



Meddelande om handel, tillväxt och utveckling

Utrikesdepartementet

2012-02-24

Dokumentbeteckning

KOM(2012) 22

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén - Handel, tillväxt och utveckling - Att skräddarsy handels- och investeringspolitik för de länder som bäst behöver det

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat en uppdatering av meddelandet om handel och utveckling från år 2002. Rådslutsatser planeras i rådet under våren 2012. Inför arbetet med meddelandet har kommissionen haft ett möte med civila samhället och en öppen konsultation med möjlighet att lämna synpunkter på ett webbformulär. Meddelandet sätter det senaste decenniets globala ekonomiska förändringar i fokus, vilket har lett till ett ökat behov av differentiering i EU:s handelspolitik gentemot utvecklingsländer. Meddelandet understryker även vikten av inhemska reformer och behovet att påverka tillväxtekonomierna att öppna sina marknader för utvecklingsländer. De områden som pekas ut för framtida arbete är ökat fokus på preferenser, Aid for Trade, investeringar, frihandelsavtal, hållbarhetsagendan och en nyhet i form av ett avsnitt om länder som faller offer för naturkatastrofer. Vad gäller den multilaterala agendan finns ett starkt budskap om att leverera vad gäller utvecklingsdimensionen i WTO:s Doharunda. Regeringen anser att det är angeläget att vikten av samstämmighet mellan EU:s handels- och utvecklingspolitik betonas och har välkomnat att ett särskilt meddelande om handel och utveckling tas fram.

1.1 Ärendets bakgrund

Meddelandet är en uppdatering av KOM (2002) 513 Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Handel och utveckling: att hjälpa utvecklingsländerna att dra nytta av handeln. Meddelandet är även en uppföljning på KOM (2010) 612 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén: Handel, tillväxt och världspolitik. Handelspolitiken – en hörnsten i Europa 2020-strategin” Det uppdaterade meddelandet KOM (2012) 22 presenterades den 27 januari 2012.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens meddelande om handel och utveckling syftar till att återspegla förändringar i den ekonomiska världsbilden, mäta hur väl EU uppfyllt sina åtaganden och ange vilken inriktning EU:s handels – och investeringspolitik bör ha under nästa årtionde. EU, som världens största handelsaktör, den viktigaste handelspartnern för många av de minst utvecklade länderna (MUL) och andra låginkomstländer eller medelinkomstländer och som tillhandahåller mest utvecklingsbistånd i världen, har ett särskilt ansvar. Meddelandet bekräftar de viktigaste principerna från 2002, men understryker behovet av att göra en åtskillnad mellan utvecklingsländer för att lägga tyngdpunkten på de länder som har störst behov. Meddelandet betonar också vikten av inhemska reformer för att upprätthålla en handels- och investeringsgrundande tillväxt. Brist på diversifiering inom produktion, infrastruktur och tjänster liksom en rad politiska faktorer förbundna med dåligt styre, korruption, bristande skydd av mänskliga rättigheter, svag administrativ kapacitet, ineffektiv skattepolitik och ett ohållbart utnyttjande av naturresurser är faktorer som hindrar utveckling. Vidare konstaterar kommissionen att för att få handel att verka för utveckling krävs mycket mer än bara tullsänkningar. En modern och utvecklingsinriktad handelspolitik måste ta itu med en rad frågor, alltifrån underlättande av handel på regional och lokal nivå till tekniska, sociala och miljömässiga regleringar, respekt för grundläggande rättigheter, åtgärder för investeringsskydd, skydd av immateriella rättigheter, reglering av tjänster, inrättade av konkurrenspolitik, samt insyn och marknadstillträde i offentlig upphandling.

Vad har EU åstadkommit hittills?

EU har inrättat två nya förmånsordningar sedan 2001; den första är *Everything But Arms* initiativet (EBA) som öppnar EU-marknaden för de minst utvecklade länderna utan tullar eller kvoter. Tio år senare har EU:s import från MUL ökat tjugofem procent snabbare än importen från de länder

som inte deltar i förmånsordningarna. Konkurrenten från mer utvecklade parter har dock ökat och likaså urholkningen av förmåner. Den andra förmånsordningen är den utökade ordningen under det Allmänna preferenssystemet som antogs år 2006. Genom den ordningen (GSP+) kan ytterligare tullförmåner användas som ett incitament att införliva de viktigaste internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, arbetsrätt, miljöskydd och gott samhällsstyre. Vidare har ursprungsreglerna i Allmänna preferenssystemet förbättrats och kommissionen öppnade år 2004 en on-linetjänst i form av Exporthjälpen för att bistå med information om regelverket för att underlätta tillträdet till EU-marknaden. Kommissionen konstaterar dessutom att EU och dess medlemsstater är globalt drivande när det gäller handelsrelaterat utvecklingssamarbete, Aid for Trade.

Kommissionen har även arbetat aktivt med regionala och bilaterala förhandlingar. År 2002 inleddes förhandlingar med Afrika, Västindien och Stilla havsområdet (AVS-länderna) för att sluta avtal om ekonomiska partnerskapsavtal (EPA). År 2006 inleddes en ny rad förhandlingar med utvecklingsländer och regioner som Mercosur, Indien, Colombia, Peru, Centralamerika och Ukraina.

EU har satsat mycket på den multilaterala agendan och arbetade aktivt för inledandet av de multilaterala handelsförhandlingarna inom Doharundan år 2001. Dock har små framsteg gjorts, inklusive inom utvecklingsfrågorna och de åtgärder som skulle kunna komma de allra fattigaste länderna till del.

Framåtblickande åtgärder

Kommissionen konstaterar att man redan har inlett en reform av systemet med EU:s förmånsordningar (Allmänna preferenssystemet) med syfte att de skall gynna de länder som har störst behov (jmf 2010/11: FPM121).

I meddelandet föreslås även åtgärder för att främja handel för små aktörer i utvecklingsländerna. Exempelvis framförs förslag om att utöka den praktiska informationen om handelspolitik och marknadsinformation, utbildning av nätverk av diaspora-grupper av små handlare i EU, främjande av dialog med små och medelstora företag och ett utvidgat och förenklat förfarande för att erhålla ursprungsintyg.

Handelsbiståndet ska bli mer målinriktat. En bärande tanke är förbättrad samordning mellan handels- och utvecklingspolitik genom att använda mer sektorsövergripande, tematiska eller geografiska program samt verka för ökad biståndseffektivitet. Fokus skall ligga på de minst utvecklade länderna

och små aktörer. De ekonomiska partnerskapen skall förstärkas och en översyn skall göras av strategin för regional integration.

2011/12:FPM116

Kommissionen föreslår kompletterande instrument till stöd för utländska direktinvesteringar genom att ge investerare bättre rättssäkerhet genom bestämmelserna i EU:s frihandelsavtal, investeringsskydd genom bilaterala investeringsskyddsavtal (BITS) och ökat användande av en diversifierad finansiering för att sporra investeringar genom exempelvis en kombination av finansieringsinstrument som lån, garantier och bistånd.

Kommissionen avser satsa på omfattande frihandelsavtal med fortsatt hänsyn till parternas utvecklingsnivå. Det innebär bl. a en målsättning att avsluta förhandlingarna om de Ekonomiska partnerskapsavtalen mellan EU och AVS-länderna och ett partnerskap för demokrati och delat välstånd med länderna i södra Medelhavsområdet.

Kommissionen vill verka för en handelsagenda som främjar hållbar tillväxt genom särskilda ansträngningar inom ramen för delsystemet med generösare preferenser för länder som ratificerat och tillämpar internationella konventioner (GSP+), i handelsavtal genom bestämmelser om hållbar utveckling, förbättrade konsekvensanalyser, främjade av hållbar förvaltning av naturresurser, främja avveckling av handelshinder för miljövaror- och tjänster. Kommissionen avser även uppmuntra företag att följa internationellt erkända riktlinjer om företagets sociala ansvar. Åtgärder som syftar till inhemska reformer och gott samhällsstyre uppmuntras. Insatser som hjälper sårbara länder att förbättra sin uthållighet och bemöta kriser skall övervägas.

Slutligen fastslår kommissionen att den multilaterala agendan förblir en prioritet för EU. Utvecklingsagendan ifrån Doha är fortfarande prioriterad även om den har hamnat i ett allvarligt dödläge eftersom den innehåller flera komponenter som kan gynna utvecklingsländer. Kommissionen avser fortsätta arbeta för konkreta resultat som gynnar de minst utvecklade länderna och för deras anslutning till WTO. Större uppmärksamhet skall också ägnas åt hur handelsintressen interagerar med andra frågor av stort intresse för de fattigaste länderna, ett exempel är sambandet mellan handel och tryggad livsmedelsförsörjning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget har ingen direkt effekt på gällande svenska regler.

I nuläget kan inte förslaget ses rymma några budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att handel är ett kraftfullt instrument i en politik för ekonomisk tillväxt, vilket i sin tur är en förutsättning för fattigdomsminskning och välkomnar därför meddelandet om handel och utveckling. Det kommer att ligga till grund för det framtida arbetet inom EU. Förslaget innehåller en relevant bakgrund och förslag för framtiden.

Regeringen följer noga översynen av de förmånsordningar som inletts och svenska ståndpunkter framgår i faktapromemorian ”EU:s system för tullsänkningar för utvecklingsländer” 2010/11: FPM121.

Regional integration kan vara ett steg mot integration på den globala marknaden. EU är i färd med att ingå ett antal nya bilaterala och regionala frihandelsavtal. Dessa avtal är viktiga komplement till den multilaterala processen, då de öppnar för bredare och mer omfattande liberalisering. Regeringen stödjer kommissionens ambition att fortsätta satsa på frihandelsavtal med hänsyn till parternas utvecklingsnivå.

Att effektivisera biståndet är nödvändigt för att den planerade expansionen av det samlade internationella biståndet överhuvudtaget ska vara möjlig. Regeringen välkomnar därför inriktningen att göra handelsbiståndet mer målinriktat och förbättra samordningen mellan handels och utvecklingspolitik för att motverka stuprörstänkande.

Ett öppet, regelbaserat handelssystem gynnar alla länder och ger små och resurssvaga stater en chans att utvecklas. Kostnaden för nuvarande handelshinder är avsevärd. Regeringen välkomnar därför särskilt att det i meddelandet finns ett klart uttalat engagemang för att fortsatt verka för utvecklingsfrågorna multilateralt och främst inom ramen för utvecklingsrundan från Doha.

Regeringen vill i de fortsatta diskussionerna framhäva vikten av samstämmighet i EU:s politik i enlighet med art 21 och 208 i Lissabonfördraget och särskilt understryka vikten av att

samstämmighet även beaktas i den bredare handelsagendan. Exempelvis konstateras inledande i meddelandet att fokus för handelspolitiken idag skiftat från tullsänkningar till regleringar och restriktioner som försvårar handel ("handelshinder bakom gränserna") men i själva meddelandet nämns mycket lite om behovet av att utforma EU- regleringar på ett transparent och utvecklingsvänligt sätt. Fokus ligger snarare på att stärka utvecklingsländernas förmåga att uppfylla krav.

Regeringen välkomnar även fokus på hållbar utveckling i meddelandet men hade gärna sett en starkare betoning på och diskussion om handel och jämställdhet. Kvinnor är viktiga ekonomiska aktörer, både som producenter, konsumenter och beslutsfattare. Därför bör kvinnors roll och jämställdhet särskilt belysas i diskussioner om handelsliberaliseringar likväl som i utvecklingssamarbetet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna analyserar förslaget och flertalet har vid en första presentation och diskussion uttryckt stöd för meddelandet. Flera medlemsstater uttryckte stöd för att göra åtskillnad mellan utvecklingsländer för att lägga tyngdpunkten på de med störst behov men några ansåg att man borde vara försiktig i tillämpningen av en sådan princip. Många har understrukt behovet av samstämmighet och vikten av en effektivisering av det handelsrelaterade biståndet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Meddelandet överlämnas till Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén för synpunkter.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet kommer att vara föremål för behandling i rådet (rådslutsatser). Rådsslutsatser antas med enhällighet i enlighet med rådets praxis.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna är inte aktuella eftersom meddelandet inte innehåller några lagförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådslutsatser om meddelande – ”Handel, tillväxt och utveckling - Att skräddarsy handels- och investeringspolitik för de länder som bäst behöver det” behandlas i arbetsgrupperna för handel, utveckling och rådsarbetsgruppen för AVS-länderna. Rådslutsatserna skall antas vid rådet för utrikes frågor under våren 2012.

4.2 Fackuttryck/termer

Minst utvecklade länder (MUL). FN fastställer en förteckning över länder som definieras som minst utvecklade länder.

GSP (Generalised System of Preferences) Allmänna preferenssystemet, dvs. EU: s preferenssystem för utvecklingsländer. **GSP+** är ett delsystem i det allmänna preferenssystemet som omfattar extra preferenser för de länder som ratificerat och som tillämpar åtagandena i ett tjugotal internationella konventioner, främst på områdena arbetsrätt och mänskliga rättigheter. **EBA (Everything But Arms).** är också ett delsystem inom allmänna preferenssystemet för de minst utvecklade länderna, som erbjuder tullfrihet för samtliga varor utom vapen vid import till EU.

Mest gynnad nation (MGN) Grundläggande handelspolitisk princip som innebär att varje fördel, till exempel sänkning av tullen för en viss vara som någon WTO-medlem ger till ett annat WTO-land, omedelbart och ovillkorligt ska tillfalla alla övriga WTO-länder.

Urholkning av förmåner (Preferenserosion/urholkning) Då skillnaden mellan MGN-tullen och den tull som ges genom den lägre preferenstullen minskar och därmed de ekonomiska fördelarna som preferenserna har gett.

Ursprungsregler: De regler som används för att bestämma ursprung, det vill säga avgöra var en vara som importeras kommer ifrån. Varans ursprung bestämmer om tullnedsättningar kan gälla.

Aid for Trade (Aft) Aid for Trade är ett initiativ från WTO som syftar till att ta ett helhetsgrepp på det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet.

Ekonomiska Partnerskapsavtal (EPA) Förhandlingar om Ekonomiska partnerskapsavtal pågår mellan EU och AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stilla havsområdet) sedan 2002. Avtalen ersätter de särskilda och ensidiga preferenser som EU gav AVS-länderna under Cotonouavtalet och de föregående Yaoundé- och Lomékonventionerna.