Februar 2003

FRA DOHA TIL BÆREDYGTIG UDVIKLING

- Synspunkter og anbefalinger fra danske miljø- og ulandsorganisationer

i forbindelse med WTO's 5. Ministerkonference i Cancun, 10-14.9 2003

På ministerkonferencen i Doha, november 2001, besluttede medlemslandene i Verdenshandelsorganisationen WTO at igangsætte en ny, omfattende runde af forhandlinger om global frihandel. Forhandlingerne gennemføres under overskriften "Doha Development Agenda" for at signalere, at der - i modsætning til tidligere runder af handelsforhandlinger - skal tages særlige hensyn til u-landene.

Tidsfristen for afslutningen af forhandlingsrunden er sat til 1. januar 2005. På WTO's næste ministerkonference til september i Cancun skal der gøres status over det hidtidige forløb i forhandlingerne og udstikkes rammer for den resterende del af perioden.

Tempoet i forhandlingerne i runden har indtil nu været skuffende lavt, og store handelsmagter som USA og EU har truffet beslutninger, der er i modstrid med kursen i ministerdeklarationen fra Doha, og som viser modvilje mod at tage hensyn til u-landene og miljøet. USA har eksempelvis øget sin landbrugsstøtte kraftigt, og EU har fortsat den høje landbrugsstøtte, selv om den såkaldte midtvejsevaluering gav mulighed for reduktion og reform. USA og EU har heller ikke sikret, at WTO-aftalen om intellektuelle ejendomsrettigheder (TRIPs) giver fattige lande ret til at importere livsvigtig medicin.

92-gruppen og Nord/Syd Koalitionen mener, at ministerkonferencen i Cancun skal bruges til at få forhandlingerne sat på sporet igen. WTO's 5. Ministerkonference bør:

- Resultere i helt konkrete fremskridt for u-landene samt vise en reel vilje fra de rige lande til at prioritere fattigdomsbekæmpelse, herunder kvinders ret til udvikling.
- Vise, at rige såvel som fattige lande er villige til at fremme beskyttelsen af miljøet.

- Ikke bruges til at igangsætte forhandlinger om investeringer, idet der ikke er udsigt til hensyntagen til u-lande og miljø.

- Forberedes og gennemføres på en demokratisk måde.

Hvis det skal lykkes at bruge ministerkonferencen til dette, er det nødvendigt, at EU, og til en vis grad Danmark, omlægger politikken i forhold til WTO. 92-gruppen og Nord/Syd Koalitionen har 6 centrale anbefalinger til Folketinget og den danske regering:

Anbefaling 1

Forberedelsen af, og forhandlingerne på, WTO's 5. Ministerkonference bør ske i en proces, som tillader de fattigste u-lande at forsvare deres interesser, ligesom omverdenens muligheder for at følge med i forhandlingerne bør tilgodeses.

Ministerkonferencen i Cancun bør bruges til for alvor at gøre op med WTO som en lukket og udemokratisk organisation, hvor kun de rige lande og stærke erhvervsinteresser har noget at skulle have sagt.

WTO er i de senere år blevet en mere åben og demokratisk institution. WTO er blevet bedre til at informere og offentliggøre dokumenter, men der er fortsat for mange dokumenter, som er fortrolige.

Den 4. Ministerkonference i Doha var mere demokratisk, end 3. Ministerkonference i Seattle, hvor kun få – af USA udvalgte - lande var taget med i realitetsforhandlingerne. I forbindelse med den runde af handelsliberaliseringsforhandlinger, som blev igangsat på den 4. Ministerkonference, er der også aftalt procedurer, som skal sikre, at alle lande har mulighed for at deltage i forhandlingerne, også når der gennemføres uformelle konsultationer.

Der er imidlertid tegn på, at de rige lande i praksis mangler viljen til at gøre processen mere demokratisk. I november 2002 afholdtes i Sydney et mini-ministermøde om WTO, hvor knap 25 af WTO's 145 medlemslande var indbudt til at deltage, og EU, USA, Japan og andre rige lande var markant overrepræsenterede blandt deltagerne. Der er fra forskellig side planer om yderligere at holde en række mini-ministermøder frem til næste ministerkonference.

Men det bør være en selvfølge, at forberedelsesprocessen såvel som alle de officielle forhandlinger på ministerkonferencen i Cancun tilrettelægges, således at alle WTO's medlemmer har mulighed for at deltage og blive hørt, såfremt de måtte ønske det.

Derfor bør der ikke afholdes lukkede mini-ministermøder, som resulterer i take-it-or-leave-it "tilbud" til de øvrige medlemmer af WTO. Det må også sikres, at der på ministerkonferencen ikke forhandles i det såkaldte "grønne værelse", hvor kun en snæver kreds af lande, som er udpeget af formanden for ministerkonferencen, har adgang.

Samtidig skal presse, parlamentarikere og civilsamfund sikres reelle muligheder for at følge forberedelsen og gennemførelsen af ministerkonferencen i Cancun.

Anbefaling 2

Forud for WTO's 5. Ministerkonference skal løfterne fra Doha om imødekommelse af u-lande på konkrete områder (TRIPs/medicin, særlig og differentieret behandling af u-lande og andre implementeringsspørgsmål) indfries.
Ministerkonferencen skal præcisere, at fattigdomsbekæmpelse er en hovedprioritet i WTO.

På WTO's 4. Ministerkonference gik u-landene med til, at der blev indledt en ny, omfattende runde af handelsliberaliseringsforhandlinger, selv om de mente, at det var vigtigere, at de rige lande indfriede løfter, de tidligere havde givet i WTO. U-landene fik den indrømmelse, at der skulle findes en løsning på en række af deres problemer i løbet af 2002. De rige lande har imidlertid endnu ikke levet op til løfterne, hvilket vil være en nødvendighed, hvis forhandlingerne på 5. Ministerkonference skal komme til at foregå i en konstruktiv atmosfære.

De rige lande skal således utvetydigt tillade u-lande uden medicinsk produktionskapacitet at importere medicin, som er produceret under de vilkår, som gælder for tvangslicenser. Bestemmelserne i WTO-aftalen om intellektuelle ejendomsrettigheder (TRIPs-aftalen) må som aftalt i Doha ikke hindre dette.

De rige lande skal også leve op til løftet fra Doha om at gøre den række af bestemmelser i WTO-aftalerne, som i princippet skulle sikre u-lande særlig behandling, mere præcise, effektive og operationelle.

De rige lande skal endvidere bidrage konstruktivt til at gennemføre beslutningen fra Doha om at finde løsninger på andre af de såkaldte "implementeringsspørgsmål". Det er eksempelvis vigtigt at få aftalt retningslinier, som forhindrer den nærmest vilkårlige indførsel af særtold på udenlandske varer (antidumpingtold), der forekommer i dag.

På FN-konferencen om Finansiering af Udvikling i Monterrey, 2002, blev der opnået enighed om, at handel skal gøres til en drivkraft for udvikling for alle, og at opfyldelse af de internationale udviklingsmål i Milleniumdeklarationen er en opgave for det internationale samfund, inklusive WTO. For at sikre dette perspektiv i den igangværende runde af handelsliberaliseringsforhandlinger i WTO bør der på 5. Ministerkonference vedtages en særlig erklæring, som udtrykkeligt gør fattigdomsbekæmpelse til en hovedprioritet i WTO. I den forbindelse er det afgørende at kønsaspektet inddrages, idet hovedparten af verdens fattige er kvinder.

Anbefaling 3

Der bør arbejdes for, at EU i forbindelse med WTO's 5. Ministerkonference melder klart ud og støtter en ulands- og miljøvenlig liberalisering af handlen med landbrugsvarer. Eksportstøtten skal afskaffes, den direkte støtte skal udfases i løbet af få år, og tolden på u-landenes produkter skal fjernes.

På WTO's 4. Ministerkonference blev det besluttet, at medlemslandene senest på 5. ministerkonference skal fremlægge deres forslag til, hvilke nye forpligtelser til at liberalisere handlen med landbrugsvarer, der skal gælde fremover.

I dag resulterer EU's og andre rige landes landbrugsstøtteordninger i en intensiv landbrugsproduktion med store miljøproblemer til følge. Støtteordningerne fører samtidig til voldsomme forvridninger på de internationale markeder for fødevarer og landbrugsprodukter.

Salg af de rige landes overskudsproduktion med eksportstøtte resulterer i endnu mere unfair konkurrence i mange u-lande.

U-landenes forventninger om, at den nuværende landbrugsaftale i WTO med dens lofter over intern støtte til landbruget og over eksportstøtte ville give mere fair konkurrencevilkår, er blevet gjort til skamme. De u-lande, der har et eksportpotentiale på landbrugsområdet, bremses af de rige landes støtte til deres eget landbrug og de høje toldmure for landbrugsprodukter.

I stedet for EU's og andre rige landes landbrugsstøtteordninger, som fremmer en intensiv produktion med højt forbrug af kunstgødning og pesticider, er der behov for støtte, der fremmer miljøbeskyttelse og naturbevaring, økologisk jordbrug og andre former for ekstensivt landbrug.

EU har spillet en bagstræberisk rolle i de igangværende forhandlinger på landbrugsområdet, men den førte politik er til gene for såvel u-lande som miljø, og den påfører forbrugere og skatteydere store ekstraudgifter. Derfor bør EU melde klart ud på næste ministerkonference og foreslå, at forhandlingerne ender med totalt ophør af eksportstøtte (såvel subsidier som kreditter) og den landbrugsstøtte, som er direkte rettet mod produktion, skal udfases i løbet af få år. Toldmurerne, der tjener som en ekstra beskyttelse af de rige landes markeder, skal fjernes.

Når der gennemføres begrænsninger i eksportstøtten og den øvrige landbrugsstøtte, kan man forvente en stigning i verdensmarkedets priser på visse landbrugsprodukter. Dette kan på kort sigt skade nettofødevareimporterende lande, dvs. u-lande, der er afhængige af fødevareimport. Mange af disse lande er blandt de fattigste lande i verden. Det er derfor fortsat centralt at holde fast i og forny løftet fra Marrakesh i 1994 om kompensation for mulige negative effekter af WTO's landbrugsaftale. Indtil nu er løftet ikke blevet indfriet.

Landbrugsområdet er et nøgleområde i WTO-runden. Såvel de fleste u-lande som en række rige lande tillægger forhandlingerne på landbrugsområdet stor betydning. Uden betydelige fremskridt på dette område, vil forhandlingerne på de øvrige områder gå i stå. Danmark har et ansvar for at sikre, at snævre landbrugsinteresser i EU ikke bliver en stopklods.

Anbefaling 4

På WTO's 5. Ministerkonference bør det besluttes at igangsætte forhandlinger om overførsel af renere teknologi til u-lande samt om justering af TRIPs-aftalen, så den hindrer "biopirateri".

På WTO's 4. Ministerkonference blev det besluttet, at WTO's komité om handel og miljø (CTE) skal rapportere til 5. Ministerkonference om, det er relevant at inkludere forhandlinger om en række miljøemner i den igangværende runde af handelsliberaliseringsforhandlinger. Der peges især på, at det kan være relevant at igangsætte forhandlinger vedrørende miljøreglers konsekvenser for u-landenes markedsadgang, miljømærkning og dele af TRIPs-aftalen.

Eventuelle forhandlinger på disse områder bør ikke forhindre lande i at gennemføre enhver velbegrundet miljøregulering - også regulering baseret på forsigtighedsprincippet samt på livscyklusbetragtninger - hvis der stilles mindst samme krav til egne varer og tjenesteydelser som til importerede varer. Den europæiske regulering af anvendelsen af GMO'er må eksempelvis ikke bringes i fare.

Men skrappere miljøregler i de rige lande *kan* gøre det vanskeligere for u-landene, der som oftest ikke er på forkant med udviklingen af miljøteknologi, at eksportere varer til de rige lande. Det betyder, at u-landene vil have en tendens til at modarbejde nye miljøkrav, medmindre de rige lande tager u-landenes bekymringer alvorligt. Den rigtige måde at gøre det på, er at etablere et effektivt system til overførsel af renere teknologi til u-lande.

På FN's Konference om Miljø og Udvikling i 1992 blev det da også besluttet, at de rige lande skulle overføre ny miljøteknologi til u-lande på favorable vilkår. Lignende beslutninger er truffet i en række andre sammenhænge, seneste på Verdenstopmødet om Bæredygtig Udvikling i 2002. Desværre er der endnu ikke tegn på, at rige lande vil leve op til deres løfter.

Der bør derfor i WTO-regi igangsættes forhandlinger om en forpligtende aftale om overførsel af renere teknologi.

Det bør også besluttes på 5. Ministerkonference at igangsætte forhandlinger, som sikrer, at TRIPs-aftalen understøtter bestemmelserne i Biodiversitetskonventionen om u-landes og oprindelige folks rettigheder til egne ressourcer. Patentansøgere skal forpligtes til at redegøre for oprindelsen af genetiske materiale og kunne dokumentere samtykke og aftale om udbyttedeling med det land/folk, hvor materialet stammer fra.

I dag modarbejdes Biodiversitetskonventionen af TRIPs-aftalen. Ifølge Biodiversitetskonventionen må genetiske ressourcer kun udnyttes, hvis der er indhentet samtykke og indgået aftale om deling af gevinsterne med det land/oprindelige folk, hvor det genetiske materiale stammer fra. TRIPs-aftalen indebærer imidlertid, at lande kan yde patentbeskyttelse på planter og dyr, og der stilles ikke krav om dokumentation for samtykke og udbyttedeling som betingelse for patentbeskyttelse. Dermed er TRIPs-aftalen med til at muliggøre "biopirateri", hvor genetiske ressourcer udføres og udnyttes kommercielt uden samtykke fra oprindelseslandet.

Anbefaling 5

På WTO's 5. Ministerkonference bør det <u>ikke</u> besluttes at igangsætte nye forhandlinger om investeringer.

På WTO's 4. Ministerkonference blev det besluttet, at der på den 5. Ministerkonference skal tages stilling til, om der også skal forhandles om nye internationale regler for investeringer, i den igangværende runde af handelslibraliseringsforhandlinger.

Investeringer på tværs af landegrænser har siden midten af 1980'erne fået en markant stigende betydning for verdensøkonomien. Hvor handel mellem lande tidligere spillede den største rolle for forsyning af udenlandske markeder med varer og tjenesteydelser, er denne rolle nu overtaget af direkte udenlandske investeringer.

I dag er der indgået omkring 2.000 bilaterale investeringsaftaler mellem lande, som huser selskaber, der investerer i udlandet og lande, der modtager udenlandske investeringer. I forhandlinger om bilaterale investeringsaftaler såvel som i forhandlinger med konkrete investorer er det som regel ikke u-landene, der har fat i den lange ende. Tværtimod. U-landene har en tendens til at underbyde hinanden og falbyde sig selv.

U-landenes ændringer af vilkår for udenlandske investorer sker stort set kun i én retning – der slækkes på kravene. Verden over er der oprettet adskillige hundrede ekportproduktionszoner,

hvor der gælder særligt fordelagtige regler for virksomheder, f.eks. fritagelser fra miljø-, arbejderbeskytteleses- eller skattelovgivning.

Der er med andre ord et stort behov for internationale aftaler, som regulerer de udenlandske virksomheders adfærd. Alligevel synes det ikke at være hensigtsmæssigt at igangsætte forhandlinger om investeringer i WTO på nuværende tidspunkt.

En del tyder nemlig på, at eventuelle WTO-forhandlinger om investeringer vil handle om at øge investorers rettigheder overfor u-landene. Det er især EU, der presser på for investeringsforhandlingerne i WTO, og EU har offentligt tilkendegivet, at formålet med forhandlingerne er at fremme europæiske virksomheders interesser. EU har givet udtryk for, at også investorers pligter bør inddrages i forhandlingerne, men det er ikke lykkedes EU i løbet af de sidste fire års kampagne for WTO-forhandlinger om investeringer at konkretisere, hvordan man ønsker at sikre, at der i en fremtidig WTO-aftale tages passende hensyn til u-lande, fattigdomsbekæmpelse, miljø, menneskerettigheder mv.

For at en multilateral investeringsaftale kan udgøre et reelt fremskridt, er det nødvendigt, at der i eventuelle forhandlinger fokuseres på u-landenes udviklingsbehov og behovet for at beskytte miljøet. Det bør eksempelvis sikres:

- At u-landene kan stille krav til investeringers konkrete udformning, f.eks. krav om ansættelse af lokal arbejdskraft, anvendelse af lokale produkter, reinvestering af overskud og delvist nationalt ejerskab af investeringen.
- At u-landene kan regulere overførsler af kapital til udlandet, og dermed har mulighed for at gribe ind overfor spekulation og underskud på betalingsbalancen.
- At investorer forpligtes til at overholde og fremme respekten for FN's Menneskerettighedserklæring med tilhørende konventioner, at overholde ILO's konventioner om de grundlæggende arbejdstagerrettigheder, at overholde OECD's retningslinier for multinationale selskaber, samt at medvirke til at overholde internationale miljøkonventioner.
- At der skal gennemføres miljøkonsekvensvurderinger og høringer af lokalbefolkningen forud for placeringen af nye, store produktionsanlæg o.lign.
- At der indføres forbud mod at sænke standarder for beskyttelse af miljø eller arbejdstagere med henblik på at tiltrække investeringer.

I WTO-regi findes allerede en mindre aftale om investeringer. TRIMs-aftalen (Trade Related Investment Measures) forbud mod forskellige former for reguleringer, som u-lande typisk har brugt til at opnå større udviklingseffekt af udenlandske investeringer. Det er blandt andet forbudt at stille krav om, at en vis andel af inputs til de udenlandsk-ejede virksomheder skal være lokalt producerede. En række lande har på nuværende tidspunkt anmodet om at blive undtaget fra bestemmelser i TRIMs-aftalen. Disse regler bør ophæves.

Anbefaling 6

På WTO's 5. Ministerkonference bør det <u>ikke</u> besluttes at igangsætte nye forhandlinger om konkurrence, medmindre det på forhånd sikres, at forhandlingerne ikke vil blive brugt til at underminere sårbare sektorer i u-lande.

På WTO's 5. Ministerkonference skal der også tages stilling til, om den igangværende runde af handelslibraliseringsforhandlinger skal omfatte forhandlinger om internationale regler for konkurrencelovgivning.

På internationalt plan findes endnu ingen bindende og effektive regler, der forebygger monopoldannelse og konkurrenceforvridende praksis såsom prisdumping, udelukkelse af konkurrenter og udførsel af overskud gennem koncern-interne afregningssystemer.

Bindende international konkurrenceregulering, som effektivt sætter ind mod konkurrenceforvridende praksisser, vil kunne give u-landene væsentlige fordele. Dels vil sådanne regler kunne føre til, at i-landenes markeder bliver mere åbne overfor importerede varer fra u-landene, dels vil reglerne begrænse de multinationale selskabers til tider hensynsløse adfærd.

Internationale konkurrenceregler bør imidlertid tage særlige hensyn til fødevaresikkerheden samt landbrugs- og industriudviklingen i u-landene ved at tillade beskyttelse af særligt sårbare sektorer i disse lande mod udenlandsk konkurrence. Internationale konkurrenceregler bør heller ikke tvinge u-lande til at fremme private virksomheders engagement indenfor områder, som i dag primært udføres af det offentlige eller af forbrugerejede selskaber o.lign., fx uddannelsessystemet, elforsyning eller vandforsyning.

Hvis der i WTO skal forhandles om konkurrenceregler, så bør det på forhånd sikres, at u-lande fortsat vil have mulighed for at beskytte særligt sårbare sektorer mod udenlandsk konkurrence.

***

Dette skrift er udgivet i februar 2003. Skriftet er resultatet af et samarbejde mellem organisationer, som er medlemmer af 92-gruppen eller Nord/Syd Koalitionen. I 92-gruppen samarbejder danske miljø- og udviklingsorganisationer blandt andet om opfølgningen på Verdenstopmødet om Bæredygtig Udvikling i Johannesburg, 2002. Nord/Syd Koalitionen er en koalition af danske NGO'er, der arbejder med handel, gæld og udvikling.

Forud for WTO's ministerkonference i Doha, 2001, udgav 92-gruppen og Nord/Syd Koalitionen et mere omfattende positionspapir vedrørende handel/WTO. I spørgsmål, som ikke er berørt af dette positionspapir, gælder synspunkterne i det tidligere skrift fortsat. Skriftet har titlen "WTO efter Seattle: Sæt bæredygtig udvikling på dagsordenen", og det kan læses på www.92grp.dk.

Følgende organisationer står bag de fremførte synspunkter og anbefalinger, uden at hver enkelt organisation nødvendigvis vil kunne erklære sig enig i hver eneste detalje. Organisationerne er forskellige, og det er ikke alle, der har en mening om alt, hvad der er berørt i papiret. Tilsvarende vil nogle organisationer have tilføjelser og yderligere forslag, som de selv vil søge at fremme.

Arbejderbevægelsens Internationale Forum

Care Danmark

Danmarks Naturfredningsforening

Dansk International Bosætningsservice

Dansk Ornitologisk Forening/BirdLife Danmark

Det Økologiske Råd og Selskab

FN-forbundet

Folkekirkens Nødhjælp

Kvindernes U-landsudvalg

Mellemfolkeligt Samvirke

Natur og Ungdom

Nepenthes

Netværket for økologisk folkeoplysning og praksis/Økonet

Organisationen for Vedvarende Energi OVE

U-landsforeningen Svalerne

U-landsorganisationen Ibis

WWF Verdensnaturfonden