

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	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	7.oktober 2002

Til underretning for Folketingets Europaudvalg fremsendes vedlagte strategi for "Handel og Udvikling – handlingsplan for Danmarks fremtidige indsats", idet der henvises til de halvårslige orienteringer om WTO.

Strategien fremsendes ligeledes til Folketingets Udenrigsudvalg til orientering.

Handel og udvikling

Handlingsplan for Danmarks fremtidige indsats

Strategi

Udenrigsministeriet
Udkast 19. september 2002

Indholdsfortegnelse

1. BAGGRUND	3
2. UDVIKLINGSLANDENES GENERELLE BEHOV	5
2.1. STØTTE TIL FORHANDLINGSDELTAGELSE	6
2.2. OPBYGNING AF KAPACITETS MED HENBLIK PÅ IMPLEMENTERING AF RESULTATER	6
2.3. UDNYTTELSE AF MARKEDSADGANG.....	7
3. DEN OVERORDNEDE RAMME FOR INDSATSEN	8
3.1. GENERELLE INITIATIVER	8
4. ALLEREDE IGANGSATTE INITIATIVER.....	8
5. INDSATSNIVEAUER	10
5.1. DEN MULTILATERALE INDSATS.....	10
5.2. HANDELSPOLITIKKEN	10
5.3. EU-BISTANDEN OG EU-FORMANDSKABET	15
5.4. DEN BILATERALE INDSATS	15
5.4.1. <i>Generel støtte til handelsrelaterede reformer.....</i>	<i>16</i>
5.4.2. <i>Støtte til udvikling af erhvervssektoren og fremme af landenes muligheder for at udnytte det internationale handelssystem, herunder gennemførelse af eksisterende handelsaftaler</i>	<i>17</i>
5.4.3. <i>Indarbejdelse af handelsaspektet i relevante sektorprogrammer</i>	<i>17</i>
5.4.4. <i>Støtte til komplementære indsatser, der kan medvirke til at sikre at også de fattige befolkningsgrupper herunder især kvinder får gavn af landenes øgede involvering i det internationale handelssystem.....</i>	<i>18</i>
6. LISTE OVER FORKORTELSER.....	20

1. Baggrund

Det indgår i Redegørelsen af 29. januar 2002 for Regeringens Gennemgang af Danmarks Udviklings- og Miljøsamarbejde med Udviklingslandene, at der skal udarbejdes en overordnet ramme for den danske multilaterale indsats for handel og udvikling. Desuden skal samspillet med den bilaterale bistand intensiveres, så det sikres at Danmark yder et systematisk bidrag til udviklingslandenes bestræbelser på at drage nytte af deres komparative fordele på verdensmarkedet. Det tilkendegives ligeledes, at der fra dansk side vil blive arbejdet for, at øgede EU-ressourcer afsættes til gennemførelse af en udviklingsorienteret handelsdagsorden. Handel og udvikling er et af prioritetsområderne for fællesskabsbistanden.

På denne baggrund er der udarbejdet en handlingsplan, som sætter rammerne for en styrket indsats for handel og udvikling som en del af Danmarks deltagelse i udviklings samarbejdet. Handlingsplanen omfatter to dele: 1. En analyse- og baggrundsdel. 2. En strategidel. Analysedelen er fortsat under udarbejdelse og forudses at foreligge inden udgangen af 2002. Dette er strategidelen. Den er baseret på det hidtidige analysearbejde og vil blive justeret i lyset af indhøstede erfaringer og udviklingen i forhandlingerne i WTO.

* * *

Handel er en kilde til udvikling og et stadigt mere intenst international handelssamkvem rummer særlige muligheder for at udviklingslandene vil kunne udnytte det til at fremme deres udvikling. Det er afgørende, at de rige lande medvirker til at de fattige lande får betingelser som reelt giver dem mulighed for at deltage i det internationale handelssamarbejde og at skabe merværdi i form af lokal og mere avanceret produktion. Ellers er der risiko for, at de fanges i deres afhængighed af nogle få eksportartikler med stor usikkerhed om indtjeningen til følge. Handelsregimerne stiller sig ofte i vejen for produktforædling som følge af høje toldsatser. Det samme gælder de udviklede landes subsidiering af de erhverv som er i konkurrence med udviklingslandene. Hertil kommer, at handelsregimerne udviklingslandene imellem ofte vanskeliggør et fornuftigt handelssamarbejde mellem dem. Kortsigtet protektionisme er reglen snarere end undtagelsen.

Ekstrem fattigdom i udviklingslandene er et problem, som hovedsageligt skal løses ved hjælp af en mangesidig indsats af udviklingslandene selv. Støtte fra det internationale samfund er vigtig for et heldigt udfald af denne indsats. Globaliseringen åbner for muligheder, som rigtigt udnyttet kan medvirke til udvikling og bekæmpelse af fattigdom. Globaliseringens positive effekter bør derfor maksimeres og de negative enten undgås eller afbødes.

De potentielle udviklingsgevinster ved at sammenkæde handel og udvikling er store. En række lande i Asien har vist dette, og Danmarks udvikling gennem de sidste 150 år bygger på evnen til at deltage i og drage fordel af international handel.

Verdenshandelsorganisationen (WTO) er den dominerende organisation på handelsområdet. I WTO fastsætter medlemmerne spillereglerne for det internationale handelssamarbejde, ligesom de har etableret mekanismer til sikring af reglernes overholdelse. På WTO's 4. ministerkonference i Doha i november 2001 blev det vedtaget at indlede en ny forhandlingsrunde med en "udviklingsdagsorden" – af mange derfor kaldt "udviklingsrunden". De nuværende handelsaftaler er mangeartede og ofte komplicerede, og stiller dermed betydelige krav til udviklingslande med relativt svage administrative systemer. Særligt på kort sigt kan gennemførelse af handelsaftaler således være en stor byrde for visse udviklingslande. Doha-erklæringen understreger derfor generelt behovet for balancerede regler, der er til umiddelbar fordel for alle lande og påpeger derudover nødvendigheden af særlig hensyntagen til udviklingslandene, i særdeleshed de mindst udviklede lande. Udviklingslandene har desuden behov for bistand, der kan sætte dem i stand til at deltage i forhandlingerne, gennemføre aftalerne og udnytte den markedsadgang, der åbnes for dem. I de tre år, som forhandlingsrunden forventes at vare, må de udviklede lande først og fremmest give indrømmelser på en række områder på den handelspolitiske dagsorden, som er af særlig interesse for udviklingslandene, men også give øget bistand til at deltage i forhandlingerne, gennemføre aftalerne, og udnytte den markedsadgang, der åbnes for dem.

Vedtagelsen af Doha-runden markerer på flere måder et skift i den internationale handelspolitik. Tidligere forsøg på at lave særlige løsninger for udviklingslandene synes nu afløst af reel erkendelse af, at det internationale handelssystem skal være til fordel for alle deltagere. Udviklingslandene har i den forbindelse påpeget, at øget markedsadgang for landbrugsvarer og afvikling af landbrugssubsidier anses for særligt vigtige for at skabe fremdrift i forhandlingerne under udviklingsrunden.

Beslutningerne i Doha blev fulgt op af Konferencen om Udviklingsfinansiering i Monterrey, Mexico, i marts 2002. Her gav de udviklede lande og udviklingslandene hinanden håndslag på et nyt partnerskab, hvor udviklingslandene forpligter sig til at føre en politik, der fremmer vækst og sikrer fremgang for den brede befolkning. De udviklede lande forpligter sig til gengæld til at øge ressourceoverførslerne til udviklingslandene og arbejde for regler og ordninger i det internationale handelssamkvem, som gør det attraktivt for udviklingslandene at deltage. Partnerne efterlevelse af disse intentioner ses som uadskillelige forudsætninger for at gøre et reelt indhug i verdens fattigdom og skabe en mere menneskeværdig og sikker fremtid for alle. Handel er på denne måde med Konferencen om Udviklingsfinansiering blevet placeret centralt i den langsigtede indsats frem mod år 2015 for at opfylde de internationale udviklingsmål, som blev vedtaget i forbindelse med Millenniumtopmødet i 2000. Handel og udvikling spiller også en vigtig rolle i forbindelse med Verdenstopmødet om Bæredygtig Udvikling i Sydafrika i sensommeren 2002.

Der er et klart dansk ønske om at skabe en bedre balance mellem de udviklede lande og udviklingslandene både gennem et generelt løft i udviklingslandenes indkomster og deltagelse i det økonomiske og handelsmæssige samarbejde, nationalt, regionalt og globalt. Handel og økonomisk samarbejde er en forudsætning for fremdrift og vækst. Det stiller krav til både udviklingslandene og de udviklede lande om tilpasninger og reformer. Fra dansk side

understreges det, at gevinsterne af et lands handelsreformer som hovedregel tilfalder landet selv.

Globaliseringen indebærer stadigt stigende international handel med varer og tjenesteydelser. Udviklingslandenes deltagelse i det internationale handelssamarbejde er en realitet. Over 100 udviklingslande er allerede medlemmer af WTO, og de mindst udviklede lande har med vedtagelsen af "Everything but Arms-initiativet" fra februar 2001 opnået told- og kvotefri adgang til EU's markeder for alle andre varer end våben og ammunition, med overgangsordninger for ris, sukker og bananer. Det viser for det første, at udviklingslandene er interesserede i at blive integrerede i verdensøkonomien og for det andet, at de rige lande, herunder EU, er villige til at støtte dem på dette område. Det ændrer imidlertid ikke ved, at der eksisterer en lang række hindringer for de udviklingslande, som ønsker at deltage i det internationale handelssamarbejde. Der er brug for en stor og ofte langsigtet indsats fra alle aktører, for at rydde disse hindringer af vejen så udviklingslandene kan drage fuld nytte af deltagelsen i verdenshandelen.

Danmark har i en årrække ydet bistand gennem multilaterale organisationer med henblik på at styrke udviklingslandenes deltagelse i det internationale handelssystem. Danmark har traditionelt været en af de mest aktive fortalere for konkrete indrømmelser og tiltag overfor udviklingslandene både indenfor WTO og i EU. I enkelte lande har den bilaterale bistand også været anvendt til at styrke et lands kapacitet på handelsområdet.

Denne indsats har regeringen valgt at øge. En række begivenheder, der tidsmæssigt falder sammen, frembyder lovende perspektiver for en intensiveret dansk indsats for handel og udvikling. Det drejer sig i første omgang om påbegyndelsen af forhandlingerne i WTO-regi. Det danske EU-formandskab i andet halvår af 2002 er en oplagt mulighed for at sætte fokus på handel og udvikling i EU-regi. Derudover påbegyndes i efteråret 2002 forhandlinger mellem EU og AVS-landene om økonomiske partnerskabsaftaler. De omfatter regionale frihandelsaftaler, der også vil bidrage til handelsreformer i de deltagende lande. Aftalerne vil skulle udformes i overensstemmelse med WTO's regler for regionale handelsaftaler. Endelig vil det øgede fokus på erhvervsudvikling i den bilaterale bistand åbne muligheder for nye konkrete danske initiativer i programsamarbejdslandene.

Et intensiveret arbejde om handel og udvikling forudsætter øget og tættere samarbejde mellem de, der beskæftiger sig med handel og de, der beskæftiger sig med udviklingssamarbejde. Det gælder både nationalt og internationalt såvel som indenfor og mellem enkelte ministerier.

2. Udviklingslandenes generelle behov

Sammenhængen mellem handel og udvikling er kompleks. Udviklingslandenes fulde integration i det internationale handelssystem kræver en mangesidig indsats, hvor markedsadgang for udviklingslandene, balancerede internationale handelsregler og -aftaler og øget bistand til handelsområdet går hånd i hånd. Et gennemsigtigt, enkelt og ikke-diskriminerende internationalt handelssystem vil være til fordel for udviklingslandene.

Fra dansk side vil man koncentrere kræfterne om at støtte udviklingslandene i deres bestræbelser på at drage større nytte af det internationale handelssystem med følgende generelle tiltag:

- 1) Støtte til deltagelse i forhandlinger, herunder fastlæggelse af nationale prioriteter og forhandlingsstrategier i forhold til forhandlingerne i WTO og i andre sammenhæng bl.a. i AVS-landenes forhandlinger med EU om regionale økonomiske partnerskabsaftaler.
- 2) Støtte til opbygning af kapacitet indenfor statsadministrationen, den private sektor og civilsamfundet med henblik på rettidig implementering af indgåede handelsaftaler.
- 3) Støtte til udnyttelse af eksisterende og fremtidig markedsadgang.

Som udgangspunkt er det udviklingslandene selv, der må definere behovene for konkret støtte indenfor handel og udvikling, og indsatserne må skulle ses i sammenhæng med andre bistandsprioriteter i hvert enkelt land. Der findes ikke én model, der passer alle lande. De strategier for fattigdomsreduktion, som er under udarbejdelse i mange lande, udgør i stigende omfang det overordnede redskab for planlægning af bistand. Det tilsiger, at de også gøres til ramme for bistand indenfor handel og udvikling.

2.1. Støtte til forhandlingsdeltagelse

Der er generelt enighed om, at udviklingslandene har brug for bistand til at deltage i forhandlingerne. Der vil blive forhandlet om mange emner parallelt, både i WTO og regionalt med AVS-landene. Mange af forhandlingsseminerne er komplicerede. Der kræver indsigt og viden, når det skal vurderes, om et resultat er en fordel eller ulempe for det enkelte land. Fuld deltagelse i forhandlingerne kræver derfor både personale og vidensmæssige ressourcer, inklusiv lokal forskningsmæssig kapacitet. Ressourcer som mange af udviklingslandene ikke er i stand til at afsætte. Danmark opfatter støtte til udviklingslandenes forhandlingsdeltagelse som en opgave, der særligt egner sig for en multilateral indsats. De multilaterale organisationer vil have den fornødne uafhængighed til at påtage sig denne opgave. Det gælder ligeledes for støtte til forhandlinger om medlemskab af WTO.

➤ Danmark vil gennem bidrag til en række multilaterale organisationer støtte udviklingslandenes deltagelse i de kommende forhandlinger især i WTO regi, men også i andre fora herunder i AVS-EU-regi.

2.2. Opbygning af kapacitets med henblik på implementering af resultater

Det giver ikke mening at sikre udviklingslandenes deltagelse i forhandlingerne og konkrete udviklingsvæbnige forhandlingsresultater med mindre landene efterfølgende er i stand til at drage fordel af de opnåede resultater. Det kræver både indsigt og ressourcer at gennemføre aftalerne bl.a. i forhold til national lovgivning og administration.

Rettidig gennemførelse af indgåede aftaler er afgørende for det enkelte lands mulighed for at drage fordel af det internationale handelssystem. Udviklingslandenes vanskeligheder ved at gennemføre delaftaler fra Uruguay-runden viser imidlertid, at der er et stort behov for at støtte dem i at opbygge national kapacitet til at analysere de indgåede aftaler og efterfølgende udarbejde en arbejdsplan for gennemførelse af aftalerne. Gennemførelsen af aftaler indgået i den nye WTO-runde og i forbindelse med forhandlingerne i AVS-regi vil tilsvarende stille store krav til langt de fleste udviklingslande.

- Danmark vil arbejde for, at EU-bistanden bl.a. anvendes til at støtte arbejdet med at gennemføre indgåede aftaler i udviklingslandene. Ligeledes vil en række multilaterale organisationer, herunder i særdeleshed WTO, have en vigtig rolle i forhold til at yde udviklingslandene støtte til kapacitetsopbygning med henblik på gennemførelse af aftaler. Danmark vil bl.a. gennem fortsatte bidrag til WTO's generelle trustfond støtte dette arbejde. Også over den bilaterale bistand vil der kunne gives landespecifik støtte til gennemførelse af aftaler og kapacitetsopbygning.

2.3. Udnyttelse af markedsadgang

I mange sektorer er der et udtalt behov for, at både de udviklede lande og udviklingslandene indbyrdes øger adgangen til deres respektive markeder - især for produkter fra de mindst udviklede lande. Dette vil kunne ske såvel multilateralt som regionalt og bilateralt.

Gruppen af mindst udviklede lande har i en årrække haft særligt lempelig adgang til mange udviklede landes markeder. Antallet af mindst udviklede lande er imidlertid ikke blevet reduceret. Omvendt er det for et antal lande – primært i Asien – lykkedes at anvende en eksportorienteret vækststrategi. En række mere overordnede faktorer har afgørende indflydelse på, hvorfor udviklingslandenes kun i så begrænset omfang har formået at drage fordel af det internationale handelssystem. Identifikation og udvidelse af eksportpotentialet er af stor vigtighed. Ofte er der også tale om centrale mangler i den kæde af faktorer, som skal være tilstede for at nå såvel det lokale som det internationale marked. Det kan dreje sig om manglende kvalitetskontrol, markedsføring, passende oplagringsmuligheder, infrastruktur eller usikkerhed om ejendomsretten til produktionsfaktorer. Ofte vil reformtiltag både på makro- og på sektorniveau være nødvendige, såfremt de positive muligheder i det internationale handelssystem skal udnyttes fuldt ud. Der er tale om tiltag, som ikke nødvendigvis er snævert knyttet til handelssystemet, men som er en væsentlig del af den bredere udviklingsdagsorden, herunder sikring af god regeringsførelse og intern omfordeling således at også særligt udsatte grupper får andel i gevinsterne af den internationale handel.

- Danmark vil støtte gennemførelse af nødvendige reformer og konkrete aktiviteter i udviklingslandene, der skaber mulighed for at de kan drage egentlig fordel af markedsadgang. Indsatsen bør tage udgangspunkt i det enkelte lands strategi for fattigdomsreduktion (PRS), fastlægges i tæt samspil med modtagerlandet og gennemføres i samarbejde med andre donorer. Danmark vil være en aktiv part i disse drøftelser og støtte reformprogrammer såvel gennem den bilaterale bistand som multilateralt, herunder gennem EU.

3. Den overordnede ramme for indsatsen

Den øgede danske indsats indenfor handel og udvikling vil blive gennemført i tråd med følgende overordnede principper:

- at der konsekvent arbejdes for forudsigelige handelsregimer, der også imødekommer udviklingslandenes interesser;
- at der arbejdes for, at handelsreformer i udviklingslandene skal ledsages af politikker, der sikrer en langsigtet, fattigdomsreducerende vækst. Det betyder bl.a., at reformarbejdet generelt må baseres på grundige fattigdomsdiagnostikker;
- at indsatser i et land ikke kommer til at virke forvridende i forhold til andre udviklingslande;
- at indsatserne samtidig fremmer en bæredygtig udvikling som ikke er protektionistisk;
- at indsatser formuleres således, at mænd og kvinder får lige muligheder for at udnytte det udviklingspotentiale, der ligger i handel.

3.1. Generelle initiativer

At skabe sammenhæng mellem handel og udvikling fordrer at der tænkes og ageres på tværs af en række eksisterende strukturer og arbejdsområder. Det gælder både i Danmark, i forhold til EU og globalt. Regeringen agter på dette overordnede niveau:

- at være initiativtager til en proces, hvor spørgsmålet om sammenhæng mellem forskellige politikområder - den såkaldte kohærensproblematik hvor forskellige initiativer/politikker ikke skal modvirke men derimod understøtte hinanden - både i Danmark og i EU sættes i højsædet med henblik på at anvise mulige løsninger;
- at såvel de multilaterale som de bilaterale bevillinger til handelsrelaterede bistandsaktiviteter i de kommende år prioriteres højere;
- at iværksætte en kortlægning af den danske ressourcebase indenfor området med henblik på at kunne bidrage til at yde den bedst mulige rådgivning af udviklingslandene;
- at sørge for opfølgning af denne strategi gennem etablering af en følgegruppe i Udenrigsministeriet, der får til primær opgave at sikre kohærens i den danske indsats indenfor handel og udvikling.

4. Allerede igangsatte initiativer

Drøftelserne i opfølgningen på WTO's ministerkonference i Doha har vist, at der mellem landene er meget stor forskel i opfattelsen af, hvad behovet for opfølgning er. Med den målsætning, at handel skal bidrage til bæredygtig udvikling og fattigdomsbekæmpelse i udviklingslandene har regeringen allerede intensiveret indsatsen. Regeringen er indstillet på, at der sættes øgede ressourcer ind på dette område.

Overordnet har regeringen i 2002 indenfor handel og udvikling:

- afsat en pulje på 20 mio. kr. på det multilaterale område til fremme af udviklingslandenes integration i det internationale handels- og investerings samarbejde;
- nedsat en intern task-force i Udenrigsministeriet på tværs af ministeriets afdelinger, der har til opgave at udarbejde en handlingsplan og udstikke rammerne for Danmarks fremtidige indsats for handel og udvikling;
- oprettet en særlig importremefacilitet, der har til formål at medvirke til, at eksisterende eksportmuligheder for udviklingslandene udnyttes bedre med henblik på at øge eksporten fra de fattigste lande til Danmark.

På det multilaterale område har regeringen:

- aktivt støttet implementeringen af pilotprojekter under den Integreerede Ramme for handel og udvikling (IF) der går ud på at sikre integration af handelsområdet i de mindst udviklede landes nationale udviklingsstrategier/strategier for fattigdomsreduktion (PRS); gennem sit formandskab for styrekomiteen for den Integreerede Ramme arbejdet for at definere en samlet koordineret og internationalt anerkendt model for integration af handelsdimensionen i de mindst udviklede landes udviklingsstrategier;
- aktivt arbejdet for oprettelsen af og bidraget til finansiering af AITTC (Agency for International Trade Information and Cooperation) som en mellemstatslig organisation, der får til opgave at støtte udviklingslandenes deltagelse og integration i WTO, herunder især de lande, som ikke er repræsenteret i Genève, hvor WTO-forhandlingerne føres.

I forhold til EU og de multilaterale handelsforhandlinger har regeringen:

- indenfor langt de fleste punkter under udviklingsdagsordenen for WTO's nye forhandlingsrunde iværksat arbejdet med at identificere særlige udviklingsvenlige tiltag, som Danmark vil arbejde for at få gennemført i den kommende forhandlingsrunde (se afsnit 5.2.1 nedenfor);
- intensiveret samarbejdet med NGO'er, forskningsmiljøer og andre udenfor centraladmindistrationen om identifikation af sådanne særlige udviklingsvenlige tiltag i forbindelse med Doha-runden;
- besluttet og igangsat arbejdet med at gøre sammenhængen mellem handel og udvikling til en prioritet for det danske EU-formandskab;
- anmodet Kommissionen om inden udgangen af 2002 at udarbejde en meddelelse om øget sammenhæng mellem EU's handels- og udviklingspolitikker (meddelelsen blev offentliggjort den 18. september 2002);
- arbejdet for, at mandater for EU's kommende forhandlinger med AVS-landene om regionale økonomiske partnerskabsaftaler (handelsaftaler) er imødekommet i forhold til AVS-landenes handelsmæssige interesser.

Endelig har regeringen i 2002 på **det bilaterale område**

- iværksat en pilotindsats indenfor handel og udvikling i tre danske programssamarbejdslande (Ghana, Tanzania, Vietnam).

5. Indsatsniveauer

En række multinationale institutioner og organisationer (UNCTAD, WTO, ITC) har i en årrække ydet bistand indenfor handel og udvikling, mens store multilaterale udviklingsorganisationer som Verdensbanken, UNDP, IMF m.fl. først for nylig for alvor er begyndt at interessere sig for at give direkte støtte på handelsområdet. EU har siden slutningen af 2000 haft en udviklingspolitik, hvor handel og udvikling er et af seks prioriterede områder. Stadigt flere bilaterale donorer er ligeledes begyndt at interessere sig for området. Med så mange aktører er en struktureret og koordineret tilgang til området nødvendig. Fra dansk side vil indsatsen blive rettet imod:

- A. øget deltagelse i og samarbejde om en hensigtsmæssig **multilateral ramme** for handel og udvikling, der sætter det enkelte udviklingsland i stand til selv at definere behov og ønsker understøttet af organisationer og donorer;
- B. samordning af politikområderne i **EU** med henblik på reel integration af udviklingslandene i det internationale handelssystem. Specielt skal EU-handelspolitikken udformes, så den i øget omfang tager konkrete hensyn til udviklingslandenes særlige behov og ønsker, og EU-udviklingspolitikken skal tilrettelægges, så den i langt højere grad kommer til at understøtte reformer og tiltag i udviklingslandene, der sigter på øget udnyttelse af den internationale handels muligheder;
- C. øget fokusering på handel og udvikling i **den bilaterale danske bistand**, hvor relevante eksisterende og nye sektorprogrammer vil blive udformet, så de understøtter en reel deltagelse i det internationale handelssamarbejde, og hvor de danske repræsentationer vil arbejde for at intensivere samarbejdet med landenes regeringer og andre donorer med henblik på at sikre koordinering af indsatserne på handelsområdet.

5.1. Den multilaterale indsats

Doha-runden har ført ny dynamik til det multilaterale samarbejde om handel og udvikling. De traditionelle aktører på området (WTO, UNCTAD og ITC) arbejder i stigende omfang sammen indbyrdes og med en række andre multilaterale institutioner.

- Danmark er en stærk fortaler for, at der på det multilaterale område sikres samordning og en klar arbejdsdeling mellem de forskellige aktører med udgangspunkt i deres mandater og kompetencer;
- de multilaterale aktørers mandater og kompetencer samt evner til at skabe resultater vil danne grundlag for den danske bidragspolitik overfor disse organisationer. Foruden støtte til organisationer forudses ydet støtte til en række multilaterale initiativer indenfor handel og udvikling.

5.2. Handelspolitikken

I Doha-erklæringen understreges nødvendigheden af, at der aftales balancerede regler på handelsområdet der muliggør, at alle lande, rige som fattige, opnår konkrete fordele af det internationale handelssystem. Alle deltagerne i Doha-forhandlingerne må således bestræbe sig

på, at der opnås resultater, der generelt er udviklingsvenlige, og som ikke pålægger svage administrative systemer i udviklingslandene forpligtelser, som ikke opfylder udviklingskriterier.

Handelspolitikken er i EU helt overvejende fællesskabskompetence og den danske handelspolitik varetages som følge heraf gennem EU. Mulighederne for fra dansk side at føre en udviklingsvenlig handelspolitik afhænger derfor i høj grad af, hvorvidt vi kan gøre danske synspunkter gældende i EU-systemet. I forbindelse med vedtagelsen af Everything but Arms-initiativet i 2001 var Danmark en af de varmeste fortalere for, at initiativet skulle gælde for alle varer, d.v.s. uden de senere indførte overgangsordninger for ris, bananer og sukker. Endvidere var Danmark stærkt medvirkende til en væsentlig forøgelse af stort set alle udviklingslandes begunstigede adgang til EU's marked, da man ved årsskiftet 2001/02 vedtog en revision af Fællesskabets generelle præferenceordning (GSP- General System of Preferences).

Denne udviklingsvenlige linje vil blive fortsat og intensiveret i den nye WTO-runde og i forhandlingerne om de regionale partnerskabsaftaler med AVS-landene, der indledes i efteråret 2002. I den forbindelse vil Danmark sammen med andre ligesindede EU-lande arbejde for, at der i EU's forhandlingspositioner bredt indarbejdes konkrete udviklingsvenlige positioner.

Danmark vil i sin deltagelse i de internationale forhandlinger om udvikling af globale og regionale rammer for handel lade sig lede af, at det er i alle verdens landes interesse, at udviklingslandene hurtigst muligt integreres fuldt ud i det internationale handelssystem.

5.2.1. Tiltag under Doha-runden

Udviklingslandene har på det handelspolitiske område en række overordnede ønsker, hvis hovedindhold Danmark støtter. Doha-runden vil i de kommende år være det væsentligste handelspolitiske omdrejningspunkt, som forventes at få afgørende indflydelse på verdenshandelen i det kommende årti.

I forbindelse med Doha-runden vil regeringen overordnet set arbejde for

- at udmeldingerne i Doha-erklæringen om handelsrelateret faglig bistand til og kapacitetsopbygning i udviklingslandene konkretiseres mest muligt,
- at der sikres en effektiv og synlig deltagelse af udviklingslandene i WTO-forhandlingerne,

På langt de fleste forhandlingsområder på WTO's udviklingsdagsorden under Doha-runden har regeringen igangsat et arbejde med at identificere konkrete udviklingsvenlige tiltag, som vil kunne medvirke til opfyldelse af udviklingslandenes overordnede ønsker. Det foreløbige arbejde med at identificere sådanne tiltag er gengivet nedenfor opdelt på forhandlingsområder. Oversigten, der dels relaterer sig direkte til Doha-erklæringen dels er baseret på eksisterende dansk politik på området, er ikke udtømmende og vil løbende blive justeret og udvidet i takt med forhandlingerne.

Regeringen vil i forbindelse med Doha-runden konkret arbejde for:

Markedsadgang:

Markedsadgang generelt

- En politik der sikrer den fattigste del af verdens befolkning de største reduktioner i toldsatserne.
- Reduktion eller eliminering af de udviklede landes toldsatser, herunder særligt høje toldsatser (over 15 %) og høje toldsatser (over 10 %), der ofte er til skade især for udviklingslandenes eksportinteresser.
- Afvikling af brug af toldeskalering (toldsatser stiger i takt med produktets forarbejdningsgrad) med henblik på at øge udviklingslandenes incitament til at etablere mere avanceret produktion med større værdiskabelse.
- Reduktion af toldsatserne udviklingslandene imellem med henblik på øget syd-syd-handel.
- Fastholdelse af reelt opnåede muligheder for markedsadgang..

Industriprodukter

- Sikring af tekstilaftalen ATC's (Agreement on Textiles and Clothing) gennemførelse snarest muligt inden år 2005, således at sektoren ligestilles med andre sektorer under GATT, dvs. fjernelse af kvantitative restriktioner. Herefter bør der arbejdes for toldreduktioner, jf. ovenfor.

Landbrug

- Væsentlig forøgelse af især udviklingslandenes markedsadgang.
- Reduktion af brugen af subsidier, herunder særligt handelsforvridende subsidier. I den sammenhæng bør der arbejdes for toldreduktioner jf. ovenfor.
- Reduktion med henblik på udfasning af alle former for eksportsubsidier.
- Sikring af, at fødevarerhjælp ikke har handelsmæssige eller strukturelt forvridende skadevirkninger for modtagerlandet.
- Sikring af de mindst udviklede landes muligheder for midlertidigt at kunne støtte deres landbrugssektorer som led i overordnede udviklings- og fattigdomsbekæmpelsesstrategier.
- Løsninger indenfor SPS-området der med iagttagelse af forsigtighedsprincippet sikrer menneskers, dyrs og planters liv eller helbred og samtidig undgår at skabe unødige barrierer for udviklingslandenes eksportmuligheder.

Fiskeri

- Reduktion og om muligt eliminering af fiskerisubsidier, som er til skade for fiskebestandenes bæredygtighed.
- Nedbringelse af særligt høje toldsatser især overfor varer fra udviklingslandene.

Tjenesteydelser

- Mindre ambitiøse krav til udviklingslandene, især de mindst udviklede lande, i forbindelse med processen med at fremsætte hhv. krav og tilbud til tredjelande.

Præferencer til fordel for udviklingslande

- Told- og kvotefri adgang for de mindst udviklede lande til alle udviklede lande og mere udviklede udviklingslande.
- Udvidelse af disse ordninger til at omfatte andre mindre udviklede udviklingslande.

Forbedring af Uruguay Runde bestemmelserne:

Handel og Intellektuelle Ejendomsrettigheder (TRIPs-aftalen)

- En løsning vedr. adgangen til medicin for lande med utilstrækkelig produktionskapacitet, der i størst muligt omfang imødekommer udviklingslandenes behov for at beskytte offentlige sundhedsinteresser, under samtidig hensyntagen til behovet for udvikling af ny medicin.
- Fortsættelse af bestræbelserne på at imødekomme udviklingslandenes ønske om at opnå mulighed for at beskytte traditionel viden, og at disse lande og deres lokalbefolkninger inddrages ved bl.a. udnyttelsen af naturressourcer således, at også de kan drage fordel heraf.

Handel og investeringstiltag (TRIMS-aftalen)

- Imødekommelse af udviklingslandenes behov ved at sikre, at disse kan opretholde midlertidige undtagelser fra principperne om mestbegunstigelse og national behandling, herunder særligt ved f.eks. forlængelse af overgangsordninger.

Antidumping

- Enklere og mere præcise regler, der tager højde for udviklingslandenes særlige behov herunder en betydelig begrænsning af de udviklede landes antidumping-sager mod de mindst udviklede lande.

Nye emner på Dohas udviklingsdagsorden:

Handel og Miljø

- Forhandlinger og drøftelser generelt, der sikrer, at handels- og miljøpolitiske hensyn understøtter hinanden gensidigt med henblik på at sikre en bæredygtig udvikling uden at pålægge udviklingslandene unødvendige protektionistiske handelshindringer.
- Forhandlinger om afklaring af forholdet mellem WTO-reglerne og de multilaterale miljøaftaler (MEA'er), som indebærer, at WTO efter klare ikke-protektionistiske regler respekterer anvendelsen af handelsskridt efter bestemmelser i MEA'er, og som samtidig afklarer forholdet til lande, som er medlem af WTO, men som ikke har underskrevet visse MEA'er.
- Forhandlinger om liberalisering af handlen med miljøvarer og -tjenester, der lægger vægt på inddragelse af udviklingslandenes eksport af bæredygtige varer og tjenesteydelser.
- Forhandlinger om nye regler og/eller retningslinier om miljømærkning, som er proportionelle, effektive og ikke-diskriminerende.

- Fremskridt i drøftelserne om markedsadgang, teknologioverførsel, kapacitetsopbygning og beskyttelse af traditionelle kundskaber, der er balanceret til fordel for udviklingslandene.
- Udvikling, udbredelse og opfølgning af 'Sustainability Impact Assessments' f.s.v. angår forskellige handelsaftalers bæredygtighedspåvirkninger

Handelslettelse

- Forenklinger af toldadministrationsprocedurer og produktcertificering således at varer hurtigere når frem til brugerne og producenterne til fordel for alle WTO-medlemmerne.
- Sikring af, at især udviklingslandene effektivt kan drage nytte af handelslettelserne.

Gennemsigtighed i offentlige indkøb

- Inddragelse af udviklingslandene på lempeligere betingelser i den plurilaterale aftale om offentlige indkøb, GPA, således at ikke mindst denne gruppe lande vil kunne få gavn af gennemsigtige ikke-diskriminerende regler, der medfører øget konkurrence på området.

Handel og Konkurrence

- En aftale, der tager højde for udviklingslandenes muligheder for deltagelse og giver disse lande særlige vilkår, herunder bl.a. ved brug af længere overgangsperioder.
- Regler om handel og konkurrence, der bevirker, at brugen af antidumpinginstrumentet overfor udviklingslandene mindskes.

Handel og investeringer

- Indgåelse af en bredere aftale om handel og investeringer, hvormed udviklingslandenes behov for øgede investeringer - og dermed deres yderligere inddragelse i det internationale handelssystem - imødekommes.

Tværgående emner:

Særlig og fordelagtig behandling (S&DT)

- En tilgang, der generelt bevarer muligheden for ydelse af S&DT til udviklingslandene inden for eksisterende og fremtidige multilaterale handelsaftaler.
- Konkretisering af de nugældende WTO-bestemmelser til fordel for udviklingslandene, der hovedsagelig har karakter af hensigtserklæringer fra de udviklede landes side.
- Åbenhed overfor justering af udviklingslandenes forpligtelser til implementering af WTO-aftalerne, baseret på analyser af det enkelte udviklingslands udviklingsbehov og kapacitetsbegrænsninger.
- Udvikling af regler, som giver hensigtsmæssig fleksibilitet til og differentiering mellem de enkelte udviklingslande på et systematisk og bindende grundlag.

Optagelse i WTO af mindst udviklede lande

- En accelereret og strømlinet tiltrædelsesproces for de mindst udviklede lande.

Handelsrelateret faglig bistand til og kapacitetsopbygning i udviklingslandene

- En kohærent politik for samordnet ydelse af faglig bistand i overensstemmelse med denne nærværende strategi for Danmarks fremtidig indsats på handels- og udviklingsområdet.

5.3. EU-bistanden og EU-formandskabet

Med vedtagelsen af de nye retningslinjer for fællesskabsbistanden i 2000 er handel og udvikling blevet et af de seks prioriterede hovedindsatsområder for fællesskabsbistanden. Fra dansk side er Kommissionen blevet opfordret til at konkretisere indsatsen mest muligt, bl.a. forud for det danske EU-formandskab. Der er bl.a. peget på, at også EU-indsatsen som udgangspunkt bør være trestrengt, jf. den danske tilgang nævnt ovenfor. EU-formandskabet giver særlige muligheder. Danmark vil arbejde for,

- at der gennemføres en fuld integration af handel i Fællesskabets udviklingspolitik,
- at EU på tilsvarende vis fuldt ud integrerer udviklingshensyn i handelspolitikken. I den forbindelse har Kommissionen på dansk opfordring udarbejdet en meddelelse om handel og udvikling som forventes at blive behandlet på to udenrigsministerrådsmøder i efteråret 2002,
- at andre EU-medlemslande i højere grad inddrager handel og udvikling i deres bistandssamarbejde,
- at sikre kohærens med Fællesskabets andre politikområder,
- at indledningen af forhandlingerne med AVS-landene om regionale økonomiske partnerskabsaftaler anvendes til at lancere særlige EU-initiativer indenfor handel og udvikling.

5.4. Den bilaterale indsats

Den danske bilaterale indsats vil tage sigte på i højere grad at fremme programsamarbejdslandenes ønske om at drage fordel af det internationale handelssystem som middel til at nedbringe fattigdommen og sikre varig og bæredygtig økonomisk vækst.

En styrket dansk indsats indenfor handelsaspekterne i det bilaterale arbejde vil kunne tage form af:

- Generel støtte til handelsrelaterede reformer,
- støtte til udvikling af erhvervssektoren med henblik på at fremme landenes muligheder for at udnytte eksisterende handelsaftaler,
- indarbejdelse af handelsaspektet i relevante sektorprogrammer, og
- støtte til komplementære indsatser.

Indsatsen vil på det bilaterale område blive differentieret, således at kræfterne i første omgang hovedsageligt samles om tre pilotlande – Ghana, Tanzania og Vietnam. På lidt længere sigt vil erfaringerne fra disse lande kunne tjene til at styrke indsatsen i andre programsamarbejdslande.

Danmark vil ikke alene skulle løfte en udviklingsorienteret handelsdagsorden i samarbejdslandene. Handel og udvikling har generelt høj prioritet dels blandt udviklingslandene selv, dels blandt de bilaterale donorer og multilaterale udviklingsorganisationer. Danmark vil alt efter forudsætningerne i de enkelte lande kunne tilskynde til en opprioritering af handelsaspekterne i udviklingssamarbejdet og en systematisering af indsatsen.

De nationale fattigdomsstrategier (PRS) har indtil videre ikke beskæftiget sig nævneværdigt med handelsreformer og relaterede tiltag, men der er oplagte muligheder for i højere grad at inddrage dette emne i konsultationerne med befolkningen om den nationale politik og strategien for bekæmpelse af fattigdom i det enkelte land.

5.4.1. Generel støtte til handelsrelaterede reformer

De konkrete muligheder for dansk bilateral støtte på området handel og udvikling må i hvert enkelt tilfælde vurderes konkret og ud fra lokale/nationale behov. Hovedvægten vil – som nævnt – i første række blive lagt på de tre pilotlande. Væsentlige indsatser vil her kunne omfatte:

- støtte til kortlægning af landenes handelsmæssige situation, herunder de væsentligste flaskehalse og begrænsninger for yderligere integration af landet i det internationale handelssystem;
- støtte til kortlægning af landets handelsmæssige potentialer, set i lyset af såvel produktionsbetingelser og udbudsmuligheder i landet selv som den regionale og internationale efterspørgsel og de regionale og internationale markedsbetingelser for bestemte produkter;
- analyser af internationale, regionale og bilaterale handelsaftalers betydning for landet og identifikation af konkrete indsatser, der kan fremme landets muligheder for at udnytte disse;
- klarere opgavefordeling mellem den offentlige og den private sektor, hvor vægten lægges på, at den offentlige sektor skaber gunstige rammer som den private sektor kan bruge som afsæt for at gøre sig gældende på nationale, regionale og internationale markeder;
- øget integration af handelsrelaterede spørgsmål og disses betydning for skabelsen af varig økonomisk vækst til fordel for alle befolkningsgrupper i de nationale fattigdomsstrategier (PRS) og tilrettelæggelse af den bilaterale indsats, således at den er solidt forankret i landenes egne reform- og udviklingsbestræbelser. Det kan bl.a. ske med inspiration fra modellen for den integrerede ramme;
- støtte til løbende vurderinger af effekterne af handelsreformer som en integreret del af monitoreringen af PRS.

•

5.4.2. Støtte til udvikling af erhvervssektoren og fremme af landenes muligheder for at udnytte det internationale handelssystem, herunder gennemførelse af eksisterende handelsaftaler

I forhold til de tidligere nævnte tre behov i udviklingslandene for større udnyttelse af det internationale handelssystem, kan der eksempelvis ydes støtte til følgende:

- **Deltagelse i forhandlinger.** Styrkelse af landenes forudsætninger for at deltage i forhandlinger kan støttes bilateralt i det omfang det vurderes, at Danmark har en komparativ fordel i forhold til andre aktører. En sådan kapacitetsopbygning vil primært blive koncentreret i den offentlige sektor, og målrettet mod forhandlinger i multilaterale organisationer som f.eks. WTO, Codex Alimentarius, IPPC og OIE og med EU samt mod regionale og bilaterale handelsforhandlinger. Endvidere kan der ydes støtte til landenes deltagelse i internationale forhandlinger om miljøstandarder. Generelt er det vigtigt at få identificeret, hvilke forhandlinger, der har størst handelsmæssigt potentiale, da alle områder typisk ikke vil kunne støttes.
- **Implementering af handelsaftaler.** Styrkelse af landenes forudsætninger for at gennemføre handelsaftaler vil kunne ske både via den private og den offentlige sektor. Her tænkes bl.a. på oprettelse af institutioner og på uddannelse af personale i eksisterende virksomheder og institutioner med henblik på at fremme landets evne til at overholde øgede internationale kvalitets- og miljøkrav - herunder f.eks. fødevarer sikkerheds-, sanitære og phyto-sanitære standarder, oprindelseskrav samt internationale miljøaftaler.
- **Udnyttelse af markedsadgang.** Støtte til udnyttelse af eksisterende og nye handelsaftaler kan ligeledes ydes til både den private og den offentlige sektor. Her kan det være vigtigt at sikre sammenhæng mellem landets politikker, f.eks. på landbrugs- og handelsområdet. Andre mål for støtte kunne være øget adgang til kredit, støtte til erhvervssektoren i form af bl.a. opbygning af effektive handelsretslige systemer, fjernelse af flaskehalse i offentlige systemer, så de understøtter et dynamisk erhvervsliv samt sikring af bedre adgang til handels- og erhvervsuddannelser, der fremmer udvikling af erhvervslivet generelt og som specifikt medvirker til at også fattige befolkningsgrupper får mulighed for at udnytte landets øgede integration i det internationale handelssystem.

5.4.3. Indarbejdelse af handelsaspektet i relevante sektorprogrammer

- Bistå ansøgerlandets forhandlere inden for relevante produktive sektorer med konsekvensanalyser af de implikationer, en handelsaftale vil få.
- Støtte til reformer af skatte- og afgiftssystemer, der kompenserer for handelsreformernes umiddelbare konsekvenser for de offentlige indtægter.
- Udvikling af transportnettet, energisektoren og anden infrastruktur, med henblik på at sænke transaktionsomkostningerne og fremme hurtig, sikker og billig adgang til vitale markeder nationalt, regionalt og globalt.

- Udvikling af nationale myndigheders kapacitet til at vurdere og analysere fordele og risici ved import og anvendelse af levende genmodificerede organismer – herunder sikre relevant lovgivning, risiko-vurderinger m.v.
- Opbygning og styrkelse af institutioner, som producent- og eksportørsammenslutninger, med henblik på at forbedre virksomhedernes forudsætninger for at udarbejde analyser af eksportmuligheder og gennemføre regional og international markedsføring.
- Opbygning og styrkelse af nationale kvalitetssikringssystemer, som kan forbedre landes muligheder for at kvalitetsvurdere og efterfølgende udstede eksportlicenser til virksomheder i henhold til internationale standarder – bl.a. med henblik på at kunne dokumentere miljøvenlige/økologiske/bæredygtige produktionsformer..
- Udvikling af kapacitet til at spore og kontrollere råvarer for sygdomme, således at eksportprodukter ikke afvises på internationale markeder.
- Bistand med udvikling af oprindelseskoncepter ”fra jord til bord”, som i stigende omfang vil blive et krav for eksport til vestlige markeder.
- Styrkelse af virksomheders menneskelige ressourcer og fysiske faciliteter, herunder uddannelse af ledere og øvrigt personel samt rådgivning om eksempelvis igangsætning af eksport og opkvalificering af produktionsudstyr.
- Støtte til aktiviteter der fremmer bæredygtig produktion og forbrugsmønstre herunder initiativer indenfor vand- og energiområdet samt støtte til gennemførelsen af miljøaftaler og -konventioner.

5.4.4. Støtte til komplementære indsatser, der kan medvirke til at sikre at også de fattige befolkningsgrupper herunder især kvinder får gavn af landenes øgede involvering i det internationale handelssystem

Komplementære indsatser kan eksempelvis omfatte støtte til uddannelse, adgang til finansielle ydelser, transport, erhvervsfremme og udvikling af sociale sikkerhedsnet. Det er bl.a. de fattiges begrænsede adgang til sådanne serviceydelser, der stiller dem svagere i forhold til at udnytte de positive effekter af handelsliberalisering og økonomisk vækst. Ikke mindst hvis fattige kvinder skal have gavn af handelsliberaliseringer, er disse supplerende indsatser vigtige.

Som bidrag til PRS vil der bilateralt eller i samarbejde med andre donorer kunne ydes støtte til gennemførelse af en social analyse af de planlagte reformer og alternativer omfattende identifikation af de sandsynlige tabere og vindere ved reformer; karakter og omfang af omkostninger og fordele; mulighederne for at afbøde evt. negative virkninger for særligt udsatte grupper.

De komplementære indsatser vil blive gennemført indenfor sektorprogrammerne og andre allerede igangværende programmer og projekter.

I de øvrige programsamarbejdslande og baseret på erfaringer fra indsatsen i de tre pilotlande vil Danmark:

- I dialog med myndigheder og partnere sondere mulighederne for gennem det eksisterende samarbejde at styrke landenes evne til at engagere sig i det internationale handelssamkvem,
- tilrettelægge den fremtidige danske indsats indenfor de produktive sektorer og transport, så nærliggende muligheder for at styrke samarbejdslandenes handelsposition udnyttes, og
- i lyset af erfaringerne fra indsatsen i pilotlandene overveje yderligere bilaterale indsatsområder generelt og i forhold til enkelte programsamarbejdslande.

6. Liste over forkortelser

AITIC	Agency for International Trade Information and Cooperation
AVS-landene	77 udviklingslande i Afrika, Vestindien og Stillehavet
EU	Den Europæiske Union
GSP	General System of Preferences
IF	Integrated Framework
IMF	International Monetary Fund
ITC	International Trade Center
NGO	Non-Governmental Organisation
PRS	Poverty Reduction Strategy
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
WTO	World Trade Organisation
ATC	Agreement on Textiles and Clothing
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GPA	Government Procurement Agreement
MEA	Multilateral Environment Agreements
S&DT	Special and Differential Agreement
SPS	Sanitary and Phyto-Sanitary Measures
TRIMs	Trade Related Investment Measures
TRIPs	Trade Related Intellectual Property Rights
IPPC	International Plant Protection Convention
OIE	Organization Internationale des Epizootes