



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.02.2004  
KOM(2004)89 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-  
PARLAMENTET**

**Landbrugsråvarer: afhængighed og fattigdom  
- Forslag til en EU-handlingsplan**

**DA**

**DA**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Hvorfor er der brug for en EU-handlingsplan til støtte for landbrugsråvarer i udviklingslandene?.....	4
2.	Prioritering af problemet med råvarekæder og råvareafhængighed .....	6
2.1.	Svarstrategi: Udvikle nye råvarestrategier på nationalt og internationalt plan .....	6
2.2.	Forslag til EU-tiltag.....	7
2.2.1.	Støtte til udvikling af råvarestrategier i de råvareafhængige udviklingslande.....	7
2.2.2.	Fortsat reform af de internationale råvareorganer og deres strategier .....	7
3.	Håndtering af faldende priser på lang sigt .....	8
3.1.	Svarstrategi: Mere konkurrencedygtige råvarer og økonomiske rammer.....	9
3.1.1.	Forbedring af producenternes kapacitet og støttetjenester.....	9
3.1.2.	Adgang til vigtige infrastrukturer i råvareproducerende områder .....	9
3.1.3.	Fortsatte politiske reformer på makroniveau .....	10
3.1.4.	Fremme og udnyttelse af regional integration .....	10
3.2.	Forslag til EU-tiltag.....	10
3.2.1.	Støtte til gennemførelse af råvarestrategier.....	10
3.2.2.	Udvikling af regionale støttetjenester .....	11
3.2.3.	Støtte til økonomiske partnerskabsaftaler med AVS-landene .....	11
4.	Håndtering af råvarerisici og adgang til finansiering.....	11
4.1.	Svarstrategi: Udvikle institutioner og instrumenter .....	12
4.2.	Forslag til EU-tiltag.....	13
4.2.1.	Bedre adgang for producenter til forsikring mod råvarerisici og handelsfinansiering .....	13
4.2.2.	Udvikling af instrumenter til krisehåndtering på makroniveau .....	13
4.2.3.	Bedre adgang til EU's udligningsordning, Flex.....	13
5.	Diversificering af traditionelle råvarer.....	14
5.1.	Svarstrategi: Forbedre regeringernes kapacitet til at fremme diversificeringen .....	15
5.2.	Forslag til EU-tiltag.....	15
5.2.1.	Vejledning til regeringerne i deres valg .....	15
5.2.2.	Støtte til udvikling af landdistrikter .....	15
5.2.3.	Øget støtte til den private sektor .....	16

6.	En bedre integrering i det internationale handelssystem.....	16
6.1.	Svarstrategi: Sikre de råvareafhængige udviklingslande maksimale muligheder i det multilaterale handelssystem .....	17
6.2.	Forslag til EU-tiltag.....	18
6.2.1.	Et udviklingsorienteret resultat af Doha-udviklingsdagsordenen .....	18
6.2.2.	Overvågning af landbrugspolitikens eksterne virkninger .....	19
6.2.3.	Størst mulig adgang til EU-markedet for de råvareafhængige udviklingslande .....	19
6.2.4.	Bedre udbytte af markedsadgangen for de råvareafhængige udviklingslande.....	19
7.	Fremme af bæredygtige virksomhedsmetoder og investeringer i de råvareafhængige udviklingslande .....	20
7.1.	Svarstrategi: Øge virksomhedernes ansvar for en bæredygtig råvareproduktion .....	20
7.2.	Forslag til EU-tiltag.....	22
7.2.1.	Fremme af virksomhedernes sociale ansvar på internationalt plan .....	22
7.2.2.	Hjælpe de råvareafhængige udviklingslande til at få udbytte af virksomhedernes sociale ansvar .....	22
7.2.3.	Konkurrencefremme .....	22
8.	Næste skridt.....	23

## 1. HVORFOR ER DER BRUG FOR EN EU-HANDLINGSPLAN TIL STØTTE FOR LANDBRUGSRÅVARER I UDVIKLINGSLANDENE?

Problemet med råvareafhængighed er igen kommet på den internationale dagsorden. De seneste voldsomme prisfald har fået det internationale samfund til at se nærmere på dette problem og at forpligte sig til at gøre en indsats<sup>1</sup>. En række råvareafhængige udviklingslande<sup>2</sup> har for nylig gjort WTO opmærksom på deres situation og anmodet om, at der tages særligt hensyn til dem<sup>3</sup>.

Den internationale handel med landbrugsråvarer har central betydning for beskæftigelsen og indkomsten for millioner af mennesker i udviklingslandene og er samtidig en vigtig kilde til budgetindtægter og udenlandsk valuta for mange af disse lande. Råvarer er også tit drivkraften for den økonomiske udvikling på regionalt plan i udviklingslandene. Tilværelsen for landbrugsproducenterne er imidlertid usikker, da priserne for en lang række råvarer er meget ustabile og ser ud til at være inde i en faldende udvikling på lang sigt. Mellem 1970 og 2000 faldt priserne på nogle af udviklingslandenes vigtigste eksportvarer, som f.eks. sukker, bomuld, kakao og kaffe, med mellem 30 % og 60 % (i konstante dollar).

De faldende og ustabile priser fører som en direkte konsekvens til et lavere udviklingsniveau, fordi de indvirker negativt på landbrugsindtægter og –lønninger, beskæftigelsen og landbefolkningens sundhedstilstand. De lave priser går især ud over bestræbelserne på at mindske fattigdommen i de råvareafhængige udviklingslande, hvor befolkningen og økonomien i vid udstrækning er afhængig af disse varer. Her skaber prismønstrene endvidere makroøkonomiske ubalancer, fordi de skader eksportindtægterne, gældsbetjeningsniveauet, importen, kreditmulighederne, statsindtægterne og adgangen til basistjenester, som f.eks. sundhedspleje og uddannelse.

I ca. 50 lande stammer størstedelen af eksportindtægterne fra tre eller endda færre råvarer. Der er navnlig tale om afrikanske lande syd for Sahara, men også om lande i Vestindien og Centralamerika (se bilag). Mange tilhører de mindst udviklede lande, er indlandsstater eller små østater. Mange råvareafhængige udviklingslande sidder fast i en situation med faldende indkomster og investeringer, stagnerende konkurrenceevne, vedvarende fattigdom og afhængighed. Deres råvaresektorer har svært ved at tilpasse sig til den stadig skarpere internationale konkurrence og ændringerne på det internationale marked, men landene har kun få ressourcer til at rette op på denne situation.

Kommissionen opfatter stadig de traditionelle råvaresektorer som en vigtig kilde til beskæftigelse, indkomster, eksportindtægter og fattigdomsbekæmpelse i de råvareafhængige udviklingslande. Der må imidlertid gøres en indsats til støtte for disse sektorer, ellers risikerer

---

<sup>1</sup> F.eks. den tredje FN-konference om de mindst udviklede lande i Bruxelles i 2001, Doha-erklæringen fra november 2001, konferencen om finansiering af udvikling i Monterrey i 2002, verdensstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg i 2002 og FN's Generalforsamling i 2002.

<sup>2</sup> "Råvareafhængige udviklingslande" betyder i denne meddelelse lande, der er særlig sårbare over for udviklingen på de internationale markeder for landbrugsråvarer, bl.a. over for prisudsving, og som derfor deler nogle af de samme udviklingsmæssige udfordringer. Dette betyder imidlertid hverken, at der findes en særlig definition, eller at der burde findes en sådan definition.

<sup>3</sup> Meddelelse fra Kenya, Uganda og Tanzania (WTO WT/COMTD/W/113 af 19. maj 2003) og det såkaldte bomuldsinitiativ, der blev forelagt for WTO af Tchad, Mali, Benin og Burkina Faso, WT/MIN (03)/W/2, i forbindelse med WT/GC/W/516TN/AG/GEN/4.

de i mange lande at bryde sammen med deraf følgende alvorlige socioøkonomiske og politiske konsekvenser.

Denne meddelelse bygger på et arbejdsdokument fra Kommissionen om handel med landbrugsråvarer, afhængighed og fattigdom (SEK(2003) 908). Formålet med det pågældende dokument var at undersøge, hvilke udfordringer de råvareafhængige udviklingslande står over for, og hvilke strategier der bør lægges for disse lande. I denne meddelelse foreslås det, at EU vedtager en handlingsplan til støtte for disse råvareafhængige udviklingslande og deres producenter. De overordnede mål for de foreslåede tiltag er at:

- øge producenternes indtægter fra traditionelle og andre råvarer og
- mindske producenternes og den makroøkonomiske indkomstsårbarhed.

Denne meddelelse vedrører landbrugsmæssige (og ikke mineralske) råvarer, der forhandles og markedsføres på internationalt plan. Grunden til dette er navnlig, at landbrugsråvarer har en mere direkte indvirkning på fattigdom end mineralske råvarer, fordi der er så mange småbrugere og landarbejdere indblandet i produktionen. Tømmer er ikke omfattet af meddelelsen, da Kommissionen allerede har en særlig strategi og budgetpost samt omfattende programmer for denne sektor. Desuden er den ved at gennemføre en handlingsplan for bekæmpelse af ulovlig skovhugst<sup>4</sup>.

Meddelelsen supplerer andre af de meddelelser, der er vedtaget for nylig, navnlig KOM(2002) 429 om "Fattigdomsbekæmpelse i landdistrikter", KOM(2002) 513 om "Handel og udvikling - Hvordan udviklingslandene kan hjælpes til at få udbytte af handel" og meddelelsen af 26. november 2003 om "Genoplivelse af forhandlingerne under Doha-udviklingsdagsordenen - EU-perspektiv". Den ledsages af Kommissionens forslag til en EU/Afrika-partnerskabsaftale til støtte for udviklingen i bomuldssektoren, der gennemføres sideløbende hermed, og hvori der fastlægges en særlig anvendelse for de bomuldsafhængige udviklingslande af de strategier og foranstaltninger, der er beskrevet i denne meddelelse.

I meddelelsen opstilles der en række politiske prioriteter som svar på de seks store udfordringer, som de råvareafhængige udviklingslande står over for, nemlig at prioritere problemet med råvareafhængighed på nationalt og internationalt plan, overkomme prisfald, håndtere råvarerisici og skaffe adgang til finansiering, diversificere de traditionelle råvarer, blive bedre integreret i det internationale handelssystem og fremme bæredygtige virksomhedsmetoder og investeringer i de råvareafhængige udviklingslande.

Det er vigtigt med en bred opbakning over hele linjen i EU, så der kan gøres fremskridt på de pågældende områder. Dette gælder, såvel når medlemsstaterne handler på egen hånd som bilaterale bistandsdonorer eller i internationale organer som Verdensbanken, IMF og FN, som når Kommissionen repræsenterer Fællesskabet i handelsmæssige og andre sammenhænge. Kommissionen ser frem til en stimulerende dialog med medlemsstaterne for at fastlægge de prioriteter og roller, der er nødvendige for at sikre en hurtig og effektiv gennemførelse af denne handlingsplan. En matrix for gennemførelsen er vedlagt som diskussionsgrundlag.

---

<sup>4</sup> Jf. KOM(2003) 251 om en EU-handlingsplan for retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (FLEGT) af 21. maj 2003.

## 2. PRIORITERING AF PROBLEMET MED RÅVAREKÆDER OG RÅVAREAFHÆNGIGHED

Efter at man gik væk fra den internationale interventionspolitik i slutningen af 1980'erne, og råvaremarkederne blev reformeret i udviklingslandene i 1990'erne, har råvaresektorerne, og navnlig de små producenter, i vidt omfang været overladt til sig selv i kampen for at leve op til markedets krav. Dette problem er stort set blevet ignoreret i de nationale udviklingsstrategier på trods af råvaresektorerens betydning for bekæmpelsen af fattigdom og de vanskeligheder, der truer dem. På internationalt plan må de internationale råvareorganer ændre deres målsætninger, så de svarer til den nye virkelighed.

### 2.1. Svarstrategi: Udvikle nye råvarestrategier på nationalt og internationalt plan

*Nationalt plan:* Regeringerne i de råvareafhængige udviklingslande må fastlægge strategier for, hvordan de kan håndtere nedgangen i deres råvaresektorer og ændringerne på de internationale råvaremarkeder. Disse strategier bør som led i indsatsen for at bekæmpe fattigdommen integreres i de nationale udviklingsstrategier, som f.eks. i strategidokumenterne for fattigdomslempelse (PRSP). For at kunne tage fat på alle problemerne samtidig kan det blive nødvendigt at indarbejde prioriteterne for råvarekæderne i sektorspecifikke strategier (f.eks. landbrug og transport) eller i flerstrengede strategier (f.eks. udvikling af landdistrikter). Dette vil hjælpe regeringerne til at beslutte, om der skal tages hensyn til støtte til fødevarerproduktion eller til salgsafgrøder, nuværende eller alternativ produktion, investeringer i traditionelle råvareproducerende områder med forholdsvis gode vækst- og beskæftigelsesmuligheder eller investeringer i mere ressourcefattige eller fjerntliggende områder osv.

Strategierne bør baseres på en grundig analyse af råvarekæden, der omfatter såvel sektorens stærke og svage sider som trusler og muligheder. En sådan analyse er vigtig for at kunne finde frem til de rigtige løsninger. Strategierne bør omfatte foranstaltninger til at forbedre konkurrenceevnen og arbejdsindtægterne fra traditionelle råvarer samt til at gøre producenterne mindre sårbare. Der vil skulle lægges særlig vægt på miljøhensyn, både af hensyn til bæredygtigheden, sundheden og konkurrenceevnen, men også for at kunne tage samlet fat på de globale miljømæssige udfordringer, der er forbundet med landbruget, som f.eks. klimaændringer, ørkendannelse, jordforringelse, tab af biodiversitet og vandforurening. Strategierne vil kunne omfatte foranstaltninger til at fremme andre indkomstmuligheder for producenter, som sandsynligvis ikke vil forblive konkurrencedygtige i deres nuværende virksomhed. Det vil også kunne undersøges, hvordan man kan begrænse sårbarheden over for drastiske indtægtsfald på makroøkonomisk plan. Strategierne må tage hensyn til regionale begrænsninger og muligheder og samtidig sigte mod større regional integration og stordriftsfordele. En af råvarestrategiernes vigtigste opgaver er at fastlægge rollerne for alle aktører i råvarekæden og at finde muligheder for synergier og partnerskaber. Derfor er det af afgørende betydning, at alle interesserede parter inddrages i udarbejdelsen og gennemførelsen af disse strategier. Strategierne skal være fleksible og må jævnligt revideres, så de kan tilpasses til nye udfordringer. Det vil ikke nødvendigvis kræve store finansielle investeringer fra regeringernes side at gennemføre strategierne, men det vil være en forudsætning, at der er tilstrækkelig offentlig, institutionel og menneskelig kapacitet til at løse problemer og flaskehalse ved hjælp af administrative bestemmelser osv. En sådan kapacitet kan være sværere at finde end finansielle ressourcer, og det er nødvendigt at tage højde for dens alternativomkostninger.

*Internationalt plan:* Det internationale samfund har også brug for et overblik over udviklingen inden for de forskellige råvaresektorer. Der må opstilles nogle rammer for, hvordan man kan analysere prisudviklingen på kort og lang sigt, få markedet til at fungere bedre (f.eks. gennem

markedsoplysninger) og fremme udviklingen inden for bl.a. handelsregler, sporbarhed, bæredygtighed og kvalitetskrav. Dette kan bl.a. opnås ved at fremme de internationale råvareorganers strategier for de forskellige råvarer. Efter Kommissionens mening bør de internationale råvareorganer navnlig arbejde mere intenst på at nå målene for bæredygtig udvikling, herunder for de fattige befolkningsgrupper. I den forbindelse bør de bl.a. fastlægge overordnede rammer for råvarekæden, hvilket også blev fremhævet af Den Fælles Råvarefond i 2003. Med mere præcise målsætninger, bedre strategier og større inddragelse af de interesserede parter bør de internationale råvareorganer kunne drage større nytte af og påvirke den indsats, som andre internationale aktører lægger for dagen inden for tværgående råvareinitiativer. Ved at blive mere ambitiøse og effektive vil råvareorganerne kunne få fornyet støtte fra sine medlemmer.

## 2.2. Forslag til EU-tiltag

### 2.2.1. Støtte til udvikling af råvarestrategier i de råvareafhængige udviklingslande

Europa-Kommissionen og medlemsstaterne bør bistå de råvareafhængige udviklingslande med at fastlægge råvarestrategier og indarbejde dem i de nationale udviklingsstrategier. Denne bistand kunne f.eks. omfatte en analyse af råvaresektorens bæredygtighed, bidrag til fattigdomsbekæmpelse og særlige behov, opbygning af den menneskelige og institutionelle kapacitet, der skal til for at gøre strategierne fleksible og effektive, og støtte til inddragelse af alle interesserede parter. Som et første skridt bør EU, inden for de sædvanlige samarbejdsrammer, indlede en dialog med de råvareafhængige udviklingslande, der ønsker at indgå i et samarbejde om at modernisere eller diversificere deres råvaresektorer.

### 2.2.2. Fortsat reform af de internationale råvareorganer og deres strategier

I overensstemmelse med de principper, som Kommissionen og medlemsstaterne blev enige om i Helsingfors<sup>5</sup>, bør EU fortsætte reformen af de internationale råvareorganer med henblik på at gøre dem mere effektive:

Med hensyn til **mål og arbejdsopgaver** bør de internationale råvareorganer i højere grad koncentrere indsatsen om bæredygtig udvikling, og i deres nuværende markedsorienterede arbejde bør der være en klar fokus på miljømæssig og socioøkonomisk bæredygtighed. De internationale råvareorganer bør blive mere lydhøre over for de interesserede parter i såvel producent- som forbrugslandene og tage de udfordringer op, der i øjeblikket truer råvaremarkederne. De bør navnlig søge at fremme sektorens fælles interesser (f.eks. kvalitetsforbedring), forbedre gennemsigtigheden og konkurrencebetingelserne på markedet, stimulere den generelle efterspørgsel på en given råvare og fremme og overvåge projekter, der har særlig interesse for de råvareafhængige udviklingslande. Desuden bør de om muligt prøve at skabe synergi med de nationale råvarestrategier.

Hvad angår **medlemskab** af råvareorganerne og deres **berettigelse** bør man sikre, at de har nok medlemmer og interesserede parter til at berettige deres eksistens som særskilt

---

<sup>5</sup> Helsingfors-principperne blev fastlagt af Rådets råvaregruppe på et uformelt møde i Helsingfors i 1999. Coreper noterede sig følgende mødekonklusioner: direkte markedsinterventioner bør undgås, de positive erfaringer fra internationale undersøgelsesgrupper bør udnyttes i det fremtidige samarbejde, men formen af dette samarbejde bør dog fastlægges for hvert enkelt tilfælde, effektiviteten af det mellemstatslige samarbejde bør sikres ved en mindsteproduktion og et mindsteforbrug, den private sektor bør spille en større rolle i samarbejdet, strukturerne og beslutningstagningsprocedurerne (herunder komplicerede administrative metoder og krav) bør strømlines.

mellemstatsligt organ. Et internationalt råvareorgan bør ikke nødvendigvis være baseret på en international råvareaftale, så længe det har et mandat (f.eks. det internationale råvareorgan for bomuld). EU bør tage sit medlemskab af internationale råvareorganer op til revision på grundlag af en vurdering af, hvordan de bidrager til EU's mål for bæredygtig udvikling, og overveje at trække sig ud af organer, som er af begrænset relevans, konstant giver ringe resultater eller er meget små. For at gøre de internationale råvareorganer mere synlige og effektive og samtidig mindske deres administrationsomkostninger foreslår Kommissionen, at internationale råvareorganer, der har ansvaret for tilsvarende varer, slås sammen, f.eks. kaffe og kakao; jute, bambus og gummi; FAO-grupper af huder, skind og kød osv.

Med hensyn til deres **forvaltning** bør de regeringer, der er medlemmer af internationale råvareorganer, i højere grad spille en understøttende rolle. Dette svarer til den rolle, som regeringerne har haft i råvaresektorerne, efter at interventionsforanstaltningerne i råvareaftalerne er blevet afskaffet, og producentlandenes afsætningsråd er brudt sammen. Bestyrelsernes funktioner bør også tages op til fornyet overvejelse og strømlines. Regeringerne bør helst give de udøvende beføjelser til velinformerede personer, der baserer deres arbejde på fælles aftalte holdninger. Bestyrelserne bør overvåge, vejlede og støtte arbejdet i råvareorganernes sekretariater. Kun en gang om året bør samtlige repræsentanter for medlemmerne og de interesserede parter mødes for at gennemgå de fremskridt, der er gjort, og drøfte de strategiske retningslinjer.

**De internationale råvareorganers sekretariater** bør være små og omkostningseffektive. Personaleomkostningerne skal ligge på et tilsvarende niveau som for en afdeling af et specialiseret FN-kontor. Sekretariaterne kunne desuden i fællesskab uddelegere eller dele visse horisontale opgaver, som f.eks. økonomisk forvaltning, formidling af oplysninger og projektovervågning. Reformen bør være en lejlighed til at afvikle tunge procedurer og fremme anvendelsen af moderne kommunikationssystemer, navnlig i specialiserede udvalg.

### **3. HÅNDTERING AF FALDENDE PRISER PÅ LANG SIGT**

Råvarepriserne er inde i en langsigtet nedadgående udvikling. Dette skyldes navnlig, at producenterne har haft en stor produktivitetfremgang og derfor kan tage lavere priser for deres varer. Andre faktorer har også været med til at øge produktionen, f.eks. at landene er under pres for at skaffe mere udenlandsk valuta, men kun kan gøre dette ved hjælp af et begrænset antal aktiviteter, devalueringen af de nationale valutaer i mange råvareproducerende lande som følge af strukturtilpasningsprogrammer, indførelsen af nye produktionsområder og produktionsstøtte i visse lande. Efterspørgslen på råvarer har ikke kunnet følge med det større udbud.

Erfaringen har vist, at internationale markedsinterventioner ikke kan rette op på strukturelle ubalancer på markedet for landbrugsråvarer. De vigtigste forudsætninger for at forbedre situationen er ikke til stede, og det vil de sandsynligvis heller ikke være inden for den nærmeste fremtid. De råvareafhængige udviklingslande må finde andre måder at håndtere de faldende priser på.

De råvareafhængige udviklingslande tager i deres råvarepolitik ofte ikke tilstrækkelig hånd om de høje produktions- og transaktionsomkostninger, der skader deres internationale konkurrenceevne. En anden hindring for disse landes konkurrenceevne er, at de fleste af deres markeder er meget små. I mange af de små udviklingslande kan gennemførelsen af en troværdig politik og stordriftsfordele i produktion, forarbejdning og inputleverancer kun



realiseres inden for større regionale grupperinger. På trods af dette har disse lande i deres markedsreformer som regel ikke udnyttet de mulige fordele ved regional integration.

### **3.1. Svarstrategi: Mere konkurrencedygtige råvarer og økonomiske rammer**

#### *3.1.1. Forbedring af producenterne kapacitet og støttetjenester*

For at klare de faldende priser kan råvareproducenterne forsøge at mindske deres gennemsnitsomkostninger, opnå kvalitetspræmier, vinde andele på specialiserede markeder, skabe forbindelser til nye købere og forbedre kontraktvilkårene. Dette kræver, at investeringerne baseres på markedspotentialet og ikke blot på den fysiske produktionskapacitet. Kapaciteten til forarbejdning af råvarer skal forbedres for at højne kvaliteten og skabe større værditilvækst. For at producenterne og forarbejdningsevne kan opfylde markedskravene i praksis, må man sørge for bedre markedsinformation og -rådgivning, herunder kompetenceudvikling, på grundlag af løbende forskning. Forskning og rådgivning bør skræddersys efter de pågældende producenters situation og organisation. Gennem en regional tilgang vil man kunne opnå stordriftsfordele for de fleste af disse tjenesteydelser.

De fleste landbrugere, dvs. dem, der producerer for det brede marked, bør i deres investeringer først og fremmest forsøge at mindske de gennemsnitlige produktions- og markedsføringsomkostninger og/eller opnå kvalitetspræmier. De landbrugere, der er tilstrækkeligt organiserede og har de nødvendige forskriftsmæssige rammer hertil, kan sælge en del af deres produktion til velintegrerede specialiserede markeder (med vægt på geografisk oprindelse, økologi, fair trade osv.). Dette kræver løbende kvalitetsforbedringer, muligheder for at komme ind på nye markeder og, for økologiske varer, vedtagelse af passende lovgivning. De landbrugere, der kan opfylde de høje krav til kvalitet, sikkerhed, produktionsprocesser, leveringsfrister osv., vil kunne tilbyde markedet (f.eks. internationale detailhandlere) en bred vifte af varer, forudsat at de opbygger den tilstrækkelige kapacitet. For alle kategorier af landbrugere er det vigtigt at styrke og modernisere deres landbrugsorganisationer, brancheorganisationer for råvarer, handelsforeninger og regionale netværk. Dette vil lette kontakten til køberne og adgangen til de specifikke tjenester, som de forskellige aktører har brug for. Desuden vil det gøre det muligt at tilbyde større varemængder på markedet.

#### *3.1.2. Adgang til vigtige infrastrukturer i råvareproducerende områder*

Offentlige infrastrukturer (veje, telekommunikation, vand og elektricitet) er en forudsætning for konkurrencedygtige råvaresektorer. Adgangen hertil skal sikres af de nationale regeringer og samordnes på regionalt plan. Intraregionale transportsystemer og tilfredsstillende tilkørselsveje til og lokale veje i de råvareproducerende områder er en forudsætning for at kunne nedbringe transportomkostningerne, der udgør hovedparten af transaktionsomkostningerne. Pålidelige telekommunikationssystemer, herunder mobiltjenester, er også vigtige for at få adgang til prisoplysninger, udvide distributionsnettet og organisere forretningstransaktionerne. Staten har en forpligtelse til at sørge for noget af denne infrastruktur, men skal samtidig også håndhæve retlige bestemmelser, som begrænser monopollignende situationer og profitsøgende aktiviteter.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Jf. KOM(2003) 326 om reformen af de statsejede virksomheder i udviklingslandene med hovedvægten lagt på offentlige værker og anlæg: Det nødvendige i, at alle muligheder vurderes.

### *3.1.3. Fortsatte politiske reformer på makroniveau*

En effektiv liberalisering forudsætter, at regeringerne muliggør, letter, fastlægger bestemmelser for og overvåger aktiviteterne i den private sektor. Vedtagelse og håndhævelse af love og administrative bestemmelser, som mindsker de forretningsmæssige omkostninger og risici, er en forudsætning for at fremme lokale og udenlandske investeringer. Regeringerne må vedtage og håndhæve klare regler for indgåelse af kontrakter mellem markedsaktørerne. De må fastlægge retfærdige, gennemsigtige og forudsigelige konkurrencevilkår, bl.a. ved hjælp af skattepolitik, konkurrencepolitik, håndhævelse af minimumskrav til varekvalitet og produktionsmæssige arbejds- og miljøkrav. Det er også nødvendigt at træffe foranstaltninger til at mindske de administrative omkostninger og bureaukratiet i forbindelse med toldprocedurer, kvalitetsvurdering og -mærkning, leasing og salg af jord osv. Det er vigtigt at sikre kvaliteten, for hvis en enkelt eksportør har problemer med at leve op til standarden, kan det skade hele landets omdømme og dermed også ramme de eksportører, der opfylder kravene. På samme vis kan en skærpelse af de nationale miljøkrav lette adgangen til de udviklede landes markeder og samtidig beskytte det lokale miljø og den offentlige sundhed. Ved at indgå i en dialog kan hovedaktørerne i reformprocessen undersøge, hvilke hindringer investorerne støder på, og tilpasse reformindsatsen i overensstemmelse dermed.

### *3.1.4. Fremme og udnyttelse af regional integration*

Regional integration giver de råvareafhængige udviklingslande, og navnlig de små lande, unikke muligheder for at forbedre deres konkurrenceevne. Inputomkostningerne vil falde, hvis produktspecifikationerne harmoniseres, og handelsmængderne og antallet af leverandører øges. Den regionale integration giver også større muligheder for at fremme afsætningen, bl.a. til forarbejdere og eksportører på nabomarkederne, hvorved værditilvæksten forbliver i producentregionerne. Ved at forbedre forretningsvilkårene på regionalt plan kan man gøre det mere attraktivt at investere inden for områder som forarbejdning. Hvis disse mulige fordele skal kunne udnyttes, må der gøres en større indsats for at fjerne toldmæssige og andre hindringer for produkter, tjenester og personer. Det er også nødvendigt med en større integration, navnlig hvad angår overensstemmelse mellem indenrigspolitik og lovgivning, fælles regionale transportnet og vedtagelse af harmoniserede eller fælles standarder.

Transaktionerne på råvaremarkederne vil blive mere effektive, hvis der etableres regionale råvarebørser. Dette er endnu ikke lykket i de afrikanske lande syd for Sahara, blandt andet fordi markedet er så lille. Regionale råvarebørser kan bidrage til at gøre markedet mere gennemsigtigt, mindske transaktionsomkostningerne, fastlægge bedre kvalitetsstandarder og forbedre markedsdisciplinen, herunder kontraktfuldbyrdelsen.

## **3.2. Forslag til EU-tiltag**

### *3.2.1. Støtte til gennemførelse af råvarestrategier*

EU (Kommissionen og medlemsstaterne) bør støtte gennemførelsen af råvarestrategier som led i deres landespecifikke støtte og med passende langsigtede udviklingsinstrumenter. I den forbindelse kan EU anvende de eksisterende finansielle midler fra nationale og regionale vejledende programmer under Den Europæiske Udviklingsfond (EUF). I 2004 vil der blive foretaget en midtvejsrevision af strategierne for de forskellige AVS-lande og de berammede tildelinger. Set på baggrund af at de samlede tildelinger vil blive forhøjet for de lande, der har opnået særlig gode resultater, vil dette være en god lejlighed for de berørte lande og Europa-Kommissionen til at tage de nuværende finansieringsprioriteter op til fornyet overvejelse og om nødvendigt lægge større vægt på råvarerelaterede spørgsmål, som f.eks. landbrug og

udvikling af landdistrikter. Støtten vil eventuelt også kunne udvides, selv om udvikling af landdistrikter og landbrug ikke indgår som prioriterede områder i landeprogrammerne.

### *3.2.2. Udvikling af regionale støttetjenester*

EU (Kommissionen og medlemsstaterne) bør støtte regionale tiltag, der fremmer udviklingen på råvareområdet: f.eks. regionale net af landbrugsorganisationer, brancheorganisationer for råvarer og handelsforeninger, kvalitetsforbedrende tjenester (mærkning, afprøvning, markedsoplysninger), teknologi i alle led af råvarekæden, markedsundersøgelser, samordnede infrastrukturer, herunder transportnet, og investeringsfremme.

### *3.2.3. Støtte til økonomiske partnerskabsaftaler med AVS-landene*

EU vil støtte den regionale integration i de råvareafhængige udviklingslande og er overbevist om, at dette kan medføre store fordele. For AVS-landene vil forhandlingerne om økonomiske partnerskabsaftaler være det vigtigste redskab til at fremme denne integration. Ved denne lejlighed vil man se på AVS-landenes handelsresultater, både hvad angår samhandelen med EU og internt mellem landene selv, herunder med hensyn til råvareeksporten. Forhandlingerne vil omfatte lige fra markedsadgang til handelsrelaterede bestemmelser, herunder sundheds- og plantesundhedsstandarder, som er et vigtigt spørgsmål for AVS-landene. Det dermed forbundne udviklingssamarbejde vil gøre det muligt for AVS-landene at anvende disse rammer til at støtte den regionale integration og samhandel, herunder udviklingen af råvaresektorerne. Kommissionen vil i samarbejde med sine AVS-partnere sørge for, at spørgsmålet om råvareafhængighed får tilstrækkelig opmærksomhed i forhandlingerne om de økonomiske partnerskabsaftaler.

Mere end 30 % af de finansielle tildelinger til AVS-landene under de regionale vejledende programmer tager allerede sigte på samhandel og regional integration. Dertil kommer de finansielle midler, der er afsat under de nationale programmer og programmerne for samtlige AVS-lande. Samlet set forventes det, at der vil blive afsat mere end 600 mio. EUR til regional integration og samhandel under EU's programmer. Kommissionen vil fortsætte og eventuelt udbygge disse programmer som led i de økonomiske partnerskabsaftaler.

## **4. HÅNTERING AF RÅVARERISICI OG ADGANG TIL FINANSIERING**

De liberaliserede markeder for landbrugets råvarer er ofte kendetegnet ved, at der skiftevis er korte perioder (få år) med høje priser og længere perioder med lave priser. Der er stor ustabilitet inden for disse perioder, hvilket skaber usikkerhed og begrænser landbrugernes vilje og evne til at investere. Ustabilitet kan også skabe usikkerhed blandt andre aktører i værdikæden, hvilket øger trykket på priserne.

Liberaliseringen af landbrugsmarkedene i udviklingslandene, herunder afskaffelsen af afsætningsrådene, har gjort landbrugere mere udsatte for markedsrisici og betyder, at de selv må finansiere deres input. Bankerne er ofte uvillige til at låne penge ud til den risikable landbrugssektor, og derfor kan virksomheder være ude af stand til at forbedre deres produktion og teknologi og til at finansiere deres input, markedsføring og forarbejdning.

Regeringerne berøres også af udsving i råvarepriserne, da de påvirker skatteprovenuet og mindsker kapaciteten til at levere basistjenester. Disse udsving øger trykket på valutaeserverne og den nationale valuta, hvilket gør gældsafviklingen mindre rentabel og importen forholdsvis dyrere.

Finansielle modydelser har været et vigtigt redskab til at beskytte udviklingslande og producenter mod de værste følger af ustabile priser og indtægter. Der er tildelt store beløb som finansielle modydelser, men de har også givet anledning til problemer, navnlig hvad angår deres udbetalingssatser, hvilket har modvirket deres tilsigtede konjunkturstabiliserende virkning. Det står nu klart, at der er brug for andre redskaber til at afbøde virkningerne på både producent- og makroniveau.

#### 4.1. Svarstrategi: Udvikle institutioner og instrumenter

Hvis adgangen til *finansiering* skal forbedres, må der stilles bedre sikkerhed for landbrugslån, så risikoen for manglende tilbagebetaling reduceres. Nye forslag går ud på at indføre likvide garantier (i modsætning til sikkerhed i anlægsaktiver, som f.eks. jord og maskiner). Sådanne garantier vil kunne omfatte oplagskvitteringer<sup>7</sup>, langfristede kontrakter og risikostyringsinstrumenter. For at de lokale banker kan gå med til at låne penge mod oplagskvitteringer, har de brug for en pålidelig og ikke for dyr tredjemand, der kan forvalte sikkerheden, og regler for oplagskvitteringer, der beskytter ihændehaverens rettigheder og begrænser kreditrisikoen. En forbedret forvaltning af sikkerheder kan få stor udviklingsmæssig betydning, da den vil kunne omfatte en række forskellige produkter, herunder landbrugsprodukter, reservedele og gødningsstoffer. Der vil også kunne udvikles kreditter til køb af input ved at knytte dem til afsætningsmarkederne. For at hjælpe de lokale producenter med at opnå den nødvendige kapital kan man desuden tilskynde bankerne til, sammen med internationale og multilaterale finansinstitutter, at yde lån på basis af eksportkontrakter. Desuden kan man indføre mikrokreditordninger til fordel for landbruget i visse områder.

Markedsbaserede *forsikringer* til dækning af råvarerisici kan give producenter og forhandlere mulighed for at beskytte sig mod følger af prisudsving eller naturkatastrofer i høstsæsonen. Under Verdensbankens initiativ for håndtering af råvarerisici er man begyndt at afprøve mulighederne for at indføre putoptioner<sup>8</sup> i de råvareafhængige udviklingslande, og initiativet udvides nu til også at omfatte andre instrumenter. For at disse instrumenter kan fungere i praksis, må de imidlertid gennemføres i tilstrækkelig stor skala til at tiltrække finansverdenens interesse. Der må derfor findes nye distributionskanaler for at øge dækningen og mindske administrationsomkostningerne. Det er også afgørende at forbedre kapaciteten for de eventuelle købere af disse instrumenter (banker, kooperativer osv.) og at tilskynde de internationale investorer til at etablere forbindelser med de råvareafhængige udviklingslande. Forsikringer mod råvarerisici kan endvidere mindske kreditrisikoen, hvis de lokale banker tilskyndes til at integrere dem i deres serviceportefølje for råvaresektoren. Det skal imidlertid bemærkes, at disse risikoafdækningsinstrumenter ikke har til formål at kompensere landbrugerne for prisfald på lang sigt.

Regeringerne i de råvareafhængige udviklingslande må finde ud af, hvordan de kan håndtere den makroøkonomiske sårbarhed, som deres afhængighed af råvarer medfører, både hvad angår skatteprovenu og valutakursstabilitet/betalingsbalance. Med hensyn til skatteprovenuet kan denne sårbarhed mindskes ved at udvide skattegrundlaget, så det bliver mindre afhængigt af råvarer, forbedre skatteinddrivelsen og føre en konjunkturudlignende skattepolitik. Sådanne

---

<sup>7</sup> Oplagskvitteringer svarer til en vis mængde råvarer, som låntageren har oplagret hos en tredjepart.

<sup>8</sup> Ved en transaktion, hvor prisrisici dækkes med putoptioner, betaler køberen en præmie for at købe til en bestemt pris (strikekurs) på en bestemt dato på en international råvarebørs. Hvis prisen på råvarebørsen er lavere end strikekursen på den aftalte dato, modtager forsikringstageren en compensation. Hvis prisen er højere, sælger producenten til markedsprisen, men mister præmien.

reformer giver imidlertid først resultater på lang sigt, og det er endda endnu sværere at dæmme op for de ustabile prisers indvirkning på betalingsbalancen.

De fleste råvareafhængige udviklingslande har brug for at få adgang til forsikringer for at afbøde de makroøkonomiske virkninger. Der findes flere instrumenter, som, i det mindste delvis, vil kunne erstatte de nuværende makroøkonomiske udligningsordninger, der er indført af de internationale donorer. Mod betaling af en præmie vil sådanne forsikringer kunne garantere et vist niveau af budgetindtægter og udenlandsk valuta, hvis eksportprisen på en råvare falder til under et bestemt niveau. Landene vil også kunne beskytte sig mod andre risici, som f.eks. særlige klimaforhold, der påvirker produktionen. Garantiordningerne for eksportindtægter kan udvides til at omfatte importen af basistråvarer, som f.eks. olie, korn og landbrugsinput.

## **4.2. Forslag til EU-tiltag**

### *4.2.1. Bedre adgang for producenter til forsikring mod råvarerisici og handelsfinansiering*

EU vil støtte udviklingen og afprøvningen af en række nye forsikrings- og finansieringsinstrumenter for de forskellige aktører i råvarekæden, herunder producenterne. Efter de opmuntrende resultater fra de første initiativer for håndtering af råvarerisici består den næste udfordring i at udbygge dem, så de når op på et niveau, hvor de kan dække den reelle efterspørgsel og dermed sikre vedvarende interesse fra de internationale forsikrings- og finansudbydere. Handelsfinansiering vil kunne integreres i initiativet for håndtering af råvarerisici.

### *4.2.2. Udvikling af instrumenter til krisehåndtering på makroniveau*

EU vil støtte pilotforsøg med markedsbaserede forsikringsinstrumenter på makroniveau, der kan afbøde virkningerne af råvarekriser. Der skal bl.a. fastlægges et internationalt regelsæt for disse instrumenter. Det internationale samfund bør også overveje midlertidigt at medfinansiere den præmie, der er knyttet til denne forsikringsform, i overensstemmelse med de internationale bestemmelser på området. I den forbindelse bør EU bistå de råvareafhængige udviklingslande med at indføre et sikkerhedsnet, der kan gøre det muligt at overføre midler til de lande, der er ramt af råvarekriser.

EU bør sammen med det internationale samfund fortsat undersøge andre internationale långivningsmuligheder med henblik på at lette de råvareafhængige udviklingslandes gældsbetjeningsbyrde, når deres eksportindtægter falder. Disse muligheder omfatter råvarebaseret långivning, långivning i lokal valuta, integrering af råvarekrisehåndtering i de internationale finansinstitutters nuværende instrumenter og udnyttelse af synergieffekter med finansielle modydelser i form af gavebistand.

### *4.2.3. Bedre adgang til EU's udligningsordning, Flex*

Med ikrafttrædelsen af Cotonou-aftalen mellem EU og AVS-landene blev der indført et nyt instrument, som skal kompensere lande for pludselige fald i eksportindtægterne, nemlig Flex-ordningen. Under Flex-ordningen ydes der supplerende budgetmidler til AVS-landene for at beskytte makroøkonomiske og sektorspecifikke reformer og foranstaltninger, der trues af faldende eksportindtægter.

De første erfaringer med Flex-ordningen har vist, at en række lande, der led store eksporttab, ikke var berettiget til kompensation. Derfor vil Kommissionen i maj 2004 foreslå AVS/EF-Ministerrådet en række passende ændringer af bilag II til Cotonou-aftalen, idet de nye

betingelser allerede skal kunne finde anvendelse for sager fra 2003. Revisionen af Cotonou-aftalen vil også være en lejlighed til at finde nye måder at støtte de råvareafhængige udviklingslande på. Da Kommissionen kun stiller begrænsede midler til rådighed for Flex-ordningen, bør medlemsstaterne overveje at supplere denne ordning med budgetmidler.

De råvareafhængige udviklingslande kunne overveje at afsætte Flex-midler til gennemførelsen af nationale råvarestrategier. I områder, hvor strukturelle ændringer i de globale råvaremarkeder har betydet, at produktionen ikke længere er konkurrencedygtig, vil de råvareafhængige udviklingslande også kunne iværksætte langsigtede programmer til at bistå landbrugerne med at omstille sig til andre landbrugsmæssige aktiviteter.

## **5. DIVERSIFICERING AF TRADITIONELLE RÅVARER**

Eksporten fra de råvareafhængige udviklingslande består fortrinsvis af et lille antal råvarer med begrænset værditilvækst. Dette skaber sårbarhed, både på makro- og producentniveau, fordi man går glip af et større værdipotential og dermed indkomstmuligheder i producentlandene. Diversificering opfattes tit som en løsning på disse problemer, men det er ikke ukompliceret at udarbejde og gennemføre en diversificeringsstrategi.

De mindre råvareproducerende lande har f.eks. forholdsvis svært ved at begive sig ind på videreforarbejdning af traditionelle råvarer, idet de nationale markeder er for små, og risiciene for store, til at ret mange selskaber, hverken nationale eller udenlandske, er villige til at foretage de nødvendige investeringer. På kort sigt er der, som beskrevet i kapitel 3, brug for andre fremgangsmåder til at skabe større merværdi og øge fortjenstmargenerne for traditionelle råvarer.

For de fleste udviklingslande vil det endvidere blive en stor udfordring at omstille sig til ikke-traditionelle råvarer eller aktiviteter som følge af: a) manglende erfaring/viden inden for fremstilling og markedsføring af ikke-traditionelle råvarer på de internationale markeder, b) manglende adgang og for høje omkostninger til finansielle tjenesteydelser for nye virksomheder, c) utilstrækkelige offentlige infrastrukturer, d) svage lovgivnings- og forskriftsmæssige rammer, e) manglende adgang til indenlandske råmaterialer og teknologi på internationalt niveau, f) begrænset national efterspørgsel og g) visse handelsregler. Eksportørerne foretrækker traditionelle råvarer, for hvilke der er adgang til markedsoplysninger, og hvor transaktionsomkostningerne er forholdsvis lave. Desuden har de allerede kendskab til de oversøiske købere af disse varer og forholdsvis let adgang til støttetjenester, selv i de mindst udviklede lande. For den private sektor er risikoniveauet en afgørende faktor.

Supplerende indkomstkilder udgør ikke desto mindre et sikkerhedsnet for mange landbrugere og landarbejdere i råvaresektoren. Derfor bør enhver strategi, der tager sigte på at gøre råvareproducenterne mindre sårbare inden for en rimelig tidshorisont, fremme en effektiv lokal diversificering af deres indkomstmuligheder. Selv hvis støtten til råvaresektoren øges, som beskrevet ovenfor, vil visse producenter ikke være i stand til at klare de faldende priser. Regeringerne i de råvareafhængige udviklingslande vil derfor blive mødt med krav om at hjælpe dem til at finde andre aktiviteter.

## **5.1. Svarstrategi: Forbedre regeringernes kapacitet til at fremme diversificeringen**

Regeringerne spiller en afgørende rolle for diversificering og vækst, ikke kun ved at skabe de nødvendige rammer for nye økonomiske aktiviteter, men også ved at træffe strategiske valg sammen med nøgleaktørerne og føre dem ud i livet gennem en specifik og konstant politik.

De strategiske valg udelukker ikke nødvendigvis hinanden, men regeringerne må i hvert enkelt tilfælde vedtage en særlig støttepolitik, som stiller så høje krav til deres kapacitet, at det kan være en stor belastning for mange råvareafhængige udviklingslande. Valget af den rette strategi kan i praksis være meget sværere, end det ser ud til.

Det er helt klart nødvendigt at styrke både de lokale og nationale regeringers kapacitet til at vurdere de nuværende eller kommende produktionssektors stærke og svage sider samt udviklingsmuligheder og til at støtte disse sektorer på passende vis. Regeringerne vil kunne udveksle oplysninger om, hvordan man udnytter råvaresektorerne bedst muligt, hvordan man kan håndtere de råvareafhængige udviklingslandes svage sider og drage fordel af deres stærke sider, samt hvilke erfaringer der er gjort med at gennemføre politiske reformer. Som beskrevet i kapitel 3 medfører regionalt samarbejde og regional integration betydelige fremskridt, fordi det skaber større input- og afsætningsmarkeder og på anden vis mindsker investeringsrisiciene.

## **5.2. Forslag til EU-tiltag**

### *5.2.1. Vejledning til regeringerne i deres valg*

EU bør yde faglig bistand til at vejlede landenes regeringer i deres strategiske valg. EU bør støtte en undersøgelse af, hvilke hindringer, betingelser og muligheder der er for at diversificere producenternes levebrød og skabe vækst i de råvareafhængige udviklingslande, herunder de muligheder, der ligger i en eller flere forholdsvis stærke landbrugsvarekæder. Særlige redskaber til at støtte de strategiske valg bør udvikles nærmere. F.eks. støtter Kommissionen i øjeblikket udarbejdelsen af en metode til at vurdere de nationale kaffesektors muligheder for at blive mere konkurrencedygtige, bl.a. gennem diversificering.

EU bør sikre, at alle de aktører, der vil blive berørt af diversificeringen, inddrages i de strategiske valg, uanset om der er tale om lokale producenter, eksportører eller regionale eller internationale investorer. I den forbindelse spiller kønsaspektet en stor rolle. Kvinder dominerer nemlig mange af de ikke-landbrugsmæssige aktiviteter, som har et stort udviklingspotentiale, såsom forarbejdning og tilberedning af fødevarer, skræddervirksomhed, handel og en lang række tjenesteydelser. Disse evner vil med fordel kunne udnyttes til at skabe vækst og diversificering.

### *5.2.2. Støtte til udvikling af landdistrikter*

EU bør bistå med at gennemføre de råvareafhængige udviklingslandes diversificerings- og vækststrategier, navnlig ved at sørge for, at produktive sektorer inddrages i strategidokumenterne for fattigdomsbekæmpelse (PRSP). Også her er samordningen mellem regeringen, de pågældende investorer og donorerne af største betydning, og EU bør gøre en særlig indsats i denne henseende.

Indsatsen for at forbedre producenternes muligheder for at diversificere deres levebrød bør i vid udstrækning knyttes til udviklingen af landdistrikterne. Derfor bør EU's strategier for udvikling af landdistrikter i stigende grad omfatte løsninger på de problemer, der er forbundet med globalisering, markedsconcentration og -integration, internationale markedshindringer,

handelsregler osv. Desuden må der gøres en særlig indsats for at støtte de producenter, der har måttet opgive at producere en traditionel råvare.

Der bør lægges vægt på at udvikle lokale, nationale og regionale fødevarermarkeder, især for lavindkomstlande med fødevareremangel (dvs. næsten alle de lande, der er stærkt afhængige af kaffe og bomuld, og også mange af de kakaoafhængige lande). EU vil hjælpe regeringerne med at finde frem til de underliggende årsager til deres lave fødevarerproduktion og træffe foranstaltninger til at afhjælpe denne situation. I den forbindelse vil det være vigtigt at holde øje med følgerne af internationale handels- og landbrugspolitiske foranstaltninger.

### 5.2.3. Øget støtte til den private sektor

EU er bevidst om, at den private sektor spiller en central rolle for vækst, udvikling og diversificering i de råvareafhængige udviklingslande. Både Kommissionen og medlemsstaterne råder over en række instrumenter for udvikling af den private sektor, som man bør trække på i forbindelse med gennemførelsen af strategierne for de råvareafhængige udviklingslande. De bør aktivt oplyse hinanden om disse instrumenter.

EU's støtte ydes hovedsagelig gennem horisontale instrumenter, som den private sektor har direkte adgang til (og ikke gennem nationale vejledende programmer). Den Europæiske Investeringsbank (EIB) spiller en særlig betydningsfuld rolle i den forbindelse, idet den forvalter den EU-finansierede investeringsfacilitet på 2,2 mia. EUR og bidrager med 1,7 mia. EUR fra sine egne ressourcer til at finansiere investeringsprojekter i AVS-landene.

Det er vigtigt at sørge for, at der er sammenhæng, komplementaritet og synergi mellem disse horisontale instrumenter og den programmerbare støtte, og EU bør gøre en særlig indsats i den forbindelse. For de råvareafhængige udviklingslande, der tilhører AVS-gruppen, bør der lægges særlig vægt på støtteforanstaltninger i forbindelse med frigivelsen af midler fra EIB. F.eks. er risikovurdering et vigtigt udvælgelseskriterium i forbindelse med EIB-lån, og derfor spiller den offentlige politik en stor rolle, når det drejer sig om at få adgang til disse midler. EU bør støtte sig til EIB's erfaringer med at vurdere investeringsrisici i de råvareafhængige udviklingslande.

## 6. EN BEDRE INTEGRERING I DET INTERNATIONALE HANDELSSYSTEM

De internationale handelsregler har stor betydning for de råvareafhængige udviklingslande og råvareproducenterne, da de både kan muliggøre og begrænse eksporten af basisråvarer og diversificeringsprodukter. Råvareproducenternes muligheder afhænger af såvel regler for national støtte, eksportkonkurrence og markedsadgang som af mål, standarder og andre tekniske forskrifter. I nogle tilfælde udgør reglerne i sig selv et problem, mens det egentlige problem i andre tilfælde ligger i evnen til at følge eller få udbytte af disse regler.

Offentlig støtte til landbruget kan tjene legitime mål for det pågældende land, som f.eks. social samhørighed, miljøbeskyttelse og udvikling af landdistrikter. Når støtten er knyttet til produktionen, kan den imidlertid føre til overproduktion. Den overskydende produktion finder ofte vej til verdensmarkedet og påvirker dermed priserne og produktionsmulighederne for andre producenter. De råvareafhængige udviklingslande er mere sårbare over for sådanne virkninger end andre og har sværere ved at beskytte sig i disse situationer.

De råvareafhængige udviklingslande er som regel omfattet af importpræferenceordninger. F.eks. gives AVS-landene præferenceadgang gennem EU's nuværende importordning under Cotonou-aftalen, og de mindst udviklede lande gives toldfri adgang uden kontingenter for alle



andre produkter end våben under EU's "alt undtagen våben"-initiativ (med indkøringsperioder for sukker, ris og bananer). Trods dette begrænser toldmæssige hindringer stadig eksportmulighederne for visse produkter og visse lande. Eskalerende toldsatser for visse produkter volder problemer for en del råvareafhængige udviklingslande, da det kan gøre det vanskeligere for dem at eksportere varer med højere værditilvækst end råvarer og dermed risikerer at hindre udviklingen af den lokale industri. Desuden er præferenceadgangen til markedet er ikke altid blevet udnyttet særlig effektivt. Af de produkter, som EU importerer fra udviklingslandene, og som i teorien er omfattet af handelspræferencer under den generelle præferenceordning (GSP)<sup>9</sup>, er det f.eks. kun 50 %, der rent faktisk modtager denne præferencebehandling. Dette er der en række forskellige grunde til.

For at kunne anvende GSP-præferencerne må landene opfylde visse vilkår. Adgangen til ordningen kan være begrænset af problemer med at opfylde de administrative og indholdsmæssige krav i oprindelsesreglerne. Selv om der under GSP er indført visse lempelser af disse regler (kumulering med input fra EU eller den pågældende region), stammer de input, der anvendes i de færdige varer, ofte fra leverandører, der ikke har ret til kumulering med modtagerlandene. Mange eksportlande kan også have svært ved at opfylde andre betingelser for markedsadgang, især sundheds- og plantesundhedsmæssige bestemmelser. Officielle og offentlige standarder er ikke den eneste potentielle hindring. De private standarder og kvalitetskrav, der stilles af store detailhandlere og forhandlere, kan være endnu højere.

Endelig skal det nævnes, at adgangen til de udviklede landes markeder ikke er den eneste drivkraft for udvikling. Disse markeder kan give større fortjenester, men er samtidig mere udviklede og stiller store krav til tekniske og sundhedsmæssige standarder, som ikke alle udviklingslande har let ved at opfylde. Der er ofte kun begrænsede udsigter til øget efterspørgsel på disse markeder, og konkurrencen er skarp. Regionale markeder i udviklingslandene giver derimod ofte mulighed for at øge afsætningen betydeligt. Toldmæssige og andre handelshindringer mellem udviklingslandene kan imidlertid begrænse den regionale handel og gør det derfor svært at skaffe de investeringer, der er nødvendige for vækst og diversificering.

### **6.1. Svarstrategi: Sikre de råvareafhængige udviklingslande maksimale muligheder i det multilaterale handelssystem**

En række handelsrelaterede spørgsmål, der har betydning for de råvareafhængige udviklingslande, står på spil i de aktuelle WTO-forhandlinger, især på landbrugsområdet. Hvis det internationale samfund skal nå Doha-rundens udviklingsmål, må man være særlig lydhør over for de fattigste landes synspunkter og forslag og sørge for, at de aftaler, der indgås, mindsker fattigdommen og skaber større vækst.

Spørgsmål vedrørende subsidier bør tages op under forhandlingerne med det formål at indskrænke eller afskaffe de subsidier, der forvrider handlen mest, navnlig dem, der rammer udviklingslandene. De mindst udviklede lande bør sikres toldfri markedsadgang uden kontingenter til alle de udviklede landes markeder, også til de mest udviklede af dem, som det allerede er tilfældet med EU-markedet. Det er også vigtigt at give andre udviklingslande præferenceadgang til markederne. Industrilandene bør sørge for at begunstige de produkter, der har særlig stor betydning for de råvareafhængige udviklingslande, dvs. traditionelle

---

<sup>9</sup> "Alt undtagen våben"-initiativet indgår som en særlig præference i den generelle præferenceordning og er derfor iberegnet i dette tal.

råvarer (både som råmaterialer og i forarbejdet form) og produkter, der er vigtige for diversificeringsindsatsen. Derfor foreslår EU at lempe de eskalerende toldsætter betydeligt som led i Doha-forhandlingerne, både inden for landbrugs- og industriktoren. Det bør endvidere sikres, at landene har adgang til en effektiv beskyttelsesordning. Dette er særlig vigtigt for lande og regioner, der ønsker at diversificere produktionen ved at fremme salget af landbrugsfødevarer på de lokale og regionale markeder.

De fleste råvareafhængige udviklingslande har givet udtryk for bekymring over den nedsættelse af præferencemargenerne, der uvægerligt vil følge i kølvandet af den øgede multilaterale handelsliberalisering. Som det fremgår af nedenstående, tager EU denne bekymring alvorligt, men mener ikke, at dette bør tjene som en undskyldning for at modsætte sig fremskridt, der kommer en langt større gruppe af produkter til gode.

Under forhandlingerne må det sikres, at man i udarbejdelsen af de internationale bestemmelser giver tilstrækkeligt politisk spillerum for de råvareafhængige udviklingslandes regeringer til at udarbejde en handelspolitik og investeringsstrategier, der bidrager til at nå deres udviklingsmål. Den fleksibilitet, der er indbygget i visse regler inden for det multilaterale handelssystem, bør tydeliggøres, så det sikres, at de ikke modvirker legitime udviklingsmål. Der kan imidlertid kun gøres fremgang på udviklingsområdet, hvis udviklingslandene selv, og navnlig dem, der er længst fremme, bidrager til liberaliseringsprocessen i et omfang, der svarer til deres udviklingsniveau.

EU går ind for en forbedring af reglerne og mener, at det også vil være til fordel for de råvareafhængige udviklingslande, hvis WTO når til enighed om at udvide den ekstra beskyttelse for geografiske betegnelser, der nu er begrænset til vin og spiritus, til også at omfatte andre produkter, herunder råvarer (f.eks. Ceylon-te, Antigua-kaffe og Jamao-kaffe). Der er talrige beviser på, at geografiske betegnelser øger mulighederne for markedsdifferentiering og dermed for højere priser. De deraf følgende resultater i form af genkendelse hos forbrugerne og produktets omdømme bør derfor beskyttes mod illoyal konkurrence og efterligninger gennem verdensomspændende WTO-regler.

Endelig bør WTO's foranstaltninger, som det erkendes i Doha-erklæringen, ledsages af handelsrelateret faglig bistand og andre særlige støtteforanstaltninger.

## **6.2. Forslag til EU-tiltag**

### *6.2.1. Et udviklingsorienteret resultat af Doha-udviklingsdagsordenen*

EU vil arbejde på at sikre konkrete og udviklingsorienterede resultater af de nuværende forhandlinger under Doha-udviklingsdagsordenen. Der må gøres en ekstra indsats for at sikre, at der tages tilstrækkeligt hensyn til de svageste lande i det multilaterale handelssystem, herunder de råvareafhængige udviklingslande, især hvad angår deres behov på landbrugsområdet. Landbrugsforhandlingerne må munde ud i et positivt resultat for disse landegrupper og deres producenter, bl.a. med hensyn til at begrænse eksportstøtte og handelsfordrejende nationale subsidier. For at nå disse resultater må man igen for alvor sætte sig til forhandlingsbordet og tage udgangspunkt i en realistisk analyse af, hvilke produkter der har interesse for udviklingslandene.

Genoptagelsen af forhandlingerne under Doha-udviklingsdagsordenen kan kun give resultater, hvis udviklingslandenes regeringer deltager aktivt i udarbejdelsen af de internationale regler med veldokumenterede og velformulerede argumenter. Mange regeringer i de

råvareafhængige udviklingslande har ikke tilstrækkelig kapacitet hertil, men Kommissionen vil fortsat yde støtte til at afhjælpe dette problem.

#### *6.2.2. Overvågning af landbrugspolitikens eksterne virkninger*

På EU-plan vil Kommissionen fortsætte landbrugsreformerne og overgangen til støttesystemer, der gør det muligt at undgå handelsfordrejning. Den vil fortsat overvåge virkningerne af sin interne støttepolitik og skabe større sammenhæng mellem de interne politiske foranstaltninger og udviklingspolitikken. Den fortsatte interne reformproces vil være en yderligere drivkraft for ambitiøse forhandlinger i WTO.

#### *6.2.3. Størst mulig adgang til EU-markedet for de råvareafhængige udviklingslande*

De fleste råvareafhængige lande tilhører enten gruppen af mindst udviklede lande eller AVS-landene eller begge dele. De fleste eller alle de varer, de handler med EU, er derfor omfattet af præferencetold. For AVS-landene giver de økonomiske partnerskabsaftaler mulighed for at bygge videre på de nuværende præferenceordninger og at forbedre adgangsvilkårene.

Der kan imidlertid gøres en større indsats for at sikre markedsadgangen for andre råvareafhængige udviklingslande. EU skal revidere sin nuværende GSP-ordning i 2006, og ved denne lejlighed bør der tages højde for de råvareafhængige udviklingslandes særlige behov. Eksporten fra mange råvareafhængige udviklingslande i Central- og Sydamerika er i øjeblikket omfattet af en meget lav toldsats eller en nulsats under den særlige ansporende GSP-ordning for lande, der gør en indsats for at bekæmpe narkotikahandlen<sup>10</sup>. Indien har imidlertid klaget over denne ordning i WTO. Uanset hvad WTO-panelet beslutter, vil EU forsøge at sikre, at de lande, der nu er omfattet af ordningen, fortsat vil nyde godt af en omfattende markedsadgang i overensstemmelse med konklusionerne i panelrapporten.

Med hensyn til oprindelsesreglerne overvejer EU i øjeblikket, om disse regler og deres forvaltning bør revideres i lyset af den nye internationale arbejdsdeling, og vil i sine overvejelser tage hensyn til de råvareafhængige udviklingslandes behov. Hvad angår udhulingen af handelspræferencerne erkender Kommissionen, at en bredere multilateral liberalisering risikerer at skabe problemer for visse sektorer og lande. Hvis der opstår sådanne problemer, bør de behandles fra gang til gang ved at yde tilpasningsstøtte i samordning med andre bilaterale og multilaterale donorer. Nye præferencer, der navnlig vil skulle indrømmes af de mest udviklede udviklingslande, vil også kunne afbøde følgerne af udhulingen af de nuværende præferencer.

#### *6.2.4. Bedre udbytte af markedsadgangen for de råvareafhængige udviklingslande*

EU er fast besluttet på at forbedre udnyttelsen af præferencerne, bl.a. ved at øge kendskabet til dem. EU er ved at oprette en helpdesk for udviklingslandene på adressen <http://export-help.cec.eu.int> for at sikre dem bedre adgang til oplysninger om toldsats, oprindelsesregler og handelsstatistikker. Denne tjeneste vil snart blive udvidet til at omfatte oplysninger om beskatning i EU og produktspecifikke eksportkrav. Der er imidlertid ingen garanti for, at kravene opfyldes, blot fordi der er kendskab til dem. De standarder, der gælder på markederne

---

<sup>10</sup> Narkotikaordningen omfatter Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Pakistan, Panama, Peru og Venezuela. 3 665 produkter, for hvilke der indrømmes reducerede toldsats under den generelle GSP-ordning, kan eksporteres toldfrit. Desuden er 316 produkter, der ikke er omfattet af den generelle ordning, dækket af den særlige GSP-ordning for narkotika.

i de udviklede lande (navnlig sundheds- og plantesundhedsstandarder), kan være betydeligt højere end de tilsvarende standarder på markederne i de råvareafhængige udviklingslande. EU tilbyder disse lande støtte til at forbedre kapaciteten på dette område, men det er vigtigt at gøre en større indsats.

## **7. FREMME AF BÆREDYGTIGE VIRKSOMHEDSMETODER OG INVESTERINGER I DE RÅVAREAFHÆNGIGE UDVIKLINGSLANDE**

De internationale råvareselskaber og detailhandlere spiller en central rolle for råvaresektorernes fremtid. Det er som regel dem, der har den virkelige magt i råvarekæderne, hvilket forstærkes af de nuværende sammenlægninger blandt råvarekøberne og den samtidige fragmentering blandt producenterne. Lokale iværksættere er ofte ikke i stand til at konkurrere effektivt med disse store koncerner som uafhængige aktører og prøver derfor i stigende grad at blive tilknyttet koncernerne som datterselskaber, agenter eller joint venture-partnere. Dermed bliver de stadig mere afhængige af de multinationale selskabers virksomhedsstrategier.

Desuden bliver de råvareforarbejdende virksomheder og detailkæderne mere og mere integrerede i råvarekæden for at sikre en mere stabil adgang til leverancerne og en bedre kontrol over kæden samt for bedre at kunne spore deres produkter helt tilbage til produktionsleddet. De viser også en stigende interesse i at integrere bæredygtighedsspørgsmål – socioøkonomiske og miljømæssige forhold på producentniveau – i deres forretningsvirksomhed. Denne vertikale integration giver nye muligheder for producenterne. For det første kan de blive belønnet for “god” produktionspraksis, og for det andet kan de blive mindre sårbare ved at indgå mere langfristede kontrakter med køberne. De store selskaber kan således spille en vigtig rolle med hensyn til at udvikle miljømæssigt, socialt og økonomisk bæredygtige produktions- og handelsmetoder.

### **7.1. Svarstrategi: Øge virksomhedernes ansvar for en bæredygtig råvareproduktion**

Der er brug for flere direkte udenlandske investeringer til at fremme produktionssektorerne, bl.a. udvikle forarbejdningsaktiviteter, og skabe adgang til den teknologi og viden om markedet, som disse sektorer har brug for. De råvareafhængige udviklingslande må selv indføre de lovgiver, herunder konkurrencebestemmelser, der er nødvendige for at tiltrække og fremme bæredygtige direkte udenlandske investeringer. Det internationale samfund bør for sin del tilskynde de internationale købere (detailhandlere, forarbejdningsvirksomheder eller forhandlere) til at investere i langsigtede forbindelser med landbrugere eller lokale forarbejdere. Gennem forskellige former for offentlige-private partnerskaber kan de også være med til at sikre, at fordelene ved disse processer tilfalder de lokale råvareproducenter og andre lokale aktører. I den forbindelse bør man fremme overførsel af bæredygtig landbrugsteknik og -viden.

De multinationale råvareselskaber bør tilskyndes til ikke kun at rette sig efter den lokale lovgivning, men også efter OECD's retningslinjer og ILO-erklæringen om principperne for multinationale selskaber og socialpolitik. Dette omfatter vejledning om og principper for ansvarlighed i forbindelse med råvarekæden, ifølge hvilke selskaberne er ansvarlige for de forhold, som produkterne fremstilles under. Selv om adfærdskodekser ikke kan erstatte lovgivning og kollektive forhandlinger, kan de alligevel være til nytte. De multinationale selskaber har mange valgmuligheder, lige fra Fair Trade til adfærdskodekser for individuelle selskaber eller endda hele sektorer. Den bedste fremgangsmåde synes at være en kombination af adfærdskodekser for selskaber og sektorer. Derved kan selskabsadfærdskodekser med

forholdsviis høje krav, navnlig hvad angår en korrekt betaling til landbrugere, bakkes op af adfærdskodekser for hele sektoren.

“Fair Trade”-bevægelsen<sup>11</sup> har været frontløber for udviklingen af en mere socioøkonomisk ansvarlig handel med bl.a. visse mindstepriser for producenterne. En af bevægelsens største fortjenester er, at den har skabt debat blandt forbrugerne. Det er dog ikke sandsynligt, at “Fair Trade”-principperne vil blive antaget som en generel adfærdskodeks, da de multinationale selskaber ofte ikke accepterer visse af de mest grundlæggende principper, som f.eks. mindstepriser. Mange selskaber og organisationer i den private sektor er ikke desto mindre ved at udarbejde deres egne adfærdskodekser for arbejdsforhold, menneskerettigheder og miljø som led i deres politik for social ansvarlighed. Disse kodekser går måske ikke lige så vidt, men de giver mulighed for at nå ud til et større antal råvareproducenter og bør derfor opmuntres. Desuden bør store selskaber opfordres til at integrere bæredygtige produktionsmetoder i deres generelle forretningspraksis i stedet for blot at markedsføre særlige bæredygtige varemærker side om side med andre mærker, der ikke er omfattet af disse kodekser.

Kommissionen støtter en integreret tilgang til bæredygtig handel, som lægger lige stor vægt på alle de tre grundpiller i bæredygtig udvikling. En socialt bæredygtig produktionsmodel indebærer, at alle arbejdsvilkår er i overensstemmelse med de grundlæggende arbejdsnormer (som fastlagt i ILO-konventionerne). Disse normer skal sikre redelige arbejdsvilkår og omfatter bl.a. forbud mod børnearbejde, tvangsarbejde og arbejdsmæssig forskelsbehandling samt foreningsfrihed og kollektiv forhandlingsret. Miljøhensyn vedrører bl.a. bevarelse af jordens frugtbarhed, knappe vand- og andre ressourcer, økosystemer og biodiversitet. Desuden er en miljømæssig forsvarlig produktion vigtig set ud fra et sundhedsmæssigt synspunkt, idet producenterne bliver mindre udsatte for farlige pesticider, forurening af vandreserver forebygges osv. Der bør imidlertid tages højde for produktionens økonomiske omkostninger på lang sigt.

I sin meddelelse om virksomhedernes sociale ansvar<sup>12</sup> udstikker Kommissionen de generelle retningslinjer for udviklingen af effektive og troværdige adfærdskodekser. Efter Kommissionens mening bør sådanne kodekser være baseret på ILO's grundlæggende konventioner og OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder som en fælles minimumsstandardreference, omfatte hensigtsmæssige mekanismer til evaluering og kontrol af deres indførelse samt et system til kontrol af overholdelsen og inddrage arbejdsmarkedets parter og andre relevante interessenter, herunder interessenter i udviklingslandene, som påvirkes af dem, i udarbejdelsen, gennemførelsen samt overvågningen.

De særlige adfærdskodekser for produktionen af landbrugsråvarer bør ud over det ovenstående a) sikre, at landbrugerne i de råvareafhængige udviklingslande inddrages i udarbejdelsen af kodekserne, b) omfatte særlige støtteforanstaltninger for producenterne i de råvareafhængige udviklingslande, så de kan opfylde de internationale standarder, der fastsættes i disse programmer og kodekser, og c) belønne producenterne økonomisk for deres ekstra indsats for at opfylde nye markedskrav.

---

<sup>11</sup> Fair Trade (med store begyndelsesbogstaver) er en varemærkning, der giver kunderne sikkerhed for, at den pågældende vare opfylder en række specifikke kriterier. Med små begyndelsesbogstaver er begrebet ikke “ejet”, men kan anvendes af enhver, der ønsker at klassificere en vare.

<sup>12</sup> KOM(2002) 347 om “virksomhedernes sociale ansvar: Virksomhedernes bidrag til bæredygtig udvikling” af 2. juli 2002. Se også KOM(2001) 416 om “fremme af grundlæggende arbejdstagerrettigheder og forbedring af de sociale styringssystemer i en globaliseret økonomi” af 18. juli 2001.

## **7.2. Forslag til EU-tiltag**

### *7.2.1. Fremme af virksomhedernes sociale ansvar på internationalt plan*

Kommissionen og medlemsstaterne har forpligtet sig til at fremme effektive, troværdige og bæredygtige adfærdskodekser for råvarekæden. De bør nu uddybe dialogen med virksomhederne om de ovennævnte spørgsmål, især med henblik på at sikre, at de råvareafhængige udviklingslande får del i de fordele, som virksomhedernes sociale ansvar medfører.

EU bør endvidere gøre en indsats for at øge bevidstheden om og indsigten i de nuværende initiativer for retfærdig, bæredygtig og etisk handel, uanset om de gennemføres af civilsamfundet, den private sektor eller staten, herunder hvordan de fungerer, og hvilke resultater de har givet. Dette vil kunne hjælpe forbrugere, virksomheder og politikere til at træffe de rette beslutninger. EU bør yde støtte til, at der etableres et informationscenter for dokumentation og analyse af erfaringerne på dette område. Selv om Kommissionen allerede støtter visse projekter, der tager sigte på at øge bevidstheden om fair trade, er det muligt, at denne indsats vil kunne udbygges.

Kommissionen vil desuden undersøge muligheden for at fastlægge kriterier/retningslinjer for retfærdige og etiske handelsordninger på fællesskabsniveau (uanset om de gennemføres af civilsamfundet, virksomheder eller staten) i samarbejde med medlemsstaterne og de vigtigste aktører i disse ordninger.

### *7.2.2. Hjælpe de råvareafhængige udviklingslande til at få udbytte af virksomhedernes sociale ansvar*

EU bør støtte de råvareafhængige udviklingslande i deres bestræbelser på at få udbytte af virksomhedernes sociale ansvar, herunder bistå dem med at opbygge den kapacitet, der er nødvendig for at kunne overholde adfærdskodekserne. Fællesskabet og medlemsstaterne bør navnlig hjælpe dem med at tiltrække udenlandske investorer gennem offentlige-private partnerskaber for bæredygtig råvareproduktion. Sådanne partnerskaber vil kunne omfatte lokale myndigheder, råvaresektorens interesseorganisationer, internationale virksomheder og donorer. De lokale myndigheder vil få ansvaret for at udarbejde en lokal udviklingsplan, som skal indeholde mål og bidrag for alle parter. I henhold til de aftalte betingelser vil udviklingsorganet f.eks. kunne få ansvar for at styrke leverandørernes og deres interesseorganisationers kapacitet og indflydelse.

Endelig bør EU også støtte nyskabende ikke-statslige initiativer, der tager sigte på at fremme udbudssiden i samhandlen med bæredygtigt producerede varer, som f.eks. centre for bæredygtig handel og innovation (Sustainable Trade and Innovation Centres).

### *7.2.3. Konkurrencefremme*

Et åbent konkurrencepræget miljø, både på nationalt og internationalt plan, er en forudsætning for, at der kan skabes en stærk og konkurrencedygtig privat sektor i de råvareafhængige udviklingslande. Som nævnt ovenfor er der nogle gange store forskelle mellem råvareproducenters og forarbejdningsvirksomheders indflydelse, hvilket betyder, at de fleste producenter ikke kan fastsætte deres egne priser. EU er fortsat overbevist om, at der er behov for at fastlægge visse grundlæggende konkurrenceprincipper, der skal indarbejdes i de nationale love og administrative bestemmelser, som f.eks. forbud mod forskelsbehandling og bestemmelser om gennemsigtighed samt en forpligtelse til at forbyde særligt indflydelsesrige

karteller. EU vil fortsætte med at arbejde for dette mål inden for WTO, selv om de kontroverser, der opstod om dette og de andre Singapore-emner i Cancun, gør det usandsynligt, at foranstaltningerne vil være fuldstændig multilaterale. Spørgsmålet om konkurrencebestemmelser vil også blive taget op i forbindelse med EU's regionale forhandlinger, f.eks. om økonomiske partnerskaber med AVS-partnerlandene. Gennem et udvidet samarbejde mellem konkurrencemyndighederne vil man også hurtigere kunne opdage og modvirke konkurrencebegrænsende adfærd. EU bør arbejde videre med disse spørgsmål i relevante internationale sammenhænge, f.eks. inden for WTO og det internationale netværk af konkurrencemyndigheder.

## **8. NÆSTE SKRIDT**

Som det fremgår af det ovenstående, står de råvareafhængige udviklingslande over for store udfordringer. Der er brug for en række forskellige foranstaltninger til at støtte dem og deres producenter. Kommissionen mener, at der kan gøres fremskridt, hvis der lægges større vægt på disse spørgsmål på alle de forskellige niveauer, der er angivet i dette dokument. Efter Kommissionens mening kan EU (Kommissionen og medlemsstaterne) være med til at skabe en reel forbedring af den nuværende situation i de råvareafhængige udviklingslande, hvis der gøres en sammenhængende indsats. Den opfordrer derfor Rådet til hurtigst muligt at godkende de ovennævnte retningslinjer og den foreslåede EU-handlingsplan. Den ønsker navnlig at tiltrække Rådets opmærksomhed på den handlingsmatrix, der er vedlagt som bilag, og opfordrer medlemsstaterne til at angive, hvilke tiltag de er villige til at støtte i fællesskab eller på egen hånd. I den forbindelse vil Kommissionen især fremhæve følgende tiltag:

- 1: Samordnet indsats fra landenes side for at støtte de råvareafhængige udviklingslandes strategier for råvarekæden.
- 2: Fælles indsats for at udvikle regionale støttetjenester og indarbejde støtte til råvarer i den regionale integration.
- 3: Et konstruktivt bidrag til at reformere de internationale råvareorganer for at gøre dem mere effektive.
- 4: Råvarepartnerskaber mellem EU og internationale organisationer (Verdensbanken, FAO, UNCTAD og Den Fælles Råvarefond).
- 5: Særligt hensyn til produkter af interesse for de råvareafhængige udviklingslande i Doha-dagsordenen for udvikling.
- 6: Samordnet indsats for at fremme virksomhedernes sociale ansvar inden for internationale råvareselskaber.

## BILAG

1. Forkortelser
2. Matrix for handlingsplanens gennemførelse
3. Tabel over råvareafhængige udviklingslande (landbrugsråvarer)



## Bilag 1: Forkortelser

AVS	: Afrika, Vestindien, Stillehavet
BNI	: Bruttonationalindkomst
BNP	: Bruttonationalprodukt
CFC	: Den Fælles Råvarefond
EIB	: Den Europæiske Investeringsbank
EUF	: Den Europæiske Udviklingsfond
FAO	: FN's Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation
GSP	: Den generelle præferenceordning
HDI	: Indeks for menneskelig udvikling
HIPC	: Højt forgældede fattige lande
ILO	: Den Internationale Arbejdsorganisation
IMF	: Den Internationale Valutafond
ITC	: Det Internationale Handelscenter
LDC	: Mindst udviklede lande
LIFDC	: Lavindkomstland med fødevaremangel
LMIC	: Lavere mellemindkomstland
MS	: EU's medlemsstater
Ngo	: Ikke-statslig organisation
OECD	: Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling
OLIC	: Andet lavindkomstland
PRSC	: Lån til gennemførelse af en strategi for fattigdomslempelse
PRSP	: Strategidokument for fattigdomslempelse
UNCTAD	: De forenede Nationers Konference om Handel og Udvikling
WTO	: Verdenshandelsorganisationen

## Bilag 2: Matrix for handlingsplanens gennemførelse

Tiltag/frist	Ansvarlige for gennemførelsen	Gennemførelsesforanstaltninger
<b>2. Prioritering af problemet med landbrugsvarekæder og råvareafhængighed som led i fattigdomsbekæmpelsen</b>		
Fastlæggelse af råvarestrategier i de råvareafhængige udviklingslande (2004-2005)	De råvareafhængige udviklingslande (offentlig-privat råvarearbejdsgruppe)  Kommissionen/MS (f.eks. EU-RS <sup>a</sup> )	Nedsættelse af offentlig-privat råvarearbejdsgruppe med det formål at udvikle en strategi, der skal integreres i de nationale udviklingsstrategier.  Politisk dialog og faglig bistand, herunder kapacitetsopbygning og fastlæggelse af sammenkædningen med igangværende udviklingsprogrammer.
Styrkelse af de internationale strategier for de forskellige råvarer og forbedring af de internationale råvareorganers effektivitet (2004-2005)	Kommissionen/MS og internationale råvareorganer  Internationale råvareorganer og Kommissionen/MS	Vurdering af råvarestrategiernes virkninger, forslag til struktureret indsats og udvikling af internationale strategier.  EU bør sætte skub i reformerne af de internationale råvareorganer og føre tilsyn med disse organers reformindsats og arbejde. EU bør tage stilling til sin fremtidige støtte til råvareorganerne.
<b>3. Håndtering af faldende priser på lang sigt</b>		
Gennemførelse af råvarestrategier for de råvareafhængige udviklingslande (2004-2007)	Råvarearbejdsgruppe i de råvareafhængige udviklingslande med støtte fra Kommissionen/MS (og EU-RS <sup>a</sup> )	Iværksættelse af strategier, fordeling af arbejdsopgaver og overvågning af aktiviteter: <ul style="list-style-type: none"> <li>• kapacitetsopbygning på producentniveau</li> <li>• udvikling af lovgivning og administrative bestemmelser</li> <li>• prioritering af støtte til infrastrukturer</li> </ul>
Udvikling af regionale støttetjenester (2004-2007)	Regionale organisationer i samordning med råvarearbejdsgrupper og med støtte fra EU-RS <sup>a</sup> )	Udvikling af regionale tjenester ved at fremme det regionale samarbejde mellem landbrugsnetværk, tilsynsorganer, forskningsinstitutioner, infrastrukturafdelinger osv.
Støtte til regional integration gennem økonomiske partnerskabsaftaler med AVS-landene (2004-2007)	Råvareafhængige udviklingslande, regionale organisationer, Kommissionen i samarbejde med MS	Kommissionen vil arbejde på at sikre, at der bliver taget effektivt hensyn til råvarespørgsmål i forhandlingerne om økonomiske partnerskaber, herunder gennem passende foranstaltninger til at harmonisere standarder, lovgivning og forretningsmæssige nøglestrategier til støtte for udviklingen af råvaresektorer og sektorer af central betydning for diversificeringsindsatsen.
<b>4. Håndtering af råvarerisici og adgang til finansiering</b>		
Bedre adgang for producenter til forsikring mod råvarerisici og handelsfinansiering (2004-2007)	Verdensbanken (via EU-RS <sup>a</sup> ) i samordning med FN og med fælles støtte fra Kommissionen og MS	Afprøvning af nye ordninger og gennemførelsesmekanismer gennem kapacitetsopbygning.  Støtte til konsolidering af den internationale arbejdsgruppe for håndtering af råvarerisici, der rådgiver Verdensbanken om gennemførelsen.
Udvikling af instrumenter til krisehåndtering på makroniveau (2004-2006)	Kommissionen/MS og de råvareafhængige udviklingslande	Støtte til udvidelsen af Verdensbankens initiativ for håndtering af råvarerisici med hensyn til udsving i råvarepriserne på makroniveau (eksport- og importpriser) og

	De råvareafhængige udviklingslande (finansministrene) med støtte fra Verdensbanken (EU-RS <sup>a</sup> ) og Kommissionen/MS	krisehåndtering. Afprøvning af garantiordninger på makroniveau som led i den offentlige finansforvaltning, enten som enkeltstående forsøg eller i forbindelse med HIPC-initiativet, og eventuel medfinansiering af præmier.
Bedre adgang til EU's Flex-ordning (2004)	Kommissionen i samarbejde med MS/AVS-landene	Eventuel revision af kriterier og komplementaritet med markedsorienterede systemer.

### 5. Diversificering fra traditionelle råvarer

Vejledning til regeringerne i deres valg (2004-2007)	Kommissionen/MS (bl.a. EU-RS <sup>a</sup> )	Teknisk bistand til vurdering af mulige politiske beslutninger.
Støtte til gennemførelse af diversificerings- og vækststrategier for de råvareafhængige udviklingslande (2004-2010)	De råvareafhængige udviklingslande Kommissionen/MS	Større støtte til produktionssektorer eller udvikling af den private sektor inden for rammerne af PRSP. Øget støtte til fattigdomsorienteret vækst og handelsbaseret udvikling
Støtte til diversificering for lokale producenter (2004-2007)	Lokale myndigheder og ngo'er (i partnerskaber) med støtte fra Kommissionen/MS og EU-RS <sup>a</sup> )	Fastlæggelse og gennemførelse af en vækststrategi for udvikling af indenlandsk varehandel, herunder en strategi for afvikling af ikke-rentable råvarer.
Øget støtte til den private sektor (2004-2007)	Kommissionen/MS og EIB	Bedre udnyttelse af instrumenterne for udvikling af den private sektor inden for ikke-traditionelle råvaresektorer.

### 6. En bedre integrering af de råvareafhængige udviklingslande i det internationale handelssystem

Sikring af et udviklingsorienteret resultat af Doha-dagsordenen for udvikling (2004-)	Kommissionen og andre WTO-medlemmer	Genoptagelse af forhandlingerne under Doha-dagsordenen for udvikling. Det bør sikres, at der tages hensyn til de svageste landes behov, bl.a. ved at styrke deres kapacitet til handelsforhandlinger.
Overvågning af landbrugspolitikens eksterne virkninger (2004-2009)	Kommissionen/MS	Fortsættelse af landbrugsreformen med henblik på at sikre mindst mulig handelsfordrejning. Overvågning af virkningerne af de nationale støtteforanstaltninger. Der bør træffes passende foranstaltninger til at sikre, at politikken på området ikke indvirker negativt på råvarer og diversificering i de råvareafhængige udviklingslande.
Størst mulig adgang til EU-markedet for de råvareafhængige udviklingslande (2004-...)	Kommissionen/MS	Revision af GSP i overensstemmelse med de råvareafhængige udviklingslandes behov. I tilfælde af en ufordelagtig beslutning fra WTO-panelet bør det navnlig sikres, at de råvareafhængige udviklingsregioner, der er omfattet af GSP-ordningen for narkotika, kan nyde godt af en omfattende markedsadgang. Følgerne af udhulingen af handelspræferencerne bør vurderes for hvert enkelt tilfælde.
Støtte de råvareafhængige udviklingslande til at få større udbytte af markedsadgangen (2004-2006)	Kommissionen i samråd med MS	Opmærksomhed på behovet for at støtte de råvareafhængige udviklingslande i forbindelse med revisioner af oprindelsesreglerne. Styrkelse af helpdesk-tjenesten for udviklingslandene.

### 7. Fremme af bæredygtige virksomhedsmetoder og investeringer i de råvareafhængige udviklingslande

Fremme af virksomhedernes sociale ansvar (2004-2007)	Kommissionen, MS og ngo'er	Fremme anvendelsen af bæredygtige adfærdskodekser. Støtte til centre for udveksling af erfaringer. Udvikling af frivillige kriterier for retfærdige og etiske handelsordninger på fællesskabsniveau.
Fremme af offentlige-private partnerskaber med multinationale selskaber og råvareafhængige udviklingslande (2004-2007)	Kommissionen/MS, råvareafhængige udviklingslande og ngo'er	Afprøvning af offentlige-private partnerskaber i visse råvareafhængige udviklingslande og vurdering af erfaringer. Spredning af bedste praksis gennem internationale råvareorganer og råvareafhængige udviklingslande.
Konkurrencefremme (2004-2010)	Kommissionen og andre WTO-medlemmer	Udvikling af fælles principper, også som led i det regionale samarbejde, der kan sikre konkurrencen inden for WTO.

a) EU-RS: "EU's råvaresamarbejde med internationale organisationer": Kommissionen foreslår, at der etableres et multidonorprogram for samarbejdet om landbrugsråvarer med bl.a. Verdensbanken, FAO, UNCTAD og CFC.

**Bilag 3. Karakteristika for udviklingslande og -territorier, der er afhængige af tre eller færre end tre landbrugsråvarer for over 20 % af deres samlede eksport**

Land	2. og 3. vigtigste råvare	L D C	O L I C <sup>14</sup>	L M I C <sup>15</sup>	Lille østat	Indlands -stat	AVS	BNP pr. indbygger (KKP USD) 2000	HDI-indplacering <sup>16</sup>	Befolkning <sup>17</sup> (mio.) 2000	HIPC-land 2001 <sup>18</sup>	LIFDC-land 2001 <sup>19</sup>
<b>Sukkerproducenter (vigtigste råvare)</b>												
St. Christopher og Nevis 35 / 38.	Drikkevarer, tilberedelser af fedt				X		X	12,510	44 (H)	*		
Cuba 35 / 43	Cigarer, tobak			X				9,023	55 (M)	11,2		X <sup>20</sup>
Belize 26 / 51	Bananer, appelsinsaft			X			X	5,606	58 (M)	0,2		
Guyana 24 / 40	Ris, drikkevarer			X			X	3,963	103 (M)	0,8	X	
Fijiøerne 23 / 35	Melasse, kakao			X	X		X	4,668	72 (M)	0,8		
Mauritius 20 / 21	Levende dyr, oksekød				X		X	10,017	67 (M)	1,2		
Swaziland 20 / 43	Tilberedte næringsmidler sukker			X		X	X	4,492	125 (M)	0,9		X
Den Dominikanske Republik 13 / 24	Kaffe, kakao-bønner			X			X	6,033	94 (M)	8,4		
Barbados 12/ 22	Drikkevarer, tilberedte næringsmidler						X	15,494	31 (H)	0,3		

<sup>13</sup> \*\* Tilføjet fra "ITC/UNCTAD/WTO(2002): Coffee: an exporter's guide," s. 4

<sup>14</sup> Andet lavindkomstland (BNI pr. indbygger < 745 USD i 2001) = OLIC

<sup>15</sup> Lavere mellemindkomstland = LMIC

<sup>16</sup> En indplacering under 138 angiver lav menneskelig udvikling og en indplacering mellem 54 og 137 angiver mellemhøj menneskelig udvikling.

<sup>17</sup> \* oplysningen mangler

<sup>18</sup> Verdensbankens klassifikation

<sup>19</sup> Lavindkomstland med fødevarer (dvs. nettoimportør af fødevarer) FAO (2002): LIFDC Classification - An Exploration;

<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6691E/Y6691E00.HTM>

<sup>20</sup> Land i overgangsfase. 2001 er det første år, hvor landet overskrider Verdensbankens indkomsttærskel.

Land	2. og 3. vigtigste råvare	L D C	O L I C	L M I C	Lille østat	Indlandsstat	AVS	BNP pr. indbygger (KKP USD) 2000	HDI-indplacering	Befolkning (mio.) 2000	HIPC-land 2001	LIFDC-land 2002
<b>Kaffeproducenter (vigtigste råvare)</b>												
Burundi 75 / 89 79% o.s	Te, raffineret sukker	X				X	X	591	171 (L)	6,4	X	X
Etiopien 62 / 75 64% o.s	Fåreskind, ubehandlet organisk materiale	X				X	X	668	168 (L)	62,9	X	X
Uganda 54 / 63 59% o.s	Te, ubehandlet organisk materiale	X				X	X	1,208	150 (L)	23,3	X	
Rwanda 43 / 68 56% o.s	Te, skind	X				X	X	943	162 (L)	7,6	X	X
Sierra Leone** 32% o.s		X					X	490	173 (L)	4,4	X	X
Nicaragua 19 / 29 27% o.s			X					2,366	118 (M)	5,1	X	X
El Salvador** 24% o.s				X				4,497	104 (M)	6,3		
Guatemala 24 / 40	Sukker, bananer			X				3,821	120 (M)	11,4		X
Honduras** 22 / 30 23% o.s	Bananer, cigarer			X				2,453	116 (M)	6,4	X	X
Colombia 16 / 26	Ubehandlet organisk materiale, bananer			X				6,248	68 (M)	42,1		
Madagaskar 12 / 21	Krydder- nelliker, vanilje	X					X	840	147 (L)	16	X	X
<b>Bananproducenter (vigtigste afgrøde)</b>												
Saint Lucia 54 / 62	Øl af byg, frisk frugt				X		X	5,703	66 (M)	0,1		
Saint Vincent 37 / 68	Hvedemel, ris			X	X		X	5,555	91 (M)	0,1		
Dominica 27 / 31	Pisang, kokosolie				X		X	5,880	61 (M)	0,1		
Ecuador 24 / 29	Ubehandlet organisk materiale, kaffe			X				3,203	93 (M)	12,6		X

Panama 23 / 29	Sukker, kaffe						6,000	57 (M)	2,9			
Costa Rica 21 / 40	Kaffe, ubehandlet organisk materiale						8,650	43 (H)	4,0			
<b>Bomulds- producenter (vigtigste afgrøde)</b>												
Burkina Faso 39 / 45	Kvæg, får	X				X	X	976	169 (L)	11,5	X	X
Tchad 37 / 48	Kvæg, geder	X				X	X	871	166 (L)	7,9	X	X
Benin 33 / 38	Bomuldsfrø, palmeolie	X					X	990	158 (L)	6,3	X	X
Mali 30 / 44	Kvæg, får	X				X	X	797	164 (L)	11,4	X	X
Togo 23 / 36	Kaffe, bomuld	X					X	1,442	141 (L)	4,5	X	X
Somalia 23 / 36	Kaffe, bomuld	X					X	*	*	*	X	X
Den Central- afrikanske Republik 11 / 21	Kaffe, kvæg	X					X	1,172	165 (L)	3,7	X	X
<b>Kakaoproducenter (vigtigste afgrøde)</b>												
Niue (taro) 71/75	Honning, bananer			X			X	*	*	*		
Sao Tome og Principe 69 / 70	Kaffe, kopra	X			X		X	1,792	119 (M)	0,1	X	X
Cote d'Ivoire 36 / 46	Kaffe, kakaomasse		X				X	1,630	156 (L)	16,6	X	X
Ghana 24 / 28	Kakaosmør, ananas		X				X	1,964	129 (M)	19,3	X	X
<b>Tobaksblade</b>												
Malawi 59 / 70	Te, sukker	X				X	X	615	163 (L)	11,3	X	X
Zimbabwe 22 / 29	Bomuld, sukker		X			X	X	2,635	128 (M)	12,6		
<b>Acajounødder</b>												
Guinea Bissau 48 / 51	Bomuld, palmeolie	X					X	755	167 (L)	1,2	X	X
<b>Græskar</b>												
Tonga 44 / 61	Ubehandlet organisk materiale, vanilje			X	X		X	*	*	*		

Land	2. og 3. vigtigste råvarer	L D C	O L I C	L M I C	Lille østat	Indlandsstat	AVS	BNP pr. indbygger (KKP USD) 2000	HDI-indplacering	Befolkning (mio.) 2000	HIPC-land	LIFDC 2002
<b>Kopra</b>												
Vanuatu 43 / 66	Grønsager, oksekød	X			X		X	2,802	131 (M)	0,2		X
Kiribati 42 / 42		X			X		X	*	*	*		X
Samoa 12 / 33	Tilberedt frugt, kokosolie	X					X	5,041	101 (M)	0,2		X
<b>Sojabønner</b>												
Paraguay 39 / 53	Soyakage, bomuld			X				4,426	90 (M)	5,5		
<b>Ghee (fra komælk)</b>												
Gaza-striben 39 / 58	Appelsiner, kartofler			X				*	*	*		
<b>Muskatnød</b>												
Grenada 38 / 49	Kakao-bønner, hvedemel				X		X	7,580	83 (M)	0,1		
<b>Vanille</b>												
Comorerne 34 / 49	Krydder- nelliker, kopra	X			X		X	1,588	137 (M)	0,7	X	X
<b>Te</b>												
Kenya 26 / 44	Kaffe, ubehandlet organisk materiale		X				X	1,022	134 (M)	30,7	X	X
<b>Jordnødder</b>												
Gambia 20 / 34	Jordnødde- olie, jordnødde- kager	X					X	1,649	160 (L)	1,3		X
<b>Kvæg</b>												
Djibouti 18 / 24	Sukker, ubehandlet organisk materiale	X					X	2,377	149 (L)	0,6		X
<b>Acajounødder</b>												
Tanzania 16 / 42	Kaffe, bomuld	X					X	523	151 (L)	35,1	X	X
<b>Skind (fra geder)</b>												
Afghanistan 14 / 38	Druer, rosiner	X						*	*	*		X
<b>Sesamfrø</b>												
Sudan 13 / 38	Får, ubehandlet organisk	X					X	1,797	139 (L)	31,1	X	X



	materiale										
--	-----------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

*Kilde : FAO (2002): Dependence on single agricultural commodity exports in developing countries: magnitude and trends;  
EU (2000): Cotonou-aftalen Bilag VI, Liste over de mindst udviklede AVS-stater, AVS-indlandsstaterne og AVS-østaterne.*