
NOTITS

Til: Udviklingsministeren. J.nr.: 400.E.16.ACP.1-5.
CC: Bilag:
Fra: Udviklingspolitisk kontor. Dato: 17. januar 2008.
Emne: Besvarelse af samrådsspørgsmål B fra Folketingets Udenrigsudvalg om status for forhandlingerne om økonomiske partnerskabsaftaler (EPA) med AVS-landene og udredningen fra Fødevarerøkonomisk Institut og DIIS.

I et kommende samråd ønskes en drøftelse af følgende spørgsmål:

URU alm. del.

Spørgsmål B.

På baggrund af udredninger fra Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) og Fødevarerøkonomisk Institut (FOI) bedes ministeren give en status for indgåelse og indhold af de nye Økonomiske Partnerredskabsaftaler, herunder hvordan Danmark arbejder for at sikre, at de nye aftaler ikke forringer AVS-landenes handelsmæssige eller økonomiske situation i henhold til Cotonou-aftalen, som forhandlingerne baserer sig på.

Lad mig begynde med at give en status for, hvor forhandlingerne står. Herefter vil jeg gerne redegøre for, dels hvordan Danmark allerede har arbejdet for at påvirke forhandlingerne, dels hvilken linje vi vil lægge i det videre forløb. Afslutningsvis vil jeg knytte nogle bemærkninger til rapporten fra Fødevarerøkonomisk Institut og DIIS.

Som forventet viste det sig at være svært at indgå EPA-aftaler med alle AVS-lande indenfor den fastsatte frist med årets udgang, hvor undtagelsen i WTO udløb. Forhandlingerne blev i de sidste måneder i 2007 koncentreret om at indgå aftaler kun om varehandel - bortset fra forhandlingerne med AVS-landene i Vestindien.

Ved årsskiftet var der indgået aftaler med i alt 35 AVS-lande (ud af 78 lande, som deltog i forhandlingerne).

13 af landene i Vestindien er omfattet af EPA-aftaler, der foruden varehandel også omfatter investeringer og handel med tjenesteydelser. For de resterende 2 AVS-lande i Vestindien, Bahama-øerne og Haiti, er der alene indgået EPAer om varehandel.

Hertil kommer aftaler om varehandel med 20 andre AVS-lande, hvoraf de 9 er mindst udviklede lande. De øvrige 32 mindst udviklede AVS-lande forsætter med at være omfattet af "Alt undtagen Våben" toldpræferencerne.

Jeg vil efter samrådet i dag oversende en detaljeret liste til Udenrigsudvalget over hvilke lande, der har indgået de forskellige typer af aftaler.

Eksport til EU fra de lande, der har indgået en EPA-aftale, er omfattet af den markedsforordning, der gælder fra den 1. januar 2008. Forordningen blev vedtaget af Rådet den 20. december 2007. Det betyder, at disse AVS-lande har markedsadgangsvilkår i EU, der svarer til "Alt undtagen våben" toldpræferencerne. Det vil sige told- og kvotefri markedsadgang for alle varer med undtagelse af våben og med overgangsordninger for ris og sukker, der inden årsskiftet alene gjaldt for de mindst udviklede lande.

Det har gennem hele forløbet været klart, at der skulle indgås aftaler om et nyt handelsarrangement for yderligere at integrere AVS-landene i verdenshandelen. Det skulle ske på ligeværdige vilkår indenfor en rimelig overgangsperiode og under hensyntagen til AVS-landenes udviklingsgrad. Der kan naturligvis ikke

indgås aftaler uden, at EU også opfylder sin del. Det er det, der foreløbig sker med forordningen om markedsadgang for AVS-lande.

Markedsforordningen skal således afbøde virkningerne af, at undtagelsen i WTO ophører, og sikre at AVS-lande, der har indgået aftaler med EU, rent faktisk også får de rettigheder på EU markedet, som de har forhandlet sig frem til.

De nye oprindelsesregler under markedsforordningen tillader under visse betingelser såkaldt "kumulation". Altså at forudgående forarbejdning eller værdiskabelse i ét eller flere AVS-lande kan medregnes, når præferencen for eksporten af det videre forarbejdede produkt til EU fra et andet AVS-land skal bestemmes. Dette skaber gode incitamenter til integration af de pågældende udviklingslande i den regionale handel.

Eksporten af varer fra EU til de AVS-lande, der har indgået en vareaftale, er ikke omfattet af markedsforordningen. Det skal reguleres i AVS-landenes egen lovgivning. AVS-landenes forpligtelser til at liberalisere samhandelen og afvikle told på eksportvarer fra EU varierer i de indgåede aftaler. Toldafviklingen vil i de fleste tilfælde skulle finde sted i etaper. Der er overgangsordninger på op til 15-25 år for visse varer, og der er fuldstændig undtagelse for særligt følsomme varer. Den endelige toldafvikling - når overgangsperioden ophører - varierer fra 80% til 97,5%.

-o0o-

Situationen for de AVS-lande, der ikke er indgået aftaler med efter den 1. januar er forskellig - afhængig af, om de er mindst udviklede lande eller ej.

Hertil kommer, at Kommissionen ikke vil udelukke, at der kan indgås aftaler i 2008 med visse af de lande, som der endnu ikke er indgået aftaler med.

De mindst udviklede AVS-lande har fortsat mulighed for at være begunstiget af ”Alt undtagen våben” toldpræferencerne, hvor der ikke stilles krav om gensidighed. Det vil sige, at de ikke skal afvikle told på import fra EU. De er sikret toldfri adgang til EU’s marked for alle varer med undtagelse af våben, dog med overgangsordninger for ris og sukker.

De AVS-lande, der ikke er mindst udviklede, og som ikke har indgået en EPA aftale, vil som hovedregel være henvist til at være omfattet af EU’s almindelige generelle toldpræferencer. De er mindre favorable end handelsregimet var under Cotonou-aftalen.

Sammenfattende er der som nævnt indledningsvist indgået aftaler med i alt 35 AVS-lande. Heraf er de 22 lande alene omfattet af aftaler om varehandel. 9 af de mindst udviklede AVS-lande har indgået aftaler. 32 mindst udviklede AVS-lande forbliver omfattet af ”Alt undtagen Våben” toldpræferencerne. I denne gruppe er indregnet De Kapverdiske Øer, der fortsætter under denne ordning til den 1. januar 2011.

Nigeria, Congo-Brazzaville, Gabon, og Stillehavs-østaterne Cook-øerne, Marshall-øerne, Nauru, Niue, Palau, Tonga og Tuvalu, i alt 10 lande, er således omfattet af de almindelige toldpræferencer. Og Sydafrika fortsætter med den særlige aftale, som Sydafrika allerede har med EU.

-o0o-

Lad mig nu vende blikket mod den danske linje undervejs i forhandlingerne – og mod den linje vi vil følge i det videre forløb.

Lad mig understrege, at jeg som ansvarlig minister har været og fortsat er meget glad for Folketingsvedtagelsen V41 fra januar 2007. Den har udgjort og vil fortsat udgøre en grundsten for den danske holdning til EPA-forhandlingerne.

Hovedelementerne i V41 er som bekendt, at regeringen skal arbejde for:

- at aftalerne skal være udviklingsvenlige,
- at EU skal tilbyde told- og kvotefri markedsadgang,
- at oprindelsesreglerne til EU skal lempes,
- at EU skal øge sin udviklingsbistand til støtte for EPA-processen,
- at reduktion af told og afgifter skal ske i et statsfinansielt ansvarligt tempo,
- at handelsrelaterede spørgsmål og tjenesteydelser kun indgår i aftalerne, såfremt AVS-landene ønsker dette, og at det tjener deres udvikling.

Danmarks har i forhandlingerne være helt i front med udviklingsorienterede holdninger. Og vi kan tage en del af æren for, at det foreløbige resultat faktisk ikke er så ringe endda, når vi ser på omfanget af den udfordring, som processen har været.

Kort tid efter vedtagelsen blev V41 oversat og fordelt til alle vores EU-kolleger og til AVS-landene. Så der har aldrig hersket tvivl om det danske Folketings og den danske regerings holdning. V41 er siden da blevet afspejlet i rådskonklu-

sionerne om EPAerne fra maj 2007 og igen i november 2007. På det uformelle udviklingsministermøde i Bonn i marts 2007 – hvor AVS-landene deltog - var mit indlæg baseret på de retningslinjer for regeringens arbejde, som Folketinget har udstukket med V41.

På det uformelle udviklingsministermøde på Madeira i september 2007 førte Danmark an med budskabet om, at det var behov for mere tid til at færdiggøre forhandlingerne. Presset fra Danmark og andre ligesindede medlemslande var medvirkende til, at Kommissionen herefter valgte en to-trins tilgang, hvor man forsøgte at forhandle foreløbige aftaler, der alene handlede om markedsadgang for varer. De involverede AVS-lande får derved en forlænget periode til nærmere at vurdere deres udviklingsinteresser i at indgå i EPA-aftaler, der også omfatter tjenesteydelser m.v. Det er helt i overensstemmelse med ånden i V41.

I oktober 2007 blev V41 endvidere afspejlet i en fælles opfordring til Kommissionen fra Danmark og 5 andre EU-lande om forbedring af oprindelsesreglerne.

Der skal generelt ikke herske tvivl om, at regeringen under forhandlingerne har arbejdet hårdt for en løsning, hvor de mindst udviklede AVS-lande, som ikke så sig i stand til at indgå i økonomiske partnerskabsaftaler med EU, ikke i deres markedsadgang til EU ville blive stillet ringere end da EPA-forhandlingerne påbegyndte.

I forhandlingerne inden for EU viste det sig imidlertid ikke muligt at opnå tilstrækkelig tilslutning til en sådan løsning, der samtidigt var i overensstemmelse med WTO-reglerne. På rådsmødet (GAERC - almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 10. december 2007 afgav Danmark sammen med tre

andre medlemslande en erklæring, hvori Kommissionen blev opfordret til både at udvise fleksibilitet med henblik på at søge at indgå vareaftaler inden udgangen af 2007 med AVS-lande, som der endnu ikke var indgået aftaler med, og undgå at nogen AVS-lande blev ringere stillet fra den 1. januar 2008.

I opfølgning heraf har jeg den 28. december 2007 sendt et brev til Handelskommissær Peter Mandelson og til Udviklingskommissær Louis Michel. Brevet er også sendt i kopi til mine EU-udviklingsministerkolleger. I brevet opfordrer jeg til, at det bliver sikret, at de økonomiske partnerskabsaftaler bliver udviklingsfremmende instrumenter, der tager udgangspunkt i AVS-landenes egne interesser og ønsker. Jeg understreger også i brevet, at regeringen agter at holde Kommissionen fast på Kommissionsformand Barossos løfte på EU/Afrika topmødet i december 2007 om at igangsætte nye forhandlinger med de afrikanske partnere tidligt i 2008. Og det gør vi bl.a. ved – sammen med ligesindede EU-lande - at presse på for at EPAerne snarligt tages op på et rådsmøde.

Hvis man tager omfanget af udfordringen og de svære forhandlingsbetingelser i betragtning, så er det min vurdering at de aftaler, der er indgået med AVS-lande, afspejler V41 i muligt omfang. Disse AVS-lande er tilbudt told- og kvotefri markedsadgang i EU for alt undtagen våben dog med overgangsordninger for ris og sukker. I markedsforordningen indgår endvidere mere lempelige oprindelsesregler. Derudover er der i de enkelte vare- og EPA-aftaler indført betydelig længere overgangsordninger for AVS-landene for toldafvikling, end oprindelig forudset, samt undtagelser for særligt følsomme varer. Den endelige toldafvikling er for nogle af aftalerne ligeledes blevet reduceret ned til 80 %.

-o0o-

Men arbejdet med EPAerne er som nævnt ikke færdigt endnu. Forhandlingerne med AVS-lande fortsætter også udover 2007. Der synes - ifølge Kommissionen - at være mulighed for fortsatte forhandlinger med Gabon og Congo Brazzaville om vareaftaler. De syv østater i Stillehavet har som nævnt en begrænset eksport til EU. Kommissionen udtrykker håb om, at det vil være muligt, at indgå aftaler med alle landene i Stillehavet i løbet af 2008.

I givet fald vil det især være Nigeria, der – mere teoretisk end praktisk - toldmæssigt stilles ringere. En meget stor del af eksporten fra Nigeria er nemlig olie, hvor der ikke vil være nogen forskel. Der var toldfrihed efter handelsbestemmelserne i Cotonou-aftalen, og der vil fortsat være toldfrihed under de generelle toldpræferencer - GSP. Nigeria har anmodet om at måtte blive begunstiget af de særlige toldpræferencer GSP+, også selv om Nigeria ikke har indgået alle de særlige internationale aftaler, der kan berettige til det. Det har Kommissionen derfor afvist.

Skulle der blive indgået aftaler med flere AVS-lande og skulle disse lande i en kort tid komme til at betale told ved eksport til EU, vil regeringen sammen med andre ligesindede EU-medlemslande arbejde for en beslutning om, at tolden betales tilbage.

-o0o-

Til slut vil jeg gerne knytte nogle bemærkninger til udredningen fra Fødevarer-økonomisk Institut og Dansk Institut for Internationale Studier. Rapporten er udarbejdet på min anmodning. Der er tale om en oversigt over eksisterende redegørelser. Der er ikke nogen fælles konklusion.

Rapportens første del er udarbejdet af Fødevarøkonomisk Institut. Første del indeholder en række skøn over tab og gevinster for AVS-landene og EU i forbindelse med EPA-aftalerne. Disse skøn, som er blevet nævnt i pressen, er baseret på modelberegninger. Hvad der kommer ud af modeller, afhænger naturligvis af, hvad man kommer ind i modellen. Som det fremgår af forordet til rapporten, så er de seneste forhandlingsudspil fra EU ikke behandlet i rapporten.

Rapporten forholder sig – af ganske naturlige grunde – således ikke til det faktiske forslag om markedsadgang i EU, der svarer til ”Alt undtagen våben” toldpræferencerne, de lange overgangsordninger for toldafvikling og friholdelse af toldafvikling på særligt følsomme varer samt forbedrede oprindelsesregler.

I en del af de artikler, som rapporten refererer, antages det, at handelsliberaliseringen i AVS-landene skulle ske straks. Dette er som bekendt ikke, hvad der endte med at blive det foreløbige resultat, hvor der er tale om ganske lange overgangsordninger på helt op til 25 år.

Hertil kommer, at en række mindst udviklede AVS-lande ikke har indgået en EPA-aftale, men bliver omfattet af ”Alt undtagen våben” toldpræferencerne, og dermed ikke skal åbne deres markeder og afvikle told i forhold til EU.

Anden del af EPA-udredningen er udarbejdet af Dansk Institut for Internationale Studier. Her gennemgås på basis af relevante foreliggende offentliggjorte artikler en række juridiske og institutionelle spørgsmål i relation til AVS-EU handelsaftaler og regionale AVS-aftaler. Rapporten behandler herunder forholdet til WTO og særlige emner, der indgår i forhandlingerne (bl.a. oprindel-

sesregler, sikkerhedsklausuler, der kan anvendes i tilfælde af markedsforvridende eksport samt handel og udvikling).

Som jeg har nævnt, så er der i EPA-aftalerne netop fulgt en række af de muligheder, der fremhæves i udredningen. Der er fastlagt asymmetrisk handelsliberalisering og lange overgangsordninger for afvikling af told. AVS-landene får overgangsordninger på toldafvikling på 15-25 år for særligt følsomme varer. Og AVS-landenes endelige toldafvikling er ned til 80%, mens den er næsten 100 % for AVS-landene på EU's markeder.

Oprindelsesreglerne er blevet mere udviklingsvenlige ikke mindst for fiskeri- og tekstilprodukter. Der er også beskyttelsesklausuler ("anti dumping") både for AVS-landene og EU. De nye regler fremmer endvidere regional integration blandt AVS-landene gennem mulighederne for at medregne forudgående forarbejdning eller værdiskabelse i ét AVS-land, når der eksporteres det videreforarbejdede produkt fra et andet.

For AVS-landene i Østafrika synes det forhold at have været en af bevæggrundene til at indgå aftalerne. Det fortsatte udvikling vil vise hvilke yderligere resultater, der kan komme.

Rapporten fra Fødevarøkonomisk Institut og DIIS har været nyttig. Men rapporten har ikke haft mulighed for at tage højde for den senere udvikling i processen – og dermed vurdere de foreløbige resultater, der er blevet nået ved årsskiftet. Jeg vil meget gerne kigge på muligheden for at foretage en nærmere analyse af de seneste forhandlingsresultater. Samtidig synes jeg, at det er vigtigt, at tidspunktet for en sådan analyse overvejes nøje – så vi sikrer os at

den endelige rapport analyserer med udgangspunkt i så opdaterede oplysninger som muligt.

Som sagt. Der er forhandlinger, der fortsætter også i 2008, og regeringen er indstillet på at bidrage til, at der kan opnås så udviklingsorienterede resultater som muligt. Vores udgangspunkt vil – som det har været i det sidste år – være de retningslinjer, som Folketinget udstak med vedtagelsen af V41.