alle vil vinde noget ved det. Tre vigtige spørgsmål ligger foran os: Kan den nuværende ordning for beskyttelse af de geografiske betegnelser for vine og spiritus, som har bestået sin prøve siden WTO's oprettelse, nu videreudvikles over en passende overgangsperiode via oprettelse af et register over alle geografiske betegnelser for vine og spiritus verden over. Et andet spørgsmål er: Bør den anvendte og afprøvede ordning for vine og spiritus ikke udvides til andre produkter. Og endelig findes i landbrugssammenhæng spørgsmålet: Kan vi multilateralt skrue tiden tilbage for en vis anvendelse af geografiske betegnelser i lande, hvor disse betegnelser ikke stammer fra. Der er fastsat bestemmelser om dette i TRIPS-aftalen, og spørgsmålet er indtil videre kun blevet behandlet i bilaterale, men ikke multilaterale forhandlinger.

EU har fulgt en klar og sammenhængende kommerciel strategi for denne klynge af spørgsmål. Der består dog stadig en meget betydelig kløft mellem EU's ambitioner på dette område og mange WTO-medlemmers villighed til at acceptere et meningsfuldt resultat. Da det er klart, at EU ikke kan acceptere forslagene fra flere partnere om at opgive denne del af den forhandlingsdagsorden, der blev aftalt i Doha, enten i sammenhæng med IPR (intellektuelle ejendomsrettigheder) eller i forbindelse med landbrug, er det nødvendigt, at vi intensiverer arbejdet med at opbygge tilstrækkelig tillid hos vore partnere til at overbevise dem om at udvise den nødvendige smidighed. Overtalelse og pragmatisme er de redskaber, vi har brug for til dette.

EU har allerede signaleret, at man er villig til at tilbyde stor smidighed med hensyn til de nøjagtige arrangementer for oprettelsen af et multilateralt register. Vores holdning er klar: vi går efter et bindende register, men med en omhyggeligt defineret opstartfase af passende længde. Vi tror, at vi vil være i stand til at slå bro over kløften med andre WTO-medlemmer, som er i færd med at begrænse deres ambitioner til et ikke-bindende register med en mekanisme for fremtid udvikling hen imod fuld lovstatus. Lanceringen af forhandlinger om en udvidelse er i sig selv et vigtigt mål for EU, men er også nøglen til at skabe bredere interesse i den globale proces angående geografiske betegnelser inden for WTO. Navnlig udviklingslande er i færd med at indkredse en voksende række geografiske betegnelser, som kunne blive af interesse for dem, både på hjemmemarkedet og på eksportmarkederne. Det vil være vigtigt at signalere til disse lande, at EU vil fortsætte med at støtte forhandlinger om en udvidelse af beskyttelsen af geografiske betegnelser, som giver udviklingslandene en konkret chance for at forfølge deres egne interesser på området, og at det ikke er noget, som udelukkende er beregnet på at beskytte EU's egne interesser.

Hvad angår den liste over geografiske betegnelser, som blev sendt vore partnere inden Cancun, er det vigtigt, at EU hurtigt færdiggør alle nødvendige tilføjelser af hensyn til udvidelsen og fortsætter med at anvende en rimelig og behersket fremgangsmåde til disse forhandlinger. Vi må imidlertid gøre det klart, at fremskridt på denne liste ikke er nogen erstatning for fremskridt i retning af et multilateralt register eller udvidet beskyttelse af de intellektuelle ejendomsrettigheder for andre produkter med geografisk betegnelse, og at det er nødvendigt at opnå konkrete resultater i forbindelse med alle tre sæt spørgsmål.

### **Regler, også reglerne for regionale handelsaftaler**

Forhandlinger om regler (antidumping, subsidier og regionale handelsaftaler) blev ikke drøftet i Cancun. Når arbejdet med Doha-udviklingsdagsordenen genoptages, bør disse forhandlinger i overensstemmelse med Doha-mandatet bevæge sig ind i en mere intensiv fase.

Både vedrørende antidumping og subsidier har EU fortsat en grundlæggende økonomisk interesse i stærkere discipliner, som vil nedsætte omfanget af den stigning i protektionistiske og handelsfordrejende foranstaltninger, som vi har været vidne til i de senere år. Dette bør stadig være vores tilgang til forhandlingerne. EU har længe forfulgt målet med afbalancerede handelsbeskyttelsesregler til at beskytte EF-industrien mod virkninger af illoyal praksis, men uden at man er faldet i den fælde, der består i, at man erstatter en handelsfordrejende foranstaltning med en anden. Resultatet er, at EU's handelsbeskyttelsesmekanismer altid har anvendt strengere kriterier og har omfattet strengere bestemmelser end andre WTO-medlemmers og fortsat gør det (f.eks. mekanismer som reglen om "den mindste told"). Andre medlemmers holdninger til samme spørgsmål og resultatet af Cancun bekræfter kun, at der er behov for at forhandle om ambitiøse og handelsliberaliserende forbedringer af disse regler. Vore mål på subsidieområdet er de samme, også der søger vi at opnå bedre og mere gennemsigtige discipliner, også på fiskeriområdet. Også her er tiden inde til at bevæge sig hen imod en mere betydningsfuld arbejdsfase.

Hvad angår regionale handelsaftaler, viser EU's erfaringer, at disse aftaler kan bidrage til det multilaterale handelssystemets funktion, forudsat at de nøje følger de betingelser, der er fastsat i artikel XXIV i GATT og artikel V i GATS. Den seneste tids tendens til meget partielle, sektorspecifikke "frihandelsområder" mellem nogle medlemmer giver imidlertid anledning til bekymring. EU's holdning har været baseret på behovet for at klarlægge margenerne for tvetydighed i disse regler for at styrke komplementariteten af bilateral og regional liberalisering med multilateral liberalisering. I kølvandet på Cancun synes et stigende antal WTO-medlemmer at være fristet til at satse på regionale handelsaftaler/"frihandelsområder" som et alternativ til multilateral liberalisering. Endnu værre er det, at denne tendens også breder sig til en række bilaterale toldaftaler, indtil videre begrundet i bemyndigelsesklausulen, hvis rolle bør tages op til ny undersøgelse for at sikre, at ordninger, der er fastlagt i henhold til klausulen, sættes under stærkere multilateral kontrol og er mere gennemsigtige. Dette gør det endnu mere nødvendigt at klarlægge de gældende standarder og at skærpe den multilaterale undersøgelse af disse formodede regionale handelsaftaler for at sikre, at sådanne aftaler virkelig betyder handelsliberalisering og støtter multilateralisme og ikke fordrejer markeder, begrænser handelen med andre medlemmer eller underminerer MFN-baseret liberalisering. EU bør stå fast og afvise ethvert forsøg på at svække de regler, der styrer regionale handelsaftaler, og alle argumenter for, at de egentlig burde holdes uden for multilaterale discipliner.

Mere generelt har EU efter Cancun rejst spørgsmålet om, hvorvidt man nu i højere grad burde prioritere bilaterale og regionale "frihandelsområder". Mange WTO-medlemmer - heriblandt USA og flere asiatiske udviklingslande - har meddelt, at de vil intensivere deres netværk af

frihandelsforbindelser sideløbende med WTO-forhandlingerne eller anvende det som et muligt alternativ, hvis der ikke sker fremskridt på multilateralt niveau. Spørgsmålet er, om EU bør følge trop, eller om en større ændring i EU's politik vil ødelægge tanken om multilateralisme eller være til skade for EU's egne interesser. Vi har draget den konklusion, at de brede linjer i den nuværende politik og forhandlingsprogram bør blive med at være de samme, og at vi bør være omhyggelige med ikke at ændre balancen meget mere i retning af bilateralisme for ikke at underminere eventuelle fremskridt i Doha-dagsordenen. Samtidig konkluderede vi også, at en sådan kontinuitet i fremgangsmåde lå helt på linje med muligheden for at udvide vort netværk af bilaterale og regionale aftaler, hvis der foreligger overbevisende økonomiske eller andre grunde til det. Dette kræver periodiske revurderinger.

### **Udviklingsspørgsmål**

I kølvandet på Cancun har en række stemmer rejst spørgsmålet om, hvorvidt Doha-udviklingsdagsordenen kan opfylde sine løfter i forbindelse med udvikling og/eller hvorvidt WTO-medlemmerne virkelig er forpligtet til udviklingsdimensionen i Doha-dagsordenen. Udviklingslandenes integration i verdensøkonomien er en nødvendig betingelse for udvikling. Deres integration vil blive dybere og mere retfærdig, hvis den er forankret i det multilaterale handelssystem. Der findes et potentiale i Doha-udviklingsdagsordenen i den sammenhæng. Hidtil har det slet ikke været en nem proces, og WTO-medlemmer, både udviklede lande og udviklingslande, er til dels gået i den fælde, at de betragter dagordenens udviklingsdimension gennem det meget snævre begreb "særlig og differentieret behandling", som var fremherskende under GATT, og som i årenes løb har bevist sin ineffektivitet. Der er fremkommet kritik af begrebet på teoretisk niveau i WTO, men den er ikke i tilstrækkelig grad trængt igennem til forhandlingsprocessen.

EU bør derfor, når forhandlingerne genoptages, arbejde hårdt på at sikre, at man virkelig opnår resultater til fordel for udvikling inden for alle områder af Doha-arbejdsprogrammet, i overensstemmelse med den vægt, der er blevet lagt på dette i tidligere konklusioner fra Rådet. Retningslinjerne for foranstaltninger til at opnå disse resultater er stadig dem, som Kommissionen angav i sin meddelelse om handel og udvikling fra september 2002, og som efterfølgende fik tilslutning fra Rådet, nemlig a) markedsadgang, b) multilaterale regler, c) handelsrelateret bistand og kapacitetsopbygning, herunder generel anvendelse af handelsrelateret bistand i dokumenter om strategier for fattigdomsbekæmpelse og lignende strategier. Det er klart, at de største udviklingsrelaterede gevinster af Doha-dagsordenen vil kunne hentes i ambitiøs handelsliberalisering og en skærpelse af de multilaterale regler. Samtidig har Cancun også vist, at der er grænser for de fattigste udviklingslandes kapacitet til at forhandle effektivt og rettidigt, selv når det gælder spørgsmål af allerstørste betydning for dem.

Hvad angår markedsadgang, er der et stadigt voksende væld af beviser for, som angivet i de foregående afsnit af denne meddelelse om landbrug, tjenesteydelser og markedsadgang for andre produkter end landbrugsprodukter, at det kun vil være muligt at opnå udviklingsmæssige gevinster, hvis udviklingslandene selv også bidrager til liberaliseringsprocessen, alt efter udviklingsniveau, og begynder på at åbne markeder for hinanden. Økonomisk vækst og integration kan ikke finde sted, uden at de selv deltager.

Lige så overbevisende er beviset for, at udviklingen også vil være bedst tjent med, at udviklingslandene i højere grad gradvis forpligter sig til strengere multilaterale regler og benytter sig af tilsvarende forpligtelser fra andre, i stedet for hele tiden at søge at opnå permanente undtagelser fra WTO-discipliner. Det oprindelige formål med undtagelser og overgangsperioder var at give udviklingslandene tid til at gennemføre regler, som i princippet

var lige så meget til fordel for dem som for de udviklede lande, men som på kortere sigt ville være en urimelig belastning for deres ressourcer. Dette er alt for ofte blevet glemt. Udviklingslande har alt for ofte benyttet sig af undtagelser og overgangsperioder med henblik på at udskyde implementeringen af nye forpligtelser paa ubestemt tid. De udviklede lande har alt for ofte fundet det belejligt at indrømme udviklingslande undtagelser og overgangsperioder i stedet for at undersøge, om de regler, der blev forhandlet, faktisk passede for alle medlemmer, men måske med forskellige tidshorisonter.

I en vis forstand er denne tanke om "særlig og differentieret behandling" blevet fordrejet til en sådan grad, at udviklingsdimensionen i WTO har været betragtet som lig med permanent udelukkelse af udviklingslande fra alle betydningsfulde forpligtelser, både med hensyn til markedsadgang og regler. Denne tankegang gav anledning til særlige vanskeligheder under Doha-dagsordenens drøftelser om gennemførelse og særlig og differentieret behandling, hvilket var så meget desto mere foruroligende i betragtning af de muligheder, der ligger i arbejdsprogrammerne om både gennemførelse og særlig og differentieret behandling, for at bidrage til udvikling, hvis de anvendes på en rationel og kritisk måde. De samme tanker har ligeledes spredt sig til forhandlingerne om landbrug og markedsadgang for andre produkter end landbrugsprodukter.

Erfaringerne fra to års arbejde siden Doha tyder på, at man har mistet kursen i forbindelse med begge emner, og at der er behov for at anbringe dem på et fastere grundlag og med en større sans for de langsigtede mål, der ligger til grund. Hvis man ikke igen får fastlagt en kurs, vil WTO-medlemmer fortsat være frustreret over, at der ikke bliver gjort fremskridt i praksis med hensyn til særlig og differentieret behandling og gennemførelse. Det betyder mindst tre ting. For det første, at begge arbejdsprogrammer kun vil give væsentlige resultater, hvis der finder formelle forhandlinger sted. EU var rede til at støtte forhandlinger i Cancun og bør stadig være rede til dette i forbindelse med en relancering af Doha-dagsordenen med tilfredsstillende global balance, i hvilken forhandlingsgrupper kunne få til opgave at behandle hvert enkelt spørgsmål om særlig og differentieret behandling og gennemførelse.

For det andet bør man sætte større fokus på at løse de problemer, som de mest sårbare WTO-medlemmer er udsat for - såsom de mindst udviklede lande, små økonomier, indlandsstater og andre, som er specielt sårbare over for økonomiske chok eller med særligt svage økonomier og infrastruktur, eller som er stærkt afhængige af præferenceadgang og toldindtægter. Disse medlemmer har det største behov for fleksibilitet i forbindelse med anvendelsen af WTO-regler, for udviklingsstøtte til at afhjælpe svagheder på udbudssiden og for foranstaltninger, som kan forbedre deres adgang til forskellige markeder. Arbejdet bør ledes efter det princip, der ligger i WTO-reglerne, at medlemmerne vil være i stand til at påtage sig større forpligtelser og yde et større bidrag til det multilaterale system, efterhånden som de udvikler sig. Man bør heller ikke kun betragte disse forpligtelser som en handelsmæssig udveksling med udviklede lande. Der er f.eks. ingen grund, at i det mindste de mest solide udviklingsøkonomier ikke skulle kunne udvide toldpræferencer til andre udviklingslande eller indrømme de mindst udviklede lande told- og kontingentfri behandling. G20-landene kunne opfordres til at overveje, hvilke præference de er rede til at udvide til G90-landene. Sådan forbedret adgang vil sammen med støtte til reformer på udbudssiden kunne dæmpe eventuelle virkninger af nedsatte præferencemargener som følge af yderligere multilateral handelsliberalisering.

For det tredje, hvad angår forhandlingerne om større fleksibilitet for udviklingslandene i forbindelse med anvendelsen af WTO-regler - som er det vigtigste i arbejdsprogrammet om særlig og differentieret behandling - bør EU kun støtte princippet om permanente fritagelser eller undtagelser fra grundlæggende WTO-bestemmelser i særlige tilfælde, som er begrænset

til de mindste udviklede lande og andre tilsvarende svage medlemmer af organisationen, og hvor dette snarere bidrager til udviklingen og ikke hæmmer den.

Sidst, men ikke mindst er det ikke tilstrækkeligt, at EU og medlemsstaterne igen bekræfter, at de er stærkt forpligtet - politisk og finansielt - til handelsrelateret bistand og kapacitetsopbygning i WTO og andre steder. Dette er naturligvis en nødvendig forudsætning, men det er langt fra tilstrækkeligt. WTO's program for teknisk bistand har lidt under en række begyndervanskeligheder fra et mismask mellem de finansielle ressourcer, WTO-medlemmerne har forpligtet sig til, og WTO's egen organisatoriske kapacitet og menneskelige ressourcer til at gennemføre arbejdet såvel som under uklare politiske angivelser fra WTO-medlemmers side med hensyn til programmets strategi.

Det er nødvendigt at gentage forsikringer om, at de udviklede landes finansielle forpligtelser fortsætter. EU bør også presse på for, at WTO som organisation får redskaber til at gøre arbejdet, og her kunne man begynde med flere og bedre menneskelige ressourcer. WTO må blive bedre til at identificere udviklingslandenes behov på dette område, sætte større lid til arbejdet i WTO-organer og -udvalg, herunder specifikt input fra den handelspolitiske revisionsproces, og huske på, at de udviklingslande, der har det største behov for hjælp, også er dem, der er mindst i stand til at fremsætte disse behov på en overbevisende måde. Fokus for WTO-drevet handelsrelateret bistand må ændres fra forklaringer og bevidstgørelse til, at man på meget kort sigt går i gang med at afhjælpe den helt reelle mangel på forhandlingskapacitet og -evne til at deltage i WTO-arbejdet og skaber grundlaget for gennemførelsen af fremtidige WTO-aftaler, sammen med andre multilaterale institutioner og bilaterale donorer.

### **Forbedring af WTO's funktion**

Selv om ministermødet i Cancun som nævnt især slog fejl på grund af substansforskelle mellem medlemmerne, bidrog vigtige organisatoriske og proceduremæssige mangler også til sammenbruddet. WTO-medlemmer er begyndt at indse, at disse organisatoriske mangler vil fortsætte med at forhindre alle fremtidige bestræbelser for at genoptage, føre og afslutte forhandlinger, hvis de ikke hurtigt afhjælpes. EU har rejst det - langt fra retoriske - spørgsmål om, hvorvidt det er nødvendigt at forbedre WTO's funktion. EU bør nu forelægge en række forbedringer, navnlig angående forberedelsen og forvaltningen af ministerkonferencer, med henblik på at opnå mere effektive forhandlinger og beslutningstagning blandt en stadig voksende medlemsskare. EU har i dette fokuseret på ændringer, som det er muligt at indføre hurtigt uden at ændre på de grundlæggende regler eller overenskomsten om WTO og uden på nogen måde at aflede opmærksomheden fra de egentlige forhandlinger. Det bør f.eks. være muligt på kort sigt at blive enige om en bedre definition af, hvilken rolle værten for ministerkonferencer skal spille, styrkelse af generaldirektørens rolle eller om behovet for at udpege "formidlere" på ministerniveau tidligere i processen. På samme måde er der behov for at forbedre små (som ikke har repræsentation på stedet) delegationers evne til at forhandle effektivt både i Geneve-processen og på ministermøder; teknisk bistand er helt sikkert en del af en løsning her. EU bør fremsætte ovennævnte forslag i WTO i de kommende uger for at sikre, at de nødvendige ændringer med hensyn til tilrettelæggelse og procedure indføres i god tid og i højere grad vil gøre det lettere at nå frem til konsensus end forhindre det.

### **Konklusioner**

Dette dokument er et forsøg på at drage omfattende konklusioner af Kommissionen konsultationer og refleksioner i de sidste to måneder under hensyntagen til de synspunkter, der er fremsat i Artikel 133-Udvalget, af Europa-Parlamentsmedlemmer og andre steder. Det

er også et svar på Det Europæiske Råds opfordring til, at EU skal gøre sig overvejelser over en multilateral strategi som del af bestræbelserne for at relancere Doha-runden. I forhold til de forskellige områder i Doha-dagsordenen er der gjort forsøg på at identificere, hvilke foranstaltninger der er behov for fra EU's side og fra vore handelspartneres side, idet de også skal vise deres forpligtelse til forhandlingsprocessen. Og dokumentet er ment som et forsøg på at give et i det mindste delvis svar på de fire grundlæggende spørgsmål, som Kommissionen rejste kort efter Cancun-mødets sammenbrud.

Kommissionen tror, at de fremgangsmåder, der er skitseret i dokumentet, vil sætte EU i stand til at spille sin rolle i bestræbelserne for at bringe forhandlinger tilbage på sporet og denne gang på et mere solidt grundlag. Det må være EU's mål. Efter yderligere drøftelser i Rådet og Europa-Parlamentet om fremgangsmåden og under hensyntagen til alle synspunkter, der måtte blive fremsat, har Kommissionen til hensigt at anvende den fremgangsmåde, der er fastlagt i dette dokument, som grundlag for sammen med vore WTO-partnere at forsøge at relancere Doha-forhandlingerne.