



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.2.2004
KOM(2004) 87 endelig

MEDDELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Forslag til en EU/Afrika-partnerskabsaftale til støtte for udviklingen i bomuldssektoren

DA

DA

MEDDELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Forslag til en EU/Afrika-partnerskabsaftale til støtte for udviklingen i bomuldssektoren

1.	Bomuldssektoren.....	3
1.1.	Problemer på verdensmarkedet for bomuld	3
1.2.	Bomuldssektoren i Afrika - baggrund og problemer	4
2.	Formålet med EU's foranstaltning.....	4
3.	Partnerskab med sigte på bomuldsproducerende lande i Afrika - En skitse	6
3.1.	Mere retfærdige forhold i den internationale samhandel med bomuld	6
3.1.1.	Foranstaltning med sigte på Verdenshandelsorganisationens landbrugsforhandlinger	6
3.1.2.	Markedsadgang	6
3.1.3.	Konkurrencen på eksportmarkederne	7
3.1.4.	Intern støtte.....	7
3.1.5.	Handelsrelateret faglig bistand - hjælp til at de bomuldsproducerende udviklingslande selv kan forsvare deres interesser	7
3.2.	Støtte til bomuldsproducerende lande og regioner i Afrika.....	8
3.2.1.	Styrkelse af de bomuldsproducerende afrikanske landes konkurrenceevne	8
3.2.1.1.	Støtte til de bomuldsproducerende regioner - hovedelementer.....	8
3.2.1.2.	Udvikling af de bomuldsproducerende landes økonomi gennem de økonomiske samarbejdspartnerskaber	9
3.2.2.	Ordning til afhjælpning af virkningerne af svingende noteringer.....	10
4.	Overvejelser om gennemførelsen - finansieringskilder	10

1. BOMULDSSEKTOREN

1.1. Problemer på verdensmarkedet for bomuld

I bomuldssektoren kæmper man med flere alvorlige problemer på verdensplan. Disse problemer rammer i første række producenterne i Afrikas udviklingslande og mindst udviklede lande, hvor bomuld spiller en meget vigtig rolle for økonomien og udviklingsarbejdet.

En bedre forståelse af de specifikke udfordringer som bomuldssektoren i de afrikanske lande står overfor, og de forhold, hvorunder sektorer fungerer og søges udviklet, kræver et generelt overblik over forholdene og tendenserne på det internationale bomuldsmarked.

Kun en begrænset del af verdensproduktionen af bomuld (omkring 30 %) indgår i den internationale samhandel, men visse udviklingslande er ikke desto mindre meget afhængige heraf. Til eksempel kan nævnes at Benin, Tchad og Mali får mellem 30 % og 40 % af deres eksportindtægter fra bomuld. De vest- og centralafrikanske stater tegner sig for 12 % af verdenseksporten og spiller dermed en vigtig rolle på det internationale bomuldsmarked; dette tal ligger dog meget lavere end De Forenede Staters 30 %. Af andre vigtige eksportlande skal nævnes Usbekistan (13 %) og Australien (12 %). Kina er både det største producentland og det største forbrugerland, men landet eksporterer kun lejlighedsvis en del af produktionen. EU, som er storimportør af bomuld, får omkring en tredjedel af sin import fra de vest- og centralafrikanske lande. Sydøstasien og Brasilien begynder ydermere at importere store mængder til deres voksende tekstilindustri. Denne tendens forventes at blive forstærket som følge af den liberalisering der sikkert bliver resultatet af aftalen om tekstiler og beklædningsgenstande. Den samlede efterspørgsel efter bomuld forventes imidlertid kun at vokse moderat i løbet af det næste årti, nærmere betegnet i takt med befolkningstilvæksten (1,8 % på årsplan).

Ligesom noteringerne på de fleste landbrugsråvarer har noteringerne på bomuld gennem længere tid udvist en faldende tendens samt kraftige pludselige udsving. Dette skyldes i første række Kinas sporadiske import/eksport-aktivitet på verdensmarkedet. Dette forhold understreger nødvendigheden af en grundig analyse af verdensmarkedet og dets komponenter. Flere faktorer influerer på noteringerne på landbrugsråvarer, bl.a. efterspørgslen, som afspejler ændringer i de vigtigste importlandes økonomiske forhold; substitutionseffekten (påvirkning fra varer af tilsvarende art); udbuddet, som er et resultat af branchens råvarestrukturer; den landbrugsmæssige/tekniske kapacitet; de lokale naturforhold, som afhænger af vejrforholdene og de plantesundhedsmæssige variationer; og endelig lagrenes størrelse. Bomuldsnoteringerne faldt i gennemsnit med 0,2 % om året i tidsrummet fra 1960 til 1984; dette fald øgedes til 0,9 % om året i tidsrummet 1985-2002. De faldende noteringer skyldes navnlig produktivitetsforbedringer og lavere produktionsomkostninger, samt konkurrencen fra syntetiske fibre.

Det gælder generelt, at de tilskudsordninger der anvendes i flere producentlande, ikke mindst i industrilandene, trykker priserne. Der praktiseres forskellige former for tilskud til bomuld i De Forenede Stater og i Den Europæiske Union; EU yder kun en brøkdel af det beløb som de amerikanske bomuldsproducenter får stillet til rådighed (0,8 mia. EUR i EU mod 2,9 mia. EUR i USA i perioden 2001-2002). Disse tilskudsordninger betyder at de priser som bomuldsproducenterne i USA og i EU fik i 2001-2002 lå henholdsvis 90 % og 154 % over verdensmarkedspriserne. Dette influerer direkte på produktionen i de to regioner. I modsætning til USA har EU imidlertid kun en lille samlet produktion (kun 2 % af verdensproduktionen). EU har således kun marginal indflydelse på prisdannelsen på det

internationale marked. Mængdemæssigt udgør EU's produktion imidlertid omkring 70 % af de vest- og centralafrikanske landes eksport.

I tidsrummet 2001-2002 lå priserne specielt lavt, og dette førte til store vanskeligheder for bomuldssektoren i Vest- og Centralafrika, hvor der ikke findes nogen prisstøtteordning. Priserne er på det seneste steget skarpt igen, hvilket illustrerer de dramatiske pludselige svingninger som bomuldsproducenterne er udsat for.

1.2. Bomuldssektoren i Afrika - baggrund og problemer

Bomuld er en vigtig eksportvare for mange afrikanske lande. To-tre millioner producenter og omkring 15 millioner andre er direkte eller indirekte afhængige af bomuldssektoren. Mange er blandt samfundets fattigste. Deres levebrød er direkte afhængigt af prisniveau og prisstabilitet. Den afrikanske bomuldssektors udsatte stilling er kommet i søgelyset på grund af de seneste pludselige prisudsving.

Selvom bomuld produceret i Afrika generelt set er konkurrencedygtig, bør bomuld produceret i Vest og Centralafrika dog sikres en bedre konkurrencestilling. De ustabile forhold i ind- og udland rejser tvivl om sektorens fremtid. Af de ovenfor omtalte eksterne faktorer er det navnlig det langvarige prisfald og de store pludselige prisudsving - kombineret med den kraftige internationale konkurrence, hvori samhandelsfordrejende tilskud spiller en stor rolle - som giver anledning til alvorlig bekymring; dette forhold bør tages op til overvejelse på både indenlandsk og internationalt niveau. Hvad angår de indenlandske forhold er det vigtigt at man hurtigst muligt løser problemerne i forbindelse med sektorens ringe fleksibilitet over for ændringer i efterspørgslen, og den langsomme teknologiske modernisering. Hvis ikke man ser disse internationale og indenlandske trusler i øjnene og gør noget for at afværge dem, kan et sammenbrud i sektoren ikke udelukkes. Et sammenbrud vil få alvorlige følger i form af en yderligere forarmning af landdistrikterne, en endnu større afvandring og en endnu større trussel mod de bomuldsafhængige landes stabilitet.

I forbindelse med forberedelsen af Verdenshandelsorganisationens ministerkonference i Cancun meddelte fire vest- og centralafrikanske lande¹ at de var bekymrede med hensyn til bomuldssektorens situation. De fremlagde derfor et forslag til specifikke forhandlinger om bomuld i Doha-runden, i første række med to formål for øje: 1) at få indført en ordning for udfasning og senere total afskaffelse af støtte til bomuldsproduktionen, og 2) at få indført en overgangsforanstaltning så længe støtten til bomuldsproduktion ikke er totalt afskaffet, med det formål at sikre bomuldsproducenterne i mindre udviklede lande finansiel kompensation for deres indkomsttab som en integrerende del af de rettigheder og forpligtelser der bliver resultatet af Doha-runden². Dette initiativ har vundet stor genklang hos alle medlemmer af Verdenshandelsorganisationen.

2. FORMÅLET MED EU'S FORANSTALTNING

EU finder at de vest- og centralafrikanske landes med rette er bekymret for deres bomuldssektor, og at dette problem må løses. Det blev fastslået på Rådets møde den 17. november 2003 at dette var et vitalt anliggende for disse lande, og Rådet anmodede Kommissionen om at foretage en grundig undersøgelse af forholdene og informere Rådet om resultatet heraf.

¹ Benin, Burkina Faso, Tchad og Mali

² Verdenshandelsorganisationens dokument TN/AG/GEN/4 af 16. maj 2003

På baggrund af EU's og medlemsstaternes historisk betingede involvering i den afrikanske bomuldssektor, EU's relationer med Afrika, først inden for rammerne af de forskellige Lomé-konventioner og nu inden for rammerne af Cotonou-aftalen, samt EU's rolle som vigtig international samhandelspartner, foreslår Kommissionen at man indgår et partnerskab med Afrika og støtter en omfattende, strukturel og bæredygtig udvikling af bomuldssektoren. EU foreslår at et sådant partnerskab bør omfatte ikke blot de fire vest- og centralafrikanske lande Benin, Burkina, Mali og Tchad, som har været mest aktive i arbejdet på at henlede det internationale samfunds opmærksomhed på bomuldssektorens problemer, men samtlige afrikanske AVS-lande hvor bomuld spiller en vigtig rolle for økonomien. Da forholdene i de enkelte landes bomuldssektorer er forskellige og den nationale prioritering varierer, bør det drøftes og aftales med landene hver især, hvordan de kan deltage i ordningen.

De ønskede resultater kan kun opnås med et omfattende og realistisk initiativ, samt foranstaltninger på både egnsplan, regionsplan og internationalt plan. Initiativet må ikke blot tage udgangspunkt i tidligere samarbejdstiltag og supplere allerede eksisterende initiativer, det må også løse de nye problemer som sektoren kæmper med. Formålet er at finde en løsning både på de enkelte producenters og hele sektorens mikroøkonomiske problemer og på de pågældende landes makroøkonomiske vanskeligheder. Det foreslåede partnerskab forudsætter et langsigtet perspektiv, hvis de fornødne forbedringer skal realiseres, og dette indebærer regelmæssig kontrol af om ordningen fortsætter med at være relevant, også under ændrede forhold.

Til løsning af krisen i Afrikas bomuldsbaserede økonomier på en realistisk, vidtspændende og bæredygtig måde foreslås et partnerskab med to målsætninger:

- mere retfærdige forhold i den internationale samhandel med bomuld
- støtte til bomuldsproducerende lande og regioner i Afrika.

Den sidste af disse to målsætninger er mere vidtgående end den anmodning som de vest- og centralafrikanske lande har fremsat inden for Verdenshandelsorganisationen, men Kommissionen mener at begge mål er vigtige, idet de udgør en integreret løsning som giver god mulighed for at tage udfordringen op over en bred front. Det må ydermere påregnes at det kan vare nogle år inden man kan få ændret forholdene på det internationale marked gennem forhandlinger inden for Verdenshandelsorganisationen, og at der derfor må igangsættes foranstaltninger til konsolidering og bedring af forholdene inden for en kortere tidsfrist. Landene vil kun kunne drage fordel af en bedring i de internationale samhandelsforhold hvis de nuværende mangler i deres bomuldssektor afhjælpes.

Dette forslag repræsenterer den konkrete udformning af de principper og analyser som er beskrevet i den kommissionsmeddelelse om landbrugsråvarer, afhængighed og fattigdom, som vedtages sideløbende med denne tekst. Formålet med det her forelagte forslag er at tilstræbe at Kommissionen, medlemsstaterne og andre vigtige parter såsom Verdensbanken, Den Internationale Valutafond og relevante FN-organisationer, og først og fremmest de pågældende lande selv, samler deres indsats om en række strategier og aktiviteter til løsning af problemerne i bomuldssektoren.

3. PARTNERSKAB MED SIGTE PÅ BOMULDSPRODUCERENDE LANDE I AFRIKA - EN SKITSE

3.1. Mere retfærdige forhold i den internationale samhandel med bomuld

3.1.1. Foranstaltning med sigte på Verdenshandelsorganisationens landbrugsforhandlinger

Kommissionen stræber efter en effektiv og specifik løsning inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationens landbrugsforhandlinger. Det er kun i disse forhandlinger at alle parter kan gøre deres respektive interesser gældende, og der er en rimelig udsigt til at finde en velafvejnet løsning som fuldt ud tilgodeser bomuldsproblematikken.

Inddragelse i landbrugsforhandlingerne betyder imidlertid ikke at bomuldsproblemet mister sin specificitet. Tværtimod er Kommissionen af den opfattelse at forhandlingerne om dette punkt bør gøres til genstand for den fornødne specifikke opmærksomhed og i givet fald specifikke tidsfrister for gennemførelsen.

Kommissionen støtter ikke det forslag om finansiel godtgørelse som Benin, Burkina Faso, Mali og Tchad har fremsat i Verdenshandelsorganisationen, fordi denne organisations regler hindrer en sådan løsning. Kommissionen fremsætter derimod forslag om en omfattende række foranstaltninger til forbedring af markedsadgang, konkurrence på eksportmarkederne og intern støtte.

3.1.2. Markedsadgang

En bedre markedsadgang må være udgangspunktet for enhver form for samhandelsrelaterede foranstaltninger. Uden en restriktionsfri og fuldstændig adgang til alle store markeder har Afrikas nuværende bomuldsproduktion - for da slet ikke at tale om en udvidet produktion - kun meget begrænsede afsætningsmuligheder. Efter Kommissionens opfattelse bør alle udviklede lande følge det eksempel som EU har givet med EBA-ordningen ('Alt, undtagen våben'), og som minimum åbne deres marked for alle produkter, og herunder også for bomuld og bomuldsbaserede produkter, fra alle mindre udviklede lande. EU er reelt et af de største markeder for afrikansk bomuld. De bomuldsproducerende og -eksporterende lande får store nye afsætningsmuligheder når de mindre udviklede lande fremover får adgang til andre store markeder i industrilandene.

Der bør ikke glemmes at man i dag finder den mest dynamiske vækst på de mere avancerede udviklingslandes markeder. Således importerer de syd- og østasiatiske lande stadig mere bomuld. Det er derfor vigtigt at disse lande også gør en indsats, og at de i det mindste giver bomuld fra de mindst udviklede lande restriktionsfri adgang til deres marked.

Optrapning af taksterne, dvs. det at en højere forarbejdningsgrad udløser en højere told, gør det vanskeligt at udbygge forarbejdningsindustrien i de råvareproducerende lande. Told af denne art influerer negativt på mulighederne for at opbygge en tekstilindustri på basis af lokalt fremstillet bomuld. EU har givet restriktionsfri markedsadgang til alle tekstiler og tekstilvarer fra AVS-landene som led i præferenceordningen, men optrapningstold er stadig ikke afskaffet på andre vigtige markeder. Kommissionen vil støtte bestræbelserne på at løse problemet i forbindelse med forhandlingerne om ikke-landbrugsprodukters markedsadgang. En generel liberalisering inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen vil imidlertid kunne underminere de præferenceordninger som de bomuldsproducerende udviklingslande måtte have fået del i. Kommissionen mener at man i de tilfælde, hvor dette medfører problemer for afrikanske lande, også må tage hensyn hertil i forhandlingerne.

3.1.3. *Konkurrencen på eksportmarkederne*

Hvor store konkurrentlande yder eksportsubsidier, forringes udviklingslandenes konkurrenceevne og mulighed for at vinde indpas på eksportmarkederne; dette gælder også produkter som afrikansk bomuld. I forhandlingerne i Verdenshandelsorganisationen må alle former for tilskud til eksport af bomuld tages op til behandling med henblik på reduktion, og dette gælder ikke kun tilskud som ydes eksplicit og i form af let gennemskuelige ordninger, men også tilskud der er implicit integreret i andre ordninger såsom subsidierede eksportkreditter. I modsætning til andre lande med stor produktion, bl.a. USA, yder EU ikke nogen form for eksporttilskud til bomuld. Kommissionens standpunkt er at alle tilskud til produkter der, i lighed med bomuld, er vigtige for udviklingslandene, bør afskaffes. Den har til hensigt at arbejde hen imod dette mål inden for Doha-runden for at sikre optimale konkurrenceforhold for bomuldseksporterende lande i Afrika.

3.1.4. *Intern støtte*

Nationale produktionstilskud til sektoren virker fordrejende på forholdene på markedet fordi de tilskynder til øget produktion og større eksport. Dette kan skade de fattigere landes producenter som ikke modtager nogen støtte. Hvis man ønsker at hjælpe de bomuldsproducerende lande i Afrika, må man stræbe efter en kraftig formindskelse af de former for intern støtte som virker fordrejende på marked og samhandel. Kommissionen vil søge at realisere dette mål i landbrugsforhandlingerne under Doha-runden.

Som allerede nævnt udgør EU's produktion kun 2 % af verdensproduktionen, og dens indflydelse på prisdannelsen er dermed marginal. Alligevel har Kommissionen, ud fra et ønske om at nedbringe denne indflydelse yderligere, for nylig foreslået at afkoble 60 % af den interne støtte fra produktionen dvs. at yde den som direkte indkomststøtte til landbruget, med andre ord uden tilknytning til producerede mængder. Kommissionen tilskynder Rådet og Parlamentet til at bakke op om de foreslåede foranstaltninger, således at de hurtigt kan blive godkendt og gennemført. I Doha-runden vil Kommissionen søge at få de store bomuldsproducerende lande som nu praktiserer produktionsfordrejende støtte, til at give tilsagn om at gennemføre samme reformer som EU.

Kommissionen agter at indføre tilsyn med, hvilke virkninger tilskudsordningerne og reformforanstaltningerne får på bomuldsproduktion og samhandel, og den opfordrer alle store lande som yder national støtte til bomuld, til at bakke op om denne idé. Dette vil give et klarere overblik over forholdene på det internationale marked og i den internationale samhandel, og gøre det lettere at vurdere, hvor stort behovet er for yderligere reformforanstaltninger.

3.1.5. *Handelsrelateret faglig bistand - hjælp til at de bomuldsproducerende udviklingslande selv kan forsvare deres interesser*

Endelig er yderst vigtigt at de afrikanske lande får støtte til deres arbejde på at indkredse, forelægge og forsvare deres bomuldsinteresser i den multilaterale samhandel. Kommissionen agter at afsætte passende bevillinger hertil. Der er afsat midler til samhandelsrelateret faglig bistand og kapacitetsforbedring under Verdenshandelsorganisationens støtteordning (10 mio. EUR) og støtteordningen i de økonomiske partnerskabsaftaler (20 mio. EUR). Hertil kommer at man for nylig har godkendt en ny samhandelsrelateret støtteordning (50 mio. EUR), som man også kan trække på til dette formål. Det skal endvidere nævnes at medlemsstaterne har indledt - og agter at videreføre - forskellige aktiviteter som også har bidraget til en styrkelse af de bomuldsproducerende afrikanske landes kapacitet.

3.2. Støtte til bomuldsproducerende lande og regioner i Afrika

Som skitseret i Kommissionens meddelelse om landbrugsråvarer, afhængighed og fattigdom, bør den overordnede målsætning i en støtteplan for råvareafhængige udviklingslande være at sikre en højere indtjening og en bedre indkomstsikkerhed på både producentniveau og makroøkonomisk niveau. Realiseringen af dette sigte indebærer først og fremmest at man opstiller nationale og internationale råvarestrategier, afhjælper følgerne af længerevarende prisfald, imødegår råvarerisici og opnår adgang til finansieringsmidler, diversificerer med udgangspunkt i traditionelle råvarer, integrerer økonomien i det internationale samhandelssystem og opnår en bedre virksomhedspraksis og mere investering i råvareafhængige udviklingslande.

3.2.1. Styrkelse af de bomuldsproducerende afrikanske landes konkurrenceevne

3.2.1.1. Støtte til de bomuldsproducerende regioner - hovedelementer

Forbedring af de afrikanske bomuldsproducerende landes økonomiske forhold indgår som led i den bredere udviklingsproblematik, og dette aspekt bør forankres i de nationale og regionale udviklingsplaner (og i første række sammenknyttes med kampen mod fattigdom og den hermed forbundne strategi for afhjælpning af fattigdom). Det er vigtigt at de berørte lande selv varetager ansvaret for programmer til styrkelse af bomuldssektoren.

Hovedmålsætningerne i sådanne programmer er beskrevet i det følgende. De gælder i større eller mindre omfang for de forskellige lande og regioner, afhængigt af de specifikke forhold. Beskrivelsen er ikke nødvendigvis udtømmende idet målsætningerne bør afpasses efter de nationale forhold. Prioriteringen mellem de forskellige foranstaltninger kan variere afhængigt af den tidsmæssige planlægning og alt efter hvor langt landene er nået i reformen.

- Bomuldsproducerende lande/regioner: ajourføring af vidtrækkende **planer for bæredygtig udvikling af bomuldsproducerende områder**, og aktiv stimulering af gennemførelsen heraf. Dette forudsætter at der tages hensyn til de generelle rammer for regional og lokal udvikling og de miljømæssige, sociale og sundhedsmæssige problemer. Blandt de vigtige elementer er passende infrastrukturer, decentral forvaltnings- og administrationskapacitet, og fremfor alt en bedre forvaltningspraksis på alle niveauer.

Da de bomuldsproducerende landdistrikter i visse tilfælde har en udsat økonomi fordi den bygger på produktion af én enkelt vare, bør der i udviklingspolitikken for disse områder indgå støtte til **diversificering** på mellemlangt og langt sigt. Fattigdommen kan søges afhjulpet gennem diversificering i retning af fødevareafgrøder eller traditionelle eller nye salgsafgrøder der kan supplere bomuldsproduktionen. Støtte til diversificering kan bl.a. omfatte privatsektorstøtte, teknologisk innovation og strategiudvikling på regeringsniveau.

- **Bomuldspolitik og -institutioner** (på egns-, lands- og verdensregionsplan): en styrket udvikling af politik og institutioner inden for bomuldssektoren med sigte på realisering af sektorreformer til fremme af landbrugernes interesser og udviklingen af den private sektor, med supplerende involvering af den offentlige sektor. Politikken, og herunder også prispolitikken, bør tage udgangspunkt i et godt kendskab til sektoren og specifikke nationale forhold. Det gælder generelt at der i flere lande kan opnås en stor effektivitetsforbedring ved fjernelse af de resterende institutionelle flaskehalse i bomuldssektoren. Her tænkes på institutioner på alle brancheniveauer

(stærke producentorganisationer, en effektiv industrisektor, en målrettet offentlig administration) samt generelt velfungerende arbejdsmarkedsinstitutioner. Velfungerende institutioner er nødvendige hvis sektoren skal have adgang til de fornødne tjenesteydelser (finansiering, rådgivning, driftsmidler, marketing osv.). Tværfaglige organisationer, hvori alle parter i branchen er repræsenteret på lige fod, har en vigtig rolle at spille i udviklingen af sektoren, og deres funktion bør derfor styrkes.

- Bomuldsbranchen: fremme af investering i **integrering af branchen**. Heri indgår vertikal diversificering og industriel forarbejdning med det formål at sikre afrikanske bomuldsprodukter en værditilvækst og sørge for at udbyttet fordeles retfærdigt inden for branchen. Mulighederne for realisering af dette mål bør undersøges og udvikles ud fra et regionalt perspektiv med udnyttelse af de fordele de enkelte lande har hver især. Ved udviklingen bør der tages hensyn til tendenserne i den internationale tekstilsamhandel, idet der lægges fokus på specifikke regionale markeder og eksportmarkeder. Specifikke markeder (bl.a. for 'fair trade'-produkter og økologisk bomuld), der åbner mulighed for en værditilvækst, bør også gøres til genstand for bomuldsbranchens overvejelser.
- Bomuldsproducenter: fremme af **teknologisk innovation og tilpasning** inden for den afrikanske bomuldssektor, ikke mindst på bedriftsniveau. En bedre konkurrenceevne forudsætter at man - i lighed med de store internationale producenter - nedbringer produktionsomkostningerne, begrænser skaderne på miljøet og forbedrer produktionens og arbejdets kvalitet. Udvikling af specifikke produkter (såsom 'fair trade'-produkter og økologisk bomuld) forudsætter også en specifik teknisk og administrativ ekspertise. I denne forbindelse spiller forskning, tilrettelæggelse af de retlige rammer, uddannelse og en effektiv formidling af serviceydelser og rå- og hjælpevarer til producenterne også en vigtig rolle.
- Det internationale bomuldsmarked: konsolidering af afrikansk bomulds andel af det internationale marked, i første række gennem **kvalitetsmærkning**. Noget sådant forudsætter bl.a. at der oprettes et verdensomspændende klassificeringssystem, således at der kan differentieres mellem forskellige bomuldsfibre, at den afrikanske bomuldssektor deltager heri, og at den har den fornødne kapacitet til at sikre at ordningen overholdes.

3.2.1.2. Udvikling af de bomuldsproducerende landes økonomi gennem de økonomiske samarbejdspartnerskaber

EU forhandler for tiden med AVS-landene om indgåelse af økonomiske partnerskabsaftaler. Tanken hermed er at udnytte samhandelen i udviklingspolitisk øjemed. Forhandlingerne er en ideel lejlighed til at støtte bomuldssektorens udvikling. De økonomiske partnerskabsaftaler knytter spørgsmålet om markedsadgang sammen med bestemmelser om alle relevante samhandelsområder, regional integration og supplerende udviklingssamarbejde. Da EU allerede har givet bomuld og tekstiler fra AVS-landene uindskrænket markedsadgang, kan der ikke som led i de økonomiske partnerskabsaftaler åbnes yderligere muligheder i denne henseende, men man kan tilbyde at give andre produkter en bedre markedsadgang, hvilket kan komme diversificeringen til gode. Med hensyn til samhandelsrelaterede områder og regional integration kan de økonomiske partnerskabsaftaler udnyttes til at forbedre bomuldssektorens konkurrenceevne og udsigter.

Man agter således at gøre en indsats for at finde passende løsninger til fremme af samhandel og investeringsbestemmelser og indgå aftaler herom. Blandt andet kan nævnes at bomuldsproducerende lande uden direkte adgang til havet vil kunne få gavn af regionale løsninger på transitproblemet, dvs. inden for rammerne af ordningerne til fremme af samhandelen, og samtidig hermed vil mere forudsigelige forhold og større tillid til beskyttelsen af investeringer i forening med harmoniserede regionale markeder kunne bidrage til at tiltrække direkte investering fra ind- og udland. Tanken er at de internationale forberedende task-forces vil kunne etablere forbindelse til og støtte den faktiske etablering og anvendelse af disse bestemmelser inden for rammerne af udviklingssamarbejdet.

3.2.2. *Ordning til afhjælpning af virkningerne af svingende noteringer*

Svingende noteringer er en af de vigtigste årsager til at bomuldsproducenter og bomuldsafhængige lande kæmper med vanskeligheder. Det foreslåede partnerskab til støtte for udviklingen i bomuldssektoren bør derfor indeholde en ordning til afhjælpning af dette problem. Med henblik herpå er det planen at:

- yde støtte til at give producenterne bedre **adgang til markedsbaserede ordninger til afhjælpning af indtægtsrisikoen**, bl.a. via egneringsvirksomheder. Her tænkes ikke blot på støtte til kapacitetsforbedring og faglig bistand, men på udnyttelse af erfaringerne fra Verdensbankens initiativ til mindskelse af risiciene i forbindelse med råvarer; formålet med dette er at skabe kontakt mellem potentielle købere af risikoinstrumenter og internationale leverandører, og i første række leverandører af produkter med klar tilknytning til fattigdomsbekæmpelse. I anden række kan det blive aktuelt at undersøge om en regional forsikringsfond har potentiale til at opbakke de markedsbaserede ordninger
- opfordre **de internationale finansieringsinstitutioner** (Den Internationale Valutafond, Verdensbanken osv.) til at indsætte bestemmelser om råvareprischok i deres nuværende ordninger (f.eks. ordningen for fattigdomsbekæmpelse og vækst, fattigdomsbekæmpelsesstrategien og ordningen for supplerende finansiering). Heri bør indgå samme type hjælp som i initiativet for stærkt gældstyngede lande, hvori der åbnes mulighed for yderligere gældssanering i tilfælde af eksterne prischok der medfører et faldende eksportprovenu
- ændre **FLEX-ordningen** således at AVS-landene får lettere adgang til denne ordnings budgetstøtte i tilfælde hvor der indtræder et kraftigt fald i statens finanser som følge af en nedgang i eksportprovenuet. Kommissionen agter i maj 2004 at forelægge AVS/EU-Ministerrådet et forslag til ændring af bilag II til Cotonou-aftalen der går ud på at åbne mulighed for at de nye betingelser også kan finde anvendelse på 2003-sager.

4. **OVERVEJELSER OM GENNEMFØRELSEN - FINANSIERINGSKILDER**

Ved fastlæggelsen af partnerskabsaftalens sigte og foranstaltningerne heri er det nødvendigt at inddrage medlemsstaterne og de berørte bomuldsproducerende lande i Afrika. EF vil sørge for at arbejdet nøje koordineres med medlemsstaterne og de berørte organisationer såsom Verdensbanken og Den Internationale Valutafond, og i denne forbindelse stræbe efter positive samspilsvirkninger og indbyrdes komplementaritet. Det er tanken at der med henblik herpå skal iværksættes en passende høring og koordinering. Det er Kommissionens plan at der i

første halvår af 2004 skal afholdes et seminar med deltagelse af alle interessenter og berørte medlemsstater.

Som et konkret skridt på vejen til gennemførelse af ovennævnte program, og i første række den del der vedrører udviklingssamarbejdet, foreslår Kommissionen at der for den pågældende region oprettes task-forces - med inddragelse af repræsentanter for staterne, Kommissionen og andre berørte parter - der skal drøfte, fremme og koordinere arbejdet under hensyntagen til allerede eksisterende processer og støtteordninger. Disse task-forces kan mødes som undergrupper af de regionale forberedende task-forces der er under oprettelse i de forskellige AVS-regioner, således at forbindelsen er sikret mellem de økonomiske partnerskabsaftaler og udviklingssamarbejdet.

Da det her forelagte initiativ tager form af et partnerskab mellem EU og de berørte lande og regioner i Afrika, er det den centrale idé i ordningen at der skal gennemføres en fælles indsats med sigte på bomuldsindustrien. Dette indebærer at de berørte lande giver konkret bevis på deres opbakning om udvikling af bomuldssektoren, og ikke mindst i deres nationale politik, budgetbevillinger og planlægning af støtteprogrammerne.

Med hensyn til finansieringen af støtteforanstaltningerne for afrikansk bomuld bygger partnerskabet på allerede oprettede ordninger og faciliteter. Disse ordningers sigte kan i samarbejde med de berørte lande ændres således at de kan anvendes til at støtte de bomuldsproducerende regioner. Behovet for direkte samhandelsrelateret bistand til bomuldssektoren (konsultation, fastlæggelse af standpunkter, rådgivning, forhandlinger mm.), kan som anført ovenfor dækkes via Verdenshandelsorganisationens støtteordning (10 mio. EUR), støtteordningerne i de økonomiske partnerskabsaftaler (20 mio. EUR) og den kommende TradeCom-ordning (50 mio. EUR).

For så vidt angår finansiering af en bredere udvikling af bomuldssektoren kan de nationale og regionale vejledende programmer under EUF lægges til grund. Der skal i 2004 gøres midtvejsstatus over de forskellige AVS-landes nationale strategier og de planlagte bevillinger. Dette vil give de berørte lande en god lejlighed til i samarbejde med Kommissionen at tage den nuværende finansieringsprioritering (den såkaldte 'A'-bevilling) op igen og i givet fald opprioritere bomuldsrelaterede områder, og herunder landbrug og udvikling af landdistrikter, eftersom den samlede bevilling til lande med særligt gode resultater vil blive øget. Hvis disse midler ikke slår til, kan der - efter at man har drøftet og fastsat de nærmere betingelser herfor - gøres brug af muligheden for ud over FLEX-ordningen at trække på den ekstrabevilling som hvert enkelt land råder over til uforudsete behov ('B'-bevillingen).

Bevillingerne i de regionale vejledende programmer til regional integration, og herunder samhandel, kan også anvendes inden for bomuldssektoren. Dette kan ske i nær samordning med tilsvarende aktiviteter under de økonomiske partnerskabsaftaler samt de nationale foranstaltninger. Kommissionen har til hensigt at fremsætte forslag om ekstra finansieringsmidler til bomuldssektoren som led i ordningen for samarbejde internt i AVS-gruppen.

Hvad angår problemet med svingende noteringer kan det nævnes at den planlagte revision af betingelserne for at bringe FLEX-ordningen i anvendelse forventes at resultere i ekstra budgetstøtte som kan hjælpe landene til at imødegå følgerne på statsbudgettet af et faldende eksportprovenu.

De bidrag der forventes fra medlemsstaterne og andre donorer, kommer til at indgå i samordningsarbejdet.

Bilag: Fakta og tal om verdenssamhandelen med bomuld

2001-2002	Produktion		Eksport x 1000 tons	Import x 1000 tons	Netto- eksport x 1000 tons
	x 1000 tons	Verdens- produktion i %			
Hele verden	21414				
Vest- og Centralafrika	1098	5,1 %	801	16	785
Andre AVS- lande	283	1,3 %	183	5	178
EU	563	2,6 %	295	784	-489
Brasilien	766	3,6 %	147	55	92
Kina	5313	24,8 %	74	98	-24
USA	4421	20,6 %	2395	5	2390
Indien	2678	12,5 %	13	381	-368
Pakistan	1807	8,4 %	35	218	-183
Usbekistan	1067	5 %	740	0	740
Australien	697	3,3 %	664	0	664
Resten af verden	2721	12,7 %	966	4850	-3884

Kilde: Foreign Agriculture Service (FAS)-online

Bomuldens betydning for Vest- og Centralafrika

- I 2001-2002 producerede de vest- og centralafrikanske lande 1,1 mio. t bomuld, hvilket udgjorde 5,1 % af den samlede verdensproduktion; de eksporterede 801 000 t bomuld, svarende til 12,7 % af verdens samhandel.
- I tidsrummet 1998-1999 repræsenterede bomuld 30 % af Malis samlede eksport, 40 % af Benins, 33 % af Tchads og 44 % af Burkina Fasons.

EU's marked

- I tidsrummet 2001-2002 udgjorde EU's produktion 2,6 % af verdensproduktionen og EU's eksport 4,7 % af verdens samlede bomuldseksport.
- EU er nettoimportør af bomuld, og verdens største importør af denne vare. Omkring en tredjedel af EU's import kom fra de vest- og centralafrikanske lande i 2002.
- EU aftager fra 20 % til 80 % af bomuldseksporten fra Mali, Benin, Burkina Faso og Tchad.